

Em Análise: Dados Abertos em Portugal¹

Novembro de 2022

Nuno Xavier² e Gabriel Osório de Barros³

Introdução

A disponibilização de dados das várias áreas do setor público, em formatos abertos e permitindo a respetiva reutilização, apresenta benefícios para os cidadãos, as empresas, os investigadores e centros de investigação, as organizações não governamentais e para o próprio Estado. Os impactos positivos vão desde a geração de valor na economia, o reforço da capacidade científica e tecnológica, passando pela promoção da transparência, a participação dos cidadãos e a responsabilização dos organismos públicos.

Os dados abertos foram identificados pela União Europeia (UE) como um pilar para o desenvolvimento da economia, estando previsto que o valor que resulta da sua reutilização quadruplica entre 2018 e 2030, atingindo os 194 mil milhões de euros.

Em Portugal, a Lei n.º 68/2021, de 26 de agosto, aprovou os princípios gerais em matéria de dados e transpôs a Diretiva (UE) 2019/1024 sobre dados abertos e reutilização de informação do setor público. O portal dados.gov passou, desde essa data, a ser reconhecido em Portugal como o catálogo central de dados abertos, agregando, referenciando, publicando e alojando os dados abertos de uma diversidade de organismos da Administração Pública, constituindo uma peça central na estratégia nacional de dados.

Apesar dos avanços efetuados nesta matéria em Portugal, os mais recentes dados mostram que ainda existe margem para que o país possa tirar melhor partido dos benefícios subjacentes à disponibilização de dados abertos.

Dados abertos em Portugal e na Europa

O portal nacional de dados abertos denominado por dados.gov (acessível através do endereço <https://dados.gov.pt/>) constitui o catálogo central de dados abertos em Portugal, concentrando e disponibilizando os dados abertos da Administração Pública, bem como funcionando como um portal de indexação para outros portais/catálogos de dados abertos, setoriais ou locais.

Segundo os indicadores disponíveis no próprio portal, à data de publicação deste documento (novembro de 2022), existiam naquele portal:

- 5685 conjuntos de dados;
- 10452 recursos disponíveis;
- 60 reutilizações de dados;
- 5763 utilizadores;
- 148 organizações envolvidas;
- 52 discussões em curso;
- 33.000 visitantes em média mensalmente.

¹ As opiniões expressas no documento são da responsabilidade das autoras e não refletem, necessariamente, a perspetiva do Ministério da Economia e do Mar

² Técnico Superior da Direção de Serviços de Análise Económica do Gabinete de Estratégia e Estudos do Ministério da Economia e do Mar

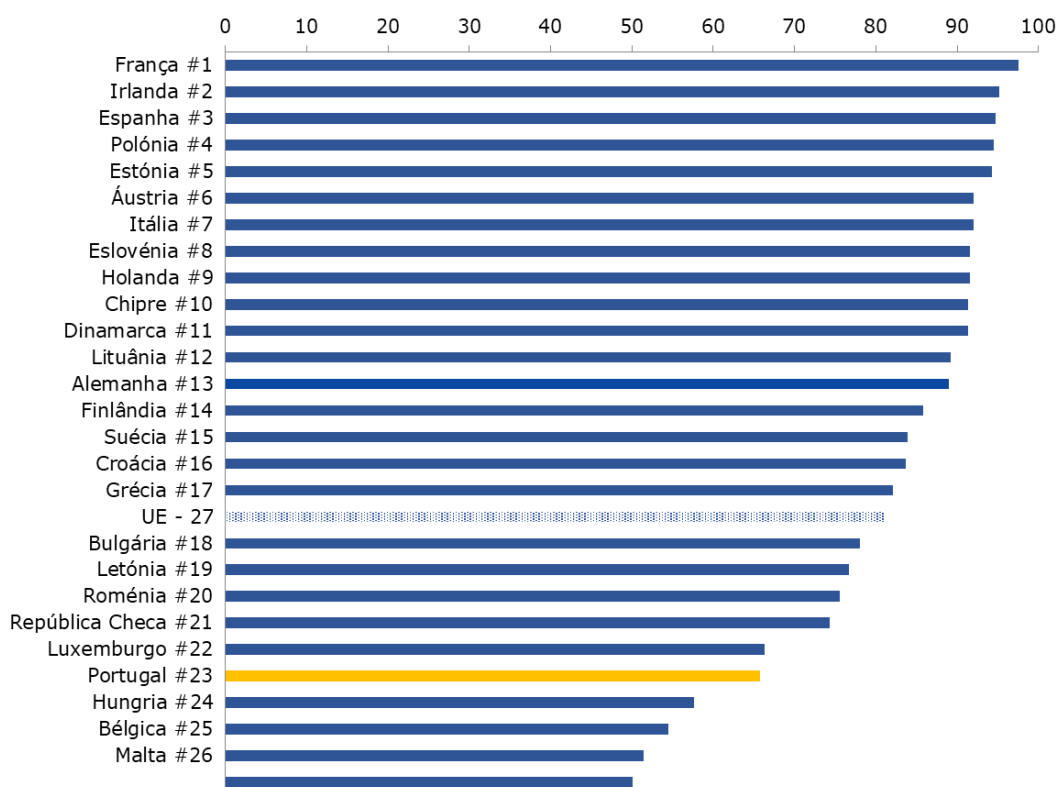
³ Diretor de Serviços de Serviços de Análise Económica do Gabinete de Estratégia e Estudos do Ministério da Economia e do Mar

