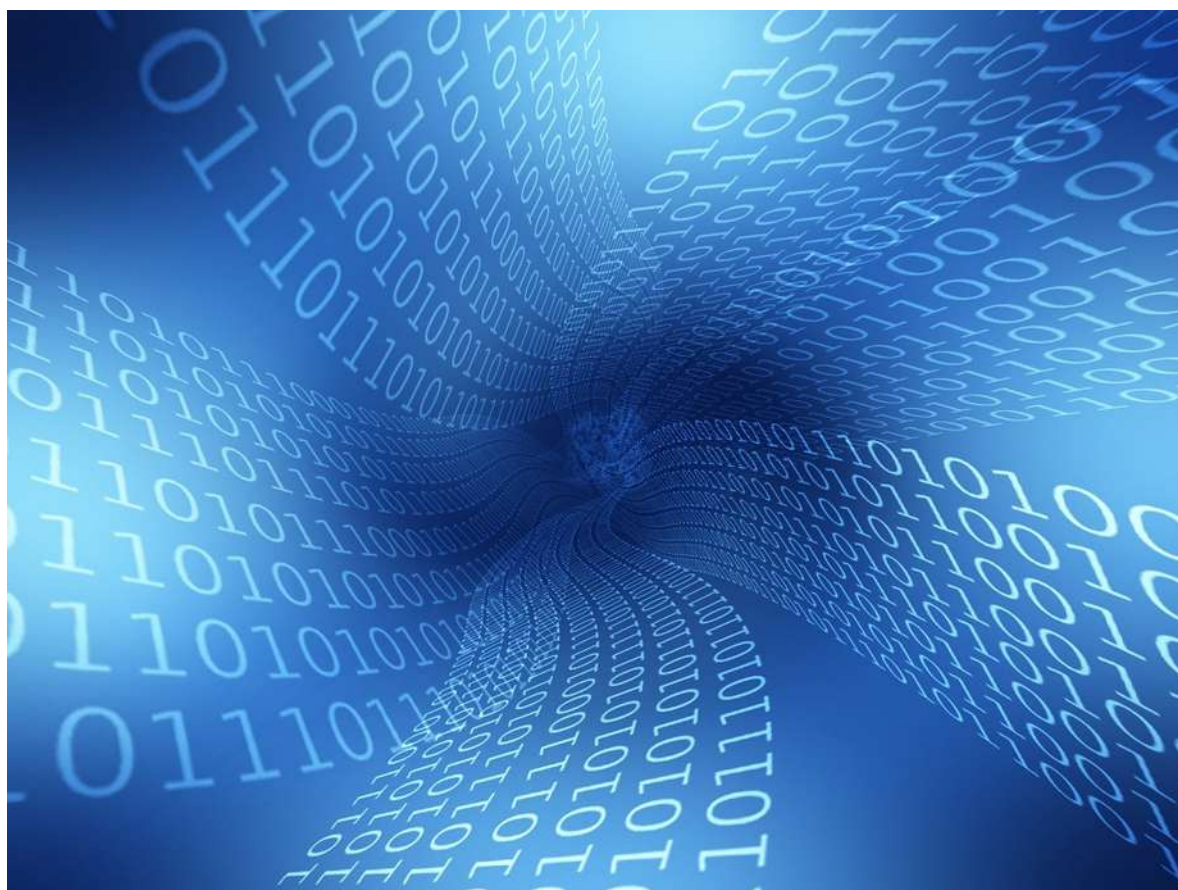


POLÍTICA DE LICENÇAS LIVRES PARA INFORMAÇÕES PÚBLICAS

Um estudo para a Prefeitura Municipal de São Paulo



Jorge Machado

COLAB - Universidade de São Paulo
Março de 2017 - versão 1.01

Estudo feito no âmbito do Convênio 30/14/CGM,
entre **Controladoria-Geral do Município de São Paulo**
e a **Universidade de São Paulo**
com o objetivo de estudo de desenvolvimento de
Política Integrada de Acesso à Informação

Colaboratório de Desenvolvimento e Participação (COLAB)
USP – Campus Leste
Av Arlindo Bétio, 1000 - 03828-000 São Paulo/SP

