

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

**JOELSON DE SOUZA PAULO**

**DADOS ABERTOS GOVERNAMENTAIS: UMA ANÁLISE APLICADA AO  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO**

VITÓRIA  
2018

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)  
(Biblioteca Central da Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

---

P331d Paulo, Joelson de Souza, 1966-  
Dados abertos governamentais : uma análise aplicada ao  
Ministério Público do Trabalho / Joelson de Souza Paulo. – 2018.  
83 f.

Orientador: Janyluce Rezende Gama.  
Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) –  
Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências  
Jurídicas e Econômicas.

1. Administração pública. 2. Gestão da Informação. 3.  
Transparência na administração pública. 4. Estratégia. I. Gama,  
Janyluce Rezende. II. Universidade Federal do Espírito Santo.  
Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. III. Título.

CDU: 35

---

Elaborado por Maria Giovana Soares - CRB-6 ES-605/O

**JOELSON DE SOUZA PAULO**

**DADOS ABERTOS GOVERNAMENTAIS: UMA ANÁLISE APLICADA AO  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Gestão Pública do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.  
Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dra. Janyluce Rezende Gama.

VITÓRIA  
2018

**JOELSON DE SOUZA PAULO**

**DADOS ABERTOS GOVERNAMENTAIS: UMA ANÁLISE APLICADA  
AO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Aprovada em 26 de março de 2018.

**COMISSÃO EXAMINADORA**

---

**Prof.ª. Dr.ª Janyluce Rezende Gama**  
Universidade Federal do Espírito Santo  
Orientadora

---

**Prof. Dr. Rogério Zanon da Silveira**  
Universidade Federal do Espírito Santo  
(PPGGP/UFES)

---

**Prof. Dr. Robson Zuccolotto**  
Universidade Federal do Espírito Santo  
(PPGCON/UFES)

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, pelo sustento, graça e amor.

À Família, pelo apoio incondicional.

Ao PPGGP/UFES, pela excelência na disseminação do conhecimento.

À Orientadora, professora Janyluce Gama, por acreditar e direcionar.

À Banca, colegas e professores, pelo incentivo e companheirismo.

Ao Ministério Público do Trabalho, pela oportunidade ofertada.

“...se tudo fosse apenas lógico, seria apenas repetitivo. O mundo da informação é agitado, conturbado, porque é, ao mesmo tempo, intrinsecamente manipulado e impossível de ser totalmente manipulado.”

Demo

## RESUMO

Diante do desenvolvimento e estímulo à disseminação de dados abertos governamentais - DAG nas diversas esferas do poder público, quer seja Executivo, Legislativo, Judiciário ou ainda o Ministério Público, resta claro o desafio aos órgãos públicos quanto à necessidade de gerir esse ativo informacional de forma estratégica. A gestão dos dados abertos governamentais tem como fundamentos intrínsecos o planejamento, o controle e o desenvolvimento de ações positivas para o fortalecimento da democracia e exercício da cidadania, uma vez que promove a transparência pública e a facilitação do acesso à informação para o exercício do controle social. Esta dissertação verifica a conformidade da gestão de dados abertos governamentais no Ministério Público do Trabalho - MPT frente às tendências e regulamentações a nível nacional e internacional, fornecendo-lhe subsídios para a elaboração de um modelo de DAG. Além disso, analisa o Ministério Público da União - MPU, identificando as estratégias e ações direcionadoras à publicação e divulgação de DAG. Uma abordagem metodológica qualitativa é adotada, mediante realização de pesquisa bibliográfica e documental desenvolvidas para prospecção de conceituações teóricas, compreensão do problema investigado e apresentação dos principais pressupostos para a gestão de DAG. Os resultados permitem afirmar que, não obstante a identificação de iniciativas de disponibilização e publicação de DAG no MPT, elas ocorrem ainda de forma acanhada, carecendo de inserção em um contexto de estratégia organizacional e gestão bem elaboradas, para que possam proporcionar resultados alinhados aos princípios e objetivos traçados.

Palavras-chave: administração pública, gestão da informação, transparência na administração pública, dados abertos, estratégia.

## **ABSTRACT**

In face of the development and stimulation of open government data - OGD in the various spheres of public authorities, whether in the Executive, Legislative, Judiciary or even the Public Prosecutor's Office, it is clear the challenge to public agencies regarding the need to manage this informational asset in a way strategy. The management of open government data has as its intrinsic basis the planning, control and development of positive actions for the strengthening of democracy and the exercise of citizenship, since it promotes public transparency and facilitates access to information for exercising social control. This master's dissertation verifies the compliance of the open government data in the Ministério Público do Trabalho - MPT in face of trends and regulations at national and international level, providing them with subsidies for elaboration of a OGD model. In addition, it analyzes the Ministério Público da União - MPU, identifying the strategies and actions that guide the publication and dissemination of OGD. A qualitative methodological approach is adopted, through the accomplishment of bibliographical and documentary research developed to prospect theoretical concepts, understanding of the investigated problem and presentation of the main assumptions for a OGD management . The results have revealed that, despite the identification of available initiatives and OGD publication in MPT, they still occur in a limited way, lacking integration in a context of organizational strategy and well developed management so that they can provide aligned results to the principles and goals outlined.

Key words: public administration, information management, transparency in public administration, open data, strategy.



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Processo Genérico de gestão da informação .....	28
Figura 2 - Ciclo da Informação .....	29

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Características das Organizações Públicas “versus” Privadas.....	27
Quadro 2 - Definições de GI – Governos “versus” Processos de GI de Davenport (1988) .....	31
Quadro 3 - Visões de Transparência.....	37
Quadro 4 - Modelo de Classificação 05 Estrelas de Tim Berners-Lee .....	40
Quadro 5 - Disponibilização de Dados e Documentos em Formatos Abertos no MPU .....	49
Quadro 6 - Somatório dos Níveis de Disponibilização de Dados Abertos nas Seções dos Portais de Transparência - MPU .....	49
Quadro 7 - Portais, Catálogos e Quantitativos de Datasets – Ministério Público da União .....	51
Quadro 8 - Estratégica Informacional Aplicada a Dados Abertos – Ministério Público Federal .....	53
Quadro 9 - Estratégica Informacional Aplicada a Dados Abertos – Ministério Público do Trabalho .....	53
Quadro 10 - Estratégica Informacional Aplicada a Dados Abertos – Ministério Público Militar .....	53
Quadro 11 - Estratégica Informacional Aplicada a Dados Abertos – Ministério Público do Distrito Federal e Territórios .....	53
Quadro 12 - Elementos Estruturantes de Estratégia e Gestão de Dados Abertos .....	58
Quadro 13 - Percentual de aderência aos elementos estruturantes à Gestão de Dados Abertos .....	62

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF: Constituição Federal  
CNMP: Conselho Nacional do Ministério Público  
CNJ: Conselho Nacional de Justiça  
CPI: Comissão Parlamentar de Inquérito  
DAG: Dados Abertos Governamentais  
E-gov: Governo Eletrônico  
GI: Gestão da Informação  
ICP: Inquérito Civil Público  
INDA: Infraestrutura Nacional de Dados Abertos  
LAI: Lei de Acesso à Informação  
LRF: Lei de Responsabilidade Fiscal  
MP: Ministério Público  
MPDFT: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios  
MPF: Ministério Público Federal  
MPM: Ministério Público Militar  
MPT: Ministério Público do Trabalho  
MPU: Ministério Público da União  
OAB: Ordem dos Advogados do Brasil  
ODB: *Open Data Barometer*  
ODC: *Open Data Charter*  
OGD: *Open Government Data*  
OGP: *Open Government Partnership*  
OKBR: *Open Knowledge Brasil*  
OKI: *Open Knowledge Information*  
TAC: Termo de Ajustamento de Conduta  
TCU: Tribunal de Contas da União  
TI: Tecnologia da Informação

# SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	12
1.1. CONTEXTUALIZAÇÃO .....	13
1.2. PROBLEMA DE PESQUISA .....	16
1.3. OBJETIVOS.....	17
1.3.1. Objetivo Geral .....	17
1.3.2. Objetivos Específicos .....	17
1.4. JUSTIFICATIVA .....	17
1.5. ORIGINALIDADE.....	18
1.6. ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO.....	19
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	20
2.1. CONTROLES DEMOCRÁTICOS PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	20
2.1.1. O Ministério Público como controlador e controlado .....	23
2.2. GESTÃO DA INFORMAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	25
2.2.1. Definições de gestão da informação na área governamental .....	30
2.2.2. Dado, Informação e Conhecimento .....	32
2.2.3. Qualidade do Dado.....	33
2.3. GOVERNO ABERTO .....	34
2.3.1. Governo Eletrônico .....	35
2.4. TRANSPARÊNCIA E DADOS ABERTOS.....	36
2.4.1. Classificação e Conceituação.....	38
2.4.2. Aspectos Legais .....	42
3. METODOLOGIA .....	43
3.1. ENQUADRAMENTO .....	43
3.2. OBJETO DA PESQUISA .....	44
3.3. ESCOPO.....	45
3.4. COLETA DE DADOS .....	46
4. ANÁLISE DE DADOS E RESULTADOS PRELIMINARES.....	47
4.1. DA DISPONIBILIZAÇÃO DE DADOS ABERTOS NOS PORTAIS DE TRANSPARÊNCIA.....	47
4.2. DA EXISTÊNCIA DE PORTAIS OU CATÁLOGOS DE DADOS ABERTOS .....	50
4.3. DA PERSPECTIVA ESTRATÉGICA DOS DADOS ABERTOS GOVERNAMENTAIS .....	52
4.4. DA ESTRATÉGIA E GESTÃO DE DADOS ABERTOS GOVERNAMENTAIS .....	55
4.5. DO SUBSÍDIO À GESTÃO DE DADOS ABERTOS PARA O MPT .....	65
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	68
REFERÊNCIAS.....	74
APÊNDICES .....	79

## 1. INTRODUÇÃO

Os dados abertos governamentais (DAG) representam uma forma de divulgação proativa de informação, disponibilizada *on-line* para que qualquer pessoa possa acessar, reutilizar, modificar e redistribuir sem qualquer restrição. Sua publicação na esfera pública deve estar inserida em uma estratégia informacional que contemple o planejamento, o controle e a mensuração de resultados mediante uma compreensão clara de sua relevância e valor associados à sociedade, ao desenvolvimento da cidadania e à própria democracia.

Dados são entendidos como registros ou fatos em sua forma primária, sendo que, quando organizados ou combinados de forma significativa, transformam-se numa informação (BEAL, 2012). Pode-se considerar que os DAG se posicionam como elementos de base, primários e estruturantes, que permitem a construção de informações significativas, a geração de novos conhecimentos e a inovação para a sociedade.

Todos os dias, governos e agências publicam uma maior quantidade de dados na internet. Compartilhar esses dados permite maior transparência, oferta de serviços públicos mais eficientes, além do incentivo ao maior uso e reuso das informações governamentais, para fins públicos ou comerciais (BENNET e HARVEY, 2009). Alguns governos criaram, neste contexto, seus próprios portais ou catálogos de dados abertos de modo a favorecer ao público a sua utilização e a forma de busca desses dados.

Conforme Jardim (1995), o Estado moderno configura-se como uma das maiores e mais importantes fontes de informação. Para Possamai (2016), os DAG permitem o acesso facilitado às informações e aos dados públicos necessários ao controle e participação social. Possibilitam ainda a integração e a interoperabilidade dos dados e informações públicas de modo a viabilizar a gestão, a tomada de decisões e a colaboração governo-sociedade pela reutilização dos dados e desenvolvimento de novas aplicações e serviços.

O controle e supervisão exercidos pelos cidadãos, pelos entes da sociedade civil organizada ou ainda pelas instituições de controle constituídas pelo poder público,

mediante a utilização de dados abertos, recobrem-se de êxito pelo provimento de visibilidade dos atos dos agentes e instituições públicas. Os DAG surgem como elementos habilitadores à fiscalização administrativo-financeira das ações governamentais, ao monitoramento da condução das políticas públicas e seus resultados ou mesmo ao acompanhamento do desempenho das instituições públicas. Em síntese, os DAG apresentam-se, então, como facilitadores e propulsores das variadas formas de controles democráticos.

### **1.1. CONTEXTUALIZAÇÃO**

A divulgação de dados abertos por entidades governamentais segue uma tendência crescente nos últimos anos, alcançando todas as esferas de governo, quer seja federal, estadual ou municipal. Diversas iniciativas vêm sendo propostas no sentido de instigar os entes públicos quanto à necessidade de garantir aos cidadãos o acesso à informação pública, quer seja pela publicação de lei e normas ou ainda pela necessidade de cumprimento aos compromissos nacionais e internacionais firmados pelo país.

Os dados abertos governamentais possuem uma porção de forte representatividade no modelo de governo aberto. Este conceito de governo permeou firmemente a agenda de debates entre governos e entidades da sociedade civil até que, a partir de 20 de setembro de 2011, foi criada a Parceria para Governo Aberto (*Open Government Partnership* – OGP) como uma iniciativa internacional que pretende difundir e incentivar globalmente práticas governamentais relacionadas à transparência dos governos, ao acesso à informação pública e à participação social. Nos países parceiros, governos e sociedade civil trabalham conjuntamente para desenvolver e implementar ambiciosos planos de reforma de governo aberto. O Brasil, juntamente com outros 7 países, foram pioneiros na criação da OGP. Atualmente, 75 países integram essa parceria e a tendência é seu fortalecimento e ampliação (OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP, 2017).

Antes mesmo da adesão à OGP, o governo brasileiro já caminhava em um processo de abertura de informações para acesso público como vemos com a publicação da Lei Complementar nº 101/2000, também conhecida como LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000). Dentre os vários marcos legais relacionados a esse processo de abertura de dados no governo e à busca pela

transparência nos negócios públicos, destaca-se também a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), que 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 (BRASIL, 2011b) e, mais recentemente, o Decreto n.º 8.777, de 11 de maio de 2016, que instituiu a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal (BRASIL, 2016a).

Apesar de a LAI estar em vigência há mais de 6 anos e estabelecer no artigo 8º, § 3º, incisos II e III o dever dos órgãos públicos em promoverem a divulgação de informações em formatos abertos, percebe-se que a implementação de DAG é um processo evolutivo e com características de desequilíbrio de implementação entre os poderes constituídos e o ministério público. O Tribunal de Contas da União – TCU, em seu acórdão n.º 228/2015 TCU-Plenário, demonstrou pela pesquisa sobre as iniciativas de dados abertos a heterogeneidade do nível de abertura de dados entre os órgãos e entidades da administração pública federal (BRASIL. Tribunal de Contas da União, 2015a).

A gestão dos dados abertos governamentais perpassa pela necessidade da compreensão dos processos de gestão da informação aplicada a administração pública, de forma que todas as etapas - do planejamento até a disponibilização dos dados - o ciclo informacional, a qualidade dos dados e outros elementos afins, sejam conduzidos em uma estratégia bem definida que leve ao cumprimento dos objetivos traçados pela disponibilização de DAG.

Jardim (1995), em análise da gestão da informação e transparência administrativa, afirma:

Um dos pressupostos do Estado moderno é a sua visibilidade social mediante a implementação de **instrumentos gerenciais de controle das informações** que produz o seu acesso pelo cidadão. A **gestão da informação** configura-se como um conjunto de práticas caracterizadas pela racionalidade formal e o projeto histórico do Estado contemporâneo (JARDIM, 1995) (grifo nosso).

O Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a Lei de Acesso à Informação (LAI – Lei nº 12.527/2011), assinala em seu artigo 71 que: “órgãos e entidades **adequarão suas políticas de gestão da informação**, promovendo ajustes necessários aos processos de registro, processamento, trâmite e

arquivamento de documentos e informações” (BRASIL, 2012) (grifo nosso). O inciso IV, do artigo 8º, ainda frisa que os sítios na Internet dos órgãos e entidades deverão, dentre outros requisitos: “**possibilitar acesso** automatizado por sistemas externos em **formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina**” (grifo nosso). Verifica-se nesse documento legal determinações para o desenvolvimento da gestão da informação na administração pública e a inserção, neste contexto, dos dados em formatos abertos.

O foco desta dissertação recai diretamente sob o Ministério Público do Trabalho, órgão do Ministério Público da União, que se distingue por possuir atuação direcionada à seara trabalhista, identificando a estratégia e instrumentos gerenciais aplicados no tratamento de suas informações, em especial àquelas relacionadas a gestão de dados abertos.

O Ministério Público é uma instituição essencial à Justiça, assim estabelece a Constituição da República Federativa do Brasil no seu capítulo V, Título IV (BRASIL, 1988). O Ministério Público abrange o Ministério Público dos Estados e o Ministério Público da União. Este, por sua vez, compreende o Ministério Público Federal - MPF, o Ministério Público do Trabalho - MPT, o Ministério Público Militar - MPM e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios - MPDFT.

Como o MPT está inserido numa estrutura constitucional de atribuições comuns e compartilhadas por todos os integrantes do Ministério Público, ou seja, a defesa dos direitos sociais e individuais indisponíveis, a defesa da ordem jurídica e a defesa do regime democrático, e ainda pela similaridade de suas estruturas organizacionais, acredita-se que as análises e proposições decorrentes deste estudo possam de forma subsidiária aplicar-se às demais instituições que compõem o Ministério Público.

A partir da promulgação da Constituição de 1988, o Ministério Público alcançou posição de instituição independente, à parte dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, atuando de forma autônoma e com *status* de instituição permanente e essencial à promoção da Justiça. Devido a esta condição institucional, o Ministério Público não está adstrito a seguir orientações, avisos ou instruções, normativas ou não, de quaisquer órgãos, instituições, poderes ou outras entidades administrativas, está adstrito apenas ao cumprimento da Constituição e das leis (MAZZILI, 2013).



Não obstante sua autonomia constitucional, percebe-se que o Ministério Público, além de atuar como defensor da ordem jurídica, deve estar a ela subordinado, ou seja, sujeitando-se às leis, aos ditames de gestão administrativa e acordos internacionais adotados pelo Estado Brasileiro, bem como às diretrizes de órgãos de controle como o Tribunal de Contas da União - TCU e o Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP.

Torna-se necessário, portanto, que o Ministério Público seja exemplo no cumprimento da legislação e diretrizes do Estado Brasileiro, relacionadas a dados abertos, por ser o guardião do cumprimento desses princípios legais. Não obstante a essa necessidade, o MP, ao disponibilizar os DAG institucionais, colhe resultados favoráveis a si próprio, bem como à sociedade, como a promoção da democracia, a credibilidade institucional reforçada, o incentivo à participação e ao controle social, o desenvolvimento e a oferta de novos serviços públicos, a compreensão da perspectiva de valor aplicada ao dado público e seu tratamento, além da produção do autoconhecimento.

Para realizar a análise das ações e dos planos de DAG, esta pesquisa adotou uma abordagem qualitativa, com pesquisa bibliográfica e documental, desenvolvida para prospecção de conceituações teóricas, compreensão do problema investigado e apresentação dos principais pressupostos para a gestão de DAG ao Ministério Público do Trabalho.

