

## **A IMPORTÂNCIA DE UMA POLÍTICA PÚBLICA ARQUIVÍSTICA PARA O USO DOS DADOS GOVERNAMENTAIS ABERTOS NO BRASIL: uma visão sob a ótica do regime de informação**

Rodrigo Costa Japiassu<sup>1</sup>

**RESUMO:** A temática sobre dados governamentais abertos insere-se dentro de uma conjuntura internacional de promoção da transparência ativa governamental e de acesso à informação que se reflete em ações pelo governo brasileiro para disponibilização destes dados. Utilizou-se pesquisa bibliográfica para se falar sobre dados abertos, dados governamentais abertos, princípios associados a estes dados, bem como sobre os conceitos de política pública e política pública arquivística. Realizou-se pesquisa descritiva para analisar as normas do governo federal brasileiro sobre tais dados, sendo o regime de informação a abordagem metodológica utilizada. A análise do campo empírico aponta que questões relacionadas a controle social e acesso à informação privilegiam aspectos tecnológicos, em detrimento dos arquivísticos quanto aos dados governamentais abertos, não chegando a caracterizar uma política pública. Conclui-se que os aspectos quanto às atividades arquivísticas são amplamente desconsiderados nas políticas sobre dados governamentais abertos, indicando a necessidade premente de articulação de atores arquivísticos para a implantação de uma política pública arquivística referente a estes dados.

**Palavras-chave:** Dados governamentais abertos. Governo aberto. Política pública arquivística. Cidadania.

### **THE IMPORTANCE OF AN ARCHIVAL PUBLIC POLICY FOR THE USE OF OPEN GOVERNMENT DATA IN BRAZIL: a view from the opinion of the information regime**

**ABSTRACT:** The issue of open government data is part of an international context of promoting active government transparency and access to information that is reflected in actions by the Brazilian government to make these data available. Bibliographic research was used to discuss open data, open government data, principles associated with this data, as well as the concepts of public policy and archival public policy. Descriptive research was conducted to analyze Brazilian federal government rules on such data, and the information regime is the methodological approach used. The analysis of the empirical field indicates that issues related to social control and access to information privilege technological aspects, to the detriment of the archivists regarding the open government data, not even characterizing a public policy. It is concluded that the aspects related to archival activities are largely disregarded in the policies on open government data, indicating the urgent need for articulation of archival actors for the implementation of an archival public policy regarding these data.

**Keywords:** Open government data. Open government. Archival public policy. Citizenship.

---

<sup>1</sup> Mestrado em Ciência da Informação pela Universidade Federal Fluminense, Brasil(2017)  
Técnico Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro, Brasil / email: rodrigocj76@gmail.com

## 1 INTRODUÇÃO

A noção de dados abertos tem sido trabalhada sob as caracterizações de maior eficácia e transparência para a divulgação de informações por diversos órgãos, especialmente os públicos. Quando se refere ao âmbito público, trata-se da noção de dados governamentais abertos, à qual também agregam-se questões referentes à promoção da cidadania, prestação de contas e reuso do conteúdo desses dados. Há, inclusive, correlações feitas entre governo aberto e dados governamentais abertos. No entanto, estes são apenas uma parte para que a ideia de governo aberto realmente seja efetivada (BELLIX; BURLE; MACHADO, 2015). Reconhece-se que a gestão documental apoia a publicação de dados governamentais abertos, pela identificação de que eles, na verdade, são extraídos a partir de documentos arquivísticos, a partir da realização das atividades governamentais (OLIVEIRA, 2016).

Na realidade brasileira, a Lei de Acesso à Informação destaca-se como principal norma que apoia explicitamente práticas de dados governamentais abertos. Esta norma possui, inclusive, um caráter conceitual que remete à vários aspectos teóricos e práticos, de natureza arquivística. No entanto, como traduzir efetividade às disposições desta e de outras normas que apoiam práticas de dados governamentais abertos, lembrando-se que a legislação é apenas uma parte da elaboração de qualquer política pública - inclusive, da arquivística (JARDIM, 2006) - sem que tal situação remeta ao discurso tecnocentrado da noção de 'sociedade da informação' (JAPIASSU, 2015)?

Um caminho possível para o levantamento de subsídios para a elaboração de políticas públicas arquivísticas envolvendo os dados governamentais abertos passa pela abordagem do regime de informação. Tal abordagem, de caráter conceitual e metodológico, pode ser definida como:

O modo de produção informacional dominante numa formação social, que define quem são os sujeitos, as organizações, as regras e as autoridades informacionais e quais os meios e os recursos preferenciais de informação, os padrões de excelência e os modelos de sua organização, interação e distribuição. (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2002, p. 34)

O regime de informação possui uma concepção dinâmica. Baseia-se na interação entre os seus elementos, apontando quais as ações de informação<sup>2</sup> são produzidas nessas interações, bem como ajuda a descortinar quais as políticas informacionais (e também seus desdobramentos, como as políticas (públicas) arquivísticas) são desenvolvidas em âmbito organizacional.

Para a análise acerca do tema dos dados governamentais abertos, utilizou-se como campo empírico a legislação federal brasileira que trata deste tema, com foco nas leis e decretos. Pelas limitações de espaço deste trabalho, serão priorizados os sujeitos, as organizações e as regras como elementos preferenciais do regime de informação associado à temática dos dados governamentais abertos no Brasil, que auxiliem no levantamento de elementos para a construção de uma política pública arquivística que aborde tal tema.

