

Catálogo de dados

Projeto CGU, MPOG e UNESCO

Relatório Final

Por Fabiano Angélico¹

¹ Bacharel em Comunicação Social pela Universidade Federal de Minas Gerais, especialista em transparência, accountability e combate à corrupção pela Universidade do Chile e mestre em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo

Índice

Introdução.....	3
Referencial teórico.....	4
Metodologia.....	6
Resultados.....	9
Considerações Finais.....	14
Referências.....	16

Introdução

O Decreto 13.117, de 2011, por meio do qual o Governo Federal instituiu o *Plano Nacional sobre Governo Aberto*, objetiva promover ações e medidas que visem ao incremento da transparência e do acesso à informação pública, à melhoria na prestação de serviços públicos e ao fortalecimento da integridade pública. Também em 2011, o governo federal criou a *Infraestrutura Nacional de Dados Abertos – INDA*, um conjunto de padrões, tecnologias, procedimentos e mecanismos de controle necessário para atender às condições de disseminação e compartilhamento de dados e informações públicas.

Esse é o contexto no qual se desenvolveu o projeto *Catálogo de Dados*, uma iniciativa da Controladoria-Geral da União (CGU) e do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão que conta com o apoio da Organização das Nações Unidas para a Educação a Ciência e a Cultura (UNESCO). O objetivo do projeto *Catálogo de Dados* é sistematizar os dados e informações que os órgãos e as entidades do Poder Executivo Federal publicam na internet.

Por facilitar o acesso aos referidos dados, o *Catálogo de Dados* auxiliará os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal no atendimento à Lei 12.527/2011, *Lei de Acesso à Informação*, em vigor desde maio de 2012. O *Catálogo de Dados* poderá se tornar ferramenta auxiliar aos *Serviços de Informações ao Cidadão – SIC*, responsáveis por atender às solicitações de informações realizadas aos seus respectivos órgãos públicos.

Para a consecução do projeto *Catálogo de Dados*, buscou-se registrar conjuntos de dados encontrados nos sítios oficiais de diversos órgãos do Executivo Federal, publicados de maneira estruturada ou semi-estruturada. Procurou-se registrar, por exemplo, indicadores, estatísticas, dados georreferenciados, dados oriundos de sistemas de informação do governo, e até mesmo listas de documentos relativos a licitações, auditorias, atas e relatórios diversos – quando tais documentos estavam publicados de maneira ordenada. Por outro lado, ficaram de fora desta catalogação, por exemplo, as seções de notícias, conteúdo que em geral não se apresenta de forma organizada e estruturada.

Referencial teórico

A transparência pode ser desdobrada em dois aspectos: transparência ativa (ou proativa) e transparência passiva (ou reativa). A transparência ativa refere-se à publicação proativa de informações, enquanto a transparência passiva é um conjunto de mecanismos que garante o atendimento a uma determinada solicitação de informação.

A transparência passiva é fundamental; no entanto é importante enfatizar a publicação proativa de informações, o que gera economia (pela desnecessidade de se processar pedidos) e um ambiente de confiança nas instituições.

Note-se que o aspecto ativo da transparência é destacado em mais de um item na lista abaixo, a qual enumera as características de um regime de direito à informação, de acordo com publicação recente da Unesco (2008):

1. *Divulgação máxima.* A legislação sobre liberdade de informação deve ser guiada pelo princípio da máxima divulgação;
2. *Obrigação de publicar.* Os órgãos públicos devem ter obrigação de publicar informações essenciais;
3. *Promoção de um governo aberto.* Os órgãos públicos precisam promover ativamente a abertura do governo;
4. *Abrangência limitada das exceções.* As exceções devem ser clara e estritamente definidas e sujeitas a rigorosos testes de “dano” e “interesse público”;
5. *Procedimentos que facilitem o acesso.* Os pedidos de informação devem ser processados com rapidez e justiça, com a possibilidade de exame independente caso haja recusa;
6. *Custos.* As pessoas não devem ser impedidas de fazer pedidos de informações em razão dos altos custos envolvidos;
7. *Reuniões abertas.* As reuniões de órgãos públicos devem ser abertas ao público;
8. *A divulgação tem precedência.* As leis que não esteja de acordo com o princípio da mesma divulgação devem ser revisadas ou revogadas;
9. *Proteção para os denunciantes.* Os indivíduos que trazem a público informações sobre atos ilícitos precisam ser protegidos.

