

ETRANSPARÊNCIA E DADOS ABERTOS GOVERNAMENTAIS: O ambiente digital como *lócus* dos avanços do governo brasileiro nas políticas, leis e parcerias internacionais ¹

ETRANSPARENCY AND OPEN GOVERNMENT DATA: The digital environment as locus of the Brazilian government improvements on policies, laws and international partnerships

Maria Paula Almada e Silva ²
Maria Dominguez ³

Resumo: Este trabalho tem como objetivo oferecer um panorama sobre o posicionamento e a atuação do governo brasileiro no que diz respeito às leis, parcerias, políticas e iniciativas que visam a transparência e a abertura dos dados governamentais por intermédio do ambiente digital. Para tanto, o presente artigo pretende realizar: (1) discussão acerca da apropriação do ambiente digital pelos governos para a abertura de dados e promoção da transparência pública; (2) contextualização dos marcos regulatórios que posicionam o país em termos de transparência e abertura de dados; (3) atuação do Brasil em organizações e iniciativas internacionais, especialmente na Open Government Partnership. Em seguida, destacamos as principais iniciativas digitais brasileiras de transparência e abertura de dados: o Portal da Transparência e o Portal de Dados Abertos do Poder Executivo brasileiro e, por fim, discutiremos os desafios enfrentados pela administração pública concernentes à implementação das políticas de transparência e dados abertos.

Palavras-Chave: Transparência; Dados abertos governamentais; Leis; Parcerias; Iniciativas digitais

Abstract: This present work has the goal to offer an overview about the Brazilian government's positioning and performance concerning laws, partnerships, policy and initiatives that aim to strengthen transparency and open government data through the digital environment. For this purpose, this article intends to accomplish: (1) a discussion about appropriation of the digital environment by governments to open data and to promote public transparency; (2) a contextualization of the regulatory framework that places the country in terms of transparency and open data; (3) the Brazilian performance in international organizations and initiatives, especially the

¹ Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho Internet e Política do VII Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores Nacionais de Comunicação e Política (Vem OCMPO Digital), bolsista de pesquisa financiada pela CAPES. Doutora em Comunicação e Cultura Contemporâneas (UFBA), mariapaula.almada@gmail.com

² Pesquisadora do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital. Mestranda em Comunicação e Cultura Contemporâneas (UFBA). Bolsista CNPQ. mariadominguezcp@gmail.com

Open Government Partnership. Afterward, we highlight the main Brazilian digital initiatives regarding transparency and open data: the Transparency Portal and the Open Data Portal of the Brazilian Executive Power, and, finally, we discuss the challenges faced by the public administration associated to the implementation of open data and eTransparency policies.

Keywords: *Transparency; Open government data; Laws; Partnership; Digital initiatives*

1. Introdução

A demanda por transparência e pela abertura de dados tem crescido nas mais diversas áreas, como nas relações entre mercados e acionistas, entre empresas, funcionários e clientes, em acordos internacionais e de cooperação, em questões ambientais e nas tomadas de decisão dos governos e nas contas públicas. Sobretudo no âmbito político, mas não apenas nele, a transparência tem sido apontada como solução de todos os problemas: é comum vermos cotidianamente nos noticiários “mais transparência” como resposta para questões relacionadas aos mais diversos setores.

Sobretudo com a popularização do uso das tecnologias digitais de comunicação e informação, especialmente a internet, a exigência para que empresas e governos tornem seus dados e informações disponíveis aos cidadãos e a quaisquer partes interessadas tem sido ainda maior. No âmbito governamental, a transparência e a abertura de dados tornaram-se exigências legais por meio das Leis de Acesso à Informação em vários países do mundo que, no caso do Brasil, já prevê a publicação de dados em formato aberto. Além disso, acordos e parcerias têm sido feitos entre os mais diversos países que têm por objetivo se tornar mais abertos e transparentes, a exemplo da *Open Government Partnership* e de iniciativas como *International Budget Partnership*, *Transparency International*, *Open Society Foundations*, *National Democratic Institute*, dentre outras.

O que temos visto, nos últimos anos, é que governos ao redor do mundo têm dedicado esforços para a abertura de informações governamentais para os mais diversos fins, a partir da divulgação, no ambiente digital, de dados públicos que referem-se a informações administrativas, meteorológicas, orçamentárias,

demográficas, geográficas, além daquelas referentes às áreas de atuação de políticas e serviços públicos em formas de censos, documentos, atas, resoluções e pesquisas produzindo, desta maneira, transparência sobre os negócios públicos, atores políticos, as contas dos governos, seus órgãos e setores da administração.

Neste contexto, é importante esclarecer que há distinções entre “dados abertos”, “governo aberto” e “transparência”. Começamos com os dois primeiros, que embora próximos e complementares, são distintos. Por um lado, o governo aberto pressupõe governos dotados de maior transparência pública, participação e colaboração de diversos *stakeholders*⁴ nos negócios públicos. Projetos de dados abertos, por outro lado, além de “abertura”, no sentido que lhe dá a teoria democrática - como acesso disponível e sem restrições, a todos os cidadãos - demandam uma série de requisitos técnicos para que dados sejam considerados como tais (DOMINGUEZ, 2017). Assim sendo, dados abertos governamentais⁵ podem ser definidos como dados de agências, órgãos e setores do governo recolhidos, processados e oferecidos aos cidadãos em formatos específicos que permitem sua reutilização. Neste sentido, são também, enfim, um dos meios mais importantes para a implementação de governos abertos, haja vista que, para serem considerados abertos, os governos devem, dentre outros aspectos, produzir transparência sobre suas contas, tomadas de decisão e funcionamento.

⁴ Por “*stakeholders*” entendem-se as pessoas vinculadas a diferentes contextos, portadores de diferentes interesses e perspectivas acerca do fenômeno dos dados abertos, a exemplo de atores políticos, servidores públicos, organizações da sociedade civil, cidadãos, empresários, pesquisadores, organizações internacionais, entre outros (Cf. GONZALEZ-ZAPATA, HEEKS, 2015).

⁵ Iniciativas de dados abertos governamentais são consideradas um dos principais elementos associados às reformas mais recentes na administração para o aperfeiçoamento na prestação de serviços públicos (CLARKE, MARGETTS, 2014) e estão entre as principais impulsionadoras do governo aberto (KUCERA, CHLAPEK, NECASKY, 2013) por fortalecerem a transparência pública, a participação e fomentar a colaboração entre sociedade e governo. O termo foi cunhado e começou a ganhar visibilidade pública em 2007, após um encontro de líderes governamentais, programadores e ativistas dos dados abertos, dando origem aos Oito Princípios dos Dados Abertos Governamentais, desenhados para padronizar a qualidade dos dados publicados e, assim, facilitar a sua reutilização por qualquer pessoa, em qualquer lugar do mundo. Desde então, estes critérios foram amplamente utilizados para avaliar programas de dados abertos, inclusive no Brasil. Segundo estes requisitos, para serem considerados abertos, dados públicos devem ser completos, primários, atuais, acessíveis, legíveis por máquinas, não-discriminatórios, não-proprietários e livres de licenças. Os requisitos dos dados abertos governamentais são explicados em: <http://opengovdata.org>. Acesso em 12 de abril de 2017.

