

Transparência e dados abertos do Recife: Uma estratégia bem sucedida de publicação

Breno Alencar Gonçalves

Universidade Federal de Pernambuco

brenoag@gmail.com

Kiev Santos da Gama

Universidade Federal de Pernambuco

kiev@cin.ufpe.br

Resumo

O acesso aos dados abertos governamentais mais que um direito garantido por lei, é um instrumento de engajamento do cidadão, e vem se tornando um importante instrumento de engajamento, permitindo a construção de soluções cívicas com o empoderamento do cidadão. Há, porém, cidades que não avançam na construção do seu Portal de Dados abertos pela dificuldade de estruturar um plano de dados abertos. Esse artigo relata o caso de abertura de dados da cidade do Recife, planejamento e estratégia de publicação, e apresenta as iniciativas de estímulo ao uso de dados abertos através da realização de hackathons. Os métodos utilizados e o uso de ferramentas livres tornam sua replicação possível de ser realizada de maneira semelhante, em outros municípios.

Palavras-chave: Dados Abertos, transparência, engajamento cívico, transparência

Transparency and open data of Recife: A successful publication strategy

Abstract

Access to open government data, more than a right guaranteed by law, is an instrument of citizen engagement, and has become an important instrument of engagement, allowing the construction of civic solutions with the empowerment of the citizen. There are, however, cities that do not advance in the construction of their Open Data Portal because of the difficulty of structuring an open data plan. This article reports on the case of opening data from the city of Recife, planning and publishing strategy, and presents the initiatives to stimulate the use of open data by performing hackathons. The methods used and the use of free tools makes replication possible in a similar way in other municipalities.

Key-words: Open data, open government data, civic engagement, transparency

Introdução

A abertura de dados é cada vez mais vista como uma solução fundamental que satisfará os defensores da transparência. Segundo Dyson e Lauren (2013) dados mais abertos proporcionam a todos um poderoso combustível para demonstrar maneiras de que o governo aberto pode ser verdadeiramente mais eficaz e ágil, mas será em grande parte deixado para que aqueles de fora do governo possam demonstrar isso e encorajar o governo a abraçar os dados abertos de forma mais ampla.

Em 2011, o Brasil instituiu a Lei 12.527 que ficou conhecida com lei de acesso a informação – LAI (Ato institucional N°. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011). (Silva, Hoch e Santos, 2013) destacam que a nova legislação alterou o paradigma até então existente no cenário brasileiro, tornando como regra a cultura do acesso e o sigilo como exceção. A cidade do Recife, através de um decreto, regulamenta uma lei municipal que dispôs sobre os procedimentos para desburocratizar e garantir o acesso de forma simples às informações de natureza pública. Dentre os ganhos observados, o Item III do artigo 1º, subordinando as entidades privadas que recebem recursos públicos, a atender aos pedidos de acesso à informação, porém limitando à parcela dos recursos públicos oriundos do Município.

Apesar de fundamento em leis, o caminho para a transparência não é trivial e envolve uma estratégia que requer comprometimento e investimentos. Neste artigo apresentamos uma síntese da estratégia utilizada no Recife, que segundo várias pesquisas e ranking, vem sendo avaliado como uma das cidades com os melhores índices de transparência do Brasil.

Problema

Este artigo não apenas discute sobre informações relevantes as leis, mas combina dados empíricos, para descrever o processo de abertura de dados, bem como as dificuldades encontradas e apresenta evidências empíricas da eficácia de ser criar um projeto de dados com ações contínuas de estímulo ao uso destes pelos cidadãos.

Criação do Portal

Uma das perguntas comumente ouvidas em palestras sobre dados abertos é: “*Por onde começar?*”. Descreveremos aqui ações realizadas pela prefeitura do Recife, que pode ser comum a outros municípios, como também pode nortear aquelas cidades que ainda não possuem portal de dados abertos a seguir alguns dos passos vivenciados por Recife, para criação de seu plano de abertura de dados.

Ações e Parcerias

O Programa de Governo 2013–2016 do prefeito do Recife apresentava, entre outras ações, duas iniciativas na área da Tecnologia da Informação e Comunicação relacionadas à abertura de dados do município: abrir os bancos de dados da prefeitura e estimular a utilização desses dados pela população.

