

## VII Fórum da Internet no Brasil

### Workshop: Padrões abertos e acesso a informação: perspectivas e desafios dos dados abertos Governamentais

16 de novembro de 2017, Hotel Prodigy Santos Dumont, Sala Corcovado 3 – Rio de Janeiro/RJ

#### Proponentes:

Ana Júlia Possamai (Fundação de Economia e Estatística – FEE/RS)

Thiago José Tavares Ávila – Estácio FAL e Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio (SEPLAG/AL)

**Redes monitoradas pelo Tagboard:** Twitter, Facebook, Instagram, Google+ e Flickr

**Hashtags monitoradas:** #opendataforumbr e #forumbr

**Pergunta orientadora:** *quais os desafios enfrentados para publicar e reutilizar dados governamentais em formato aberto?*

**Proposta:** O workshop pretende discutir os desafios para a publicação, a promoção, o acesso e a reutilização de dados governamentais em formato aberto, como um dos aspectos fundamentais a compor o direito à informação e a sustentar a participação, a colaboração e a inovação governo-sociedade na Era Digital. Para tanto, pretende reunir especialistas representantes dos quatro setores e que atuam diretamente com o tema, tendo seus trabalhos reconhecidos a nível regional, nacional e, inclusive, internacional, com reverberação sobre a construção do ecossistema de dados de abertos no país. Dessa forma, objetiva-se apontar, discutir e debater com a audiência os desafios existentes, desde diferentes pontos de vista e loci de atuação no ciclo de vida dos dados abertos. Além de identificar esses desafios, relacioná-los e analisá-los para fins de aperfeiçoamento do ecossistema de dados abertos governamentais ora em construção no país, objetiva-se, também: (i) estimular a adoção dos padrões abertos como forma de garantir o acesso universal à informação e à comunicação, viabilizando o intercâmbio e a combinação de diferentes fontes de dados, e, assim, (ii) enunciar as potencialidades dos dados abertos para fins de controle social, participação, colaboração e inovação governo-sociedade, por meio da construção de novos significados, interpretações e conteúdos sobre a realidade, bem como de novos produtos e serviços, de modo a (iii) estimular a reivindicação pela abertura de maior quantidade e diversidade de conjuntos de dados governamentais públicos, a fim de (iv) promover e fomentar a reutilização desses dados dentre uma audiência potencialmente infomediária e habilitada, agregando-lhes valor, em atendimento às mais diversas demandas e necessidades existentes, em todos os setores.

#### Palestrantes:

**Setor governamental:** Thiago José Tavares Ávila - Estácio FAL e Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio (SEPLAG/AL)

**Setor empresarial:** Luiz Henrique Leite Portella - iMaps Intelligence

**Terceiro setor:** Ariel Kogan - Open Knowledge Brasil (OKBr)

**Comunidade científica e tecnológica:** Christiana Soares de Freitas - Universidade de Brasília (UnB)

**Moderadora:** Natália Mazotte - Diretora-executiva da Open Knowledge Brasil (OKBr)

**Relatoria:** Vitória Gonzatti de Souza (UFRGS)

**Relatoria:**

O workshop teve início às 14h12min.

Cerca de 15 pessoas estavam presentes na plateia e uma média de 25, online.

Natália iniciou apresentando os/as painelistas. A seguir, sintetizam-se os assuntos abordados por cada um.

**Thiago Ávila:**

Dados abertos têm tudo a ver com o futuro da internet. Diferenciação entre os conceitos de transparência e abertura. Abertura da informação é lei (LAI). Informações públicas são da população e não do poder público. Diferenciação entre transparência ativa e passiva. Transparência passiva tem prazos que são muito devagar para velocidade da informação do mundo moderno. A transparência passiva cria problemas para o setor público no sentido de que ter de atender a demandas de acesso que acabam sendo um trabalho a mais para os órgãos. Transparência ativa é prevista na LAI. Informações mínimas a serem publicas. Mas qual é o máximo? O mínimo é regulado. O dado aberto vai além da transparência, porque se preocupa com os formatos e com a possibilidade de serem usados por estudantes, pesquisadores, profissionais etc. Apresentação de alguns exemplos de portais de transparência ativa e os requisitos para serem classificados como tal. [Alagoas em Dados e Informações](#) hoje é a segunda maior fonte de dados abertos do Brasil. Rio Grande do Sul hoje é a maior fonte ([Dados RS](#)). “Transparência sem dados abertos é coisa do passado”, pois não é suficiente. *Desafios e perspectivas:* precisamos ter uma política pública, não somente federal, para dados abertos. Dados abertos não podem ser abertos de qualquer jeito; requer cuidado com dados sigilosos e pessoais; requer trabalho de classificação. Mas os dados devem ser reutilizados. Para dar sentido à abertura de dados, a sociedade precisa se apropriar dos dados e usá-los.

