

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

HUMBERTO CARLOS L'ASTORINA

**Avaliação da implantação da Política de Dados Abertos nos municípios
do Estado do Rio Grande do Sul**

Trabalho de Conclusão de Curso de
Extensão em Economia e Gestão
Pública Contemporâneas, necessário
para o certificado de conclusão de
Curso

Porto Alegre, maio de 2014

Avaliação da implantação da Política de Dados Abertos nos municípios do Estado do Rio Grande do Sul

Resumo

Este trabalho faz uma avaliação da implantação da Política de Dados Abertos (PDA) em dez municípios do Estado do Rio Grande do Sul que totalizam 45% do PIB estadual utilizando a metodologia do *Open Data Barometer*. Revisa, também, alguns conceitos relativos aos Dados Abertos. Dos 14 banco de dados apontados como essenciais para alcançar os objetivos plenos da PDA, somente 32,14% existem, 10 % deles são legíveis por computadores, 7,86% estão da forma que permitem desmembramentos e somente 1,47% estão conectados com outros dados. O direcionamento dado a divulgação dos dados municipais medidos pela quantidade do BD's disponibilizados é majoritariamente para a prestação de contas e rastreabilidade das contas públicas com 60 %, seguido pela Inovação com 29% e por fim com 11% o da inclusão social. Sessenta dias após o envio de requisições aos municípios de informações com base na Lei de Acesso a Informação, somente quatro responderam, mesmo assim, negativamente revelando que o princípio dos Dados Abertos de serem abertos por definição necessita ser mais difundido. Nenhuma Camara de Vereadores disponibiliza os resultados de suas votações de maneira tabular ou legível ao público. Conclui-se, portanto, que a totalidade dos benefícios potenciais advindos da utilização dos dados abertos ainda estão fora de alcance dos cidadãos rio-grandenses.

Palavras chave: Dados Abertos, Dados Abertos Governamentais, Transparência

Introdução

Estima-se que o potencial de economia advindo da utilização de dados abertos aplicadas às áreas de educação, transporte, eletricidade, óleo e gás, consumo, saúde e finanças seja da ordem de três trilhões de dólares para os países desenvolvidos (MANYIKA, 2013). Seria possível então produzir economias tão significativas advindas da utilização destes dados no Brasil? Que estágio se encontra o país e seus municípios, entidades políticas mais próximas da sociedade, nesta matéria?

Na tentativa de responder a estas indagações, encontrou-se a publicação de 2013 do índice do *Open Data Barometer(ODB)*, que apresenta um Ranking sobre a qualidade e quantidade dos bancos de dados disponibilizados à sociedade. O Brasil ocupou a 28ª colocação com 36,83 pontos. A Inglaterra, primeira colocada, com 100 pontos com a maior quantidade e melhor qualidade de seus bancos de dados, foi seguida pelos Estados Unidos com 93,38 pontos. Uma vez que a metodologia de aferição deste índice apresenta-se de forma sólida e criteriosa por estudiosos do assunto, seguindo seus passos seria possível apresentar um indicador da situação da aplicação da PDA nos municípios.

É no município onde o potencial dos impactos das políticas pública é melhor percebido (KASSEN, 2013) e desde 2011 vigora no país a Lei de Acesso à Informação. Assim, estariam os municípios em condições de gerarem recursos significativos advindos da aplicação da Política de Dados Abertos? Como está sendo aplicada esta política? O presente trabalho visa avaliar o estágio em que se encontra a implantação da Política de Dados Abertos nos Municípios como indicador da condição nacional.

Para a Academia o tema é novo, difícil de medir seus impactos (ZUIDERWJK ,2013) mas de grande potencial econômico e de incremento da participação social (KASSEN 2013), (JANSSEM, 2013), (MCDERMOTT, 2010). Kishnan (2012) encontra evidências de redução do índice de corrupção e por conseguinte na melhora na condição econômica e diminuição da degradação ambiental de países onde o governo eletrônico é mais desenvolvido.

Portanto, este é um tema relevante e de grande potencial de impacto seja para a sociedade ou para academia.

Na seção 2 apresenta-se os conceitos de transparência, pirâmide do conhecimento, dados abertos e seus subprodutos e definição do que vem a se a Política de Dados Abertos. Na seção 3 apresenta-se a metodologia da pesquisa e como se processam as avaliações conforme o ODB. Os resultados serão avaliados no capítulo 4 e por fim as conclusões finais.

2. Transparência das contas públicas, a hierarquia do conhecimento dados abertos

A Suécia adotou a primeira legislação sobre acesso a informação em 1766, há mais de 200 anos. Entretanto, a adoção deste tipo de legislação tem se acelerado nos últimos 20 anos por razões que variam de mera formalidade ao sério compromisso com a transparência das contas públicas e promoção do desenvolvimento, adotadas por países democráticos ou não. O Brasil adotou a lei de acesso à informação em 2011 posteriormente há mais de 60 países como por exemplo a Albânia (1999), Angola (2002), Canada (1983), Portugal(1993), dentre outros. (RELLY & SABHARWAL, 2009). O objetivo principal da lei foi a promoção da transparência dos atos da gestão pública pela disponibilização de dados governamentais via portal na internet.

Outros países como a Inglaterra, em 2009, seu primeiro ministro britânico Gordon Brown anunciou uma série de iniciativas no sentido de tornarem abertos os dados governamentais após uma séria crise de confiança envolvendo políticos. Hoje disponibiliza mais de 9.000 banco de dados (Davies, 2010). Nos Estados Unidos, o primeiro ato do primeiro governo Obama, também em 2009, foi o anúncio da política de dados abertos com ênfase na transparência, participação e colaboração, hoje com mais de 90.000 banco de dados disponibilizados ao público (MCDERMOTT, 2010).

