

**2015 Open Data Research Symposium, 27th May 2015, Ottawa, Canada**

**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**

**The impact of local regulations on the effective implementation of Open Data Portals and Transparency practices in Brazil**

Caroline Burle | CeWeb.br/W3C Brazil/NIC.br/CGI.br

Jamila Venturini | Centro de Tecnologia e Sociedade - FGV DIREITO RIO

Marina Barros | Centro de Tecnologia e Sociedade - FGV DIREITO RIO

Yasodara Córdova | CeWeb.br/W3C Brazil/NIC.br/CGI.br

### **Abstract**

This paper has the objective to outline a general scenario of the Brazilian Information Act (LAI), of November 18th, 2011, setting in its text parameters that lead to the open data practice. After this analysis we present a qualitative research that shows data about the existence or not of regulation as an instrument specified in the first degree required to form a sustainable chain of open government data.

The legislative provision of minimum standards for the establishment of data consists of a first step for effective implementation for of the right to information today. Nevertheless, regarding this first step, however much the LAI represents an effort to incorporate some of the principles of open data, it is not fully effective in most of the analyzed regulations - either because there is no specification on the obligations relating to the active transparency, either because there are only some principles highlighted and others are ignored.

The absence of explicit obligations in this sense can lead to failures in the implementation of transparency portals and, consequently, in effecting the right of access to information of Brazilian citizens, as it restricts the possibility of interaction and ownership of information accessed. Michener (2014) says “when it comes to public information, open data favor transparency by allowing citizens to access, reuse and freely share public information”.

Therefore, no matter how open data movement and right of access have origins, focuses and different strategies historically, the advancement of digital technologies makes these two approaches intersect and makes open data increasingly relevant to the exercise of the right of access. This paper focused exclusively in what we call the first step for effective implementation. We seek with this start a discussion on the topic, which seems of paramount importance today. It would be necessary, however, to analyze how these standards are reflected in Transparency Portals, in each government agency and in different regions of the country, as well as the receipt of information by Brazilian citizens, what can be research object in future papers

## Resumo

O presente artigo tem como objetivo delinear um panorama geral da implementação da Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, estabelecendo no texto da Lei parâmetros que apontem para as práticas de abertura de dados. Após essa análise apresentamos uma pesquisa quantitativa com o objetivo de apontar dados sobre a existência ou não da regulamentação como instrumento previsto no primeiro degrau necessário à formação de uma cadeia sustentável de abertura de dados de governo.

A previsão normativa de padrões mínimos para a disponibilização de dados consiste em um primeiro degrau para a efetivação do direito à informação na atualidade. No entanto, ainda tratando-se desse primeiro passo, por mais que a LAI represente um esforço de incorporar alguns dos princípios de dados abertos, nota-se que ele não se efetiva integralmente na maioria das regulamentações analisadas - seja porque não há qualquer especificação sobre obrigações relativas à transparência ativa, seja porque são destacados apenas alguns princípios e outros são ignorados.

A ausência de obrigações explícitas nesse sentido, pode acarretar em falhas na implementação dos portais de transparência e, conseqüentemente, na efetivação do direito de acesso dos cidadãos brasileiros, uma vez que restringe a possibilidade de interação e apropriação das informações acessadas. Como aponta Michener (2014), “quando se trata de informações governamentais, os dados abertos favorecem a transparência, ao permitir que os cidadãos possam acessar, reutilizar e compartilhar livremente as informações públicas”.

Cabe considerar, assim, que, por mais que os movimentos de dados abertos e direito de acesso tenham origens, focos e estratégias distintas historicamente, o avanço das tecnologias digitais faz com que essas duas abordagens se cruzem e faz dos princípios de dados abertos cada vez mais relevantes para o exercício do direito de acesso. O presente estudo focou-se exclusivamente no que chamamos o primeiro degrau para a implementação efetiva. Buscamos com isso iniciar uma discussão sobre o tema que nos parece de fundamental importância atualmente. Seria necessário, porém, se analisar como essas normas se refletem nos Portais de Transparência em cada instância governamental e nas diferentes regiões do país, assim como a recepção das informações por parte dos cidadãos e cidadãs brasileiras, o que pode ser objeto de pesquisas mais aprofundadas no futuro.