**Christiana Soares de Freitas:**

Políticas de dados e transparência são resultado do processo de redemocratização. São frutos da Constituição de 1988. Grupo de pesquisa mapeou 41 iniciativas da sociedade civil, sendo 16 existentes graças aos dados abertos governamentais. Mencionou os cursos do campo de públicas como potenciais para realizarem pesquisas sobre o uso dos dados abertos na esfera política. O cidadão precisa perceber que o acesso aos dados abertos é um direito seu. Iniciativas como: [“Chega de fiu fiu”](#), [“Onde fui roubado”](#), [“Cansei de ser sardinha”](#) funcionam com informações colocadas em bases de dados pelos próprios usuários compartilharem coletivamente e utilizarem em suas vidas, no seu cotidiano. A administração pública também pode usar esses dados, pois em última instância vai gerar também benefícios para os cidadãos. Cabe observar a utilização de dados abertos para a

ciência e a produção do conhecimento (movimento da ciência aberta): publicização dos resultados de pesquisas e artigos de forma livre e não em revistas/periódicos pagos e democratização do processo de avaliação por pares. Sugere um processo aberto de revisão por pares, onde todo mundo pode opinar de forma transparente sobre os artigos; um movimento de disponibilização de dados de pesquisa que foram coletadas, mas não serão usados para produção colaborativa de conhecimento científico por outros pesquisadores. *Desafio*: ambiente acadêmico detém uma cultura fechada, já instituída e difícil de modificar. Há uma resistência por parte dos pesquisadores na transformação dessa cultura, na adoção de práticas diferentes.

### **Luiz Henrique Leite Portella:**

Luiz trabalha na maior parte do tempo com dados em formato fechado, mas os desafios enfrentados por eles lá também aparecem no uso de dados abertos. Foca no desafio de reutilizar dados no formato aberto. Ideia de que a força de uma corrente é a força de seu elo mais fraco. Foco no uso de dados abertos estruturados. Afirma que há um desafio para os profissionais, pois o centro da mudança do mundo hoje tem a ver com os dados e sua explosão. Comparação: tanto esse momento presente quanto a Revolução Industrial são pontos de mudança da história. Mudança é um fator de ansiedade, pois se a empresa onde a pessoa está não usar determinada ferramenta, a concorrente pode estar usando. As informações dentro das organizações são desorganizadas, e o fluxo é muito complexo. Como resultado, há demora para as informações chegarem e elas podem se perder no trajeto. Pesquisa com gerentes de negócios de grandes empresas apontou que o tempo de tomada de decisão vinha diminuindo para eles: 42% desses profissionais precisam tomar decisões em 1 dia, mas o tempo para desenvolvimento de um BI tradicional é de 18 meses. Um ciclo inviável para o mundo de hoje. A demanda por informações vem dos desenvolvedores e dos usuários. Desenvolvedores precisam de acesso. Programadores precisam de ferramentas. Usuários precisam de análise guiada. Apresentação de alguns exemplos de ferramentas grátis para manipular e trabalhar com dados, como [Qlik Sense](#). Quanto aos dados abertos, eles têm que estar disponíveis para qualquer pessoa. Contudo, questiona: que pessoas utilizam os dados abertos? (1) cientistas de dados, que conhecem programação, pegam os dados como estão e conseguem lidar com eles – porém, é um grupo pequeno; (2) população/usuários em geral, que não sabe perguntar/reponder, mas sabe interpretar (painéis, gráficos, por exemplo); (3) pessoas que sabem perguntar, mas não sabem responder, como jornalistas, ativistas, pesquisadores – grupo com potencial de poder utilizar dados, construir análises e fazer mudanças, caso tivessem conhecimento de programação e ferramentas. O grupo 1 está atendido com a infraestrutura atual (portais de dados abertos ou raspagem). O grupo 2 também é cada vez mais atendido: há portais que disponibilizam informações georeferenciadas, em gráficos, em painéis, etc. Mas é no grupo 3 onde há o maior potencial de expansão de uso e transformação da sociedade. *Desafio*: capacitar esse grupo com técnicas simples de programação e visualização, cada vez mais disponíveis.