A EMPREL (Empresa Municipal de Informática), responsável pelas soluções de TIC da Prefeitura do Recife, elaborou ainda em 2013 o projeto de abertura de banco de dados e pactuou com o prefeito como uma meta estratégica a ser realizada. A pactuação viabilizou recursos na ordem de trinta e seis mil reais, garantindo infraestrutura, e um convênio que possibilitou a criação do Portal de Dados Abertos em curto espaço de tempo.

Aliado a isso, a criação do Portal do Recife tornou-se essencial e prioritária, quando a Prefeitura do Recife e *Campus Party*, principal evento tecnológico no Brasil, confirmaram a realização do *hackathon "Hacker Cidadão"*, para a construção de soluções de aplicativos inteligentes para a cidade, que ocorreria em um prazo de três meses, no qual os dados abertos seriam a base para a construção das soluções.

O primeiro passo dado pela EMPREL foi a realização de um convênio com a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) através do Centro de Informática. Tal convênio se mostrou extremamente relevante, pela expertise da academia com dados abertos, e o envolvimento no trabalhando de definição de padrões e ferramentas de publicação de dados. O convênio se mostrou essencial, encurtando o tempo de aprendizado e definições essenciais à criação do portal. Podemos citar ainda como fator essencial, o respaldo da LAI, a pactuação do projeto com o prefeito garantindo os recursos financeiros, e uma equipe técnica capacitada e motivada.

Padrões de Publicação

Segundo a definição da OKFN ¹ (*Open Knowledge Foundation*), em suma, dados são abertos quando qualquer pessoa pode livremente usá-los, reutilizá-los e redistribuí-los, estando sujeito a, no máximo, a exigência de creditar a sua autoria e compartilhar pela mesma licença. Isso geralmente é satisfeito pela publicação dos dados em formato aberto e sob uma licença aberta (OPENGOVDATA, 2007).

O especialista em políticas públicas e ativista dos dados abertos David Eaves (2009) propôs as seguintes "leis":

1. Se o dado não pode ser encontrado e indexado na Web, ele não existe;
2. Se não estiver aberto e disponível em formato compreensível por máquina, ele não pode ser reaproveitado;
3. Se algum dispositivo legal não permitir sua replicação, ele não é útil.

(Berners Lee, 2010), propôs um esquema de avaliação de maturidade cumulativa para dados abertos governamentais, conforme quadro abaixo.

☆	Dado disponível na web em qualquer formato, sob uma licença aberta.
☆☆	Dado disponibilizado de forma estruturada. Legíveis por máquina.
☆☆☆	Disponibilizado em formato aberto não proprietário. Ex: CSV.

¹ <https://okfn.org/opendata/>

☆☆☆☆	Os dados disponibilizados apresentam URIs estruturados que permitam sua identificação.
☆☆☆☆☆	Dados vinculados a outros dados para prover contexto.

Quadro 1: Modelo progressivo de maturidade proposto por Tim Berners Lee.

A Empré definiu que o formato possível dentro do prazo previsto, trabalhando para fornecer todas as suas bases com maturidade três estrelas. A escolha do grau de maturidade se deu em razão de ser compreensível por máquina, não proprietário, de fácil manipulação, facilmente exportado e de fácil apresentação ao usuário final.

Os formatos dos dados definidos para o lançamento do Portal foram: CSV, JSON e GEOJSON para Dados e PDF para Metadados. Apesar de entender que PDF não é um formato aberto compreensível por máquina, o mesmo foi definido apenas para os metadados, e que em seguida foram acompanhados de metadados disponibilizados também no formato JSON.

Escolhas das Bases de Dados

O principal ponto da publicação e que também pode se tornar um motivo de entrave para criação de um Portal de dados abertos, talvez seja a escolha das bases a serem publicadas. A Empré armazena a grande maioria das bases da Prefeitura, porém não é proprietária dos dados, precisando assim de autorização para publicá-los.

O conceito de Dados Abertos ainda muito recente na época, e o receio que os dados pudessem expor alguma fragilidade de uma determinada secretaria, fez com que o trabalho de autorizar os dados não fosse trivial. Três estratégias foram definidas.