A transparência pública, por sua vez, emerge aqui como algo que resulta do uso destes dados e informações pelos cidadãos, é o resultado produzido pela abertura dos dados e informações, é aquilo o que se permite ver a partir dos dados e informações disponíveis no ambiente digital.

A noção de transparência pública engloba diferentes conceitos e expectativas, e implica a simplicidade e a compreensão, ou seja, se estende para além do adjetivo “aberto” (*openness*) no sentido de colocar dados à disposição. Dados integrais disponíveis aos cidadãos são um aspecto importante para a transparência, mas não podem ser confundidos com ela. Segundo Dror (1999), são áreas complementares:

Transparência e abertura compartilham de uma dupla natureza: são uma norma e um instrumento. Como norma, a transparência e a abertura são parte dos sistemas de valores da democracia liberal e dos direitos humanos, que preveem o direito de o cidadão saber o que está acontecendo no governo e o dever do governo de ser transparente e aberto. [...] são também um instrumento para produzir mais eficiência e eficácia, forçando governo a ser mais cuidadoso, de modo a suportar o escrutínio público (1999, p. 63)

A transparência por meio de dados brutos e abertos disponíveis a quem quer que seja, é uma transparência em dois tempos, ou seja, os dados fazem-se transparentes para aqueles que detém o conhecimento técnico, devem ser intermediados por jornalistas, organizações ou programadores que os tornam compreensíveis aos cidadãos. A oferta destes dados é, portanto, um excelente modo de produção de transparência: organizações independentes podem produzir extensa e qualificada transparência sobre governos com dados abertos, aumentando a capacidade de interpretação e compreensão dos cidadãos e tornando os representantes *accountable* (PAPALOI; GOUSCOS, 2013).

Neste cenário, em que dados abertos governamentais e transparência pública têm sido considerados exigências para governanças digitais democráticas efetivas, este trabalho apresenta, contextualiza e discute a implementação e o aprimoramento de políticas, iniciativas e marcos legais que, por meio do ambiente digital, têm como objetivo tornar o governo brasileiro mais aberto e transparente aos cidadãos.

2. A apropriação do ambiente digital pelos governos para a abertura de dados e promoção da transparência

Embora faça cada vez menos sentido a distinção entre online e off-line, tanto no âmbito da transparência pública e da entrega dos serviços públicos quanto de quaisquer outras esferas do cotidiano, é importante que discorramos, ainda que brevemente, sobre a apropriação do ambiente digital pelos governos como meio capaz de otimizar o fornecimento de informação ao público, promover e aumentar a transparência através da divulgação, acesso e abertura de informações (MEIJER, 2013) e de aumentar a eficácia na comunicação com os cidadãos para que, em seguida, adentremos no modo como o Poder Executivo brasileiro tem se utilizado deste ambiente para a promoção de leis, parcerias e iniciativas de governo aberto e transparência.

Deve-se ao desenvolvimento das tecnologias de comunicações digitais online a possibilidade de acesso, armazenamento, manipulação, análise e distribuição de um vasto volume de dados e informações que se tornaram disponíveis e acessíveis à administração pública e aos cidadãos (BOULTON, 2014; BOULTON et al, 2011). Além de se apresentarem como possibilidades de abertura de canais de comunicação entre governos e cidadãos, essas tecnologias digitais são elementos fundamentais para a implementação de projetos de governo aberto e iniciativas de dados abertos e transparência. Por intermédio dos dispositivos e ferramentas digitais de comunicação, é possível que governos prestem serviços mais eficientes, tornem-se mais abertos à participação cidadã promovendo orçamentos participativos e consultas públicas, por exemplo, e adotem práticas mais transparentes e *accountable*.

Temos constatado que os novos projetos e iniciativas que integram tanto a transparência quanto a participação cidadã, por exemplo, hoje se baseiam na internet:

De orçamentos participativos digitais a projetos em que políticos, representantes eleitos e titulares da administração pública são compelidos a vir a público apresentar e discutir razões de Projetos de Lei ou de políticas

públicas (...) as melhores novidades neste campo são iniciativas digitais (GOMES; AMORIM; ALMADA, 2015, p. 20–21).

Estas iniciativas têm mudado a forma como os governos estão se apropriando das possibilidades do ambiente online para produzir transparência sobre si mesmos, apoiando-se na ideia de que a boa transparência deve implicar em acesso irrestrito, o que significa em divulgação e disponibilidade de dados, relatórios, aplicativos, websites e plataformas de comunicação digital que ofereçam aos cidadãos informação atualizada, compreensível e inteligível (GOMES; AMORIM; ALMADA, 2015). A introdução das tecnologias digitais de comunicação no setor público foi fundamental para o desenvolvimento dos dados abertos, para o armazenamento e publicação dos dados, para a criação de padrões técnicos (UBALDI, 2013) e para o reaproveitamento destes dados por cidadãos, jornalistas e organizações.

Por meio da publicação de conjuntos de dados que podem ser reutilizados, condensados com outras informações e, por vezes, oferecidos na forma de novos produtos e serviços, iniciativas de dados abertos têm atraído *stakeholders* de diversas origens (GONZALEZ-ZAPATA, HEEKS, 2014) e despertado a atenção de pesquisadores, atores políticos, ativistas e organizações internacionais. A literatura especializada aponta para diversas promessas de melhorias e aperfeiçoamento de práticas democráticas por meio de programas deste tipo, a exemplo do aumento dos índices de confiança dos cidadãos nos governos, da promoção de participação política mais efetiva e de novas oportunidades de inovação e colaboração entre cidadãos e governos (OPEN GOVERNMENT DIRECTIVE, 2009).

Apesar de o movimento que reivindica governos mais abertos não ser novo, houve um crescimento significativo de iniciativas de dados abertos ao redor do mundo, com notável incremento verificado a partir de 2009, graças à Diretriz de Governo Aberto adotada pelo governo federal norte-americano. Seguindo a mesma linha, o governo do Reino Unido lançou em 2010 o *Power of Information Taskforce Report* e a Comissão Europeia apresentou diretrizes de reutilização de informações do setor público. Iniciativas como estas são impulsionadas por organizações internacionais como o Banco Mundial, as Nações Unidas e pela Parceria pelo Governo Aberto (*Open Government Partnership* - OGP).

No Brasil, houve um esforço do governo federal para a adoção de mecanismos que atendessem às demandas por mais transparência e participação na gestão pública. No que se refere mais especificamente à transparência pública, desde dezembro de 2011, o governo federal brasileiro oferece acesso a dados e informações governamentais mediante o Portal Brasileiro de Dados Abertos, contando hoje com mais de dois mil conjuntos de dados abertos⁶. Outro destaque é o Portal da Transparência, tido como uma das principais bases da política de transparência proativa do Governo Federal (NEVES, 2013) por viabilizar o controle social e a transparência pública por meio da divulgação de informações referentes aos gastos e recursos do Poder Executivo Federal, que podem ser acompanhados detalhadamente pela sociedade.