Utilizou-se de pesquisa bibliográfica para se falar sobre política (pública) arquivística, dados abertos e dados governamentais abertos. A escolha desta metodologia justifica-se pela possibilidade de se “explicar um problema a partir de referências teóricas publicadas em documentos” (CERVO; BERVIAN, 2007, p. 65). Para analisar o campo empírico, aplicou-se a pesquisa descritiva, justificada porque “observa, registra, analisa e correlaciona fatos ou fenômenos (variáveis) sem manipulá-los. (*idem*, p.. 66)

## **2 DADOS ABERTOS E DADOS GOVERNAMENTAIS ABERTOS: uma caracterização**

Tema recente na literatura, os dados abertos surgem no âmbito de maior publicização de dados produzidos por diversos órgãos, com o apoio massivo das Tecnologias de Comunicação e Informação (TIC's, a partir daqui).

Conhecer o percurso da noção de dados abertos auxilia a entender, também, o desenvolvimento de outros construtos que permeiam esta noção, bem como a sua caracterização em âmbito público, através dos dados governamentais abertos. Será dado destaque ao desenvolvimento da noção de dados governamentais abertos no Brasil e seus desdobramentos, inclusive em âmbito legal. Com a abordagem do regime de informação, tentar-se-á compreender as escolhas e possíveis lacunas que norteiam o desenvolvimento dos dados governamentais abertos pela Administração Pública Federal brasileira.

---

<sup>2</sup> Aqui entendidas como as ações relacionadas à produção, acesso, uso e disseminação da informação em uma determinada organização.

## 2.1 DADOS ABERTOS

A noção de dados abertos foi construída a partir da ação de organismos internacionais, simbolizando um movimento de pressão por maior transparência na gestão de diversos órgãos, notadamente os públicos. Destaca-se aqui a atuação do **Open Knowledge Foundation (OKF)** como um importante organismo de estímulo à cultura de criação dos dados abertos.

Os dados abertos são conceituados pela OKF como “dados que podem ser livremente usados, reutilizados e redistribuídos por qualquer pessoa – sujeito, no máximo, à exigência de atribuição da fonte e compartilhamento das mesmas regras” (OPEN KNOWLEDGE FOUNDATION, 201[?]). Tal conceituação destaca alguns aspectos abrangidos por esta temática, tais como: publicidade, acesso à informação, possibilidade de (re)uso dos dados pela sociedade, autoria e compreensão do contexto de produção desses dados – este, um aspecto menos perceptível.

A Tabela 1 aponta diversos princípios relacionados aos dados abertos:

**Tabela 1-** Princípios dos dados abertos

| <b>Princípio</b>            | <b>Descrição</b>  |
|-----------------------------|---|
| 1. Completos                | Todos os dados públicos devem ser disponibilizados. Dados públicos são dados que não estão sujeitos a restrições de privacidade, segurança ou privilégios de acesso.  |
| 2. Primários                | Os dados devem ser coletados na fonte com o maior nível de detalhamento possível, e não de forma agregada ou modificados.   |
| 3. Oportunidade             | Sua disponibilidade deve ser feita tão rapidamente quanto necessário para preservar o valor dos dados.  |
| 4. Acessibilidade           | Os dados devem estar disponíveis para a mais ampla gama de usuários e as mais diversas finalidades.   |
| 5. Processável por máquinas | Os dados devem ser razoavelmente estruturados, de modo a permitir o processamento automatizado.   |
| 6. Não-discriminatório      | Os dados devem estar disponíveis para qualquer pessoa, sem necessidade de registro.   |
| 7. Não-proprietário         | Os dados devem estar disponíveis em um formato sobre o qual nenhuma entidade tenha o controle exclusivo.  |
| 8. Licença livre            | Os dados não estão sujeitos a restrições de uso devido a direitos de autor, patentes, marcas comerciais ou regulamento secreto. Pode ser permitida uma razoável privacidade e restrições de privilégio e segurança. |

**Fonte:** Machado, 2016.

Quanto ao uso dos dados abertos, pode-se observar questões relacionados ao aprimoramento do controle social pelos cidadãos e busca de maior eficácia, tais como: “fiscalizar, disponibilizar novos serviços, promover a participação social e agregar valor à informação” (MACHADO, 2016, p. 123) ou, ainda, “promoção de transparência, fiscalização, [...] engajamento cívico, [e] combate à corrupção” (DUTRA; LOPES, 2013, p. 8). Esse movimento por maior transparência e usabilidade dos dados abertos aponta caminhos para o desenvolvimento de soluções que demandam conhecimento arquivístico para sua implantação adequada, pois deve-se entender que os ‘dados’, na verdade, são extraídos de documentos arquivísticos, no cumprimento de atividades organizacionais.

No mínimo, os princípios “completos” e “primários” aludem, respectivamente, a características de identidade e integridade do documento arquivístico e à consideração deste documento como fonte de informação de onde se extraem estes dados, respectivamente. Contudo, uma leitura preliminar das diretrizes gerais de organismos que tratam de dados abertos permite observar que quase nunca a identificação do documento arquivístico está explícita nos documentos de implantação de trabalhos, ou de políticas de dados abertos. Percebe-se, na verdade, uma desmaterialização deste documento, destacando-se apenas um de seus produtos mais tangíveis, ou seja, os próprios ‘dados’, o que talvez guarde alguma relação com a mobilização, em âmbito internacional, de aplicações a partir desses dados para promoção do conhecimento científico (OPEN KNOWLEDGE FOUNDATION, 201[?]).