Sendo reconhecido o papel dos dados abertos no desenvolvimento das economias dos países, estão disponíveis a nível internacional um conjunto de estudos e métricas de avaliação dos resultados alcançados pelos países, no que toca à implementação de políticas e medidas de promoção de dados abertos.

No que diz respeito à UE, o Índice de Digitalização da Economia e Sociedade (DESI) contempla os dados abertos na dimensão denominada “serviços públicos digitais”, nomeadamente através do indicador de “dados abertos”. Este indicador reflete até que ponto os países têm uma política de dados abertos em vigor (incluindo no que toca à transposição da Diretiva (UE) 2019/1024 relativa aos dados abertos e reutilização de informação do setor público), o impacto estimado dos dados abertos do ponto de vista social, político e económico, e, finalmente, as características em termos de funcionalidades, disponibilidade de dados e utilização de dados do portal de dados abertos de cada país.

Na edição de 2022 no DESI, no que se refere ao indicador de “dados abertos”, Portugal surge na 23.ª posição entre os 27 países da UE, abaixo da média da UE, com uma percentagem de 65,8% em relação ao score máximo deste indicador.

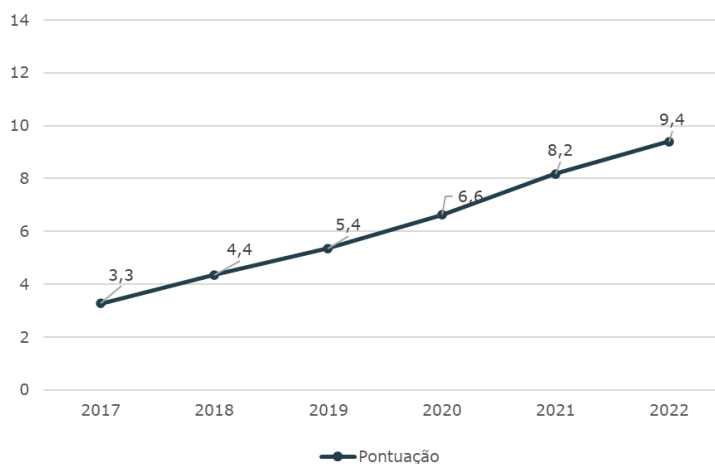
Gráfico 1 – DESI 2022 – Dados Abertos – Posição de Portugal



Fonte: Comissão Europeia, DESI, 2022

Considerando a evolução desde 2017, regista-se uma melhoria anual sistemática na pontuação relativa aos dados abertos, passando de 3,3 em 2017 para 9,4 em 2022.