Os esforços do governo brasileiro têm sido explicitados, também, por meio da promulgação de leis que consideram obrigatória a divulgação de dados, informações e ações do governo em tempo real através da internet, e da participação em parcerias que, de igual maneira, preveem a divulgação de dados e informações sobre o governo na internet para tornar governos mais transparentes e *accountable*, como veremos na próxima seção.

3. Posicionamento do governo brasileiro

3.1 Contextualizando o marco legal brasileiro da transparência pública e do governo aberto⁷

As mudanças legais no Brasil vieram acompanhadas de diversas mudanças administrativas (sobretudo nos últimos 15 anos) que, juntas, compunham o cenário propício para transformar o modo de se fazer gestão pública no país (NEVES, 2013). Este processo só foi possível graças a duas transformações sociais mais amplas: a democratização e a estabilização da macroeconomia (ALVES; HELLER, 2013). Levando em conta estes aspectos, chamaremos a atenção, primeiramente, aos

⁶ Os conjuntos de dados contabilizavam em 1.484 em 18 de janeiro de 2016 (DOMINGUEZ, 2017). Em visita mais recente, em 20 de abril de 2017, constatamos que este número subiu para 2.926 conjuntos de dados. Disponível em: < <http://dados.gov.br/dataset>>.

⁷ Este subtópico tomou como base a tese de doutorado de uma das autoras (ALMADA, 2017).

marcos legais, para que em seguida elenquemos as mudanças administrativas relevantes para a promoção de eTransparência⁸ e dados abertos governamentais.

Há quatro marcos legais que merecem destaque por tratarem da publicidade, da transparência fiscal, do uso dos meios digitais para a oferta de informação de interesse público e do acesso à informação e de dados abertos, são eles:

- 1) Os artigos 5º e 37 da Constituição Federal de 1988;
- 2) A Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (2000)⁹;
- 3) A Lei Complementar 131, de 27 de maio de 2009, a Lei da Transparência (2009)¹⁰;
- 4) A Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação¹¹

(1) O acesso à informação pública está previsto no capítulo I da Constituição Federal de 1988 – dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos. Nos artigos 5º e 37º, respectivamente, estão os dispositivos que tratam do direito à liberdade de expressão e das diretrizes para o exercício do poder público (MORAIS et al., 2015). Segundo a própria constituição (no inciso XXXIII do artigo 5º), o acesso à informação pública é um direito fundamental do cidadão, que tem direito de receber informações de interesse particular, coletivo ou geral dos órgãos públicos, havendo ressalvas apenas nos casos em que o sigilo é imprescindível à segurança do Estado e da sociedade. Já o parágrafo primeiro do artigo 37, prevê que a “publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter

⁸ O prefixo “e” indica apenas que o substantivo que se segue limita-se ou circunscreve-se ao universo dos dados e informações digitais (GOMES; AMORIM; ALMADA, 2015; SAMPAIO, 2014). A transparência digital, então, é basicamente aquela produzida por meio do emprego dos recursos ou meios digitais.

⁹ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em 26 de julho de 2016.

¹⁰ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp131.htm. Acesso em 26 de julho de 2016.

¹¹ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em 26 de julho de 2016.

caráter educativo, informativo ou de orientação social”¹², o que pode ser interpretado como uma tentativa de se garantir a transparência da administração pública sobre assuntos relevantes e de interesse público. Todavia, estes dispositivos estão aqui presentes para fins de contextualização, já que ganharam maior efetividade somente com a edição da Lei Federal nº. 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação, que falaremos adiante (MORAIS et al., 2015).

(2) Apoiada sobre quatro eixos centrais, a saber: planejamento, controle, responsabilização e transparência (SANTANA JUNIOR et al., 2009), a Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000, popularmente conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, ou LRF, estabelece, nos seus artigos 48 e 49, normas para a gestão fiscal voltadas especificamente para a responsabilidade nas finanças públicas do país e instrumentos de transparência na gestão fiscal, que são: as leis orçamentárias (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual), a prestação de contas e respectivo parecer prévio, o Relatório Resumido de Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal. A lei prevê que seja dada ampla divulgação a estes relatórios e documentos, incluindo suas versões simplificadas, em meios eletrônicos de acesso público (internet). Há uma preocupação, na LRF, no que tange à incapacidade de o cidadão comum entender o conteúdo ali disponível, e é por isso que a lei prevê a obrigatoriedade da oferta de versões simplificadas de relatórios. É a compreensão destes conteúdos, e não apenas o acesso a eles, que dará condições aos cidadãos de avaliar o desempenho do gestor público na administração dos recursos (MORAIS et al., 2015).

A lei prevê ainda que a transparência seja assegurada também “mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos” (SANTANA JUNIOR et al., 2009, p. 71). Há a preocupação com o estabelecimento de regras para a divulgação de informações orçamentárias e prestação de contas:

¹² Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 15 de junho de 2016.

A LRF trouxe consigo uma mudança de paradigma que ia além do encontro de números: a necessidade de se ter transparência fiscal como instrumento de integridade pública. Ao estabelecer regras para a divulgação de informações orçamentárias, a norma coloca os gestores dos recursos públicos sobre um novo patamar de responsabilidade, no qual as decisões são abertas e a prestação de contas é constante (NEVES, 2013, p. 4–5).

O marco normativo, como nos lembra Neves (2013), surgiu em um momento de crise econômica em que o país buscava uma política mais austera e os entes federativos buscavam soluções que dessem mais independência às suas decisões. A aplicação da LRF atinge a responsabilidade na gestão fiscal e pressupõe a ação planejada e transparente, com o objetivo de prevenir riscos e corrigir “desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições” (NEVES, 2013, p. 2).

(3) A Lei Complementar nº. 131/09, de 27 de maio de 2009, conhecida como Lei da Transparência Pública¹³, consiste em um adendo à Lei de Responsabilidade Fiscal. Ela altera o Artigo 48 da LRF em relação à transparência da gestão fiscal no intuito de reforçar a necessidade de transparência orçamentária e incorporar experiências positivas da administração pública federal para toda a federação.

A primeira grande mudança trazida pela Lei é a obrigação da publicação dos atos praticados pelas unidades gestoras para a execução orçamentária dos gastos. Assim, os detalhes dos documentos relativos à realização das despesas públicas do Governo Federal passaram a estar disponíveis diariamente no Portal da Transparência. O segundo, e mais transformador, ponto da Lei é a extensão da obrigação de publicação dessas informações para todos os entes federativos. Assim, Estados e Municípios ficam obrigados a terem instrumentos semelhantes ao Portal da Transparência para a prestação de contas à sociedade (NEVES, 2013, p. 8)

A Lei da Transparência exige a publicação em tempo real – até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no respectivo sistema -, das informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira das receitas e despesas em meio eletrônico de amplo acesso ao público (internet). Com isso, a sociedade passou a ter a oportunidade de acompanhar de forma concomitante à

¹³ A lei é conhecida também como Lei Capiberibe, por ter sido baseada na proposta do senador João Capiberibe, do Partido Socialista Brasileiro (PSB) (ALVES; HELLER, 2013).

execução do orçamento público, facilitando a detecção de irregularidades mediante o exercício do controle social (MORAIS et al., 2015; NEVES, 2013).