As discussões sobre dados abertos foram fomentadas inicialmente no bojo do que se considera governo eletrônico. Precursor das discussões por maior transparência dos serviços públicos em ambiente digital, o governo eletrônico caracteriza-se por um primeiro movimento de abertura das atividades desenvolvidas pelos órgãos públicos através da Internet, com o uso massivo das TIC’s. No entanto, percebeu-se que esta abordagem possuía limitações, posto que, não raro, o entendimento sobre governo eletrônico refletia muito mais uma lógica de Estado do que propriamente de participação do cidadão nos negócios públicos. Por exemplo, Jardim (2007) apresenta a concepção da Rede Governo como um portal de serviços e informações públicas do governo federal brasileiro que não favorecia, na verdade, a participação cidadã para melhoria das atividades estatais - ou seja, em última instância, não favorecia o controle social.

Ainda que aspectos como direitos autorais e acesso à informação sejam observáveis nos princípios relacionados aos dados abertos (conforme Tabela 1), observa-se que a abordagem

tecnológica ainda é forte na discussão sobre dados abertos. Preliminarmente, observa-se uma tendência perigosa à naturalização de uma preponderância das atividades de cunho tecnológico nessa discussão, ainda que também se reconheçam aspectos relacionados à promoção cidadã (RIBEIRO; ALMEIDA, 2011; DUTRA; LOPES, 2013; BATISTA; SILVA; MIRANDA, 2013; MACHADO, 2016; ), cujas implicações serão melhor analisadas na seção 4 deste trabalho.

## 2.2 DADOS ABERTOS GOVERNAMENTAIS

Como desdobramento dos dados abertos, abriu-se a discussão acerca dos dados governamentais abertos. Estes são caracterizados como “o esforço para a publicação e disseminação das informações do setor público na Web, permitindo a re-utilização e a integração desses dados (RIBEIRO; ALMEIDA, 2011).

À medida que foram sendo constatadas as limitações da abordagem referente ao governo eletrônico, foi ganhando força a discussão sobre governo aberto. A noção de governo aberto relaciona-se à maior participação cidadã na condução dos negócios públicos, “baseada em três eixos essenciais: transparência, participação e colaboração” (OLIVEIRA, 2016, p. 171). Tais eixos norteiam a Declaração de Governo Aberto, documento assinado pelo Brasil em 2011, que tem como premissas um compromisso governamental com aspectos relacionados à promoção da prestação de contas das ações governamentais à sociedade, conjugado com acesso à informação e maior participação da sociedade nessas ações, com o uso de padrões abertos para disponibilização e possibilidade de reuso de dados governamentais – livres de qualquer restrição legal ou de direitos autorais - através das TIC’s, notadamente através da Internet (DUTRA; LOPES, 2013; BATISTA; SILVA; MIRANDA, 2013; OLIVEIRA, 2016; BRAGA; TUZZO, 2017).

Organismos como o Open Government Data (OGD) fomentaram a discussão acerca do uso de dados governamentais abertos. Além dos princípios dos dados abertos (Tabela 1), a OGD acrescentou novos princípios aos dados governamentais abertos:

**Tabela 2 - Princípios dos dados governamentais abertos**

| <b>Princípio</b>                           | <b>Descrição</b>   |
|--|--|
| 1. On-line e grátis                        | A informação deve estar disponível gratuitamente na internet   |
| 2. Permanente                              | Os dados devem ser disponibilizados em formato e local estáveis e fixos na internet  |
| 3. Confiável                               | As informações públicas devem ser verídicas, tendo confiabilidade, integridade e não repúdio atestados por mecanismos de segurança computacional, como assinatura digital, por exemplo   |
| 4. Presunção de abertura                   | Dados devem ser publicados seguindo procedimentos definidos em Leis de Acesso à Informação e outros documentos que determinem a forma de tratamento de arquivos, a criação de catálogos de dados e o uso de ferramentas adequadas ao processo de abertura de dados |
| 5. Documentação                            | O formato e o significado dos dados devem ser documentados para torna-los úteis ao público   |
| 6. Seguro para abrir                       | A publicação de dados não deve ser feita por meio de arquivos executáveis porque possuem potencial para incluir <b>malwares</b> (softwares maliciosos que prejudicam o funcionamento do sistema computacional)   |
| 7. Projetado com a participação do público | Os cidadãos devem participar do processo de abertura de dados governamentais, indicando as tecnologias e os tipos de dados que melhor atendam às suas necessidades   |

**Fonte:** OGD (2007), a partir da tradução de Queiroz e Motta, 2017.

Observa-se que, pela descrição dos princípios dos dados governamentais abertos, alguns se aplicam a características dos documentos arquivísticos. Dentre estes, destaca-se o dado ser confiável, em que sua integridade deve ser garantida, inclusive através da disponibilização da fonte – que, via de regra, é um documento arquivístico -, bem como a presunção de abertura, relacionável a práticas de gestão documental e da informação sobre estes documentos.

Um aspecto importante mencionado por Braga e Tuzzo (2017) refere-se à necessidade de contextualização dos dados abertos governamentais, diretamente relacionado ao princípio “Documentação” do Tabela 2. Importa destacar esta questão, posto que sua simples disponibilização na Web não garante compreensão e legibilidade acerca dos dados disponibilizado. Desta forma, é necessário educar o usuário acerca do contexto de produção desses dados, o que abrange dimensões diversas, a exemplo de sociais, históricas, políticas e econômicas relacionadas ao conteúdo dos dados.

