

DISPONIBILIZAÇÃO DOS DADOS GOVERNAMENTAIS ABERTOS PELOS PODERES EXECUTIVOS ESTADUAIS BRASILEIROS

AVAILABILITY OF GOVERNMENT DATA OPEN BY BRAZILIAN STATE EXECUTIVE POWERS

Suélem Viana Macedo

UFV - Universidade Federal de Viçosa – MG

susu.viana@hotmail.com

Josiel Lopes Valadares

UFV - Universidade Federal de Viçosa – MG

adm_josiel@yahoo.com.br

Submissão: 02/08/2019

Aprovação: 30/11/2020

RESUMO

O estudo tem como objetivo geral examinar a disponibilidade de dados abertos nos portais eletrônicos dos poderes executivos dos estados brasileiros. Com relação aos procedimentos metodológicos, a técnica de coleta de dados empregada foi a análise dos Portais de Dados Abertos e do Portal da Transparência dos vinte e seis estados brasileiros e do Distrito Federal. Os dados primários foram coletados a partir de um protocolo, que contemplou a análise de dez itens diferentes, sendo que cada um deles foi agrupado em uma das quatro dimensões elaboradas. Os resultados sugerem que, apesar dos avanços, a publicação estruturada de arquivos em formatos abertos nos governos estaduais ainda é incipiente. As evidências empíricas também indicaram que a regulamentação local dessa política é baixa, que ainda há pouco suporte ao cidadão que busca pelos dados abertos e que os dados orçamentários e financeiros são os mais divulgados em formato aberto.

Palavras Chave: Administração Pública. Governo Aberto. Transparência. Acesso à Informação. Políticas Públicas.

ABSTRACT

The general objective of the study is to examine the availability of open data in the electronic portals of the executive powers of the Brazilian states. Regarding the methodological procedures, the data collection technique employed was the analysis of the Open Data Portals and the Transparency Portal of the twenty-six Brazilian states and the Federal District. Primary data were collected from an analysis protocol, which included analysis of ten different items, each of which was grouped into one of four elaborated dimensions. The findings suggest that despite advances, structured publication of open-format archives in state governments is still incipient. Empirical evidence also indicated that local regulation of this policy is low, that there is still little support for the citizen who seeks open data, and that budget and financial data are the most widely disseminated in open format.

Keywords: Public Administration. Open government. Transparency. Access to information. Public policy.

1. INTRODUÇÃO

A necessidade de serviços públicos de melhor qualidade, de uma gestão pública mais eficiente, inclusiva, livre da corrupção e mais aberta à sociedade são temas que têm suscitado a atenção dos cidadãos, bem como da classe política. Diante desse cenário, diversos países começaram a incorporar às suas agendas públicas estratégias relacionadas às chamadas “políticas de governo aberto” (FRANCOLI; CLARKE, 2014; WIRTZ; BIRKMEYER, 2015). Com base nos princípios da transparência, participação e colaboração, o governo aberto tem se posicionado como um paradigma emergente que tenta responder ao esgotamento dos modelos tradicionais de administração pública, em um mundo no qual as tecnologias de informação e comunicação têm sido cada vez mais usadas (LATHROP; RUMA, 2010).

O conceito de governo aberto, nesse contexto, flui da convicção de repensar a administração pública, transformar a sociedade e contribuir para o desenvolvimento de governos mais transparentes e responsivos às necessidades dos cidadãos (YU; ROBINSON, 2012; CURTIN; HILLEBRANDT, 2012; CRUZ-RUBIO, 2015; MEIJER;). Partindo de tais pressupostos, as políticas de governo aberto vêm ganhando popularidade e espaço na agenda pública, sendo expandidas e multiplicadas em todo o mundo a partir de iniciativas que facilitam o direito de acesso à informação e a abertura de dados públicos (EVANS; CAMPOS, 2013).

Em termos gerais, tais estratégias relacionadas começaram a se disseminar com maior frequência por diversos países a partir de 2009, quando o governo americano, ampliando as noções anteriores sobre o tema, implementou uma nova iniciativa de governo aberto (OBAMA, 2009; PIOTROWSKI, 2015). Como fruto de um debate internacional, em setembro de 2011 foi criada a Parceria para Governo Aberto (*Open Government Partnership – OGP*), firmada por um grupo de oito países fundadores, incluindo o Brasil (LEE; KWAK, 2012; BURLE *et al.*, 2015). O objetivo dessa iniciativa internacional é assegurar compromissos concretos por parte dos governos sob os princípios de transparência, participação, *accountability* e tecnologia e inovação (CUNHA *et al.*, 2015).

No que se refere à promoção da transparência, os dados governamentais abertos (DGA) começaram a se difundir como um caminho para que o governo aberto se concretizasse (SILVA, *et al.*, 2014). Assim, desde que passou a integrar a OGP, o governo federal brasileiro tem realizado ações que buscam consolidar o compromisso firmado, dentre as quais encontra-se a disponibilização de dados governamentais em formatos abertos (BURLE *et al.*, 2015; KLEIN; LUCIANO; MACADAR, 2015). Entretanto, as iniciativas relacionadas ao governo aberto e, mais especificamente, à difusão dos dados governamentais abertos, vêm ocorrendo de forma mais visível no nível federal, sendo pouco abordada e divulgada no contexto dos poderes executivos estaduais e municipais.

No caso do Brasil, a informatização das atividades internas do governo e da comunicação com os cidadãos têm sido realizadas, principalmente, pela construção de portais governamentais eletrônicos que concentram e disponibilizam os dados públicos. Deste modo, para compreender o potencial desses mecanismos de acesso à informação em um ambiente diverso do governo federal brasileiro, no qual a política de dados abertos é mais estruturada, esta pesquisa tomou como objeto de estudo os poderes executivos dos estados brasileiros e do Distrito Federal.

Nesse contexto, o presente estudo buscou responder o seguinte questionamento: De que maneira os poderes executivos estaduais brasileiros têm implementado os dados

governamentais abertos em seus governos? Assim, o objetivo geral consistiu em examinar a disponibilidade de dados abertos nos portais eletrônicos dos poderes executivos dos estados brasileiros, construindo um panorama geral dessa política nos governos estaduais. Em termos de avanços teóricos e empíricos, esta pesquisa pode indicar áreas que merecem ser priorizadas na gestão pública dos estados, não apenas no sentido de formular estratégias de divulgação dos seus dados governamentais, mas, também, na promoção de medidas que busquem fomentar o uso das informações disponibilizadas pelos cidadãos.

2. IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL

Várias definições tentam contextualizar a ideia de política pública e o seu processo de construção. Um dos conceitos mais conhecidos é o de Thomas Dye (1972, p. 2), segundo o qual entende-se como política pública “tudo o que um governo escolhe fazer ou deixar de fazer”. Para além do seu conceito, alguns autores analisam as políticas públicas como um ciclo deliberativo formado por um processo dinâmico (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013), chamado ciclo de políticas públicas. Essa forma de análise vê a política como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios. Dentre suas etapas vale destacar o processo de implementação, fase em que a política sai do papel e é colocada em prática.

Segundo Ferreira e Medeiros (2016, p. 777), a implementação pode ser entendida como “a operacionalização de uma decisão política, comumente estabelecida em uma lei, um programa ou mesmo em uma decisão judicial, constituindo-se em uma série de decisões e ações direcionadas a colocar uma decisão de governo em prática”. Nesse sentido, o processo de implementação é a fase do ciclo que tem como objetivo estabelecer ações para colocar em prática a política pública formulada pelos atores decisores, a fim de permitir o alcance ao público alvo (FREY, 2000). De modo geral, as duas principais correntes teóricas que tratam dos processos pelos quais as políticas são traduzidas em ações referem-se aos modelos *top-down* e *bottom-up* (HILL; HUPE, 2002).