## **1.2. PROBLEMA DE PESQUISA**

Diante das assertivas e contexto aplicado aos dados abertos governamentais anteriormente expostos, resta claro quanto à necessidade de o Ministério Público alinhar-se ao cenário de crescimento e disseminação da disponibilização de dados abertos governamentais, aplicáveis a todas as esferas de poder. Logo, o problema proposto para esta pesquisa define-se com a seguinte questão:

“Como a gestão de dados abertos governamentais tem sido desenvolvida no Ministério Público do Trabalho?”

### **1.3. OBJETIVOS**

#### **1.3.1. Objetivo Geral**

- Investigar como a gestão de dados abertos governamentais tem sido desenvolvida no Ministério Público do Trabalho frente às tendências, acordos e regulamentações a nível nacional e internacional.

#### **1.3.2. Objetivos Específicos**

- Identificar a visão estratégica e ações direcionadoras à gestão, publicação e divulgação de dados abertos governamentais no Ministério Público do Trabalho – MPT e nos demais ramos que compõem o Ministério Público da União (MPF, MPM e MPDFT).
- Identificar documentos orientadores, modelos e planos de dados abertos implantados ou disponibilizados a nível nacional e internacional, com extração de elementos aplicáveis ao MPT.
- Fornecer subsídios à elaboração de modelo de Plano de Dados Abertos aplicado ao Ministério Público do Trabalho.

### **1.4. JUSTIFICATIVA**

Dentre os benefícios proporcionados pelos DAG, Possamai (2016) enfatiza duas dimensões: a dimensão da transparência e a dimensão da integração. Na dimensão da transparência, os DAG contribuem na facilitação de acesso aos dados e informações públicos de maneira inclusiva e ampliada, reduzindo a desigual distribuição do recurso informação, fundamental para exercer e qualificar a participação e o controle social. Na dimensão da integração, ao serem publicados de maneira proativa e interoperável, viabilizam o acesso atemporal a dados e informações para diagnóstico, monitoramento, avaliação e tomada de decisões, atendendo aos reclames por maior eficiência e eficácia da gestão pública.

Em meio a essas duas dimensões, destaca ainda que: “os OGD [DAG] criam a possibilidade de reutilização de diferentes conjuntos de dados de maneira diversa e inovadora, abrindo espaço à cocriação governo-sociedade para a prestação de

serviços e conteúdos de interesse público e privado cada vez mais diversificados, dinâmicos e atentos às diversas demandas dos cidadãos” (POSSAMAI, 2016).

Os fatos a seguir justificam e demonstram a contribuição do estabelecimento de um modelo de gestão para os dados abertos, não só para o Ministério Público do Trabalho, como para todo o Ministério Público Brasileiro:

- A oportunidade de cancelar com maior credibilidade a atuação do Ministério Público pelo aumento da transparência, consolidando sua atuação de destaque na defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais - como a cruzada de combate à corrupção conduzida pelo MPF ou ainda às investidas do MPT na proteção ao trabalho e aos direitos trabalhistas.
- O fomento de ações efetivas em resposta às iniciativas que vêm instigando os entes públicos quanto à necessidade de garantir à sociedade e aos cidadãos o acesso à informação pública mediante a abertura dos dados governamentais, como a publicação de leis e normas relacionadas e a assinatura de acordos e compromissos em nível nacional e internacional.
- O desenvolvimento do autoconhecimento institucional alcançado mediante levantamentos criteriosos do estado atual dos dados abertos governamentais no Ministério Público do Trabalho e ainda sua comparação e integração ante aos demais ramos do MPU.
- A possibilidade de proporcionar ao Ministério Público do Trabalho e demais unidades do Ministério Público Brasileiro o alcance dos benefícios associados aos DAG como o aprimoramento da transparência, o incentivo à participação e ao controle social, o desenvolvimento e a oferta de novos serviços públicos, a compreensão da perspectiva de valor aplicada ao dado público e seu tratamento e o oferecimento de elementos preciosos à gestão pública e à tomada de decisões.

## **1.5. ORIGINALIDADE**

Como ainda não foi detectada a existência, no âmbito do Ministério Público, de algum outro instrumento semelhante ao que será produzido neste projeto, ele caracteriza-se como uma iniciativa pioneira de suporte à disseminação e

disponibilização de dados abertos no Ministério Público do Trabalho e quiçá nas demais unidades integrantes do Ministério Público Brasileiro.

Pela análise empírica e os resultados observados durante o desenvolvimento deste projeto de dissertação, vislumbra-se que o Ministério Público do Trabalho terá neste trabalho uma fonte de referência e direcionamento à sua estratégia informacional aplicada aos dados abertos.

## **1.6. ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO**

A dissertação está estruturada em 5 capítulos. No capítulo 1, procede-se com uma apresentação panorâmica da inserção dos DAG para o fortalecimento da democracia, a importância e o papel da sua gestão. Uma descrição do contexto em que se insere a pesquisa também é apresentada, bem como a indicação do problema, objetivos, relevância e originalidade da pesquisa. Ao longo do capítulo, valeu-se das considerações de autores como Bennet e Harvey (2009); Possamai (2016); Beal (2012), além de alguns dispositivos legais.

O capítulo 2 caracteriza-se pela descrição da base teórica da pesquisa realizada. Transita pelos conceitos gerais de democracia e controles democráticos, uma visão panorâmica dos papéis do Ministério Público como controlador e controlado. Autores de referência como Arantes et al (2010), Urbinati (2006), Jardim (1995), e Mazzili (2005) sustentam as ideias postas; envereda-se por teorias basilares da gestão da informação na administração Pública, na visão de autores como Miranda e Streit (2007), Tarapanoff (2006) e diversos conceitos obtidos entre governos transnacionais. Os conceitos são também reforçados por autores ligados à iniciativa privada como Davenport (1998) e Choo (1998); aspectos conceituais diretamente relacionados aos dados abertos e assuntos correlatos também são abordados como: transparência, governo aberto e governo eletrônico, sendo que, diversos autores e organizações de referência são citados, dentre eles Yu e Robinson (2012), Guimarães (2014), Open Government Partnership (2017), Open Data Barometer (2017), Open Knowledge International (2017), Gray et al. (2011); Berners-Lee (2009); O'Reilly et al. (2007); Eaves (2009), dentre outros.

No capítulo 3 é apresentada a metodologia de pesquisa e os instrumentos de coleta de dados utilizados. O capítulo 4 apresenta uma ampla análise dos dados coletados,

os resultados alcançados e a indicação dos subsídios ao MPT. Finalizada, no capítulo 5 tem-se as considerações finais com as principais conclusões observadas durante o processo de desenvolvimento da pesquisa e elaboração da dissertação, os fatores limitadores e as indicações de trabalhos futuros.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1. CONTROLES DEMOCRÁTICOS PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Dentre os variados estudos e reflexões sobre democracia, o conceito a seguir foi extraído como balizador para esta dissertação tendo em vista sua propriedade e coerência de propósitos: *“democracia pode ser entendida como uma forma de governo orientada por 3 (três) princípios fundamentais: 1) o governo deve emanar da vontade popular, que se torna a principal fonte de soberania; 2) os governantes devem prestar contas ao povo, responsabilizando-se, perante ele, pelos atos ou omissões no exercício do poder, e 3) o Estado deve ser regido por regras que delimitem seu campo de atuação e ao mesmo tempo estimulem a defesa de direitos básicos dos cidadãos, tanto individuais como coletivos”* (ARANTES et al, 2010).

Numa democracia, o controle é prática salutar e essencial para manutenção dos princípios que o regem, quer para verificação de ações de políticos eleitos, de dirigentes indicados para a alta administração, de burocratas de carreira e funcionários em geral, para que o Estado entenda as demandas e necessidades de seus cidadãos, enfim, para auxílio à manutenção dos princípios democráticos fundamentais elencados.

Autores como Arantes et al (2010) retratam o controle sobre a administração pública a partir de quatro perguntas iniciais: por que o controle é necessário em uma ordem democrática? Quem é controlado? Como se controla? O que é controlado?

Em resposta à primeira pergunta faz-se apropriado um *overview* no conceito de democracia representativa. Pode-se afirmar que o processo eleitoral é o marco inicial do processo democrático e o controle é um ato ou momento político central de um ciclo mais amplo da representação política, que deve ter continuidade durante o mandato (ARANTES et al, 2010). O fim desse ciclo culmina, com a avaliação feita

pelo povo, se os governantes agiram ou não como seus representantes de fato. Esta avaliação, em tese, ocorre no momento da escolha pela recondução ou destituição dos representantes, a partir dos efeitos gerados pelos atos de controle (URBINATI, 2006).

Urbinati (2006) enfatiza ainda que a continuidade e as crises da representatividade envolvem a ideia de que o povo soberano confere um poder negativo que lhe permite julgar, influenciar e reprovar seus legisladores. Esse poder é negativo por duas importantes razões: sua finalidade é deter, refrear ou mudar um dado curso de ação tomado pelos representantes eleitos. Ele pode ser exercido tanto por canais diretos de participação autorizada quanto por meio dos tipos indiretos ou informais de participação influente.

O controle, conduzido de forma efetiva e continuada é necessário na ordem democrática para assegurar que os governantes, uma vez à frente de seus cargos, pautem sua conduta em busca dos interesses reais dos representados (PRZEWORSKI, 1998).

A resposta ao questionamento de quem deve ser controlado caminha pela análise do modelo clássico de Max Weber, que pressupõe a existência de 2 (dois) atores centrais em uma ordem democrática: os políticos e os burocratas, em que estes (os burocratas), prestam contas àqueles (os políticos), aos quais em última instância, respondem ao povo (Weber, 1994). Esse modelo, entretanto, já é questionado em seu cerne, pois o que se vê são os burocratas atuando diretamente no auxílio e formulação de políticas públicas, não em uma mera prática de subordinação, mas também na articulação dos interesses que as envolvem (ABERBACH; PUTNAM, 1981 apud ARANTES et al, 2010).

Um terceiro ator político também é apresentado por Arantes et al (2010), que pela sua característica carece também de receber a aplicação dos instrumentos de controle sob sua atuação laboral. Diferente dos políticos, que são eleitos por voto; e os burocratas, que ascendem à vida pública por sua competência e saber técnico (mediante concurso público ou outras formas distintas de nomeação), surge também o dirigente público caracterizado como pessoa que ocupa cargo no alto escalão governamental, com responsabilidade significativa pelas políticas públicas, podendo

ser oriundo ou não das carreiras do funcionalismo. Ele dirige a organização pública buscando alinhá-la às políticas do governo e maximizando seus resultados.

A compreensão de como os controles devem ser realizados, na terceira pergunta, decorre do entendimento das diferentes formas de *accountability*. Este termo, oriundo do inglês, refere-se, em regra, à prestação de contas e responsabilização do poder público frente à sociedade, de modo a garantir que seus agentes atuem de fato no interesse daqueles, dos quais é representante.

A primeira forma de *accountability* está relacionada ao processo eleitoral, quando os eleitores têm a oportunidade de recompensar ou punir seus representantes. A segunda forma de *accountability*, conforme Arantes et al (2010), passou a ser destacada na literatura justamente pela insatisfação diante dos poucos resultados obtidos pelas eleições. Trata-se do conjunto de instituições de controle intraestatal, o conhecido sistema de *checks and balances*, no português, freios e contrapesos, que fornecem mecanismos de fiscalização contínua dos representantes eleitos, da alta burocracia e dirigentes públicos em posições decisórias. Enfim, a criação de regras intertemporais, pelas quais o poder governamental é limitado a fim de garantir os direitos dos indivíduos e da coletividade, sem que possam ser alteradas pelo governo da ocasião, representa a terceira forma de *accountability* (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004 apud ARANTES et al, 2010).

Essa forma de classificação assemelha-se à idealizada por O'Donnell (1998), que apresenta a *accountability* vertical e horizontal. A primeira, relacionada ao controle dos cidadãos diretamente sobre seus representantes, quer seja pelo voto em plebiscitos ou ainda pelo exercício do controle social; e a segunda, mediante a fiscalização mútua entre os poderes (*checks and balances*) ou por meio de outras agências governamentais que monitoram e fiscalizam o poder público, como no exemplo brasileiro, o Tribunal de Contas, o Ministério Público, entre outras.

Para análise e resposta à última pergunta: o que efetivamente se controla? Arantes et al (2010) consideram essa a questão mais complexa para obtenção de uma resposta objetiva. A forma como se organiza a teia de instituições que atuam para este fim ajudam a dar um panorama analítico do que é controlado. Ademais, por vezes, instituições originalmente concebidas para exercerem a fiscalização têm seu papel estendido no seu exercício, a exemplo do que tem acontecido no Brasil com

instituições como os tribunais de contas e o Ministério Público em suas intervenções sobre as políticas públicas. O contrário também é passível de ocorrer, tendo o próprio Legislativo como bom exemplo, que tem seu papel de coformulador de políticas públicas reduzido, em detrimento do exercício da investigação da conduta dos governantes, como se vê nas comissões parlamentares de inquérito (CPIs).

### **2.1.1. O Ministério Público como controlador e controlado**

Vale ressaltar o controle exercido pelo Ministério Público, pois esse órgão é o alvo das pesquisas aqui desenvolvidas. Como já afirmado anteriormente, os controles externos sempre são salutares à democracia e fazem parte da própria harmonia dos Poderes, inserindo-se no sistema de *check and balances* (freios e contrapesos). Na história recente do país, vê-se uma ampliação da participação do Judiciário e Ministério Público nos chamados processos de judicialização da política ou expansão da justiça, em que esses órgãos têm atuado de forma recorrente no controle dos atos do Poder Executivo e Legislativo.

Para Arantes et al (2010), existem 3 (três) tipos de controle nos quais as instituições de Justiça podem atuar: 1) o controle que tem por objetivo a preservação das regras que presidem o funcionamento da política (ordem constitucional); 2) o controle que incide sobre a forma e conteúdo das políticas públicas elaboradas e implementadas pelos governantes; e 3) o controle dos ocupantes dos cargos públicos, eletivos, nomeados ou de origem na carreira burocrática, no que diz respeito à sua conduta pública e administrativa.

Ressalta-se, também, que a Constituição de 1988 concedeu prerrogativas importantes ao Ministério Público na representação tutelar dos direitos difusos e coletivos, dentre as quais destacamos o Inquérito Civil Público - ICP e a possibilidade de conduzir Termos de Ajustamento de Conduta – TAC. (ARANTES et al, 2010).

No caso do ICP, o MP pode, no processo de investigação, pedir provas e requisitar informações lastreadas pelo poder coercitivo estatal, sendo que o não cumprimento pode implicar pena de até três anos de prisão e pagamento de multa. O TAC trata-se de um instrumento jurídico com caráter extrajudicial no qual é atribuída a culpabilidade ao causador do dano em que, assumindo responsabilidade sobre tal e



em acordo firmado, é definida a conduta adequada para superação dos problemas causados (ARANTES et al, 2010).

Os questionamentos que restaram sob esse modelo foi o entendimento de que uma lacuna foi instituída pela carta constitucional, pois aparentemente ficaram sem resolução os mecanismos de controle externo e *accountability* a serem aplicados sobre o Ministério Público, daí as perguntas: quem controla o Ministério Público? Como exercer o controle em caso de abuso de poder ou excesso de discricionariedade dos membros do MP?

Para Mazzili (2005) essas questões são respondidas pela promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 45/2004, que instituiu a chamada reforma do judiciário e criou o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), além do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), apesar de que demonstra pelo seu entendimento outros instrumentos de controle externo já existentes, como: a) a atividade funcional do Procurador-Geral submete-se ao controle externo no processo de investidura, de impeachment ou de destituição; b) no concurso de ingresso há a salutar participação da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); c) a Constituição Federal (CF) tempera a privatividade da ação penal pública com a ação penal subsidiária por parte da vítima ou sucessores, para contraste da inércia ministerial; d) sua legitimidade, nunca exclusiva para as ações civis públicas, permite controle de sua omissão por outros órgãos governamentais, pelas associações civis e até pelo cidadão, por meio da ação popular; e) nos atos da sua atividade-fim, junto ao Poder Judiciário, a atuação ministerial é contrastada pelas partes e seus procuradores e pelas autoridades jurisdicionais; f) nos atos de sua atividade-meio, recebe controle orçamentário dos Tribunais de Contas e do Poder Legislativo; g) os cidadãos podem promover responsabilidades dos membros do Ministério Público por meio da ação popular; h) há controle recíproco entre os diversos Ministérios Públicos, pois eles detêm legitimidade concorrente em diversas ações, podendo o Ministério Público Federal, par a par com o dos Estados, em alguns casos interpor recurso extraordinário das decisões da Justiça dos Estados.

Na sustentação desses complexos arranjos de controle e *accountability*, a informação apresenta-se como insumo vital para manutenção dos princípios democráticos e promoção da transparência pública, devendo estar acessível às

instituições públicas, privadas, cidadãos e sociedade civil em geral. Em tese, os dados e informações visam atender propósitos públicos. A partir da compreensão que o Estado atua em nome da sociedade, segue-se que ele não é o proprietário, mas apenas guardião dos bens públicos (POSSAMAI, 2016).

Conforme Jardim (1995), o grau de democratização do Estado encontra um dos seus pressupostos balizadores no aspecto referente ao direito à informação: “quanto maior o acesso à informação governamental, mais democráticas as relações entre Estado e sociedade” (JARDIM, 1995).

## **2.2. GESTÃO DA INFORMAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Os dados e informações públicas devem preceder uma eficiente forma de gestão para suprir a crescente modernização do Estado e da sociedade. Os aspectos relacionados à sociedade da informação, como: a intensa produção de dados e informações decorrentes das inúmeras ações na administração pública; a informatização crescente e os necessários mecanismos de controle social e participação cidadã ratificam a visão da aplicação de instrumentos eficientes de gestão da informação, não sendo diferente na gestão deste recurso informacional específico: os dados abertos governamentais.

A globalização, associada a elementos como a disseminação e a evolução da tecnologia, ou ainda, como o crescimento dos meios de comunicação - em especial a internet, as conexões de alta velocidade, os aplicativos em rede – produzem diuturnamente um montante de informações há apenas poucos anos inimaginável (TAKAHASHI, 2000).

A informação é reconhecida como um ativo de grande valor para as organizações, quer sejam públicas ou privadas. McGee e Prusak (1994) relatam que o mundo passou por uma transição de economia industrial para uma economia de informação e que nas décadas seguintes, a informação, mais que a terra ou o capital, seria a força motriz na criação de riquezas e prosperidade. Acrescentam ainda que “neste tipo de economia, o sucesso é determinado pelo que você sabe e não pelo que você possui” (McGEE; PRUSAK, 1994).

Beal (2012) enfatiza que as organizações do século XXI estão em constante processo de mutação e desenvolvimento de inter-relações, sendo que, neste contexto, informação e conhecimento representam patrimônios cada vez mais valiosos e necessários para prever, compreender e responder às mudanças ambientais, a fim de manter ou mesmo alcançar posições ainda mais favoráveis de mercado.