A primeira dela foi eleger bases que já eram obrigatórias à publicidade por lei. Dessa forma, bases de despesas, receitas, centros de saúde, censo escolar foram selecionadas. A segunda estratégia foi selecionar dados não sensíveis e que eram de interesse a publicação por parte dos gestores. Foram extraídos assim dados de turismo, parques e praças, hotéis, equipamentos culturais, ciclovias, árvores tombadas entre outros. A terceira estratégia foi realizada em conjunto com a controladoria do município, onde os dados selecionados foram apresentados às secretarias responsáveis, e caso não houvesse uma contestação expressa de informação sigilosa, os mesmos seriam publicados.

Nessa terceira estratégia, os dados eram considerados sensíveis, a exemplo de demandas solicitadas pelos cidadãos aos órgãos da cidade, com datas e prazos da solução dada. Outro dado importante foram os atendimentos do SAMU (Serviço de atendimento móvel de urgência) que continham registro de acidentes com vítimas, chamados de urgência, tempo de atendimento e de espera do paciente, entre outros. Salientando que nenhum dos dados publicados permitia identificar o cidadão. O portal foi lançado com dados de 17 secretarias, 31 conjuntos de dados e 146 bases publicadas.

Definições das Ferramentas de Publicação

Uma definição estratégica da Empré foi a definição das ferramentas a serem utilizadas para publicação dos dados no Portal. Um dos preceitos era a possibilidade de tornar aquela

solução que estava se trabalhando para Recife, possível de ser replicada em outras prefeituras. Dessa forma, decidiu-se por trabalhar com ferramentas de código aberto.

Publicação do Portal	Ckan (open source)
Extração das bases	Pentaho (open source)
Atualização automática	Jenkins (open source)
Visualização em Mapas	Leaflet (open source)
Ferramenta de análise de dados (BI)	Saiku (open source)

Quadro 2: Ferramentas open source para publicação dos dados abertos Recife.

Dificuldades Encontradas

A lei de acesso a informação define a publicidade como preceito e o sigilo como exceção, apesar a lei, não é tão simples a autorização de publicação de uma base de dados no Portal de Dados Abertos. O portal de dados abertos, precisa, tanto quanto o portal da transparência, de um engajamento dos cidadãos, onde o pedido de acesso a informação fortalece a publicidade dos dados.

Dentre as dificuldades encontradas, algumas merecem destaque:

- Dados em posse de empresas terceirizadas
- Mudança de sistema, e base sair do domínio da Emprtel
- Dificuldade de autorização
- Dificuldade em mapear todas as bases
- Dados não estruturados
- Decisão final quanto a publicação caber exclusivamente ao Gestor de uma determinada secretaria

Resultados e Discussões

O portal de dados abertos do Recife evolui de forma gradual, com ações constantes e realizações de eventos que estimulem o uso dos dados pelos cidadãos. É importante ressaltar a necessidade contínua de eventos e ações que deem publicidade e estimulem o uso dos dados abertos. Em 2013 o Portal contou com 76 mil *Page view*, chegando em 2017 com aproximadamente 250 mil.

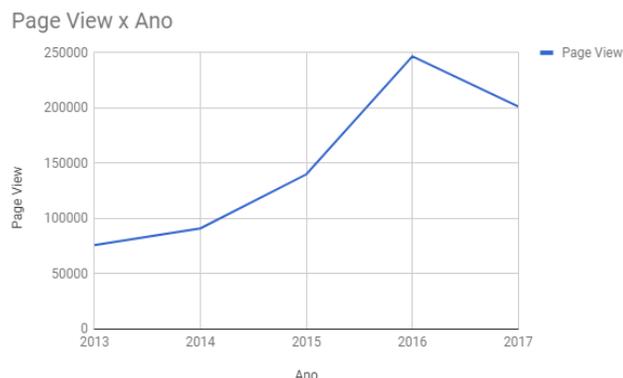


Gráfico 1: Número de páginas visualizadas por ano.