O modelo *top-down* enfatiza a separação entre a política e a administração, enfocando o controle e a hierarquia, de modo que a implementação começa onde a política acaba (LOTTA, 2014). Assim, a política deve ser feita no topo e executada pelos agentes de acordo com os objetivos inicialmente formulados. Nesta perspectiva, como os planos devem ser implementados exatamente como foram concebidos, não há lugar para o exercício da discricionariedade por parte dos implementadores. Já o modelo *bottom-up* compreende que o processo de implementação transforma e adapta as políticas originais, de modo que pode haver modificação das intenções ao longo das ações (LOTTA, 2014). Essa visão enxerga a política pública como flexível e apta a se adaptar a possíveis alterações que podem justamente levar a diferentes resultados.

Independentemente do modelo adotado, a maior preocupação nos estudos de implementação tem sido compreender as razões das diferenças entre a política formulada e a política que é efetivamente realizada (SUBIRATS, 2006; FERREIRA; MEDEIROS, 2016). Isso ocorre devido ao fato de muitas vezes os resultados de determinadas políticas não corresponderem ao que foi projetado no momento em que foram formuladas. De acordo com Ollaik e Medeiros (2011), por meio de instrumentos governamentais, como as regras, as políticas públicas são estruturadas na tentativa de pautar o comportamento dos atores, os recursos a serem utilizados e o modo de utilização desses pelos envolvidos quanto ao alcance dos objetivos inicialmente pretendidos.

Quando se fala em políticas de acesso à informação na administração pública brasileira, pode-se dizer que por diversos anos perdurou a cultura do segredo (OLIVEIRA JUNIOR; JORDÃO; CASTRO JUNIOR, 2014). Para Paes (2012, p. 04) “as políticas

informacionais dos Estados, muitas vezes se reduzem ao desenvolvimento de programas e planos de caráter imediatista para concretizar suas decisões informacionais”. Por tal razão, muitas vezes privilegia-se os programas e as ações voltadas para a implementação de mecanismos de infraestrutura tecnológica que facilitam o fluxo da informação.

As alterações legislativas mais consistentes vinculadas à publicidade ocorreram após a Constituição Federal (BRASIL, 1988), que ampliou os controles internos e externos da gestão pública, bem como elevou a publicidade à categoria de princípio fundamental do estado democrático de direito (BERNARDES; SANTOS; ROVER, 2015). Todavia, a previsão constitucional acerca desse direito não foi o suficiente para que o sigilo dos dados públicos fosse superado (ANGÉLICO; TEIXEIRA, 2012).

Tal fato, por conseguinte, estimulou a promulgação da Lei Complementar nº. 101/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000), cuja finalidade era institucionalizar a responsabilidade na gestão fiscal e instigar a ação planejada. Posteriormente, a referida lei teve acréscimos, por meio da Lei Complementar nº 131/09 (BRASIL, 2009), sendo estabelecida a disponibilização, em tempo real, de informações detalhadas sobre a execução orçamentária, criando os conhecidos Portais da Transparência. Operacionalizados por meio da internet, tais portais permitem aos interessados acessar as bases de dados financeiros e orçamentários do governo, podendo filtrar as informações que deseja consultar (RIBEIRO; MATHEUS; VAZ, 2010).

Segundo Michener (2010) a disseminação da política pública de acesso a informação no mundo ganhou destaque entre 1999 e 2009 por pressão internacional. Mendel (2009) também afirma que a popularização de Leis de Acesso à Informação está ligada, ainda, às ondas de democratização e à evolução e popularização da tecnologia da informação, que abriu novas possibilidades devido à existência de instrumentos facilitadores do fluxo e disponibilização de informação. Dessa forma, além das parcerias internacionais anteriormente firmadas, um fator que propiciou o desenvolvimento dos dados governamentais abertos foi o avanço das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs). Por meio delas tornou-se possível ofertar bases de dados em estado bruto, que podem ser manipuladas, filtradas ou cruzadas com outras, possibilitando, ainda, a elaboração de novas aplicações pelos cidadãos.

Ademais, a questão dos dados abertos no Brasil teve um marco importante em 2011, quando o país, junto a outros sete, tornou-se membro fundador da Parceria para Governo Aberto (*Open Government Partnership* - OGP). Esta iniciativa internacional tem como objetivo incentivar práticas governamentais voltadas à transparência, participação cidadã, *accountability* e tecnologia e inovação, que constituem os pilares da parceria (LEE; KWAK, 2012).

Segundo a OGP (2014), com relação à transparência, as informações sobre as atividades do governo devem ser abertas, compreensíveis, tempestivas, livremente acessíveis e atenderem ao padrão básico de dados abertos. No que diz respeito à participação cidadã, o governo deve procurar mobilizar a sociedade para debater, colaborar e propor contribuições que levam a um governo mais efetivo e responsivo. Já a *accountability* é estabelecida a partir de regras e mecanismos que colocam como os atores justificam suas ações, atuam e aceitam as responsabilidades que lhes são incumbidas. Por fim, no que se refere a tecnologia e inovação, o governo deve reconhecer a importância das novas tecnologias no fomento à inovação provendo acesso à tecnologia e ampliando a capacidade da sociedade de utilizá-la.

As iniciativas do Brasil, como membro fundador da OGP começaram com o lançamento do 1º Plano de Ação Nacional em 2011, que estabelecia 32 compromissos em governo aberto para implementação em 2 anos. Entre as ações implementadas, destacam-se: o Sistema Federal de Acesso a Informação, que proporcionou ao Governo Federal o ambiente adequado para a implementação da Lei de Acesso à Informação – LAI, a reestruturação do

Portal da Transparência, a criação da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos – INDA – e do Portal Brasileiro de Dados Abertos (OGP, 2011).

Dando continuidade, em 2013 foi lançado o 2º Plano de Ação brasileiro. Para corrigir os erros do processo de construção do plano anterior, a Controladoria Geral da União constituiu um grupo de trabalho com a Secretaria Geral da Presidência da República e mais 10 organizações da sociedade civil para discussão de propostas e ações em governo aberto (OGP, 2013). Dentre os compromissos assumidos, destacam-se o Programa Brasil Transparente, a Construção Participativa do Sistema Federal de Ouvidorias, a abertura dos dados da execução do orçamento da União, das compras governamentais, a disponibilização de informações dos sistemas governamentais em formatos de dados abertos OGP (OGP, 2013).

Em 2016, foi construído do 3º Plano de Ação Nacional, cuja pretensão foi apoiar os meios para se implementarem compromissos com potencial transformador e que reforcem as iniciativas de Governo Aberto no Brasil. O 3º Plano contém 16 compromissos e contou com a participação de entes subnacionais e os Poderes Legislativo e Judiciário (OGP, 2016). No mesmo ano também foi editado o Decreto nº 8.777 (BRASIL, 2016), que instituiu a política de dados abertos do poder executivo federal, bem como a Resolução nº 3/2017 (BRASIL, 2017), que aprovou as normas sobre elaboração e publicação de Planos de Dados Abertos.

Já em 2018 foi lançado pelo governo federal brasileiro o 4º Plano de Ação do Brasil na OGP (OGP, 2018). Assim, como no Plano anterior, o processo de construção dos compromissos foi norteado por um trabalho colaborativo entre governo e sociedade. O referido plano estabeleceu, em geral, 11 compromissos a serem atingidos, nos quais se inclui a necessidade de desenvolver ações colaborativas para disseminar conhecimento e mapear boas práticas de governo aberto com vistas a promover o engajamento subnacional.

Feita essa contextualização, considera-se que a implementação da política de acesso à informação no Brasil está relacionada à formulação de leis de nível federal que estabelecem normas relativas à disponibilização dos dados públicos aos cidadãos, cabendo aos estados e municípios regulamentarem a matéria em suas unidades federativas. Assim, a disposição de informar e o compromisso com o cumprimento das exigências legais por parte dos líderes dos governos devem ser levados em consideração quando se pensa em uma política pública voltada para o acesso à informação (FILHO, 2005). Entretanto, muitas vezes os governos privilegiam os programas e as ações voltadas para a implementação de mecanismos de infraestrutura tecnológica que facilitam o fluxo da informação, não havendo uma vontade política em solucionar, de maneira efetiva, as assimetrias informacionais existentes entre o governo e os cidadãos (PAES, 2011; ABDALA; TORRES, 2016)

Além disso, uma política pública não sai do papel de forma automática e, embora a norma constitua um importante instrumento para a sua implementação, ela representa apenas um ponto de partida e não um fim em si mesma (RODRIGUES; MICHENER, 2018). Os cidadãos não têm condições de solicitar algo que não sabem que existem. Deste modo, uma política voltada para a abertura de dados deve se estender para uma relação mais clara e direta com o cidadão e com as organizações da sociedade civil, para que seja possível dar utilidade às informações disponibilizadas, propor ações, apurar responsabilidades e promover sanções.