À medida que a informação para as organizações é considerada um bem de grande valor, à semelhança de outros ativos, requer que haja esforço para ser cuidada e gerida apropriadamente.

Para Tarapanoff (2006), sendo a informação um bem, ela pode e deve ser também gerenciada e é a base da administração dos recursos de informação, que consiste na visão integrada de todos os recursos envolvidos no ciclo de informação, como a informação propriamente dita, os recursos tecnológicos e também os recursos humanos.

Segundo Miranda e Streit (2007), a gestão da informação (GI), no âmbito do setor público, tem como objetivo assegurar que a informação seja administrada de forma efetiva e eficiente para promover a qualidade da governança nesse setor, devendo estar alinhada com as necessidades de oferta e demanda de informações no segmento em que atua, tendo como referência os objetivos das políticas públicas.

Uma perfeita compreensão da administração pública e a diferença entre organizações públicas e privadas torna-se importante para que nos processos de gestão da informação, mesmo em conceitos e práticas convergentes a essas duas esferas de atuação, as questões específicas de cada uma sejam identificadas e tratadas apropriadamente.

Quanto às diferenças entre as organizações públicas e privadas, o quadro 1, a seguir, mostra aquelas destacadas pelo Programa Nacional da Gestão Pública e Desburocratização (Gespública) no documento Instrumento para a Avaliação da Gestão Pública – Ciclo 2010 (BRASIL. Ministério do Planejamento, 2010).

*Quadro 1 - Características das Organizações Públicas “versus” Privadas*

<b>Características</b>	<b>Organizações Públicas</b>	<b>Organizações Privadas</b>
Fator Condutor	Supremacia do interesse público. São obrigadas a dar continuidade à prestação do serviço público.	Fortemente orientadas para a preservação e proteção dos interesses corporativos (dirigentes e acionistas).
Orientação	Estão sujeitas ao controle social (requisito essencial para a administração pública contemporânea em regimes democráticos). Isso implica: i) garantia de transparência de ações e atos; e ii) institucionalização de canais de participação social.	Fortemente orientadas para a preservação e proteção dos interesses corporativos (dirigentes e acionistas)
Tratamento dos clientes	Não podem fazer acepção de pessoas, devem tratar todos igualmente (princípio constitucional da impessoalidade) e com qualidade. O tratamento diferenciado restringe-se apenas aos casos previstos em lei.	Utilizam estratégias de segmentação de “mercado”, estabelecendo diferenciais de tratamento para clientes preferenciais.
Objetivo	Buscam gerar valor para a sociedade e formas de garantir o desenvolvimento sustentável, sem perder de vista a obrigação de utilizar os recursos de forma eficiente.	Buscam o lucro financeiro e formas de garantir a sustentabilidade do negócio.
Recursos	São financiadas com recursos públicos, oriundos de contribuições compulsórias de cidadãos e empresas, os quais devem ser direcionados para a prestação de serviços públicos e a produção do bem comum.	Financiadas com recursos particulares que têm legítimos interesses capitalistas.
Destinatários	Cidadãos, sujeitos de direitos, e a sociedade, demandante da produção do bem comum e do desenvolvimento sustentável.	Os “clientes” atuais e os potenciais.
Partes Interessadas	Conceito é mais amplo. Inclui os interesses de grupos mais diretamente afetados, mas também o valor final agregado para a sociedade.	Conceito mais restrito. Inclui principalmente acionistas e clientes.
Poder de regulação	A administração pública tem o poder de regular e gerar obrigações e deveres para a sociedade. Assim, as suas decisões e ações normalmente geram efeitos em larga escala para a sociedade e em áreas sensíveis. O Estado é a única organização que, de forma legítima, detém este poder de constituir unilateralmente obrigações em relação a terceiros	Não tem esse poder.
Lei	Só podem fazer o que a lei permite. A legalidade fixa os parâmetros de controle da administração e do administrador, para evitar desvios de conduta.	Podem fazer tudo que não estiver proibido por lei.

Fonte: BRASIL. Ministério do Planejamento. (GESPÚBLICA 2010).

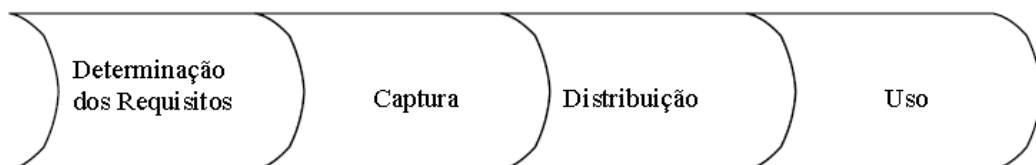
Processos de gestão da informação em organizações públicas podem guardar peculiaridades com relação à esfera privada. Uma organização privada costuma iniciar processos informacionais baseada apenas nas necessidades do seu negócio. Os *stakeholders* de uma organização pública podem ser todos os cidadãos (pessoas físicas) e, ainda, as pessoas jurídicas que funcionam no país. Um processo informacional numa organização pública pode ser iniciado por diversos motivos:

melhorar a efetividade de sua missão; assegurar o acesso (ou a privacidade) de um cidadão ou empresa com relação a determinadas informações de interesse público; prestar contas à sociedade sobre os programas e serviços sob sua responsabilidade; tornar mais transparentes as ações e decisões do governo; preservar os registros sociais, econômicos e históricos do país; etc. Isso pode trazer diferenças e peculiaridades à gestão da informação tanto com relação aos objetivos quanto em relação à análise custo/benefício dos processos informacionais (MIRANDA; STREIT, 2007). Pelo entendimento da diferenciação de gestão entre instituições públicas e privadas, é possível, na esfera pública, balizar a aplicação de conceitos inicialmente propostos ao setor privado.

Segundo Wilson (1998), gestão da informação define-se como a aplicação de princípios administrativos à aquisição, organização e controle, disseminação e uso da informação para a operacionalização efetiva de organizações de todos os tipos [públicas ou privadas] (WILSON, 1998).

O gerenciamento da informação, segundo Davenport (1998), é um conjunto estruturado de atividades que espelha a forma pela qual uma organização captura, distribui e usa informação e conhecimento. Definir a GI como um processo enfatiza medição e busca de melhorias. Conforme a abordagem e a ênfase dada por diversos autores, o processo da gestão da informação inclui várias etapas e fases. Na definição de Davenport um processo genérico de gestão da informação (GI) é composto de quatro fases: determinação dos requisitos ou necessidades de informação; captura; distribuição; e uso das informações. A representação desse processo genérico é ilustrada na figura 1, a seguir:

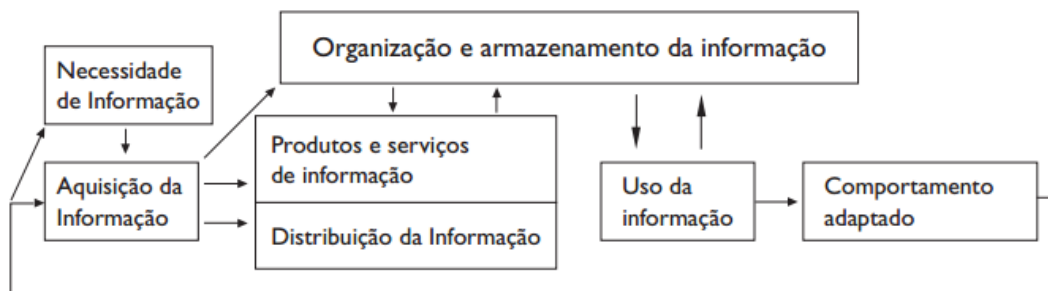
*Figura 1 - Processo Genérico de gestão da informação*



*Fonte: Davenport (1998)*

Choo (1998) trabalha com a ideia de ciclo informacional. A identificação da necessidade de informação é o passo inicial para continuidade do ciclo que segue com a coleta da informação para atendimento às necessidades; em seguida, as informações são organizadas e armazenadas na intenção de que possam ser disseminadas, utilizadas no desenvolvimento de produtos e serviços, bem como no processo de tomada de decisão e formação do comportamento adaptativo. Choo (1998) entende também que a necessidade de informação é contínua e dinâmica, motivo pelo qual o ciclo torna-se permanente. A figura 2, a seguir, retrata esse modelo:

Figura 2 - Ciclo da Informação



Fonte: Choo (1998)

Percebe-se que as diversas etapas do ciclo não estão encadeadas em um modelo meramente linear, sendo que em determinados momentos ocorrem bifurcações ou mesmo bilateralidade no fluxo informacional, retratando o dinamismo do tratamento da informação.

No contexto da gestão da informação, a informação refere-se a todos os tipos de informação de valor, quer de origem interna ou externa à organização. Os recursos informacionais se originam na produção de dados originários das mais diversas fontes (TARAPANOFF, 2006). Exemplos de fontes de dados podem ser sistemas gerenciais, banco de dados, pesquisas de opinião, planilhas, documentos textuais, observações e análises, dentre outros.

### 2.2.1. Definições de gestão da informação na área governamental

Variadas definições para a gestão da informação (GI) na administração pública são encontradas, tanto no Brasil quanto em outros países, pois esse tema tem sido presente na pauta da gestão dos recursos públicos.

O governo brasileiro, por meio do Decreto nº 7.724/2012, regulamenta procedimentos para a garantia do acesso à informação e para a classificação de informações sob restrição. Nesse documento a gestão da informação é reconhecida como necessária de adequação pelos órgãos públicos (conforme artigo nº 71) e alguns conceitos são definidos como o que consta no inciso VI, do artigo 3º, que define o tratamento da informação pública, como: “conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação” (BRASIL, 2012).

Para o governo da Austrália, em especial o *Australian Archives*, GI quer dizer a gestão de todos os formatos de informação dentro de um planejamento comum, seja proveniente de documentos, dossier, publicações ou outras fontes, sob vários formatos físicos e lógicos. Os gestores do *Office of Management and Budget*, do governo dos Estados Unidos da América - EUA, entendem que GI significa planejamento, orçamento, manipulação e controle da informação durante todo o seu ciclo de vida (MCDONALD; ARDERN, 2001 apud MIRANDA; STREIT, 2007). Para o governo do Canadá (*Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada*), gestão da informação significa: “Uma disciplina que direciona e apoia o gerenciamento efetivo e eficiente de informações em uma organização, desde o planejamento e desenvolvimento de sistemas até a eliminação ou a preservação a longo prazo” (CANADÁ, 2012).

Essas definições, de certa forma, alinham-se à definição do processo genérico da GI definida por Davenport (1998) e retratam, em alguns aspectos, o ciclo da informação de Choo (1998), o que corrobora com sua aplicabilidade tanto na área privada, quanto pública. O quadro 2, a seguir, demonstra a relação das definições de gestão da informação por palavras-chave obtidas dos governos, com o conceito de processo genérico de gestão da informação proposto por Davenport:

Quadro 2 - Definições de GI – Governos “versus” Processos de GI de Davenport (1988)

Definições de GI - Governos	Fases do Processo Genérico de GI (Davenport, 1998)			
	Determinação de Requisitos	Captura	Distribuição	Uso
<b>Brasil</b>  Decreto 7.724/2012 (palavras-chave)	Produção, Destinação	Recepção, Controle da Informação, Classificação	Distribuição	Utilização, Avaliação, Arquivamento, Armazenamento
<b>Austrália</b>  <i>Australian Archives</i> (palavras-chave)	Planejamento  Gestão de formatos	Proveniente de documentos, Dossier, Publicações, Outras fontes	Formatos físicos e lógicos	-
<b>Estados Unidos</b>  <i>Office of Management and Budget</i> (palavras-chave)	Planejamento, Orçamento	Controle	-	Manipulação
<b>Canadá</b>  <i>Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada</i> (palavras-chave)	Planejamento, Direciona, Apoia, Gerencia	Desenvolvimento de Sistemas	Desenvolvimento de Sistemas	Preservação, Eliminação

Fonte: Elaboração própria

Esses processos genéricos de GI, pela sua simplicidade e correlação com as definições de gestão da informação na administração pública dos diversos governos transnacionais, servem aos propósitos desta pesquisa como instrumento agregador e padronizador dos diversos conceitos obtidos.



### 2.2.2. Dado, Informação e Conhecimento

Embora o termo informação em alguns momentos referencie de forma genérica a todos os elementos associados ao seu universo de estudo, com o aprofundamento destes estudos, um entendimento comum com algumas poucas variações de conceito entre autores, está relacionado à sua concepção hierárquica, como a distinção entre dado, informação e conhecimento.

Prevalecem na literatura dois enfoques teóricos relacionados a dado, informação e conhecimento: o enfoque construtivista e o representativo. Conforme indica Sánchez (2006), ambos enfoques têm sido amplamente desenvolvidos na última década e reconhecidos como as correntes de pensamento que fundamentam os padrões de gestão de conhecimento.

Sánchez (2006), em seu estudo sobre as raízes epistemológicas do conhecimento organizacional, destaca que o enfoque representativo, caracterizado por uma postura mais estática e passiva, adequa-se à realidade da chamada Era Industrial, parecendo menos adaptado para com os desafios da sociedade pós-industrial ou o novo ambiente socioeconômico da Era da Informação e do Conhecimento. Já o enfoque construtivista, apresenta-se mais adequado aos tempos atuais por conceber a organização como um organismo vivo que gera conhecimento através da ação e interação com seu entorno, permitindo uma reorganização dinâmica de si mesma e do seu entorno através do processo de criação do conhecimento (DE GEUS, 1997; CYERT e MARCH, 1963; LEVINTHAL e MYATT, 1994; MARCG, 1991 e VICARI e TROILO, 1998 apud SANCHÉZ, 2006). Este, portanto, é o enfoque basilar adotado nesta dissertação, mais adequado aos objetivos propostos.

A partir dos conceitos-chave obtidos da literatura, podemos destacar as seguintes conceituações: dados podem ser entendidos como registros ou fatos em sua forma primária, não necessariamente físicos, sendo que, quando organizados ou combinados de forma significativa, transformam-se numa informação (BEAL, 2012). Conforme McGee e Prusak (1994), informação consiste em dados coletados, organizados, orientados, aos quais são atribuídos significados e contexto. E finalmente, conhecimento é conceituado como “uma mistura fluida de experiência condensada, valores, informação contextual e *insight* experimentado, a qual

proporciona uma estrutura para a avaliação e incorporação de novas experiências e informações” (DAVENPORT, 1998 apud MCGEE; PRUSAK, 1994).

Percebe-se, portanto, que os DAG representam elementos de base da informação, primários e estruturantes, de forte vínculo com o enfoque construtivista, uma vez que permitem a construção de informações significativas e a geração de novos conhecimentos e inovação para a sociedade. A gestão dos DAG deve se valer dos conceitos e ferramentas da gestão da informação para prover os processos de gestão adequados à disponibilização dos dados, na busca de atender aos objetivos estratégicos pelos quais foram criados.

### 2.2.3. Qualidade do Dado

Para Eckerson (2002), muitos projetos de informação fracassaram, no fim da década de 1990, em razão de problemas de qualidade de dados. A má qualidade dos dados pode ter impactos sociais e econômicos substanciais (WANG; STRONG, 1996).

Segundo Schneebeli et al. (2016), a vasta literatura sobre qualidade de dados nos direciona ao entendimento de que dados com melhor qualidade geram informações mais precisas, que por sua vez, garantem uma melhor utilização dos conhecimentos adquiridos, trazendo uma maior confiança e satisfação por parte dos consumidores dessas informações. Na administração pública isto significa maximizar os acertos na tomada de decisões e formulação de políticas públicas; aprimorar os mecanismos de transparência pública; prover elementos confiáveis para exercício do controle social; e a possibilidade do desenvolvimento de serviços públicos pela própria sociedade, dentre outros.

As estratégias para DAG, portanto, não podem abrir mão de prover dados de boa qualidade. Uma definição de qualidade de dados pode ser extraída de Wang e Strong (1996): “dado de qualidade é o dado que está pronto para uso pelos consumidores de dados”. Essa qualidade, segundo Eckerson (2002), pode ser caracterizada pelos seguintes atributos: **precisão**: os dados representam com precisão a realidade ou uma fonte verificável?; **integridade**: a estrutura de dados e relações entre entidades e atributos é mantida de forma íntegra?; **consistência**: os elementos de dados são consistentemente definidos e entendidos?; **completude**: todos os dados necessários estão presentes?; **validade**: os valores de dados se

enquadram em limites aceitáveis definidos pelo negócio?; **disponibilidade:** os dados estão disponíveis quando necessário?; e **acessibilidade:** os dados são facilmente acessíveis, compreensíveis e utilizáveis?

### 2.3. GOVERNO ABERTO

O conceito de governo aberto está diretamente relacionado com a globalização, a interdependência e a inserção de novas tecnologias - especialmente com a expansão da Internet a partir da década de 1990. Esses temas passam a integrar a dinâmica governamental e das organizações não governamentais no final do século XX e início do século XXI. As decisões e negociações políticas também se inserem neste contexto, tal como a ampliação do diálogo com a sociedade para a promoção da transparência e do acesso à informação. Facilita, por exemplo, criar um diálogo efetivo entre o governo e a sociedade civil, bem como efetivar a participação dos cidadãos nas discussões sobre a elaboração e a prática das políticas públicas (GUIMARÃES, 2014).

O termo governo aberto, apesar de ocupar a pauta internacional somente a partir de anos recentes, foi alcunhado nos Estados Unidos desde meados do século XX, mais precisamente no ano de 1966, com a criação da lei de acesso à informação americana (*Freedom of Information Act – FIA*). Nela o conceito de governo aberto era essencialmente atrelado ao acesso às informações públicas e à transparência governamental.

A partir de 2009, com o início do mandato de Barack Obama no governo norte-americano, o tema ganha maior força e passa a compor a agenda internacional. O estabelecimento da Parceria Governo Aberto em 2011 (*Open Government Partnership – OGP*) consolida, a nível internacional, o debate em torno de governo aberto. Nessa iniciativa internacional (atualmente com 75 membros) o governo aberto é conceituado pelos seus 4 princípios norteadores, a seguir descritos:

**Transparência:** As informações sobre as atividades de governo são abertas, compreensíveis, tempestivas, livremente acessíveis e atendem ao padrão básico de dados abertos; **Prestação de Contas e Responsabilização (*Accountability*):** Existem regras e mecanismos que estabelecem como os atores justificam suas ações, atuam sobre críticas e exigências e aceitam as responsabilidades que lhes

são incumbidas; **Participação Cidadã**: O governo procura mobilizar a sociedade para debater, colaborar e propor contribuições que levam a um governo mais efetivo e responsivo; e **Tecnologia e Inovação**: O governo reconhece a importância das novas tecnologias no fomento à inovação, provendo acesso à tecnologia e ampliando a capacidade da sociedade de utilizá-la (OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP [Brasil], 2016).

Destaca-se que para o princípio Tecnologia e Inovação há extrema importância aos aspectos relacionados ao governo eletrônico e à disponibilização de dados abertos como sustentáculos do governo aberto (a serem vistos mais detalhadamente nos próximos tópicos).