Este pode ser adaptado para ser aplicado em qualquer município do Brasil

Texto sob licença [CC-BY-4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/)



Catálogo (CIP)

Machado, Jorge

Política de licenças livres para informações públicas produzidas pela Prefeitura Municipal de São Paulo. São Paulo: 2017. (59pp)

ISBN 978-85-903358-5-6

1. Licenças Livres 2. Política 3. Prefeitura de São Paulo

CDD 300

Revisão e contribuições de Fernanda Campagnucci, Laila Bellix,
Camille Moura, Murilo Machado (da Controladoria-Geral do Município) e Emerson Marques
Pedro. Desenvolvimento do seletor de licenças: Andrés Martano.

Sumário

Sumário executivo.....	4
1. Introdução.....	6
2. Bases para uma política de licenciamento livre.....	7
2.1. Direito à Informação - Legislação.....	9
2.2 Direito Autoral de obras produzidas com recursos públicos.....	17
3. Licenças Livres.....	20
3.1. Licenciamento de Dados Abertos.....	26
4. Proteção da privacidade.....	28
5. Consulta sobre Política de Licenciamento da Prefeitura de São Paulo.....	31
5.1. Contribuições na Consulta do Portal São Paulo Aberta.....	35
6. Recomendações.....	37
6.1 Tipo de Licenças.....	37
6.2 Licenças segundo o tipo de conteúdos.....	39
6.3 Ferramenta para definição de licenças.....	41
6.4 Capacitação.....	42
6.5 Publicação das diretrizes.....	42
6.6 Direito autoral.....	42
6.7 Privacidade e segurança.....	42
6.8 Contratos com terceiros.....	43
Bibliografia citada.....	44
ANEXOS.....	46
Anexo I - Comentários na Consulta Online.....	47
Anexo II – Texto do Decreto.....	55

Sumário executivo

O objetivo desse estudo foi o de propor **bases para a implementação de uma política para licenciamento livre** de diferentes tipos de conteúdos produzidos no âmbito da administração pública municipal, tendo em vista o uso e a possibilidade de reuso da informação com propósitos variados.

Essa política foi desenhada em apoio no cumprimento da Lei de Acesso à Informação - LAI (nº 12.527/2011) e para criar condições favoráveis ao acesso a documentos e a dados de interesse público para seu reuso e difusão em consonância com declarações, tratados e políticas em nível internacional, nacional e local, visando também incorporar na administração boas práticas no acesso à informação pública.

Em consonância com o §3º do Artigo 8º da Lei Federal nº 12.527, que trata da disponibilização de informação “em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos¹e não-proprietários”, o estudo indica a priorização do uso de formatos abertos de arquivos, por potencializar a coleta, tratamento dos dados, cruzamento e o processamento automatizado da informação pública, aumentando assim o reuso econômico, social e para fins de controle da gestão pública.

Com relação a indicação de licenças, optou-se pela priorização da escolha mais liberal, que permite usos comerciais, de modo a fomentar também a oferta privada de serviços e produtos com base no reuso da informação pública sob as quais não recai qualquer restrição legal. Mesmo assim, o indicativo de licenças aponta para um quadro amplo e flexível de escolha, de modo a se adequar a diferentes contextos e estratégias da gestão pública.

O estudo recomenda a criação de uma página web específica num um domínio de fácil localização onde seriam incluídas informações i) sobre o que são as licenças livres, para que servem e como devem ser aplicadas; ii) os motivos de uma política de licenciamento livre – ressaltando os ganhos para o acesso à informação –, seus principais dispositivos e as vias para esclarecer dúvidas ou

¹ 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. (Dados.gov.br, 2015). O tema dos dados abertos é tratado em capítulo mais adiante.

reportar algum caso de descumprimento da política; iii) e uma ferramenta interativa que auxilie o servidor a escolher a licença mais adequada – cujo protótipo foi desenvolvido no âmbito desse estudo. Recomenda-se ainda que sejam feitas capacitações com servidores com diferentes secretarias e órgãos que compõem o Poder Executivo municipal, o que inclui a produção de material de apoio, tais como manuais e guias que facilitem tanto a compreensão, como a importância de cumprir as exigências da LAI no amplo acesso público à informação.

