

# Fatores de sucesso na abertura de dados: o caso do Banco Central do Brasil

Wanessa Queiroz de Souza Oliveira<sup>1</sup>

Igor Ferraz da Fonseca<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Ministério das Comunicações, Brasília – DF, Brasil

<sup>2</sup>Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Brasília – DF, Brasil

O propósito deste artigo é explorar condicionantes de sucesso na abertura de dados por meio do estudo de caso do Banco Central do Brasil (BC), instituição que se destaca na Política de Dados Abertos da Administração Pública Federal (PDAEF). Buscou-se examinar o estado da arte no cumprimento da PDAEF e como o BC foi capaz de superar obstáculos comuns à administração pública federal (APF). O referencial teórico discute os conceitos de transparência e dados abertos governamentais, em suas potencialidades e limitações. Para servir como contraponto à experiência do BC, e com base em pesquisa bibliográfica, análise documental e nove entrevistas semiestruturadas, foi construído um tipo ideal de atuação dos órgãos do Poder Executivo federal na PDAEF. Os principais achados da pesquisa foram: (i) a cultura de transparência no BC possibilitou maior aceitação dos normativos relacionados à abertura de dados e menor resistência para que o Plano de Dados Abertos fosse bem executado. Inversamente, em muitos órgãos federais, a cultura de transparência parece não estar suficientemente disseminada; (ii) a atuação de servidores-chave no processo de abertura de dados do BC foi de grande relevância para o êxito da política. Em contrapartida, a alta rotatividade de pessoal na APF mostrou-se um dificultador na abertura de dados; (iii) o apoio da alta administração e o engajamento institucional se mostraram como fatores que favoreceram a Política de Dados Abertos no BC. No entanto, o tema parece ainda não ser tratado com a devida importância em muitas instituições federais.

**Palavras-chave:** dados abertos, lei de acesso à informação, transparência, Banco Central do Brasil

DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v72.i4.4535> | ISSN: 0034-9240 | E-ISSN: 2357-8017

[Submetido: 06 de março de 2020. Aprovado: 27 de abril de 2021.]



## Factores de éxito en la apertura de datos: el caso del Banco Central de Brasil

El propósito de este artículo es explorar los factores de éxito en la apertura de datos a través del caso del Banco Central de Brasil (BC), una institución que se destaca en la Política de Datos Abiertos de la Administración Pública Federal (PDAEF). Se examina el cumplimiento del PDAEF y cómo el BC fue capaz de superar obstáculos comunes a la Administración Pública Federal (APF). El marco teórico discute los conceptos de transparencia y datos gubernamentales abiertos. Como contrapunto a la experiencia de BC, y a partir de búsqueda bibliográfica, análisis documental y nueve entrevistas semiestructuradas, se construyó un tipo ideal de acción de los órganos de la APF en el PDAEF. Los principales hallazgos fueron: (i) la cultura de transparencia en el BC permitió una mayor aceptación de las regulaciones de apertura de datos y menos resistencia para que el plan de datos abiertos se ejecute bien. Por el contrario, en muchas agencias federales, la cultura de la transparencia no está suficientemente generalizada; (ii) el desempeño de los empleados clave en la apertura de datos de BC fue de gran relevancia para su éxito en la política. Por el contrario, la alta rotación de personal en la APF resultó ser un obstáculo para la apertura de datos; (iii) el apoyo de la alta gerencia y el compromiso institucional también demostraron ser factores que favorecieron la Política de Datos Abiertos en el BC. Sin embargo, el tema aún no parece ser tratado con la debida importancia en muchas instituciones federales.

**Palabras clave:** datos abiertos, ley de acceso a la información, transparencia, Banco Central de Brasil

## Success factors in opening data: the case of the Central Bank of Brazil

The purpose of this article is to analyze conditions of success in Open Data through the case study of the Central Bank of Brazil (BC), an institution that stands out in the Open Data Policy within the federal government. The study examines the state of the art in complying with the Open Data Policy on Federal Public Administration and how the BC was able to overcome obstacles common to the Federal Public Administration (APF). The theoretical framework discusses the concepts of transparency and open government data, in their potential and limitations. To counterpoint the BC experience - based on bibliographic research, document analysis and nine semi-structured interviews - an ideal type of federal institutions on the PDAEF was built. The main findings were: (i) the culture of transparency disseminated at BC enabled greater acceptance of data-opening regulations and less resistance to the institution's Open Data Plan, while in other federal agencies, culture of transparency does not yet seem to be sufficiently widespread; (ii) the performance of key employees in BC's data opening process was of great relevance to its policy's success. In contrast, high turnover in the Federal Public Administration proved to be a hindrance to Open Data; (iii) Top management support and institutional engagement also proved to be factors that favored the Open Data Policy at Central Bank, however, the issue does not yet seem to be properly addressed in many federal institutions.

**Keywords:** open data, access to information law, transparency, Central Bank of Brazil

## 1 Introdução

A abertura de dados é uma tendência mundial que cresceu na agenda da administração pública federal (APF) nos últimos anos. A ideia por trás desse impulso visa à promoção de governos transparentes, colaborativos e participativos (HILGERS; PILLER, 2011). Em 20 de setembro de 2011, oito países<sup>1</sup> assinaram a Declaração de Governo Aberto<sup>2</sup> e lançaram a Parceria para Governo Aberto (*Open Government Partnership – OGP*). A OGP é 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 (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2012).

A OGP<sup>3</sup> define governo aberto como aquele que promove projetos e ações que visam à promoção da transparência, à prestação de contas e responsabilização (*accountability*), ao incremento da participação cidadã e ao desenvolvimento de novas tecnologias, de modo a tornar os governos mais acessíveis e efetivos. No total, segundo dados da OGP, cerca de 70 países e 15 governos subnacionais assumiram mais de 2.500 compromissos para se tornarem mais abertos e transparentes.

No Brasil, a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI) estabelece, em seu artigo 8º, o dever dos órgãos e entidades públicas de promover a divulgação de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. Tais informações devem atender aos seguintes requisitos: possibilidade de acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos; estruturados e legíveis por máquina; acompanhados de detalhes sobre os formatos utilizados para estruturação da informação; autênticos, íntegros e atualizados.

Em continuidade aos avanços promovidos pela LAI, em maio de 2016, a Presidência da República instituiu a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal (PDAEF), por meio da publicação do Decreto nº 8.777/2016. Em seu artigo 9º, o decreto estabeleceu um prazo de 60 dias para que os órgãos e as entidades da APF direta, autárquica e fundacional publicassem o seu Plano de Dados Abertos (PDA) – documento orientador para as ações de implementação e promoção de abertura de dados, obedecidos os padrões mínimos de qualidade, de forma a facilitar o entendimento e a reutilização das informações.

<sup>1</sup> África do Sul, Brasil, Estados Unidos, Filipinas, Indonésia, México, Noruega e Reino Unido.

<sup>2</sup> A Declaração de Governo Aberto está disponível em: <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/central-de-conteudo/documentos/arquivos/declaracao-governo-aberto.pdf>

<sup>3</sup> <https://www.opengovpartnership.org/about/about-ogp>

Apesar dos avanços já conquistados, ainda há muito o que se aprimorar com relação à transparência e abertura de dados. Em julho de 2017, a Controladoria Geral da União (CGU) lançou o Painel de Monitoramento de Dados Abertos do Governo Federal, ferramenta que permite acompanhar o cumprimento da Política de Dados Abertos. O painel aponta que, mesmo após três anos da publicação do Decreto nº 8.777/2016, 40% das entidades do governo federal ainda não possuíam o seu PDA publicado com a previsão de disponibilização das suas bases.

A promoção da cultura de transparência tem sido um dos alvos de atuação de órgãos federais, em especial do Tribunal de Contas da União (TCU) e da CGU. Tal iniciativa é central para o avanço na PDAEF. Nessa linha, este trabalho busca agregar conhecimento sobre o tema, de modo a contribuir com a implementação da política, que ainda está em seu estágio inicial de maturidade.

A pesquisa tem caráter exploratório e levanta condicionantes de sucesso na abertura de dados por meio do estudo de caso do Banco Central do Brasil (BC), instituição que se destaca na PDAEF. Com o objetivo de se fazer um contraponto ao BC, este trabalho constrói um tipo ideal<sup>4</sup> de comportamento das instituições do Poder Executivo federal em sua atuação na PDAEF.

Tal comparação permite a identificação de formas de superação de obstáculos e de condicionantes que contribuem para o sucesso na implementação da política. O tipo ideal foi elaborado por meio de entrevistas com três servidores do Ministério da Economia (ME) e da CGU, além de pesquisa documental, especialmente por meio de acórdãos do TCU relacionados à abertura de dados em toda a APF. O estudo investiga o padrão de comportamento no Executivo federal em relação à abertura de dados.