A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei da Transparência mostraram as preocupações do Brasil em relação ao provimento da transparência ativa, ou seja, a transparência proveniente da divulgação de informações por iniciativa própria do governo, sem que seja necessário que cidadãos ou quaisquer interessados solicitem as informações que desejam. Mas era justamente neste aspecto que o país precisava avançar. Ainda não havia, aqui no Brasil, leis que regulamentassem a obrigatoriedade de respostas, por parte do governo, às demandas de informação da sociedade - transparência passiva. Apenas em 2011, seguindo a tendência de mais de 90 países que possuíam leis neste sentido, o Brasil¹⁴ aprovou sua legislação de acesso às informações públicas.

(4) A Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011, denominada Lei de Acesso à Informação (LAI), e o Decreto 7724 de 2012, regulam o direito de acesso à informação já previsto na Constituição Federal de 1988 ao determinar que o Estado é obrigado a responder às demandas da sociedade por informação. Sancionada também por pressão de jornalistas, grupos e organizações da sociedade civil, através da LAI todos os níveis do governo (federal, municipal e estadual), bem como as três esferas de poder (Executivo, Legislativo e Judiciário), ou seja, todas as mais de 5.600 cidades, os 26 estados, o Distrito Federal, a administração federal, além de autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e entidades sem fins lucrativos que recebem recursos públicos estão subordinados às mesmas regras de transparência, delimitação de prazos e procedimentos estabelecidos na lei.

Devem estar à disposição do público todas as informações relativas à implementação, acompanhamento e resultados de programas, projetos e ações de órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos, resultados

¹⁴ O Brasil foi o 89º país no mundo e o 19º na América Latina a aprovar uma *Freedom of Information Law* - a Lei de Acesso à Informação (LAI) brasileira (RODRIGUES, 2013): “Quando o país aprovou a legislação de acesso a informação, vários países da América Latina já haviam aprovados seus normativos, como o México (2002), o Equador (em 2004), o Uruguai (2008) e o Chile (2009). Países como a Índia (2005) e África do Sul (2000) também já tinham aprovado seus marcos legais” (NEVES, 2013, p. 11).

de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle. Por força da LAI, os entes públicos têm o dever de garantir o direito de acesso às informações que devem ser oferecidas – também por via digital - a partir da criação de serviços de informação ao cidadão (SICs) em todos os órgãos públicos, mediante procedimentos objetivos e ágeis, em linguagem clara e de fácil compreensão.

O e-SIC tornou-se o principal canal de comunicação entre governos e sociedade para a obtenção de informações no âmbito da LAI. Segundo Neves (2013, p. 12), “Como o Portal da Transparência se consolidou como o principal pilar de transparência ativa do Governo Federal, o e-SIC fortalece-se como o pilar da transparência passiva”. Através desta ferramenta, o cidadão pode fazer pedidos, acompanhar prazos, encaminhamentos, prorrogações e respostas. É possível também fazer recursos às instâncias revisoras quando as respostas são negadas ou consideradas insatisfatórias. Podemos dizer que a LAI, então, consolida as políticas de transparência governamental adotadas nos últimos anos no Brasil ao instituir o acesso às informações públicas como regra e o sigilo como uma exceção, “assegurando o pleno exercício do direito de acesso previsto na Carta Magna” (MORAIS et al., 2015, p. 90). Trata-se de uma lei elogiada internacionalmente e considerada uma das melhores e mais abrangentes FOIs existentes (HARLOW, 2013).

O fato de a aprovação da LAI ter sido tardia (quando comparamos com outros países)¹⁵ foi, em certa medida, benéfico, pois, por ter sido aprovada em 2011, a lei de acesso brasileira já prevê também o provimento de informações em formato aberto e legível por máquina, atendendo a crescente demanda mundial por dados abertos, que possam ser livremente usados por especialistas, redistribuídos e reutilizados, inclusive para a criação de *softwares* e aplicativos (NEVES, 2013). De fato, o Brasil foi o primeiro país do mundo a constar em sua Lei de Acesso a Informação a publicação de dados em formato aberto. Em 11 de maio de 2016, a

¹⁵ Para mais detalhes sobre os processos de implementação das Leis de Acesso à Informação na América Latina e no Caribe, recomenda-se o e-book: *Transparency and accountability: Journalism and access to public information in Latin America and the Caribbean. A Report of the 2013 Austin Forum on Journalism in the Americas. 2013.*

presidente da república Dilma Rousseff, antes de ser afastada do cargo, assinou o Decreto nº 8.777¹⁶ (BRASIL, 2016), que visa ampliar a Lei de Acesso à Informação e facilitar o acesso a dados públicos ao instituir a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal¹⁷. Mais notadamente, o decreto regulamenta a abertura de dados no Governo Federal: fica a cargo de cada ministério apresentar um plano de dados abertos (PDA) construído a partir de demandas da sociedade e, além disso, está prevista a criação de catálogos que obrigam os ministérios a fazer um inventário de informações (como dicionários), inclusive daquelas sigilosas. Ainda seguindo o Decreto nº 8.777/2016, a Administração Pública Federal oficializa a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA), responsável pela política de dados abertos do Governo Federal.

3.2 A Atuação do Brasil em iniciativas internacionais: o caso da *Open Government Partnership*

Nos últimos anos, o Brasil consolidou seus compromissos de transparência e abertura de dados públicos junto a organizações multilaterais como a *Open Government Partnership* (OGP, ou Parceria para Governo Aberto)¹⁸. Com o objetivo de promover a transparência, lutar contra a corrupção e usar novas tecnologias para reforçar a governança democrática, a OGP foi iniciada em setembro de 2011, quando os oito países fundadores (Brasil, Estados Unidos, Reino Unido, Indonésia, México, Noruega, Filipinas e África do Sul) aprovaram a Declaração de Governo Aberto (*Open Government Declaration*)¹⁹ e anunciaram seus planos de ação nacionais.

O Brasil teve participação importante na fundação da OGP. No mesmo ano em que foi aprovada a Lei de Acesso à Informação brasileira, o país iniciou os diálogos

¹⁶ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8777.htm. Acesso em 29 de agosto de 2016.

¹⁷ Valdez e Luft (2016) mostram que a LAI corresponde aos oito princípios básicos dos dados abertos governamentais. Ao passo que Corrêa, de Paula e colegas (2017) reforçam a previsão dos dados abertos pela LAI brasileira e concluem que a lei ainda é pouco utilizada nestes termos.

¹⁸ Disponível em: www.opengovpartnership.org/ Acesso em: 04 de agosto de 2016.