Sugere-se que a normatização seja publicada na forma de Decreto, já elaborado pela equipe da CGM, após a consulta à todos órgãos da prefeitura. Na impossibilidade de isso ocorrer a curto prazo, sugere-se a publicação das diretrizes na forma de Portaria, no âmbito das atribuições da Controladoria-Geral do Município de zelar pelo cumprimento da Lei de Acesso à Informação.

Também o estudo apresenta a jurisprudência no que se refere a titularidade do Estado sobre conteúdos produzidos por servidores públicos no exercício da função.

Sugere-se que a prefeitura indique uma autoridade, que atue sob supervisão pública, para analisar casos em que a divulgação de dados possa potencialmente afetar o direito à privacidade e colocar em risco à segurança do Estado e pessoas.

Recomenda-se as orientações para o licenciamento sejam aplicadas aos dados públicos que estão sob o controle de empresas que prestam serviços públicos para a Prefeitura. Neste sentido, recomendamos que os contratos firmados com o Poder Público contenham cláusula que ressalte as obrigações das contratadas com relação à disponibilização de dados públicos nos termos da Lei de Acesso à Informação e da política de licenciamento municipal.

1. Introdução

O objetivo principal deste documento é propor bases para a implementação de uma política adequada para licenciamento dos diferentes tipos de conteúdos produzidos no âmbito da administração pública municipal, tendo em vista o uso e a possibilidade de reuso da informação com propósitos variados.

Este relatório é produto do convênio não-oneroso firmado entre a Prefeitura do Município de São Paulo, por intermédio da Controladoria Geral do Município, e a Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (convênio 30/14/CGM), que objetiva o desenvolvimento de estudos sobre políticas relacionadas ao acesso à informação. Neste sentido, **as orientações que constituem este trabalho visam atender às seguintes necessidades do Poder Público:**

- **dar segurança aos órgãos públicos e servidores no cumprimento da Lei de Acesso à Informação (nº 12.527/2011);**
- **criar condições favoráveis ao acesso a documentos e a dados de interesse público para seu reuso, em consonância com declarações, tratados e políticas em nível internacional, nacional ou local que versam sobre o tema;**
- **incorporar na administração boas práticas na promoção da informação pública;**
- **fomentar à difusão do conhecimento e cultura com o uso de ferramentas digitais para a promoção do desenvolvimento humano, cultural e econômico, de modo a superar obstáculos de tempo, espaço e custos;**

O presente documento está estruturado de modo a apresentar as três etapas que compuseram o processo de formulação das diretrizes para a política de licenciamento:

- a **discussão técnica** baseada em legislação, tratados internacionais e boas práticas;
- a realização de **audiência pública** e de uma **consulta pública online** para a definição dos princípios para a política de licenciamento;
- e o levantamento das **recomendações de políticas e ações** a serem tomadas para implementação.

2. Bases para uma política de licenciamento livre

Há um crescente respaldo político para que as inovações das tecnologias digitais, no contexto de uma sociedade cada vez mais organizada em redes, sejam utilizadas para maximizar o fluxo de conhecimento de modo a auxiliar na promoção do desenvolvimento humano, na redução das desigualdades e na geração de oportunidades sociais e econômicas. Inclusive seus custos de produção e armazenamento têm sido historicamente descendentes.

A administração pública produz uma enorme diversidade de informação sobre a cidade em todas suas dimensões (política, cultural, social, econômica, etc.), incluindo bases de dados, estudos técnicos, mapas, relatórios, indicadores e outros tipos de conteúdo. Ao ser tornada pública, essa informação pode gerar oportunidades e contribuir para o desenvolvimento da cidade.

A relação entre desenvolvimento e informação foi descrita com primazia por Yochai Benkler, em sua obra *The Wealth of Networks* (BENKLER, 2006). Na obra, Benkler afirma que a distribuição do conhecimento humano tem forte influência na redução as desigualdades e na qualidade de vida das pessoas, e é diretamente refletida nos componentes que formam o Índice de Desenvolvimento Humano (BENKLER, 2006, p. 322-323).