As consequências das adoções destas políticas foram estudados por Meijer (2012) que analisando a literatura sobre o assunto apontou que os efeitos positivos são majoritariamente indiretos (83%) através de atitudes por parte dos cidadãos que obtendo as informações, processando-as e pressionam os governantes, e de forma direta (59%) pela inibição de atos dos gestores estranhos aos interesses públicos.

O benefícios da adoção de Política de Dados Abertos (PDA) são intuitivos, mas, a seguir, serão revisados alguns conceitos tais como a hierarquia do conhecimento, o que são Dados Abertos e seus sub produtos e apresentada a definição do que venha a ser a PDA.

2.1 A hierarquia do conhecimento

A hierarquia entre dado, informação, conhecimento e sabedoria é um modelo tido como paradigma na literatura sobre o conhecimento (ROWLEY, 2007), representada pela figura 2.1 adotando as definições apresentadas por Ackoff (1989).

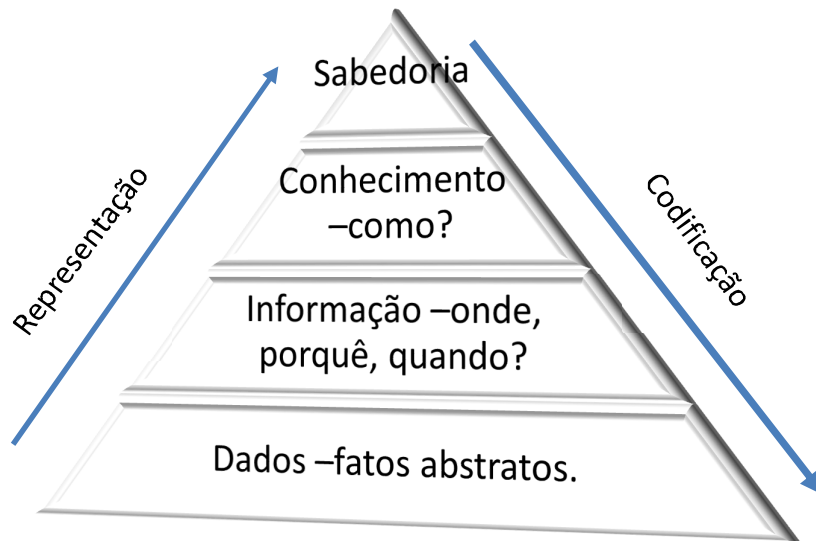


Figura 2. 1:Modelo simplificado de entendimento (ROWLEY, 2007))

Dado é o fato, definido como algo concedido, conhecido ou assumido como tal. Pode ser bruto/primário (um produto direto de uma ou mais medições); derivado (estabulações cruzadas, somas, reformulados); meta-dado que são informações sobre os dados e dados operacionais (dados sobre o uso).

Informação são definidas com “dados + significado” contém os dados, e é a expressão destes de maneira que se entenda. Pode responder questões tais como o que, como, onde.

Conhecimento é a informação processada ao ponto de identificar o problema, demonstrado pelas informações, saber como os fatos se processam saber como proceder para se alcançar uma solução.

A sabedoria é o processamento do conhecimento descobrindo-se qual a melhor solução para se alcançar determinado objetivo.

A base desta pirâmide são os dados. São eles que possibilitam a evolução até o conhecimento e sendo livres, disponíveis e abertos mais indivíduos e organizações teriam acesso ao conhecimento. Daí vem a necessidade de transforma-los cada vez mais em Dados Abertos.

2.2 Dados abertos

O universo dos dados pode ser subdividido em: *big data*, dados abertos, dados abertos governamentais, e dados privados e pode ser visualizado na figura 2.

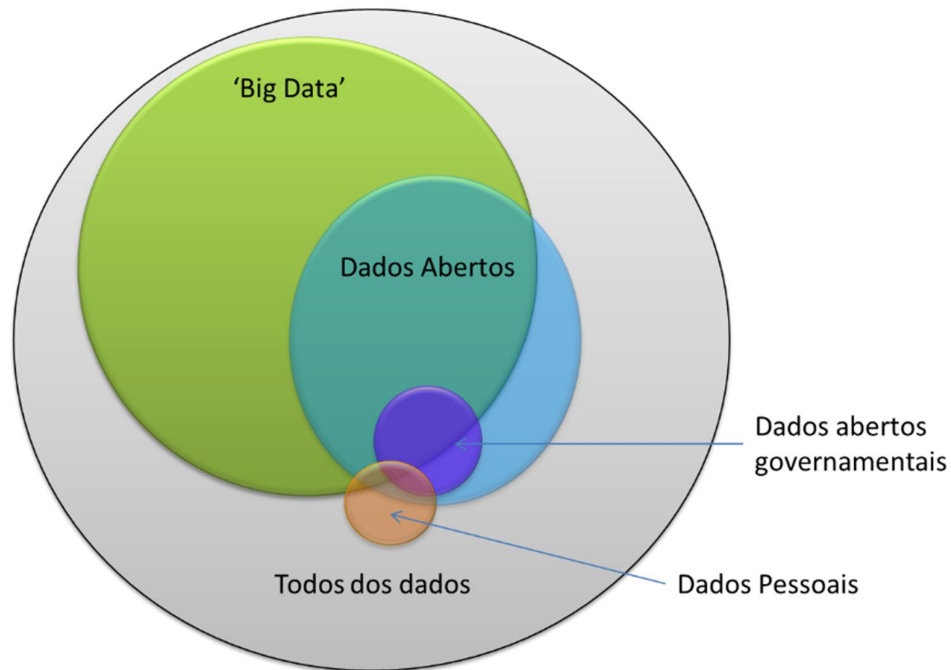


Figura 2.2: Subdivisões dos dados, Manyika, et al. (2011)