O conceito de governo aberto, em alguns momentos, pode se confundir com o de dados abertos, pois este (dados abertos) proporciona suporte para que os demais princípios de governo aberto sejam seguidos, porém, cada um possui sua peculiaridade. De forma sucinta, podemos dizer que o governo aberto se relaciona à forma; e dados abertos, ao conteúdo.

Para Yu e Robinson (2012), governo aberto e dados abertos são conceitos distintos que podem existir de forma independente, pois um governo pode ser cunhado como governo aberto no sentido de ser transparente, mesmo sem adotar novas tecnologias. Da mesma maneira, um governo pode fornecer dados abertos sobre temas politicamente neutros, que não teriam relevância para exercício do controle social.

### **2.3.1. Governo Eletrônico**

O termo governo eletrônico ou *e-government*, ou simplesmente e-gov, constituiu-se como disciplina recente, com limites ainda não precisos, permitindo diversas acepções dos acadêmicos e profissionais do ramo. Nessa gama de possibilidades pode-se afirmar que e-gov reside na gestão estatal intermediada pela tecnologia da informação, com a finalidade de melhorar o desempenho dos órgãos estatais, os serviços prestados, a disponibilidade de informações e a participação cidadã na gestão pública (MACADAR, 2015).

Para o Estado brasileiro, conforme conceito difundido em seu portal de governo eletrônico ([www.governoeletronico.gov.br](http://www.governoeletronico.gov.br)), “o governo eletrônico surge a partir de aspectos oriundos da evolução da tecnologia da informação e comunicações, especialmente a internet, constituindo novas formas de relacionamento da Administração Pública com a sociedade e vice-versa, evidenciando a prestação de serviços sem a necessidade da presença física” (BRASIL – DADOS.GOV, 2015). A política de governo eletrônico brasileiro fundamenta-se em 3 pilares fundamentais: a participação cidadã, a melhoria do gerenciamento interno do Estado e a integração com parceiros e fornecedores.

Segundo Head (2006) apud Macadar (2015), o conceito de e-gov envolve gestão pública e uso de tecnologia, sendo a tecnologia da informação e comunicação o elemento propulsor que potencializa o alcance da transparência. Alguns riscos são identificados como a transparência seletiva, focada em disponibilizar informações de grande visibilidade em determinados contextos, em detrimento de outros temas, devendo ser adequadamente monitorados.

Pode-se afirmar que o governo eletrônico fornece o suporte tecnológico necessário para a implementação de políticas, planos e projetos de governo aberto, acesso à informação e dados abertos governamentais, devendo todos esses instrumentos caminharem atrelados a uma estratégia global de governança digital.

## **2.4. TRANSPARÊNCIA E DADOS ABERTOS**

A transparência, no regime democrático representativo, funciona como provedora da informação que permite ao cidadão avaliar as ações do governo, viabilizando espaço para a validação desses atos do Estado (HARRISON & SAGOYO, 2014 apud MACADAR, 2015). Por sua vez, o nível de transparência de um governo é proporcional à quantidade de informações e dados disponibilizados livremente, de modo que qualquer cidadão possa acessá-los e exercer seu poder de opinar (dar voz) sobre decisões do governo durante o processo decisório (HARRISON et al., 2012 apud MACADAR, 2015).

A possibilidade de acesso aos dados abertos permite a construção de várias visões de uma mesma fonte, a partir do tratamento e manipulação dos dados por diferentes atores. Esse leque de oportunidades alavanca os mecanismos de transparência e de

controle pela sociedade civil, considerados fundamentais para o fortalecimento da democracia, pois entregam valor ao cidadão e permitem a divulgação de resultados reais.

A organização do Conhecimento Aberto Internacional (*Open Knowledge International* – OKI) preconiza em uma definição sucinta que “dados e conteúdos abertos [são aqueles que] podem ser usados, modificados e compartilhados livremente por qualquer pessoa e para qualquer propósito” (Open Knowledge International, 2017). Por conseguinte, “[...] quando os dados são produzidos, coletados ou custodiados por autoridades públicas e disponibilizados em formato aberto, considera-se que são dados abertos governamentais” (BRASIL. Tribunal de Contas da União, 2015b).

A transparência governamental abrange visões distintas conforme enfocadas e pesquisadas por vários autores e pesquisadores do tema. Vaz, Ribeiro e Matheus (2010) agrupam as visões em quatro categorias principais, conforme quadro 3 a seguir:

*Quadro 3 - Visões de Transparência*

<b>Descrição</b>	<b>Enfoque</b>
Transparência como sinônimo do princípio da publicidade	Divulgação e acesso à informação
Transparência como sinônimo do princípio de <i>accountability</i>	Prestação de contas e responsabilização
Transparência como sinônimo do princípio de <i>openness</i>	Disponibilização e facilitação de acesso
Transparência como sinônimo de dados abertos governamentais	Formato aberto, uso, reuso e redistribuição

*Fonte: Vaz, Ribeiro e Matheus, 2010*

Percebe-se nessa categorização a abrangência da adoção de um projeto de transparência. Os DAG, neste contexto, representam uma parcela significativa, haja vista sua referência em uma categoria específica. A diferenciação de enfoques para cada categoria de visão resulta no desenvolvimento de planos e atuações distintas, porém, têm a transparência como objetivo comum.

### 2.4.1. Classificação e Conceituação

Em dezembro de 2007, pesquisadores, representantes de organizações da sociedade civil e ativistas norte-americanos reunidos propuseram um conjunto de 08 (oito) princípios relativos aos dados abertos. Esse encontro foi considerado por muitos um fato histórico, tendo em vista sua representatividade e os resultados obtidos para a conceituação e disseminação do modelo de dados abertos (BRAINER, 2015).

Os princípios enfatizam as seguintes necessidades para o dado ser considerado como aberto: **Completo** - Todos os dados públicos devem ser disponibilizados. Dados públicos são dados que não estão sujeitos a restrições de privacidade, segurança ou privilégios de acesso; **Primários** - Os dados devem ser coletados na fonte com o maior nível de detalhamento possível, e não de forma agregada ou modificada; **Oportunidade** - Sua disponibilidade deve ser feita tão rapidamente quanto necessário para preservar o valor dos dados; **Acessibilidade** - Os dados devem estar disponíveis para a mais ampla gama de usuários e as mais diversas finalidades; **Processável por máquinas** - Os dados devem ser razoavelmente estruturados de modo a permitir o processamento automatizado; **Não discriminatório** - Os dados devem estar disponíveis para qualquer pessoa, sem necessidade de registro; **Não proprietário** - Os dados devem estar disponíveis em um formato sobre o qual nenhuma entidade tem o controle exclusivo, e **Licença livre** - Os dados não estão sujeitos a quaisquer direitos de autor, patentes, marcas comerciais ou regulamento secreto. Pode ser permitida uma razoável privacidade e restrições de privilégio e segurança (O'REILLY et al, 2007).

O "Manual dos Dados Abertos: Governo", projeto de iniciativa do *Open Knowledge Foundation* é um guia para todos os interessados em dados abertos. Ele propõe esclarecimentos e caminhos para os DAG e define os seguintes pontos como os mais importantes na definição de dados abertos: **Disponibilidade e Acesso** - Os dados devem estar disponíveis como um todo, de forma conveniente e modificável e sob custo não maior que um custo razoável de reprodução, preferencialmente possíveis de serem baixados pela internet; **Reutilização e Redistribuição** - Os dados devem ser fornecidos sob termos que permitam a reutilização e a redistribuição, inclusive a combinação com outros conjuntos de dados, e

**Participação Universal** - Todos devem ser capazes de usar, reutilizar e redistribuir - não deve haver discriminação contra áreas de atuação ou contra pessoas ou grupos (GRAY et al., 2011).

Isotani e Bitencourt (2015) descrevem que:

“... apesar do movimento de dados abertos ter sido impulsionado mais recentemente, o termo ‘Dados Abertos’ surgiu pela primeira vez em 1995, em um documento de uma agência científica americana, abordando a divulgação de dados ambientais e geofísicos (Chignard, 2013). No documento, os autores promoveram um completo e aberto intercâmbio de informação científica entre diferentes países como um pré-requisito para a análise e compreensão de fenômenos naturais globais. É importante frisar que o princípio de bens comuns aplicado ao conhecimento já foi teorizado por Robert King Merton, em 1942, onde sua teoria mostrava os benefícios de dados científicos abertos” (ISOTANI e BITENCOURT, 2015).

Extensamente difundidas são também as 03 leis para os Dados Abertos Governamentais, propostas pelo especialista em políticas públicas e ativista dos dados abertos, David Eaves: 1) se o dado não pode ser encontrado e indexado na Web, ele não existe; 2) se não estiver aberto e disponível em formato compreensível por máquina, ele não pode ser reaproveitado e 3) se algum dispositivo legal não permitir sua replicação, ele não é útil (EAVES, 2009). Embora sejam propostas com foco nos DAG, essas leis podem ser aplicadas para dados abertos de forma geral.

O *Open Data Charter* - ODC é uma organização internacional de colaboração entre governos e especialistas que trabalham para abrir dados e foi fundada em 2015, em torno de seis princípios sobre os quais os governos deveriam estar publicando informações. Os princípios aplicados aos dados abertos e preconizados pelo *Charter* são: **a) aberto por padrão:** a presunção geral é a publicação de dados para todos; **b) oportuno e abrangente:** obter informações rapidamente e de forma abrangente é fundamental para o seu potencial de sucesso; **c) acessível e utilizável:** garantir que os dados sejam legíveis por máquina e fáceis de encontrar tornará os dados mais avançados; **d) comparável e interoperável:** os dados têm um efeito multiplicador. Quanto mais acesso a conjuntos de dados de qualidade e quanto mais fácil for para intercambiar entre eles, maior valor é possível de obter com eles.; **e) para melhoria da governança e participação dos cidadãos:** os dados abertos têm a capacidade de permitir que os cidadãos (e outros no governo) tenham uma melhor compreensão do que os funcionários e os políticos estão fazendo. Essa transparência pode



melhorar os serviços públicos e ajudar os governos a prestar contas; e **f) para desenvolvimento inclusivo e inovação**: os dados abertos podem ajudar a estimular o desenvolvimento econômico inclusivo (OPEN DATA CHARTER, 2017).

Tim Berners-Lee, considerado o “pai da internet”, propôs a classificação de 5 estrelas para qualificar as publicações de dados abertos. “Trata-se de uma classificação progressiva que vai desde a representação mais elementar de disponibilização de informação até esquemas complexos que compreendem a ligação dos dados a outros de forma a fornecer um contexto” (BERNERS-LEE, 2009).

Para a classificação proposta, um dado será considerado estritamente aberto a partir das 3 estrelas, já que deste nível para cima, alinha-se às leis e princípios estabelecidos para dados abertos. No quadro 4 pode-se verificar os benefícios apontados tanto para quem consome quanto para quem publica os dados a partir do modelo de classificação 5 estrelas:

Quadro 4 - Modelo de Classificação 05 Estrelas de Tim Berners-Lee

Estrelas	Quem consome	Quem Publica
*	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ver os dados</li> <li>• Imprimi-los</li> <li>• Guardá-los (no disco rígido ou num pen-drive, por exemplo)</li> <li>• Modificar os dados como quiser</li> <li>• Acessar o dado de qualquer sistema</li> <li>• Compartilhar o dado com qualquer pessoa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• É simples de publicar</li> <li>• Não precisa explicar repetitivamente que as pessoas podem fazer uso dos dados</li> </ul>
**	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os mesmos benefícios de quem usa uma estrela</li> <li>• Usar softwares proprietários para processar, agregar, calcular e visualizar os dados</li> <li>• Exportá-los em qualquer formato estruturado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• É fácil publicar</li> </ul>
***	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os mesmos benefícios de quem usa duas estrelas.</li> <li>• Manipular os dados da forma que lhe agrada, sem estar refém de algum software em particular.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• É ainda mais fácil publicar</li> </ul> <p><i>Obs: Pode ser necessário conversores ou plugins para exportar os dados do formato proprietário.</i></p>
****	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os mesmos benefícios de quem usa três estrelas.</li> <li>• Fazer marcações.</li> <li>• Reutilizar parte dos dados.</li> <li>• Reutilizar ferramentas e bibliotecas de dados existentes, mesmo que elas entendam apenas parte dos padrões usados por quem publicou.</li> <li>• Combinar os dados com outros.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Há controle dos itens dos dados e pode melhorar seu acesso.</li> <li>• Outros publicadores podem conectar seus dados, promovendo-os às 5 estrelas.</li> </ul>
*****	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Descobrir mais dados vinculados enquanto consome dados.</li> <li>• Aprender sobre a classificação das 5 estrelas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Torna o dado mais fácil de ser descoberto.</li> <li>• Aumenta o valor do dado.</li> <li>• A organização ganha os mesmos benefícios com a vinculação de dados que os consumidores.</li> </ul>

Fonte: Isotani e Bitencourt (2015).

Diversos modelos de maturidade de publicação de dados abertos têm sido objetos de estudo da INDA – Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (órgão vinculado ao Ministério do Planejamento e Gestão responsável no governo brasileiro pela condução da política de governo aberto). Como destaca a INDA, “a qualidade dos dados diz respeito a diversos aspectos dos dados, tais como o seu nível de estruturação, unicidade de chaves, consistência, conformidade com esquemas, completude, existência de referências a outros conjuntos de dados, etc. Avaliar a qualidade dos dados é uma tarefa complexa e apenas um modelo de avaliação dificilmente conseguiria capturar todos esses aspectos” (BRASIL. INDA, 2016). Estes estudos, entretanto, caminham para a definição de um modelo de referência nacional de avaliação de maturidade da publicação de dados abertos governamentais. Alguns países como Áustria, Alemanha e Chile possuem modelos definidos.

Dezenas de países vêm adotando políticas públicas para a abertura de dados governamentais. A iniciativa internacional *Open Data Barometer* - ODB (Barômetro de Dados Abertos) retrata de forma sistemática o panorama da disponibilização de dados abertos governamentais ao redor do mundo. Produzido pela Fundação da *World Wide Web*, a ODB objetiva descobrir a verdadeira predominância e impacto das iniciativas de dados abertos mundiais (ODB, 2017). Em sua quarta edição publicada em 2017, o ODB cobriu 115 países e ranqueou os países conforme três premissas principais: **Prontidão**: Quão preparados estão os governos para iniciativas de dados abertos? Que políticas estão em vigor?; **Implementação**: Os governos estão pondo em prática seus compromissos assumidos?; e **Impacto**: Os dados abertos governamentais estão sendo utilizados de maneira a trazer benefícios práticos? (OPEN DATA BAROMETER, 2017).

O Brasil ficou em 18º lugar entre os países pesquisados, ocupando o 3º lugar na América Latina e Caribe, ficando atrás do México (11º) e Uruguai (17º). Comparativamente com as classificações obtidas em 2013 (21º) e 2015 (17º), o Brasil, em um primeiro momento, apresentou uma boa evolução, porém, sem resultados expressivos nos últimos anos, resultando, inclusive, na perda de uma posição no ranking geral (ODB, 2017). Esse indicador retrata a necessidade de incremento das políticas públicas e ações efetivas para aprimoramento e ampliação dos DAG no país.

### 2.4.2. Aspectos Legais

Diversas leis, decretos e dispositivos legais vêm chancelando juridicamente a adoção da transparência no Estado Brasileiro, englobando todas as suas visões relacionadas, conforme Vaz, Ribeiro e Matheus (2010). Contudo, considerando a evolução histórica dos dispositivos legais, a visão aplicada aos dados abertos tem recebido enfoque mais detalhado somente nos dispositivos mais recentes. A seguir uma relação dos principais dispositivos legais disponíveis:

- A Lei Complementar n.º 101/2000, também conhecida como LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal, e as alterações da Lei Complementar nº 131 de 2009, que altera dispositivos da LRF e pressupõe no art. 48, parágrafo único, inciso II, a liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público (BRASIL, 2000; BRASIL, 2009).
- O Decreto s/nº, de 15 de setembro de 2011, que institui o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto (BRASIL, 2011a);
- A Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como LAI - Lei de Acesso à Informação, que 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 (BRASIL, 2011b);
- O Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016, que institui o Plano de Dados Abertos do Poder Executivo federal (BRASIL, 2016a);
- O Decreto nº 8.789, de 29 de junho de 2016, que dispõe sobre o compartilhamento de bases de dados na administração pública federal (BRASIL, 2016b).

Não obstante a relevância da legislação como elemento regulamentador, é preciso reforçar que ela não tem um fim em si própria. A consecução de ações efetivas para implementação da transparência e publicação dos dados abertos tornam-se igualmente importantes, pelo lado do governo com o desenvolvimento e

acompanhamento da gestão dos dados abertos, pelo lado da sociedade e o cidadão, efetivando seus papéis de controle e cobrança das ações governamentais.

### **3. METODOLOGIA**

#### **3.1. ENQUADRAMENTO**

Para o desenvolvimento desta dissertação, optou-se pela abordagem qualitativa mediante uma pesquisa bibliográfica e documental, desenvolvida para a prospecção de dados e informações pertinentes em publicações, artigos, livros e nos portais da internet dos ramos do Ministério Público da União (MPF, MPT, MPDFT e MPM).

A pesquisa bibliográfica foi realizada para construção do conhecimento, alinhamento ao tema proposto e posicionamento quanto aos conceitos teóricos aplicados. O levantamento bibliográfico partiu de conceitos gerais ligados à democracia e controle, gestão da informação pública, governo aberto, governo eletrônico, até chegar ao ponto elementar de pesquisa, dados abertos governamentais, seguindo pelo conceito de dado e a inserção dos DAG na gestão e no contexto da transparência pública. Segundo Oliva (2010, p. 104), o “ver depende do saber”. Uma visão consciente de DAG e sua temática relacionada visa o alcance de resultados favoráveis à pesquisa, firmados em bases solidificadas, obtidas pela absorção desses saberes.

Quanto à pesquisa documental, Laville e Dionne (1999) afirmam ainda que “um documento pode ser algo mais que um pergaminho poeirento: o termo designa toda fonte de informação já existente. Pensa-se, é claro, nos documentos impressos, mas também em tudo que se pode extrair dos recursos audiovisuais e, (...) em todo vestígio deixado pelo homem...”. Optou-se pela pesquisa documental, para compreensão do processo investigado, a partir da perspectiva dos participantes e de modo indireto pelos documentos públicos disponibilizados (GODOY, 1995b apud GAMA et al., 2014).

A base de dados utilizada nesta pesquisa foi elaborada a partir das seguintes fontes de informação: Planos Estratégicos Institucionais e Planos de Tecnologia da Informação em vigência, de cada ramo do Ministério Público da União, para prospecção de referências a ações estratégicas relacionadas a dados abertos

governamentais, além dos portais de transparência, para verificação de publicações e disponibilizações efetivas de dados abertos em todas as unidades do Ministério Público da União.