Ainda neste sentido, no estudo *Global Public Goods: International Cooperation In The 21st Century*, publicado pelo PNUD (1999), Joseph Stiglitz – economista ganhador de prêmio Nobel – afirma que conhecimento é um “bem público global”, o que demanda um moderno sistema de propriedade intelectual que permita utilizar efetivamente a informação na promoção de políticas públicas para o desenvolvimento (STIGLITZ, 1999).

“Uma política de licenciamento de conteúdos deve acompanhar uma política que respalde o direito à informação, uma vez que a imensa maioria da informação armazenada, transmitida e disponibilizada pelo Estado se encontra em suporte digital.”

Nesse contexto, uma política de licenciamento de conteúdos deve acompanhar uma política que respalde o direito à informação, uma vez que a imensa maioria da informação armazenada, transmitida e disponibilizada pelo Estado se encontra em suporte digital.

É diante desses pressupostos que uma política de licenciamento de conteúdos não apenas se justifica, mas se configura como um instrumento indispensável para robustecer, disseminar e dar amparo legal ao desenvolvimento de uma cultura institucional de acesso à informação que pode trazer grandes benefícios para a sociedade.

2.1. Direito à Informação - Legislação

O acesso ao conhecimento e à informação são fundamentais para o desenvolvimento humano, social e econômico. Tal fato já é internacionalmente reconhecido por documentos como a Declaração dos Direitos Humanos (UDHR, 2014); instituições como a Cúpula Mundial da Sociedade da Informação (WSIS, 2014), a Convenção Internacional de Direitos Civis e Políticos (CIDCP, 2014), e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH, 2014); além das declarações de Brisbane e Maputo (UNESCO, 2010 e 2008).

No Brasil, o direito de acesso a informações em poder de órgãos públicos decorre dos Artigos 5º (inciso XXXIII), 37º e 216º da Constituição Federal de 1988. A partir desses artigos, uma série de legislações infraconstitucionais foi adotada para que os mecanismos de acesso à informação fossem estabelecidos e consolidados. Dentre eles, destacam-se a Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000), a Lei Capiberibe (BRASIL, 2009) e a própria Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011).

Um marco fundamental para as políticas de acesso à informação está no documento produzido pela Cúpula Mundial da Sociedade da informação, promovida pela Nações Unidas em 2003 e realizada com a participação de 173 países. A chamada “Declaração de Princípios”, cujo subtítulo é “Construir a Sociedade da Informação: um desafio global para o novo milênio”, assim se inicia:

Nós, representantes dos povos do mundo, reunidos em Genebra, 10-12 dezembro 2003, pela primeira fase da Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação, declaramos nosso desejo e compromisso de construir um desenvolvimento inclusivo e centrado nas pessoas e orientada à Sociedade da Informação, onde todos possam criar, acessar, utilizar e compartilhar informação e conhecimento, permitindo que indivíduos, comunidades e povos alcancem todo seu potencial na promoção do desenvolvimento sustentável e melhoria de sua qualidade de vida, como premissa os propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas e respeitando plenamente e defendendo a Declaração Universal dos Direitos Humanos (WSIS, 2014: art 1).

Esse texto vincula o acesso à informação e ao conhecimento, bem como seu compartilhamento, ao desenvolvimento dos povos, em consonância com a Carta de Direitos Humanos das Nações Unidas.

O segundo artigo da Declaração de Princípios vincula o acesso à informação e ao conhecimento aos Objetivos do Milênio¹ das Nações Unidas.

Nosso desafio é aproveitar o potencial das tecnologias de informação e comunicação para promover os objetivos de desenvolvimento da Declaração do Milênio, nomeadamente a erradicação da pobreza extrema e da fome; realização do ensino primário universal; promoção da igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres; redução da mortalidade infantil; melhoria da saúde materna; combater o HIV / AIDS, a malária e outras doenças; garantir a sustentabilidade ambiental; e o estabelecimento de parcerias globais para o desenvolvimento para alcançar um mundo mais justo, próspero e mais pacífico. Também reiteramos nosso compromisso com o desenvolvimento sustentável e as metas de desenvolvimento acordadas, conforme consta na Declaração de Joanesburgo e o Plano de Implementação e do Consenso de Monterrey, e outros resultados das cúpulas das Nações Unidas. (WSIS, 2014: item 2).