¹⁹ Disponível em: <http://www.opengovpartnership.org/about/open-government-declaration>. Acesso em: 07 de agosto de 2016.

com os Estados Unidos e outros países interessados no tema: “Em uma iniciativa inédita, os países convidaram organizações da sociedade civil para formar um grupo cujo objetivo é produzir compromissos concretos dos governos para a promoção da transparência, o empoderamento dos cidadãos, a luta contra a corrupção e a utilização de tecnologias que fortaleçam a governança” (NEVES, 2013, p. 3).

Hoje, 75 países são membros da iniciativa OGP²⁰ e comprometem-se a respeitar os princípios do governo aberto e transparente ao assinar a Declaração de Governo Aberto, o que demonstra, além de empenho para o provimento da transparência pública, o esforço destes países no combate à corrupção ao tornarem seus dados públicos aos cidadãos o mais prontamente possível.

À medida que a proposta ganhava forma, chegou-se a um consenso dos critérios que seriam utilizados para delimitar os países que estariam elegíveis para participar do grupo: a transparência fiscal, a participação cidadã, a abertura de informações sobre mandatários de cargos eletivos e membros do alto escalão e uma legislação de acesso a informação (NEVES, 2013, p. 15).

Durante seu primeiro ano de existência (até setembro de 2012), a OGP foi copresidida pelo Brasil, que é um dos membros do Comitê Diretor da OGP Internacional (o país foi reeleito, em julho de 2014, para um mandato de três anos, a ser iniciado em outubro deste mesmo ano). Em abril de 2012, Brasília sediou o primeiro encontro da OGP. Mais de 73 países enviaram mais de 1200 delegações para o evento (FUNG, 2013). Na ocasião, o Brasil dividia a copresidência da OGP com os Estados Unidos e foi feita a troca dos Estados Unidos pelo Reino Unido na coliderança.

A OGP auxilia a criação dos Planos de Ação (PAs) bianuais para estimular iniciativas de governo aberto, levando em consideração as áreas que cada país-membro precisa desenvolver mais. No Brasil, o Comitê Interministerial de Governo Aberto (CIGA) foi criado para operacionalizar essas ações, composto por dezoito ministérios e coordenado pela Casa Civil da Presidência da República. Desde o 1º Plano de Ação do Brasil, o país assumiu compromissos relativos à transparência e à

²⁰ Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/countries>. Acesso em 12 de abril de 2017.

publicação de dados abertos (POSSAMAI, 2016), como a criação do Portal de Dados Abertos, que foi previsto como um compromisso do primeiro Plano de Ação.

Em 2013 houve a pactuação de novos compromissos (2º Plano de Ação), dentre eles: a) Abertura dos dados da execução do orçamento da União e das compras governamentais; b) Disseminação da cultura de abertura de dados públicos junto a governos locais; c) Tecnologias de suporte e modelos de licenciamento para a publicação de dados abertos; d) Proposta de disponibilização de informações dos sistemas governamentais em formatos de dados abertos. (FNDE, 2016, p. 11).

Além disso, firmou-se que o processo de criação dos PAs deve envolver uma série de discussões com a sociedade civil e cidadãos em geral em encontros presenciais e pelo ambiente digital. Mais uma vez, os compromissos assumidos pelo governo brasileiro no terceiro PA, em 2016, remetem ao fortalecimento de iniciativas de transparência e dados abertos, inclusive a níveis municipal e estadual.

4. Iniciativas

Vimos, no tópico anterior, que a transparência pública tem ganhado espaço como um direito fundamental em regimes democráticos através da obrigatoriedade da publicação de dados e informações, e a adoção de todas estas medidas, leis e normas voltadas para a austeridade fiscal do país são exemplos disso. A promulgação destas leis e as conseqüentes ações administrativas delas decorrentes tornaram-se instrumentos importantes para o controle do cidadão sobre a coisa pública e, consecutivamente, para o combate à corrupção (NEVES, 2013). Nesta seção, destacaremos duas medidas importantes para a publicação de dados e efetividade da transparência pública (as chamadas “ações administrativas”):

(1) a criação, em 2004, do Portal da Transparência do Governo Federal²¹, pela extinta Controladoria-Geral da União²². Considerado uma das principais bases da política de transparência proativa do Governo Federal, o Portal da Transparência é

²¹ Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em 27 de julho de 2016. O portal foi formalizado pelo Decreto 5.482 de 30 de junho de 2005. Sua criação deve-se, sobretudo, à aprovação da Lei Complementar 101, a LRF.

²² Desde maio de 2016 o Portal da Transparência é mantido pelo Ministério da Transparência Fiscalização e Controle. A substituição da CGU por este ministério foi feita pelo presidente (à época interino) Michel Temer.

um instrumento que viabiliza o controle social e a transparência pública. Por meio dele, a sociedade pode acompanhar detalhadamente e fiscalizar onde estão sendo gastos os recursos do Poder Executivo Federal²³ (MORAIS et al., 2015). O desenvolvimento e reestruturação do portal (para melhorar sua usabilidade e interatividade, etc.) é um dos compromissos assumidos pelo Brasil como parte do Plano de Ação Brasileiro na Parceria para Governo Aberto (OGP). Nele, como já indicamos anteriormente, estão reunidas uma grande quantidade de conteúdo a respeito de despesas, receitas, convênios e gastos em geral de todo o governo. O portal inclui ainda *hotsites* criados com a intenção de dar destaque a temas proeminentes (como Copa do Mundo e Olimpíadas), além de um serviço de busca avançada, com opções de refinamento que consideram as características dos documentos (ver Figura 1 abaixo). É possível também fazer *download* de tabelas e gráficos.

Segundo Neves (2013), ao colocar *online* estas seções específicas para a divulgação de informações sobre gastos com a realização da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016, o Brasil adotou atitudes “sem precedentes internacionais” (NEVES, 2013, p. 7).

A medida foi fortalecida pela criação da Câmara de Transparência da Copa, instituída pelo Comitê Gestor da Copa de 2014 cuja atribuição é estabelecer as diretrizes do Plano Estratégico das Ações do Governo Brasileiro para a realização da Copa do Mundo, segundo o Decreto sem número de 14 de janeiro de 2010. O Portal também ousou ao informar sobre a remuneração de todos os servidores públicos do Governo Federal. (...) Mas se por um lado a criação do Portal da Transparência respondeu a várias perguntas sobre os gastos públicos, por outro levantou vários outros questionamentos. Em resposta, o Governo Federal publicou a Portaria Interministerial de 16 de março de 2006, o qual instituía as Páginas de Transparência Pública. Nestas, os órgãos do Governo Federal deveriam publicar informações complementares sobre a gestão dos recursos, em especial aquelas sobre licitações, contratos e despesas com passagens e diárias. Como conseqüências, a demanda por informações do Portal da Transparência cresce ano a ano. O sítio recebe hoje mais de 8 milhões de visitas por ano e tem uma média de cerca de 400 usuários únicos por mês, os quais navegam

²³ “(...) é visível que o escopo do Portal se ampliou, extrapolando a visão sobre o dinheiro público para uma visão sobre o emprego de recursos públicos. Além das informações sobre as despesas – e também receitas –, o Portal agora informa sobre imóveis funcionais, quadro de servidores, pessoas e organizações impedidas de fazerem contratos com a administração pública. Como instrumento de controle social, o Portal permite acompanhar gastos, arrecadações, entender o objeto de convênios e suas respectivas liberações, verificar se alguma empresa contratada pelo governo estava impedida de fazer contratos, saber quanto foi transferido para um município para um determinado programa ou conhecer os beneficiários dos programas sociais do Governo Federal” (NEVES, 2013, p. 6).

uma média de 10 páginas por visita (NEVES, 2013, p. 7).