Para Manyika (2011) e Ubaldi (2012) 'Big Data' compreende o volume de dados que extrapola os limites da capacidade de processamento dos sistemas de informação hoje disponíveis, estima-se que o volume sejam mensuráveis diversos *petabytes*. Dados abertos são os que estão disponíveis ao público, sem custo ou restrições de qualquer ordem proveniente de qualquer origem, seja privado ou público. Dados abertos governamentais são os que instituições governamentais disponibilizam ao público. Dados pessoais são os privativos de cada pessoa, apesar de serem compartilhado com instituições governamentais tais como imposto de renda, endereço, consumo, etc. ou empresas tais como padrões de compra, quantidade consumida etc. As zonas de intersecção entre os conceitos são fontes potenciais de conflito. Seja até que limite os dados abertos governamentais podem passar a serem abertos ou até que ponto os dados pessoais pñem ser publicados seja por governos ou instituições particulares.

Em dezembro de 2007 foi realizada na cidade de Sebastopo, California um encontro que estabeleceu 8 princípios dos dados abertos que estabelecem que para que uma informação seja aberta ela deve ser completa, de fontes primárias, atualizada, sem direitos autorais, fácil acesso, seja legível por computadores, sem custos e sem limites para sua utilização (UBALDI, 2013). Por simplificação tais princípios podem ser condensados conforme a tabela 2.1.

	←————— Completamente aberto	—————→ Completamente fechado
Grau de acesso	Todos tem acesso.	Acesso restrito a indivíduos ou grupos.
Legível por computadores	Formatos comumente utilizados por programas e sistemas tais como o .csv, xml, xlx.	Formatos que somente alguns programas específicos conseguem ler.
Custo	Sem nenhum custo.	Vendido.
Direitos autorais	Sem restrição.	Reutilização e distribuição proibidas.

Tabela 2.1: Caracterização dos dados como abertos. Fonte: Manyiaka et al, (2013)

Trata-se de uma condensação dos oito atributos originais mas que refletem a mesma realidade (MANYIAKA et al, 2013). Existe sim uma escala para o que vai de completamente aberto para completamente fechado. O índice tenta captar esta escala através da realização de um *check list* para cada banco de dados. Os Bancos de dados devem ser analisados conforme seu potencial de retorno que será analisado na seção 2.3.

2.3 Sub produtos dos dados abertos

Segundo Davies (2010), dados abertos podem produzir outros dados, informações, gerar interfaces de interpretação, fatos e serviços e pode ser visualizado na figura 2.

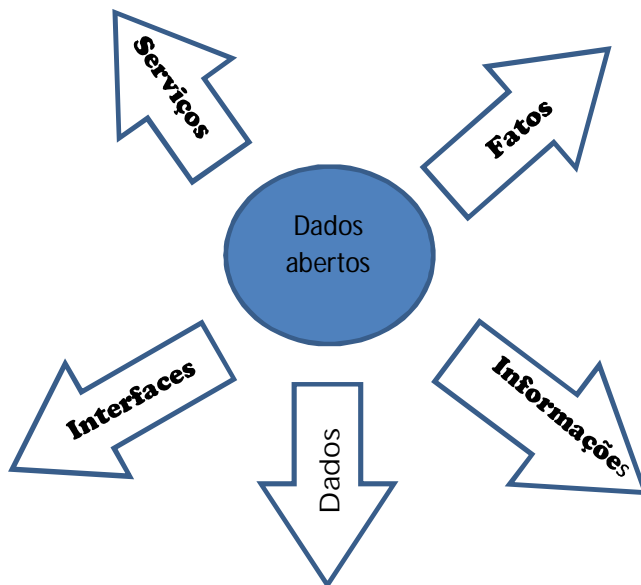


Figura 2.3: O que os dados podem produzir. Fonte: Davies (2010)

Dados produzem fatos quando indivíduos buscando em fontes de dados abertos suportam ações de engajamento social sejam em processos burocráticos da sociedade civil ou público, produzem resultados no planejamento econômico de empresas, entidades ou indivíduos.

Dados produzem informações obtidas pelo cruzamento de diversos bancos de dados que produzem informações tabulares, infográficos e relatórios.

Dados geram interfaces de interpretação. Neste caso os dados fornecem meios de interatividade entre um ou mais bancos de dados, tais como: mapas interativo, links com outros dados, ou através da interação de diversos bancos de dados gerando a descoberta de outros dados.

Dados produzem outros dados. O processamento dos dados produz outra fonte de dados.

Dados geram serviços quando os dados abertos são o suporte de fornecimento de serviços online tais como a identificação de anomalias de serviços públicos pela população e comunicação desta para as autoridades.

2.4 Política de Dados Abertos

Portanto, Política de Dados Abertos (PDA) são ações que visam oferecer à sociedade a transparência das contas públicas, inclusão da participação social e geração de benefícios econômicos pela utilização de Dados Abertos.

3. Método de Pesquisa

O objetivo da pesquisa foi avaliar a adoção da PDA nos municípios do Rio Grande do Sul. Para tanto, foi adotada metodologia adaptada do sub índice do *Open Data Barometer* relativo a implementação dos Dados Abertos consultado os sítios dos municípios.

A primeira etapas foi a compreensão da metodologia do ODB relatado nos itens 3.1 e 3.2, em seguida, a tabulação das avaliações dos portais de transparência dos municípios selecionados e posterior conclusões.

A pesquisa foi feita no período de 10 a 25 de fevereiro de 2014 nos dez maiores municípios do Estado do Rio Grande do Sul escolhidos conforme os valores dos seus respectivos PIB's municipais que totalizam mais de 45 % do PIB estadual, que são: Caxias, Canoas, Passo Fundo, Gravataí, Triunfo, Porto Alegre, Novo Hamburgo, Pelotas, Rio Grande e Santa Cruz do Sul.