Esta perspectiva aponta para abordagens reflexivas no uso dos dados governamentais abertos. Alguns caminhos são apontados nesse processo educativo para a promoção da cidadania, como a “competência crítica em informação” (BRISOLA; GOMES, SCHNEIDER, 2017), remetendo ao uso reflexivo de fontes de informação associadas ao conteúdo desses dados. Também merece destaque a abordagem da inclusão social, em vez da inclusão digital

(ZANIRATTI; CUBILLOS; OLIVEIRA, 2007). Neste caso, entende-se que o uso das TIC's deve ser mediado através da construção de relações sociais com o ambiente onde vivem as pessoas a serem informadas sobre os conteúdos disponibilizados, conforme Tabela 3:

**Tabela 3** - Comparação entre as inclusões digital e social

| <b>Inclusão digital</b>           | <b>Inclusão social</b>        |
|-----------------------------------|-------------------------------|
| Ênfase no acesso                  | Ênfase no aprendizado         |
| Sociedade da informação           | Sociedade do aprendizado      |
| Acesso                            | Acessos, processos e relações |
| O quê                             | O quê, como e por quê         |
| Acúmulo de saber                  | Fenômenos do saber            |
| Sistemas de informação/tecnologia | Aprendizes/cidadãos           |
| Espectador                        | Autônomo                      |

**Fonte:** Adaptado de Zaniratti, Cubillos e Oliveira, 2007.

### 3 AS POLÍTICAS SOBRE DADOS GOVERNAMENTAIS ABERTOS NO BRASIL

Nesta seção, inicialmente serão expostos conceitos sobre política pública, bem como suas caracterizações e, em seguida, sobre política pública arquivística, bem como uma breve contextualização em relação à realidade brasileira.

#### 3.1 POLÍTICA PÚBLICA

Inicialmente, deve-se apontar a política como uma atividade de resolução de problemas que envolve possibilidades de escolhas e decisões a serem tomadas sobre determinado assunto, visando à consecução de determinada finalidade. Dentro das áreas das políticas públicas, é considerada como “um conjunto de procedimentos que expressam relações de poder e que se orienta à resolução de conflitos no que se refere aos bens públicos” (RODRIGUES, 2013, p. 13, grifos no texto original).

Esta perspectiva é importante para se apontar a produção de documentos arquivísticos – base material para a noção de dados abertos – no âmbito estatal. Há, inclusive, previsão constitucional – através do Art. 216, § 2<sup>o</sup> de garantir a proteção destes documentos como um

<sup>3</sup> “Art. 216, § 2º da CF/1988: “Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.”

bem público material que deve ser adequadamente não só preservado, mas também acessado por qualquer pessoa.

O caráter dialógico e negociado de uma política pública se expressa na seguinte conceituação: “*processo* pelo qual os diversos grupos que compõem a sociedade – cujos interesses, valores e objetivos são divergentes – tomam decisões coletivas, que condicionam o conjunto dessa sociedade” (*idem*, p. 13, grifos no texto original).

Um dos aspectos dessa definição refere-se aos atores que participam dessa política. Rodrigues (2013, p. 21-22) caracteriza-os como públicos ou privados, em que cada um destes possuem poder para decidir ou influenciar a construção de políticas públicas, respectivamente. A mesma autora exemplifica cada grupo de atores: quanto os primeiros, podem ser “os gestores públicos, os juízes, os parlamentares, os burocratas, os políticos (membros do Executivo), além das organizações e instituições de governo e internacionais” (*idem*, p. 21-22). Quanto aos últimos, podem ser “os consumidores, os empresários, os trabalhadores, as corporações nacionais e internacionais, os servidores públicos [estes, quando não possuem diretamente poder decisório sobre as políticas públicas], as centrais sindicais, as entidades do terceiro setor [...]” (*idem*, p. 21), dentre outros.

Há diversas correntes de análise de políticas públicas na Ciência Política. Dentre estas, pode-se destacar a perspectiva neoinstitucionalista, principalmente sua corrente histórica. O neoinstitucionalismo histórico possui características que interessam para a análise deste trabalho, por defender a ideia de que os atores públicos (RODRIGUES, 2013) possuem uma dinâmica própria, autônoma em relação à sociedade. Ademais, reconhece-se aqui que estes agentes, além de possuírem seus próprios interesses e visões de mundo, estão enquadrados dentro de um ambiente institucional que ajuda a conformar a própria elaboração das políticas públicas (MARQUES; FARIA, p. 38).

Com isso, o próprio arranjo institucional é um fator influenciador dessas políticas, remetendo a discussões sobre as relações entre sociedade e Estado que está sempre presente na concepção das políticas públicas. Ademais, não se pode perder de vista que o objeto de formulação de uma política pública possui sempre uma finalidade pública, o que deve estar contemplado em todas as fases de desenvolvimento desta política.

### 3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS ARQUIVÍSTICAS

Derivadas das políticas públicas, as políticas públicas arquivísticas continuam a ser um tema muito pouco discutido<sup>4</sup>, inclusive quando se põe em questão um tema como os dados governamentais abertos, cuja implantação envolve, dentre outros aspectos, ações (*policies*), decisões (*politics*) – o que remete à dupla acepção do termo ‘política’ na língua inglesa -, atores (públicos e privados) e serviços arquivísticos.

Jardim (2006, 2011) destaca-se na reflexão acerca das políticas públicas arquivísticas. O autor define-as como “o conjunto de premissas, decisões e ações – produzidas pelo Estado e inseridas nas agendas governamentais em nome do interesse social – que contemplam os diversos aspectos [...] relativos à produção, uso e preservação da informação arquivística de natureza pública e privada” (JARDIM, 2006, p. 10).

O mesmo autor aponta diversas questões a serem consideradas para análise de uma política pública arquivística. Dentre elas, destacam-se (JARDIM, 2006, p. 13-14), para os fins deste trabalho:

- Identificação de atores públicos e privados (RODRIGUES, 2013) participantes dessa política;
- Ausência, tanto de efetividade quanto da própria elaboração dessa política;
- Normas que embasam a elaboração dessa política e seus alcance e desdobramentos;
- Autoridade estatal responsável por essa política;
- Eventual transversalidade com outras políticas públicas.