A respeito desse documento, por fim, deve-se destacar este trecho:

Reconhecemos que a educação, o conhecimento, a informação e a comunicação são o centro do progresso humano, esforço e bem-estar. Além disso, Tecnologias da Comunicação e Informação (TIC) têm um imenso impacto em praticamente todos os aspectos de nossas vidas. O rápido progresso das tecnologias abre completamente novas oportunidades de atingir níveis mais elevados de desenvolvimento. A capacidade destas tecnologias para reduzir muitos obstáculos tradicionais, especialmente as de tempo e distância, pela primeira vez na história torna possível utilizar o potencial dessas tecnologias para o benefício de milhões de pessoas em todos os cantos do mundo (WSIS, 2014: item 8).

Tem-se fortalecido nos últimos anos a convergência entre o direito de acesso à informação e cultura/conhecimento como um direito humano fundamental. O texto da Declaração vincula o acesso à informação e ao conhecimento, bem como seu compartilhamento, ao desenvolvimento dos povos e em consonância com a Carta de Direitos Humanos das Nações Unidas.

A Declaração Universal dos Direitos humanos afirma que “todo ser humano tem o direito de participar” livremente da vida cultural da comunidade, de fruir das artes e de participar do progresso científico e de seus benefícios”.

Recentemente, a relatora especial das Nações Unidas, Farida Shaheed, no Informe de la Relatora Especial sobre Direitos Culturais, publicado em março de 2015², fez a seguinte recomendação:

Os resultados dos esforços criativos financiados por governos, organizações intergovernamentais ou entidades beneficentes devem ser tornados acessíveis de maneira generalizada. Os Estados devem redirecionar o apoio financeiro a modelos de edição fechado para modelos de publicação aberta.

Os Estados devem redirecionar o apoio financeiro a modelos de edição fechado para modelos de publicação aberta.

Relatório Especial das ONU sobre Direitos Culturais

Há que destacar que, desde a aprovação da Lei 12243/2010, que institui o Plano Nacional de Cultura, foram estabelecidas diversas atribuições ao Poder Público para a promoção da cultura e o conhecimento:

Art. 3º Compete ao poder público, nos termos desta Lei:

(...)

V - promover e estimular o acesso à produção e ao empreendimento cultural; a circulação e o intercâmbio de bens, serviços e conteúdos culturais; e o contato e a fruição do público com a arte e a cultura de forma universal.

No anexo à lei do Plano Nacional De Cultura, em que são listadas as estratégias e ações a serem desempenhadas pelo Poder Público, é determinado que compete ao Estado (grifos nossos):

FOMENTAR A CULTURA de forma ampla, estimulando a criação, produção, circulação, promoção, difusão, acesso, consumo, documentação e memória, também por meio de subsídios à economia da cultura, mecanismos de crédito e financiamento, investimento por fundos públicos e privados, patrocínios e disponibilização de meios e recursos.

² Ver: http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session28/Documents/A_HRC_28_57_SPA.doc

2.1 Direito à Informação

O direito à liberdade de informação é hoje amplamente reconhecido pela comunidade internacional como direito humano fundamental. A Organização das Nações Unidas, em sua primeira Assembleia Geral, mediante a adoção da resolução nº 59(1), declarou que o acesso à informação é um direito fundamental e pedra-de-toque de todas as liberdades às quais se dedica a organização.

A Convenção Americana de Direitos Humanos também aponta mesma importância:

“Toda pessoa tem o direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito inclui a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, sem considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer meio de sua escolha.” (CADH, 1985: Artigo 13)

“O acesso à informação é um direito fundamental e pedra de toque de todas as liberdades”

Resolução nº 59(1), da Assembleia Geral da ONU.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos deixou claro em suas decisões que o direito de buscar e receber informações protege o direito que possuem todos de obter informações em poder do Estado⁶.