O resultado foi tabulado e analisado em relação a qualidade dos BD disponibilizados pelos municípios e estão detalhados no capítulo 4.

3.1 O índice do *Open Data Barometer*

A pesquisa foi conduzida segundo as linhas principais do *Open Data Barometer* relativas ao sub índice da implementação e, em casos específicos, adaptada à realidade brasileira e municipal. O índice completo subdivide-se em três: a facilidade de leitura, a implementação e os impactos assim definidos:

- Facilidade Leitura: é quantificado pelos esforços depreendidos pelos poderes públicos e a sociedade no sentido do entendimento e processamento dos dados e vai muito além do pretendido por este artigo, pois avalia também a participação de entidade não governamentais.

- A implementação é onde o poder público mais atua, portanto foi o que se avaliou neste artigo.

- O último mede os impactos que a implementação e a facilidade de leitura proporcionaram para a sociedade e se tratando de um tema novo e difícil de avaliar seus resultados (ZUIDERWIJK, 2013) não foi considerado nesta pesquisa.

Portanto, somente a implementação foi utilizada para o desenvolvimento da pesquisa, buscando nos portais de transparência dos municípios os bancos de dados descritos no item 3.1.1 subdivididos em três categorias conforme seus potenciais de benefícios e avaliados segundo os critérios descritos no item 3.2.

3.1.1 As categorias dos bancos de dados buscados segundo seus potenciais de benefícios para a sociedade.

As categorias dos bancos de dados foram agrupadas para fins de análise em três: a inovação, a inclusão e participação social e, por fim, a transparência das contas públicas e rastreabilidade dos recursos.

3.1.1.1 Informações que potencializam a Inovação

- A) Mapas geográficos detalhados, com coordenadas geo referenciadas podem fornecer informações importantes tais como: potencial de alagamento em enchentes e catástrofes, localização de postos de saúde, escolas, prontos-socorros, otimização de percursos e rotas, etc.
- B) Tabelas de horários dos ônibus metropolitanos podem diminuir o tempo de espera das pessoas, produzir estudos de roteamento e horários de deslocamentos, proporcionar um melhor planejamento de trânsito e otimização de rotas, etc.
- C) Dados da balança comercial entende-se como a economia do município, fornece informações aos futuros empreendedores, identifica gargalos

econômicos e potenciais de melhoria e incentivam o questionamento pela sociedade sobre novas alternativas econômicas para os municípios.

- D) Estatísticas de criminalidade. Este dado agrupado fornece pouca informação, mas se detalhado pode fornecer produzir *insights* importantes sobre áreas de risco, áreas de atuação do crime, horários de maior ou menor incidência, e ferramentas para melhor alocação de recursos policiais ou de atuação dos poderes públicos para proporcionar melhor bem estar para a população neste quesito.

3.1.1.2 Informações que potencializam a inclusão social.

As informações influenciarão os processos decisórios das pessoas que exercerão pressões junto aos governos na determinação de políticas públicas que atendam aos interesses destes grupos, antes à margem do sistema e desmobilizados. As informações classificadas neste agrupamento foram:

- A) Cadastro de terras e seus proprietários. Seriam úteis para a identificação o uso da terra, seus beneficiários e transparência na alocação de recursos que possam trazer valorização imobiliárias, ou benefícios urbanos.
- B) Dados do censo que podem apontar um norte na condução e estabelecimento de políticas públicas tais como: número de crianças e idosos que devem ser atendidos, locais em que residem, níveis de consumo, renda, equipamentos urbanos disponíveis, distribuição geográfica, etc.
- C) Desempenho da qualidade do setor de saúde, tais como, número de atendimentos, tempo de consulta, tempo de espera nos agendamentos, número de leitos e médicos, qualidade dos diagnósticos, reincidência de consultas ou atendimento do mesmo paciente com o mesmo sintoma, etc. Assim, a população pode opinar, questionar e cobrar resultados. Sem estes dados não se pode ter diagnosticar adequadamente a saúde. O conhecimento dos valores gastos são importantes, mas os efeitos qualitativos que a aplicação destes recursos provocam são fundamentais para a inclusão social.
- D) Performance do setor de educação da mesma forma que o item anterior deve ser a base para o planejamento governamental para o setor e incentivar a população à cobrança de resultados pela participação no questionamento desta questão. Crianças vão à escola na expectativa de evolução social, moral e econômica. Para tanto competirão no mercado de trabalho que exige mão de obra qualificada. Dados do desempenho das escolas, seus professores, custos alocados às escolas, orçamentos, currículos, o desempenho dos alunos são informações que todo pai de aluno, educador e gestores deveriam ter para o planejamento de políticas educacionais de qualidade.

- E) A população tem o direito de saber a qualidade do ar que respiram segundo mapas geo referenciados, a qualidade da água, poluição de mananciais e solos. São dados que incentivariam a participação da população no estabelecimento de políticas públicas para o setor.

3.1.1.3 Informações que potencializam a transparência das contas públicas e rastreabilidade dos recursos.

- A) Orçamento detalhado é o primeiro procedimento para se ter uma expectativa de como os recursos públicos serão aplicados. Entretanto o detalhamento é fundamental pois o dado fornecido de maneira agrupada e ampla permitem manipulação e destinação diferente do que foi planejado e aprovado pela população.
- B) A apresentação dos gastos públicos de forma detalhada é quando a população tem acesso ao que realmente foi gasto em comparação com o planejado, é uma medida de desempenho da gestão financeira. Entretanto, assim como o item acima deve ser detalhado, não agregado, minuciosamente explicado.
- C) Resultados eleitorais. Neste item, como a pesquisa é ao nível municipal, entendeu-se oportuno avaliar se a câmara de vereadores disponibiliza o resultado das votações de suas seções. Avaliou-se portanto se as votações eram disponibilizada de maneira que pudesse identificar qual vereador votou em determinado projeto. Atas de reunião não valem pois é praticamente impossível qualquer cidadão ler ata por ata na busca de tal informação. O critério obtido foi avaliar se a informação estava disponível no mesmo padrão da Assembleia Legislativa do Estado.