Bélló Jiménez (2014) traz outros elementos para a compreensão de uma política arquivística, inclusive em seu aspecto público. Podem-se destacar questões referentes à promoção do controle social sobre as instituições, bem como o incentivo à pesquisa. Estas questões são relevantes, posto que estão diretamente relacionadas à temática dos dados abertos governamentais, como já apontado anteriormente.

---

<sup>4</sup> Uma rápida busca pela literatura acerca desse tema mostra que há muito pouca reflexão acerca da concepção e desenvolvimento destas políticas no campo arquivístico. Na maioria das vezes, observa-se que mobilizam-se possíveis aplicações destas políticas, em uma perspectiva muito mais voltada à observação das ações (*policies*) do que propriamente de reflexão acerca da concepção destas políticas (*politics*), o que é uma situação bastante preocupante, que não contribui para um quadro que ainda considera a Arquivologia como uma disciplina eminentemente técnica, ‘manualística’.

Para a realidade brasileira, não se pode esquecer que há previsão de que o Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ), ligado ao Arquivo Nacional, seja o órgão responsável pela elaboração da política nacional (e, também, pública) de arquivos. No entanto, há argumentos razoáveis que põem em questão a atuação deste órgão, entendendo que, na verdade, tal política ainda não está, de fato, estabelecida no Brasil, a exemplo de argumentos de que sua atuação é primordialmente técnica e prescritiva (SILVA, 2008; JARDIM, 2011). Tal situação vai de encontro aos argumentos aqui apresentados quanto à formulação de políticas públicas.

Bernardes (2015) reconhece a importância da Lei de Acesso à Informação como fator impulsionador da concepção de uma política pública de gestão documental (já que mais voltada à Administração Pública), aqui compreendida como uma espécie de política pública arquivística. A autora também traz outra questão importante, ao apontar uma supervalorização da ‘informação’ em detrimento do documento de arquivo, ‘desmaterializado’ como objeto de trabalho para o desenvolvimento desta política.

Outro fator que contribui para se destacar a importância do documento parte da abordagem que pode-se considerar como neodocumentalista reflexiva – ou, ainda, epistemológica - na Ciência da Informação. Mesmo em um campo científico cujo principal objeto é a informação, nessa abordagem, em relação ao documento, parte-se de “esforços teóricos, analíticos e críticos [...] dos usos sócio-históricos que produzem e mobilizam objetos como documento” (FREITAS, 2010, p. 145).

Reconhecer a importância do documento arquivístico na elaboração de uma política pública arquivística é, antes de mais nada, afirmar a própria materialidade do que-fazer arquivístico. E isto ocorre inclusive quando um dos produtos deste documento é colocado em destaque como parte de uma política governamental - aqui, na figura dos dados governamentais abertos.

- **Lei nº 12.527/2011**: trata-se da Lei de Acesso à Informação, que regulamenta o direito à informação, previsto na Constituição Federal de 1988.

- **Decreto de 15 de setembro de 2011**: regulamenta o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto. Esta norma institui a ação do Governo Aberto (inspirada na ação do Open Government Partnership – OGP), com intenções de melhoria de eficácia, eficiência e transparência dos serviços públicos, com articulação intragovernamental para tanto, com o uso das TIC’s.

- **Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012**: regulamenta a Lei de Acesso à Informação.

## 4 RESULTADOS

A partir da abordagem do regime de informação, com base nas normas (com foco nas Leis e Decretos federais), serão identificados os sujeitos e as organizações envolvidos nas regulamentações sobre dados governamentais abertos. Tentar-se-á compreender qual a direção dada para estas normas, com a análise do respectivo impacto para a implantação de políticas públicas arquivísticas sobre dados governamentais abertos.

Realizando-se pesquisa documental através da ferramenta de busca Google<sup>5</sup>, com o uso dos termos “dados abertos”, “dados governamentais abertos”, “governo aberto”, “informação” e “documento arquivístico”, foram localizadas as seguintes normas federais brasileiras que guardam relação (direta ou indireta) com a temática dos dados governamentais abertos. Serão destacados os principais aspectos destas normas, bem como os princípios de dados abertos e/ou dados governamentais abertos a que se relacionam mais proximamente. Dentre os aspectos, serão observados em especial os atores públicos e privados mencionados nas normas.

**Tabela 4** - Apresenta as normas federais brasileiras que subsidiam a formulação de políticas sobre dados governamentais abertos no Brasil.

| <b>Norma</b>   | <b>Aspectos</b>  | <b>Princípio(s) relacionável(is)</b>  |
|--|--|---|
| Lei nº 12.527/2011<br>(Lei de Acesso à Informação)     | - Promoção da publicidade  | Acessibilidade (Dados abertos) + Presunção de abertura (Dados governamentais abertos)                                   |
|  | - Promoção da transparência ativa  | Completo + Primários + Licença livre (Dados abertos)  |
|  | - Promoção da transparência passiva  | Completo + Primários + Licença livre (Dados abertos) + Confiável + Presunção de abertura (Dados governamentais abertos) |
|  | - Aumento do controle social sobre a Administração Pública   | Completo + Não-discriminatórios (Dados abertos) + On-line e grátis + Permanentes (Dados governamentais abertos)         |
|  | - Uso de formatos abertos para dados públicos  | Não proprietário (Dados abertos) + Presunção de abertura (Dados governamentais abertos)                                 |
|  | - Classificação de informações sigilosas, inclusive pessoais (inclui os órgãos do Poder Executivo responsáveis pela classificação) | Licença livre (Dados abertos) + Documentação (Dados governamentais abertos)   |
| Decreto de 15/09/2011<br>(Plano de Ação Nacional sobre | - Promoção da transparência ativa  | Completo + Primários + Licença livre (Dados abertos)  |
|  | - Promoção do acesso à informação pública  | Acessibilidade (Dados abertos) + Presunção de abertura (Dados governamentais abertos)                                   |