Gráfico 2 – DESI 2022 – Dados Abertos – Score de Portugal

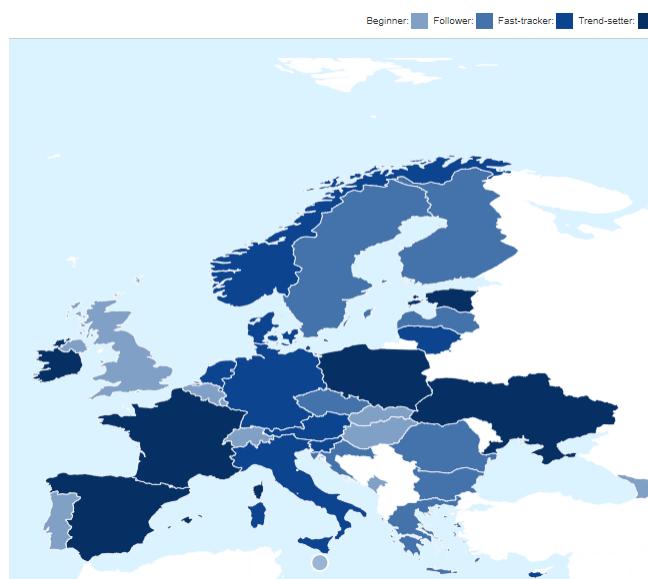


Fonte: Comissão Europeia, DESI, 2022

O Relatório da Maturidade de Dados Abertos (ODMR), da Comissão Europeia, mede o progresso dos países europeus relativamente aos dados abertos. Tem como objetivo registar a evolução dos países ao longo do tempo, analisar as áreas de melhoria neste domínio e proporcionar um *benchmark* de comparação entre países.

Na edição de 2021 deste relatório (a mais recente à data de publicação deste artigo), Portugal ocupa a 26.ª posição entre os 34 países europeus avaliados. De acordo com as pontuações alcançadas, no ODMR, os países foram agrupados em quatro grupos por ordem crescente de maturidade em termos de dados abertos: (1) *beginners*, (2) *followers*, (3) *fast-trackers* e (4) *trend setters*. Portugal encontra-se no grupo dos *beginners*, estando, em termos de pontuação, na fronteira para evolução para o grupo acima (*followers*).

Gráfico 3 – ODMR 2021 – Dados Abertos – Agrupamentos de Países



Fonte: Comissão Europeia, ODMR, 2021

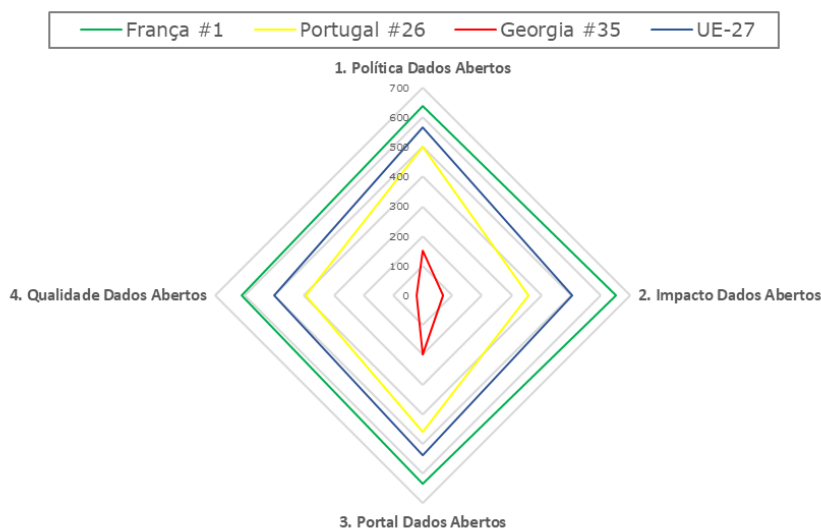
Destaca-se que Portugal apresentou uma melhoria significativa de 48% em 2020 para 66% em 2021, a qual, tendo sido acompanhada pela melhoria, em simultâneo, de um conjunto de países, manteve a posição de Portugal no grupo de *beginners*.

Detalhando os agrupamentos do ODMR (os países marcados com (*) não fazem parte da UE):

- **Trend-setters (94%-98%)**: França, Irlanda, Espanha, Polónia, Estónia, Ucrânia*.
- **Fast-trackers (89%-92%)**: Áustria, Itália, Eslovénia, Holanda, Chipre, Dinamarca, Noruega*, Lituânia, Alemanha.
- **Followers (74%-86%)**: Finlândia, Suécia, Croácia, Grécia, Bulgária, Letónia, Roménia, República Checa.
- **Beginners (17%-66%)**: Luxemburgo, Portugal, Suíça*, Reino Unido*, Islândia*, Hungria, Bélgica, Montenegro*, Malta, Eslováquia, Geórgia*.

Em relação às quatro dimensões de análise consideradas no ODMR, (1) política de dados abertos, (2) impacto de dados abertos, (3) portal de dados abertos e (4) qualidade de dados abertos, Portugal surge em melhor posição e mais próximo da média da UE-27 nas dimensões de política de dados abertos e de portal de dados abertos, surgindo mais afastado da média no que diz respeito às dimensões impacto dos dados abertos e qualidade dos dados abertos.