A escolha do BC deve-se à sua experiência no tema. Para chegar ao atual nível de maturidade de transparência e abertura de dados, a instituição trilhou uma longa jornada de produção e publicação de informações. Este estudo analisou as etapas que a autarquia percorreu até os dias atuais e buscou discutir os principais fatores que possibilitaram seu sucesso na implantação de sua Política de Dados Abertos.

Para fins desta pesquisa, o sucesso é entendido não só como o cumprimento da obrigação legal de abertura de dados, mas como o engajamento da instituição na transparência ativa, a governança de dados estabelecida, as ações relacionadas à abertura

---

<sup>4</sup> Para Weber (1982), o tipo ideal designa o rol de conceitos que o especialista constrói para fins de pesquisa, cuja finalidade é servir de baliza para o cientista.

de dados que já foram promovidas e os resultados alcançados. Os critérios de sucesso considerados foram: quantidade, qualidade e relevância das bases publicadas; tempo que o tema tem destaque na instituição; reconhecimento, pelo governo e pela sociedade, do avanço da instituição na abertura de dados.

A pergunta de pesquisa que guia este artigo é: qual o estado da arte no cumprimento da PDAEF e como o BC foi capaz de superar obstáculos comuns à APF?

Para responder a essa pergunta, foram realizadas pesquisa bibliográfica, análise documental e nove entrevistas semiestruturadas realizadas com servidores do ME, da CGU e do BC. Foram analisados documentos de acompanhamento da política elaborados pelo ME e pela CGU, Acórdãos do TCU, apresentações, relatórios e portarias do BC.

É importante esclarecer que esta pesquisa se ateve aos aspectos de governança da informação para a abertura de dados. Não foram considerados o uso dos dados, a participação e o controle social na instituição. Apesar de serem aspectos tão importantes quanto a abertura dos dados em si, o recorte se deu pelo fato de muitas instituições ainda não terem conseguido superar etapas básicas, tais como dificuldades de organização interna para a publicação dos seus dados.

Uma primeira dimensão explorada na pesquisa trata da relevância da cultura de transparência da instituição na implementação da Política de Dados Abertos. Parte-se da hipótese de que a cultura de transparência ainda não está suficientemente disseminada de modo a motivar os diversos atores sobre os benefícios da abertura de dados.

Uma segunda dimensão analisa a relevância da atuação de servidores-chave na implementação da política e a importância do desenho institucional e do apoio da alta administração para o processo de abertura de dados. Ou seja, questiona-se a que ponto a estrutura de governança da instituição influencia sua atuação na Política de Dados Abertos.

As principais conclusões apontam que (i) a cultura de transparência disseminada no BC possibilitou maior aceitação dos normativos relacionados à abertura de dados e menor resistência para que o PDA da instituição fosse bem executado. Inversamente, em muitos órgãos federais, a cultura de transparência parece não estar suficientemente disseminada para motivar os diversos atores sobre os benefícios da abertura de dados; (ii) a atuação de servidores-chave no processo de abertura de dados do BC foi de grande relevância para o seu sucesso na política. Em contrapartida, a alta rotatividade de pessoal na APF mostrou-se um dificultador na abertura de dados; (iii) o apoio da alta administração e o

engajamento institucional também se mostraram como fatores que favoreceram a Política de Dados Abertos no BC. No entanto, o tema parece ainda não ser tratado com a devida importância em muitas instituições federais.

Por fim, apresenta-se a forma como o artigo está dividido. São quatro seções, além desta introdução e das conclusões. A segunda seção discute os conceitos de governo aberto e de dados abertos governamentais. A Seção 3 realiza a construção do tipo ideal na PDAEF, que tem o intuito de ser um modelo de comparação para o estudo de caso. Em seguida, a quarta seção traz o estudo do BC, explorando sua trajetória na temática de dados abertos até o fim de 2019. Finalmente, a Seção 5 apresenta a análise dos dados coletados, contrapondo o BC e o tipo ideal construído para a PDAEF.

## 2 Governo aberto e dados abertos governamentais

Nos últimos anos, as administrações públicas avançaram em direção a um modelo de gestão baseado em administração eletrônica ou *e-government*, enfatizando a prestação de serviços por meio digital. Na era da informação, das redes sociais e da sociedade interconectada, a ausência de um fluxo bidirecional de informações não ajuda a oferecer uma imagem de credibilidade e confiança das administrações públicas. Já que o conhecimento, a confiança e a participação dos cidadãos na vida pública estão diretamente relacionados à efetiva gestão pública e à responsabilização dos governos, tanto o Estado quanto os cidadãos podem ser beneficiados na sociedade da informação (GARCÍA, 2014).

A ideia de governo aberto tem se tornado extremamente popular entre políticos e formuladores de políticas, uma vez que se espera que traga benefícios como eficiência, redução da corrupção e aumento da legitimidade do governo. O termo é frequentemente usado para descrever iniciativas de publicação de documentos e informações públicas na Internet, facilitando o acesso à informação. As duas dimensões da abertura são transparência e participação. A transparência é definida como a possibilidade de observar os processos de tomada de decisão na administração pública, enquanto a participação se refere à oportunidade de interferir nesses processos de tomada de decisão (MEIJER; CURTIN; HILEBRANDT, 2012).

A temática de governo aberto é bastante ampla. Sem a pretensão de discutir suas múltiplas vertentes, este trabalho está centrado na discussão da publicação de dados abertos governamentais, que são, como defendem Gomes, Amorim e Almada (2018), promotores de transparência ao potencializarem as possibilidades de publicidade por meio da Internet.

Os conceitos de dados abertos e de transparência estão interligados devido à possibilidade de tornarem os dados governamentais acessíveis a todos, eliminando as restrições referentes à tecnologia, à legislação e à acessibilidade, garantindo o irrestrito acesso e a utilização dos dados pelos cidadãos (DINIZ, 2010; VAZ; RIBEIRO; MATHEUS, 2010). Segundo a Open Knowledge (2007), os dados abertos são aqueles que qualquer pessoa pode livremente acessar, utilizar, modificar e compartilhar para qualquer finalidade. São aqueles que as administrações públicas coletam no exercício de suas funções e, em seguida, os disponibilizam gratuitamente, para que possam ser usados por cidadãos e organizações para seus próprios fins. O termo aberto significa que qualquer pessoa pode usá-lo, reutilizá-lo e redistribuí-lo (GARCÍA, 2014).

Miranda (2011) afirma que a visão internacional que motivou a utilização das tecnologias e metodologias relativas aos dados abertos governamentais foi baseada em duas linhas de pensamento: (i) a ideia de que prover dados ao cidadão é um serviço público e que, portanto, os dados públicos devem ser disponibilizados; e (ii) a ideia de que a participação por parte dos cidadãos em uma rede social colaborativa traz resultados positivos para a sociedade e para o próprio governo

Um marco fundamental para o avanço do tema no Brasil foi a publicação da LAI. Essa lei, de nº 12.527/2011, estabelece, em seu artigo 8º, o dever dos órgãos e entidades públicas de promover a divulgação de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. Tais informações devem atender aos seguintes requisitos: possibilidade de acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos; dados estruturados e legíveis por máquina; apresentação de detalhes sobre os formatos utilizados para estruturação da informação; autênticos, íntegros e atualizados.

Os relatórios disponíveis no e-SIC<sup>5</sup> (Sistema Eletrônico de Serviço de Informação ao Cidadão) dão uma noção do crescimento e consolidação da LAI desde o início de sua vigência. Segundo informações do portal, de maio de 2012 até dezembro de 2019 surgiram 832.316 pedidos de acesso à informação, estando 99,99% deles respondidos. Em 2012 foram recebidos uma média mensal de 6.902 pedidos, enquanto a média mensal de pedidos de acesso à informação no ano de 2019 foi de 11.278.

Na sequência, dada a necessidade de se estabelecer os padrões, as tecnologias, os procedimentos e os mecanismos de controle necessários para atender às condições de disseminação e compartilhamento de dados e informações públicas, foi criada a

<sup>5</sup> [https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/relatorios\\_estatisticos.aspx](https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/relatorios_estatisticos.aspx). Acesso em 21/02/2020.

Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (Inda). A Inda visa garantir e facilitar o acesso pelos cidadãos, pela sociedade e, em especial, pelas diversas instâncias do setor público aos dados e informações produzidas ou custodiadas pelo Poder Executivo federal (BRASIL, 2012).