A única possibilidade que se apresenta para recusar-se o fornecimento de informações é na eventualidade de que tal exceção seja prevista por lei nacional e esteja de acordo com os propósitos da Convenção Americana de Direitos Humanos - ou seja, que se adapte às únicas possibilidades de restrições constantes no artigo 13³. Essa determinação vem a convergir com os princípios relacionados a legislações que tratam do direito de liberdade de informação endossados pelos Relatores Especiais da ONU e OEA.

³ O artigo 13 da convenção permite a imposição de restrições quando necessárias para que se assegure “a proteção da segurança nacional, da ordem pública, ou da saúde ou da moral públicas” e “o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas”.

Toda pessoa tem o direito de buscar, receber, acessar e difundir informações, o acesso à informação pública é requisito indispensável para o funcionamento da democracia.

Resolução 2514 da OEA

Sobre a relação entre o acesso à informação e democracia, deve-se considerar a resolução 2514 da Assembleia Geral da OEA, “Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia”, aprovada em 4 de junho de 2009.

RESUELVE:

1. Reafirmar que toda persona tiene el derecho de buscar, recibir, acceder y difundir informaciones, y que el acceso a la información pública es requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia.
2. Instar a los Estados Miembros a que respeten y hagan respetar el acceso de todas las personas a la información pública y promuevan la adopción de las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para asegurar su reconocimiento y aplicación efectiva.
3. Alentar a los Estados Miembros a que tomen las medidas necesarias, a través de sus respectivas legislaciones nacionales y otros medios apropiados, para hacer disponible la información pública a través de medios electrónicos o de cualquier otro medio que permita su fácil acceso.

Sintetizamos no quadro abaixo um conjunto de princípios elaborados pela organização Artigo 19⁴ que tem o objetivo de estabelecer clara e precisamente as formas pelas quais os governos podem alcançar a abertura máxima das informações oficiais, de acordo com os melhores critérios e práticas internacionais. Este autor tomou a liberdade de sumariá-los, com a finalidade de facilitar a leitura e atender aos objetivos do presente documento.

⁴ Ver Princípios sobre a Legislação de Liberdade de Informação, 08.20.2009, <http://artigo19.org/infoedireitoseu/?p=81>

Quadro 1 - Princípios sobre a Legislação de Liberdade de Informação

Princípios	Descrição
1. Máxima divulgação	Exceto em circunstâncias muito limitadas (ver o princípio 4), toda a informação mantida por organismos públicos deverá ser sujeita à divulgação. O conceito de liberdade de informação deve ser salvaguardado para estabelecer claramente que o acesso à informação oficial é um direito básico. Aplica-se a máxima divulgação na prática. Os organismos públicos têm obrigação de divulgar informação, assim como todo cidadão tem o correspondente direito de receber informação.
2. Obrigação de Publicar	A liberdade de informação implica não só que os organismos públicos concordem com a pesquisa de informação, mas que também publiquem e propaguem o máximo possível os documentos de interesse público, sujeitos apenas a limites razoáveis baseados em recursos e capacidade. Organismos públicos deveriam no mínimo ter a obrigação de publicar as seguintes categorias de informação: a) operacional: sobre como o órgão funciona, incluindo custos, objetivos, contabilidade, normas, atividades realizadas, etc. b) sobre quaisquer solicitações, queixas ou outras ações diretas que o cidadão possa levar a cabo contra o organismo público; c) orientações sobre processos através dos quais o cidadão possa contribuir; d) informações guardadas pelo organismo e sobre como a mesma é mantida; e e) o conteúdo de qualquer decisão ou política que afete o público, juntamente com as razões que motivaram a decisão, bem como o material relevante de análise que serviu de apoio à tal decisão.
3. Promoção de governo aberto	Promover uma cultura de abertura no governo é essencial para o direito à informação. As atividades de promoção são um componente essencial de um regulamento de liberdade de informação. Os órgãos públicos devem prover os meios para disseminar elementos relacionados com o direito de acesso à informação, o alcance da informação ao dispor e a forma como tais direitos podem ser exercidos pelo cidadão. Os organismos públicos deveriam ser encorajados a adotar códigos internos sobre o acesso e abertura.
4. Âmbito limitado de exceções	Todas as solicitações de informação a organismos públicos devem ser atendidas, a não ser que o organismo público possa demonstrar que a informação seja considerada no âmbito do regime limitado de exceções. A recusa em divulgar a informação não será justificada a não ser que a autoridade pública demonstre que a mesma tenha passado por um rigoroso teste de três princípios (“ou teste de dano”): 1) A informação deve relacionar-se com um dos objetivos legítimos listados na lei; 2) A divulgação deverá ameaçar causar graves prejuízos a tal objetivo; e 3) O prejuízo ao objetivo em questão deve ser maior do que o interesse público à informação específica. Mesmo que seja possível demonstrar que a divulgação da informação venha causar prejuízos substanciais a um objetivo legítimo, a informação deve ser publicada se os benefícios da divulgação forem superiores aos prejuízos. Os danos ao objetivo legítimo devem ser analisados frente ao interesse público de que a informação seja