### **Ariel Kogan:**

Em [reportagem](#) sobre o lançamento do [Índice de Dados Abertos para Cidades](#), uma repórter perguntou aos brasileiros na rua o que sabiam sobre dados abertos. Fez uma rápida pesquisa apresentando o portal de dados abertos no tablet, mas mesmo assim as

peças não conseguiram usar. Dados abertos hoje ainda não é uma agenda política com muita visibilidade, mas tem potencial para ser. Dado aberto precisa ter um valor para a sociedade. Mas como envolver o mercado nessa agenda de dados abertos como um ator que ajude a avançar na abertura de dados governamentais? Abrir dados não é barato, tem um custo e é alto. Muitos governos abrem dados, mas têm pouco uso. Portanto, a parceria com o setor privado é fundamental. Fora do Brasil, é comum empresas usando dados abertos do setor público. *Desafios:* (1) Acesso; (2) Valor; (3) Municipalização; (4) Integração. A nível do município, ainda é muito precária a disponibilização de dados abertos, ainda que seja a nível municipal onde as pessoas enxergam a sua vida. Para muitos municípios no Brasil, a realidade da transparência e da abertura de dados está longe, visto que há municípios que suas prefeituras ainda nem tem um site. Os municípios ainda não desenvolveram mecanismos internos para cumprir com a LAI. O quarto ponto é que há dados públicos colhidos, administrados e gerenciados por instituições públicas e por instituições privadas. Nas privadas, é praticamente impossível haver diálogo sobre o uso de informações que são de interesse público. Cita o caso da Estônia como um país que funciona no virtual e possui muitas garantias quanto aos dados pessoais – garantias dadas pelo próprio governo. Necessidade de se discutir uma proteção ao uso de dados pessoais. Além disso, há a necessidade de discutir uma nova ética para o uso de tecnologias e do mundo virtual como um todo. É fundamental construir um novo código de ética que regule o uso de dados pessoais.

Finalizadas as falas de cada painalista, Natália abriu para perguntas, recebidas da plateia e pela internet. A seguir, relatam-se as perguntas e as repostas conferidas a elas pelos painelistas.

**1) Hoje, percebe-se um movimento de retrocesso em relação à abertura dos dados. Em [matéria d'O Globo](#), denuncia-se que o Governo Federal tirou do ar dados sobre as emendas parlamentares, os quais haviam há poucos dias sido disponibilizados em um [novo portal](#). Como evitar esse tipo de retrocesso? (Natália Mazzote, OKBr).**

**Ariel:** O Brasil avançou muitos nessa agenda nos últimos anos. Houve países em que se avançou muito menos. É preciso cuidado para não generalizar e dizer que houve retrocesso, pois cada estado tem seu contexto diferente, assim como o próprio Governo Federal. O fato de não ser um assunto prioritário para o governo, além do contexto de corte de gastos, pode ter levado a uma redução na abertura de dados públicos. Contudo, de um modo geral, tem havido alguns retrocessos nessa agenda.

**Thiago:** Muitas coisas podem ser feitas pelo governo, sociedade, academia, imprensa e setor privado. Acredita que quando o setor privado se apropriar mais dos dados abertos, a força econômica vai dar maior sustentabilidade aos dados abertos, pois uma das causas do retrocesso tem a ver com a sustentabilidade: os custos para abrir e manter dados abertos. A imprensa tem um papel fundamental na desmistificação da diferença entre transparência e abertura, pois a transparência é muito cômoda, é o mínimo, é muito pouco para se comemorar e não serve para muita coisa. Só transparência seria como colocar o cidadão do lado de fora de um vidro, olhando os dados, sem poder tocá-los, manipulá-los.

**Henrique:** Comparação do microcosmo da empresa com o que acontece com o cidadão no uso dos dados. Em determinado caso uma empresa desenvolveu um BI durante muito tempo, mas o sistema não era usado dentro da empresa. Isto é, há problemas com

ferramentas. Não sabe afirmar se está havendo retrocessos ou não. Quando as pessoas estiverem usando e dependendo dos dados abertos, elas perceberão mais facilmente os retrocessos.

**Christiana:** Acredita que, infelizmente, ainda muitos retrocessos serão observados. Há um retrocesso político em muitas esferas (trabalhista, previdenciária, etc.), de modo que vai ser difícil manter o que foi conquistado com a democracia; O que está ocorrendo com os dados abertos é mais uma dentre as questões que estão retrocedendo. Fortalecer elos com empresas, com órgãos internacionais, movimentos sociais, coletivos de cidadãos, redes internacionais de advocacy, para atuação junto aos cidadãos e coletivos para criar uma resistência que faça com que as práticas democráticas da lógica de transparência e participação se mantenham – e dados abertos estão dentro dessa lógica. Cita também a vigilância como um fator importante, via observatórios por exemplo.