Para o fornecimento de subsídios, à elaboração de um modelo de Plano de Dados Abertos para o Ministério Público do Trabalho, as fontes de dados foram extraídas a partir de planos desenvolvidos por órgãos públicos e governos em nível nacional e internacional, além da análise de recomendações indicadas por entidade não governamental de referência no cenário internacional. Os planos internacionais analisados foram os desenvolvidos pela Prefeitura de Nova York, nos Estados Unidos da América, denominado *Open Data For All* e o Plano do Governo do Estado de Nova Gales do Sul (*New South Wales – NSW*), Austrália, intitulado *Open Data Action Plan*. Os planos nacionais selecionados foram aqueles publicados pelos seguintes órgãos federais: Universidade Federal do Espírito Santo e Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Dois planos de cada grupo de instituições (nacional e internacional) foram considerados satisfatórios para os objetivos de pesquisa e o desenvolvimento das análises necessárias.

Os documentos de entidade não governamental, de referência internacional, foram o “*Open Data Charter Adoption*” e o “*Model Adoption Statement*”, produzidos pela *Open Data Charter - ODC*. Os documentos produzidos pela ODC foram escolhidos por representarem um modelo internacional desenvolvido colaborativamente entre governos e especialistas que trabalham visando a abertura de dados, com amplo reconhecimento pela comunidade internacional.

### **3.2. OBJETO DA PESQUISA**

O Ministério Público é uma instituição essencial à Justiça, assim estabelece a Constituição da República Federativa do Brasil no seu capítulo V, Título IV (BRASIL, Constituição. 1988). O Ministério Público abrange o Ministério Público dos Estados e o Ministério Público da União. Este, por sua vez, compreende o Ministério Público Federal, o Ministério Público do Trabalho, o Ministério Público Militar e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

As atribuições constitucionais do Ministério Público estão descritas no art. 127 da Constituição Federal: "...a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis" (BRASIL, Constituição. 1988).

A organização e regulamentação do MPU estão dispostas na Lei Complementar nº 75/1993, conhecida como Lei Orgânica do Ministério Público da União. O Ministério Público do Trabalho - MPT é o ramo do MPU que tem como atribuição fiscalizar o cumprimento da legislação trabalhista quando houver interesse público, procurando regularizar e mediar as relações entre empregados e empregadores. Sua organização e competência encontram-se descritas no Capítulo II da Lei Complementar nº 75/1993 (BRASIL, Lei Complementar nº 75/93).

As fontes de informações do MPT advêm dos processos relacionados à sua atuação finalística e administrativa. Dentre a atuação finalística destaca-se: árbitro ou mediador em dissídios coletivos; fiscal do direito de greve em atividades essenciais; proposição de ação em defesa dos menores, índios e incapazes; resolução administrativa de conflitos (extrajudicial) e recorrer das decisões da Justiça do Trabalho tanto nos processos em que for parte como naqueles em que officie como fiscal da lei. Os processos administrativos abrangem a realização de licitações, celebrações de contratos, a gestão orçamentária, os controles patrimoniais, dentre outros típicos das organizações públicas.

### **3.3. ESCOPO**

Esta dissertação, em sua primeira fase de pesquisa, direciona o foco ao Ministério Público da União, buscando compreender o problema inerente à abertura de seus dados institucionais, analisando cada um dos seus ramos, quais sejam: o Ministério Público Federal, o Ministério Público do Trabalho, o Ministério Público Militar e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

A segunda fase da pesquisa delimita seu escopo especificamente ao Ministério Público do Trabalho, verificando implementações práticas de outros planos de governo nacional e internacional, comparando-os com um modelo de referência, para assim fornecer subsídios à elaboração de um modelo de Plano de Dados abertos ao MPT.

A justificativa para a escolha do MPT apoia-se no fato do aluno desenvolvedor deste trabalho ser servidor de carreira desse órgão, da área de tecnologia da informação, lotado no Ministério Público do Trabalho no Estado do Espírito Santo, em sintonia ao direcionamento transmitido pelo Mestrado Profissional em Gestão Pública que o desenvolvimento da dissertação deveria preferencialmente produzir um produto prático para o órgão de origem do discente, ou senão, para a gestão pública em geral.

### **3.4. COLETA DE DADOS**

Os dados foram coletados a partir dos portais das unidades que compõem o Ministério Público da União, em documentos disponibilizados por órgãos públicos do Brasil e do exterior, e por entidades não governamentais de referência na disseminação de dados abertos. O período da coleta, para a primeira fase da pesquisa, compreendeu a segunda quinzena de agosto e a primeira quinzena de setembro do ano de 2017. Três etapas foram estabelecidas para a primeira fase:

- Na primeira etapa, avaliou-se os dados abertos disponíveis nos portais de transparência conforme sua aderência aos pressupostos de dados abertos (Gray et al., 2011; Berners-Lee, 2009; Eaves, 2009; O'Reilly et al, 2007) e considerando os conceitos convergentes obtidos na fase da pesquisa bibliográfica.
- Na segunda etapa, identificou-se a existência de portais ou catálogos para disponibilização específica de dados abertos nas unidades do MPU, bem como a identificação dos quantitativos de conjuntos de dados (datasets) publicados.
- Na terceira etapa, buscou-se identificar referências de ações ou planos relacionados à implantação de política de dados abertos institucionais ou plano de abertura de dados nos planos estratégicos institucionais e planos de tecnologia da informação.

A segunda fase da pesquisa compreendeu a coleta dos demais dados a partir dos Planos de Dados Abertos desenvolvidos por governos a nível nacional e internacional e por modelos norteadores propostos por entidade não governamental

de referência internacional. A segunda fase de coleta foi realizada entre os dias 24 de fevereiro e 10 de março de 2018, e envolveu duas etapas:

- Na primeira etapa, a partir de documentos norteadores, publicados por entidade não governamental de referência internacional, foram identificados ações e processos de gestão em comum a serem adotados em uma estratégia informacional aplicada aos DAG. Estes foram então comparados com os planos de dados abertos das diversas instituições públicas selecionadas. Após tabulação e cruzamento das informações, foram identificadas as diretrizes aplicadas, as adicionadas e as faltantes para cada um dos planos de dados selecionados.
- Finalizando, a segunda etapa compreendeu o fornecimento dos subsídios à elaboração de modelo de plano de dados abertos para o Ministério Público do Trabalho, considerando sua peculiaridade institucional e a partir dos elementos de referência coletados na etapa anterior.

#### **4. ANÁLISE DE DADOS E RESULTADOS PRELIMINARES**

Os resultados da análise de dados seguem conforme abaixo:

##### **4.1. Da disponibilização de dados abertos nos portais de transparência**

A partir dos portais de transparência de cada ramo do Ministério Público da União, fez-se um mapeamento dos níveis de disponibilização de dados e/ou documentos em formatos abertos. Com os critérios e princípios de dados abertos detalhados no referencial teórico, permitiu-se verificar pontos de conceituação convergentes e, a partir destes, extrair 3 (três) elementos essenciais e suficientes a este trabalho, para consideração do dado como aberto:

- a) **Possibilidade de livre compartilhamento, uso, reuso e modificação** (OKI, 2017; Gray et al., 2011; Berners-Lee, 2009).
- b) **Formato não proprietário** (TCU, 2015; Gray et al., 2011; Berners-Lee, 2009; O'Reilly et al., 2007). Como exemplo típico, os arquivos no formato .ods, .csv, .html, .xml são considerados como formato aberto, já os formatos .pdf, .xls, .xlsx, .docx, .doc, apesar de populares, devem ser evitados por estarem vinculados a empresas que os controlam, portanto, não considerados



como abertos para os fins desta pesquisa. O “Guia de Dados Abertos”, ao analisar formatos de arquivos, apontam que esses últimos formatos, quando comparados ao esquema de cinco estrelas de Berners-Lee (2009), enquadram-se no estágio de uma ou duas estrelas, ou seja, ainda não aderentes ao estágio considerado como dado aberto (Pires, 2015).

c) **Acessibilidade dos dados** (Eaves, 2009; Gray et al., 2011; Berners-Lee, 2009; O’Reilly et al., 2007). Possuir acesso universal e livre a qualquer tempo, de forma prática e direta por qualquer pessoa.

Outros critérios e conceitos mais complexos quanto à qualidade dos dados, os níveis de maturidade, formas de extração e tratamento, dentre outros, não foram considerados para esta pesquisa, porém, podem compor uma análise futura.

Uma categorização dos níveis de disponibilização de dados abertos nos portais de transparência de cada ramo do MPU, considerando as seções em comum a eles, também se fez necessária. Para tanto, 3 níveis foram estabelecidos:

a) **Disponibilização INCIPIENTE.** Essa categoria é para situações em que a maioria dos dados disponíveis, nas respectivas seções dos portais de transparência, não estavam em conformidade aos critérios preestabelecidos na pesquisa.

b) **Disponibilização MEDIANA.** Considerada para situações em que, dentre os critérios preestabelecidos, houve equilíbrio na disponibilização de dados abertos e não abertos.

c) **Disponibilização AVANÇADA.** Quando se verificou a disponibilização de dados em vários formatos predominantemente compatíveis aos critérios de dados abertos preestabelecidos neste estudo.

A opção “NENHUMA disponibilização” de dados abertos não foi considerada na análise das seções dos portais de transparência, pois ao menos uma porção dos dados sempre esteve em formato html (considerado formato aberto), de igual modo, a opção “disponibilização COMPLETA”, haja vista que em todas as seções sempre foi constatada, em algum momento, a disponibilização de dado exclusivamente em formato não aberto.

Após a classificação e categorização dos dados, obteve-se como resultado o quadro 5 que retrata, a seguir, os níveis de disponibilização de dados e documentos abertos nas diversas seções comuns dos portais de transparência dos quatro ramos que compõem o Ministério Público da União:

*Quadro 5 - Disponibilização de Dados e Documentos em Formatos Abertos no MPU*

Seções Comuns aos Portais de Transparência	Ramos do MPU			
	MPF	MPT	MPM	MPDFT
Atividade-fim	INCIPIENTE	INCIPIENTE	MEDIANA	MEDIANA
Execução Orçamentária e Financeira	INCIPIENTE	AVANÇADA	AVANÇADA	AVANÇADA
Licitações Contratos e Convênios	INCIPIENTE	MEDIANA	MEDIANA	AVANÇADA
Gestão de Pessoas	INCIPIENTE	AVANÇADA	AVANÇADA	AVANÇADA
Contracheque	MEDIANA	AVANÇADA	INCIPIENTE	AVANÇADA
Planejamento Estratégico	INCIPIENTE	AVANÇADA	AVANÇADA	AVANÇADA
Serviço de Informação ao Cidadão	INCIPIENTE	INCIPIENTE	AVANÇADA	AVANÇADA
Contato	INCIPIENTE	AVANÇADA	AVANÇADA	AVANÇADA

*Fonte: Elaboração Própria com base nos dados da pesquisa.*

Pela análise comparativa entre os ramos do MPU, percebe-se que o MPDFT é o ramo com maior predominância na disponibilização de dados abertos nas diversas seções de seu portal de transparência; e o MPF, o que possui menor predominância. O MPT e o MPM equivalem-se, nesse quesito, com uma disponibilização média comparativamente aos outros ramos.

O somatório das categorizações, conforme o nível de disponibilização de dados abertos em todas as seções comuns dos portais de transparência dos ramos do MPU, ficam demonstrados conforme o quadro 6:

*Quadro 6 - Somatório dos Níveis de Disponibilização de Dados Abertos nas Seções dos Portais de Transparência - MPU*

INCIPIENTE	MEDIANA	AVANÇADA
10	5	17

*Fonte: Elaboração Própria*

Percebe-se pelo somatório de níveis de disponibilização de dados abertos nas mais diversas seções dos portais dos ramos que compõem o Ministério Público da União, que há uma propensão favorável à disponibilização de dados abertos, contudo, com uma grande gama exclusiva de dados não abertos ainda disponibilizados, pois, das 32 possibilidades de categorizações, pouco mais da metade (17) foram consideradas pertencentes a uma representação avançada e praticamente a outra metade (15), nas categorias incipiente e mediana, indicando que ainda há muito a ser desenvolvido, considerando o dinamismo desse processo e o fato de que o ciclo informacional, por ser contínuo, não deve sofrer com interrupções de implementação.

#### **4.2. Da existência de portais ou catálogos de dados abertos**

Uma segunda análise foi conduzida para verificar, no âmbito do MPU e seus ramos, a existência de portais ou catálogos para disponibilização específica de dados abertos e a quantidade de conjuntos de dados (*datasets*) publicados. Essa análise torna-se adequada, pois os dados e documentos disponibilizados nos portais de transparência são em grande parte oriundos de planilhas pré-formatadas para um fim específico e documentos textuais advindos de processos, relatórios e manuais. O *dataset* possui elementos de maior valor ao dado, pois, como preconiza o Open Knowledge em seus 8 princípios fundamentais, agrega o princípio de ser coletado na fonte com o maior nível de detalhamento possível, e não de forma modificada.

.Com os conjuntos de dados (*datasets*) disponibilizados em sua forma primária, torna-se também mais favorável sua reutilização e combinação com outras fontes de dados, além da conseqüente transformação destes em informação significativa e inovadora. O *dataset* pode ser entendido como uma coleção de dados, publicados ou administrados por um agente, disponíveis para download em um ou mais formatos e devidamente catalogados quanto a seus aspectos relevantes (GRAY et al., 2011).

O quadro 7 apresenta o panorama da existência ou não de catálogos ou portais de dados abertos, bem como dos quantitativos de *datasets* disponíveis nos portais de internet das unidades integrantes do MPU:

*Quadro 7 - Portais, Catálogos e Quantitativos de Datasets –  
Ministério Público da União*

<b>Ramo do MPU</b>	<b>Portais e Catálogos de Dados Abertos e Quantidade de DataSets</b>	
<b>MPF</b>	Portal ou Catálogos?	NÃO
	Quantidade de Datasets	0 (zero)
<b>MPT</b>	Portal ou Catálogos?	NÃO
	Quantidade de Datasets	0 (zero)
<b>MPM</b>	Portal ou Catálogos?	NÃO
	Quantidade de Datasets	0 (zero)
<b>MPDFT</b>	Portal ou Catálogos?	NÃO
	Quantidade de Datasets	0 (zero)

*Fonte: Elaboração Própria com base nos dados da pesquisa.*

Fica demonstrado neste levantamento que nenhum dos ramos do MPU possui qualquer catálogo ou portal de dados abertos implementados e conseqüentemente verifica-se a inexistência total de *datasets* publicados ou disponíveis para download nos portais institucionais do Ministério Público da União.

A falta desses catálogos demonstra a baixa aderência do MPU às tendências e regulamentações a nível nacional e internacional. Indica ainda a carência de direcionamentos estratégicos sólidos que o levem a impulsionar de forma ordenada e conjunta o desenvolvimento da prática de publicização de DAG. Verifica-se, também, que os demais benefícios associados, devidamente demonstrados nesta dissertação, tornam-se inacessíveis como o aprimoramento dos mecanismos de transparência e o estímulo à participação social.

Apesar de não existir determinação semelhante para o Ministério Público, por força do §1º do artigo 9º do Decreto nº 8.777, os órgãos e entidades da administração pública federal direta receberam, a partir de maio de 2016, determinação para elaborar e publicar Planos de Dados Abertos em seus respectivos sítios eletrônicos. É tempo de definição de políticas e planos específicos ao Ministério Público Brasileiro, para que a instituição não fique à margem dos avanços e conquistas produzidas pelos dados abertos à transparência, à sociedade e à própria democracia.

### **4.3. Da perspectiva estratégica dos dados abertos governamentais**

A terceira etapa do processo de coleta de dados envolveu a busca por referências à implantação de política de dados abertos institucionais ou plano de abertura de dados nos planejamentos estratégicos institucionais e nos planos de tecnologia da informação dos ramos ligados ao MPU. Vários documentos norteadores das estratégias institucionais e da gestão estratégica da informação foram obtidos nos portais e por solicitação mediante utilização do serviço de atendimento ao cidadão. Ato contínuo, mediante busca pela palavra-chave “dados abertos”, procurou-se identificar a existência de elementos indicativos do desenvolvimento de estratégia institucional relacionada aos dados abertos governamentais. Os resultados são apresentados conforme os quadros 8, 9, 10 e 11, a seguir, para cada ramo do Ministério Público da União:

*Quadro 8 - Estratégica Informacional Aplicada a Dados Abertos – Ministério Público Federal*

MPF		
Documentos	Formato do documento	Menção a dados abertos?
Planejamento Estratégico Institucional 2011-2022	Html	Não
Mapa Estratégico	Pdf	Não
Planejamento Estratégico de TI 2012/2020	Pdf	Não
PDTI 2016/2017	Pdf	Não

*Fonte: Elaboração Própria*

*Quadro 9 - Estratégica Informacional Aplicada a Dados Abertos – Ministério Público do Trabalho*

MPT		
Documentos	Formato do documento	Menção a dados abertos?
Planejamento Estratégico Institucional: O futuro começa agora	Pdf	Não
Mapa Estratégico	Pdf	Não
Planejamento Estratégico de TI 2016-2020	Pdf	Sim
PDTI MPT 2016-2018	Pdf	Sim

*Fonte: Elaboração Própria*

*Quadro 10 - Estratégica Informacional Aplicada a Dados Abertos – Ministério Público Militar*

MPM		
Documentos	Formato do documento	Menção a dados abertos?
Plano Estratégico do MPM - 2016-2020	Pdf	Não
Plano Diretor de TI 2017-2018	Pdf	Não

*Fonte: Elaboração Própria*

*Quadro 11 - Estratégica Informacional Aplicada a Dados Abertos – Ministério Público do Distrito Federal e Territórios*

MPDFT		
Documentos	Formato do documento	Menção a dados abertos?
Planejamento Estratégico Institucional 2010-2020	Html	Não
Mapa Estratégico	Pdf	Não
Planejamento Estratégico de TI 2013-2020	Pdf	Não
Plano Diretor de TI 2017	Pdf	Não
PETI Indicadores gráficos evolutivos	Pdf	Não

*Fonte: Elaboração Própria*

Resta demonstrada pelos levantamentos a baixa aderência dos ramos do MPU à adoção de gestão estratégica sobre DAG. A boa exceção fica por conta do Ministério Público do Trabalho que, como os demais ramos do MPU, apesar de ainda não dispor de catálogo ou portal de dados abertos governamentais e nem haver publicado qualquer *dataset* em seu portal, possui um direcionamento estratégico

estabelecido, conforme descrito em seu Planejamento Estratégico de Tecnologia da Informação e Plano Diretor de Tecnologia da Informação.

### **ASI.03 - Disponibilidade de dados abertos**

#### **Objeto: Medida de disponibilidade de dados abertos.**

Finalidade: Promover a transparência de informações institucionais por meio da disponibilização de serviços, webservices e fontes aderentes aos padrões de dados abertos. (BRASIL. Ministério Público do Trabalho, 2016).