3. GOVERNO ABERTO E DADOS GOVERNAMENTAIS ABERTOS

Embora pareça ser um termo atual, fazendo um apanhado histórico, a palavra governo aberto foi empregada inicialmente em 1811 no Reino Unido, atrelado à igualdade na garantia de direitos civis dos cidadãos, e, posteriormente, em 1875, nos Estados Unidos, no sentido de que um governo aberto possibilitaria o povo agir de modo conjunto com as instituições legais (OLIVEIRA; CKAGNAZAROFF, 2018). Anos depois, o termo foi usado no Movimento pela

Liberdade de Informação nos EUA, entre as décadas de 1950 a 1970, como sinônimo de acesso às informações públicas (SANDOVAL-ALMAZAN; GIL-GARCIA, 2014).

Tal significado continuou sendo empregado até a primeira década do século XXI, quando a expressão começou a ganhar novos contornos. O ponto de partida para que o termo governo aberto tornasse mais conhecido ocorreu em 2009, quando o presidente dos EUA, Barack Obama, assinou o *Memorandum on Transparency and Open Government*, oficializando a abertura do seu governo aos seus cidadãos (LEE; KWAK, 2012). Diferentemente do conceito anterior, o presidente americano ampliou a ideia de governo aberto, estabelecendo como princípios basilares a transparência, participação e colaboração (LATHROP; RUMA, 2010).

Independente da conceituação defendida, há o consenso de que um governo aberto deve buscar a melhoria dos níveis de transparência e acesso à informação, por meio da abertura de dados públicos e reutilização de informações do setor público; a promoção da participação dos cidadãos na formulação e implementação de políticas públicas; bem com o incentivo à criação de oportunidades de colaboração e inovação entre os vários intervenientes, especialmente, entre governo, sociedade civil e do setor privado (RAMÍREZ-ALUJAS, 2012; JETZEK, *et al.*, 2013; BERBERIAN; MELLO; CAMARGO, 2014; PEÑA, 2016).

Com o avanço das tecnologias de informação e comunicação (TICs), a prática de governo aberto, no que diz respeito ao acesso à informação, passou gradativamente a utilizar a internet e os recursos tecnológicos de processamento e disseminação de grandes volumes de dados públicos em meios eletrônicos, os chamados dados abertos (RIBEIRO; MATHEUS; VAZ, 2010; LUCIANO; WIEDENHOFT; SANTOS, 2018). Em termos conceituais, os Dados Governamentais Abertos (DGA) podem ser entendidos como a publicação e disseminação das informações do setor público na *web*, compartilhados em formato bruto e aberto, compreensíveis logicamente, de modo a permitir sua reutilização, modificação e compartilhamento em aplicações desenvolvidas pela sociedade (W3C, 2009).

Segundo Eaves (2009) três leis devem ser observadas para que um dado seja considerado aberto: se ele não pode ser encontrado e indexado na internet, ele não existe; se não estiver aberto e disponível em formato compreensível por máquina, ele não pode ser reaproveitado; e se algum dispositivo legal não permitir sua replicação, ele não é útil. Além disso, conforme definido por um grupo de especialistas do Open Gov Data, em 2007, os dados governamentais abertos estão sujeitos a oito princípios:

Quadro 01. Princípios dos Dados Governamentais Abertos

Princípios	Definição
Completos	Todos os dados públicos são disponibilizados. Dados públicos são dados que não estão sujeitos a limitações válidas de privacidade, segurança ou controle de acesso, reguladas por estatutos.
Primários	Os dados são publicados na forma coletada na fonte, com a mais fina granularidade possível, e não de forma agregada ou transformada.
Atuais	Os dados são disponibilizados o quanto rapidamente seja necessário para preservar o seu valor.
Acessíveis	Os dados são disponibilizados para o público mais amplo possível e para os propósitos mais variados possíveis.
Processáveis por máquina	Os dados são razoavelmente estruturados para possibilitar o seu processamento automatizado.
Acesso não discriminatório	Os dados estão disponíveis a todos, sem que seja necessária identificação ou registro.
Formatos não proprietários	Os dados estão disponíveis em um formato sobre o qual nenhum ente tenha controle exclusivo.
Livres de licenças	Os dados não estão sujeitos a regulações de direitos autorais, marcas, patentes ou segredo industrial. Restrições razoáveis de privacidade, segurança e controle de acesso podem ser permitidas na forma regulada por estatutos.

Fonte: Elaborado pelos autores conforme Open Gov Data (2007).

O W3C (2010) também defende que a disponibilização dos dados governamentais abertos deve observar três frentes. A primeira delas diz respeito a construção do marco regulatório para definição das regras relativas à disponibilização dos dados. A segunda refere-se ao acesso ao público, operacionalizado por meio da internet. A terceira, por fim, é relativa à capacitação de profissionais dos órgãos públicos para que possam utilizar as tecnologias. Além de promover a transparência, a abertura de dados governamentais também pode fomentar o controle social e proporcionar novas formas de comunicação entre a sociedade e o governo (RIBEIRO; MATHEUS; VAZ, 2010; HARRISON, *et al.*, 2012; UBALDI, 2013).

Todavia, para que isso seja possível, é imprescindível que os cidadãos tenham à disposição ferramentas que possam garantir-lhes o acesso a esse tipo de dados. Quanto a esse ponto, Sucha, Grönlund e Janssen (2015) sugerem que o desenvolvimento de campanhas de comunicação e sensibilização do cidadão, a promoção de eventos que estimulem o desenvolvimento de novas formas de utilização dos dados disponibilizados e a manutenção de um sistema de suporte ao cidadão que seja capaz de orientá-lo em caso de dúvidas, são medidas que também podem ajudar a dar a sustentabilidade às iniciativas de dados abertos.

Conforme aponta Diniz (2009, p. 8) “a disponibilização de dados governamentais abertos só tem valor se houver interesse da sociedade civil em reutilizá-los, dando a eles novos significados segundo o seu interesse e conveniência”. Deste modo, não há como atribuir valor à disponibilização de dados governamentais abertos se os cidadãos não tiverem interesse em acessá-los e utilizá-los. Assim, a oferta dos dados governamentais abertos depende de um aparato institucional que materialize e efetive a sua utilização pelos cidadãos, promovendo uma cultura de abertura de dados.

4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para o alcance do objetivo proposto por esta pesquisa, optou-se por um estudo de casos múltiplos, de caráter descritivo, que abarcou os poderes executivos dos vinte e seis estados brasileiros e do Distrito Federal. Quanto à escolha dos casos analisados, a pretensão de abarcar os poderes executivos estaduais brasileiros deve-se ao fato de que dentre os compromissos assumidos pelo governo federal, foi colocada a meta de ampliar o conhecimento dos atores estratégicos das instâncias governamentais subnacionais e das organizações da sociedade civil sobre as ferramentas de governo aberto, nas quais se incluem os dados governamentais abertos.

A técnica de coleta de dados empregada foi a análise dos Portais de Dados Abertos e do Portal da Transparência dos poderes executivos estaduais. A fonte principal utilizada foram dados primários coletados a partir de um modelo de análise que, seguindo os estudos de Cunha *et al.* (2015) contém quatro dimensões. A primeira inclui as informações gerais de identificação de arquivos em formato aberto no *site* observado. A segunda dimensão está relacionada à política de dados abertos. Quanto a este ponto, buscou-se identificar a existência de uma política de dados abertos no governo pesquisado, verificando se há uma regulamentação específica já definida. Também foi observado se os portais disponibilizam um catálogo de dados abertos.