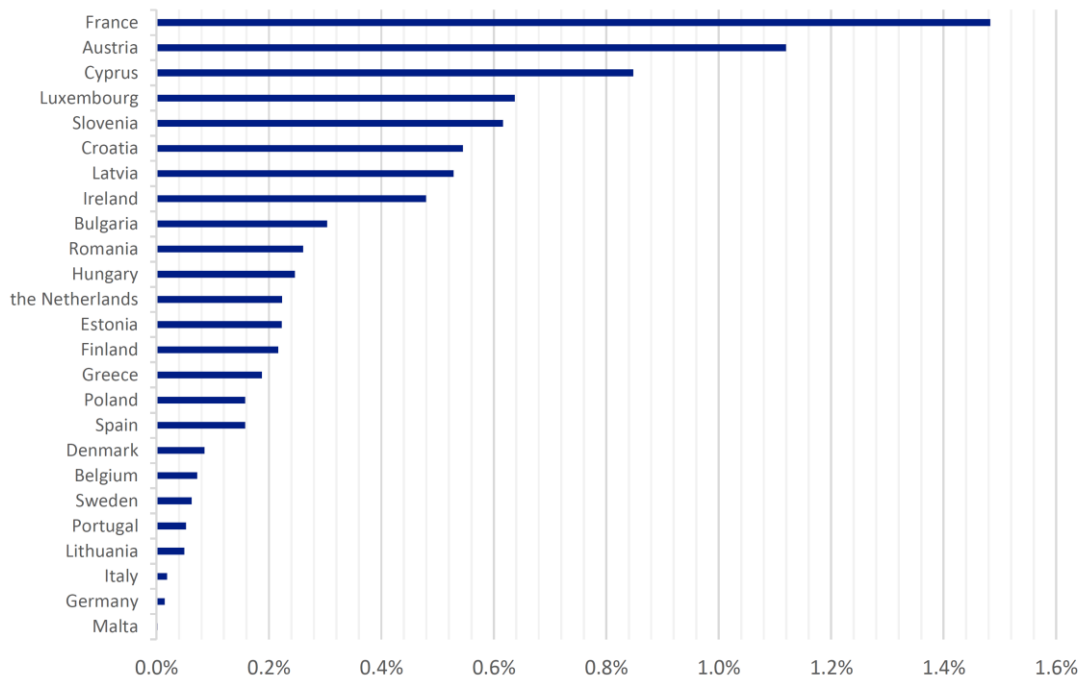
Gráfico 4 – ODMR 2021 – Dados Abertos – Score de Portugal



Fonte: Comissão Europeia, ODMR, 2021

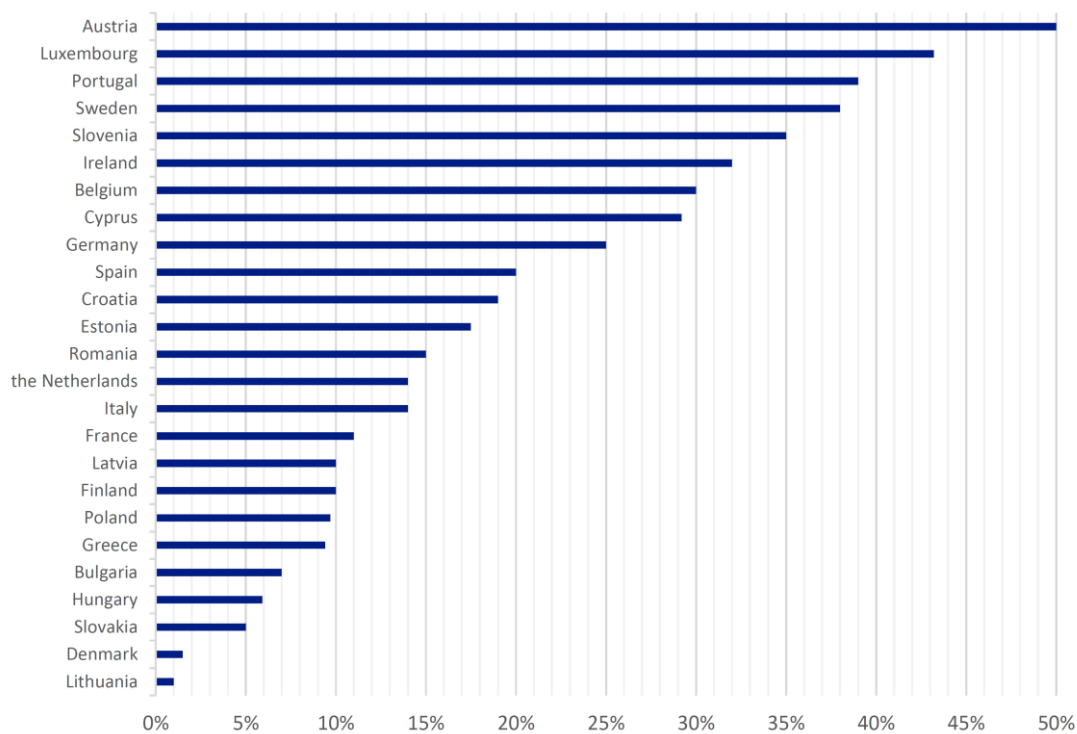
Relativamente ao portal de dados abertos, Portugal, apesar de apresentar uma percentagem reduzida de visitantes únicos no portal face ao total da população, apresenta uma elevada proporção de visitantes estrangeiros face ao total de visitantes do portal.