O presente artigo tem como objetivo delinear um panorama geral da implementação da Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, estabelecendo no texto da Lei parâmetros que apontem para as práticas de abertura de dados. Após essa análise apresentamos uma pesquisa quantitativa com o objetivo de apontar dados sobre a existência ou não da regulamentação como instrumento previsto no primeiro degrau necessário à formação de uma cadeia sustentável de abertura de dados de governo.

Na primeira parte do texto apresentamos a análise da LAI no tocante à seus aspectos isomórficos aos princípios e práticas adotados nas políticas de abertura de dados.

## 1. Introdução: a Lei 12.527 de 2011

A aprovação da Lei de acesso à informação em 2011 foi celebrada pelos grupos da sociedade civil que pressionavam o governo desde 2003<sup>1</sup>. A Lei de Acesso à Informação brasileira é considerada uma das melhores do mundo, estando em 17º lugar no ranking Right to Information<sup>2</sup>. Além da pressão interna, a conjuntura internacional favoreceu a priorização da aprovação da Lei visto que o Brasil participou junto aos Estados Unidos da criação e da co-presidência da iniciativa Parceria para Governo Aberto - Open Government Partnership (OGP) em momento próximo à promulgação da LAI<sup>3</sup>, em Brasília, no final de 2011. A referida lei foi sancionada alguns meses depois, em maio de 2012.

## 2. A LAI, a Parceria para Governo Aberto e a as iniciativas de dados abertos

A Parceria para Governo Aberto (Open Government Partnership – OGP) foi instituída, em setembro de 2011 com base na “Declaração de Governo Aberto”, que Barack Obama fez ao ingressar no seu primeiro mandato como presidente dos Estados Unidos, ainda em 2009. Os objetivos da OGP são: aumentar a disponibilidade de informações sobre as atividades governamentais; apoiar a participação cidadã; implementar os mais altos padrões de integridade profissional por todas as administrações; ampliar o acesso a novas tecnologias para fins de abertura e prestação de contas<sup>4</sup>.

No Brasil, embora a Lei de Acesso à Informação tenha entrado em vigor apenas em maio de 2012, ela foi elaborada quando tiveram início as discussões sobre governo aberto no país. "Verifica-se, por meio das entrevistas e das datas de aprovação tanto da LAI quanto da Parceria para Governo Aberto, que houve uma pressão por parte do governo – especificamente da Controladoria-Geral da União (CGU) – para aprová-la antes do lançamento da OGP." (GUIMARÃES, 2014). Nesse sentido, a aprovação da LAI foi um marco para a instituição da OGP no país.

Embora a LAI mencione a importância de disponibilizar dados abertos, **há uma distinção entre o significado do que são dados abertos e do que é um governo aberto**. Yu e Robinson (2012) alegam que ao passar dos anos, o significado original de "governo aberto" foi se apagando e migrando para o simples compartilhamento de dados governamentais pela Internet. Frente a este distanciamento entre as justificativas para abertura de dados e as práticas reais observadas nos governos, os autores defendem que o título de “governo aberto” tem sido

---

<sup>1</sup> MACEDO, Vanessa. A influência internacional na consolidação da democracia no Brasil e no México – Um estudo de caso comparado sobre a promoção da transparência enquanto norma democrática. In, ANPOCS, 38º, 2014, Tópicos temáticos.

<sup>2</sup> O Right to Information Rating avalia a qualidade das Leis de Acesso à Informação com base em 61 indicadores, como por exemplo, o escopo de abrangência da Lei, os procedimentos de solicitação de informação, as exceções e recusas de informação, sações e proteções, entre outros. Disponível em <http://www.rti-rating.org/>. Acesso em 28 de fevereiro.