A terceira dimensão, por sua vez, diz respeito às facilidades ofertadas pelos portais aos cidadãos. O objetivo foi detectar se os portais analisados estão diretamente interligados aos portais principais do governo e a outros portais de dados abertos. Além disso, verificou-se, também, se os dados estavam hospedados em *site* do próprio governo e se os aplicativos criados a partir dos dados disponíveis são divulgados. Por fim, a quarta dimensão identificou quais áreas ou grupos temáticos da gestão pública ofertam dados abertos em cada governo

pesquisado. As dimensões mencionadas e suas respectivas variáveis encontram-se delimitadas no modelo de análise seguinte:

Quadro 2. Modelo de análise

Dimensões	Variáveis
Identificação de arquivos em formato aberto	Existência de um portal específico para disponibilização de dados abertos
	Divulgação de arquivos em formatos abertos em seus portais de transparência
	Sistematização dos dados abertos em abas próprias dentro dos portais de transparência
Política de dados abertos	Existência de uma política de dados abertos e de uma regulamentação específica
	Disponibilização de um catálogo de dados abertos
Facilidades do Portal	Divulgação dos aplicativos criados a partir dos dados disponíveis
	Existência de interligação direta entre os portais pesquisados e outros portais de dados abertos/transparência do governo analisado
	Existência de interligação direta entre os portais de dados abertos/transparência e o portal principal do governo analisado
	Hospedagem dos dados abertos em <i>site</i> do próprio governo
Identificação das áreas Temáticas	Identificação das áreas que ofertam dados abertos em cada governo pesquisado

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Cunha *et al.* (2015).

Vale ressaltar, a propósito, que neste estudo foram considerados dados abertos os arquivos fornecidos com as extensões CSV, XML, JSON e ODF. Não se enquadraram na análise os documentos nos formatos XLS e PDF, pois eles não são acessíveis por máquinas e não possuem um formato não proprietário (CUNHA *et al.*, 2015).

Para identificação das *homepages* dos governos foi utilizada a plataforma de busca online do Google (<http://www.google.com.br>), adotando-se como expressão padrão “Dados Abertos do estado de [nome do estado]” ou, caso o portal não fosse encontrado, por meio dos termos “Portal da Transparência do estado de [nome do estado]”. Identificada a existência do Portal de Dados Abertos no governo pesquisado, prosseguiu-se com o preenchimento do instrumento de coleta.

Nos casos em que não foram encontrados portais específicos foi feita a análise dos Portais da Transparência, na qual verificou-se a existência de um local próprio para a hospedagem dos dados abertos. Nos portais em que não foram localizadas abas em que os dados abertos estivessem sistematizados, investigou-se a presença de arquivos no formato aberto de modo geral. Em ambos os casos a coleta dos dados foi realizada por meio do preenchimento do instrumento de pesquisa elaborado conforme o modelo de análise constante no Quadro 2. Nos estados em que foram identificados Portais de Dados Abertos, também analisou-se a presença de sistematização dos dados em seus Portais da Transparência.

A pesquisa empírica nos portais eletrônicos ocorreu nos meses de outubro e novembro de 2017. Os dados provenientes da análise dos *sites* foram tabulados e consolidados em uma planilha de Excel. Técnicas básicas de estatística descritiva como análise de frequência foram realizadas com o auxílio do *software* IBM SPSS Statistics 20.0.

Por meio de uma escala nominal, foi atribuído a cada uma das variáveis contidas nas três primeiras dimensões o valor 01 (não), quando não constatada a presença do item analisado no *site* consultado, o valor 2 (incompleto), caso o item avaliado não estivesse inteiramente presente e o valor 3 (sim) para as hipóteses em que os *sites* apresentaram exatamente a informação que se buscava. A tabulação das variáveis da quarta dimensão, que referem-se a identificação das áreas da gestão pública que ofertam dados abertos em cada governo pesquisado, foi realizada a partir da observação e descrição dos grupos temáticos encontrados em cada *site* analisado. Os resultados da análise dos dados são apresentados na seção seguinte.

5. RESULTADOS E DISCUSSÕES

5.1. Disponibilização de Arquivos em Formatos Abertos

A primeira dimensão analisada foi composta por duas variáveis que buscaram identificar a existência de um portal específico para disponibilização de dados abertos e/ou a divulgação dos mesmos em seus Portais da Transparência. Analisando os resultados, observou-se uma tendência de liberação de dados governamentais em formato aberto pelos estados brasileiros. Dentro do universo pesquisado os arquivos em formato aberto estão presentes em 81,5% dos governos. Apenas nos estados do Acre, Amapá, Bahia, Rondônia e Roraima não foi identificada a disponibilização de dados abertos, seja em portal específico ou no Portal da Transparência.

Contudo, as iniciativas de sistematização dos dados abertos em portais exclusivos ou em abas próprias dentro dos Portais da Transparência ainda são pequenas. Foram encontrados apenas cinco governos (18,5% do total) com Portal de Dados Abertos, sendo eles o de Alagoas, Pernambuco, Paraíba, São Paulo e Rio Grande do Sul. Outros oito (29,5% do total) apresentaram dados abertos sistematizados em uma aba específica do Portal da Transparência. Todos que apresentaram portal próprio também disponibilizaram seus dados em formato aberto em seus Portais da Transparência.

Em relação à distribuição geográfica, a região norte foi a que apresentou piores resultados, sendo que dos sete estados, em quatro deles não foi encontrado nenhum tipo de arquivo disponibilizado em formato CSV, XML, JSON e ODF e nos outros três foram localizados dados abertos não estruturados no Portal da Transparência. Na Figura 1 visualiza-se a distribuição geográfica das iniciativas estaduais de disponibilização de Dados Abertos:

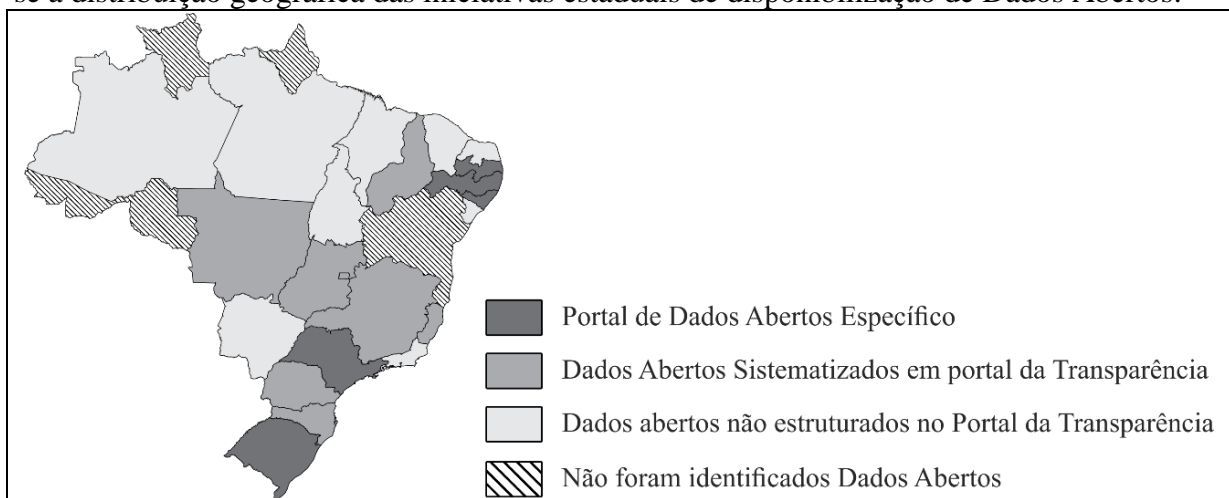


Figura 1. Estados com arquivos em formato aberto

Fonte: Elaborado pelos autores conforme dados da pesquisa.

Os resultados apresentados evidenciam que somente 48% das unidades federativas analisadas oferecem dados em formato aberto em portais próprios ou de forma estruturada nos portais da transparência. Esse panorama torna-se mais crítico quando se analisa a região norte do país, na qual não há sequer sistematização dos dados abertos disponibilizados. A região nordeste, por outro lado, mostrou um resultado até então inesperado. Dos cinco estados que possuem portais específicos de dados abertos, três deles estão localizados na região.