Gráfico 5 – ODMR 2021 – Portal de Dados Abertos – proporção de visitantes face ao total de população



Fonte: Comissão Europeia, ODMR, 2021

Gráfico 6 – ODMR 2021 – Portal de Dados Abertos – proporção de visitantes no total de visitantes



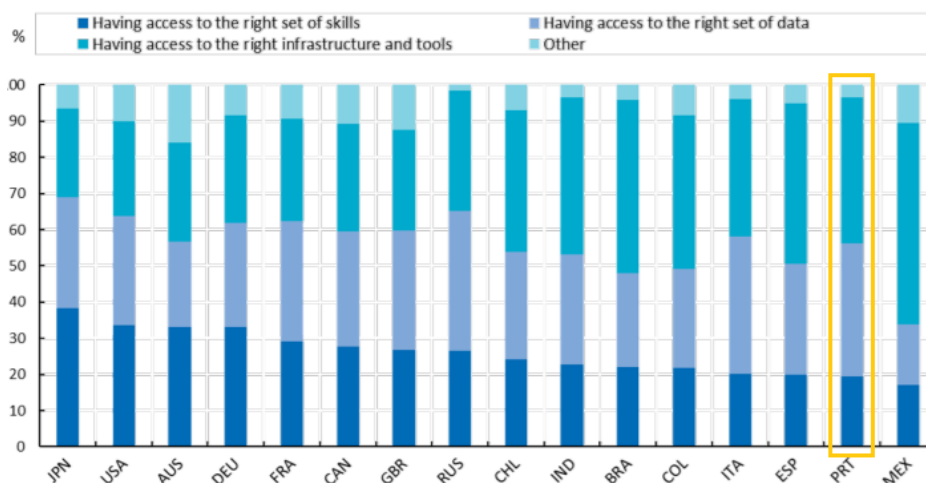
Fonte: Comissão Europeia, ODMR, 2021

Uma das dimensões de avaliação dos dados abertos, aferida quer no DESI quer no ODMR, refere-se ao impacto dos dados abertos. Esse impacto é medido considerando as atividades desenvolvidas para monitorizar a reutilização dos dados, bem como os resultados dessa reutilização.

Em termos de reutilização dos dados abertos, nos vários países considerados, dois dos principais segmentos de utilizadores destes dados, numa perspetiva de reutilização, são os investigadores e centros de investigação, e as empresas.

Segundo inquérito da OCDE, Portugal é um dos países em que uma maior percentagem de autores científicos considera que um dos maiores desafios que enfrentam é o acesso ao conjunto correto de dados.