<sup>3</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)

<sup>4</sup> <http://www.opengovpartnership.org>

aplicado a qualquer uso de tecnologia por parte do poder público e nesse sentido todos os tipos de governos podem fazê-lo por todos os motivos.

Weinstein e Goldstein (2012) discordam de Yu e Robinson e afirmam que dados abertos são precursores do conceito de governo aberto e podem ser vistos como “parceiros”. Esses autores mencionam que o termo “dados abertos” foi cunhado na década de 1970, quando a NASA, junto à comunidade de ciência e tecnologia norte-americana, criou uma série de padrões técnicos que facilitariam o acesso à informação “não processada”. Para esses autores o conceito de governo aberto tem suas bases firmadas na pressão cívica pela transparência e controle social, baseados na Lei de Acesso à Informação norte-americana. (WEINSTEIN, GOLDSTEIN, 2012, p. 40). Eles "reconhecem que a convergência dos termos “dados abertos” e “governo aberto” ocorreu no início do governo Obama, mas discordam de Yu e Robinson no sentido de que haja ambiguidade" (GUIMARÃES, 2014).

É importante mencionar que durante o encontro da Parceria para Governo Aberto "London Summit 2013", foram lançados cinco “grupos de trabalho temáticos” (em inglês *Thematic Working Groups – WG*), com o intuito de promover o conhecimento e a troca de informações sobre os temas relacionados à OGP. Um dos grupos criados é o de “dados abertos” (*open data*). Há, portanto, uma tentativa dos próprios líderes da OGP de contemplar as discussões sobre dados abertos no âmbito da Parceria.

No caso brasileiro, há uma convergência bastante grande dos temas Governo Aberto e Dados Abertos. Como a OGP foi lançada logo antes da promulgação da LAI, o primeiro tema já vigorava. Ao incluir dados abertos explicitamente na LAI, houve uma facilidade dos atores envolvidos com esses temas de convergirem para uma linguagem comum. Embora ainda existam líderes distintos de cada tema e nem todos os envolvidos se aprofundam ou atuam de maneira similar nas duas áreas.

Iniciativas de grande importância para o avanço dos dados abertos no Brasil, considerando esse "guarda-chuva" da Parceria para Governo Aberto e da Lei de Acesso à Informação são o portal de dados abertos do Governo Federal ([dados.gov.br](http://dados.gov.br)) e a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA), que promove a política pública dos dados abertos no Brasil.

### **3. Algumas considerações sobre o direito de acesso e as propostas de dados abertos**

Barbara Ubaldi realizou amplo estudo sobre as práticas de abertura de dados governamentais e identificou dois movimentos, o primeiro, o movimento de "Direito à Informação" que promove o acesso à informação sob a perspectiva de garantia de um direito humano fundamental, o direito à informação previsto no Artigo 19 da Declaração dos Direitos Humanos e desdobrado em Direito à liberdade de expressão e Direito ao acesso à Informação. O segundo é o movimento "Open Government Data" (OGD) que usa argumentos predominantemente sociais e econômicos para encorajar a abertura dos dados governamentais. A prerrogativa do movimento OGD é a de que, com a abertura dos dados, a sociedade será beneficiada pela criação de condições para serviços públicos socialmente mais inclusivos e para uma democracia mais participativa. Também é argumentado que se pode estimular a economia ao permitir que terceiros criem novos produtos e serviços utilizando os dados públicos. Há intercessões entre os dois movimentos, ambos desejam aumentar a transparência do governo de

modo que todos os membros da sociedade possam usufruir do valor social da informação gerada, coletada e armazenada pelo governo ou a partir de recursos públicos.

O objeto focal da transparência pública são os dados públicos governamentais, ou seja, aqueles produzidos e armazenados pelo Estado e que dizem respeito, essencialmente, ao comportamento do Estado, como por exemplo, gastos públicos, orçamento, contratos, remuneração dos servidores, entre outros. Por outro lado, são considerados dados públicos governamentais também os dados coletados por sensores, radares e dispositivos tecnológicos que acomodam informações sobre o comportamento da população, além dos dados censitários como natalidade, mortalidade, também os dados sobre acidentes de trânsito.