3.1.1.4 Respostas às solicitações baseadas na Lei de Acesso a Informação.

Apesar de não constar da relação do ODB, mas para completar a pesquisa e avaliar o cumprimento da Lei de Acesso a Informação, foi enviada aos dez municípios, através de seus respectivos sítios a seguinte solicitação:

“De acordo com a Lei nº 12.527 de 18/11 de 2011 solicito:
Relação completa dos funcionários municipais com Nome completo, lotação, vínculo, situação do vínculo, data de admissão, carga horária semanal e cpf mesmo que parcial (mínimo 6 caracteres) **no formato .csv** ou. xlx.
Atenciosamente,”

O fornecimento de, pelo menos parte, do cpf é relevante, pois em um trabalho de cruzamento dos dados da folha da União com a do Estado realizado por este autor o primeiro resultado do cruzamento baseado somente no nome apresentou milhares de nomes devido ao grande número de homônimos. Após a filtragem pelo cpf (parcial) foi reduzido a centenas, portanto é um dado relevante. Não foi solicitado salário.

3.2 Avaliação das informações disponíveis.

Como guia de avaliação destas categorias utilizou-se um *check-list* com sete perguntas conforme tabela 3.1: desde a existência do dado, se são fidedignos, de fácil extração, etc. Cada item do *check-list* original seria ponderado segundo o grau de importância de cada um.

Q	Questão	Peso
1(*)	O dado existe?	5
2	É disponível na internet de alguma forma?	10
3	É fornecido num formato legível por computador?	15
4	É disponível detalhado sem ser agrupado ou generalizado?	15
5(*)	É fornecido sem custos?	15
6(*)	O dado é livre de licença?	15
7	O dado é atualizado?	10
8	O dado é confiável?	5
9	O dado é fácil de encontrar?	5
10	O dado é indexado com outros dados relacionados?	5

Tabela 3.1: *Check-list* original. (*) Perguntas retiradas do questionário por não se aplicar.

O questionário original tinha como objetivo a classificação dos países e cada questão vinha acompanhada de um peso específico, como o que se deseja não é uma classificação e sim uma avaliação geral da qualidade dos dados disponíveis, o parâmetro peso foi retirado bem com as indagações 1, 5 e 6 que não se aplicam a realidade municipal.

4. Resultados

Foram analisados quais os bancos de dados que tiveram maior incidência e a qualidade destes. Cada BD traz um benefício potencial se utilizado conforme já especificado no item 3. O agrupamento destes segundo seus benefícios potenciais aponta qual o direcionamento que a PDA tem recebido. Será analisado também se a qualidade dos BD oferecidos tem alguma relação com o cumprimento formal da Lei de Acesso à Informação conforme trabalho desenvolvido pelo TCE-RS ao final de 2013. Por fim, serão discutidos as respostas recebidas quanto a solicitação de informação com base na LAI e as informações prestadas pelas Câmaras de Vereadores.

4.1 Os bancos de dados mais disponibilizados e a qualidade deles

Dos 14 bancos de dados sugeridos pelo ODB (ODB, 2013) somente 8 são disponibilizados pelos portais municipais. O relatório dos gastos públicos é o líder de figurações com 100 % de incidência, seguido pelos orçamentos e os portais

legislativos conforme tabela 4.1 e gráfico 4.1. Porém, somente 20% deles são legíveis por computador e nenhum oferece dados ao nível da despesa ou seja desmembrados.

Banco de dados disponíveis	Incidência
Relatório dos gastos públicos	10
Os dados do orçamentos são detalhados	9
Portal de legislação	8
Mapas detalhados do município estão disponíveis ao público	7
Dados do censo tais como população, IDH, GINI, e outros são disponíveis	5
Dados de produção, comercialização, balanço econômico do município.	3
Tabela de horários do transporte público	2
Estatísticas da criminalidade	1
Distribuição das propriedades rurais do município	0
Dados de empresas registradas no município – contribuintes do ISS	0
Performance do setor de saúde	0
Dados de performance do setor de educação	0
Dados das condições do meio ambiente e qualidade da água	0
Resultados eleitorais	0

Tabela 4. 1: Número de incidências dos bancos de dados disponibilizados.

Dados importantes tais como o do desempenho da Saúde e da Educação não figuraram em nenhum portal e a estatística de criminalidade figurou somente uma vez, mesmo assim de forma agrupada na forma de um relatório geral e desatualizado.