Estudos como os de Zuccolotto e Teixeira (2014) apontaram que a transparência nos estados brasileiros é influenciada pelas suas condições fiscais, bem como por suas condições socioeconômicas. Segundo os referidos autores, tais evidências indicam que estados com melhores condições fiscais possuem mais condições de estruturar seus sistemas de

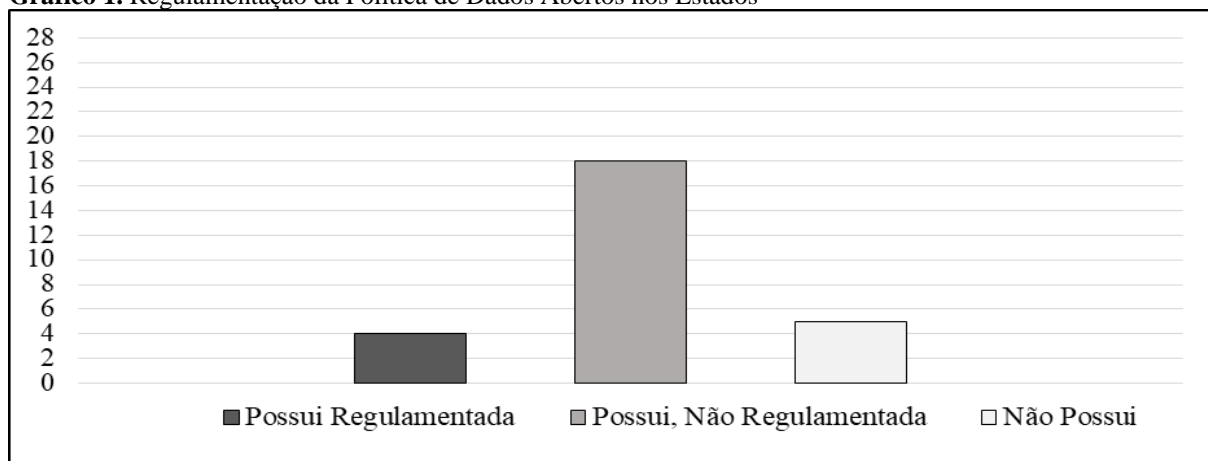
informações para seus cidadãos e de investir em burocracias e carreiras especializadas na prestação de contas. Nesse contexto, como o presente estudo se restringe à pesquisa dos *sites* dos estados brasileiros, um trabalho que também incluía a análise das condições socioeconômica e fiscais pode ajudar a explicar as razões da região norte estar tão desigual do restante do Brasil.

5.2. A Política de Dados Abertos nos Estados

A segunda dimensão do instrumento de coleta analisou se os estados, além de divulgarem os dados em formato aberto, também regulamentaram de forma específica a política de dados governamentais abertos. Além disso, foi observado se a unidade de análise disponibiliza um catálogo de dados abertos.

Conforme pode ser visualizado no Gráfico 1, dos vinte e sete governos analisados em apenas quatro deles identificou-se a regulamentação específica de uma política de dados abertos, sendo eles o Distrito Federal, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e São Paulo (14,8% do total). Rio Grande do Sul e São Paulo possuem um Portal próprio de Dados Abertos, já o Distrito Federal e Minas Gerais oferecem uma aba específica em seus Portais da Transparência. Os cinco estados em que não foram encontrados nenhum tipo de arquivo disponível em formato aberto, também não possuem uma norma específica.

Gráfico 1. Regulamentação da Política de Dados Abertos nos Estados



Fonte: Elaborado pelos autores conforme dados da pesquisa.

A maioria dos estados (18 do total) divulgam dados em formato aberto em seus *sites*, entretanto, não possuem uma regulamentação específica dessa política. Todos os governos, incluindo aqueles nos quais não foram encontrados arquivos disponíveis em formato aberto, regulamentaram a Lei de Acesso à Informação em seus estados por meio de lei ou de decreto. Conforme mencionado anteriormente, a Lei de Acesso à Informação, que teve influência do movimento *Open Government Data* em seu texto final, disciplina no artigo 8º que as informações divulgadas pelos entes públicos devem possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, de modo a facilitar a análise das informações. Apesar disso, muitos estados ainda disponibilizam seus dados em PDF e XLS, ou apenas na interface da página, impossibilitando o *download* dos mesmos.

Segundo Cunha *et al.* (2015), a regulamentação da política de dados abertos é um indicio de melhor institucionalização do setor. Isso se deve ao fato de que, estando regulamentada por lei, a política de dados abertos passa a ter maior estabilidade frente a novas gestões e alterações de conjunturas políticas locais. Três exceções, contudo, devem ser destacadas, os estados de Alagoas, Pernambuco e Paraíba. Embora não tenham regulamentado

a política de dados abertos, possuem portais específicos estruturados e ainda disponibilizam outros tipos de arquivos em formatos abertos em seus Portais da Transparência.

Como apenas quatro estados possuem uma regulamentação específica, o que deve ser considerado quando se pensa em implementação de uma política pública, algumas observações verificadas nestes governos valem a pena ser destacadas. O Distrito Federal, instituiu a política de dados governamentais recentemente, por meio do Decreto nº. 38.354, de 24 de julho de 2017, que é bem similar ao instrumento normativo que regulamentou a matéria em nível federal. O governo do Rio Grande do Sul também regulamentou a política nesse mesmo ano, por meio do Decreto nº. 53.523. Além de ser bem estruturado, o portal deste estado informa uma série de aplicativos que podem ser utilizados pelo cidadão, oferecendo, ainda, um manual e cartilha sobre dados abertos. Diferentemente do Distrito Federal e Minas Gerais, o Estado do Rio Grande do Sul possui um portal próprio de dados abertos.

O governo de Minas Gerais estabeleceu os conceitos e diretrizes, no âmbito da Administração direta, autárquica e fundacional, em matéria de dados abertos governamentais, por meio da Resolução CGE N° 020, de 06 de agosto de 2014. Aliás, na referida resolução definiu-se o Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais como o sítio eletrônico de referência para a busca e o acesso aos dados abertos do governo. Todavia, os Portais de Dados Abertos identificados neste estudo, diferentemente dos Portais da Transparência, possuem informações em formatos abertos que vão além do que determina a lei que disciplina estes últimos. Já o estado de São Paulo chamou a atenção por ter implementado a política em 2010, por meio do Decreto nº. 55.559, que instituiu o Portal do Governo Aberto de SP, antes mesmo da publicação da Lei de Acesso à Informação.

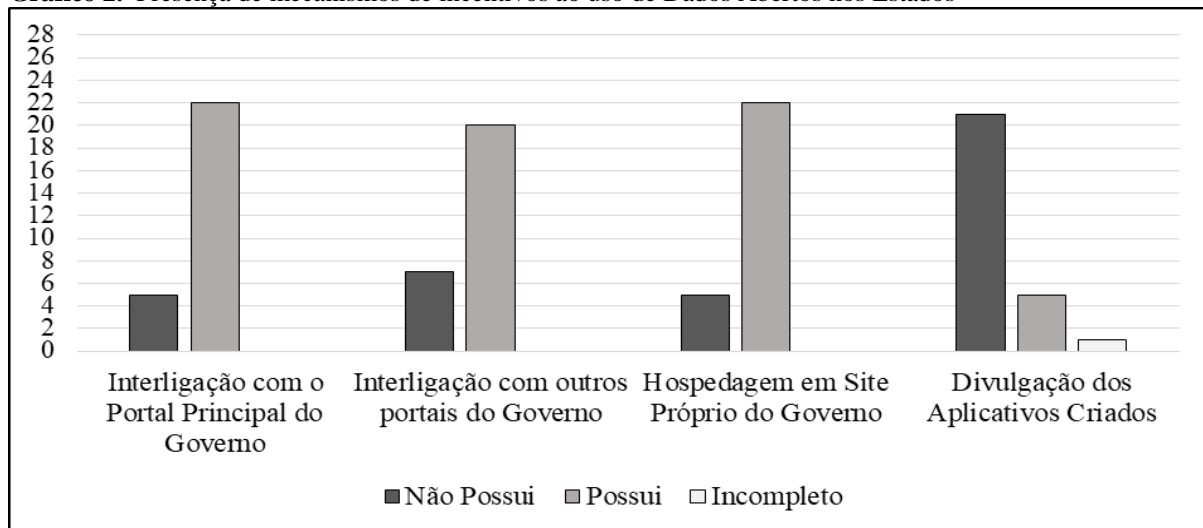
Segundo Cruz *et al.* (2012), para que a transparência seja efetiva é necessário que a disponibilização dos dados relativos às contas públicas seja de fácil acesso pelos cidadãos. Nesse sentido, a disponibilização de um catálogo de dados abertos em portais que reúnem uma grande quantidade de arquivos em formatos abertos também reflete a implementação da política em questão, uma vez que organiza todos os dados ofertados ao cidadão em áreas que possuem assuntos em comum, facilitando a identificação das informações.