Na sequência, em maio de 2012, foi lançada a versão oficial do Portal Brasileiro de Dados Abertos<sup>6</sup>, que tem por objetivo ser o ponto central de acesso a dados públicos governamentais no Brasil. Como os recursos humanos e orçamentários para o projeto eram bastante reduzidos, o desenvolvimento do portal apoiou-se na colaboração de vários interessados da sociedade civil, nas diversas etapas de sua elaboração (BRASIL, 2016a).

Em 2015, o TCU (2015a) elaborou um relatório denominado “5 motivos para a abertura de dados na Administração Pública”, que apresenta as seguintes razões para que as organizações públicas invistam na abertura de dados: (i) exigência da sociedade por maior transparência na gestão pública; (ii) possibilidade de contribuição da sociedade com serviços inovadores para o cidadão; (iii) aprimoramento dos dados governamentais; (iv) viabilização de novos negócios; (v) cumprimento de obrigatoriedade legal.

Apesar dos aspectos eminentemente positivos e dos incentivos institucionais relacionados à transparência pública, é importante ressaltar que o tema é controverso. Licht (2014) aponta que o argumento de que a transparência é inerentemente positiva para as políticas públicas e para a boa governança nem sempre é confirmado em casos empíricos. Os efeitos da transparência variam significativamente de acordo com a confiança prévia dos cidadãos no processo de abertura de dados, com distintos padrões culturais, com questões relacionadas à tradução das informações e mesmo com distintas áreas de política pública.

Ademais, Oliveira (2020) aponta que não há consenso sobre os princípios que norteiam as iniciativas de governo aberto. Há ambiguidade conceitual, e o caráter politicamente correto domina os debates sobre transparência, sobretudo a partir da ótica de experiências coordenadas pelo Estado. Isso faz com que não haja um real esforço para avaliar a efetividade de tais iniciativas. Na análise de experiências empíricas levadas a cabo pela administração pública, é importante levar em conta as limitações e lacunas presentes na análise e na implementação de experiências de abertura de dados e de governo aberto. Uma das principais críticas é que os defensores do governo eletrônico muitas vezes direcionam suas ações e serviços aos cidadãos digitalmente incluídos, que, de ante-

<sup>6</sup> <http://dados.gov.br/> Acesso em 21/02/2020.

mão, possuem fácil acesso à internet e às plataformas e aplicativos por meio dos quais os serviços são ofertados, além de estarem familiarizados com a linguagem necessária para acessar tais serviços. São, então, subestimados os casos de desigualdade de acesso à internet, denominada como *gap* digital ou *digital divide* (NORRIS, 2001), em que os serviços digitais não podem ser utilizados por parcela da sociedade que não tem acesso à internet, ou mesmo por questões geracionais e por lacunas em relação à alfabetização digital (AVELINO; POMPEU; FONSECA, 2021).

A despeito do potencial democratizante de esforços em prol da transparência pública, Matheus e Janssen (2020) apontam que também há relatos de efeitos negativos oriundos de tais esforços, tais como: (i) a violação de privacidade, devido à divulgação de dados contendo informações confidenciais; (ii) o fato de que a liberação de grandes quantidades de dados governamentais pode resultar em sobrecarga de informações e erros; ou ainda (iii) uma diminuição da confiança no governo, resultante da abertura de dados e de uma maior transparência em torno de como o poder público funciona ou não funciona.

Grimmelikhuisen (2012) defende que as organizações governamentais são desmistificadas pela transparência. O autor alega que, se por um lado a transparência pode trazer honestidade, por outro lado os dados abertos podem ser utilizados pela mídia para explorar somente aspectos negativos que “dão notícia” e que, conseqüentemente, levam a uma cobertura negativa unilateral. Isso pode minar a confiança do cidadão e a legitimidade do governo em longo prazo, levando à desestabilização das instituições democráticas. A transparência inadvertida pode não só levar a uma pior qualidade na tomada de decisão, mas também a uma erosão na aceitação da decisão. Se as pessoas pudessem ver todos os erros nos bastidores do governo, isso poderia gerar desencantamento, diminuindo, assim, a confiança e a legitimidade dos governos. Tal fator pode se tornar um problema em espiral, resultando em tomadas de decisão mais defensivas e conformistas.

Lee (2018) corrobora esse entendimento e fala sobre a pseudotransparência, situação em que o governo parece ser transparente, mas fornece uma grande quantidade de informações incompreensíveis, contribuindo para uma ilusão de transparência. O autor ainda discute a transparência formal, implementada para cumprir requisitos legais e não para aumentar a confiança. Em contraste com a transparência efetiva, em que os cidadãos encontram utilidade na informação, aumentando a confiança do cidadão no governo. Se o poder público só desse atenção à transparência formal ou desse espaço à

pseudotransparência, os esforços empreendidos desempenhariam um papel limitado em conquistar a confiança do cidadão.

No intuito de perseguir uma transparência efetiva, o avanço histórico e conceitual sobre o tema permitiu a instituição da PDAEF, por meio do Decreto nº 8.777/2016. O decreto conceitua o PDA como: “documento orientador para as ações de implementação e promoção de abertura de dados de cada órgão ou entidade da administração pública federal, obedecidos os padrões mínimos de qualidade, de forma a facilitar o entendimento e a reutilização das informações”. Por meio dos PDAs, os órgãos se comprometem com a transparência ativa prevista na LAI e com a melhoria da sua gestão de informação. A análise da implementação dessa política será objeto da próxima seção.

### 3 Tipo ideal na política de dados abertos

Esta seção tem por objetivo elaborar um construto sobre o comportamento padrão do Executivo federal com relação à Política de Dados Abertos. Ele foi produzido a partir de Acórdãos do TCU em auditorias na APF publicados nos anos de 2014, 2015, 2016 e 2018, além de três entrevistas (realizadas entre os dias 10 e 26 de abril de 2019) com responsáveis pela gestão e acompanhamento da Política de Dados Abertos no ME e na CGU.

Os acórdãos possibilitaram traçar um breve histórico da evolução da temática de transparência e da abertura de dados na APF, sob a visão do órgão de controle externo. As entrevistas, por sua vez, permitiram uma visão do estado da arte da PDAEF e da evolução da elaboração dos PDAs pelos diversos órgãos do Executivo federal em 2019.

Os dados mostram que, a partir dos avanços conquistados pela LAI, a temática de transparência já é tratada com maior naturalidade na APF. No entanto, ainda assim há resistências, já que a cultura do sigilo continua sendo forte em determinadas áreas da Administração. As principais características do tipo ideal construído estão detalhadas em dois subitens. O primeiro traz a visão obtida a partir dos Acórdão do TCU, e o segundo traz a consolidação das entrevistas realizadas.

### 3.1 Implementação da política de dados abertos no governo federal pela ótica do controle externo

Em 2014, o TCU realizou a primeira fiscalização do tipo levantamento com o objetivo de conhecer iniciativas de publicação de dados abertos na APF. O resultado da fiscalização resultou no Acórdão nº 2569/2014<sup>7</sup>. As dificuldades relatadas pelos órgãos entrevistados quanto ao processo de abertura de dados foram: baixa sustentabilidade das iniciativas geradas, em especial das soluções construídas pela sociedade ou de forma colaborativa; falta de pessoal e de governança na gestão do processo; e falta de padronização (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014).

A conclusão do relatório do TCU (2014) é a de que, no cenário nacional, com a criação do Portal da Transparência<sup>8</sup>, com o advento da LAI, com a integração do Brasil à OGP, e com a criação da Inda e do Portal Brasileiro de Dados Abertos, o país tinha intensificado ações para a promoção da transparência, da prestação de contas, da participação popular na administração pública e, principalmente, da disponibilização de informações governamentais por meio dos dados abertos. No entanto, em que pese o trabalho já realizado, ainda havia muito a se fazer na direção de se estabelecer uma cultura de abertura de dados no Brasil. As ações realizadas ainda não se mostraram suficientes para a implementação e popularização do governo aberto no âmbito federal.

Já em 2015, em novo processo<sup>9</sup> de fiscalização, o TCU constatou significativa heterogeneidade do nível de abertura entre entidades da APF. Segundo o relatório (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2015b), apesar de serem observadas iniciativas interessantes, como o Portal da Transparência e o Portal Brasileiro de Dados Abertos, ficou patente a ausência de dados úteis à sociedade, em comparativo internacional, notadamente em áreas como mapas, registro de empresas, propriedade de imóveis, desempenho da saúde, estatísticas criminais, legislação e transporte público. Aqui, é possível afirmar que algumas práticas de transparência na APF podem ser consideradas formas de pseudotransparência e de transparência formal (2018), em que a preocupação maior é a disponibilização formal do dado, sem uma preocupação real sobre sua acessibilidade e utilidade social.