Pode-se dizer que o movimento focado na promoção do direito à informação compreende o acesso à informação pública sob uma perspectiva de direitos humanos, uma vez que está previsto no artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Os advogados do direito à informação, portanto, dão maior ênfase ao acesso à informação de qualidade, ou seja, aquelas demandadas pela sociedade civil e que se concentram na garantia da obtenção de respostas aos pedidos de acesso de forma clara, precisa e rápida por parte dos órgãos públicos.

O movimento que se organiza ao redor da ideia de Dados Abertos Governamentais, do inglês *Open Government Data (OGD)*, por sua vez, usa argumentos predominantemente sociais e econômicos para encorajar a abertura dos dados governamentais, afastando-se da ideia de um direito fundamental. A prerrogativa é a de que com a abertura dos dados a sociedade será beneficiada pela criação de condições para o oferecimento de serviços públicos socialmente mais inclusivos e para uma democracia mais participativa. Também se argumenta que assim se pode estimular a economia ao permitir que terceiros criem novos produtos e serviços a partir da utilização de dados públicos.

Como vimos, existem muitas intersecções entre os dois movimentos: ambos desejam aumentar a transparência do governo de modo que todos os membros da sociedade possam usufruir do valor social da informação gerada, coletada e armazenada pelo governo ou a partir de recursos públicos.

No entanto, enquanto o OGD busca abrir dados que estão armazenados nos órgãos do governo concentrando-se nos aspectos técnicos e legais ligados ao acesso, uso e reuso dos dados, o movimento de direito ao acesso à informação preocupa-se mais com a assertividade das informações entregues em relação aos pedidos.

Apesar de ter garantido o direito de acesso à informação na Constituição Federal, o Brasil, até recentemente, **não contava com uma lei que o regulamentasse, de modo que a aprovação da LAI claramente vem a suprir essa lacuna. Por outro lado, dado o avanço das argumentações baseadas na ideia de governo aberto nos anos precedentes à aprovação, é clara a influência das discussões sobre dados abertos no texto final, como evidenciado anteriormente.**

Se a Lei de Acesso à Informação transita no campo da garantia de direitos, as diretrizes no âmbito da OGP compreendem a abertura dos dados públicos como um dispositivo para

ampliação da fiscalização e participação cidadã além da extração de valor econômico e comercial dos dados. Neste sentido, as orientações da LAI e da OGP em relação ao formato dos dados disponibilizados apresentam suas particularidades como veremos a seguir.

Analisaremos com mais detalhes na seção 4 deste artigo, que a LAI estabelece como requisitos mínimos a possibilidade de gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos; o acesso automatizado por sistemas externos em formato aberto, estruturados e legíveis por máquina; a garantia de autenticidade e integridade da informação; e a atualização das informações disponíveis para acesso. (art. 8º). Tais padrões visam possibilitar a reutilização dos dados em aplicativos e plataformas externas às páginas dos órgãos públicos.

As iniciativas de dados abertos aprofundam esses princípios fornecendo parâmetros mais objetivos para o gestor público. O Portal de Dados Abertos brasileiro, por exemplo, utiliza o conceito elaborado por um grupo de trabalho formado por 30 pessoas que se reuniram em 2007 para estabelecer oito princípios básicos de definição dos dados abertos<sup>5</sup>. Segundo este grupo, para ser considerado um dado aberto governamental, os dados devem cumprir os seguintes requisitos:

- **Completos:** todos os dados públicos são disponibilizados. Dados são informações eletronicamente gravadas, incluindo, mas não se limitando a, documentos, bancos de dados, transcrições e gravações audiovisuais. 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.