Estudos mais recentes procuram entender de que forma a disponibilização de informações conduz, na prática, a governos melhores.

Uma tentativa de se compreender melhor o que é transparência foi feita por Michener (2011), para quem a transparência deve possuir dois aspectos: visibilidade e “inferabilidade”. Em outras palavras, as informações devem estar visíveis, mas também precisam estar disponibilizadas de maneira tal que permitam “inferências”, conclusões precisas.

Na mesma linha, Fox (2007) já argumentara que há dois tipos de transparência: a clara e a opaca. A transparência opaca envolve disseminação de informação que na prática não revela como as instituições funcionam. Já a transparência clara diz respeito a programas e práticas de acesso a informação que revelam informação útil e confiável sobre o desempenho institucional.

Neste sentido, a metodologia descrita abaixo foi construída baseada no pressuposto de que é importante mapear todos os conteúdos publicados pelos órgãos públicos do Poder Executivo Federal; no entanto, o fundamental para os propósitos deste projeto é compreender de que forma são publicadas as informações mais relevantes sobre o funcionamento desses órgãos e discutir se tais formas são as mais adequadas para se atingir a transparência.

Metodologia

O presente projeto objetivou a “criação de catálogo de dados e informações publicadas pelos órgãos/entidades do Poder Executivo Federal na Internet, a fim de facilitar o acesso a esses dados e informações e orientar a elaboração de políticas públicas de promoção da transparência pública”, segundo documento de referência da Controladoria-Geral da União e da UNESCO.

Este projeto abarcou 271 órgãos e entidades do Executivo federal. Entre março e setembro de 2012 foram realizadas visitas aos sítios de Internet destes órgãos de modo a se observar e catalogar as informações ali contidas.

Neste projeto usamos “dado” e “informação” de maneira intercambiável. Dado é aqui considerado uma sequência de símbolos ou valores, representados em algum meio e produzidos como resultado de um processo natural ou artificial.

Foram catalogados neste projeto os dados públicos, ou seja: qualquer dado gerado pelo governo ou sob a guarda governamental que não tenha o seu acesso restringido por legislação específica.

Registramos o formato de cada um dos conjuntos de dados catalogados (exemplos de formatos: pdf, xls, csv, xml).

Para uma melhor sistematização deste catálogo, utilizamos categorias apresentadas no VCGE – Vocabulário Controlado do Governo Eletrônico (<http://vocab.e.gov.br/2011/03/vcge>).

Foram catalogados dados estruturados (dotados de uma estrutura lógica corretamente aplicada, conforme uma especificação), organizados em arquivos, bancos de dados ou documentos digitais, disponíveis na Internet cujo acesso seja oferecido a público externo à organização.

O escopo deste trabalho englobou – sem se limitar a – dados:

- a) provenientes de atividades finalísticas das organizações, resultado de ações e políticas;
- b) derivados de pesquisas
- c) de interesse social
- d) que sejam geolocalizados
- e) de séries históricas
- f) dos serviços de concessão
- g) relativos às despesas públicas do órgão

O processo de mapeamento, registro e catalogação dos dados baseou-se na proposta de Santos e Thomaz (2007), que propõem um modelo de metadados a partir de três grandes categorias: informação de conteúdo, informação de descrição e informação de empacotamento. Para este projeto, utilizaremos as duas primeiras categorias.