<sup>7</sup> Processo nº TC 005.003/2014-8.

<sup>8</sup> <http://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em 30/01/2020.

<sup>9</sup> Processo nº TC 019.861/2014-1.

Ainda em 2015, o TCU elaborou um novo relatório<sup>10</sup> de fiscalização, com o objetivo de avaliar a efetividade das iniciativas de abertura de dados governamentais conduzidas pelo Ministério da Educação (MEC), pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Nele, os técnicos (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2015c) defendem que as práticas de governança pública podem ser úteis na estruturação da abertura de dados.

Nesse mesmo relatório, o TCU (2015c) constata que a alta administração da organização possui papel fundamental na divulgação de dados públicos de maneira ampla e aberta. Boas práticas apontam o apoio da alta administração como um fator-chave para que programas de abertura de dados operem de maneira sustentável e sejam efetivos.

Apesar disso, verificou-se que as organizações fiscalizadas adotaram reduzido número de ações para dar suporte à divulgação de informações públicas na forma de dados abertos. E, por consequência, ainda havia poucos conjuntos de dados disponíveis e aderentes às boas práticas sobre o tema. Ainda havia muito a ser feito pelas organizações fiscalizadas para que pudessem disponibilizar, de maneira sustentável, informações de interesse geral e coletivo na forma de dados abertos, como preconiza a LAI (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2015c).

Em 2016, o TCU promoveu nova auditoria<sup>11</sup>, com o objetivo de avaliar a atuação do órgão central do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (Sisp) e da Inda na condução da PDAEF. O relatório (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2016) concluiu que a Secretaria de Tecnologia da Informação do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (STI/MP), tanto na condição de órgão central do Sisp quanto na de presidente do Comitê Gestor da Inda, tem considerado a abertura de dados como tema prioritário. A secretaria atuou para alavancar as ações de publicação, em formato aberto, de dados governamentais das organizações que integram o Poder Executivo federal, bem como para facilitar o acesso e incentivar a utilização desses dados pela comunidade usuária, embora ainda houvesse espaço para muitas melhorias.

Em 2018, o TCU produziu o Relatório Sistêmico sobre Transparência Pública<sup>12</sup>, permitindo identificar os avanços obtidos e os desafios a serem superados na área da transparência pública. O relatório evidencia problemas de disponibilidade, qualidade,

<sup>10</sup> Processo nº TC 008.801/2015-0.

<sup>11</sup> Processo nº TC 034.896/2015-5.

<sup>12</sup> Processo nº TC 023.148/2018-7.

acessibilidade e aderência das informações públicas aos princípios de dados abertos. Tais constatações são recorrentes nas fiscalizações realizadas pelo TCU. O índice integrado de governança e gestão pública (iGG) expõe esses problemas. A análise dos portais eletrônicos dos órgãos federais reforça o fato de que as falhas na divulgação, quando não se leva em consideração os usuários das informações, prejudicam a atuação dos órgãos de controle e do controle social (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2018).

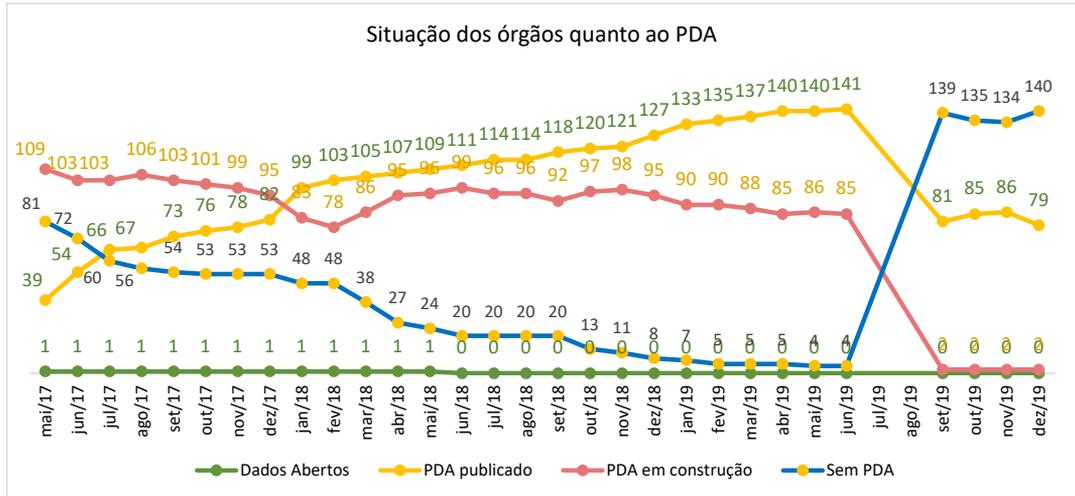
Entre os órgãos e entidades públicas, verificou-se que a ampla maioria ainda não alcançou o nível mais avançado na adoção da promoção da transparência, responsabilidade e prestação de contas, e que 73% das entidades que responderam ao TCU, de um total de 488 respostas recebidas, ainda se encontram em estágio inicial na adoção dos princípios de dados abertos.

Assim sendo, o Tribunal entendeu que, com vistas a ampliar a transparência da ação administrativa, é necessário disseminar um modelo de dados abertos e aperfeiçoar as ferramentas de pesquisa disponibilizadas aos cidadãos; fortalecer os mecanismos internos de governança; e capacitar as organizações públicas federais para a classificação adequada das informações com relação ao sigilo. Para isso, foram recomendadas ações de disseminação, orientação e capacitação.

### **3.2 Desafios para a política de dados abertos: a visão de gestores públicos federais**

Os órgãos responsáveis pelo monitoramento e pela gestão da PDAEF (a CGU e a Secretaria de Governo Digital do ME) são um pouco mais otimistas com relação à evolução da temática. O Gráfico 1 mostra o quantitativo de órgãos que publicaram seus PDAs de maio de 2017 a fevereiro de 2019.

Gráfico 1 | Evolução da produção de PDAs



Fonte: CGU – Relatório interno, não publicado. Dados coletados pelos autores.

Após três anos de vigência do Decreto nº 8.777/2016, é consenso entre os entrevistados que, apesar dos avanços ainda necessários, houve uma considerável evolução na política. Até junho de 2019, apenas quatro órgãos não tinham iniciado a elaboração do seu PDA. Isso significa que todos os demais já internalizaram, de alguma forma, o tema, mesmo não tendo conseguido concluir o plano. A partir de julho de 2019, nota-se uma queda brusca na quantidade de PDAs publicados devido ao prazo de vigência expirado de diversos planos. Os órgãos com PDA expirado, que não publicaram um novo, passam a ter *status* de “SEM PDA” até nova publicação. Os órgãos que, após terem um primeiro PDA vencido, já apresentaram outra versão à CGU, porém com pendências de conteúdo, ficaram com o *status* de “PDA em construção”.

Segundo os entrevistados, os principais problemas alegados pelas instituições que ainda não publicaram seu PDA são o entendimento do que sejam dados abertos e a desmistificação de que dados abertos sejam um assunto da unidade de tecnologia da informação (TI). Alegam também problemas de orçamento e de pessoal, além da alta rotatividade do responsável no órgão pela temática.

Um ponto bastante relevante que impacta a abertura de dados é a cultura de sigilo, que é muito comum na burocracia. Os órgãos têm dificuldades com a classificação das informações e tendem a não disponibilizar as bases, alegando sigilo ou informações

personais, quando o correto seria ter um tratamento no campo específico da base onde há a restrição e abrir os demais dados.

A falha na gestão da informação também é um obstáculo. Em geral, a APF não possui política de governança de dados. Já há uma evolução quanto ao tema e um esforço de algumas áreas em se conscientizar a respeito da importância dos dados e de sua organização, mas, de um modo geral, o Executivo federal ainda está trilhando os primeiros passos dessa jornada. A realidade mais comum é o órgão não ter um inventário de dados mapeado, ou seja, não saber quais são todas as bases que possui ou quem são seus responsáveis, para identificar quais seriam as de interesse público para abertura.

A delegação da responsabilidade pela elaboração do PDA para a unidade de TI, como dito anteriormente, é uma prática comum e que compromete não só a produção do plano como a sua execução. Isso porque a TI, de um modo geral, não tem a visão da área de negócio sobre as bases e sua relevância para a sociedade. Isso envolve especialmente dois problemas: (i) a dificuldade da TI em se articular com as demais áreas da instituição para a elaboração do plano; (ii) a tendência de priorização das bases que estão tecnicamente mais preparadas para a abertura e não das mais relevantes.