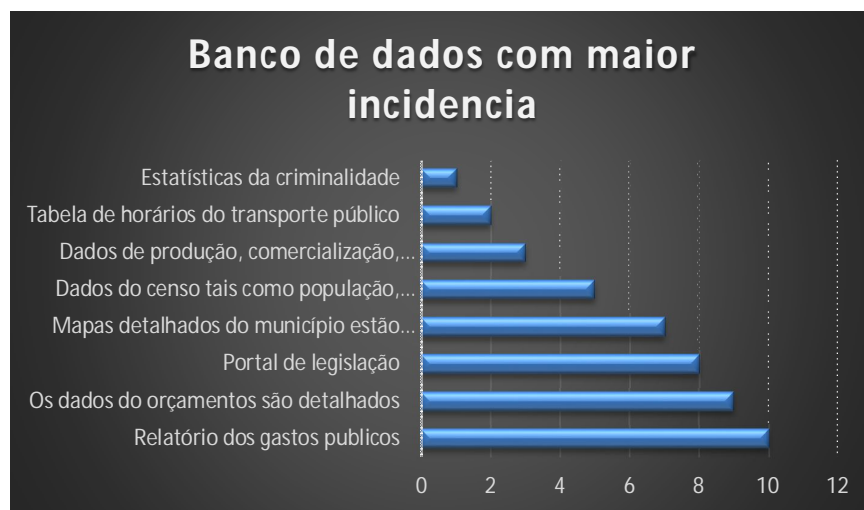


Gráfico 4.1:Figuração dos bancos de dados por tipo.

Apesar do relatório dos gastos figurar em primeiro lugar, a qualidade geral das informações prestadas é de 35,45 %. Esta medida foi calculada aplicando-

se a mesma ponderação aplicada pelo *Open Data Barometer* e pode ser visualizado na tabela 4.2 e no gráfico 4.2. Para este BD somente 20% dos relatórios de gastos são legíveis por computador e em alguns caso são figuras obtida por *scanner* no formato fotográfico.

	Existe	Qualidade %
Relatório dos gastos públicos	10	35,45
Os dados do orçamentos são detalhados	9	40,40
Portal de legislação	8	92,05
Mapas detalhados do município estão disponíveis ao público	7	38,96
Dados do censo tais como população, idh, gine, e outros são disponíveis	5	14,55
Dados de produção, comercialização, balanço econômico do município.	3	27,27
Tabela de horários do transporte público	2	36,36
Estatísticas da criminalidade	1	63,64

Tabela 4.2:Qualidade dos Bancos de Dados

O líder quanto a qualidade é o portal de legislação mesmo porque são disponibilizados no formato *.pdf* e não precisa ser tabular e legível por computador portanto pontuaram no quesito legível por computador e ser oferecido de forma desmembrada. Os dados do censo figuraram em 5 casos, mesmo assim foi o BD de menor qualidade.

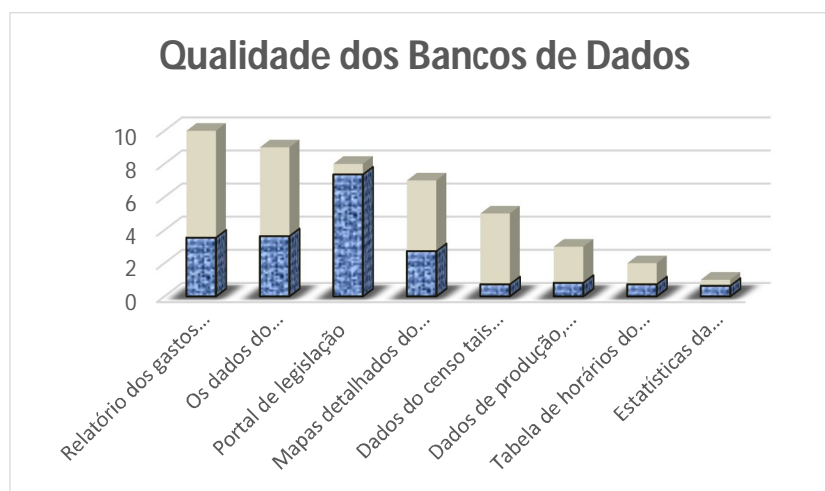


Gráfico 4.2: Incidência e qualidade dos bancos de dados.

4.2 Direcionamento da Política de Dado Aberto

O direcionamento da PDA é medida pelo agrupamento destes segundo os benefícios potenciais que podem produzir. Dos cinco bancos de dados atribuídos ao potencial da inclusão social, quatro não apareceram em nenhum portal: a distribuição das propriedades rurais, a performance do setor de saúde e de educação, e os dados da condição do meio ambiente e da qualidade da água. Dos quatro bancos de dados atribuídos ao potencial de transparência das contas públicas dois não figuraram: os dados das empresas registradas no município e os resultados das eleições. O potencial da transparência das contas públicas liderou com 60% de incidência conforme demonstrado no gráfico 4.3, seguidos pela Inovação e por fim o da inclusão social demonstrando que a preocupação maior dos municípios é o cumprimento de atribuições legais deixando de lado a apresentação dos dados que potencializariam uma maior inclusão social ou benefícios econômicos tais como a inovação.

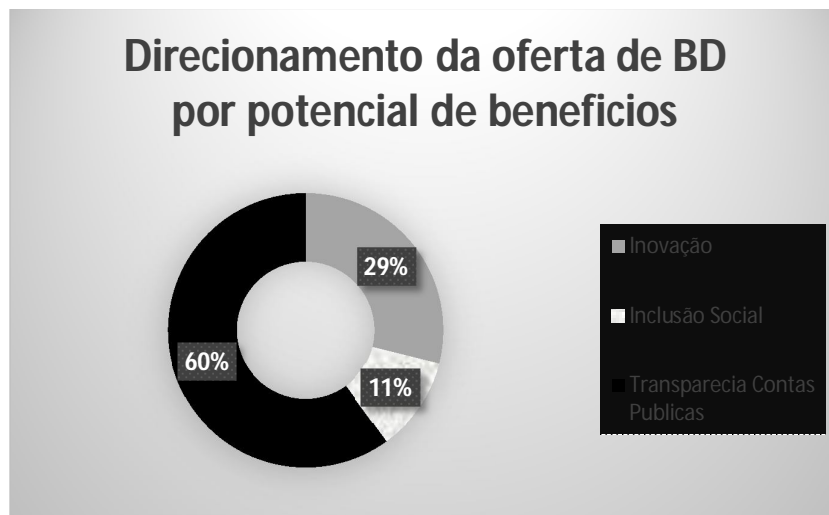


Gráfico 4.3: Incidências dos BD divididos pelo potencial de melhoria.