FIGURA 1: Portal da Transparência do Governo Federal
FONTE: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/>

Neves (2013) lembra que o Portal chamou a atenção no cenário internacional pelo volume e diversidade de informações disponíveis. Em 2008, por exemplo, o Portal da Transparência brasileiro foi destaque como exemplo de Boa Prática de governança durante o II Congresso dos Estados-Partes da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (NEVES, 2013). De maneira geral, o Portal da Transparência é um dos mais significativos exemplos de eTransparência no âmbito do Poder Executivo brasileiro.

(2) o Portal de Dados Abertos²⁴, mais recente, foi instituído em dezembro de 2011 pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e é mantido pelo Poder Executivo brasileiro. Como suporte, a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA), de 2012, tem como objetivo principal incentivar e direcionar os esforços do Governo Federal na publicação de dados em formato aberto. Foi o início do processo de abertura brasileiro que levou o país a liderar a Parceria para Governo Aberto, já mencionada acima e tida como a maior iniciativa internacional sobre práticas governamentais relacionadas à transparência dos governos, acesso à informação pública e participação. São, como pontua Neves (2013), padrões, tecnologias, procedimentos e mecanismos de controle necessários para atender às condições de disseminação e compartilhamento de dados e informações públicas no modelo de Dados Abertos.

Trata-se de um espaço em que o governo torna disponíveis informações públicas com enfoque em dados abertos e brutos (legíveis por máquinas e não estruturados, por exemplo). O portal hospeda links e metadados que direcionam para o conjunto de dado procurado. Por ser um repositório de dados de diversos órgãos e agências, cabe a cada parte reunir, tratar e tornar seus dados públicos em formatos desejáveis. A organização que disponibiliza a maior quantidade de dados é o Banco Central do Brasil, com 458 conjuntos. Os conjuntos de dados indicados no Portal podem ser filtrados por conjuntos temáticos (saúde, educação, meio ambiente, etc), por órgão responsável e pelo formato de publicação (csv, html, xls, xml, etc).

O Portal Brasileiro de Dados Abertos (ver Figura 2 abaixo) conta hoje com mais de dois mil conjuntos de dados disponíveis. Se, antes, os cidadãos interessados em dados abertos governamentais tinham que buscar estas informações em sites específicos de cada agência governamental, agora os portais de dados abertos funcionam como aglutinadores de diversos conjuntos de dados sobre os mais variados temas. Portais de dados abertos, portanto, possibilitam que dados públicos

²⁴ Disponível em: <http://dados.gov.br/>. Acesso em 27 de julho de 2016. “A exemplo de similares de outros países, o portal busca facilitar o acesso às bases de dados públicas, permitindo que se localize os dados públicos em formato aberto a partir de um único lugar, com uma ferramenta de busca” (NEVES, 2013, p. 14).

de posse do governo sejam acessados mais facilmente. Ferramentas deste tipo criam e disseminam a recente cultura de publicação e utilização de dados abertos no país. Neste portal, bases de dados estão disponíveis para *download*, e podem ser reutilizados por terceiros para quaisquer fins.

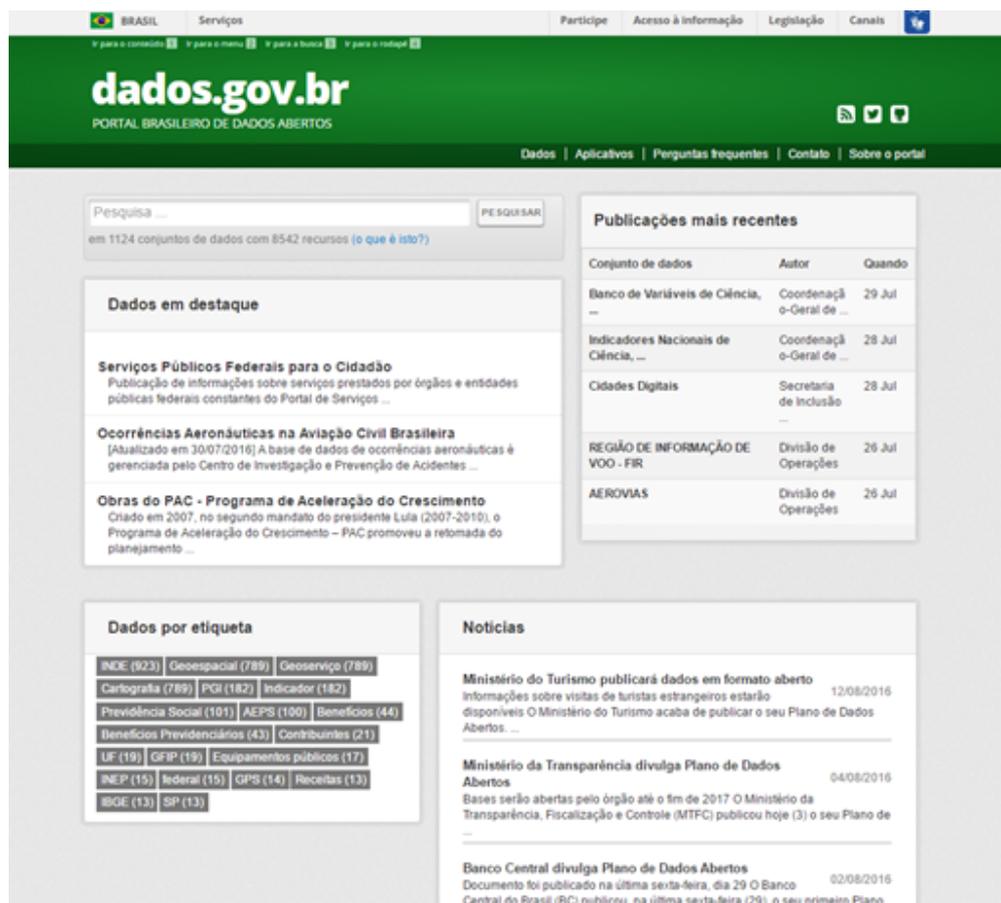


FIGURA 2: Portal de Dados Abertos do governo federal
 FONTE: <http://dados.gov.br/>

5. Discussão e conclusão

Parece não mais restar dúvidas sobre a utilização de meios e ambientes digitais como forma de inovação e renovação das instituições e processos que compõem a democracia liberal (GOMES, 2017). Diante deste cenário, o artigo dedicou-se a expor o ambiente institucional composto por marcos regulatórios, políticas e iniciativas digitais que asseguram a abertura de dados governamentais e

a transparência pública mediante o ambiente digital. Mais do que isso, procuramos discutir aqui que estes fatores institucionais são possíveis de serem implementados e aprimorados através deste mesmo meio digital.