Em linha com esse ponto, há também uma dificuldade de ordem técnica relacionada aos sistemas legados<sup>13</sup> que não foram concebidos para abertura de dados. Sendo assim, a higienização e preparação das bases envolve tempo e custo. Tal dificuldade traduz as preocupações externadas por Silva e Dominguez (2017), que apontam que ineficiências em torno dos formatos dos arquivos geram consequências negativas quanto à usabilidade dos dados, em mais um passo em direção à pseudotransparência (LEE, 2018). Há também os casos em que as bases de dados estão sob a custódia de empresas públicas de TI e essas empresas cobram valores altos para a extração dos dados.

Existe ainda uma preocupação de que o dado disponibilizado pode se reverter em uma narrativa contra o governo, o que se transforma em mais um motivo para a resistência com relação à abertura dos dados. Essa preocupação está em linha com as ponderações de Grimmelikhuijsen (2012), que mostram que alguns usos viesados da transparência podem comprometer a legitimidade da administração e minar a confiança dos cidadãos no governo.

---

<sup>13</sup> São sistemas antigos que ainda fornecem serviços de negócio essenciais e armazenam informação em formatos ultrapassados.

Em termos de lições aprendidas, os principais aspectos indicados pelos entrevistados estão reunidos no Quadro 1:

### Quadro 1 | Principais lições aprendidas na política de dados abertos

1.	Transformar o processo de abertura de dados em um plano trouxe resultados positivos, pois materializa o processo e traz a discussão para todas as instituições, mesmo as que não estão inicialmente preparadas para tal. Isso pode ser verificado na evolução do número de bases publicadas.
2.	A transparência gera melhoria na qualidade do dado, pois a instituição tem uma maior preocupação em relação às informações nas bases que serão abertas e a própria sociedade consegue apontar discrepâncias nos dados e solicitar a verificação.
3.	A construção de um inventário de bases nos diferentes órgãos propicia a racionalização dos sistemas, indicando quais interfaces podem existir entre os sistemas e como se trabalhar a interoperabilidade de forma a facilitar o cruzamento das bases.
4.	Um ponto de melhoria é o foco na quantidade e não na relevância dos dados a serem abertos. Inicialmente, preocupou-se muito com a abertura de dados no sentido de uma transparência formal e não houve reflexão a respeito da utilidade daquelas bases para a sociedade. Essa é uma questão que a Inda já procurou mudar e, no modelo atual de PDA, é obrigatória uma consulta pública para validação da priorização de bases a serem abertas.
5.	Outra lição aprendida é a de que a quantidade de acessos à base não significa, necessariamente, qualidade. Às vezes, uma base pouco acessada agrega um valor mais relevante que outra com milhares de acessos. Por isso, é muito importante avaliar a utilização dos dados disponibilizados e o quanto isso impacta tanto no controle social como na melhoria da gestão.
6.	Uma boa prática é o envolvimento de toda a instituição na elaboração do PDA, por meio de formalização ou não de um grupo de trabalho, com estabelecimento de prazos e entregas.
7.	A inclusão no plano de melhorias contínuas do que já está disponibilizado e de ações de divulgação dos dados publicados é outra boa prática que já foi incorporada ao novo modelo de PDA. Essa prática vem ao encontro da superação de uma falha na política, que é a falta de fomento ao uso dos dados.

Fonte: elaborado pelos autores.

Por fim, os três entrevistados fizeram uma análise do avanço da pauta de transparência no governo federal. A avaliação geral é de que o saldo é positivo. Alguns órgãos ainda são bastante resistentes, mas essa realidade se reduz a cada dia. Já é possível observar uma evolução em termos da transparência. Na opinião dos entrevistados, o Brasil se destaca como referência, pois contaria com um arcabouço legal e instrumental amplo e relevante relacionado ao tema.

Um dos motivos alegados pelos entrevistados para a resistência à transparência dos dados governamentais é a preocupação a respeito de como ou para que a informação será utilizada. A LAI cumpriu um papel importante na quebra dessa resistência, mas isso varia de instituição para instituição.

De todo modo, é possível afirmar que o acesso à informação pode ser considerado uma política que deu certo. De mais de 800 mil pedidos de acesso à informação feitos via LAI, 99,99% deles estão respondidos (conforme relatórios do e-SIC citados na seção 2). Os entrevistados afirmaram que esperam alcançar esse mesmo grau de avanço para a PDAEF.

Por fim, o comportamento padrão do governo federal perante a Política de Dados Abertos, de acordo com as entrevistas e Acórdãos do TCU, está sumarizado no Quadro 2:

## Quadro 2 | Construto do tipo ideal na Política de Dados Abertos

<p style="text-align: center;"><b>Quanto à cultura da transparência:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• As instituições geralmente têm contato com a temática da transparência pela obrigação de cumprimento da LAI, mas ainda não estão plenamente preparadas para a abertura de dados.</li> <li>• A cultura de transparência varia muito, a depender da instituição, mas, via de regra, ainda há resistências.</li> <li>• A cultura do sigilo predomina em determinadas áreas, especialmente aquelas relacionadas à segurança nacional ou ao sigilo bancário.</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Quanto à influência de servidores-chave no processo:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Existe alta rotatividade dos servidores que tratam da temática de abertura de dados, o que gera retrabalhos e a necessidade de novos alinhamentos para a elaboração do PDA</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Quanto ao desenho institucional e apoio da alta administração:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A responsabilização pela confecção do PDA é frequentemente delegada à TI ou à área que atende ao Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), sem o engajamento de toda a instituição e, por consequência, sem a devida priorização do tema.</li> <li>• Nota-se a ausência de papéis e responsabilidades definidos para a abertura de dados – indício de que o tema ainda não é tratado com a devida importância pela alta administração.</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Outras constatações:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• É frequente a preocupação com a transparência formal, em que a ênfase é na priorização de bases mais fáceis de serem abertas, em detrimento das mais relevantes.</li> <li>• Em muitas bases, é notada a baixa qualidade dos dados.</li> <li>• Ainda persistem bancos de dados de sistemas legados que não cumprem os requisitos de dados abertos, denotando formas de pseudotransparência.</li> <li>• As práticas de governança de dados ainda estão bastante insipientes e a gestão da informação é falha.</li> </ul>

Fonte: elaborado pelos autores.

A partir do construto de tipo ideal referente à PDAEF, a próxima seção analisará o caso do BC.

## 4 A Política de Dados Abertos do Banco Central do Brasil

Esta seção explora a experiência do BC em sua governança de dados e na Política de Dados Abertos. Para tanto, foram utilizados o Relatório do Grupo de Trabalho Interdepartamental sobre Governança de Dados (BANCO CENTRAL, 2012), portarias e normativos relacionados ao tema, documentos relacionados a apresentações realizadas em seminários externos e seis entrevistas concedidas por servidores que atuaram ativamente na condução da Política de Dados Abertos no BC. As entrevistas foram realizadas entre os dias 07 de junho e 29 de julho de 2019.

A seção está dividida em duas subseções. A primeira relata a experiência do BC até a publicação do Decreto nº 8.777/2016. A segunda foca no período posterior à publicação do decreto. Maior ênfase é dada ao período compreendido entre a entrada em vigência da LAI (maio de 2012) e 2019. De um modo geral, identifica-se que o processo de abertura de dados no BC foi incremental. Não são percebidas grandes guinadas na trajetória da política, mas avanços e pequenos saltos contínuos que elevaram a política do BC a um novo patamar, quando comparado ao padrão da APF.

### 4.1 Primeira fase: período até o Decreto nº 8.777/2016

A preocupação da autarquia com a temática da transparência não é recente. Segundo entrevistados, dada a atuação específica da autarquia, a transparência se fez um valor fundamental para dar credibilidade e conquistar a confiança dos agentes de mercado. Desde a sua criação, o BC tem a responsabilidade institucional de produzir e publicar dados. De fato, conforme relatam entrevistados, essa atividade é anterior ao surgimento do BC. Antes da criação do BC, o Banco do Brasil era responsável por uma série de atividades que depois ficaram a cargo da autarquia criada, ao final de 1964. A produção e publicação de estatísticas é uma dessas atividades. As séries temporais de dados econômicos estão disponíveis no site do BC desde que o uso da internet se popularizou. Ou seja, desde a sua criação, existe no BC certa preocupação com a transparência ativa.