Na amostra desta pesquisa, os cinco estados que possuem portais específicos contam com esse recurso. Do restante, apenas oito governos (29,5% do total) oferecem esse tipo de organização, sendo que eles também disponibilizam suas informações em abas específicas de seus Portais da Transparência. A exceção é o Estado de São Paulo, pois embora tenha um Portal de Dados Abertos, em seu Portal da Transparência não foi identificado um campo próprio para os arquivos em formato aberto. Observou-se, dessa forma, que há pouco suporte ao cidadão que busca pelos dados nos governos estaduais. A política de dados abertos está disponível em 81,5% dos portais visitados e nem todos possuem catálogo de dados abertos, presente em 48% dos governos estaduais, percentual idêntico ao de poderes executivos que disponibilizam dados em formato aberto em portais próprios ou de forma estruturada nos Portais da Transparência.

5.3. Facilidades dos Portais Analisados

Para a dimensão “Facilidades do Portal” foi estabelecido um conjunto de quatro variáveis que verificaram: (a) a existência de relação entre os portais pesquisados e os portais principais dos governos; (b) a interligação dos mesmos a outros portais de dados abertos (como, por exemplo, a interconexão com portais de dados abertos dos Poderes Legislativos e Judiciários); (c) a hospedagem dos dados abertos em *site* do próprio governo e; (d) a divulgação dos aplicativos criados a partir dos dados disponíveis. Os resultados estão expressos no Gráfico 2 apresentado a seguir:

Gráfico 2. Presença de mecanismos de incentivos ao uso de Dados Abertos nos Estados



Fonte: Elaborado pelos autores conforme dados da pesquisa.

Vinte e dois dos poderes executivos analisados (81,5% do total) apresentaram um link para o internauta se conectar diretamente ao portal principal do governo estadual em questão. Em relação aos *links* de interconexão entre o Portal de Dados Abertos ou Portal da Transparência e outros portais que disponibilizam informações ao cidadão, o percentual foi de 74,1%. Ao investigar se os dados disponibilizados eram hospedados no próprio *site* do governo, verificou-se que todos que oferecem informações em formato aberto atendem a tal facilidade.

Quanto à divulgação dos aplicativos, o incentivo governamental ao uso dos Dados Abertos tem como objetivo principal o aumento do envolvimento da sociedade com a administração pública. É por meio da promoção dos dados ofertados que os governos conseguem incentivar demais atores a fazerem um uso ampliado dos dados disponibilizados como, por exemplo, desenvolverem aplicativos que se baseiem nos arquivos colocados à disposição do cidadão. Deste modo, os dados disponibilizados de forma gratuita a partir de organismos públicos podem ser usados para projetos da sociedade civil ou integrados em novos produtos, aplicativos ou serviços (KLEIN; LUCIANO; MACADAR, 2015).

Caso sejam criados aplicativos que se baseiam nos dados em formato aberto disponibilizados pelos governos, sua divulgação nos Portais de Dados Abertos e da Transparência é importante, pois informa aos internautas toda a oferta de aplicativos que têm a característica de lidarem com serviços e dados públicos. Entre os portais investigados apenas cinco estados, sendo eles Piauí, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Santo Paulo e Espírito Santo, disponibilizaram em seus portais os aplicativos desenvolvidos. No portal do governo do Pernambuco existe uma aba específica, mas ela não possui nenhuma informação inserida.

Uma questão a ser considerada nos resultados apresentados é que o poder público comumente realiza a divulgação desses *softwares* fora dos portais investigados. Sendo assim, uma vez que a pesquisa se limitou a análise dos portais de Dados Abertos e da Transparência, é de se esperar que alguns aplicativos não tenham sido identificados.

5.4. Identificação das Áreas Temáticas

Por fim, foi realizada uma análise qualitativa a fim de detectar quais áreas dos poderes executivos pesquisados dispunham de arquivos em formato aberto. Os dados financeiros e orçamentários, como receitas, despesas, transferências, convênios, pessoal, contratos e

licitações, são os mais divulgados em formato aberto, tanto nos portais próprios quanto nos Portais da Transparência. Nos estados em que os dados não estão sistematizados, os arquivos em formato aberto encontrados se restringiram basicamente a informações financeiras como despesas e receitas que, inclusive, por força da Lei de Responsabilidade Fiscal devem ser obrigatoriamente disponibilizadas. Já nos governos em que há uma aba específica no Portal da Transparência foi possível identificar um catálogo maior de dados em formato aberto.

Aliás, observou-se, também, que os estados que possuem Portal de Dados Abertos são os que disponibilizam maiores variedades de informações em formatos abertos. Em governos como o de Alagoas, Pernambuco, São Paulo e Rio Grande do Sul foi encontrado um conjunto de dados relativos aos assuntos constantes no Quadro 3.

Quadro 3. Conjuntos de dados encontrados nos portais analisados

Áreas Temáticas			
Agropecuária	Caracterização Territorial	Cidadania	Ciência, Tecnologia e Inovação
Cultura e Esporte	Demografia	Desenvolvimento Social	Economia
Educação	Finanças	Geociências	Gestão Pública
Infraestrutura	Meio Ambiente	Recursos Hídricos	Publicações
Saúde	Segurança Pública	Trabalho	Turismo e Urbanismo
Habitação	Sociedade	Transporte e Lazer	Negócios
Participação Social	Saneamento	Justiça	Indicadores Sociais
Comércio	Serviços	Administração Pública	Direitos Humanos

Fonte: Elaborado pelos autores conforme dados da pesquisa.

A partir dessa análise verificou-se que os governos estaduais que não possuam uma política específica regulamentada, mas que organizam seus arquivos em formato aberto em portal próprio, tendem a divulgar informações que vão além dos dados financeiros e orçamentários. Por outro lado, de modo geral, não foi identificado um esforço dos estados em oferecer aos cidadãos dados, em formatos abertos ou não, que não sejam aqueles exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

A propósito, a análise da forma como o direito ao acesso à informação foi implementado no país desde a Constituição Federal de 1988 demonstra como essa política foi imposta de cima para baixo, segundo os parâmetros do modelo *top-down*. Entender essa política como o simples atendimento de uma lei, entretanto, restringe a compreensão da essência do que realmente é um governo aberto. Uma política voltada para a abertura dos dados governamentais, por melhor que ela seja quanto à clareza e qualidade das informações, tende ao fracasso se não existirem canais de interlocução entre o Estado e a sociedade articulados com ela (GRUMAN, 2012). Como mencionado, uma política não sai do papel sozinha e, muitas vezes, para isso, seus beneficiários devem ter uma participação ativa.