<sup>5</sup> <http://www.google.com.br>

|  |  |  |
|--|--|--|
| Governo Aberto)  | - Aumento do controle social sobre a Administração Pública   | Completos + Não-discriminatórios (Dados abertos) + On-line e grátis + Permanentes (Dados governamentais abertos)         |
|  | - Uso de TIC's para os serviços públicos   | Processável por máquinas (Dados abertos) + On-line e grátis + Seguro para abrir (Dados governamentais abertos)           |
|  | - Melhorias na gestão da informação pública  | Primários (Dados abertos) + Documentação (Dados governamentais abertos)  |
|  | - Articulação intragovernamental entre diversos órgãos do Poder Executivo Federal  | (Não foi observado)  |
|  | - Possibilidade de participação de órgãos, entidades e especialistas no desenvolvimento dos trabalhos                              | Projetado com a participação do público (Dados governamentais abertos)   |
| Decreto nº 7.724/2012 (Regulamenta a Lei de Acesso à Informação)             | - Promoção da transparência ativa  | Completos + Primários + Licença livre (Dados abertos)  |
|  | - Promoção da transparência passiva  | Completos + Primários + Licença livre (Dados abertos) + Confiável + Presunção de abertura (Dados governamentais abertos) |
|  | - Disponibilização de informação autêntica e íntegra   | Completos + Primários (Dados abertos) + Confiável + Presunção de abertura + Documentação (Dados governamentais abertos)  |
|  | - Promoção do acesso à informação pública  | Acessibilidade (Dados abertos) + Presunção de abertura (Dados governamentais abertos)                                    |
|  | - Uso da Internet para transparência ativa   | Acessibilidade (Dados abertos) + On-line e grátis (Dados governamentais abertos)   |
|  | - Classificação de informações sigilosas, inclusive pessoais (inclui os órgãos do Poder Executivo responsáveis pela classificação) | Licença livre (Dados abertos) + Documentação (Dados governamentais abertos)  |
| Decreto nº 8.777/2016 (Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal) | - Acesso a dados em formato aberto, sem restrições de acesso   | Não proprietário (Dados abertos) + Presunção de abertura (Dados governamentais abertos)                                  |
|  | - Promoção da transparência pública  | Completos + Primários + Licença livre (Dados abertos)  |
|  | - Implantação do Plano de Dados Abertos nos órgãos da Administração Pública Federal  | Completos + Primários + Licença livre (Dados abertos) + On-line e grátis (Dados governamentais abertos)                  |
|  | - Engajamento de cidadãos quanto à abertura e uso dos dados abertos governamentais   | Projetado com a participação do público (Dados abertos governamentais)   |
| Decreto nº 9.319/2018 (Sistema Nacional para a Transformação Digital)        | - Uso de tecnologias digitais para promoção do desenvolvimento social e econômico  | (Não foi observado)  |
|  | - Educação e capacitação profissional  | (Não foi observado)  |
|  | - Articulação interministerial no Poder Executivo Federal (com   | Projetado com a participação do público (Dados abertos governamentais)   |

|   |
|---|
| eventual possibilidade de convite a representantes de outros órgãos e entidades públicas ou privadas) |
|---|

**Fonte:** Elaboração própria, 2018.

O Quadro 4 deixa bastante claro que a participação de atores privados é bastante reduzida na implantação de políticas de dados governamentais abertos (aqui, entendidas mais na direção das *policies*), sendo quase que exclusivamente voltada à atuação de atores públicos. Esta realidade remete à perspectiva neoinstitucionalista (MARQUES; FARIA, 2013) apresentada na seção sobre políticas públicas. Pela análise das normas, fica evidente que, a despeito de objetivos nelas expressos, relacionados principalmente à promoção da transparência ativa e do acesso à informação pública, tais objetivos mais se assemelham a um ‘protocolo de boas intenções’, posto o caráter autorreferido da concepção destas políticas, mais voltado às necessidades da própria Administração Pública Federal do que propriamente da sociedade brasileira.

Apenas na Lei de Acesso à Informação e em seu Decreto regulamentador (7.724/2012) foi possível verificar um esforço de aproximação a conceitos e práticas arquivísticas aplicáveis aos dados governamentais abertos. Ainda assim, os mecanismos de transparência (seja ativa, ou passiva) disponíveis nestas normas, por mais paradoxal que seja, não preveem participação cidadã mais efetiva quanto à implantação dos mecanismos de acesso à informação estabelecidos.

Em todas as normas analisadas, chama a atenção uma reificação do saber-fazer tecnológico, como uma condição imprescindível para a realização das políticas relacionadas a dados abertos governamentais. Praticamente não há menção a aspectos arquivísticos relacionados ao trabalho com tais dados, bem como reconhece-se de forma bastante tímida – na figura dos especialistas – a possibilidade de contribuição para o desenvolvimento de tais políticas.

Chama a atenção previsão normativa constante do Decreto nº 8.777/2016, estipulando um prazo de apenas 60 (sessenta) dias para os órgãos da Administração Pública Federal elaborarem e publicarem os seus respectivos Planos de Dados Abertos na Internet. Diante da ausência de atores privados (RODRIGUES, 2013) observada nesta norma, bem como um caráter tecnocentrado mais acentuado em relação às normas anteriores sobre dados governamentais abertos, é de se esperar que o foco destes Planos recaia sobre aspectos tecnológicos para disponibilização destas bases.