A LAI incorpora alguns dos princípios de dados abertos e o Brasil os adota em outros âmbitos como, por exemplo, no próprio Portal de Dados Abertos do Governo Federal. Todavia, o Brasil ainda não possui uma regulamentação própria para dados governamentais abertos, recaindo sobre a Lei de Acesso à Informação versar sobre o formato e características dos dados. Uma análise comparativa indica que os princípios dos dados abertos são mais avançados no que

---

<sup>5</sup> <http://dados.gov.br/dados-abertos>

diz respeito à delimitação técnica e à formalização do uso e reuso dos dados por diferentes grupos e para diferentes interesses. Em relação ao princípio de atualidade, por exemplo, enquanto a Lei de Acesso à Informação solicita que o órgão “mantenha atualizadas as informações disponíveis para acesso”, os princípios de dados abertos tem um entendimento mais assertivo sobre o que seja atualidade, definindo que “os dados são disponibilizados o quanto rapidamente seja necessário para preservar o seu valor”.

#### **4. A relação entre a LAI e os princípios de Dados Abertos Governamentais**

A Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei 12.527/2011 define, já em seu primeiro capítulo, no 4º parágrafo, que a palavra "informação", quando utilizada no contexto da Lei, deve ser interpretada como "dados", conforme segue em artigo da lei:

I - informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato;

Ainda no capítulo I fica clara a relação entre as definições que delimitam processos que podem ser realizados com as informações e processos que são aplicáveis ao trabalho com dados:

V - tratamento da informação: conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação;

No capítulo II, artigo 8º, os parágrafos de 1 a 4 apresentam orientações quanto ao acesso. Tais orientações se assemelham muito com os princípios gerais de dados abertos no que tange aos seguintes aspectos: a lei orienta que as informações sejam disponibilizadas “em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet)” (§2º) e que os mesmos devem oferecer “ferramenta de pesquisa de conteúdo”.

Em relação ao formato dos dados, a lei estabelece padrões mínimos de abertura como por exemplo a possibilidade de gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos (parágrafo 3º, inciso II), o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina (parágrafo 3º, inciso III) e determina que se deve garantir a autenticidade e integridade da informação e a atualização das informações disponíveis para acesso (parágrafo 3º, incisos V e VI).

Além disso, o Decreto 7.724/2012, que regulamenta a LAI no âmbito do poder executivo federal e que, em grande medida, serviu como referência para as regulamentações estaduais e municipais, incorpora o referido artigo 8º reforçando os princípios de dados abertos já presentes e detalhando algumas diretrizes de como devem ser estruturados os sites de transparência das instituições públicas. Cite-se que o conceito de informação mais uma vez fica definido como "dados, processados ou não (...) contidos em qualquer meio, suporte ou formato".

No decreto é explícita a intenção de se fazer cumprir a transparência por meio dos dados abertos, conforme esclarecem os trechos a seguir, retirados do decreto, onde se estabelece que os agentes públicos ficam obrigados a:

IV - possibilitar acesso automatizado por sistemas externos em **formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina**;

V - divulgar em detalhes os formatos utilizados para **estruturação** da informação;

O uso intencional de expressões que fazem referência a vocabulários de dados - como o fornecimento de detalhes sobre a estruturação dos dados, e a especificação clara do fornecimento de dados em formatos abertos e legíveis por máquina - não deixa dúvidas da forte relação entre a LAI brasileira e a intenção da aplicação dos princípios de dados abertos como ferramenta de transparência.

Por fim, é interessante notar que ao final do texto de lei, nas disposições gerais e transitórias, há uma referência forte à Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997, que regula o direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do *habeas data*, e cujos seguintes trechos merecem destaque:

Considera-se de **caráter público todo registro ou banco de dados** contendo informações que sejam ou que possam ser transmitidas a terceiros ou que não sejam de uso privativo do órgão ou entidade produtora ou depositária das informações.

O requerimento será apresentado ao órgão ou entidade depositária do registro ou **banco de dados** e será deferido ou indeferido no prazo de quarenta e oito horas.

