



5 passos para começar a compartilhar dados de compras públicas

Autores: Sam Elghanayan, Elena Hoffnagle, Laura Merryfield

Colaboradores: Kailey Burger Ayogu, Caroline Cavallari, e Hope Patterson

Se você trabalha no setor público, é provável que você dedique uma quantidade de tempo desproporcional para responder perguntas de outros servidores, fornecedores e outras partes interessadas sobre os processos de compras públicas. Justo quando se começa a elaborar uma estratégia para a próxima licitação a ser realizada, um possível fornecedor entra em contato para perguntar se o contrato atual será renovado esse mês, ou se o serviço e/ou produto entrará novamente em processo licitatório. Ou então, um colega de trabalho de outro departamento passa pela sua mesa para perguntar se seu departamento já possui um contrato ou ata para materiais de escritório com uma empresa específica.

Agora, imagine que, ao invés de você procurar todas essas informações pela terceira vez, só no dia de hoje, você pudesse simplesmente orientar as pessoas que fizeram as perguntas a acessarem um site público, que contenha todos os dados de compras e contratos mais solicitados. Uma vez que dados sobre contratações públicas comecem a ser disponibilizados online, o número de ligações por informações provavelmente diminuirá, fornecedores e colegas de trabalho terão as informações necessárias em mãos e você terá mais tempo para dedicar-se à parte mais estratégica do trabalho.

Este guia tem como objetivo apoiar equipes que trabalham com compras públicas e que ainda não publicaram dados abertos a entender o que significa o termo “dados abertos”, como isso beneficia o governo, equipes de compras públicas e fornecedores, bem como os primeiros passos para começar. Ao longo deste artigo você aprenderá quem envolver, como escolher quais dados compartilhar, como preparar os dados antes de torná-los públicos e como publicá-los.

O que são dados abertos?

Dados abertos referem-se a dados ou conteúdos acessíveis ao público, de forma organizada e gratuita, para que qualquer pessoa possa acessá-los, manipulá-los ou compartilhá-los para qualquer propósito e sem restrição legal. Os dados devem ser disponibilizados em uma página da internet aberta ao público, sem senha, sendo fáceis de encontrar, baixar ou serem lidos por programas (O termo "legível por programa" refere-se a dados que podem ser usados e manipulados em um computador com software amplamente disponível, como o Excel ou R, ao invés de um PDF).

A definição de quais dados serão compartilhados depende de decisões da secretaria, departamento ou órgão governamental. Talvez, uma Secretaria de Saúde escolha disponibilizar dados de hospitalização ou imunização em seu portal de dados abertos, ou talvez um departamento de parques escolha compartilhar números de visitação. A Secretaria de Serviço Social, por sua vez, pode compartilhar dados sobre o número de residentes que acessam os serviços ou a demografia das populações que servem. Não há uma imagem "ideal" do que os dados abertos podem ser - mas os princípios de que "dados abertos" são dados acessíveis, oportunos e manipuláveis, se mantêm constante, independentemente da missão ou papel específico de um governo.

Como os dados abertos podem aumentar a transparência do governo?

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) cita três maneiras nas quais dados abertos aumentam a transparência e a responsabilidade:

- Permite à população e à sociedade civil acompanhar como os orçamentos estão sendo utilizados e para quem o dinheiro e os recursos estão sendo direcionados, o que aumenta a responsabilidade dos servidores públicos e do governo como um todo
- Torna a informação mais fácil de analisar, combinar e comparar, aumentando a velocidade e a facilidade do monitoramento público
- Facilita a colaboração entre o governo, a sociedade civil e as empresas para melhorar os esforços de transparência.¹

1. <https://www.oecd.org/gov/digital-government/g20-oecd-compendium.pdf>

Por que dados abertos são importantes?

Dados abertos podem melhorar a transparência do governo e aumentar o engajamento da população ao estimular a consciência de como os recursos proveniente de impostos são gastos. Além disso, permite a inovação e soluções do setor privado tais como aplicativos de monitoramento de gastos ou impostos e, por fim, pode aumentar a eficiência do governo tornando os dados de uma secretaria mais acessíveis para uma outra secretaria do governo.