4.4 Qualidade versus legalidade

Em outubro de 2013 o TCE (TCE, 2013) publicou uma pesquisa realizada em todos os portais de transparência dos municípios cujo propósito foi o de avaliar a aplicação da Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011) segundo uma listagem das exigências da lei. Este estudo produziu um índice de aderência conforme tabela 4.3. Com o objetivo de determinar se a aderência à lei significa necessariamente um incremento relativo na qualidade dos BD, tal resultado foi normalizado assim como os dados de qualidade apresentados pelos respectivos municípios e os resultados não são suficientes para afirmar que tal correlação é significativa como mostra o gráfico 4.4.

CIDADE	ADERENCIA %
CANOAS	0,79
CAXIAS DO SUL	0,87
GRAVATAÍ	0,55
PASSO FUNDO	0,95
PELOTAS	0,71
PORTO ALEGRE	0,95
NOVO HAMBURGO	1,00
RIO GRANDE	0,87
SANTA CRUZ DO SUL	0,50
TRIUNFO	0,82

Tabela 4.3: Aderência a Lei de Acesso à Informação segundo o TCE.

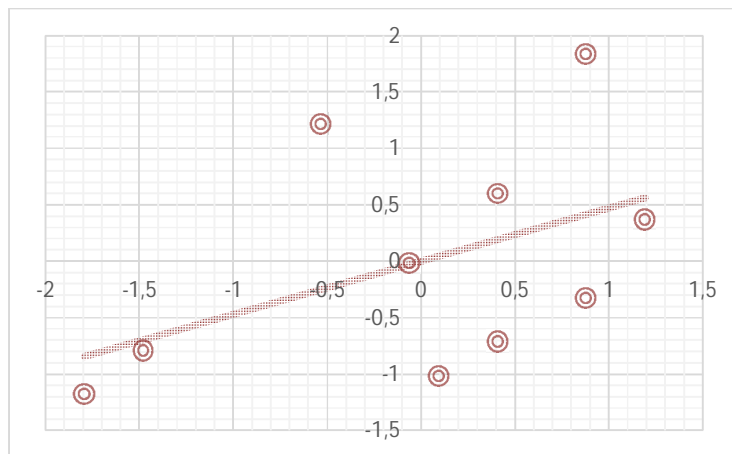


Gráfico 4.4: Relação entre legalidade e qualidade eixo x é a legalidade e o y a qualidade.

Seis municípios figuram no quadrante 2 e 4 portanto com uma correlação positiva e os outros quatro no quadrante 1 e 3 com uma correlação negativa. Por exemplo, O Município A foi avaliado como estando a 1.2 desvios padrões no cumprimento da lei e avaliado quanto a qualidade a 0.4 desvios padrões. O Município B foi avaliado em -0,6 desvios padrões em relação ao cumprimento da lei e a +1,2 quanto a qualidade dos BD. Portanto, não se pode afirmar que exista uma correlação entre o cumprimento formal da Lei de Acesso à Informação e a qualidade dos Bancos de Dados disponibilizados á população.

4.5 Respostas à solicitação de informações

Somente quatro municípios responderam à solicitação de informação alegando que já disponibilizam as informações em seus respectivos portais (apesar de ilegíveis por computador e agrupados) e que o cpf dos servidores é de caráter íntimo deles e portanto não podem ser divulgados mesmo que

parcialmente. Em um dos casos a servidora responsável pelo atendimento dos pedidos encaminhou à sua respectiva Procuradoria uma cópia de como a União fornece os dados, com o número parcial do cpf. Mesmo assim, o pedido foi negado. Entre os municípios que responderam percebe-se a preocupação maior no atendimento dos prazos da lei em detrimento ao conteúdo ou formato dos dados.

Na opinião de Davies (2013) a maioria dos portais de transparências públicos tendem a funcionar mais como um *Firewall*, ou seja, uma barreira de contenção, entre a administração pública responsável pelo fornecimento dos dados e o cidadão que busca por estes dado tornando um invisível ao outro ao invés de ser um espaço de conexão entre o produtor e o usuário da informação. Lee (2012) aponta a necessidade de investimento em treinamento das pessoas para o atendimento das demandas públicas de informações. Daí a necessidade de planejamento e alocação de recursos para a implantação da PDA.

4.6 Resultado das votação das Câmaras de Vereadores

A Assembleia Legislativa do Estado disponibiliza em seu portal de transparência, além das transcrições das atas das seções, um histórico tabular com os resultados das votações, votos de cada Deputado, natureza da proposta, etc. Apesar de ser no formato XML que não é muito amigável para o público em geral, é uma informação tabular, legível e desmembrada. A expectativa seria de que as Câmaras de Vereadores seguissem o mesmo modelo. Isso não ocorreu em 100% dos casos sendo que o que se fornece é a transcrição das Atas em formato pdf. Se o cidadão desejar tabular ou retirar informações tratáveis destas atas teria de dispender de muitas horas de trabalho.

Portanto, o conceito de transparência nas Câmaras de Vereadores também necessita ser difundido e recursos alocados para este fim.

5. Conclusões

Dados abertos é um conceito novo, seja no cotidiano da Administração Pública seja na Academia. A implantação de mecanismos que transformem a cultura do segredo em transparência envolve grandes esforços tanto material como de pessoal (KASSEN,2013), (ZUIDERRWIJK, 2013), (LEE, 2012). O ODB serve, principalmente, como referencial do ideal, mesmo que distante, a ser atingido, além de oferecer uma direção de atuação.