Ainda que não faça referência direta aos termos que competem à esfera da abertura de dados, estas últimas citações mostram que há mais de oito anos existe a necessidade de delimitar ações, responsáveis e conceitos referentes à abertura de dados no Brasil.

A confusão frequente entre as funções dos catálogos de dados abertos online e os sites de transparência também representa um forte indício de que a legislação procura se apoiar em princípios que regem a abertura de dados em meio eletrônico como forma de transparência ativa.

## **5. A efetivação dos princípios de dados abertos nas regulamentações regionais da LAI**

Partindo da identificação de alguns princípios de dados abertos na LAI, principalmente em seu artigo 8º, construímos uma tabela para comparação das obrigações de transparência ativa previstas nas diversas regulamentações da lei. Para tanto, extraímos os seis princípios de dados abertos presentes no texto da lei de acesso à informação e buscamos nas normas locais seus equivalentes.

Foram consideradas as regulamentações estaduais existentes no momento da pesquisa de acordo com o Mapa da Transparência (CGU, 2015)<sup>6</sup>. Compreendemos que a norma é clara

---

<sup>6</sup> De acordo com o mapa, em fevereiro de 2015 21 Estados e o Distrito Federal contavam com regulamentações da Lei de Acesso à Informação. Para este estudo foram consideradas as normas de 14 estados das cinco regiões brasileiras e o decreto relativo ao Executivo Federal, as demais não puderam ser acessadas no momento da pesquisa e foram desconsideradas.





4.839/2013, Tocantins						
Decreto 49.111/201 2, Rio Grande do Sul	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Decreto 10.285/201 4, Paraná	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Lei 9.871/2012, Espírito Santo	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Decreto 45.969/201 2, Minas Gerais	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não
Decreto 43.597/201 2, Rio de Janeiro	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Decreto 58.052/201 2, São Paulo	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Decreto 1.973/2013, Mato Grosso	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não
Lei 18.025/201 3, Goiás	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não

A Tabela 1 evidencia o quanto os princípios de dados abertos foram incorporados ou não nas regulamentações locais. Uma primeira análise permite identificar que dos 14 estados analisados, apenas 4 incorporam os seis princípios. O decreto 7.724/2012 deixa de incorporar o princípio relativo à atualização dos dados disponibilizados *online*, afirmando apenas que:

Art. 8º Os sítios na Internet dos órgãos e entidades deverão, em cumprimento às normas estabelecidas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, atender aos seguintes requisitos, entre outros:

- I - conter formulário para pedido de acesso à informação;
- II - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;
- III - possibilitar gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;
- IV - possibilitar acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;
- V - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;
- VI - garantir autenticidade e integridade das informações disponíveis para acesso;
- VII - indicar instruções que permitam ao requerente comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade; e
- VIII - garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência.

Além disso, dois outros estados incorporam parcialmente os princípios. Tanto no caso mineiro quanto no do Mato Grosso, nota-se que a opção por se incorporar apenas algumas provisões e exclui-se o compromisso com a integridade e atualização dos dados publicados *online*.

Sete estados, portanto, não explicitam na regulamentação nenhum dos seis princípios presentes na lei. No caso de alguns estados, como a Bahia, por exemplo, diferentemente do que se observa no decreto do Executivo Federal, chama a atenção que a regulamentação da LAI não só não inclui os princípios de dados abertos, como não contém um capítulo dedicado à transparência ativa estabelecendo como ela deverá ser efetivada. A lei nº 12.618/2012 da Bahia afirma apenas que:

Art. 30 - É dever dos órgãos e entidades estaduais promover, independentemente de requerimento, a divulgação em seus sítios na internet de informações de interesse coletivo ou geral, por eles produzidas ou custodiadas, observado o disposto nos arts. 7º e 8º da Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

Dos estados que incorporam os princípios de dados abertos, chama a atenção o caso do Ceará que reproduz algumas das obrigações previstas na LAI, porém sob um capítulo denominado “Da disponibilização de informações” no qual o parágrafo 2º do artigo 11 afirma que:

Art. 11. É dever dos Poderes, Órgãos e Entidades albergados por esta Lei, disponibilizar, independentemente de requerimentos, no âmbito de suas competências, informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 2º Para o cumprimento do disposto no caput, serão utilizados os seguintes meios:

- I – Portais de Transparência
- II – Sítios Institucionais
- III – Audiências ou Consultas Públicas.