Além disso, sem desmerecer as exceções encontradas, por mais que a lei federal seja apenas um ponto de partida, nos estados em que a política dos dados abertos foi instituída localmente observou-se uma maior estruturação das informações disponibilizadas, o que remete ao modelo de implementação da corrente *bottom-up*. Entender o processo de formulação dessa política nestes estados e o papel dos implementadores ajudaria a compreender melhor o que favoreceu a sua regulamentação local.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As razões que ensejam a implementação de uma política voltada para a abertura dos dados governamentais são evidentes. Além de promover o aprimoramento da transparência e da participação social, ao fortalecer a relação entre o Estado e a sociedade, contribui para a redução da corrupção, para a melhoria dos serviços públicos e da própria gestão, bem como estimula o cumprimento das decisões adotadas pelos governantes.

Entretanto, apesar do Brasil já ter aderido à esta política, tendo, ao longo dos anos, elaborado marcos normativos que regulamentaram a matéria principalmente em nível federal, ainda há muito o que se avançar para se estabelecer uma efetiva cultura de abertura de dados, especialmente quando se tem como objeto de análise os executivos estaduais. Embora a legislação brasileira ofereça possibilidades que permitem o aperfeiçoamento da disponibilização de dados públicos por meios eletrônicos, os governos estaduais ainda não estão estruturados o suficiente para acompanhar e cumprir as disposições legais.

Esta pesquisa, seguindo os estudos de Cunha *et al.* (2015), revelou que, embora haja inúmeros avanços desde 2015, quando foi realizado o último estudo, a publicação de dados governamentais em formato aberto no Brasil é incipiente. Ainda existe muito a ser feito, principalmente, na região norte do país, que apresentou os piores resultados. De 2015 para cá o percentual das unidades federativas brasileiras que disponibilizam dados em formato aberto de forma estruturada aumentou de 29,6% para 48%. Acredita-se que a intensificação dessa política depende de um conjunto de ações de conscientização dos cidadãos sobre a relevância e utilidade da abertura dos dados e que estimulem a participação dos órgãos públicos em iniciativas que promovam o acesso à informação de abertura de dados.

Os resultados obtidos também continuam apontando que os dados orçamentários e financeiros são os mais divulgados em formato aberto, provavelmente como um reflexo da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Acesso à Informação. Quanto à regulamentação da política, foi possível observar os dois extremos. De um lado, como uma lei local pode influenciar positivamente na forma como as informações são ofertadas ao cidadão e, por outro, como apenas a disposição do governo em informar pode ser igualmente suficiente, independentemente de uma regulamentação específica ou própria.

No que se refere ao suporte ao cidadão que busca pelos dados e à divulgação de mecanismos de incentivo ao uso de dados abertos, como os aplicativos, o estudo evidenciou que os estados brasileiros estão começando, ainda de forma bem pequena, a promover o uso dos dados abertos. Mais do que simplesmente disponibilizar os arquivos em formato aberto, ainda é necessário incentivar que o uso dos mesmos pode transformar os dados governamentais abertos em uma ferramenta de gestão acessível a todos.

Por ser uma política recente, os dados em formato aberto ainda são poucos estudados, nesse sentido, a pesquisa oferece contribuições práticas e teóricas pra o campo da administração pública brasileira. Conforme Cunha *et al.* (2015) a compreensão e implementação efetiva dessa política depende do amadurecimento político e social que se espera acontecer pouco a pouco ao longo dos anos. Amadurecimento esse, não apenas dos entes governamentais, mas também do próprio cidadão como participante ativo do processo político e das decisões públicas. Como contribuição acadêmica, os resultados complementam os estudos anteriores.

Assim, acredita-se que o conhecimento do panorama dos governos estaduais no país pode ajudar no estabelecimento de diretrizes que contribuam para o avanço dessa política. Quanto às limitações da pesquisa, como este estudo examinou os *sites* em um ponto no tempo, os resultados apresentados são baseados na disponibilidade das informações no momento da coleta. Além disso, para pesquisas futuras sugere-se a investigação de dados abertos em municípios, começando pelas capitais ou por aqueles que possuem maior quantitativo de habitantes. Uma outra sugestão é incluir a análise das condições socioeconômica e fiscais dos entes estudados, indo além da análise dos portais eletrônicos. A inserção de portais do legislativo e do judiciário também pode ajudar a entender melhor essa política.

Destaca-se, por fim, que a tecnologia pode tornar a informação pública mais adaptável, capacitando terceiros a contribuírem de diferentes maneiras. Contudo, os aprimoramentos tecnológicos, por si só, não resolverão os debates sobre as melhores

prioridades para a vida cívica, assim como não substituem a responsabilidade pública. As propostas para um governo aberto podem representar uma oportunidade de modernizar a administração pública e transformar o modo de governar, promovendo sinergias entre o Estado e a sociedade civil. Cabe discutir, entretanto, se a implementação de políticas que objetivam tornar possível uma gestão pública mais aberta, tem sido incorporada para além das tendências tecnológicas.

REFERÊNCIAS

- ABDALA, P. R. Z.; TORRES, C. M. S. O. A Transparência como Espetáculo: uma análise dos portais de transparência de estados brasileiros. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 8, n. 3, p. 147-158, 2016.
- ANGÉLICO, F.; TEIXEIRA, M. A. C. Acesso à informação e ação comunicativa: novo trunfo para a gestão social. **Desenvolvimento em Questão**, 10(21), 7-27, 2012.
- BERBERIAN, C. de F. Q; MELLO, P. J. S. M. de; CAMARGO, R. M. P. Governo Aberto: a tecnologia contribuindo para maior aproximação entre o Estado e a Sociedade. **Revista do TCU 2014**.
- BERNARDES, M. B.; SANTOS, P. M.; ROVER, A. J. Ranking das prefeituras da região Sul do Brasil: uma avaliação a partir de critérios estabelecidos na Lei de Acesso à Informação. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 3, p. 761-792, 2015.
- BRASIL. Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.
- BRASIL. Decreto nº 8.777 de 11 de Maio de 2016 - Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17/10/2017.
- BRASIL. Instrução Normativa, nº 4 de 13 de Abril de 2012. Institui a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos - INDA. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 01/04/2012.
- BRASIL. Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05/05/2000.
- BRASIL. Lei Complementar nº. 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28/05/2005.
- BRASIL. Lei nº. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 07.06.2010.
- BRASIL. Resolução nº 3, de 13 de outubro de 2017 - Aprova as normas sobre elaboração e publicação de Planos de Dados Abertos, conforme disposto no Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12/05/2016.
- BURLE, C. *et al.* Os degraus da implementação efetiva no Brasil: como as regulamentações locais de acesso à informação impactam na implementação de portais de dados abertos e transparência Paper presented at: **ConDados**, Santiago do Chile; set. 2015.
- CRUZ, C. F *et al.* Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 1. pp. 153-176, 2012.

- CRUZ-RUBIO, C. N. ¿Qué es (y es no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual», en *Economía. Revista en Cultura de la Legalidad*, nº 8, marzoagosto, 2015, pp 37-53.
- CUNHA, M. A. V. C. *et al.* Dados abertos nos municípios, estados e governo federal brasileiros. 2015. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/>>. Acesso em: 09 abr 2019.
- DINIZ, Vagner. Como conseguir dados governamentais abertos. In: III Congresso Consad de Gestão Pública. *Anais*, Brasília, 2009.
- DYE, T. D. (1972). Understanding public policy. **Englewood Cliffs, N.J.:** Prentice-Hall.
- EAVES, D. The three laws of open government data. Eaves.ca. 30 set. 2009. Disponível em: <<https://eaves.ca/2009/09/30/three-law-of-open-government-data/>>. Acesso em: 09 abr 2019.
- EVANS, A. M.; CAMPOS, A. Open government initiatives: Challenges of citizen participation **Journal of Policy Analysis and Management**, v. 32, n. 1, p. 172-185, 2013.
- FERREIRA, V. R. S.; MEDEIROS, J. J. Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. **Cad. EBAP.BR [online]**. 2016, vol.14, n.3, pp.776-793.
- FILHO, A. O desafio de implementar uma gestão pública transparente. In: X Congresso CLAD, 18-21 oct, 2005, Santiago, Chile. *Anais*. Santiago: CLAD, 2005.
- FRANCOLI, M.; CLARKE, A. What's in a name? A comparison of 'open government' definitions across seven Open Government Partnership members. **JeDEM- eJournal of eDemocracy and Open Government**, v. 6, n. 3, p. 248-266, 2014.
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, 2000.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. - São Paulo: Atlas, 2002.
- GRUMAN, M. Lei de Acesso à Informação: notas e um breve exemplo. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 6, n. 3, p. 97-108, set-dez, 2012.
- HARRISON, T. M. *et al.* Open government and e-government: Democratic challenges from a public value perspective, **Information Polity**, v. 17, p. 83-97, 2012.
- HILL, M.; HUPE, P. Implementation public policy. London: **Sage Publications Ltd.**, 2002. 226.
- HOWLETT, M.; RAMESH, M; PERL, A. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- JETZEK *et al.* Data-Driven Innovation through Open Government Data. **Journal of Theoretical and Applied Electronic Commerce Research**. 2013.
- KLEIN, R. H.; LUCIANO, E. M.; MACADAR, M. A. Grau de Transparência de Dados Abertos Governamentais do Site dados.rs.gov.br. **Revista Economia & Gestão**, v. 15, n. 41, p. 256-285, 2015.
- LATHROP, D.; RUMA, L. Open government: Collaboration, transparency, and participation in practice. **O'Reilly Media, Inc.**, 2010.
- LEE, G.; KWAK, Y. H. An Open Government Maturity Model for social media-based public engagement. **Government Information Quarterly**, v. 29, n. 4, p. 492-503, 2012.
- LOTTA, G. S. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 19, n. 65, p. 188-208, 2014.