Percebe-se que a maior preocupação dos municípios está em atender a Lei de Acesso à Informação de maneira formal. Os dados relativos a execução orçamentária estão presentes na totalidade dos casos, embora estejam agrupados e não permitam o tratamento computacional. Torna-los acessíveis não demandariam grandes somas de recursos. Para o ODB mundial este foi o BD com a segunda maior incidência e o do desempenho da educação o terceiro

melhor colocado. Para os municípios analisados, este BD não pontuou bem como o indicadores de desempenho da saúde e estes são apontados como potenciais de melhoria da participação popular, mas não se pode afirmar que são coletados ou que existam ações no sentido de obtê-los.

Nem todos os banco de dados sugeridos pelo ODB são aplicáveis à realidade nacional, tais como, dados de propriedades rurais e sócios das empresas o que também foi constatado pelo ODB na quase totalidade dos países avaliados e, no Brasil, por força legal ainda não são disponíveis ao público.

Constatou que a implementação da PDA nos municípios do Estado, ainda está no estágio inicial e deve ser incentivada por todas as instâncias de governo haja visto o potencial dos benefícios sociais que podem ser alcançados além de contribuir para a evolução da Democracia.

O conceito de Dado Aberto Por Definição ainda não foi assimilado e recursos deverão ser aplicados em treinamento dos servidores públicos para capacita-los no atendimento das demandas por informações. Definições claras e específicas do Judiciário de quais dados seriam verdadeiramente sigilosos contribuiria sobremaneira.

Portanto, os benefícios apregoados pelo trabalho promovido pela Mckinsey & Company (MANYIKA et al, 2013), a julgar pela realidade dos municípios do Estado ainda estão distantes de serem alcançados pela sociedade rio-grandense.

Futuras pesquisas poderão contribuir para a detecção da evolução da adoção desta política adotando-se os mesmos critérios aqui aplicados. Sugere-se, também que sejam replicadas pesquisas semelhantes para os Governos estaduais.

Bibliografia

ACKOFF, R.L. From data to wisdom, **Journal of Applied Systems Analysis** 16, p 3-9, 1989.

BRASIL, GOVERNO FEDERAL, Dados abertos governamentais. 2014. Disponível em: <http://www.governoeletronico.gov.br/acoes-e-projetos/Dados-Abertos>. Acesso em 24/02/2014.

BRASIL, Sítio dos Dados abertos, 2014. Disponível em : <http://dados.gov.br/>. Acesso em novembro de 2013.

DAVIES, T. **Open data, democracy and public sector reform**. Dissertação – University of Oxford, Oxford, 2010.

DAVIES, T. Transparency and open data. In: **Mapping the new terrain: public dialogue on science and technology**. Burall, S.; Hughes, T. (eds.), ScienceWise, 19-23, 2013 Disponível em <http://eprints.soton.ac.uk/355269/1/ScienceWise%20Anthology%20-%20Chapter%206.pdf>. Acesso em: 28/02/2014.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL- TCE , Analise quanto ao atendimento às exigências da Lei de Acesso à informação, disponível em http://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/noticias_internet/Relatorios/Analise_LAI_Municipal_2013.pdf. Porto Alegre, 2013. Acesso em 15/01/2014.

KASSEN M. A promising phenomenon of open data: A case study of the Chicago open data project. **Government Information Quarterly**, 30, p. 508-513, 2013.

KRISHNAN, S.; TEO S. H.; LIM V.K.G. Examining the relationships among e-government maturity, corruption, economic prosperity and environmental degradation: A cross-country analysis. **Information & Management** , 50 p.638-649, 2013.

LEE, G.; KWAK, Y.H. An Open Government Maturity Model for social media-based public engagement. **Government Information Quarterly**, 29, p. 492-503, 2012.

MANYIKA, J.; et al. Open data: Unlocking innovation and performance with liquid information. **Mackinsey & Company**, Londres 2013 Disponível em : http://www.mckinsey.com/insights/business_technology/open_data_unlocking_innovation_and_performance_with_liquid_information. Acesso em novembro de 2013.

MCDERMOTT, P. Building open government. **Government Information Quarterly**, 27, p. 401-413, 2010.

MEIJER, A. J.; CURTIN D.; HILLEBRANDT, M. Open government: connection vision and voice. *International Review of Administrative Sciences*, 78 (1) p. 10-

29, 2012. Disponível em : <http://ras.sagepub.com/content/78/1/10>. Acesso em: 24/02/2014

OPEN DATA BAROMETER –2013 GLOBAL REPORT. Disponível em: <http://www.opendataresearch.org/project/2013/odb> Acesso em 10/01/2014.

OPEN DATA BAROMETER –2013 RESEARCHERS HANDBOOK. Disponível em <http://www.opendataresearch.org/dl/odb2013/OpenDataBarometer-ResearchHandbookDownloadVersion.pdf>: Acesso em 10/01/2014.

ROWLEY, Jennifer. The wisdom hierarchy: representations of the DIKW hierarchy. **Journal of Information Science**, 33(2), pp 163-180, 2007. Disponível em <http://jis.sagepub.com/cgi/content/abstract/33/2/163>.

UBALDI, B. **Open Government Data: Towards empirical analysis of open government data initiatives**. OECD Working Papers on Public Governance, nº 22, 2013: Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/5k46bj4f03s7-en>. Acesso em: 06/03/2014.

ZUIDERWIJK, A.; JANSSEN, M. Open data policies, their implementation and impact: A framework for comparison. **Government Information Quarterly**, 31, p. 17-29, 2014.

RELLY, J.E.; SABHARWA, m. Perception of transparency of government policymaking: A cross-national study. **Government Information Quarterly**, 26, p. 148-157, 2009.