Por se tratar de um fenômeno recente, há um crescente interesse sobre o desenvolvimento de programas de transparência e dados abertos na administração pública brasileira. Entre os avanços legais que asseguram programas deste tipo, destacamos quatro marcos, a saber: 1) o capítulo I da Constituição Federal de 1988; 2) a Lei de Responsabilidade Fiscal; 3) a Lei da Transparência Pública; e 4) a Lei de Acesso a Informação. Na lei da transparência (131), por exemplo, a obrigatoriedade da divulgação de dados e informações governamentais em tempo real só é possível graças às ferramentas e aplicações digitais. De igual maneira, deve-se ao ambiente digital a possibilidade de solicitar informações aos órgãos governamentais com maior facilidade, rapidez e comodidade por intermédio da LAI. Há ainda, no âmbito da LAI, o Decreto nº 8.777 (BRASIL, 2016), que regulamenta a abertura de dados no governo ao instituir a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal.

No contexto internacional, o Brasil avançou em iniciativas de transparência e abertura de dados por intermédio de planos de ação desenvolvidos por parcerias internacionais, especialmente a *Open Government Partnership*. Finalmente, apontamos a relevância das duas principais iniciativas do Executivo Federal nestes quesitos: o Portal da Transparência e o Portal de Dados Abertos.

Apesar do crescente volume de dados e informações disponíveis no Portal de Dados Abertos do governo federal brasileiro, ainda é possível questionar se os formatos de publicação destes dados se encontram dentro do padrão desejável. De acordo com o *Open Data Barometer*²⁵ de 2015, entre 92 países com portais deste tipo, o Brasil ocupa a 17ª posição. O ranking global mostra, entretanto, que apenas uma pequena minoria dos dados disponíveis corresponde a todos os critérios para que sejam considerados realmente abertos. Segundo o *Open Data Index*²⁶ mais recente, também de 2015, este percentual está na casa dos 10%. Para Ubaldi (2013), mais importante do que a criação de portais de dados abertos é que

²⁵ Disponível em: < http://opendatabarometer.org/data-explorer/?_year=2015&indicator=ODB&lang=en >. Acesso em: 20 abril 2017.

²⁶ Disponível em: < <http://index.okfn.org/place/> >. Acesso em: 20 abril 2017.

governos garantam a infraestrutura necessária para que estes dados sejam publicados em formatos realmente abertos. Lourenço, Piotrowski e Ingrams (2017), por outro lado, destacam que há um risco em chamar a atenção para os aspectos técnicos da liberação dos dados e perder o foco do principal objetivo de iniciativas deste tipo, que seria a promoção de *accountability*.

Da mesma maneira, o Portal da Transparência ganha relevância através da publicação de informações sobre as finanças públicas, inclusive, aumentando o poder cognitivo do cidadão e facilitando a descoberta de casos de corrupção, como a iniciativa da sociedade civil Operação Serenata de Amor²⁷, que propõe o cruzamento de dados e informações sobre o orçamento federal publicadas no Portal de Dados Abertos e no Portal da Transparência, por exemplo, para fiscalizar os gastos dos parlamentares, identificar irregularidades e, assim, combater a corrupção parlamentar.

Apesar dos avanços tratados acima, os desafios da eTransparência e dos dados abertos governamentais no âmbito da administração pública são muitos e passam pelo próprio estilo da gestão pública no que diz respeito às rotinas organizacionais, questões tecnológicas, requerimentos legais, etc. Tais aspectos podem incentivar ou, por vezes, desestimular a transparência digital e a abertura dos dados públicos em formato aberto. São alguns destes desafios:

- a) Infraestrutural e técnico - alguns órgãos não conseguem modernizar seus sistemas de informação de maneira a tornar o fluxo de informações mais dinâmico e passível de intercâmbio com os meios digitais de comunicação.
- b) Cognitivo - existem desafios ligados às competências dos gestores, técnicos, desenvolvedores e tomadores de decisão a respeito das formas de empregar as tecnologias na aplicação dos requisitos para desenvolver projetos de eTransparência.
- c) Institucional - a prevalência da cultura do segredo no interior dos órgãos prejudica as iniciativas de abertura de dados e eTransparência.

²⁷ Disponível em: <https://serenatadeamor.org>. Acesso em 18 de abril de 2017.

No caso específico do governo federal brasileiro, Possamai (2016) mostra que alguns fatores institucionais desafiam políticas de transparência e dados abertos governamentais, tais quais: o sigilo de alguns dados e informações sob a guarda estatal, escolhas tecnológicas adotadas pela administração pública brasileira, que dificultam a adoção de novos formatos e padrões, e as dificuldades de implementar uma política transversal (POSSAMAI, 2016). Sobre este último aspecto, na esfera administrativa, um dos desafios recai na questão da cultura organizacional: há instituições cujos órgãos são, por natureza, hierárquicos ou mais burocráticos (PASQUIER; VILLENEUVE, 2007; WONG; WELCH, 2004). É importante reiterar que estas questões de ordem administrativa não variam apenas entre as diferentes instituições, mas que há ainda as variações internas, de departamento para departamento, dentro das mesmas instituições (MEIJER; HART; WORTHY, 2015; PIOTROWSKI, 2010; WELCH, 2012; WORTHY, 2013).

A transparência governamental requer, portanto, uma cultura de abertura na organização, além dos recursos necessários disponíveis (FAIRBANKS; PLOWMAN; RAWLINS, 2007). De todo modo, apesar das possíveis resistências políticas e dificuldades técnicas evidenciadas no processo de liberação de dados e informações públicas na administração pública brasileira, as políticas, marcos regulatórios e iniciativas digitais ressaltados aqui podem ser vistos como facilitadores de um Estado mais transparente, participativo e colaborativo. No caso do Brasil, apesar de todos os avanços, e mesmo com a existência de mecanismos legais que instituem a transparência pública e o acesso a dados abertos governamentais como direitos dos cidadãos, ainda é preciso combater uma cultura política fechada e resistente à abertura de dados e informações (MICHENER; RITTER, 2017).

Referências

ALMADA, 2017. Avaliação da eTransparência em portais de governos nacionais: uma comparação entre Brasil, Estados Unidos e Reino Unido. Tese (Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporâneas) – Universidade Federal da Bahia, UFBA, Brasil.

ALVES, J.; HELLER, P. Accountability from the top down? Brazil's advances in budget accountability despite a lack of popular mobilization. In: **Brookings Institution: Washington**. [s.l.: s.n.]. p. 76–104.

BOULTON, G. The open data imperative, **Insights**, 27(2), 133–138, 2014.

BOULTON, G. et al. Science as a public enterprise: The case for open data. **The Lancet** 377(9778):1633–1635, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 15 de junho de 2016.

BRASIL. **Decreto Nº8.777 de 11 de maio de 2016**. Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8777.htm>. Acesso em: 29 ago. 2016

BRASIL. **Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000**. “Lei de Responsabilidade Fiscal”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em 26 de julho de 2016.