Gráfico 7 – Desafios à investigação intensiva em dados em diferentes países

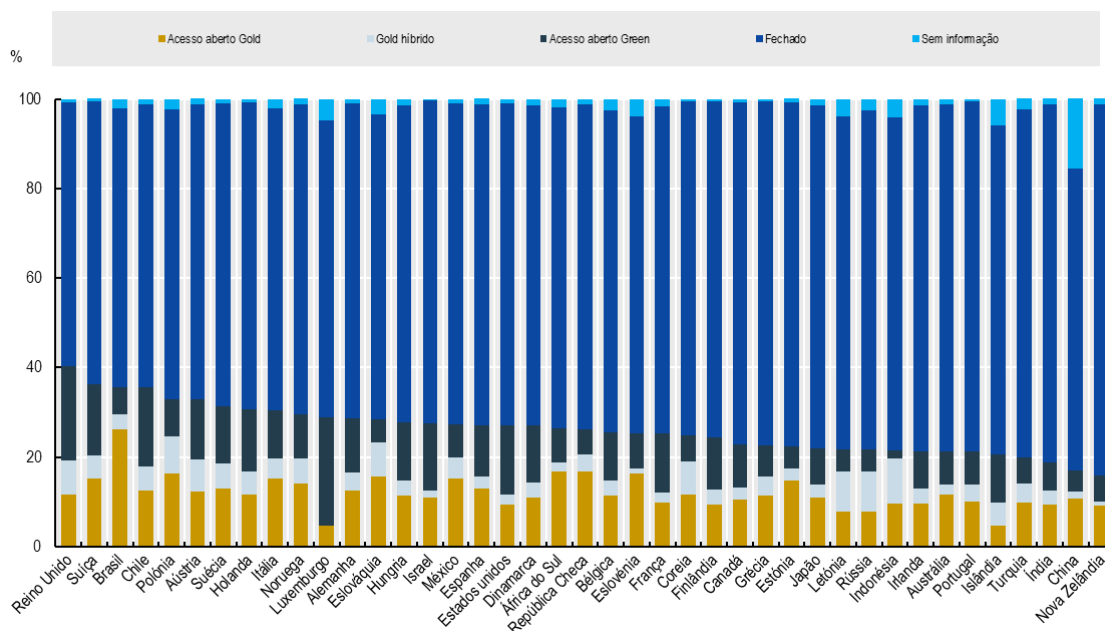


Fonte: Bello e Galindo-Rueda (2020), baseado no OECD International Survey of Scientific Authors 2018. <http://oe.cd/issa>.

Um outro indicador a destacar reflete a disseminação de conhecimento científico que, apesar da tecnologia facilitar a difusão dos documentos e resultados da investigação desenvolvida, muitos desses dados e documentos de investigação não estão disponíveis de forma aberta.

A este respeito, segundo o relatório *Digital Economy Outlook 2020*, da OCDE, quase 80% dos documentos científicos em Portugal são de acesso “fechado” (não são de acesso livre).

Gráfico 8 – Acesso aberto a documentos científicos (enquanto percentagem de uma amostra aleatória de 100.000 documentos publicados em 2016, por país de afiliação)

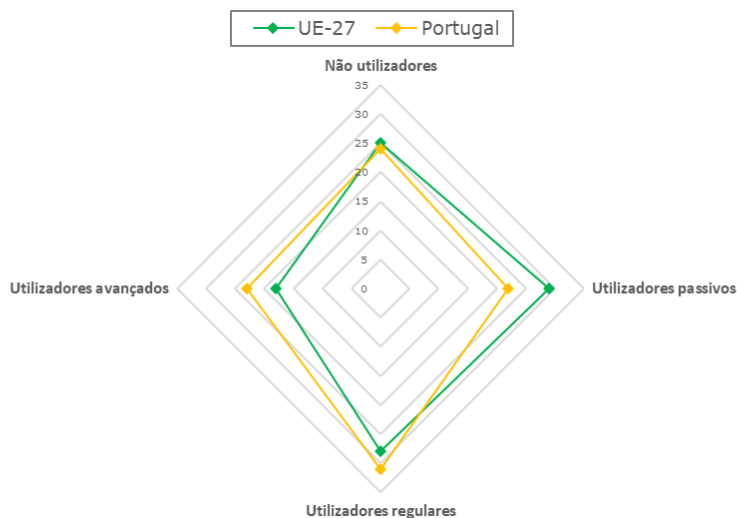


Fonte: OECD Digital Economy Outlook 2020, OECD, 2020 [OECD (2017), OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2017: The Digital Transformation, OECD publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264268821-en.>]

Relativamente às empresas, o estudo *Survey of Businesses on the Data Economy 2022*, da Comissão Europeia, apresenta os principais resultados, na UE, sobre utilização e troca de dados, fontes de dados utilizadas, frequência da sua utilização e forma como contribuem para a criação de valor nas empresas.

Assim, em relação ao perfil dos utilizadores de dados nas empresas em Portugal, temos mais utilizadores regulares de dados e utilizadores avançados de dados, e menos não utilizadores e utilizadores passivos, comparativamente com a média da UE.