**Ariel:** A luta contra a corrupção pode ter sido um fator de retrocesso, pois dados abertos e transparência ajudam no combate a corrupção. Mas não acha que seja um fator generalizado.

**2) *Gostaria de exemplos com relação à sustentabilidade dos dados abertos estar ligada com o envolvimento do setor privado. Tem preocupação com o risco de que o setor privado determine o tipo e estrutura de dados a ser aberto. O setor privado tem interesses e capacidades de se beneficiar desses dados de forma bem diferente do setor público. (Miguel, Professor da UFABC).***

**Thiago:** Compartilha a preocupação de que a abertura de dados não deve ser pautada por uma lógica econômica. Afirma que a questão está ligada com a sustentabilidade mesmo, para que a ponte entre os dados e as pessoas não se quebre e que seja possível avançar em outras áreas. Aponta ainda que os dados do setor privado são gerenciados com mais eficiência do que o setor público. Cita exemplos como Facebook, Google, Easy os quais gerenciam uma quantidade enorme de dados gerados pelas pessoas todos os dias. Enfatiza que é necessário criar pontes e que o governo eletrônico ainda deixou muito a desejar do ponto de vista dos direitos.

**Ariel:** Fala sobre uma iniciativa de abertura de dados em Vancouver, onde foram abertos dados sobre coleta de resíduos. Uma empresa criou um aplicativo que indica como reciclar e separar resíduos, com o uso dos dados abertos do sistema de coleta de lixo, como do GPS do caminhão de lixo, por exemplo. É um dos aplicativos mais baixados. Ele consome dados públicos e está ajudando a cidade a resolver o problema de reciclagem de resíduos e de deixar lixo exposto na rua, aguardando a coleta. Ou seja, não é o setor privado que vai escolher a prioridade da cidade. A cidade deverá abrir um debate para definir prioridades com a sociedade, e a partir disso agregar a iniciativa privada para fazer um processo mais eficiente. Essa preocupação está ligada com a relação entre público/privado que se tem na América Latina.

**Natália:** a iniciativa privada é uma boa produtora de dados, e consegue processar muitos dados, contudo esses dados não estão disponíveis. Então o setor privado não é uma boa fonte de abertura de dados. Em geral temos uma grande dificuldade com os dados da iniciativa privada, como redes sociais que coletam dados nossos, nós produzimos muitos dados para eles, e estes dados não ficam disponíveis para a população. Dois lados: o setor privado pode ser muito benéfico no campo da inovação cívica, mas também precisa ser pressionado e abrir seus dados e ser mais transparente nas suas práticas.

Em seguida, Natália abre para uma rodada de perguntas, a serem respondidas em conjunto.

**3) *Dados abertos é uma pauta que não está sendo efetivamente discutida nos governos municipais. Pesquisa TIC Governo Eletrônico aponta que 88% dos municípios tinha algum website em 2015. Contudo, é difícil saber se esses websites têm dados abertos. Há dificuldade porque o conceito não está plenamente divulgado. Os entrevistados não entendem (muitos entendem como apenas estar uma informação no site). Quais são as estratégias para trabalhar mais esse tema pelo Brasil e principalmente com as organizações que vão usar esses dados? E qual o papel do intermediário: programadores, que têm o conhecimento mais técnico, e movimentos sociais, que poderiam utilizar esses dados, mas não têm conhecimento técnico? (Manuela Ribeiro – coordenadora da pesquisa TIC Governo eletrônico do Cetic - NIC.br)***

**4) *Qual o limite que temos entre a definição de leis de proteção à privacidade/dados pessoais que seja habilitadora de mais qualidade no governo aberto e aquelas leis e iniciativas que podem prejudicar o desenvolvimento de pesquisas sobre dados. Como fazer com que leis de proteção a dados pessoais não afete pesquisas e o desenvolvimento de práticas de governo aberto? (Diego Canabarro – acadêmico e assessor do CGI)***

**5) *Sobre a importância da iniciativa privada para dar valor aos dados públicos: não caberia que o ministério de inovação e tecnologia criar e implementar uma política pública, que ajude o setor privado a dar esse valor e que ajude o desenvolvimento de tecnologias – e, por meio disso, se chegue alcance a abertura de dados também no nível dos municípios? (Laura, estrangeira, doutoranda UFC)***

**Thiago:** Brasil carece de uma política nacional de dados abertos. Nessa política nacional, é preciso discutir a apropriação dos dados pela sociedade e pelas empresas e a proteção de dados pessoais e sigilosos, pois uma coisa não pode ser descolada da outra. A discussão de dados abertos ainda está muito pautada por publicização de dados públicos, e é preciso tratar a questão dos dados públicos também como insumo para a inovação.