Nas compras públicas e licitações, os dados abertos beneficiam os governos, as equipes envolvidas na área compras, bem como atuais e eventuais fornecedores de diferentes maneiras:

- **Por meio da redução de compras duplicadas:** Quando o conjunto de dados de contratações de bens e/ou serviços são de fácil acesso a outros departamentos e órgãos governamentais, os servidores podem aproveitar um contrato já existente ou consolidar compras similares, ao invés de realizar aquisições de forma separada, ou então dedicar um tempo considerável procurando um edital, termo de referência ou contrato que já existentes em outras secretarias ou departamentos.
- **Melhor alocando o tempo da equipe:** Muitas das perguntas frequentemente dirigidas às equipes de compras e licitações (Por exemplo: Será que o governo tem um contrato para...? Quem é o atual fornecedor de...? Quando será realizada a próxima aquisição para...?) podem ser respondidas rapidamente sem a participação direta das pessoas que atuam na área de compras se os dados necessários estiverem acessíveis e forem compreensíveis. Jim Champion, gerente de compras da cidade de Gilbert, Arizona, explica que seu pessoal recebe muitos pedidos de agências externas e da população sobre quando um contrato tem início, quando outro termina, quais são os termos e condições etc.: "Agora, podemos direcioná-los para nossa página de dados abertos. Isso poupa muito o tempo da equipe".
- **Tornando a área de compras públicas uma área estratégica:** O compartilhamento proativo de dados pode demonstrar que a função de compra do governo é inovadora, moderna, orientada por dados, colaborativa e estratégica, e não apenas administrativa. Além disso, também dá às compras públicas um status importante, demonstrando que os dados de compras são tão importantes quanto outros dados públicos, tais como dados relacionados à segurança pública, tráfego ou impostos.
- **Beneficiando fornecedores:** A publicação dos próximos editais de compras e licitações (frequentemente chamada de "planejamento anual de compras") é particularmente útil para os fornecedores. Por exemplo, a Cidade de Tulsa, Oklahoma publica informações sobre renovações de contratos, compartilhando quais contratos esgotaram seu limite de renovação e em breve serão submetidos a uma nova licitação. Compartilhar tais informações permite que fornecedores em potencial identifiquem as próximas solicitações ou compras nas quais eles

queiram participar e planejem sua própria contratação de pessoal ou aquisição de materiais em conformidade. Em geral, dados abertos sinalizam aos fornecedores que o governo deseja que um amplo grupo de empresas esteja ciente das próximas oportunidades de contratação, o que pode aumentar a confiança no governo e a participação em compras, especialmente entre micro e pequenas empresas locais.

Por onde devo começar?

1. **Identifique quem deve ser envolvido.** Para transformar os objetivos de um portal de dados abertos em realidade, você precisará identificar a quem pertencem os dados que você quer (exemplo: ao diretor de compras públicas e licitações de um órgão ou Secretaria), em quais sistemas esses dados estão armazenados (exemplo: sistema da secretaria de planejamento ou fazenda), quem já coleta o dado ou uma parte desse dado (exemplo: Secretaria de Governo ou Controladoria) e, por fim, quem irá publicá-lo e onde. Governos que estão mais avançados na jornada de dados abertos podem já ter pessoas ou áreas responsáveis pela gestão de dados que possam analisar, organizar ou sintetizar dados já existentes.

Que tipo de dados de compras públicas geralmente são publicados por governos?