Uma segunda pesquisa pela palavra-chave “dados abertos” foi realizada na ferramenta de busca geral disponível nos portais de cada um dos ramos do MPU<sup>1</sup>. Não houve retorno de resultados nos portais do MPT, MPM e MPDFT. No portal do MPF a pesquisa retornou 16 resultados únicos, sendo que desses, 05 tratavam-se de referências a documentos externos à instituição (não significativos à pesquisa), outros 06 resultados referiam-se a documentos internos e os demais 05 resultados, referentes a notícias divulgadas no site. Da análise dos documentos ficou característica a menção dos dados abertos governamentais em algumas áreas do MPF, como a citação a seguir, extraída de sua seção de notícias:

“...O simpósio contará com quatro painéis temáticos, ministrados por membros do Ministério Público e do Poder Judiciário do Brasil e por representantes da magistratura francesa. O primeiro painel discutirá o controle e as técnicas de prevenção da corrupção, abordando, entre outros pontos, o papel da sociedade civil na fiscalização da administração pública e a atuação do Serviço Central da Corrupção francês. A segunda parte será dedicada à análise dos instrumentos processuais civis utilizados no combate à corrupção, com foco na jurisprudência brasileira e no papel do Poder Judiciário na aplicação dos instrumentos de controle da improbidade administrativa. As técnicas de investigação serão o tema do terceiro painel, que debaterá questões como os bancos de dados abertos, os métodos de análise e inteligência e a responsabilidade do sistema financeiro na repressão à corrupção” (BRASIL. Ministério Público Federal, 2012).

Note-se, porém, que nas referências encontradas, a utilização de dados abertos pelo MPF ocorre apenas para fins investigativos ou em sua atuação de fiscalização a

---

<sup>1</sup> Endereços das ferramentas de busca dos portais: MPF: <http://www.mpf.mp.br>; MPT: <http://www.mpt.mp.br>; MPDFT: <http://www.mpdft.mp.br>; MPM: <http://www.mpm.mp.br>. Em todos os portais a opção de busca encontra-se em uma caixa de texto no canto superior direito da página principal.

agentes públicos, valendo-se de dados abertos de terceiros. Não fica demonstrada uma estratégia institucional de abertura dos próprios dados.

#### **4.4. Da estratégia e gestão de dados abertos governamentais**

O *Open Data Barometer*, na 4ª edição do seu relatório global, recomenda explicitamente que os governos adotem o *Open Data Charter* a fim de assegurar que as práticas de dados abertos sejam incorporadas além dos mandatos políticos. A meta do Charter (Estatuto ou Carta em português) é inculcar a cultura e prática da abertura nos governos de forma que sejam resilientes a mudanças políticas.

Pela importância da iniciativa global Open Data Charter e seu reconhecimento pela comunidade internacional, utilizamos suas diretrizes como instrumento de referência para as análises afetas ao desenvolvimento de estratégia e gestão de dados abertos governamentais, comparando-as aos planos de dados abertos coletados nesta pesquisa. Tim Berners-Lee afirma: “The international Open Data Charter has the potential to accelerate progress by placing actionable data in the hands of people” (“A organização internacional *Open Data Charter* tem o potencial de acelerar o progresso, colocando dados úteis nas mãos das pessoas” (tradução nossa) (WORLD WIDE WEB FOUNDATION, 2017).

O Open Data Charter é atualmente aprovado por 42 organizações e atores não estatais de reconhecimento internacional, dentre eles alguns já citados nesta dissertação como o *Open Government Partnership (OGP)*, a *World Wide Web Foundation* e o *Open Knowledge International*. O Grupo de Trabalho de Dados Abertos do OGP destaca ainda que:

*“The OGP Open Data Working Group works to identify best practices to help OGP member countries develop more ambitious and innovative action plans related to open data, and serves as a guiding voice to help OGP governments implement those action plans. Our work aligns directly with the Open Data Charter which seeks to foster international collaboration and the implementation of shared open data principles, standards and practices around the world. The ongoing work of the Working Group will reflect our endorsement of the Charter, and we will work with OGP member countries of the OGP to encourage their adoption and implementation of the Charter’s six Principles within their National Action Plans.”*

(“O Grupo de Trabalho de Dados Abertos da OGP trabalha para identificar as melhores práticas para ajudar os países membros da OGP a desenvolverem planos de ação mais ambiciosos e inovadores, relacionados aos dados abertos, e serve como uma voz orientadora



para ajudar os governos da OGP a implementarem esses planos de ação. Nosso trabalho alinha-se diretamente com o *Open Data Charter*, que busca promover a colaboração internacional e a implementação de princípios, padrões e práticas de dados abertos compartilhados em todo o mundo. O trabalho em curso do Grupo de Trabalho refletirá o nosso endosso ao *Charter* e trabalharemos com os países membros da OGP para incentivar a adoção e implementação dos seis Princípios da Carta dentro dos Planos de Ação Nacionais.”) (OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP, 2016) (tradução nossa)

Para o *Charter* “A publicação de dados abertos envolve muito mais do que a tecnologia. A prática de liberar e apoiar o uso de dados também envolve elementos de estratégia organizacional, visão e liderança, envolvimento com usuários e mudanças culturais para desenvolver e reter habilidades e conhecimentos internos” (OPEN DATA CHARTER, 2017).

Dois documentos foram utilizados para extrair os principais elementos apontados como estruturantes para a estratégia e gestão dos dados abertos, o “*Open Data Charter Adoption*”<sup>2</sup> e o “*Model Adoption Statement*”<sup>3</sup>. Procurou-se, também, nesta seleção apontar a relação desses elementos com os processos genéricos de gestão da informação de Davenport (1998), de forma a evidenciar a associação do processo de gestão de dados abertos aos conceitos de gestão da informação.

Importante destacar que o modelo proposto pelo *Charter* é para ser um guia e os governos são encorajados a elaborar algo que seja adequado às suas próprias necessidades e peculiaridades, desde que de acordo com os princípios preestabelecidos. A ênfase é que sejam identificadas as atividades fundamentais que ajudarão a construir uma sólida prática de dados abertos que guiem os governos para o sucesso na adoção e implementação (OPEN DATA CHARTER, 2017).

O *Open Data Charter* define um modelo de maturidade com 4 estágios. Esses estágios definem o progresso da implantação do plano de dados abertos. Em ordem progressiva, do menor nível de maturidade ao maior, eles são nominados como: **planejamento, exploração, implementação e refinamento**. A determinação do nível de maturidade está relacionada às atividades e ações em execução. Apesar de

---

<sup>2</sup> Disponível em [https://drive.google.com/file/d/1atfILB\\_r7cz24sNZo2vsC2Jrek28YG55/view](https://drive.google.com/file/d/1atfILB_r7cz24sNZo2vsC2Jrek28YG55/view)

<sup>3</sup> Disponível em <https://drive.google.com/open?id=0B44SovahLueTcXdOSWdzamdtbU0>

serem indicadas para os quatro níveis de maturidade, um total de 51 (cinquenta e uma) ações, o *Open Data Charter Adoption* aponta aquelas consideradas como fundamentais à criação de uma prática robusta de abertura de dados. Elas estão contidas nos dois primeiros estágios de maturidade e representam os referenciais adotados nesta dissertação como modelo para realização das análises posteriores.

No Apêndice A, o quadro está disposto com todas as ações indicadas pelo *Charter* (em língua inglesa) e, no quadro 12 abaixo, são apresentados os elementos fundamentais, conforme visão do *Open Data Charter*, para o desenvolvimento robusto da estratégia de gestão de dados abertos governamentais. Todos os elementos estão categorizados por tema, atividade, ação e nível de maturidade. Suas relações com os processos de gestão da informação também são apresentadas. Trata-se, entretanto, de uma adição ao modelo, formulada pelo autor da dissertação, com o propósito de evidenciar essa associação.

Quadro 12 - Elementos Estruturantes de Estratégia e Gestão de Dados Abertos

<b>Estágio de Maturidade</b>	<b>Tema</b>	<b>Atividade</b>	<b>Ações</b>	<b>Processos de GI</b>
Planejamento	Supervisão estratégica	Estratégia de dados abertos	Identificar os compromissos iniciais que vão fazer parte de sua estratégia inicial de dados abertos, por exemplo, mudanças na legislação, publicação da política de dados abertos, etc.	Determinação de Requisitos
Planejamento	Supervisão estratégica	Estratégia de dados abertos	Escrever e publicar a declaração pública de adoção dos princípios de dados abertos	Determinação de Requisitos
Planejamento	Processos de gerenciamento de dados	Processo de liberação de dados	Trabalhar com partes interessadas, internas e externas, para identificar os principais conjuntos de dados que sua organização estará lançando no seu primeiro ano e um cronograma realista para a liberação	Distribuição
Planejamento	Investimento e desempenho financeiro	Supervisão financeira	Garantir o apoio necessário para os compromissos financeiros e de recursos para a iniciativa	Determinação de Requisitos
Planejamento	Apoio comunitário e compromisso	Processo de envolvimento	Identificar e se envolver com as partes interessadas, internas e externas, necessárias para cumprir seus compromissos iniciais, a fim de obter seu apoio e aval	N/A
Planejamento	Conhecimento e habilidades	Conhecimento de dados abertos	Identificar a pessoa que será responsável por liderar a implementação dentro de sua organização	Determinação de Requisitos
Planejamento	Conhecimento e habilidades	Conhecimento de dados abertos	Reunir uma equipe operacional que supervisionará a entrega das etapas iniciais de implementação do plano	Captura
Exploração	Supervisão estratégica	Estratégia de dados abertos	Publicar sua estratégia inicial de dados abertos	Determinação de Requisitos
Exploração	Supervisão estratégica	Catálogo de ativos	Na base da auditoria de dados, criar um registro dos seus ativos de dados principais, podendo ser usados para tomar decisões se os <i>datasets</i> puderem ser liberados, se foram liberados, etc.	Captura
Exploração	Processos de gerenciamento de dados	Processo de liberação de dados	Definir um processo simples que ajudará a guiar o lançamento de seus primeiros conjuntos de dados	Distribuição
Exploração	Processos de gerenciamento de dados	Processo de liberação de dados	Implantar um portal de dados abertos ou outra forma padrão para a sua organização publicar dados	Distribuição

Exploração	Processos de gerenciamento de dados	Desenvolvimento e adoção de padrões	Identificar os padrões abertos apropriados que serão usados para liberar seus conjuntos de dados iniciais	Determinação de Requisitos
Exploração	Conhecimento e habilidades	Conhecimento de dados abertos	Envolver-se com os líderes de sua organização que serão essenciais para o progresso inicial	Determinação de Requisitos
Exploração	Conhecimento e habilidades	Conhecimento de dados abertos	Envolver-se com organizações externas que possam oferecer suporte. Exemplo: através de tutoria, treinamento ou expertise técnica	N/A
Exploração	Apoio comunitário e compromisso	Processo de envolvimento	Envolver-se com as comunidades de reutilizadores que poderiam se beneficiar de seus lançamentos de dados iniciais	Uso
Exploração	Apoio comunitário e compromisso	Processo de envolvimento	Criar e divulgar canais de comunicação para permitir solicitações de dados fora de suas organizações	Distribuição
Exploração	Apoio comunitário e compromisso	Processo de suporte de reutilização	Certificar-se de que existem pontos de contato claros que os reutilizadores de dados iniciais podem usar para obter ajuda e fazer perguntas sobre dados	Uso
Exploração	Apoio comunitário e compromisso	Normas comunitárias	Definir um conjunto claro de diretrizes que descrevam como os usuários podem atribuir o uso dos dados governamentais, em que a atribuição é necessária	Uso
Exploração	Apoio comunitário e compromisso	Processo de envolvimento	Configurar uma ligação regular com seus principais interessados (stakeholders) para ajudar a monitorar o progresso, aceitar comentários e compartilhar conhecimento	N/A

Fonte: Open Data Charter (2017), adaptado pelo autor

Há uma série de atividades adicionais que os governos podem se comprometer a desenvolver em sua iniciativa de divulgação e publicação de dados abertos, o que certamente contribuiria para elevar o nível de maturidade na publicação e divulgação dos dados do agente público. A lista completa consta no Apêndice A. Na lista parcial do quadro 12, temos as atividades consideradas fundamentais para uma implementação padrão e é a base referencial utilizada neste trabalho. Ressalta-se, ainda, como preconiza o *Model Adoption Statement* quanto à necessidade das entidades públicas de escreverem e publicarem sua política de dados abertos e o plano de dados abertos (plano de ação). Esses documentos são estruturantes para a institucionalização da estratégia e desenvolvimento da gestão dos dados abertos, uma vez que conterão as indicações das atividades e ações planejadas.

A referência dos temas do quadro 12 será utilizada para as análises que vêm a seguir. Percebe-se que na indicação da relação dos temas/atividades/ações com os processos genéricos de gestão da informação, em alguns casos, aparece a indicação N/A (não se aplica). Isto foi identificado nos casos em que não há uma associação direta da ação, pois ela se referencia a outros enfoques ligados à estratégia e ao acompanhamento do projeto, como gestão de partes interessadas, capacitação e gestão de mudança.

Com a identificação e tabulação dos elementos estruturantes para o desenvolvimento da estratégia e gestão dos DAG, oriundos do modelo do ODC, deu-se o cruzamento destes com cada um dos planos de dados abertos selecionados para esta pesquisa. Objetivou-se a verificação de aderência, análise e indicação de subsídios necessários ao Ministério Público do Trabalho, para o desenvolvimento de um modelo estratégico de gestão de dados abertos.

Para a realização dos cruzamentos e comparativos dos planos de dados abertos, estes foram selecionados a partir de vivências práticas ocorridas em organizações públicas a nível nacional e internacional. Dois exemplos de cada um desses grupos de instituições foram considerados satisfatórios para os objetivos de pesquisa (órgãos nacionais e órgãos internacionais). Os dados foram coletados a partir dos sítios das organizações escolhidas.

Para guardar maior semelhança com o órgão objeto desta pesquisa - o Ministério Público do Trabalho - tentou-se localizar modelos de planos de dados abertos em

instituições do Ministério Público e Judiciário brasileiro, porém não foram encontradas iniciativas afins, sendo selecionados então planos a partir de instituições de referência, no Brasil e no mundo, no planejamento e condução de políticas de DAG. Os planos internacionais analisados foram os desenvolvidos pela Prefeitura de Nova York (*New York City – NYC*), nos Estados Unidos da América, denominado *Open Data For All*; e o Plano do Governo do Estado de Nova Gales do Sul (*New South Wales – NSW*), Austrália, intitulado *Open Data Action Plan*. Os planos nacionais selecionados foram aqueles publicados pelos seguintes órgãos federais: Universidade Federal do Espírito Santo - UFES e Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MPLAN. A UFES foi escolhida pelo fato de ser a instituição de ensino promotora do Mestrado ora em desenvolvimento.

Adicionalmente aos documentos coletados, foi realizada também uma análise nos portais de dados abertos das instituições para obtenção de elementos adicionais necessários à realização da análise. Portal de dados abertos da prefeitura de Nova York: <https://opendata.cityofnewyork.us/>; Governo de *New South Wales*: <https://data.nsw.gov.au/>; Universidade Federal do Espírito Santo: <http://dadosabertos.ufes.br/>; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão: <http://dados.gov.br/organization/ministerio-do-planejamento-desenvolvimento-e-gestao-mp>.

Os temas e ações foram extraídos do modelo de referência do Open Data Charter (ODC) (elementos estruturantes) e então comparados com as ações dos planos de dados abertos de cada uma das instituições públicas selecionadas. O quadro 13 apresenta o levantamento realizado e os resultados obtidos, indicando o percentual de aderência de cada órgão público analisado.

A classificação seguiu as seguintes identificações: **AD = aderente**: para os casos em que as ações das propostas pelo modelo encontraram similaridade às ações identificadas nos planos analisados e nos portais de dados abertos examinados; **NA = não aderente**: quando as ações propostas pelo modelo não encontraram ações semelhantes idealizadas nos planos e portais das instituições analisadas; e, **NE = não especificado**: para casos em que não houve uma identificação explícita de ação semelhante, porém, acredita-se que a ação pode ter sido idealizada ou executada de modo informal.

Quadro 13 - Percentual de aderência aos elementos estruturantes à Gestão de Dados Abertos

Tema	Ações	NYC	NSW	UFES	MPLAN
Supervisão estratégica	Identificar os compromissos iniciais que vão fazer parte de sua estratégia inicial de dados abertos, por exemplo, mudanças na legislação, publicação da política de dados abertos, etc.	AD	AD	AD	AD
Supervisão estratégica	Escrever e publicar a declaração pública de adoção dos princípios de dados abertos	AD	AD	AD	AD
Supervisão estratégica	Publicar sua estratégia inicial de dados abertos	AD	AD	AD	AD
Supervisão estratégica	Na base da auditoria de dados, criar um registro dos seus ativos de dados principais, podendo ser usados para tomar decisões se os <i>datasets</i> puderem ser liberados, se foram liberados, etc.	AD	AD	AD	AD
Processos de gerenciamento de dados	Trabalhar com partes interessadas, internas e externas, para identificar os principais conjuntos de dados que sua organização estará lançando no seu primeiro ano e um cronograma realista para a liberação	AD	AD	NA	NA
Processos de gerenciamento de dados	Definir um processo simples que ajudará a guiar o lançamento de seus primeiros conjuntos de dados	AD	AD	AD	AD
Processos de gerenciamento de dados	Implantar um portal de dados abertos ou outra forma padrão para a sua organização publicar dados	AD	AD	AD	AD
Processos de gerenciamento de dados	Identificar os padrões abertos apropriados que serão usados para liberar seus conjuntos de dados iniciais	AD	AD	AD	AD
Investimento e desempenho financeiro	Garantir o apoio necessário para os compromissos financeiros e de recursos para a iniciativa	NE	AD	NE	NE
Apoio comunitário e compromisso	Identificar e se envolver com as partes interessadas, internas e externas, necessárias para cumprir seus compromissos iniciais, a fim de obter seu apoio e aval	AD	AD	NA	NA
Conhecimento e habilidades	Identificar a pessoa que será responsável por liderar a implementação dentro de sua organização	AD	AD	AD	AD
Conhecimento e habilidades	Reunir uma equipe operacional que supervisionará a entrega das etapas iniciais de implementação do plano	AD	AD	AD	AD
Conhecimento e habilidades	Envolver-se com os líderes de sua organização que serão essenciais para o progresso inicial	AD	AD	AD	AD
Conhecimento e habilidades	Envolver-se com organizações externas que possam oferecer suporte. Exemplo: através de tutoria, treinamento ou expertise técnica	NE	AD	NE	AD
Apoio comunitário e compromisso	Envolver-se com as comunidades de reutilizadores que poderiam se beneficiar de seus lançamentos de dados iniciais	AD	AD	NA	NA

Apoio comunitário e compromisso	Criar e divulgar canais de comunicação para permitir solicitações de dados fora de suas organizações	AD	AD	AD	AD
Apoio comunitário e compromisso	Certificar-se de que existem pontos de contato claros que os reutilizadores de dados iniciais podem usar para obter ajuda e fazer perguntas sobre dados	AD	AD	AD	AD
Apoio comunitário e compromisso	Definir um conjunto claro de diretrizes que descrevam como os usuários podem atribuir o uso dos dados governamentais, em que a atribuição é necessária	AD	AD	NA	NA
Apoio comunitário e compromisso	Configurar uma ligação regular com seus principais interessados (stakeholders) para ajudar a monitorar o progresso, aceitar comentários e compartilhar conhecimento	AD	AD	NA	NA
<b>PERCENTUAL DE AÇÕES ADERENTES</b>		<b>94,74%</b>	<b>100,00%</b>	<b>63,16%</b>	<b>68,42%</b>

*Legenda: AD: Aderente; NE: Não Encontrado; NA: Não Aderente*

*Fonte: Elaboração Própria conforme dados da pesquisa.*

Dos resultados obtidos na coleta e cruzamento de dados, percebe-se o alto índice de aderência das organizações públicas internacionais pesquisadas (NYC: 94,74%, NSW, 100%) em contraposição às nacionais (UFES 63,16% e MPlan 68,42%). Esse diferencial é compreendido pelo tempo de adoção da gestão estratégica dos DAG dessas entidades. Ambos os planos, tanto o da Prefeitura de Nova York (Estados Unidos) quanto o do Governo de Nova Gales do Sul (Austrália) são atualizações dos planos originais. A lei dos dados abertos da Prefeitura de Nova York, que contém sua política de dados abertos, é datada de março de 2012; já a política de dados abertos do Governo de Nova Gales do Sul foi publicada em 2009 e ao longo desse período percebe-se a evolução contínua do processo de gestão da informação e do ciclo informacional.