O crescimento gradual de acessos ao portal pode ser justificado por ações de estímulo ao uso dos dados. Um exemplo disso é o *Hacker Cidadão* que ao longo desses cinco anos estimulou a criação de 132 aplicações para a cidade com uso de dados abertos. Na última edição o regulamento foi alterado, garantindo aos projetos vencedores um apoio financeiro por mais dois meses para incentivar a continuidade das soluções, onde os projetos foram acompanhados por especialistas, e houve uma evolução das aplicações com novas funcionalidades desenvolvidas durante esse período. Ao final desse período, os aplicativos Freeda e Replant, produzidos durante o hackathon foram disponibilizados na loja da Google play para o uso pelos cidadãos. O Portal de dados abertos do Recife trabalha de forma cada vez mais integrada ao portal da transparência. Atualmente todas solicitações de pedido de informação por parte do cidadão no portal da transparência é publicado de forma aberta para todos os cidadãos no portal de dados abertos, com a ressalva dos dados sigilosos e de cunho pessoal.

Uma tese de Doutorado realizada na PUC-RS (Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul) por Klein (2017) resultou na criação do Índice de Transparência para Portais Brasileiros de Dados Abertos Governamentais (ITPBDAG), onde após análise realizada em todos os portais, Recife atingiu o melhor índice, ficando em primeiro lugar.

Já em relação a portais da transparência, Recife consta sempre entre os primeiros nas avaliações realizadas por diversas entidades, alcançando as seguintes colocações:

- 2014 – Capital mais transparente – índice de transparência Contas Abertas
- 2015 e 2017 – Nota 10 pela Controladoria Geral da União (CGU)
- 2016 – Nota 10 pela avaliação do Ministério Público da União (MPU)
- 2015 – 2016 – Primeira do ranking Tribunal de contas de Pernambuco

Conclusão

Entendemos que o projeto para criação de dados abertos do Recife foi realizado com sucesso sendo definido de forma estruturada, com uso de padrões simples, sem necessidade de grandes recursos e com uso de ferramentas livres. As dificuldades de autorização para

publicação dos dados devem ser levadas em consideração durante o planejamento de abertura dos dados. Entendemos ser uma boa estratégia, na fase inicial, priorizar os dados menos sensíveis e os obrigatórios por força de lei. A forma estruturada e apresentada nesse artigo demonstra a possibilidade de replicação em outras cidades que desejem criar seus portais de dados abertos. Ressalvamos a necessidade de continuidade de ações que favoreçam o uso dos dados abertos pelos cidadãos, estimulando-os através de hackathons, eventos em universidades ou outras formas de engajamento cívico.

Referências

BERNERS-LEE, Tim. *5 Star Deployment Scheme for Open Data*. 2010. [Consult. 02 abr. 2018]. Disponível na internet:<URL: <http://5stardata.info/en/>>.

BRASIL. Ato institucional N°. Lei nº 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. Diário Oficial da União – Seção 1 – Edição Extra – 18/11/2011, Página 1. [Consult. 25 mar. 2018]. Disponível na internet:<URL:http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm>.

EAVES, D. *The three laws of open government data*. 2009. [Consult. 02 abr.2018]. Disponível na internet:<URL: <https://eaves.ca/2009/09/30/three-law-of-open-government-data>>.

GOLDSTEIN, B.;DYSON, L. (Ed.). *Beyond transparency: Open data and the future of civic innovation*. San Francisco, CA: Code for America Press. 2013. [Consult 28 mar. 2018] Disponível na internet:<URL: <http://beyondtransparency.org/pdf/BeyondTransparency.pdf>> ISBN: 13: 978-0615889085.

KLEIN, Rodrigo Hickmann. *Mecanismos de ampliação da transparência em portais de dados abertos governamentais brasileiros à luz da Accountability Theory*. 2017. [Consult. 03 Abr. 2018]. Disponível na internet:<URL: <http://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/7724>>.

OPENGOVDATA. *Principles Of Open Government Data. Principles Of Open Government Data*. 2007. [Consult. 02 abr. 2018]. Disponível na internet:<URL: https://public.resource.org/8_principles.html>.

SILVA, Rosane Leal da; HOCH, Patrícia Adriani; SANTOS, Noemi de Freitas. *A lei de acesso à informação pública e o dever de transparência passiva do Estado: uma análise do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) de sites públicos*. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO

E CONTEMPORANEIDADE. 2013. p. 2-3. [Consult. 28 mar. 2018]. Disponível na internet: <URL: <http://coral.ufsm.br/congressodireito/anais/2013/2-3.pdf>>.