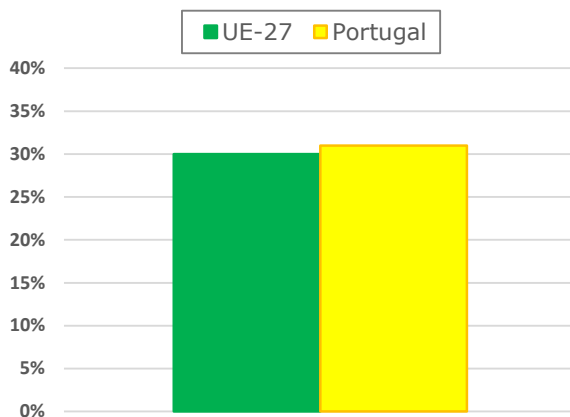
Gráfico 9 – Perfis de utilizadores de dados nas empresas



Fonte: Comissão Europeia, *European Enterprises and the Data Economy*, 2022

Quanto às fontes de dados utilizados nas empresas, a percentagem de dados provenientes de dados abertos, em Portugal, é de 31%, estando 1 ponto percentual acima da média da UE.

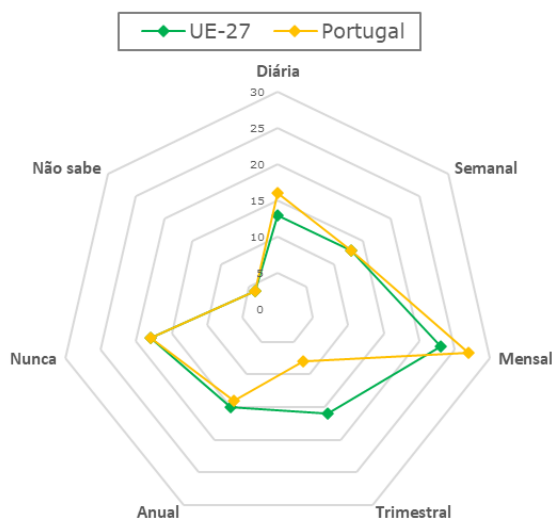
Gráfico 10 – Percentagem de empresas que recorre a fontes públicas, disponíveis gratuitamente, que oferecem dados abertos



Fonte: Comissão Europeia, European Enterprises and the Data Economy, 2022

Quanto à frequência com que os dados são analisados, regista-se também uma maior frequência na análise pelas empresas portuguesas, considerando que a percentagem de empresas que refere realizar análise diária, semanal e mensal (56%) é superior à média da UE (49%).

Gráfico 11 – Frequência de análise de dados pelas empresas



Fonte: Comissão Europeia, European Enterprises and the Data Economy, 2022

Principais Medidas de Política Pública

A Estratégia Nacional de Dados é o principal documento estratégico orientador das medidas relacionadas com os dados abertos. Está intrinsecamente ligada à sua congénere europeia, a Estratégia Europeia para os Dados, que tem como objetivo criar um espaço único europeu de dados.

A ambição de Estratégia Nacional de Dados é garantir que Portugal é um dos países pioneiros na participação no ecossistema europeu de dados, potenciando o seu valor, criando serviços e produtos em Portugal e no estrangeiro.

Além da Estratégia Nacional de Dados, interessa realçar ainda diversas medidas de política pública tendo em vista a promoção dos dados abertos como o Portal dados.gov (Portal de Dados Abertos da Administração Pública), a Parceria para a Administração Aberta, os Planos de Ação Nacionais de Administração Aberta, a Rede Nacional de Administração Aberta, o Portal Mais Transparência, a Plataforma de Informação Edu (Plataforma de Dados Síntese do Sistema Educativo) e a Plataforma TravelBI (Plataforma de Dados Abertos Georreferenciados do Turismo de Portugal).