No entanto, apesar de existir a preocupação com a divulgação de dados, transparência não era “a palavra da moda” até então. O que existia era uma preocupação

clara com a comunicação, necessária para a realização da política monetária. Sendo assim, a comunicação sempre foi uma diretriz dentro do banco. A produção de informações servia para mostrar quais dados levaram a autarquia a tomar suas decisões, além de deixar disponíveis tais informações para os agentes de mercado, de modo a resolver problemas de assimetria de informação ou evitar informações privilegiadas para determinados nichos do mercado.

Entrevistados acrescentam que a evolução do conceito de comunicação para transparência foi um processo gradativo que acompanhou as iniciativas de abertura e *accountability* adotadas pelo governo federal a partir de 2008. No momento em que o governo federal passou a discutir esse tema e que organismos internacionais priorizaram a transparência, aumentou a preocupação com a forma em que a comunicação era feita para fins de transmissão de política monetária. Os conceitos começaram a convergir em direção a uma política de abertura.

A adoção do regime de metas para inflação pressupõe uma postura de elevada transparência para favorecer, pela consolidação de um “jogo cooperativo” entre a autoridade monetária e os agentes econômicos, a convergência das suas expectativas inflacionárias para a meta perseguida pelo BC. Esse foi mais um motivo para que a alta administração se preocupasse crescentemente com a temática da transparência. Nesse contexto, a autarquia precisou abrir-se para viabilizar interlocução com outros atores públicos e privados, de modo cada vez mais intenso, para poder alcançar os seus objetivos institucionais.

Como consequência desse movimento, o banco incluiu a transparência como um dos principais valores do seu Planejamento Estratégico (2010-2015), em um evento crítico para o trajeto da abertura de dados na instituição. O documento traz a seguinte definição de transparência: “Informar, interna e externamente, sobre decisões de políticas e procedimentos, de forma aberta, clara e em tempo oportuno, observadas as restrições de ordem legal ou de caráter estratégico”. Desde então, o tema é tratado de forma diferenciada pela autarquia. A alta administração se conscientizou, segundo os entrevistados, de que para ser uma instituição de excelência é necessário ser transparente e ter uma boa comunicação.

A entrada em vigor da LAI foi um choque de cultura no banco, e um momento chave para a trajetória da Política de Dados Abertos. Até então, os servidores escreviam os seus relatórios e pareceres sem a preocupação de que aquilo poderia vir a se tornar público. No

entanto, a alta administração do BC tinha o entendimento de que o cumprimento desse normativo era uma obrigação moral da instituição, pelo volume de informação que circulava na autarquia. Assim, a temática se tornou um mandato na agenda dos presidentes Alexandre Tombini e Ilan Goldfajn, conforme destacam os entrevistados. Houve o reforço para que toda e qualquer informação produzida, a não ser que se enquadrasse em alguma das hipóteses legais de restrição de acesso, fosse pública. Os novos diretores incorporaram esse *modus operandi* de atuação. Sendo assim, termos como LAI, classificação, informação sigilosa, transparência ativa tornaram-se parte recorrente do vocabulário da alta administração, e, conseqüentemente, foram incorporados pelos demais servidores.

Em setembro de 2012, em linha com os preceitos da LAI e da OGP, o Banco Central instituiu a área de Relacionamento Institucional e Cidadania (Direc), com a finalidade de consolidar práticas corporativas aderentes aos princípios de transparência e de participação social, com instrumentos voltados ao aprimoramento da gestão pública. Várias providências alinhadas ao processo de promoção da transparência ativa foram adotadas sob a coordenação da Ouvidoria, como: (i) a definição de processo de trabalho para sua ampliação a partir da percepção de dados mais demandados pela sociedade; (ii) a criação da Área de Acesso à Informação na página do banco na internet; e (iii) a divulgação da Carta de Serviços ao Cidadão (BANCO CENTRAL, 2016).

Entre os anos 2011 e 2012, o banco começou a se preocupar com o custo de observância que a instituição impunha a seus regulados no cumprimento de determinações normativas para prestação de informações. Tais custos significariam maiores taxas para os clientes do Sistema Financeiro Nacional (SFN). Como consequência, a Portaria nº 72.347 de 21, de agosto de 2012, constituiu Grupo de Trabalho Interdepartamental (GTI) com o objetivo de elaborar proposta para aprimoramento do processo de governança da informação no BC e propor medidas para redução dos custos de observância e operacionais no âmbito do SFN (BANCO CENTRAL, 2012). Os resultados obtidos no GTI foram primordiais para abertura de dados na autarquia.

Após 90 dias de trabalho, o GTI, coordenado diretamente pelo secretário executivo, apresentou um relatório que apontava uma série de riscos e deficiências do BC na gestão da informação. Problemas de fluxo de informações traziam riscos à instituição, pois afetavam a eficiência operacional e poderiam causar danos à reputação do banco junto ao SFN e à sociedade. Havia problemas na qualidade dos dados utilizados e problemas causados pela falta de processos de governança da informação (BANCO CENTRAL, 2012).

A partir das recomendações feitas pelo GTI, foi instituída a Política de Governança da Informação (PGI) com estrutura própria de funcionamento, a figura dos agentes de curadoria dos dados e o Escritório de Governança da Informação. A PGI representou um momento crítico, alterando o patamar do processo de abertura de dados no banco. Ela foi instituída pela Portaria nº 75.113, de 19 de fevereiro de 2013, e estabeleceu como objetivo implementar um novo modelo de governança de informações no BC que assegurasse o aumento da eficiência na gestão de dados e minimizasse seus riscos operacionais (BANCO CENTRAL, 2012).

Desde então, o Escritório de Governança da Informação tem tido uma atuação fundamental, por meio das seguintes atividades: (i) capacitação e apoio à atuação dos curadores; (ii) assessoria e secretariado do CGI; (iii) coordenação do Conselho de Curadores; (iv) gestão do Catálogo de Informações e do Portal de Governança da Informação; (v) execução de iniciativas de qualidade de dados; (vi) acompanhamento do Plano de Dados Abertos e gestão da plataforma de dados abertos (RUBERG, 2017).

Em 2015, o escritório de governança da informação já havia avançado nos aspectos de captação da informação, catalogação e gestão da qualidade. Então, foram discutidas novas possibilidades de avanço na divulgação de dados, e, para isso, deveriam estruturar melhor o que estava disperso no site do banco, em diferentes formatos. Desse modo, o Escritório da Informação apresentou uma proposta de melhoria para o ouvidor, que orientou a realização de uma pesquisa, em 2016, com os curadores da informação (responsáveis pelas informações de determinada unidade), acerca das oportunidades de transparência ativa. Assim, quando ocorreu a publicação do Decreto nº 8.777/2016, que instituiu a PDAAF, o BC já tinha os seus dados catalogados e o mapeamento das bases que já poderiam ser publicadas em formato aberto. Ou seja, enquanto todo o governo federal foi pego, de certo modo, de surpresa, com uma obrigação legal de produzir um plano para abertura de seus dados, o BC estava com os trabalhos de organização interna e de estruturação de suas informações concluídos.

#### **4.2 Segunda fase: período posterior ao Decreto nº 8.777/2016**

Logo após a publicação do Decreto nº 8.777/2016, o BC constituiu um grupo de trabalho, sob a coordenação de seu ouvidor, para o levantamento e a priorização das bases a serem abertas. A autarquia fez contato com o então Ministério do Planejamento (atual

ME), que ministrou uma oficina com os curadores da informação das áreas mais envolvidas com publicação de dados, de modo que pudessem entender qual era a expectativa para o cumprimento do decreto. Coincidentemente, o BC estava fazendo uma revisão normativa geral de sua PGI, com a proposição de alterações. Aproveitando a revisão, o BC incorporou as exigências do decreto nessa nova versão de seu normativo. A atualização da PGI foi publicada na Portaria nº 90.187, de 17 de agosto de 2016. E ela foi a referência para o PDA do BC (PDA/BC 2016-2019).

O PDA/BC 2016-2019<sup>14</sup> foi o instrumento que viabilizou o planejamento e a coordenação das ações para a abertura das bases de dados para o período de julho de 2016 a dezembro de 2019. A duração do PDA esteve alinhada com os prazos do Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTI) e do Planejamento Estratégico. Dada a relevância da abertura de bases de dados nas ações de transparência do banco, foi criado, no âmbito do CGI, o Subcomitê de Transparência e Dados Abertos (STDA), coordenado pelo ouvidor, na qualidade de Autoridade de Monitoramento da LAI no BC. O subcomitê é responsável pela elaboração, pela manutenção, pela divulgação e pelo acompanhamento da implementação do PDA/BC (BANCO CENTRAL, 2016).