A leitura do texto parece indicar uma equiparação entre audiências e consultas públicas e divulgação por meio eletrônico, de modo que as informações poderiam ser disponibilizadas de uma forma ou de outra, interpretação que poderia dar margem para a não disponibilização de nenhum dado eletronicamente. Com isso, a medida parece relativizar a obrigação prevista no artigo 8º da LAI, que determina claramente a necessidade de publicação na Internet, como se lê na abaixo (grifo nosso):

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, **sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).**

De modo similar, a lei pernambucana afirma que:

Art. 4º O Poder Executivo Estadual garantirá o acesso às informações públicas, nos termos dos artigos 8º e 9º da Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, mediante:

I – atendimento à distância por meio:

- a) do Portal da Transparência do Estado de Pernambuco;
- b) dos sítios dos órgãos governamentais e demais entidades referidas nos arts. 1º e 2º;
- c) do sistema de Ouvidoria do Estado de Pernambuco;

II – atendimento presencial, por meio de unidades prestadoras de informação ao cidadão, instaladas em prédios públicos e em ambientes especializados na prestação de serviços públicos

Apesar de incorporar os requisitos do Artigo 8º da LAI, a lei parece equiparar a disponibilização de informações por meio eletrônico à presencial, sem especificar quais dados deveriam ser obrigatoriamente disponibilizados na Internet. A confusão ocorre também pela mistura do Artigo 8º, que trata efetivamente de transparência ativa, e o 9º que especifica como devem ser feitos os pedidos de informações, algo característico da transparência passiva. Tal opção relativiza a efetividade tanto da transparência ativa, quanto dos princípios de dados abertos.

Com relação ao estado do Rio de Janeiro, novamente não há um capítulo dedicado ao Artigo 8º, o decreto afirma apenas que:

Art. 4º - O Estado manterá, em Portal de Acesso à Informação Pública na internet, os seguintes dados:

I - estrutura organizacional e descrição das atribuições dos órgãos que compõem a Administração Pública;

II - endereços, telefones e horários de atendimento ao público das repartições estaduais;

III - registros da execução orçamentária e financeira, incluindo repasses ou transferências de recursos;

IV - editais e resultados de licitações, bem como atos de dispensa e inexigibilidade de licitação, além de extratos de contratos, convênios e termos de cooperação celebrados;

V - acompanhamento de programas, projetos, ações ou obras em andamento;

## VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

Para além da questão da transparência ativa, o decreto traz limitações ainda maiores para o direito de acesso à informação, ao estabelecer a obrigatoriedade de que os pedidos de informação sejam protocolados pessoalmente e em um formato pré-determinado. Segundo estudo da Fundação Getúlio Vargas, “tal exigência é ilegal e extrapola a competência regulamentar do Poder Executivo ao tornar tornando o procedimento de acesso à informação mais restritivo do que o previsto na LAI” (Michener, 2014).

### **6. Considerações finais**

A previsão normativa de padrões mínimos para a disponibilização de dados consiste em um primeiro degrau para a efetivação do direito à informação na atualidade. No entanto, ainda tratando-se desse primeiro passo, por mais que a LAI represente um esforço de incorporar alguns dos princípios de dados abertos, nota-se que ele não se efetiva integralmente na maioria das regulamentações analisadas - seja porque não há qualquer especificação sobre obrigações relativas à transparência ativa, seja porque são destacados apenas alguns princípios e outros são ignorados.