BRASIL. **Lei Complementar 131, de 27 de maio de 2009**. “Lei da Transparência”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp131.htm. Acesso em 26 de julho de 2016.

BRASIL. **Lei de Acesso à Informação Pública: Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**, texto integral disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm> Acesso em 25 de julho de 2016.

CLARKE, A.; MARGETTS, H. Governments and Citizens Getting to Know Each Other? Open, Closed, and Big Data in Public Management Reform. **Policy & Internet**, 6(4), 393–417, 2014.

CORREA, A. S.; DE PAULA, E. C.; et al. Transparency and open government data: a wide national assessment of data openness in Brazilian local governments. **Transforming Government: People, Process and Policy**, Vol. 11 Issue: 1.

DOMINGUEZ, M. **Dados abertos governamentais e democracia digital**: o estado da arte e uma aplicação aos portais de dados abertos de seis prefeituras brasileiras. 2017. Monografia de conclusão de curso. (Bacharelado em Comunicação Social) – Faculdade de Comunicação da Universidade Federal da Bahia, UFBA, Brasil.

DROR, Y. TRANSPARENCY AND OPENNESS OF QUALITY. In: KELLY, M. (Ed.). **Openness and Transparency in Governance: Challenges and Opportunities**. NISPAcee f ed. Maastricht: [s.n.]. p. 62–71.

FAIRBANKS, J.; PLOWMAN, K. D.; RAWLINS, B. L. Transparency in government communication. **Journal of Public Affairs**, v. 37, n. February, p. 23–37, 2007.

FENSTER, M. Transparency in search of a theory. **European Journal of Social Theory**, v. 18, n. 2, p. 150–167, 2015.

FUNG, A. Infotopia: Unleashing the Democratic Power of Transparency. **Politics & Society**, v. 41, n. 2, p. 183–212, 6 maio 2013.

GOMES, W. **20 anos de Política, Estado e Democracia Digitais**: uma “cartografia” do campo. No prelo. 2017.

GOMES, W.; AMORIM, P. K.; ALMADA, M. P. **Novos desafios para a ideia de transparência pública**. VI Congresso Brasileiro de Comunicação e Política. **Anais...2015**

GONZALEZ-ZAPATA, F.; HEEKS, R. The multiple meanings of open government data: Understanding different stakeholders and their perspectives. **Government Information Quarterly**, 2014.

HARLOW, S. Moving Toward Freedom of Information: The Bedrock of Journalism. In: **Transparency and accountability: Journalism and access to public information in Latin America and the Caribbean**. [s.l.] A Report of the 2013 Austin Forum on Journalism in the Americas, 2013.

KUČERA, J.; CHLAPEK, D.; NEČASKÝ, M. Open government data catalogs: Current approaches and quality perspective. In: **International Conference on Electronic Government and the Information Systems Perspective**. Springer Berlin Heidelberg, p. 152-166, 2013.

LOURENÇO, R. P.; PIOTROWSKI, S.; INGRAMS, A. Open data driven public accountability. **Transforming Government: People, Process and Policy**, Vol. 11 Iss 1.

MEIJER, A. Understanding the Complex Dynamics of Transparency. **Public Administration Review**, v. 73, n. 3, p. 429–439, 2013.

MEIJER, A.; HART, P.; WORTHY, B. Assessing Government Transparency: An Interpretive Framework. **Administration & Society**, p. 1–26, 2015.

MICHENER, G.; RITTER, O. Comparing resistance to open data performance measurement: public education in Brazil and the UK. **Public administration**, v. 95, n. 1, p. 4-21, 2017.

MORAIS, M. G. M. et al. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO : UMA ANÁLISE DOS PORTAIS E SÍTIOS ELETRÔNICOS OFICIAIS DAS PREFEITURAS DO RN. **Empírica BR Revista Brasileira de Gestão e Negócios**, v. 2, n. 1, p. 1–20, 2015.

NEVES, O. M. DE C. **Evolução das políticas de Governo aberto no Brasil**. VI Congresso CONSAD de Gestão Pública. **Anais...2013** Disponível em: http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/943/1/C6_TP_EVOLUÇÃO_DAS_POLÍTICAS_DE_GOVERNO.pdf.

UNITED STATES. **Open government directive**. Washington, DC: The White House, 2009. Presidential Document. Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies.

Disponível em: < <https://obamawhitehouse.archives.gov/open/documents/open-government-directive> >. Acesso em: 20 abril 2017.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. Declaração de governo aberto. Brasília, DF: CGU, 2011. Disponível em: < <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/central-de-conteudo/documentos/arquivos/declaracao-governo-aberto.pdf> >. Acesso em: 13 abril 2017.

PAPALOI, A.; GOUSCOS, D. Parliamentary Information Visualization as a Means for Legislative Transparency and Citizen Empowerment? **Journal of Democracy**, v. 5, n. 2, p. 174–186, 2013.

PASQUIER, M.; VILLENEUVE, J.-P. Organizational barriers to transparency: a typology and analysis of organizational behaviour tending to prevent or restrict access to information. **International Review of Administrative Sciences**, v. 73, n. 1, p. 147–162, 1 mar. 2007.

PIOTROWSKI, S. J. The operationalization of municipal transparency: Primary administrative functions and intervening factors. **Transparencia Y privacidad**, v. 1, n. 1, p. 1–13, 2010.

POSSAMAI, A. J. Dados abertos no governo federal brasileiro: desafios de transparência e interoperabilidade. 2016. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, Brasil.

RODRIGUES, F. FOIA in Brazil: Still an Uphill Battle, but a Leap in the Right Direction. In: **Transparency and accountability: Journalism and access to public information in Latin America and the Caribbean**. [s.l.] A Report of the 2013 Austin Forum on Journalism in the Americas, 2013.

SANTANA JUNIOR, J. J. B. et al. Transparência fiscal eletrônica: uma análise dos níveis de transparência apresentados nos sites dos poderes e órgãos dos Estados e do Distrito Federal do Brasil. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade (REPeC)**, v. 3, n. 3, p. 62–84, 2009.

UBALDI, B. Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives. **OECD Working Papers on Public Governance**, n. 22, 2013. Disponível em: < <https://data.gov.br/sites/default/files/library/5k46bj4f03s7.pdf> >. Último acesso em: 30 dez. 2016.

VALDEZ, G.; LUFT, R. Como fazer uma análise independente de portais de dados abertos governamentais? In: **Fórum do Software Livre**, 17, 2016, Porto Alegre, RS. Apresentação (slides). Porto Alegre: FISL, 2016.

WELCH, E. W. The relationship between transparent and participative government: A study of local governments in the United States. **International Review of Administrative Sciences**, v. 78, n. 1, p. 93–115, 22 mar. 2012.

WONG, W.; WELCH, E. Does E-Government Promote Accountability? A Comparative Analysis of Website Openness and Government Accountability. **Governance**, v. 17, n. 2, p. 275–297, 2004.

WORTHY, B. “Some are More Open than Others”: Comparing the Impact of the Freedom of Information Act 2000 on Local and Central Government in the UK. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 15, n. 5, p. 395–414, 2013.