Medida	Descrição	Legislação / Entrada em vigor	Benefícios
Estratégia Nacional de Dados	Documento estratégico orientador das medidas relacionadas com os dados abertos	Lei n.º 68/2021 Declaração de Retificação n.º 31/2021	Delinear a estratégia e medidas para a promoção dos dados abertos em Portugal. Alinhamento com a Estratégia Europeia para os dados e transposição da Diretiva (UE) 2019/1024 de 20 de junho de 2019.
Portal dados.gov	Portal de dados abertos e catálogo de dados nacional.	2011	Disponibilização dos dados em formatos abertos e de forma a poderem ser reutilizáveis.
Parceria para a Administração Aberta/ <i>Open Government Partnership</i> (OGP)	Iniciativa multilateral, lançada em setembro de 2011 pelos Chefes de Estado e de Governo de oito países e que visa garantir compromissos concretos dos governos para promover a transparência, fomentar a participação pública, combater a corrupção e utilizar as novas tecnologias para fortalecer a democracia participativa.	2018	Promoção da administração aberta e dos dados abertos.
Planos de Ação Nacionais de Administração Aberta (PANAA)	Planos de Ação bienais, no âmbito da participação de Portugal na OGP, e que definem compromissos que devem ser específicos, mensuráveis, relevantes e delimitados no tempo, e promover a transparência, a prestação de contas e a participação pública, com vista à introdução de melhorias nos serviços públicos.	2018	Promoção da administração aberta e dos dados abertos.
Rede Nacional de Administração Aberta	Rede de atores, no âmbito da participação de Portugal na OGP, para desenvolver, coordenar, executar e supervisionar o Plano de Ação Nacional de Administração Aberta, coordenada pela AMA.	2018	Promoção da administração aberta e dos dados abertos.
Portal Mais Transparência	Plataforma digital de informação sobre vários temas de gestão e recursos públicos da responsabilidade da Agência para a Modernização Administrativa. A informação é atualizada permanentemente com os dados disponibilizados no portal nacional de dados abertos da responsabilidade das entidades.	Lei nº 75-B/2020 de 31 de dezembro	Promoção da transparência, administração aberta e dos dados abertos.
BIME – Plataforma de Informação Edu (dados.edu.gov.pt)	Portal que agrega informação administrativa relativa às escolas públicas, divulgando um conjunto de dados úteis ao cidadão relativamente às escolas públicas nos dois últimos anos letivos.	Medida SIMPLEX+	Disponibilização de dados úteis relativamente às escolas públicas.
TravelBI (dadosabertos.turismodeportugal.pt)	Plataforma que disponibiliza dados sobre informação turística em vários formatos.		Disponibilização de dados úteis relativamente ao Turismo.
Repositórios Científicos de Acesso Aberto de Portugal (RCAAP)	O RCAAP tem como objetivo a recolha, agregação e indexação dos conteúdos científicos em acesso aberto existentes nos repositórios e revistas das entidades nacionais de ensino superior e outras organizações.	2008	Aumentar a visibilidade, acessibilidade e difusão dos resultados da atividade académica e de investigação científica portuguesa.

Conclusão

Tendo presente a informação e dados analisados, verifica-se que Portugal, apesar da melhoria significativa registada no que se refere aos dados abertos, apresenta ainda uma margem para melhorar e avançar a promoção dos dados abertos, para que se possa posicionar como um país líder ao nível da UE.

Não obstante as áreas a desenvolver identificadas, os indicadores apontam para uma apetência por parte das empresas, dos investigadores, dos centros de investigação, e dos cidadãos em geral para a utilização de dados abertos, o que representa um forte incentivo para que o País continue a progredir nesta matéria.

Nesse sentido, para que os dados abertos tenham impacto positivo na economia e na inovação em Portugal, considera-se essencial manter:

- O foco nas políticas públicas seguidas;
- A aposta na inovação do portal de dados abertos nacional de modo a acompanhar os mais recentes desenvolvimentos tecnológicos e tendências em termos do acesso e reutilização dos dados; e
- O estímulo a que cada vez mais organismos públicos invistam na qualidade dos seus dados e na sua partilha de forma aberta.

Referências

Barros, G. O. de (2021). Digitalisation, Skills and Cybersecurity in Portugal – Critical Factors in a Digital Economy driven by Covid-19. <https://www.gee.gov.pt/estudos-e-seminarios/estudos-de-temas-economicos-category/31552-te-89-digitalisation-skills-and-cybersecurity-in-portugal-critical-factors-in-a-digital-economy-driven-by-covid-19>.

Bello and Galindo-Rueda (2020), based on the OECD International Survey of Scientific Authors 2018. <http://oe.cd/issa>.

European Commission (2022). Digital economy and society index. <https://digital-agenda-data.eu/datasets/desi/visualizations>.

European Commission (2022). Open Data Maturity – Report. https://data.europa.eu/sites/default/files/landscaping_insight_report_n7_2021.pdf.

European Commission (2022). Survey of Businesses on the Data Economy. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/survey-businesses-data-economy-2022>.

OECD (2017). OECD Digital Economy Outlook 2017. <https://www.oecd.org/digital/oecd-digital-economyoutlook-2017-9789264276284-en.htm>.