Informação de conteúdo

Os conjuntos de dados foram classificados em cinco “tipos” de maneira a se demarcar mais claramente os conteúdos ali apresentados. São eles:

- *Desempenho da gestão*: informações sobre o desempenho global do órgão. Os documentos a serem observados aqui incluem os relatórios anuais de atividade, relatórios do Tribunal de Contas da União ou qualquer outro documento que informe sobre o desempenho geral do órgão.
- *Despesas*: conjuntos de dados e relatórios que descrevam informações relativas a todos os tipos de gastos daquele órgão, como licitações, contratações, pessoal etc. Incluem-se ainda informações sobre os processos para a execução dessas despesas (processos de licitação, concursos públicos etc).
- *Programas*: conjuntos de dados e informações relativas às políticas públicas, tais como orçamentos destinados, responsável pelo programa, meta etc.
- *Avaliação*: dados a respeito da eficácia/eficiência das políticas públicas bem como dados que ajudam no diagnóstico do problema a ser enfrentado, a exemplo de indicadores de desempenho ou indicadores externos (dados sobre mortalidade, escolaridade etc).
- *Geral*: conjuntos de dados genéricos que incluam mais de um tipo descrito acima.

Além disso, utilizou-se a nomenclatura VCGE para se registrar termos.

Informação de descrição

Também se buscou observar o registro de referências, origem e contexto das informações observadas. Por referências, entende-se a maneira como aquelas informações podem ser referenciadas: daí que se registrou a URL de cada conjunto de dados.

Também se observou a origem da informação, com a anotação do órgão/entidade/departamento responsável pela publicação daquele dado e seu respectivo código SIORG (Sistemas de Informações Organizacionais da Administração Pública Federal).

O contexto refere-se ao uso da informação. Nesse sentido, registrou-se o formato em que o dado se encontra. Os dados também encontrados foram catalogados em função de sua cobertura e granularidade geográficas e de sua cobertura e granularidade temporal.

Resultados

O projeto *Catálogo de Dados* cobre 271 órgãos da Administração Pública Federal. Registramos quase 7,5 mil conjuntos de dados, numa média de 27,6 conjuntos de dados para cada órgão/entidade.

Apresentaremos um quadro resumo, com os totais, analisando-se os tipos (Desempenho da gestão, avaliação, despesas ou geral) e os formatos (PDF, XLS, entre outros).

A partir dos dados apresentados no quadro-resumo, analisaremos os conjuntos de dados apresentados pela Administração Pública Federal, sob o ponto de vista das melhores práticas de transparência, à luz dos referenciais teóricos já apresentados.

Cabe ressaltar que uma análise do grau de aderência de um órgão governamental aos princípios da transparência deve verificar se as informações são úteis para se avaliar o desempenho institucional e se atendem aos requisitos de visibilidade e “inferabilidade”; isto é, convém analisar se as informações são facilmente localizáveis e visualizáveis e se ajudam a conduzir a inferências precisas – daí a ênfase no recorte por “tipo” e por “formato”.

Uma análise acerca dos “tipos” de conjuntos de dados, classificados de acordo com seus conteúdos, pode nos ajudar a entender quais abordagens são mais comuns e quais são as lacunas mais prementes no universo dos órgãos pesquisados e também em cada um deles, isoladamente.

O “formato” em que os dados são publicados também deve fazer parte dessa análise, uma vez que dados publicados em formatos abertos e legíveis por máquinas, inseridos em páginas cujas URLs atendem a certos padrões, facilitam o processamento e a reutilização desses dados – o que eleva tanto a visibilidade como a “inferabilidade” dessas informações.

Análise

Surpreende a quantidade de dados publicados pela Administração Pública Federal. Em todos os órgãos públicos encontram-se quantidades razoáveis de informação – muitos dados, porém, apresentam-se de forma desestruturada. Embora tenha sido inviável analisar detidamente o atendimento de cada órgão a requisitos legais que obrigam a publicação de dados – como a Lei de Acesso a Informação Pública² ou a Lei Complementar 131/2009³ –, pode-se afirmar que as obrigações mínimas, de um modo geral, parecem estar sendo atendidas.

No entanto, inexistem padrões uniformizados de publicação de informação. Nota-se claramente que cada órgão disponibiliza informações a seu modo.