Desta forma, invisibiliza-se o trabalho técnico de gestão documental e informacional que promoveria o objetivo de aprimoramento da cultura de transparência pública estabelecido pelo

próprio Decreto. Tal situação ainda dificulta bastante a articulação de atores arquivísticos para uma discussão mais democrática quanto a aspectos de concepção e implantação de tais Planos, a partir de requisitos arquivísticos de qualidade que auxiliariam tais aspectos.

Considerando-se a época de publicação deste Decreto, no limiar da mudança para outro governo que não possui como característica o diálogo com a sociedade, teme-se que os Planos de Dados Abertos tornem-se apenas documentos criados meramente para cumprir determinações legais. Isto também pode-se observar em larga escala quanto à disponibilização de dados nos Portais da Transparência como uma ação de informação executada pelos órgãos públicos brasileiros em geral, em que, via de regra, não se percebem trabalhos de melhor contextualização sobre tais dados, remetendo às discussões sobre competência crítica em informação e inclusão social já apresentadas neste trabalho.

O Decreto nº 9.319/2018 remete de forma indireta à temática dos dados governamentais abertos, especialmente quando faz menção ao fornecimento de serviços ao cidadão em ambiente digital. Possivelmente por ter sido editado na vigência de um governo com forte inspiração neoliberal, é a norma de caráter tecnocentrado mais acentuado, claramente voltada para o fortalecimento de atividades econômicas, bem como para um caráter profissionalizante da educação – o que, de certa forma, colide com as demais normas analisadas, onde se podia perceber alguma possibilidade de educação para a cidadania, através da previsão de reuso dos dados governamentais abertos disponibilizados em meio digital.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Ante o exposto, verificou-se que é um desafio considerável a articulação de representantes que contribuam para a construção de uma política pública arquivística para a promoção dos dados governamentais abertos. A abordagem do regime de informação permitiu reforçar uma desconfiança existente antes de se iniciar este trabalho: a concepção do trabalho e articulação arquivísticos quanto aos dados governamentais abertos no Brasil ainda é bastante incipiente. O que-fazer arquivístico em relação a estes dados é sobrepujado pelos aspectos relacionados ao desenvolvimento da infraestrutura tecnológica necessária para a adequada disponibilização e (re)uso desses dados, com o intuito de auxiliar na promoção cidadã e no aprimoramento do controle social da Administração Pública brasileira.

Outro importante aspecto observado é a quase inexistência de transversalidade com outras políticas públicas, que estimule e valorize o trabalho arquivístico sobre os dados governamentais abertos. Aliás, a julgar pelas normas analisadas, está-se diante mais do sentido de ações técnicas executadas do que propriamente de decisões negociadas com a sociedade para o atingimento de determinada finalidade pública, base da noção de política pública.

Diante do quadro atual de precariedade e mesmo quase total inexistência de participação das instituições arquivísticas (e de seus representantes) na formulação de políticas (no sentido de *policies*, ações). Esse momento de crise da própria representatividade da área arquivística brasileira reflete-se em diversos fatores na atualidade, tais como a ausência de um Conselho Federal para a área, a ambiência política na qual o Arquivo Nacional ultimamente encontra-se inserido, ao sabor de indicações políticas, bem como na irresponsável extinção de cargos de arquivista no Poder Executivo Federal promovida pelo atual governo federal.

Esse quadro altamente preocupante, no entanto, traz oportunidades de se repensar as instâncias de articulação dos atores arquivísticos brasileiros. Atualmente, pressionados pela conjuntura internacional, os governos convivem com demandas crescentes por uma cultura de transparência ativa. Face a essa conjuntura, a área arquivística possui as abordagens teóricas, técnicas e metodológicas necessárias para que seus representantes se insiram de forma qualificada em arenas de discussão que estimulem a formulação e adoção de uma política pública arquivística voltada para os dados governamentais abertos.

Ainda que momentaneamente se viva a realidade de um governo sem legitimidade, alinhado com a ideologia neoliberal, apontar as (muitas) lacunas por onde não é contemplado o trabalho arquivístico sobre dados governamentais abertos pode ajudar na definição de caminhos e estratégias a serem contempladas para a criação – difícil, mas necessária – de uma política pública arquivística que contemple as várias dimensões do trabalho arquivístico sobre os dados governamentais abertos. Eis uma oportunidade para que se promova a relevante função social de tal trabalho, contribuindo para a promoção da cidadania, através da melhoria do acesso à informação pública e – por que não? –, também, do direito à memória, agora em ambiente digital.

## REFERÊNCIAS

- BATISTA, Augusto Herrmann; SILVA, Nital Bezerra da; MIRANDA, Christian Moryah Contiero. Infraestrutura Nacional de Dados Abertos. **Congresso CONSAD de Gestão Pública**, 8., Brasília, 2013. Disponível em: <[http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/854/1/C6\\_TP\\_INFRAESTRUTURA%20NACIONAL.pdf](http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/854/1/C6_TP_INFRAESTRUTURA%20NACIONAL.pdf)>. Acesso em: 24 jun. 2018.
- BELLIX, Laila; BURLE, Caroline; MACHADO, Jorge. Qual conceito de Governo Aberto? Uma aproximação aos seus princípios. **GIGAPP Estudos Working Papers**, n. 55-59, p. 78-91, 2017.
- BERNARDES, Ieda Pimenta. Gestão documental e direito de acesso: interfaces. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 2. p. 147-163, jul./dez. 2015.
- BRAGA, Claudomilson Fernandes; TUZZO, Simone Antoniaci. Dados abertos à brasileira: aspectos de uma cidadania denegada. **Comunicação & Inovação**, São Caetano do Sul, SP, v. 18, n. 37, p. 48-65, maio-ago. 2017.
- BRASIL. Decreto [s/n], de 15 de setembro de 2011. **Institui o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto e dá outras providências**. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Dsn/Dsn13117.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2011/Dsn/Dsn13117.htm)>. Acesso em: 24 jun. 2008.
- \_\_\_\_\_. Decreto n. 7.724, de 16 de maio de 2012. **Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição**. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/D7724.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/D7724.htm)>. Acesso em: 23 jun. 2018.
- \_\_\_\_\_. Decreto n. 8777, de 11 de maio de 2016. **Institui a Política de Dados Abertos do Executivo Federal**. Brasília, DF, 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: 24 jun. 2018.
- \_\_\_\_\_. Decreto n. 9.319, de 21 de março de 2018. **Institui o Sistema Nacional para a Transformação Digital e estabelece a estrutura de governança para a implantação da Estratégia Brasileira para a Transformação Digital**. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/D9319.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9319.htm)>. Acesso em: 24 jun, 2018.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 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; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências**. Brasília, DF, 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: 23 jun. 2018.