O STDA é o braço executor da Política de Dados Abertos. Em termos de organização institucional, é comum, no BC, a criação de subcomitês técnicos vinculados a um comitê mais estratégico. Essa forma de atuação, segundo os servidores entrevistados, tem o objetivo de dar mais foco e racionalidade para a execução de tarefas específicas. Nomeia-se um corpo técnico com um nível hierárquico menor, mas com mais condições de se dedicar à pauta e com conhecimentos técnicos específicos. E, após a discussão do subcomitê, leva-se uma proposta para deliberação superior.

Assim, a estratégia para abertura de dados envolveu duas linhas de ação: (i) estabelecer, no âmbito do STDA, critérios de priorização das bases a serem abertas; (ii) priorizar as informações que já eram disponibilizadas pela autarquia e estavam mais próximas do formato aberto (BANCO CENTRAL, 2016).

Então, em novembro de 2016, o Portal de Dados Abertos do Banco Central foi publicado já com 457 conjuntos de dados e atingindo 3.104 conjuntos disponíveis em 2019.

O BC promoveu um processo contínuo de abertura de dados com uma série de ações de disseminação. Foram realizadas oficinas entre o final de 2016 e o início de 2017,

<sup>14</sup> <https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/dadosabertos>

diversas ações de capacitação e duas edições do Seminário de Curadoria da Informação (RUBERG, 2017). Ademais, ocorreram ações de conscientização com praticamente todas as unidades do banco – momento-chave na promoção da cultura de transparência da instituição.

Foi desenvolvida uma “plataforma ágil de serviços de dados” batizada de Olinda. A plataforma reduz radicalmente o custo e o tempo necessário para a criação de serviços de dados, pois permite que os usuários especifiquem completamente os serviços, sempre que for necessária a criação de uma nova base. Desse modo, a base já nasce seguindo todos os requisitos de dados abertos. À Plataforma Olinda se soma o Sistema Gerenciador de Séries Temporais (SGS), que já era utilizado pela área de estatísticas do BC.

O próximo passo no processo de abertura de dados foi a promoção do engajamento no uso dos dados publicados. Em junho de 2018, a autarquia lançou, em parceria com a Fundação Lemann e a Federação Nacional de Associações dos Servidores do BC, o CidaData<sup>15</sup>, um concurso com o objetivo de premiar os melhores aplicativos para dispositivos móveis que utilizassem os dados abertos do BC e que fossem uma solução inovadora para contribuir com o fortalecimento da cidadania financeira no Brasil (BANCO CENTRAL, 2018a). O concurso promoveu o engajamento entre os curadores de dados e os usuários.

No momento de realização da pesquisa, os próximos desafios a serem superados eram a publicação de dados semiestruturados, de relatórios, de atas e de normativos em formato aberto, bem como do lançamento de uma nova plataforma de informações de risco de crédito e de mercado, composição do capital, indicadores prudenciais, entre outros.

A partir do levantamento dos pontos mais relevantes da Política de Dados Abertos no BC, o Quadro 3 sintetiza os principais fatores que contribuíram para o seu sucesso.

<sup>15</sup> <http://www.cidadata.com.br/>. Acesso em 31/01/2020

### Quadro 3 | Fatores que contribuíram para o sucesso da Política de Dados Abertos no Banco Central do Brasil

<b>Quanto à cultura da transparência:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cultura de transparência consolidada na instituição, que mesmo antes da LAI já atuava em ações de divulgação de informações.</li> <li>• A inclusão da transparência como valor fundamental no Planejamento Estratégico é um indicativo importante da relevância dada ao tema.</li> </ul>
<b>Quanto à influência de servidores-chave no processo:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Servidores engajados com a abertura de dados, representados, especialmente, pela Chefe do Escritório de Governança da Informação, e pelo Chefe da Ouvidoria.</li> </ul>
<b>Quanto ao desenho institucional e apoio da alta administração:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoio ativo da alta administração para a Política de Governança de Dados e para a temática da transparência e acesso à informação.</li> <li>• Inclusão da transparência como um dos principais valores do Planejamento Estratégico (2010-2015) e nos planejamentos subsequentes.</li> <li>• Engajamento de toda a instituição, na figura dos curadores da informação, para abertura de dados.</li> </ul>
<b>Outras constatações:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• O BC já possuía uma estrutura de governança da informação consolidada antes mesmo da publicação do Decreto nº 8.777/2016, que instituiu a PDAEF.</li> </ul>

Fonte: elaborado pelos autores.

## 5 Conclusões

Esta pesquisa teve como objetivo analisar a abertura de dados no Poder Executivo federal brasileiro de modo a identificar condicionantes de sucesso e formas de superação de suas limitações. Para tanto, realizou-se uma reflexão sobre o estado da arte na implementação da Política de Dados Abertos no Governo Federal e quais foram os principais fatores que permitiram ao Banco Central do Brasil se descolar do padrão observado na administração pública federal.

Uma das hipóteses investigadas, e que se provou correta, é a de que um dos fatores de sucesso na Política de Dados Abertos do BC é a forte cultura de transparência disseminada na instituição. Outro ponto constatado foi a importância da atuação de servidores-chave e o apoio da alta administração. O Quadro 4 mostra o comparativo entre o construto de tipo ideal e o estudo de caso realizado.

**Quadro 4 | Comparativo entre o construto do tipo ideal da APF e o BC**

Tipo ideal da APF	Banco Central do Brasil
<b>Quanto à cultura da transparência:</b>	
Via de regra, ainda há resistência com relação à transparência.	Cultura de transparência já bem consolidada na instituição
Cultura do sigilo predomina, especialmente em áreas relacionadas à segurança nacional ou ao sigilo bancário.	Inclusão da transparência como valor fundamental no Planejamento Estratégico do BC.
<b>Quanto à influência de servidores-chave no processo:</b>	
Alta rotatividade dos servidores que tratam da temática de abertura de dados, gerando retrabalhos e necessidade de novos alinhamentos para a elaboração do PDA.	Servidores efetivos engajados com a abertura de dados, representados, especialmente, pela Chefe do Escritório de Governança da Informação e pelo Chefe da Ouvidoria.
<b>Quanto ao desenho institucional e apoio da alta administração:</b>	
Indícios de que o tema ainda não é tratado com a devida importância pela alta administração.	Apoio da alta administração para a Política de Governança de Dados e para a temática da transparência.
Responsabilização pela confecção do PDA delegada à TI ou ao SIC, sem o engajamento de toda a instituição e sem a devida priorização do tema.	Engajamento de toda a instituição, especialmente na figura dos curadores da informação.
<b>Outras constatações:</b>	
Práticas de governança de dados ainda são bastante incipientes e a gestão da informação é falha.	Estrutura de governança da informação já consolidada antes mesmo da publicação do Decreto nº 8.777/2016.
Bancos de dados de sistemas antigos que não cumprem os requisitos de dados abertos.	Solução do problema de preparação das bases para abertura por meio da Plataforma Olinda.
Priorização de bases mais fáceis de serem abertas em detrimento das mais relevantes e baixa qualidade dos dados.	Priorização de bases mais fáceis de serem abertas como forma de incentivo às demais unidades para publicação de seus dados.

Fonte: elaborado pelos autores.

Não fez parte do escopo desta pesquisa a análise do uso dos dados publicados e a participação social no processo. No entanto, tais temas foram mencionados pelos entrevistados e mostraram-se de grande relevância para pesquisas futuras. Há um entendimento geral entre os entrevistados de que o movimento de abertura de dados só faz sentido se a sociedade e o próprio poder público puderem usufruir das informações disponíveis. A agenda de divulgação e incentivo ao consumo dos dados disponíveis no Portal de Dados Abertos é uma pauta prioritária relatada tanto pela CGU, órgão responsável pelo monitoramento da política, quanto pelo Banco Central, órgão com a maior quantidade de bases publicadas.

O Brasil tem um potencial ainda não explorado de consumo dos seus dados abertos. O uso desses dados pela sociedade pode gerar benefícios para o governo, pois é uma forma de melhorar a qualidade dos dados publicados e de ter uma segunda checagem sobre a acurácia das informações. Além disso, a exploração comercial dos dados abertos tende a estimular a economia, na medida em que agentes econômicos privados os utilizam na criação de novos processos de negócio e na otimização dos processos existentes.

Por fim, cabe fazer uma ressalva de que, no momento de finalização deste trabalho, o Brasil vivenciava tentativas de recuo com relação à transparência e à abertura de dados. A título de ilustração, cita-se a exoneração do Presidente do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) após a divulgação dos dados relativos ao desmatamento de julho 2019 comparada ao mesmo mês de 2018 (ENTIDADES..., 2019). É possível citar também a alteração na Comissão de Mortos e Desaparecidos Políticos, após declaração do Presidente da República que contrariava documento oficial divulgado pela comissão (GOVERNO..., 2019). Porém, a despeito desses ataques, os normativos vigentes e os compromissos internacionais já assumidos permitem acreditar que a temática não sairá da agenda do Estado.