Além disso, vários pequenos problemas afetam o desempenho de órgãos públicos no que diz respeito à disponibilização de informações, tais como:

- A ocorrência de links quebrados (sem funcionamento);
- A ocorrência de páginas que funcionam apenas em um navegador;
- Gráficos e tabelas publicados em formato de imagem (o que dificulta a reutilização das informações);
- Sites desatualizados há anos;
- Sistemas injustificadamente fechados de informação (pela existência de “captcha” – mecanismos antirrobô – ou pela exigência de login e senha);
- Páginas que usam “javascript” (o que dificulta a localização e a reutilização);
- A prevalência de PDFs (formatos que dificultam a reutilização de dados) em relatórios e documentos que contêm dados e metas, como os Planos de Desenvolvimento Institucional ou os Relatórios de Gestão. Tais informações são bastante valiosas do ponto de vista da transparência clara (Fox, 2007).

Não se pode afirmar que tais problemas repetem-se à exaustão, mas observa-se que ocorrem com alguma frequência, afetando o desempenho de algumas entidades.

Para melhor compreensão do estado geral da transparência ativa na Administração Pública Federal, segue um quadro-resumo a respeito dos dados publicados nos sítios de internet dos 271 órgãos analisados:

² A Lei 12.527/2011: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm (acesso em 19.set.2012) representa uma espécie de “marco regulatório” da transparência no Brasil.

³ Conhecida como “Lei Capiberibe”, a LC 131/09 altera a Lei de Responsabilidade Fiscal ao elevar as obrigações de transparência ativa (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm)

QUADRO-RESUMO – CONJUNTOS DE DADOS PUBLICADOS

	Ministérios (n=23)	Demais órgãos (n=248)	TOTAL GERAL
Total	1.549	5.933	7.482
FORMATOS*			
PDF	872	3.917	4.789
HTML	813	2.685	3.498
DOC	88	401	489
XLS	62	223	285
ZIP	41	199	240
Outro	17	75	92
PPT	15	29	44
ODT	9	10	19
CSV	3	1	4
TIPOS			
Geral	653	2.762	3.415
Programa	426	1.051	1.477
Despesa	148	1.257	1.405
Desempenho da gestão	173	529	702
Avaliação	149	334	483

(*) a soma das quantidades dos diversos formatos supera o total de conjuntos de dados porque em vários registros os dados são publicados em mais de um formato

Formatos: predominância de PDFs

Observa-se que 64% dos conjuntos de dados estão em PDF, formato que facilita sobremaneira a visualização de informações, mas dificulta o processamento automatizado dos dados ali contidos. Reitere-se, contudo, que a soma dos formatos ultrapassa o total de conjuntos de dados porque alguns conjuntos têm dupla formatação. Nesse sentido, há casos em que as mesmas informações estão em PDF e também num formato mais amigável para reutilização. Essa situação, porém, não é usual: frequentemente encontram-se conjuntos de dados expostos apenas no formato PDF.

Ao mesmo tempo em que se nota a prevalência do PDF, formatos com maior probabilidade de reutilização raramente aparecem. Os conjuntos de dados em XLS, por exemplo, representam apenas 3,8% do total.

O formato é um dos pontos-chaves para a discussão sobre os dados governamentais abertos⁴.

Os dados são abertos, de acordo com a organização Open Knowledge Foundation⁵, “quando qualquer pessoa pode livremente usá-los, reutilizá-los e redistribuí-los, estando

⁴ Ver os 8 Princípios dos Dados Governamentais Abertos: <http://portal.dataprev.gov.br/tag/principios-de-dados-abertos/> (acesso em 18.set.2012)

⁵ Ver <http://dados.gov.br/dados-abertos/> (acesso em 20.set.2012)

sujeito a, no máximo, a exigência de creditar a sua autoria e compartilhar pela mesma licença”.