BRISOLA, Anna Cristina; GOMES, Josir Cardoso; SCHNEIDER, Marco. Hackeando dados abertos: competência crítica em informação e cidadania. *In: Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação*, 18., Marília, SP, 2007. **Anais...** Marília, SP: UNESP, 2017.

BÉLLO JIMÉNEZ, Victor M. Política archivística: definición, alcance y modelo de análisis. **Revista de Historia Canaria**, n. 196, abr./2014, p. 75-94.

CERVO, Amado L.; BERVIAN, Pedro A. **Metodologia Científica**. 5. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2002.

DUTRA, Claudio Crossetti; LOPES, Karen Maria Gross. Dados abertos: uma forma inovadora de transparência. **Congresso CONSAD de Gestão Pública**, 8., Brasília, 2013. Disponível em: <[http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/915/1/C6\\_TP\\_DADOS%20ABERTOS%20UMA%20FORMA.pdf](http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/915/1/C6_TP_DADOS%20ABERTOS%20UMA%20FORMA.pdf)>. Acesso em: 24 jun. 2018.

FREITAS, Lídia Silva de. O dispositivo de arquivo: a construção histórico-discursiva do documento e do fato. *In: FREITAS, Lídia Silva de; MARCONDES, Carlos Henrique; RODRIGUES, Ana Célia (Orgs.). Documento: gênese e contextos de uso*. Niterói: EdUFF, 2010. p. 141-160.

GONZÁLEZ DE GÓMEZ, Maria Nélide. Novos cenários políticos para a informação. **Ciência da Informação**, v. 31, n. 1, p. 27-40, jan./abr. 2002.

JAPIASSU, Rodrigo Costa. A Política Nacional de Informática brasileira e sua aproximação à noção de “sociedade da informação”: uma abordagem comparada. *In: VI Simpósio Nacional de Ciência, Tecnologia e Sociedade*, 2015, Rio de Janeiro. **Anais...** VI Simpósio Nacional de Ciência, Tecnologia e Sociedade. Rio de Janeiro: UFRJ, 2015.

JARDIM, José Maria. Políticas públicas arquivísticas: princípios, atores e processos. **Arq. & Adm.**, Rio de Janeiro, v.5, n.2, p. 5-16, jul./dez. 2006.

\_\_\_\_\_. Governo eletrônico no Brasil: o portal Rede Governo. **Arquivistica.net**, Rio de Janeiro, v.3, n.1, p.28-37, jan./jun 2007.

\_\_\_\_\_. Obstáculos à construção de políticas nacionais de arquivos no Brasil e na Espanha: uma abordagem teórico-metodológica de análise comparada. *In: Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação*, 11., Rio de Janeiro, 2010. **Anais...** Rio de Janeiro: IBICT, 2010.

MACHADO, Jorge. **Políticas públicas de informação para o conhecimento aberto**. Tese (Livre Docência), Escola de Artes e Ciências Humanas, Universidade do Estado de São Paulo, São Paulo, 2016.

MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Ed. UNESP; Rio de Janeiro> Ed. FIOCRUZ, 2013.

OLIVEIRA, Carolina de. A gestão arquivística de documentos como apoio para a publicação de dados governamentais abertos. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2. p. 168-178, jul./dez. 2016.

OPEN KNOWLEDGE FOUNDATION. Open Data Handbook. **O que são dados abertos?** 201[?]. Disponível em: <[http://opendatahandbook.org/guide/pt\\_BR/what-is-open-data/](http://opendatahandbook.org/guide/pt_BR/what-is-open-data/)>. Acesso em: 24 jun. 2018.

QUEIROZ, Maria Jane de; MOTTA, Gustavo Henrique Matos Bezerra. Transparência e preservação de privacidade em dados governamentais no Brasil: pesquisa documental e estudo de caso. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 49, p. 431-465, jul./dez. 2017.

RIBEIRO, Cláudio José Silva; ALMEIDA, Reinaldo Figueiredo de. Dados abertos governamentais (Open Government Data): instrumento para exercício de cidadania pela sociedade. *In*: Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação, 12., Brasília, 2007. **Anais...** Brasília: UNB, 2011

RODRIGUES, Marta M. Assumpção. **Políticas Públicas**. São Paulo: Publifolha, 2013

SILVA, Sérgio Conde de Albite. **A preservação da informação arquivística governamental nas políticas públicas do Brasil**. Rio de Janeiro: AAB/FAPERJ, 2008.

ZANIRATTI, Cynthia; CUBILLOS, Diana; OLIVEIRA, Joelma de. Dimensão econômica, social e política da sociedade da informação. *In*: Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação, 8., Salvador, 2007. **Anais...** Salvador: UFBA, 2007.