Por esse motivo, o conhecimento da experiência do BC na Política de Dados Abertos se faz bastante relevante, pois tem o potencial de incentivar outras instituições que ainda encontram dificuldades no tema. Algumas das boas práticas e lições aprendidas merecem destaque, tais como: (i) a criação de grupo de trabalho para diagnóstico do estado da arte das bases de dados e elaboração de proposta de governança da informação; (ii) o endereçamento do tema de forma prioritária pela alta administração e a promoção de oficinas e palestras para engajamento de toda instituição na temática da transparência; (iii) o desenvolvimento de serviço de dados de modo a facilitar a abertura das bases.

## Referências

AVELINO, D.; POMPEU, J.; FONSECA, I. *Democracia digital: mapeamento de experiências em dados abertos, governo digital e ouvidorias públicas*. Texto para discussão n. 2624. 52p. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2021.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BC). *Relatório do grupo trabalho instituído pela Portaria nº 72.347*. Brasília, 2012.

\_\_\_\_\_. *Plano de Dados Abertos 2016 – 2019*. Brasília, 2016. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/acessoainformacao/dados-abertos.asp>>. Acesso em: 17 de dez. 2018.

\_\_\_\_\_. *BC lança concurso de aplicativos*. Brasília, 2018a. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/16510/nota>> Acesso em: 01 de jul. 2019.

\_\_\_\_\_. *Modelo de governança da informação do BC é escolhido o melhor entre bancos centrais*. Brasília, 2018b. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/291/noticia>> Acesso em: 01 de jul. 2019

BRASIL. *Lei nº 12.527/2011 - Lei de acesso à informação*. Brasília, 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)> Acesso em: 19 de nov. 2018

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 8777/2016*. Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal. Brasília, 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm)>. Acesso em: 21 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia. *Governo digital: iniciativa dados.gov.br*. Brasília, 2016a. Disponível em: <<https://www.governodigital.gov.br/transformacao/cidadania/dados-abertos/iniciativa-dados-gov.br>>. Acesso em 15 de ago. 2019.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. *Instrução Normativa nº 04 de 12 de abril de 2012*. Institui a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos – Inda. Brasília, 2012. Disponível em: <<https://www.governodigital.gov.br/documentos-e-arquivos/legislacao/3%20-%20IN%2004%2013-04-12.pdf/view>>. Acesso em: 28 de maio de 2019.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). *Parceria para Governo Aberto*. Brasília, [2012]. Disponível em: <<http://www.governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/o-que-e-a-iniciativa>>. Acesso em: 21 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. *Painel Monitoramento de Dados Abertos*. Brasília, 2019. Disponível em: <<http://paineis.cgu.gov.br/dadosabertos/index.htm>>. Acesso em 15 ago. 2019.

DINIZ, V. *Como conseguir dados governamentais abertos*. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 3., 2010, Brasília. *Anais...* Brasília: Consad, 2010. p. 10-15.

ENTIDADES lamentam exoneração de diretor do Inpe. *G1 – Portal de Notícias da Globo*, 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/08/02/entidades-lamentam-exoneracao-de-diretor-do-inpe-veja-a-repercussao.ghtml>>. Acesso em 21 fev. 2020.

GARCÍA, J. Gobierno abierto: transparencia, participación y colaboración en las administraciones públicas. *Innovar: Revista de Ciencias Administrativas y Sociales*, v. 24, núm. 54, p. 75-88, 2014.

GOMES, W.; AMORIM, P.; ALMADA, M. -P. Novos desafios para a ideia de transparência pública. *E-compós*, Brasília, v. 21, n. 2, 2018. Disponível em: <<http://www.e-compos.org.br/e-compos/article/view/1446/1847>>. Acesso em 21 fev. 2020.

GOVERNO troca integrantes da comissão sobre mortos e desaparecidos políticos. *Jornal Nacional*, 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2019/08/01/governo-troca-integrantes-da-comissao-sobre-mortos-e-desaparecidos-politicos.ghtml>> . Acesso em: 21 fev. 2020.

GRIMMELIKHUIJSEN, S. A good man but a bad wizard. About the limits and future of transparency of democratic governments. *Information Polity*, v. 17, n. 3, p. 293-302, 2012.

HILGERS, D.; PILLER, F. A government 2.0: fostering public sector rethinking by open innovation. *Innovation Management*, v. 1, n. 2, p. 1-8, 2011.

LEE, Y. Reconciling the conflicting effects of transparency and trust in government. *Social Science Studies*, v. 26, n. 2, p. 40-68, 2018.

LICHT, J. Policy area as a potential moderator of transparency effects: an experiment. *Public Administration Review*, v. 74, n. 3, p. 361-371, 2014.

MATHEUS, R.; JANSSEN, M. A systematic literature study to unravel transparency enabled by open government data: the window theory. *Public Performance & Management Review*, v. 43, n. 3, p. 503-534, 2020.

MEIJER, A. J.; CURTIN, D.; HILEBRANDT, M. Open government: connecting vision and voice. *International review of administrative sciences*, v. 78, n. 1, p. 10-29, 2012.

MIRANDA, C. A disseminação de dados governamentais como serviço público – os dados abertos governamentais e a experiência brasileira. In: FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO (FUNAG). *Dados abertos para a democracia na era digital*. Brasília: Funag, 2011. p. 63-74.

NORRIS, P. *et al.* *Digital divide: civic engagement, information poverty, and the Internet worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

OLIVEIRA, D. *Governo aberto: análise de políticas públicas sob os princípios de transparência, participação e colaboração*. 2020. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020. 304p.

OPEN KNOWLEDGE. *8 principles of open government data*. [s.l.], 2007. Disponível em: <<https://bit.ly/3lQbCEl>>. Acesso em: 08 abr. 2021.

RUBERG, G. *A Política de Governança da Informação do Banco Central do Brasil*. In: SEMANA DE INOVAÇÃO, 3., 2017, Brasília. *Anais...* Brasília: Enap, 2017.

SILVA, M. P.; DOMINGUEZ, M. *E-transparência e dados abertos governamentais: o ambiente digital como lócus dos avanços do governo brasileiro nas políticas, leis e parcerias internacionais*. Rio de Janeiro: Compolítica, 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Acórdão TCU nº 2.569/2014*. Brasília: TCU, 2014. Disponível em: <<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2014-10-01;2569>>. Acesso em 28 de mai. 2019.

\_\_\_\_\_. *5 motivos para abertura de dados na administração pública*. Brasília: TCU, 2015a. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E014F0B366F2E2A40>>. Acesso em 22 de nov. 2017.

\_\_\_\_\_. *Acórdão TCU nº 228/2015*. Brasília: TCU, 2015b. Disponível em: <<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2015-02-11;228>>. Acesso em 28 de mai. 2019.

\_\_\_\_\_. *Acórdão TCU nº 3.022/2015*. Brasília: TCU, 2015c. Disponível em: <<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2015-11-25;3022>>. Acesso em 28 de mai. 2019.

\_\_\_\_\_. *Acórdão TCU nº 2.904/2016*. Brasília: TCU, 2016. Disponível em: <<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2016-11-16;2904>>. Acesso em 28 de mai. 2019.

\_\_\_\_\_. *Acórdão TCU nº 2.512/2018*. Brasília: TCU, 2018. Disponível em: <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A2512%2520ANOACORDAO%253A2018/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2512%2520ANOACORDAO%253A2018/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20)>. Acesso em 28 de mai. 2019.

VAZ, J. C; RIBEIRO, M.; MATHEUS, R. Dados governamentais abertos e seus impactos sobre os conceitos e práticas de transparência no Brasil. *Cadernos ppg-au/ufba*, v. 9, n. 1, p. 45-62, 2010.

WEBER, M. *Ensaio de sociologia*. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

#### **Wanessa Queiroz de Souza Oliveira**

 <https://orcid.org/0000-0003-4414-2097>

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG). Mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Subsecretária de Planejamento e Tecnologia da Informação no Ministério das Comunicações.

E-mail: wanessa.souza@gmail.com

#### **Igor Ferraz da Fonseca**

 <https://orcid.org/0000-0003-1254-4462>

Pesquisador titular do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Doutor em Democracia (Ciência Política) pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, Portugal - CES/UC.

E-mail: igorffonseca@gmail.com