Os dados governamentais abertos podem ter os seguintes efeitos sobre as políticas públicas⁶, de acordo com a organização W3C:

Inclusão: *Fornecer dados em formatos padronizados e acessíveis permite que qualquer usuário utilize qualquer ferramenta de software para adaptá-los às suas necessidades*

Transparência. *Informações do setor público abertas e acessíveis melhoram a transparência, pois as partes interessadas pode usá-las da maneira mais adequada a seu propósito, obtendo uma ideia melhor do governo.*

Responsabilidade. *Os conjuntos apropriados de dados abertos, devidamente associados, podem oferecer vários pontos de vista sobre o desempenho do governo no atingimento de suas metas em políticas públicas.*

Ressalte-se que o artigo 8º da Lei de Acesso a Informação Pública (Lei 12527/2011) aborda a questão dos formatos:

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

§ 3o Os sítios de que trata o § 2o deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

(...)

II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

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

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

Tais determinações foram reiteradas no Decreto 7724/2012, que regulamentou⁷ a Lei de Acesso a Informações.

⁶ Ver <http://www.w3c.br/pub/Materiais/PublicacoesW3C/dados-abertos-governamentais.pdf> (acesso em 19.set.2012)

O quadro abaixo apresenta os cinco órgãos públicos que mais se utilizam de PDFs e os que menos se utilizam deste formato, no universo dos órgãos com ao menos 50 registros⁸ catalogados:

ÓRGÃO	# DATASETS	PDF	PDF (%)
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul - IFRS	138	138	100,0%
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Norte de Minas Gerais - IFNMG	52	52	100,0%
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba – IFPB	51	51	100,0%
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina – IFSC	51	51	100,0%
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia – IFBA	63	60	95,2%

Entre os órgãos que menos se utilizam deste formato estão:

ÓRGÃO	# DATASETS	PDF	PDF (%)
Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB	122	8	6,6%
Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS	51	13	25,5%
Ministério da Pesca e Aquicultura – MPA	52	19	36,5%
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC	189	77	40,7%
Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT	96	43	44,8%

Em relação ao HTML, que é segundo formato mais frequente, os órgãos de destaque são:

ÓRGÃO	# DATASETS	HTML	HTML (%)
Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB	122	117	95,9%
Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS	51	45	88,2%
Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA	65	56	86,2%
Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT	96	76	79,2%
Ministério do Trabalho e Emprego – TEM	94	74	78,7%

Os órgãos públicos que menos se valem do HTML são:

⁷ Ver http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm (acesso em 19.set.2012)

⁸ Optou-se por uma “nota de corte” para se observar apenas os órgãos com quantidade relevante de conjuntos de dados catalogados. E se usou a “nota de corte” de 50 registros porque este número representa aproximadamente o dobro da média de conjuntos de dados por órgão (a média é 27,6)

ÓRGÃO	# DATASETS	HTML	HTML (%)
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul – IFRS	138	0	0,0%
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Norte de Minas Gerais – IFNMG	52	0	0,0%
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba – IFPB	51	0	0,0%
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina – IFSC	51	0	0,0%
Universidade Federal de Ouro Preto – UFOP	75	1	1,3%

SLUG: desafios em órgãos relevantes

Ainda no que diz respeito à maneira em que os conjuntos de dados são disponibilizados, considerando-se o critério da “inferabilidade” – ou seja: a maior possibilidade de se construir inferências mais precisas a partir dos dados – e observando-se a questão dos possíveis efeitos dos dados abertos sobre as políticas públicas – conforme exposto acima, no item “inclusão” –, convém analisar se as URLs (os “links”) atendem ao princípio SLUG, definido aqui como a parte da URL que identifica uma página utilizando palavras-chave legíveis por humanos⁹.

A breve análise a seguir atenderá basicamente ao descrito na "Cartilha Técnica para Publicação de Dados Aberto no Brasil v.1.0", publicada Portal Brasileiro de Dados Abertos (dados.gov.br)¹⁰.

Com os seguintes critérios:

Se a URL contém os caracteres:

"?" ou;

"=" ou;

"/id/" ou ;

"%" ou

"&".

Pode-se considerar que a URL não atende aos critérios SLUG.