Os órgãos públicos brasileiros, de um modo geral, especialmente do poder executivo federal, caso em que se incluem UFES e MPlan, tiveram sua política de DAG definida com a instituição da INDA – Infraestrutura Nacional de Dados Abertos, em abril de 2012. Contudo, somente em maio de 2016, por meio do Decreto nº 8.777, que institui o Plano de Dados Abertos, os órgãos foram obrigados a publicar seus planos de DAG. Os planos analisados da UFES e do MPlan representam, portanto, o marco inicial no desenvolvimento de suas iniciativas para publicação e disponibilização de dados abertos, o que explica, em tese, seu menor percentual de aderência.



Tem-se, também, em destaque nesta análise o fato de que a temática “Apoio Comunitário e Compromisso”, que representa as ações de interação dos órgãos com a sociedade, foram as que tiveram maior incidência de não aderência – 08 de 12 ações não aderentes para os órgãos nacionais, o que sugere o baixo nível de abertura dos órgãos à participação social. Nos órgãos internacionais, o nível de aderência foi total para o tema. A busca pelo apoio comunitário e a compreensão de suas necessidades deve ocorrer não apenas verificando as demandas de pedidos de dados e informações em ouvidoria ou sistemas de atendimento ao cidadão, deve ocorrer de forma direta, como em consultas e audiências públicas, dando voz ao cidadão e à sociedade civil para expressar sua visão de necessidade de dados abertos.

O tema “Conhecimento e habilidades”, relacionado a ações de “capacitação e treinamento das equipes participantes do processo de implantação de dados abertos”, teve bom nível de aderência. A exceção ficou por conta da ação que pressupõe a busca de suporte em entidades externas, seja para realização de treinamentos ou repasse de conhecimento. Nesta ação, 02 órgãos mostraram-se aderentes e para outros 02 (um nacional e outro internacional) não foram encontradas indicações da adoção de ações semelhantes em seus planos, apesar do entendimento empírico de que esta ação, em via de regra, é executada em situações de novas implantações, motivo pelo qual foi classificada nestes casos como “não especificada”.

O tema “Investimento e desempenho financeiro” tem apenas uma ação associada no modelo apresentado e não houve como identificar sua aderência em 03 dos 04 órgãos pesquisados. À semelhança da ação relatada anteriormente, por não haver referência explícita quanto ao desenvolvimento de “ação para garantir o compromisso financeiro e de recursos necessários ao desenvolvimento do plano de dados abertos”, ela foi classificada como “não especificada”. Sabe-se que não obstante a falta de referência, sem a captação de recursos, não há como prosseguir no processo. Como é sabido que os planos foram implementados, logo deduz-se que recursos foram alocados.

As ações identificadas como “não especificadas”, nos planos anteriormente analisados, demonstram a necessidade de não omiti-las quando da elaboração de

um modelo de gestão de dados abertos governamentais, sob o risco de frustrarem ou promoverem atraso no processo de implantação.

O tema “Supervisão estratégica” foi o único que conseguiu aderência total para todos os órgãos pesquisados, em todas as ações relacionadas, o que denota um interesse maior dos gestores públicos em desenvolver ações relacionadas ao planejamento e desenvolvimento estratégico.

#### **4.5. Do Subsídio à gestão de dados abertos para o MPT**

Os elementos estruturantes coletados do *Open Data Charter* já representam benefícios valiosos ao MPT para nortear a adoção de modelo estratégico de gestão de dados abertos governamentais. Contudo, acrescentando-se a estes, as peculiaridades institucionais do Ministério Público do Trabalho e o comparativo realizado das experiências vivenciadas por outros órgãos públicos nacionais e internacionais, apresentam-se alguns subsídios adicionais ao Ministério Público do Trabalho para alcance de maior eficiência e eficácia:

- A escrita e publicação de documentos norteadores da política e plano de dados abertos tornam-se extremamente relevantes, para que fique claro aos parceiros interessados, quer externos e internos, quanto às diretrizes e princípios adotados, promovendo igualmente a transparência dos atos de gestão.
- Nenhum princípio ou temática fundamental ao sucesso da gestão deve ser ignorado, é essencial que todas as ações definidas cubram todas as temáticas e princípios balizadores da estratégia.
- Nenhuma ação específica ao sigilo é listada no modelo de referência, porém, tendo em vista que em sistemas de controle processual existem processos sensíveis com grande valor relacionado ao sigilo, essa ação deve ser adicionada para ser contemplada e definida, conforme os dispositivos legais vigentes.

- O envolvimento do gestor com a sociedade civil organizada e os cidadãos é fator de sucesso fundamental para o plano de dados abertos. Sem ele os princípios e aspectos da governança pública, relacionados à participação social, ficam prejudicados. A identificação prévia dos parceiros interessados e o incentivo ao seu envolvimento devem nortear as ações.
- A capacitação técnico-operacional igualmente não deve ser desprezada na elaboração do plano. Como percebido nos planos dos órgãos nacionais, este tema tende a não ser considerado de forma oficial. O desenvolvimento de competências e habilidades não deve ser menosprezado.
- É necessária uma clara identificação da origem dos recursos (financeiros, humanos, de tecnologia) necessários ao desenvolvimento da iniciativa de dados abertos. Essa foi uma falha percebida em 3 dos 4 planos analisados. Se não há uma definição de origem e quantidade de recursos necessários, as ações tendem a fracassar pela sua falta.
- Aspectos relativos à cultura organizacional devem ser considerados para a proposição de um plano de mudança e comunicação, que trabalhe pela conscientização dos servidores e procuradores do entendimento da importância dos dados abertos ao MPT. O patrocínio e apoio da alta administração faz-se necessário pela inclusão de iniciativas estratégicas específicas no Planejamento Estratégico Institucional. Nenhum Plano Estratégico Institucional, conforme a coleta de dados, possuía referência a dados abertos.
- Questões relativas à natureza de atuação do MPT, em especial da atividade finalística, nos procedimentos administrativos (ICP e TAC) e em processos judiciais, podem ser elementos limitadores à divulgação e publicação de dados abertos e devem ser devidamente tratados, como:
  - Hipóteses em que a divulgação coloca em risco a honra e boa-fé dos investigados;
  - Dados compartilhados por outras organizações sobre os quais pende sigilo;

- Aspectos relacionados com investigações em curso que poderiam antecipar manobras defensivas ilícitas pelo investigado (como destruição de provas);
- Dados produzidos por terceiros, sob os quais não se tenha como atestar a veracidade;

Os resultados obtidos nesta pesquisa permitem afirmar que, não obstante a identificação de iniciativas de disponibilização e publicação de DAG no MPT, elas ocorrem ainda de forma acanhada. Não há como precisar os motivos do aparente atraso da realização de iniciativas consistentes de disponibilização e publicação de dados abertos, porém, pelos documentos coletados e análise dos portais institucionais e de transparência, fica evidente a necessidade da inserção dos dados abertos governamentais em um contexto de estratégia organizacional e gestão bem elaborados, para que possam proporcionar resultados efetivos aos princípios e objetivos afetos à disponibilização de dados abertos. Essa realidade não é exclusiva do MPT, mas, como percebe-se pelos dados coletados, é comum a todos os órgãos que compõem o Ministério Público da União. As poucas ações e iniciativas detectadas surgem de ações isoladas, não inseridas em um planejamento informacional pré-estabelecido.

O Ministério Público do Trabalho, até a data desta pesquisa, apesar de possuir uma diretriz estratégica em seu Plano Estratégico de Tecnologia da Informação, ainda não dispunha de catálogo ou portal de dados abertos governamentais e nem qualquer *dataset* publicado em seu site na internet. O elemento alentador é a existência de documentos em formato aberto disponíveis nas diversas seções do portal de transparência, o que reflete uma preocupação institucional quanto ao tema, contudo, quando comparado com os avanços obtidos por outros órgãos da administração federal, verifica-se que ainda há muito a ser feito para o desenvolvimento de uma gestão de dados abertos efetiva, associada a objetivos estratégicos institucionais.

Como ainda não existem direcionamentos que apontem para um planejamento formalmente elaborado, nem no MPT nem em outros ramos do MPU, entende-se que o Conselho Nacional do Ministério Público, órgão responsável pela fiscalização do Ministério Público Brasileiro, poderia atuar como impulsionador dessa prática,

publicando resoluções ou normas que passem pela definição de políticas e planos específicos ao Ministério Público Brasileiro, para que não fique à margem dos avanços e conquistas produzidas pelos dados abertos à transparência, à sociedade e à própria democracia.

As experiências adotadas em outros órgãos da administração pública, a nível nacional e internacional, trazem bons resultados de práticas e identificação de erros e acertos obtidos, importantes para esta análise e para o fornecimento de subsídios ao MPT. No exemplo brasileiro, pelos resultados dos dois planos nacionais analisados, percebe-se o desenvolvimento da gestão dos dados abertos apenas envolvendo gestores e burocratas, haja vista a baixa aderência da adoção de ações relacionadas à temática “Apoio comunitário e compromisso”. Outras temáticas também encontram ações não aderentes quando a ação envolve a participação de parte interessada externa à organização, o que coloca em xeque a possibilidade de a política de dados abertos atingir os resultados esperados. Essas análises tornam-se importantes para que o MPT, ao caminhar num processo mais efetivo de dados abertos, possa atentar-se a esses lapsos de implementação, tomando-os como lições aprendidas, para prover uma gestão de dados abertos mais eficiente e eficaz.

Os subsídios anteriormente descritos originam-se em suma de 3 (três) fontes essenciais: 01) o modelo de referência coletado do *Open Data*; 02) as indicações das peculiaridades institucionais do Ministério Público do Trabalho; e 3) os comparativos do MPT frente aos demais órgãos que compõem o MPU e as experiências práticas vivenciadas por demais órgãos públicos nacionais e internacionais.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Esta pesquisa dedicou-se ao estudo dos dados abertos governamentais, buscando compreender os conceitos inerentes à temática, seu valor à democracia, à gestão pública e demais áreas afins que o circundam como transparência pública, governo aberto e governo eletrônico. Verificou-se que, com o desenvolvimento e estímulo à disseminação de dados abertos governamentais - DAG nas diversas esferas do poder público, quer seja Executivo, Legislativo, Judiciário ou ainda o Ministério

Público, resta claro o desafio aos órgãos públicos quanto à necessidade de gerir esse ativo informacional de forma estratégica.

O olhar analítico utilizou como objeto de pesquisa o Ministério Público do Trabalho no intuito de, a partir de uma visão ampliada dos direcionamentos existentes, tanto a nível nacional quanto internacional, diagnosticar como a gestão de dados abertos governamentais desenvolve-se para então propor subsídios concretos ao estabelecimento de um plano de dados abertos eficiente e eficaz no cumprimento de seus objetivos.

A gestão dos dados abertos governamentais tem como fundamentos intrínsecos o planejamento, o controle, o desenvolvimento de ações favoráveis ao fortalecimento da democracia e o exercício da cidadania, uma vez que promove a transparência pública e a facilitação do acesso à informação para o exercício do controle social.

Como os dados abertos representam recursos informacionais de características específicas, verificou-se, portanto, como necessária a uma boa gestão a busca pelo entendimento da temática da gestão da informação na administração pública, como ela é vista pelos diversos governos e pela própria administração pública, estabelecendo comparativos com conceitos oriundos da iniciativa privada, enfatizando pontos convergentes e identificando a sua diferenciação para correto tratamento e desenvolvimento de modelos e propostas de DAG.

As análises direcionaram, em primeira fase, para verificar a posição do MPT comparativamente a outros órgãos afins. Um levantamento abrangente foi conduzido entre os órgãos que compõem o Ministério Público da União, a saber, o Ministério Público Federal, o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, o Ministério Público Militar e o próprio Ministério Público do Trabalho. Foram colhidas fontes de informação nos portais institucionais, nos portais de transparência e nos documentos norteadores da estratégia informacional de cada um desses órgãos em busca de evidências do nível de disponibilização e publicação de DAG entre eles. Conclui-se que, de forma semelhante entre as instituições do MPU, as ações e iniciativas detectadas ainda são acanhadas e surgem de medidas isoladas, não inseridas em um planejamento informacional pré-estabelecido. O MPT apresenta-se com um diferencial por possuir direcionamento estratégico em seu Plano Estratégico de Tecnologia da Informação, porém, carece de avançar em busca de um planejamento

formalmente elaborado com enfoque direcionado e a institucionalização dos dados abertos como estratégia organizacional.

Na segunda fase da pesquisa, tendo em vista a deficiência constatada na gestão de DAG pelo MPT, buscou-se a análise da prática e das experiências obtidas por implementações conduzidas por outros órgãos da administração pública, do Brasil e do exterior. As experiências coletadas desses órgãos trouxeram resultados que possibilitaram a identificação de erros e acertos obtidos nas implementações e o fornecimento de subsídios ao MPT e a outros órgãos públicos.

As peculiaridades percebidas no desenvolvimento da estratégia informacional, na gestão de dados abertos governamentais e nos planos de dados abertos selecionados foram comparadas a um modelo de referência internacional, proposto pelo *Open Data Charter - ODC*, verificando-se o percentual de aderência das ações desenvolvidas nos diversos planos com as proposições do Charter. As boas práticas propostas pelo ODC são consideradas pela comunidade internacional como referência para uma implementação adequada de padrões e práticas de DAG.

Apurou-se em síntese que, como o movimento de dados abertos partiu de iniciativas advindas do exterior, os *cases* internacionais selecionados, comparativamente aos nacionais, encontram-se em patamares de maior maturidade de implementação. O MPT, nesse comparativo, posiciona-se em nível abaixo dos exemplos nacionais analisados. Partindo dessas observações, percebe-se que para o fomento dos DAG no MPT e em todo o Ministério Público, o Conselho Nacional do Ministério Público, órgão responsável pela fiscalização do Ministério Público Brasileiro, poderia atuar como impulsionador dessa prática, publicando resoluções ou recomendações a todos os órgãos sob sua esfera de controle, determinando a publicação e implantação de políticas e planos específicos de DAG. Esta provavelmente representaria uma iniciativa de impacto relevante, para que a instituição não fique à margem dos avanços e conquistas produzidas pelos dados abertos à sociedade e à própria democracia.

Não obstante o papel de relevância do MPT nos arranjos institucionais democráticos e mecanismos de controle, em especial na atuação em defesa dos direitos sociais trabalhistas, evidenciou-se nesta pesquisa que a instituição necessita aprimorar sua visão democrática e estratégica na medida da promoção por maior abertura de seus

próprios dados. Sendo assim, em detrimento do exercício do papel de controlador, ao ser controlado, que o MPT possa dispor de dados e informações relativas à sua atuação de forma concisa, clara, aberta e sem restrições significativas de modo a permitir maior participação social e interação com instituições externas. Não deve restringir sobre si apenas os controles corporativos oficiais ou judiciais, mas permitir e oferecer meios aprimorados para o exercício do controle e o acompanhamento de sua atuação pela sociedade em geral.

Todo o trabalho de pesquisa apresentado nesta dissertação proporcionou a indicação de subsídios ao MPT para nortear a adoção de modelo estratégico de gestão de dados abertos governamentais. A clareza de conceituações e princípios, o panorama identificado em outras instituições públicas, a verificação da prática desenvolvida corroboraram para que um modelo possa ser desenvolvido, minimizando os riscos de implementação e provendo uma gestão de dados abertos eficiente e eficaz.

Os subsídios à gestão de dados abertos no MPT partiram, portanto, de 03 (três) principais fontes: 01) o modelo de referência coletado do *Open Data Charter* com indicação de ações fundamentais e robustas à abertura de dados; 02) as indicações das peculiaridades institucionais do Ministério Público do Trabalho a serem observadas quando do desenvolvimento de sua estratégia de divulgação e publicação de dados abertos; e 3) os comparativos do MPT frente aos demais órgãos que compõem o MPU, bem como as experiências vivenciadas na prática por outros órgãos públicos nacionais e internacionais. A partir dessas fontes, o MPT e outras unidades afins do Ministério Público Brasileiro podem apropriar-se de uma proposição valiosa para o desenvolvimento de um modelo de plano de dados abertos governamentais.

O envolvimento dos gestores com a sociedade civil organizada e os cidadãos é fator de sucesso fundamental para o plano de dados abertos. Sem ele os princípios e objetivos da implementação de dados abertos e os aspectos da governança pública relacionados à participação social ficam prejudicados. A participação social deve ser instigada para que a gestão não ocorra meramente num fluxo de dentro para fora (órgão x sociedade), mas de fora para dentro (sociedade x órgão) e a partir daí,



numa atitude responsiva dos gestores e da administração pública, refletir os anseios sociais.

Esta pesquisa teve como limitação a coleta e análise de dados de forma pontual, ou seja, no ato da pesquisa de forma on-line. Não foram considerados planejamentos anteriores nem realizadas coletas de dados nos portais em tempos escalonados, a análise reflete o retrato obtido no momento da coleta. Apenas as unidades que compõem o MPU, no primeiro momento, foram analisadas; as demais unidades do Ministério Público Brasileiro e Conselho Nacional do Ministério Público não compuseram o escopo da pesquisa, sendo que na segunda fase, o recorte da pesquisa direcionou seu olhar ao Ministério Público do Trabalho.

Pesquisas futuras poderão subsidiar análises ampliadas e metodologias adicionais não aplicadas nesta dissertação como a realização de entrevistas ou a submissão de questionários aos gestores em posições estratégicas. Alguns conceitos de natureza mais complexa e técnica, como os relacionados às formas de extração e tratamento de DAG, dados ligados, semântica de dados, dentre outros, não foram considerados para esta pesquisa, uma vez que o enfoque primou nos elementos de estratégia e gestão, podendo compor tratativas posteriores.

