

UMA ANÁLISE DOS PORTAIS DE TRANSPARÊNCIA MUNICIPAIS À LUZ DOS DADOS ABERTOS GOVERNAMENTAIS

Evandro Henrique Couto de Paula¹, Felipe Gustavo Lopes², Fábio Reis Santos³, Andreiuid Sheffer Corrêa⁴

Introdução

O acesso efetivo às informações de transparência pública é vital para a sociedade democrática. A partir dessas informações é possível analisar a competência da administração e fiscalizar sua atuação. Contudo, para que os dados governamentais tenham valor, devem ser disponibilizados à população de forma irrestrita e independente de tecnologia, de modo que a própria sociedade faça uma razão crítica das informações prestadas.

Este artigo faz uma análise dos portais de transparência pública sob a perspectiva do conceito de Dados Abertos Governamentais e sua viabilização através da internet. Foram pesquisados nove portais de transparência municipais e a Lei de Acesso à Informação foi utilizada como princípio norteador para os requisitos obrigatórios e os aspectos técnicos acerca da disponibilização de dados no formato aberto.

Fundamentação Teórica

O Conceito de dados abertos vem se popularizando pelo mundo. Dado aberto é todo dado distribuído sem restrição, e que pode ser reutilizado e redistribuído, criando desta forma uma gama muito variada de possibilidades de uso [1]. Contudo, existem regras quanto a distribuição das informações, e estas devem ser atendidas para que o dado seja considerado aberto.

Dados Governamentais abertos são aqueles que seguem os princípios estabelecidos em OGD (Open Government Data), que é um conceito que define padrões para a divulgação de dados governamentais abertos e incentiva a transparência governamental nos países ao redor do mundo [2].

Em 2011, oito países deram início a OGP (Open Government Partnership), iniciativa que busca fomentar governos abertos prezando pela distribuição dos dados governamentais de maneira aberta para que desta forma, a população possa participar ativamente da vida política do país. Os países signatários acreditam que uma maior participação popular pode ajudar a coibir a proliferação de males decorrentes da má administração, como a corrupção, e torna os governos mais eficientes.

O Brasil é um dos oito membros que deram início a OGP. Dentre os compromissos assumidos, um deles é a regulamentação do acesso à informação, a qual é garantida pela Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011, que estabelece a forma de divulgação dos dados governamentais à população, formatos e regras. Uma das principais conquistas com esta Lei é a chamada transparência ativa, que é a divulgação regular de informações sem a necessidade de solicitação. A transparência ativa, através da internet, é obrigatória para municípios com mais de 10 mil habitantes.

Metodologia

A pesquisa é feita a partir da análise dos portais de transparência de cidades de diferentes portes, são analisadas 3 capitais estaduais (Curitiba, Manaus, São Luís), 3 municípios com mais de 200 mil habitantes (Londrina, São José dos Campos, Anápolis) e 3 municípios com mais de 10 mil e até 20 mil habitantes (Ibicoara, Jacaraú, Mortugaba).

A análise tem o foco nos elementos de transparência ativa, presentes no artigo 8º §1º da Lei de Acesso à Informação. A pesquisa classifica como os portais atingem as exigências da Lei: se totalmente, se parcialmente ou se não cumprem. Também são observados aspectos técnicos do §3º, não levando em consideração aspectos de acessibilidade e veracidade das informações, as quais fogem ao escopo deste trabalho.