Aplicando esta regra, chega-se ao seguinte resultado: 68,5% das URL atendem ao critério SLUG.

Entretanto, há órgãos relevantes que possuem alto desatendimento ao princípio SLUG. Considerando-se apenas os órgãos com mais de 50 conjuntos de dados catalogados, estes são os cinco órgãos com maior desatendimento ao critério:

⁹ Ver http://en.wikipedia.org/wiki/Slug_%28web_publishing%29#Slug (em inglês; acessado por último em 1.nov.2012)

¹⁰ Mais especificamente o , mais especificamente no item 9 de 6.1: ver <http://www.dados.gov.br/cartilha-publicacao-dados-abertos/> (acessado por último em 1.nov.2012)

ÓRGÃO	# DATASETS	Não atendimento ao SLUG
Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP	91	100%
Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB	75	98,7%
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul – IFRS	138	97,1%
Banco Central do Brasil – BACEN	72	88,9%
Advocacia-Geral da União – AGU	152	83,5%

Tipos: “poluição” atrapalha transparência

Além das discussões acerca do formato, deve-se analisar evidentemente os conteúdos publicados. Nesse sentido, observa-se que 45,6% dos conjuntos de dados não se encaixam em qualquer um dos quatro tipos mais específicos elaborados para este estudo; a saber: avaliação, desempenho da gestão, despesa e programa.

Ressalta-se que a metodologia indica que seriam inscritos como tipo “Geral” os conjuntos de dados que se referissem a mais de um dos tipos de conteúdo listados. Assim, observou-se, por exemplo, muitos conjuntos de dados em que documentos relativos a “desempenho da gestão” estavam ao lado de documentos relativos a informação orçamentários (“despesa”), sendo classificados então como do tipo “Geral”. Também é frequente a presença de relatórios de gestão juntamente com documentos do tipo “pronunciamentos ministeriais”.

Tais situações criam uma espécie de “poluição”, em que os dados relevantes estão publicados, porém encontram-se pouco visíveis devido à grande quantidade de documentos e relatórios que dificultam a identificação das informações mais importantes para a devida prestação de contas.

O segundo tipo de conjuntos de dados mais frequente é “Programa”, com 19,7%. Tais conjuntos certamente são úteis no sentido de se compreender como se dão as políticas públicas, quais os seus objetivos e assim por diante.

Antes de analisarmos os outros três tipos, convém resgatar o Artigo 1º do Decreto 13.117/2011, que instituiu o Plano de Ação Nacional de Governo Aberto (grifo nosso):

Art. 1º Fica instituído o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto destinado a promover ações e medidas que visem ao incremento da transparência e do acesso à informação pública, à melhoria na prestação de serviços públicos e ao fortalecimento da integridade pública, que serão pautadas, entre outras, pelas seguintes diretrizes:

*I - aumento da disponibilidade de informações acerca de atividades governamentais, **incluindo dados sobre gastos e desempenho das ações e programas;***

II - fomento à participação social nos processos decisórios;

III - estímulo ao uso de novas tecnologias na gestão e prestação de serviços públicos, que devem fomentar a inovação, fortalecer a governança pública e aumentar a transparência e a participação social; e

IV - incremento dos processos de transparência e de acesso a informações públicas, e da utilização de tecnologias que apoiem esses processos.

O registro acima se faz necessário para identificarmos a centralidade dos conjuntos de dados de tipo “avaliação”, “despesa”, “desempenho da gestão” para as políticas de transparência.

Dito isso, retornemos a nossa análise.

Anotamos acima que os conjuntos do tipo “Geral” e do tipo “Programas” são os que aparecem mais frequentemente.

Por outro lado, os três tipos de conjuntos de dados mais relevantes para que a sociedade compreenda melhor o funcionamento da Administração Pública – “avaliação”, “desempenho do órgão” e “despesa” – aparecem com menor frequência.

“Avaliação” é o tipo mais infrequente. No universo analisado, apenas 6,5% dos conjuntos de dados apresentavam a efetividade de uma determinada política pública ou procuravam diagnosticar/avaliar o problema a ser enfrentado.