- Tipo e assunto da aquisição/contratação (por exemplo, “Repavimentação do distrito”)
- Breve descrição da contratação
- Categoria de mercadorias ou serviços (por exemplo, construção, serviços profissionais, TI)
- Contratações por tipo de instrumento (por exemplo: pregão, contratação direta, licitação, contratação pública de inovação, concorrência)
- Categoria e códigos de mercadorias
- Data de liberação do edital
- Data de início do contrato
- Data de término do contrato
- Duração do contrato
- Valor em R\$ do contrato
- Data de renovação
- Secretaria ou departamento responsável pelo contrato
- Administração ou ponto de contato para o contrato
- Fornecedor vencedor do contrato

Um breve comentário sobre dados confidenciais

Dados contendo informações que podem identificar um indivíduo tais como nomes de funcionários, cidadãos e cidadãs, números de telefone, endereços e números de documentos de identificação pessoal NUNCA devem ser publicados. Mesmo se você inicialmente acredite que seu conjunto de dados não contém informações confidenciais, verifique novamente se os identificadores únicos não são inadvertidamente confidenciais. Por exemplo, um banco de dados de fornecedores pode usar algum número de registro social do proprietário ou proprietária como seu identificador único de fornecedor, caso seja a única pessoa dona daquela empresa. Ao tornar essa informação pública, você também publicará dados sociais que podem identificar um indivíduo. Dados demográficos também podem ser identificáveis em populações menores. Por exemplo, se apenas uma empresa de construção liderada por mulheres exista em um pequeno município, publicar os resultados de uma possível pesquisa feita com fornecedores mostrando opiniões divididas por grupos demográficos pode revelar, ainda que não intencionalmente, a resposta dada por aquela empresa.

2. **Descubra quais dados você já possui e o que deve ser publicado primeiro.** Não deixe que grandes aspirações impeçam o início do trabalho. Você pode começar com pequenos passos, publicando os dados que são mais fáceis de encontrar e disponibilizar para depois identificar as lacunas, priorizando os dados mais importantes a serem coletados e publicados.

Como um primeiro passo, mapeie os dados que você já possui. Quando Tulsa decidiu compartilhar os dados de contratação do governo, a equipe fez primeiro uma lista de todos os dados relacionados às compras e contratações públicas que eles já possuíam e depois uma “lista de objetivos” com todos os dados que eles gostariam de ter e publicar no futuro.

Como segundo passo, determine qual dado publicar primeiro. Para cada dado identificado em sua lista, Tulsa respondeu à cinco perguntas:

- **Quanto valor seria gerado ao publicar esses dados?** Por exemplo, a cidade de Gilbert primeiro examinou quais dados eram mais frequentemente requisitados, quais continham informações sobre o valor dos contratos, prazos e datas de início e fim.
- **Onde estão os conjuntos de dados?** Você pode descobrir que, na verdade, alguns desses dados estão em papel, outros em planilhas de Excel e outros em sistemas/ softwares do próprio município.

- **Esse conjunto de dados é acessível em seu atual formato?** Considere quanto tempo você levaria para acessar esses dados, se dados e análises adicionais precisariam ser geradas ou se alguns campos de dados precisam ser agrupados ou combinados para trazerem informações úteis.
 - **É simples manter esse conjunto de dados sempre atualizado?** Idealmente, esses dados são atualizados regularmente. Caso contrário, essa tarefa deve ser inserida em um processo já existente.
 - **Os dados estão “limpos” ou são fáceis de serem “limpos”?** Dados com formato e redação padrão, com poucos erros e jargões e sem informações confidenciais são mais fáceis de limpar e disponibilizar para a visualização pública.
3. **Torne os dados acessíveis, compreensíveis e utilizáveis.** Assegure de que os dados são fáceis de ser acessados, compreendidos e editados/manipulados para diferentes propósitos.
- **Acessível:** Para tornar seus dados contratuais de fácil acesso, a cidade de Tulsa sobe os dados em uma aba específica de seu site, denominada “Oportunidades e resultados de licitações”, a qual já era frequentemente acessada por fornecedores.
 - **Compreensível:** Todo o conteúdo deve ser disponibilizado de forma que possa ser facilmente compreendido por qualquer pessoa que não seja especialista no tema ou não conheça os jargões ou acrônimos de compras de seu governo. Isso significa ter que renomear cabeçalhos de categorias, soletrar acrônimos e acrescentar mais detalhes em notas de rodapé. Além disso, um “dicionário de dados” pode fornecer aos usuários /as detalhes sobre o que cada campo contém ou não.

O que significa ser legível programas e/ou máquinas?