¹ Estudante do curso de Tecnologia em Análise e Desenvolvimento de Sistemas, IFSP, Campinas/SP. E-mail: evandro.coutodepaula@gmail.com

² Estudante do curso de Tecnologia em Análise e Desenvolvimento de Sistemas, IFSP, Campinas/SP. E-mail: felipe.lopes@outlook.com

³ Estudante do curso de Tecnologia em Análise e Desenvolvimento de Sistemas, IFSP, Campinas/SP. E-mail: fabitous@gmail.com

⁴ Professor do curso de Tecnologia em Análise e Desenvolvimento de Sistemas, IFSP, Campinas/SP. E-mail: andreiuid@ifsp.edu.br

Apresentação e Discussão dos dados

A Fig. 1 apresenta o atendimento dos itens obrigatórios de divulgação de acordo os requisitos da Lei de Acesso à Informação, ligados a transparência ativa. A partir de então a Fig. 2 apresenta qual é o formato preferido de disponibilização dos dados, com base nos requisitos obrigatórios atendidos total ou parcialmente. O principal achado é que a maioria dos dados está disposta em formatos não abertos, ou seja, em HTML e PDF. Este fato compromete principalmente os princípios de dados abertos, acesso irrestrito do dado e seu processamento por máquina.

Os requisitos de transparência ativa da Lei de Acesso à Informação são: I- registro de competências e estrutura organizacional, II- Registro de repasses e transferências, III- Registro de despesas, IV- Informações referente às licitações, V- dados de acompanhamento de programas e VI- Resposta às perguntas frequentes da sociedade, e o resultado da análise destes requisitos mostra que ainda existe muita disparidade entre o que propõe a lei e o que efetivamente ocorre. O assunto de dados abertos governamentais ainda é recente e necessita de maior difusão, tanto para a população quanto para os governos.

A análise da Fig.1, abaixo, mostra que a situação mais crítica se encontra no requisito VI, este que corresponde à necessidade da existência de uma seção que responde as dúvidas mais frequentes da sociedade, portanto isso mostra que a interação dos portais com a sociedade ainda é baixa, por outro lado o requisito III é o mais atendido pelos municípios, sendo este o requisito que trata a disponibilização dos dados referentes às despesas públicas. Este número se deve, em grande parte, ao fato de que a exigência de transparência fiscal ser fruto de leis já consolidadas, assim parte dos municípios já estão familiarizados com esta condição.

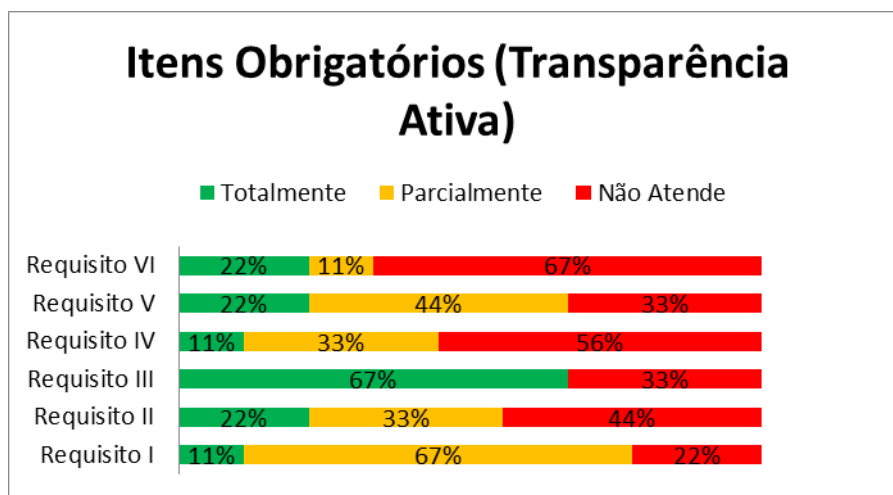


Figura 1: Atendimento aos itens obrigatórios da lei

A Fig.2 mostra os formatos encontrados com maior frequência durante as pesquisas, entre os formatos encontrados destacam-se HTML e PDF tais formatos, no entanto, não atendem aos requisitos exigidos pela Lei de Acesso à Informação portanto, mesmo estes dados estando disponíveis à população o acesso encontra limitações tecnológicas, assim, estas informações perdem seu valor, e o processamento por máquinas é impossibilitado, desta forma o trabalho de criar soluções é dificultado, deve-se coletar informações, e tratá-las para que possam ser utilizadas.