O segundo tipo menos usual é “desempenho da gestão”, que trata dos conjuntos de dados que informam o desempenho global do órgão. Esses são apenas 9,4% do total.

Reitere-se que, em algumas situações, os conjuntos de dados que se referiam ao desempenho do órgão encontravam-se ao lado de informações de outro tipo. Embora seja justo reconhecer que, nesses casos, o dado sobre desempenho está disponível, convém destacar que, devido à centralidade desse tipo de informação para a sociedade, o ideal seria que tais conjuntos de dados merecessem lugar de destaque e de exclusividade.

O item “despesa” é o terceiro mais frequente, representando 18,8% dos quase 7,5 mil conjuntos de dados catalogados.

O quadro abaixo apresenta os cinco órgãos que, proporcionalmente, apresentam a maior quantidade de conjuntos de dados sobre despesas (D), desempenho da gestão (DG) e Avaliações (A), no universo dos órgãos com ao menos 50 registros catalogados:

ÓRGÃO	D+DG+A
Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB	67,3%
Universidade Federal de Pelotas – UFPel	59,1%

Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE	53,7%
Controladoria-Geral da União – CGU	52,6%
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP	52,4%

E estes são os que apresentam a menor quantidade de conjuntos de dados sobre os três itens (D - despesas; DG - desempenho da gestão; e A - avaliações):

ÓRGÃO	D+DG+A
Ministério da Previdência Social	3,0%
Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC	9,9%
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul – IFRS	10,0%
Ministério do Trabalho e Emprego – TEM	12,3%
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Norte de Minas Gerais – IFNMG	13,5%

Considerações finais

Em um sistema óptico, a transparência é a propriedade de ser transparente. Isso quer dizer que o sistema permite que a luz vá de um ponto a outro, o que possibilita a visibilidade do conjunto. Transposto para o estudo das instituições e das relações políticas, o termo transparência pode designar “a característica de governos, empresas, organizações e indivíduos em serem abertos em relação a informações sobre planos, regras, processos e ações”, segundo definição da organização Transparência Internacional.

Já o Transparency Task Force, do Brookings Institute, define transparência como o grau no qual os "outsiders" (cidadãos ou partes interessadas, por exemplo) podem monitorar e avaliar as ações dos "insiders", tais como funcionários públicos e altos executivos (Kaufman, 2005).

Transparência, portanto, tem relação com a disponibilização de informação, mas também com a qualidade e o uso da informação. Assim, um sistema transparente deve ter ao menos duas características, quais sejam: “visibilidade” e “inferabilidade”. A visibilidade das informações é condição necessária para que um sistema seja transparente – mas é insuficiente.

A transparência não depende, apenas, de “quão visível” é a informação, mas também de “quão bem” a informação disponibilizada conduz a inferências adequadas. Dito de outra forma: um regime realmente transparente deve preocupar-se não só com a disponibilização de informações, mas em disponibilizá-las de maneira tal que elas sejam úteis para a formulação de inferências mais precisas e relevantes.

Nesse sentido, o quadro apresentado aqui apresenta lacunas consideráveis para que se possa atingir o nível de transparência apontado, por exemplo, na Lei de Acesso a Informação Pública ou no decreto que instituiu o Plano de Ação Nacional de Governo Aberto.

Conforme apontado acima, os formatos em que os dados são publicados não favorecem sua reutilização. Considerando-se os princípios dos dados governamentais abertos, tem-se que grande parcela dos dados publicados está fora do padrão recomendado.

No que respeita aos conteúdos publicados, ressalte-se que mais de metade dos conjuntos referem-se a tipos de dados diversos, categorizados aqui como “Geral”.

Embora se reconheça que muitos documentos relevantes estão disponíveis nos sítios oficiais dos órgãos da Administração Pública, a apresentação de dados de conteúdos muito diversos entre si pode levar ao desconhecimento em vez de mais esclarecimentos.