**Luiz Henrique:** Sobre os intermediários, na verdade, acredita que deve haver uma desintermediação. Se não funciona usar dados privados dentro de uma empresa para desenvolver tecnologias, não vai funcionar com dados abertos. Será impensável daqui alguns anos precisar de um programador pra usar os dados, assim como hoje é impensável andar com um mecânico junto ao andar de carro. Quanto à questão do ministério criar uma política pública, acha que o governo não precisa fazer nenhum movimento nesse sentido de dados abertos, pois acredita que a sociedade vai pressionar, e que o uso vai levar a uma demanda contínua. Acredita também que a questão da concorrência entre as empresas vai pressionar que elas utilizem cada vez mais os dados abertos para desenvolvimento de tecnologias, porque quem não usar ficará para trás.

**Christiana:** Afirma que não tem como fazer previsões. Não sabe se a intermediação vai deixar de acontecer no Brasil em curto prazo. Quanto à pergunta em relação até que ponto

uma lei de dados pessoais pode atrapalhar o uso de dados em pesquisa, afirma que é uma questão de embates políticos. Reafirma a necessidade de vigilância.

**Ariel:** Acha que intermediários vão continuar existindo, mas que de maneiras diferentes. Haverá mudanças na forma como eles usam os dados, nas ferramentas. O jornalista é um intermediário, não vai deixar de existir, mas vai usar plataformas, meios, etc. diferentes. Sobre a lei de proteção de dados pessoais, o primeiro passo seria criar um debate na sociedade, colher visões diferentes. Mesmo dentro da Europa as leis se diferenciam entre os países, e o Brasil tem características próprias, então é ruim importar modelos. Uma experiência relevante que existe na Estônia é a requisição para o uso de dados pessoais por governos e empresas. É muito diferente quando você está gerando dados pessoais e não se sabe como estão sendo utilizados, do que quando se sabe o que está sendo feito e quem está fazendo. Melhor, você tem a possibilidade de aceitar ou não esse uso dos seus dados. Esse é um ponto que não tem como não entrar nesse processo de discussão de uma lei de dados pessoais. Sobre o Ministério da Ciência e Tecnologia, a questão é que isso não funciona no Brasil, quando a política vem de cima pra baixo e se quer que os municípios sigam a lei que o Governo Federal cria. O ideal é a apropriação dos municípios e do poder público local desses processos, isto é, precisa partir dos municípios.

**6) O Decreto 7724/2012, que regula a LAI no Executivo Federal, criou outras possibilidades para negar um pedido de acesso à informação. Dentre essas possibilidades, a de negar pedidos “que exijam trabalho adicional” (Art. 13, III). Pedidos de abertura de dados têm sido negados com base nessa hipótese, tendo em vista que abrir os dados públicos exige esforços da burocracia para organizar os dados, classificar, anonimizar, etc. Como lidar com esse desafio legal/institucional? Como mudar esse “hábito” (Christiana) e “centrar no cidadão” (Ariel)? (Ana Júlia Possamai – Analista Pesquisadora FEE/RS) – \*Pergunta recebida via transmissão do Youtube\*.**

**Christiana:** Como transformar a cultura institucional talvez seja o maior desafio de todos, pois as pessoas vão ter que aprender a fazer de forma diferente, transformar seus hábitos já consolidados. As pessoas se acostumam, e transformar é difícil. Ocorre de os estagiários responderem perguntas via SIC, copiando e colando pedaços de leis, então isso é também uma explicação para a negação de pedidos com esta justificativa. O processo histórico é uma transformação longa, e a gente vive muito pouco para ver a transformação.

**Ariel:** A resposta está no médio e longo prazo, na adaptação das estruturas de governo para lidar de forma mais dinâmica com este tipo de pedidos. Hoje temos governos que têm ainda dificuldades de trabalhar com o digital, então para esses casos lidar com dados abertos é um esforço gigantesco. Já para aqueles governos mais digitalizados é uma questão mais fácil. É uma transformação interna, que vai demorar a ocorrer dentro das instituições, mas que vai ter que acontecer, é inevitável. Mas essa justificativa também vai ser utilizada ainda pra não responder questões sensíveis à instituição pública.

**Thiago:** É custoso mudar os formatos dos dados públicos. O caminho de médio prazo é que os novos sistemas de informação já nasçam abertos, para que o problema comece a ser respondido daqui pra frente. Se os dados já estiverem abertos no padrão, os pedidos deixarão de ser desarrazoados.

Ao total, apresentação e debate somaram 1h33min.