A Lei de Acesso à Informação que seria, em tese, a descrição das medidas que os órgãos públicos deveriam tomar para que a população tivesse pleno acesso à informação, não deixa plenamente claros quais são as especificações para a correta divulgação dos dados, desta forma cria-se margem para interpretações errôneas da lei, e isso causa grande diversidade na forma de divulgação das informações e não garante a transparência.

Portanto, é visível que as prefeituras ainda não atingiram um grau de maturidade suficiente. A adaptação à lei, e ao novo cenário mundial, é lenta e exige grandes mudanças estruturais e organizacionais. Implementar a nova cultura de dados abertos, e fazer bom uso destes dados é um desafio não só para o governo mas para toda a sociedade, e apenas o trabalho conjunto governo/sociedade pode gerar resultados positivos.

Desta forma, portais de transparência não devem servir apenas para fornecer serviços à população, estes devem ser também o meio da população conhecer e interagir com seu governo [3], conhecendo suas ações e analisando os seus resultados, para tanto é indispensável que o governo seja transparente.

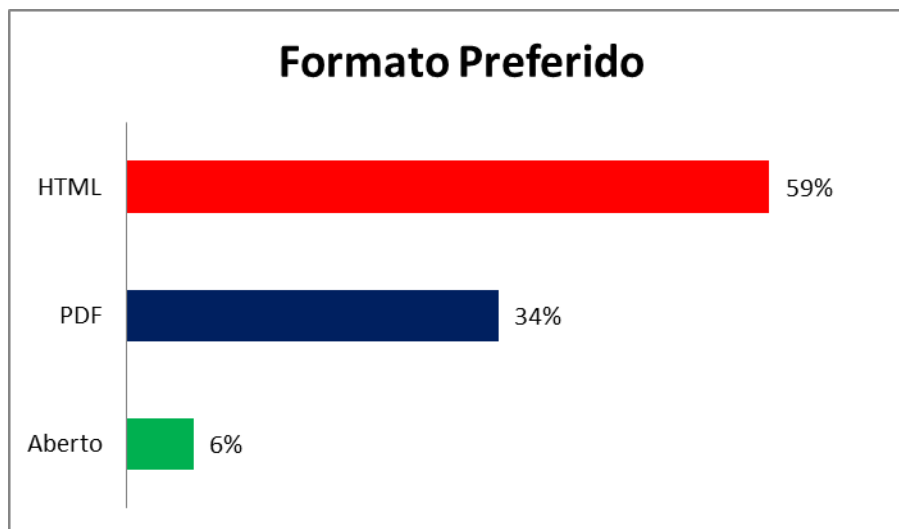


Figura 2: Formatos preferidos

O ideal é que os municípios utilizem plataformas que implementam OGD, como o CKAN (Comprehensive Knowledge Archive Network) [4]. No entanto, isto envolve modificações estruturais e equipes dedicadas ao assunto. Neste meio tempo, uma possível solução de contorno para o problema da disposição dos dados, seria uma plataforma capaz de transformar as informações coletadas nos portais de transparência das prefeituras e estados, e transformá-los em dados realmente abertos, desta forma os dados podem ser utilizados para a criação de diferentes aplicações e o trabalho de coleta de informações pode ser facilitado, até que os governos municipais atinjam capacidade de implementar dados abertos por meios próprios.

Referências

- [1] VAZ, J. C.; RIBEIRO, M. M.; MATHEUS, R. "Dados governamentais e seus impactos sobre os conceitos e práticas de transparência no Brasil", Cadernos PPG-AU/UFBA, vol. 9, no. 1, 2011.
- [2] TAUBERER, J. 2012. *Open Government Data: The Book*.
- [3] PINHO J. A. G. "Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia", Revista de Administração Pública (RAP), Rio de Janeiro, vol. 42, no. 3, pp. 471-93, 2008.
- [4] "CKAN," *ckan The open source data portal software*. Disponível em: <<http://ckan.org/>>. Acesso em 20 mar. 2014