Não é recomendável que Relatórios de Gestão, por exemplo, estejam junto a arquivos como Pronunciamento Ministerial e outros tipos de documentos. Textos relevantes, como Planos de Desenvolvimento Institucional, seriam mais úteis caso estivessem em

seção exclusiva no sítio oficial – e não colocados ao lado de outros vários documentos institucionais de menor valia para o cidadão.

Ao elencar documentos importantes para o controle social ao lado de outros não tão centrais, prejudica-se a questão da visibilidade e dificulta-se a possibilidade de inferências – lembrando que esses dois aspectos são fundamentais para a concretização da ideia de transparência.

A baixa fatia de conjuntos de dados a respeito dos gastos percebidos pelos órgãos e dos relatórios de desempenho (tanto de políticas específicas como do órgão como um todo) também chamam a atenção. É recomendável um esforço maior para que mais conjuntos de dados sobre esses assuntos sejam disponibilizados. Com mais quantidade de informação sobre despesas e sobre desempenho, espera-se que se conheça com maior profundidade cada um desses temas.

A grande quantidade de dados encontrados e a existência de conjuntos de dados sobre avaliações, sobre gastos e sobre desempenhos demonstram que alguns passos estão sendo dados na direção correta. Ressalte-se ainda que a existência de conjuntos de dados equivalentes publicados em diferentes locais (sobreposição de publicação) não foi observada de maneira frequente – e nos poucos casos em que ocorrem pode-se afirmar que tal sobreposição é até desejável, uma vez que evita o deslocamento a diferentes sites em busca de dados.

No entanto, pode-se afirmar que há importantes lacunas no que diz respeito ao provimento de informação os órgãos públicos na Administração Pública Federal.

Referências

- CGU. Projeto CGU-Unesco Política Brasileira de Acesso a Informações Públicas: garantia democrática do direito à informação, transparência e participação cidadã.
<<http://www.cgu.gov.br/acessoainformacoes/destaques/projeto-cgu-unesco.asp>>
Acessado em 16 dez.2011
- CGU. The Open Government Partnership (OGP) – Parceria para Governo Aberto.
<<http://www.cgu.gov.br/PrevencaodaCorrupcao/AreasAtuacao/CompromissosInternacionais/outros-compromissos-open-government-partnership.asp>> Acessado em 16 dez.2011
- FOX, J. (2007) ‘The Uncertain Relationship between Transparency and Accountability’, *Development in Practice*, vol. 17, nos. 4 & 5, pp. 663–671
- GOVERNO FEDERAL. Decreto 6.921/2009: Dispõe sobre a simplificação do atendimento público prestado ao cidadão, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma em documentos produzidos no Brasil, institui a “Carta de Serviços ao Cidadão”. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6932.htm> Acessado por último em: 6 jan.2012
- GOVERNO FEDERAL. Decreto 13.117/2011: Institui o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto e dá outras providências.
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Dsn/Dsn13117.htm> Acessado em 6 jan.2012
- GOVERNO FEDERAL. Lei 12.527/2011: 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. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm>
Acessado por último em: 6 jan.2012
- KAUFMANN, Daniel; BELLVER, Ana. *Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications*. 2005, p. 4, tradução nossa
- MENDEL, T (2008)
<http://portal.unesco.org/ci/en/files/26159/126398551119freedom_information_

pt.pdf/freedom_information_pt.pdf> Acessado por último em 10.jan.2012

- MICHENER, G (2011). “Conceptualizing the Quality of Transparency”, paper apresentado na 1ª Conferência Global sobre Transparência, ocorrida na Rutgers University, Newark, em maio de 2011
- THOMAZ, K. P.; SANTOS, V. M. Metadados para o gerenciamento eletrônico de documentos de caráter arquivístico - GED/A: estudo comparativo de modelos e formulação de uma proposta preliminar. DataGramZero - Revista de Ciência da Informação, v. 4, n.4, 2003. <http://www.dgz.org.br/ago03/Art_04.htm>. Acessado em 13 dez.2011
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL. The Anti-Corruption Plain Language Guide. Jul. 2009. Página 44, tradução nossa