Refere-se a dados que podem ser usados e manipulados em um computador com softwares amplamente disponíveis como Excel ou R. Os formatos comuns de leitura incluem arquivos em XLS (Excel), CSV, JSON, SML e RDF. Por outro lado, um PDF com uma tabela contendo as informações de próximos editais a serem publicados pode ser facilmente lido e compreendido por uma pessoa, mas não por um computador. Se os dados estivessem em um formato que pudesse ser lido por programas, o público poderia usar o software para, por exemplo, listar os editais em ordem de valor ou filtrar as informações para mostrar somente editais de serviços de manutenção e limpeza. A possibilidade de manipular os dados é extremamente poderosa. Por exemplo, uma startup pode usar dados de tráfego para criar uma ferramenta que informe ao cidadão a melhor rota para ir ao trabalho.

- **Passível de leitura por programas e/ou máquinas:** Como discutido no quadro anterior, os dados que podem ser manipulados por software como o Excel, em certos contextos, podem ser mais úteis do que informações que precisem ser interpretadas por pessoas (como documentos em PDF, imagens escaneadas ou fotos). Os dados legíveis por programas podem ser usados para diferentes propósitos, tais como classificar editais por data de vencimento, ou filtrar os dados para mostrar apenas uma categoria específica de bens ou serviços. Disponibilizar os dados em arquivos em formato Excel ou CSV é um ótimo passo inicial.
4. **Limpe e verifique os dados.** Você pode manualmente limpar os dados ou utilizar fórmulas simples de Excel ou códigos para confirmar se todas as datas e valores em R\$ parecem razoáveis e estão formatados de forma consistente, se erros foram corrigidos, se abreviações foram substituídas por palavras completas, se categorias de serviços e produtos estão coerentes, se a distinção entre o valor zero e uma célula vazia está clara e, finalmente, se letras maiúsculas e pontuação estão consistentes. Como próxima etapa, peça para alguém, com boa atenção aos detalhes e conhecimento das informações que estão sendo compartilhadas, revisar os dados (linha por linha, se possível, ou então, para fazer uma rápida verificação de todo o documento, caso ele seja muito extenso) para garantir a precisão das informações antes de torná-las públicas.

“Quanto mais precisamente a equipe introduz os dados em seus sistemas de processo digital de compras públicas, menos tempo gastamos verificando e corrigindo dados posteriormente”, observa Campion.

5. **Publique começando com pouco e atualizando regularmente:** A cidade de Tulsa escolheu uma abordagem “não tão tecnológica”, ainda que eficaz, para a publicação de seus dados sobre compras públicas. A cada quatro meses, uma pessoa da equipe atualiza, limpa e verifica uma planilha de Excel contendo dados de contratação, que posteriormente são colocados no site do município pelo time de TI. Os usuários e usuárias do site podem baixar a planilha em formato de Excel com um simples clique.

Um outro exemplo é a cidade de Gilbert, que optou por uma abordagem mais tecnológica com o passar dos anos trabalhando com dados abertos. Duas vezes por mês, uma pessoa da equipe baixa do MUNIS (um software utilizado por governos) uma planilha com todos os contratos abertos. A equipe verifica se os dados estão limpos e corretos e então utiliza um procedimento chamado “extrair, transferir e subir” (extract, transfer and load – ETL, em inglês), o qual agrega os dados originais para mostrar os totais (por exemplo, valores totais de contratos de construção) e padroniza datas para reduzir processos de limpeza de dados que precisariam ser feitos manualmente. Por fim, a equipe de TI sobe os dados para uma plataforma de publicação paga, que torna os dados disponíveis [no site de dados abertos do município](#).

Como você pode melhorar?

Publique mais dados. Depois que sua equipe publicar os dados que são mais úteis de serem compartilhados, mais fáceis de serem acessados e relativamente limpos e organizados, vocês poderão retornar à sua lista inicial de dados para identificar quais são muito úteis, mas ainda complexos de limpar e acessar. Sua equipe também pode criar uma “lista de objetivos”, com informações e dados que gostaria de começar a monitorar (por exemplo, duração de processos de contratação) e identificar como coletar esses dados, quem poderia inseri-los em um sistema e em qual base de dados eles seriam armazenados.