Outras abordagens enriquecedoras, que pelos objetivos traçados nesta dissertação não foram contempladas, poderão ser incluídas em estudos futuros como a possível ampliação dos quantitativos de Planos de Dados Abertos analisados, envolvendo uma composição mais heterogênea de instituições ou ainda a análise da efetividade e eficácia das implementações dos Planos de DAG a partir dos resultados alcançados.

Finalizando, procuramos demonstrar neste trabalho que o referencial dos dados abertos, em sua concepção global, busca o aprimoramento do processo democrático, fornecendo elementos à manutenção dos princípios que o regem pelo exercício de ações de controle. O Ministério Público do Trabalho e o Ministério Público em geral, como instituição atuante na defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais, bem como por sua referência nas ações de controle das políticas públicas e combate à corrupção, não devem ficar à margem dos avanços e conquistas produzidas pelos dados abertos. A medida a ser adotada é a abertura de seus próprios dados em formatos abertos, de modo a atender as demandas dos

cidadãos não só por informação, transparência e melhores serviços, mas também por espaços de participação na gestão pública. Revendo a frase de Jardim (1995), é preponderante reafirmar que “quanto maior o acesso à informação governamental, mais democráticas as relações entre Estado e sociedade”.

## REFERÊNCIAS

ARANTES, Rogério B. et al. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público. In: LOUREIRO, Maria R. (Org.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p. 109-147.

BEAL, A. **Gestão estratégica da informação**. São Paulo: Atlas, 2012.

BRAINER, Larissa. **Quando surgiram os 8 princípios dos dados abertos**. 2015. Disponível em: <<http://br.okfn.org/2015/04/14/quando-surgiram-os-oito-principios-dos-dados-abertos>>. Acesso em: 19 ago. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 25 nov. 2016.

BRASIL. Decreto de 15 de setembro de 2011. **Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/dsn/dsn13117.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/dsn/dsn13117.htm)>. Acesso em: 07 mar. 2018.

BRASIL. Decreto nº 8.777 de 11 de maio de 2016. **Plano de dados abertos do poder Executivo Federal**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm)>. Acesso em: 25 nov. 2016.

BRASIL. Decreto nº 8.789 de 29 de junho de 2016. **Compartilhamento de bases de dados na administração pública federal**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/d8789.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8789.htm)>. Acesso em: 07 mar. 2018.

BRASIL. INDA - Infraestrutura Nacional de Dados abertos. **Modelo de Maturidade de Publicação de Dados**. 2016 Disponível em <<http://wiki.gtinda.ibge.gov.br/Produto-GT-2-Modelo-de-Maturidade.ashx>>. Acesso em: 20 out. 2017.

BRASIL. Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011. **Lei de Acesso à Informação**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 25 nov. 2016.

BRASIL. Lei complementar nº 101 de 4 de maio de 2000. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 25 nov. 2016.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Instrumento para avaliação da gestão pública: ciclo 2010**. Brasília: Ministério do Planejamento - Secretaria de Gestão, 2010.

BRASIL. Ministério Público do Trabalho. **Planejamento Estratégico de Tecnologia da Informação 2016-2020**. Brasília, DF, 2016.

BRASIL. Ministério Público Federal. ESMPU: simpósio debate experiência do Brasil e da França no combate à corrupção e à improbidade administrativa. **MPF Notícias**. 2012. Disponível em: <[http://www.mpf.mp.br/ma/sala-de-imprensa/noticias-ma/noticias-locaismigradas/noticias2/noticia\\_migrada\\_736\\_4344](http://www.mpf.mp.br/ma/sala-de-imprensa/noticias-ma/noticias-locaismigradas/noticias2/noticia_migrada_736_4344)>. Acesso em: 25 nov. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 228/2015 Plenário**. Brasília, 2015a. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=8457550>>. Acesso em: 10 out. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **5 Motivos para a abertura de dados na Administração Pública**. Brasília, DF: TCU, 2015b.

BENNET, Daniel; HARVEY, Adam. **Publishing Open Government Data**. 2009. Disponível em: <<http://www.w3.org/TR/gov-data/>>. Acesso em: 19 ago. 2017.

BERNERS-LEE, Tim. **Design Issues - Linked Data**. 2009. Disponível em <<https://www.w3.org/DesignIssues/LinkedData.htm>>. Acesso em: 19 ago. 2017.

CANADÁ. **Policy on Information Management**. 2012. Disponível em: <<https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=12742#appA>>. Acesso em: 07 mar. 2018.

CARVALHO, Livia F.; ARAÚJO JUNIOR, Rogério H. Gestão da Informação: estudo comparativo entre quatro modelos. **Biblos**: Revista do Instituto de Ciências Humanas e da Informação, Rio Grande, RS, v. 28, n.1, p. 71-84, jan./jun. 2014.

CASTRO, Claudio de M. **A Prática da Pesquisa**. São Paulo: McGraw-Hill, 1977.

CHOO, C. W. **The Knowing Organization**: how organizations use information for constructo meaning, create knowledge and make decisions. Nova York: Oxford Press, 1998.

DAVENPORT, T. H. **Ecologia da informação**: porque só a tecnologia não basta para o sucesso na era da informação. São Paulo: Futura. 1998.

DRUCKER, Peter F. **The Age Of Discontinuity**: Guideline to Our Changing Society. New York: Transaction Publishers, 1992.

EAVES, David. **The Three Laws of Open Government Data**. 2009. Disponível em <<https://eaves.ca/2009/09/30/three-law-of-open-government-data/>>. Acesso em: 08 set. 2017.

ECKERSON, Wayne W. **Data Quality and the Bottom Line**: Achieving Business Success through a Commitment to High Quality Data. [S. l.]: The Data Warehousing Institute, 2002.

GAMA, Janyluce R.; DUQUE, Claudio G.; ALMEIDA, José E. F. Convergência brasileira aos padrões internacionais de contabilidade pública vis-à-vis as estratégias

top-down e bottom-up. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 01, p. 183-206, jan./fev. 2014.

GRAY, Jonathan et al. **Manual dos Dados Abertos: Governo**. 2011. 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: 08 set. 2017.

GUIMARÃES, Caroline B. dos Santos. **Parceria para Governo Aberto e Relações Internacionais: oportunidades e desafios**. 2014. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - UNESP/UNICAMP/PUC-SP, São Paulo, 2014.

ISOTANI, Seiji; BITENCOURT Ig Ibert. **Dados Abertos Conectados**. 2015. Disponível em: <<http://ceweb.br/livros/dados-abertos-conectados>>. Acesso em: 20 out. 2017.

JARDIM, José Maria. A Outra Face do Leviatã: gestão da informação e transparência administrativa. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 119, ano 46, n.1, jan./abr. 1995.

LAVILLE, Cristian.; DIONNE Jean. **A Construção do Saber: Manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

MACADAR, Marie Anne. Transparência como elemento fundamental em governo eletrônico: uma abordagem institucional. **Revista Gestão e Tecnologia**, Pedro Leopoldo, MG, v. 15, n. 3, p. 78-100, set./dez. 2015.

MAZZILI, Hugo N. Princípios Institucionais do Ministério Público Brasileiro. **Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n. 731, p. 9-33, jan./abr. 2013.

MAZZILI, Hugo N. O controle externo do Ministério Público. **Revista Jus Navigandi**. 2005. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/7812>>. Acesso em: 07 mar. 2018.

McGEE, J.; PRUSAK, L. **Gerenciamento Estratégico da Informação**. Rio de Janeiro: Elsevier, 1994.

MIRANDA, Silvânia V.; STREIT, Rosalvo E. O processo de gestão da informação em organizações públicas. In: Encontro de Administração da Informação, 1., 2007, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: UFRGS, 2007.

O'DONNELL, Guillermo. Horizontal accountability and new polyarchies. In: SCHEDLER, Andreas et al. (Ed.). **The self-restraining state: Power and accountability in new democracies**. Boulder y Londres: Lyncc Rienner, 1998. p. 29-52.

OLIVA, Alberto. **Filosofia da Ciência**. 3. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2010. e-book.

OPEN DATA BAROMETER. **Global Report – fourth edition**. World Wide Web Foundation. 2017. Disponível em: <<https://opendatabarometer.org/doc/4thEdition/ODB-4thEdition-GlobalReport.pdf>>. Acesso em: 08 mar. 2018.

OPEN DATA CHARTER. **Adoption and Implementation Roadmap**. 2017. Disponível em: <[https://drive.google.com/file/d/1atfILB\\_r7cz24sNZo2vsC2Jrek28YG55/view](https://drive.google.com/file/d/1atfILB_r7cz24sNZo2vsC2Jrek28YG55/view)>. Acesso em: 08 mar. 2018.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP - OGP. **What is the Open Government Partnership?** Disponível em: <<https://www.opengovpartnership.org/about/about-ogp>>. Acesso em: 19 ago. 2017.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP – OGP. **[Endorsement Letter]**. Open Data Working Group. 2016. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/0B4Y3ULAEzVHcLUFjZ1NLNjNNOFk/view>>. Acesso em: 07 mar. 2017.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP – OGP. [Brasil]. **O que é Governo Aberto**. 2016. Disponível em: <<http://www.governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/o-que-e-governo-aberto>>. Acesso em: 10 out. 2017.

OPEN KNOWLEDGE INTERNATIONAL - OKI. **The Open Definition**. Disponível em: <<http://opendefinition.org/>>. Acesso em: 08 set. 2017.

O'REILLY, Tim et al. **Open Government Data Principles**. 2007. Disponível em <[https://public.resource.org/8\\_principles.html](https://public.resource.org/8_principles.html)>. Acesso em: 08 set. 2017.

PIRES, Marco Túlio. **Guia de Dados Abertos**. São Paulo, 2015. Disponível em: <<http://www.governoaberto.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/02/Book-Web-Guia-de-Dados-Abertos.pdf>>. Acesso em: 08 set. 2017.

POSSAMAI, Ana Júlia. **Dados abertos no governo brasileiro: desafios de transparência e interoperabilidade**. 2016. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

PRZEWORSKI, Adam. Minimalist conception do democracy: a defense. In: ELSTER, Jon. (Ed.). **Deliberative Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

SANCHÉZ, M<sup>a</sup> Paz Salmador. Raíces Epistemológicas del Conocimiento Organizativo: estudio de sus dimensiones. **Economía Industrial**, Madrid, v. 1, n. 356, p. 27-57, 2006.

SCHNEEBELI, Hans J. A. et al. **Plano de Dados Abertos da Universidade Federal do Espírito Santo**. Vitória, ES: Núcleo de TI – UFES, 2016.

TAKAHASHI, Tadao (Org.). **Sociedade da Informação no Brasil: livro verde**. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000.

TARAPANOFF, Kira (Org.). **Inteligência, Informação e Conhecimento**. Brasília: IBICT, UNESCO, 2006.

URBINATI, Nadia. **O que torna a representação democrática?** Editora Lua Nova, 67, p. 191-228. São Paulo, 2006.

VAZ, José Carlos; RIBEIRO, Manuella Maia; MATHEUS, Ricardo. Dados governamentais abertos e seus impactos sobre os conceitos e práticas de transparência no Brasil. **Cadernos PPG-AU/UFBA**, Salvador, v. 9, n. 1, 2010.

WANG, Richard; STRONG, Diane M. Beyond accuracy: What data quality means to data consumers. **Journal of Management Information Systems**. Inglaterra, v. 12, p. 5-21, 1996.

WEBER, Max. **Political Writings**. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

WILSON, T. D. Information Management: a new focus for integration? **IFLA Journal**, Inglaterra, v. 14, n. 3, p. 238- 241, 1988.

WORLD WIDE WEB FOUNDATION. **Seventeen Governments Adopt the New International Open Data Charter**. 2015. Disponível em: <https://webfoundation.org/2015/10/seventeen-governments-adopt-the-new-international-open-data-charter/>. Acesso em: 12 mar. 2018.

YU, Harlan; ROBINSON, David G. The New Ambiguity of “Open Government”. **UCLA Law Review Discourse**, Califórnia-USA, 178, p. 180-208, 2012.

## APÊNDICES



**APÊNDICE A – QUADRO COM LISTA COMPLETA DE AÇÕES SUGERIDAS PELO OPEN DATA CHARTER PARA IMPLEMENTAÇÃO DE DADOS ABERTOS GOVERNAMENTAIS**

Stage	Theme	Activity	Suggested Action
Planning	Data management processes	Data release process	Work with internal and external stakeholders to identify the key datasets that your organisation will be releasing into your first year, and a realistic timetable for release
Planning	Knowledge & skills	Open data expertise	Identify the person who will be responsible for leading implementation of the Charter within your organisation
Planning	Knowledge & skills	Open data expertise	Bring together an operational team that will oversee delivery of the initial stages of implementing the Charter
Planning	Strategic oversight	Open data strategy	Identify the early commitments that will form part of your initial open data strategy, e.g. changes to legislation, publication of the open data policy, etc
Planning	Strategic oversight	Open data strategy	Write and publish your public statement of adoption of the Charter principles
Planning	Investment & financial performance	Financial oversight	Secure the necessary support for the financial and resourcing commitments for the initiative
Planning	Community support & engagement	Engagement process	Identify and engage with the internal and external stakeholders necessary to deliver on your initial commitments, in order to gain their support and backing
Planning	Investment & financial performance	Open data in procurement	Seek clarity around data rights within existing contracts
Planning	Investment & financial performance	Dataset valuation process	Develop a feedback mechanism for monitoring use and value of dataset releases with specific stakeholders
Exploring	Data management processes	Data governance	Identify the standard licence to be used for releasing government data. Ideally new licences should be compatible with an existing open data licence, such as those from Creative Commons
Exploring	Data management processes	Data release process	Define a simple process that will help guide the release of your first datasets
Exploring	Data management processes	Data release process	Deploy an open data portal or other standard way for your organisation to publish data
Exploring	Data management processes	Standards development & adoption	Identify the appropriate open standards that will be used for releasing your initial datasets
Exploring	Knowledge & skills	Open data expertise	Engage with the leaders across your organisation who will be essential to early progress

Exploring	Knowledge & skills	Open data expertise	Engage with external organisations that may be able to provide you with support, e.g. through mentoring, training, or technical expertise
Exploring	Community support & engagement	Engagement process	Engage with the communities of reusers who could benefit from your initial data releases
Exploring	Community support & engagement	Engagement process	Create and publicise channels of communication to allow data requests from outside your organisations
Exploring	Community support & engagement	Open data documentation	Create and publish guidance around how to document your datasets, covering the social, technical and legal aspects of reuse. Ensure published datasets conform to this guidance
Exploring	Community support & engagement	Re-user support processes	Ensure that there are clear contact points which early data reusers can use to obtain help and ask questions about data
Exploring	Community support & engagement	Community norms	Define a clear set of guidelines that describe how users can attribute use of your data, where attribution is required
Exploring	Strategic oversight	Open data strategy	Publish your initial open data strategy
Exploring	Strategic oversight	Asset catalogue	On the basis of a data audit, create a register of your key data assets, use this to track decisions on whether datasets can be released, have been released, etc
Exploring	Community support & engagement	Engagement process	Set up regular liaison with your key stakeholders to help monitor progress, accept feedback and share knowledge
Exploring	Investment & financial performance	Open data in procurement	Tailor individual contracts and procurement activities to address data licensing, and use open data to help differentiate between suppliers
Exploring	Investment & financial performance	Dataset valuation process	Carry out some monitoring and reporting of the value (uses and benefits) of some datasets for specific data use communities eg by surveys, interview, discussion etc
Implementing	Data management processes	Data release process & Managing sensitive data	Define a standard process for releasing data, with steps addressing anonymisation, risk assessments, licensing, etc
Implementing	Data management processes	Standards development & adoption	Create some basic guidance for how to structure data for release, e.g. a set of preferred open formats
Implementing	Knowledge & skills	Knowledge management	Collect together relevant resources and guidance that can help support knowledge sharing and communicate best practices
Implementing	Knowledge & skills	Knowledge management	Develop case studies to capture benefits and impact that have arisen from your open data releases, ensure these are widely shared
Implementing	Community support & engagement	Engagement process	Encourage users to share what they've achieved with the data, develop showcases or other tools to incentivise them
Implementing	Community support & engagement	Engagement process	Ensure that you are prioritising data releases based on feedback from users, e.g. by using a stakeholder group to guide scheduling

Implementing	Community support & engagement	Open data documentation	Define a standard set of recommended metadata and documentation that accompanies your data releases
Implementing	Community support & engagement	Re-user support processes	Create forums and/or other communication channels to allow reusers to contact the data publisher(s)
Implementing	Community support & engagement	Re-user support processes	Ensure that you are clearly indicating the availability and type of support available to reusers of data
Implementing	Community support & engagement	Re-user support processes	Routinely engage with users via multiple channels, social media, blogs, news, consider events
Implementing	Strategic oversight	Asset catalogue	Ensure your data asset catalogue is populated with all of your organisation's key datasets, and publish it publicly to allow reusers to see what data you hold
Implementing	Community support & engagement	Engagement process	Run open data challenges or similar schemes to incentivise innovative uses of data
Implementing	Knowledge & skills	Knowledge management	Create forums that will allow internal leaders to share their experience with one another, to help build relationships and foster change
Implementing	Knowledge & skills	Open data expertise	Perform a needs assessment to highlight the most important open data & open innovation skills to develop in your organisation
Implementing	Knowledge & skills	Open data expertise	Create a training programme to begin building open data and open innovation skills across your organisation
Implementing	Community support & engagement	Engagement process	Define your ongoing metrics for success, ensuring that you're monitoring a variety of factors such as level of engagement and not just volume of data published
Implementing	Strategic oversight	Open data strategy	Benchmark your open data practice against similar organisations or, internally benchmark different departments and ministries to help identify areas of improvement
Implementing	Strategic oversight	Open data strategy	Identify the policy and/or strategic goals that can be achieved through better use of data, ensure that these areas are reflected in your plans and priorities
Implementing	Investment & financial performance	Open data in procurement	Develop standard clauses in contracts and ITTs to ensure there is clarity around rights clearance and data re-use; review and revise existing contracts to make sure data rights are clear
Implementing	Investment & financial performance	Dataset valuation process	Introduce more quantitative ways to measure the value and return on investment associated with both the publication and re-use of datasets
Refining	Data management processes	Data release process	Publish and maintain your calendar of planned dataset releases
Refining	Data management processes	Standards development & adoption	Use standard open identifiers in your datasets to facilitate linking of datasets, creating new identifiers where none exist

Refining	Strategic oversight	Open data strategy	Consider whether individual departments or ministries within your government should publish their own open data strategies in line with the overall government strategy
Refining	Strategic oversight	Open data strategy	Review and revise your overall open data strategy in line with your current progress
Refining	Investment & financial performance	Open data in procurement	All invitations to tenders, and tenders themselves, include reference to open data where appropriate for the contract
Refining	Investment & financial performance	Dataset valuation process	Adopt one or more standard approaches for quantifying the value of data assets, and making the business case for future dataset releases and investments

Fonte: ODC (2017)

\* Não disponível a lista traduzida para o português.