LUCIANO, E. M.; WIEDENHOFT, G.; SANTOS, F. P. D. Barreiras para a Ampliação de Transparência na Administração Pública Brasileira: Questões Estruturais e Culturais ou Falta de Estratégia e Governança? **Administração Pública e Gestão Social**, v. 10, n. 4, p. 282-291, 2018.

MEIJER, A. J.; CURTIN, D.; HILLEBRANDT, M. Open Government: connecting vision and voice. **International Review of Administrative Sciences**, v. 78, n. 1, p. 10-29, 2012.

MENDEL, T. **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado**. Brasília: UNESCO, 2009.

MICHENER, G. **The Surrender of Secrecy - Explaining the Emergence of Strong Access to Information Laws In Latin America**. Tese de Doutorado - Graduate School of The University of Texas at Austin, 2010.

OBAMA, B. H. Transparency and open government. Memorandum for the heads of executive departments and agencies. White House. Washington, DC. 2009. Disponível em: <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government>>. Acesso em: 09 abr 2019.

OGP. Open Government Declaration. Open Government Partnership, 2011. Disponível em: <<https://www.opengovpartnership.org/about/open-government-declaration>>. Acesso em: 09 abr 2019.

OGP. Parceria para Governo Aberto. Governo Federal. 4º Plano de ação brasileiro. 2018. Disponível em: <<http://governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/como-funciona>>. Acesso em: 09 abr 2019.

_____. Parceria para Governo Aberto. Governo Federal. 3º Plano de ação brasileiro. 2016. Disponível em: <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/noticias/2017/3o-plano-de-acao-nacional-na-parceria-para-governo-aberto/plano_port_web-3.pdf>. Acesso em: 09 abr 2019.

_____. Parceria para Governo Aberto. Como funciona. 2014. Disponível em: <<http://governoaberto.cgu.gov.br/no-brasil/comite-interministerial>>. Acesso em: 09 abr 2019.

_____. Parceria para Governo Aberto. Governo Federal. 2º Plano de ação brasileiro. 2013. Disponível em: <<http://governoaberto.cgu.gov.br/central-de-conteudo/documentos/arquivos/2-plano-acao-brasil-2013-15.pdf>>. Acesso em: 09 abr 2019.

OLIVEIRA JÚNIOR, T. M.; JORDÃO, C. S.; CASTRO JÚNIOR, J. L. P. Transparência, monitoramento e avaliação de programas no Brasil: em busca de opacidades que podem restringir o exercício do controle social. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 65, n. 1, p. 25-47, 2014.

OLIVEIRA, D. J. S.; CKAGNAZAROFF, I. B. Princípios de Governo Aberto: Uma revisão histórica. V Encontro Brasileiro de Administração Pública. Grupo de Trabalho 1: Transparência, Governo Aberto e Participação. **Anais**. SBAP. Universidade Federal de Viçosa, 2018.

OLLAIK, L.; MEDEIROS, J. Instrumentos Governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, p. 1943-1967, nov./dez. 2011.

OPEN GOV DATA. Eight principles of open government data. 2007. Disponível em: <http://resource.org/8_principles.html>. Acesso em: 09 abr 2019.

OPEN GOV DATA. Eight principles of open government data. 2007. Disponível em: <http://resource.org/8_principles.html>. Acesso em: 09 abr 2019.

- PAES, E. B. A construção da lei de acesso à informação pública no Brasil: desafios na implementação de seus princípios. **Revista do Serviço Público**, 2011, 62(4), 407-423.
- PEÑA, V. S. Gobierno Abierto, poder e influencia: Análisis crítico a una propuesta de pronta propagación. **Revista de Gestión Pública**, v. 5, n. 1, p. 65-91, 2016.
- PIOTROWSKI, S. J. The “Open Government Reform” movement: The case of the open government partnership and US transparency policies. **The American Review of Public Administration**, 47(2), 155-171, 2017.
- RAMÍREZ-ALUJAS, Á. V. Gobierno abierto es la respuesta: ¿Cuál era la pregunta? **Revista Más Poder Local**, n. 12, p. 14-22, 2012.
- RODRIGUES, K. F.; MICHENER, G. A Necessidade de Identificação como Barreira ao Acesso à Informação: Evidências e Práticas no Brasil e no Mundo. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 10, n. 4, p. 303-315, 2018.
- SANDOVAL-ALMAZAN, R.; GIL-GARCIA, J. R. Towards an evaluation model for open government: A preliminary proposal. In: JANSSEN, M.; SCHOLL, H. J.; WIMMER, M. A. e BANNISTER, F. (Ed.). **Electronic Government**: Springer Berlin Heidelberg, v.8653, 2014. cap. 4, p.47-58.
- SILVA, C. F *et al.* Dados abertos: uma estratégia para o aumento da transparência e modernização da gestão. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Brasil, ano 46, número 131, Setembro/Dezembro, 2014.
- SUBIRATS, J. El papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas públicas. In: Saraiva, Enrique; Ferrarezi, Elisabete (Orgs). Políticas públicas: Coletânea, v. 2. Brasília, **ENAP**, 2006.
- SUSHA, I.; GRÖNLUND, A.; JANSSEN, M. Organizational measures to stimulate user engagement with open data. **Transforming Government: People, Process and Policy**, Vol. 9, n. 2 p. 181 – 206.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. 5 motivos para a abertura de dados na administração pública. Brasília: TCU; 2015.
- UBALDI, B. Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives. OECD Working Papers on Public Governance, No. 22, **OECD Publishing**, 2013.
- VAZ, J. C.; RIBEIRO, M. M.; MATHEUS, R. Dados Governamentais Abertos e seus impactos sobre os conceitos e práticas de transparência no Brasil. In: **Cadernos PPG-AU/FAUFBA**, v. 9, p. 45-62 (2010).
- W3C. Manual dos Dados Abertos: governo. Traduzido e adaptado de <http://opendatamanual.org>. 2009. Disponível em: <http://www.w3c.br/pub/Materiais/PublicacoesW3C/Manual_Dados_Abertos_WEB.pdf>. Acesso em: 09 abr 2019.
- WIRTZ, B. W.; BIRKMEYER, S. Open Government: Origin, Development, and Conceptual Perspectives. **International Journal of Public Administration**, v. 38, n. 5, p. 381-396, 2015.
- YU, H.; ROBINSON, D. G. The New Ambiguity of "Open Government". **UCLA Law Review Discourse**, v. 59, p. 178-230, 2012.
- ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. As causas da transparência fiscal: evidências nos estados brasileiros. **Revista Contabilidade & Finanças**, São Paulo, v. 25, n. 66, p. 242-254, set.-dez. 2014.