Automatize o processo. Com o tempo, você pode automatizar as etapas no processo de coletar e publicar dados e sofisticar a forma como você os apresenta. Você pode adicionar dados relacionados às compras públicas ao portal municipal de dados abertos existente em seu município, o qual pode conter muitas outras informações acessíveis à população, advindas de outras secretarias, departamentos ou de todo o governo. A apresentação “Indicadores de Compras da Cidade de Nova Iorque” (“Citywide Procurement Indicators”) é um bom exemplo de como, além dos dados abertos, seu governo pode analisar e discutir informações-chave, criando diferentes visualizações como gráficos e mapas que facilitam que pessoas, especialmente aquelas menos familiarizadas com o tema de licitações e compras públicas e dados brutos, consigam interpretar informações relevantes. As cidades de **Little Rock** e **Gilbert** permitem que os/as usuários/as de suas plataformas de dados consigam realizar análises e visualizações simples dos dados disponíveis diretamente do navegador da plataforma. A cidade de Nova Iorque fornece até mesmo **APIs** que permitem que indivíduos, pesquisadores e empresas automaticamente acessem e coletem os dados para criar aplicativos ou outros softwares baseados nos dados da cidade.

Utilize os princípios de dados para contratações abertas. A transparência na contratação pública (Em inglês: *Open Contracting Data Standard – OCDS*) pode proporcionar outras ideias para os campos de dados a serem disponibilizados, bem como facilita o uso mais avançado e diversificado dos dados. Além disso, a Parceria para Contratação Aberta (Open Contracting Partnership) fornece orientação e recursos valiosos para sua jornada para compartilhar mais dados sobre as compras públicas.

Certifique-se de desenvolver um procedimento com atividades e responsáveis bem definidos, e cronogramas para atualizar seus dados abertos de forma frequente. Integrar esses passos aos processos já existentes facilita o trabalho da equipe. Derek Konofalski, analista de dados e tecnologia da cidade de Gilbert, também recomenda que governos comecem com o que já possuem. “Usem ferramentas que vocês já têm. Se vocês não têm acesso a plataformas de publicação de dados abertos, verifiquem se algum dos softwares que vocês já usam ou já adquiriram inclui alguma ferramenta gratuita de dados abertos”.

Conclusão

Campion recomenda que governos realmente considerem uma política de dados abertos: “Faça! Quanto mais cedo, melhor. Foi necessário um investimento e um grande esforço inicial, mas nos poupou muito tempo desde então”. Sem hesitar, ele conclui: “Foi uma mudança enorme para nós”.

A [Rede de Excelência em Compras Públicas](#) é uma iniciativa do Harvard Government Performance Lab [Laboratório de Desempenho em Governos] projetada para ajudar lideranças do setor público a usar as compras governamentais como uma ferramenta para melhorar os resultados para a população e promover maior equidade. O [Laboratório de Desempenho em Governos](#) sediado no Taubman Center for State and Local Government da Harvard Kennedy School, realiza pesquisas sobre como os governos podem melhorar os resultados que alcançam para seus cidadãos. Uma parte importante desse modelo de pesquisa envolve o fornecimento de assistência técnica prática aos governos estaduais e locais. Por meio desse envolvimento, obtemos informações sobre as barreiras que os governos enfrentam e as soluções que podem superá-las. Ao envolver os alunos atuais e recém-formados nesse esforço, também podemos fornecer um aprendizado empírico.

A Certificação What Works Cities oferece às cidades um padrão de excelência que mostra como o investimento em dados e práticas baseadas em evidências pode levar a resultados melhores e mais equitativos para a população. Este guia inclui estratégias alinhadas com os seguintes [critérios da Certificação](#) What Works Cities.

- Contratação Orientada por Resultados 7: “Dados de compras públicas abertos e compartilhados”

O Laboratório de Desempenho em Governos agradece o apoio da Bloomberg Philanthropies.

© Copyright 2023 Laboratório de Desempenho em Governos da Harvard Kennedy School