A ausência de obrigações explícitas nesse sentido, pode acarretar em falhas na implementação dos portais de transparência e, conseqüentemente, na efetivação do direito de acesso dos cidadãos brasileiros, uma vez que restringe a possibilidade de interação e apropriação das informações acessadas. Como aponta Michener (2014), “quando se trata de informações governamentais, os dados abertos favorecem a transparência, ao permitir que os cidadãos possam acessar, reutilizar e compartilhar livremente as informações públicas”.

Cabe considerar, assim, que, por mais que os movimentos de dados abertos e direito de acesso tenham origens, focos e estratégias distintas historicamente, o avanço das tecnologias digitais faz com que essas duas abordagens se cruzem e faz dos princípios de dados abertos cada vez mais relevantes para o exercício do direito de acesso. O presente estudo focou-se exclusivamente no que chamamos o primeiro degrau para a implementação efetiva. Buscamos com isso iniciar uma discussão sobre o tema que nos parece de fundamental importância atualmente. Seria necessário, porém, se analisar como essas normas se refletem nos Portais de Transparência em cada instância governamental e nas diferentes regiões do país, assim como a recepção das informações por parte dos cidadãos e cidadãos brasileiros, o que pode ser objeto de pesquisas mais aprofundadas no futuro.

### **REFERÊNCIAS**

DECLARAÇÃO sobre Governo Aberto, 2011. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-por-ocasio-do-lancamento-da-201cparceria-para-governo-aberto201d>>. Acesso em: 6 maio 2014..

GUIMARÃES, C. Parceria para Governo Aberto e Relações Internacionais: oportunidades e desafios. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade

Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC/SP), São Paulo, 2014.

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS. Declaração Universal dos Direitos Humanos. 1948. Disponível em: [http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf). Acesso em: 6 maio 2014.

W3C BRASIL. Manual dos Dados Abertos: Governo. São Paulo: Comitê Gestor da Internet, 2011. Traduzido e adaptado de [opendatamanual.org](http://opendatamanual.org). Disponível em: [http://www.w3c.br/pub/Materiais/PublicacoesW3C/Manual\\_Dados\\_Abertos\\_WEB.pdf](http://www.w3c.br/pub/Materiais/PublicacoesW3C/Manual_Dados_Abertos_WEB.pdf). Acesso em: 6 maio 2015.

WEINSTEIN, Jeremy; GOLDSTEIN, Joshua. The Benefits of a Big Tent: Opening Up Government in Developing Countries A Response to Yu & Robinson’s The New Ambiguity of “Open Government”. UCLA Law Review Disclosure. V. 60, n. 38, 2012 p. 40-48. Disponível em: <http://www.uclalawreview.org/pdf/discourse/60-3.pdf>. Acesso em: 6 maio 2015.

YU, Harlan Ming-Tun. Designing Software to Shape Open Government Policy. A Dissertation Presented to the Faculty of Princeton University in Candidacy for the Degree of Doctor of Philosophy. September 2012. Disponível em: [http://dataspace.princeton.edu/jspui/bitstream/88435/dsp01cf95jb50f/1/Yu\\_princeton\\_0181D\\_10386.pdf](http://dataspace.princeton.edu/jspui/bitstream/88435/dsp01cf95jb50f/1/Yu_princeton_0181D_10386.pdf). Acesso em: 6 maio 2015.

YU, Harlan Ming-Tun; ROBISON, David G. The New Ambiguity of “Open Government”. UCLA Law Review Disclosure. V. 59, n. 38, 2012 p. 178-208. Disponível em: <http://www.uclalawreview.org/pdf/discourse/59-11.pdf>. Acesso em: jun. 7. 2014.

Michener, G. et al. 2014. Estado Brasileiro e Transparência: Avaliando a aplicação da Lei de Acesso à Informação. FGV. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://transparenciaaudit.net/pt-br>. Acesso em Dezembro de 2014.

UBALDI, B. 2013 “Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives”, OECD Working Papers on Public Governance, No. 22, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5k46bj4f03s7-en>