	divulgada. Nenhum órgão público deve ser totalmente excluído do âmbito da lei, mesmo que a maioria das suas funções se encontre na zona de exceções. A não divulgação da informação deve ser justificada em uma análise caso a caso.
5. Processos para facilitar o acesso	Deve-se priorizar a utilização de sistemas internos abertos e acessíveis para garantir o direito do cidadão à informação. De uma forma geral, os organismos deveriam designar um funcionário que seja incumbido de garantir que os termos da lei fossem cumpridos, de modo a indicar ao requerente qual a publicação em causa.
6. Custos	O custo ao acesso à informação mantida pelos organismos públicos deve ser o mais baixo possível, uma vez que o objetivo fundamental é de promover o acesso aberto à informação. Os benefícios da abertura de informação, a longo prazo, superam em grande escala os custos de tal abertura. Por outro lado, a experiência em vários países sugere que os custos de acesso não são um meio efetivo de compensar os custos de um regime de liberdade de informação.
7: Reuniões Abertas	A liberdade de informação inclui o direito de o cidadão saber o que faz o governo e de participação no seu processo de decisão. Todas as reuniões de órgãos de governança e os documentos a elas referidos deveriam ser abertos ao público.
8: Divulgação tem primazia	A liberdade de informação deve exigir que as leis sejam interpretadas, tanto quanto possível, de forma consistente com suas disposições.
9: Proteção de denunciante	O cidadão deve ser protegido de qualquer sanção legal, administrativa ou relacionada com seu atividade profissional por divulgar informação sobre ações consideradas impróprias.

2.3 Informação e Desenvolvimento

O acesso à informação e cultura é fundamental para a promoção do desenvolvimento humano. Segundo Yoshai Benkler¹², professor da Universidade Harvard, o acesso à informação reflete nos componentes que formam o índice de desenvolvimento humano (IDH): expectativa de vida, alfabetização e escolaridade e renda per capita (Benkler, 2006: 322-3).

Quadro 2: Importância da informação para os componentes do IDH

Componente do IDH	Importância da informação e do conhecimento
Expectativa de vida	Inovações agrícolas, técnicas de cultivo, pesquisa de medicamentos, acesso a produtos, cuidados com a saúde (acesso à pesquisa, publicação e disseminação de informação)
Alfabetização e escolaridade	Facilidade de acesso a textos, bibliotecas, computadores e sistemas de comunicação, acesso a materiais educacionais para professores e centros acadêmicos.
Renda per capita	Depende de acesso à inovação / desenvolvimento de tecnologias avançadas – principalmente para países em desenvolvimento, que precisam se adaptar a novas plataformas tecnológicas

Fonte: Elaborado por Jorge Machado, com base em Benkler (2006: 322-323).

As novas práticas de colaboração e compartilhamento da informação têm um papel relevante para a difusão de informação, cultura e conhecimento, fundamentais para o desenvolvimento humano. Na sociedade da informação, a abertura de conhecimento humano acumulado passa a ser uma realidade possível, assumindo assim um papel prioritário em qualquer política que tenha como objetivo promover a melhoria nas condições de vida dos cidadãos e a redução das grandes desigualdades globais.

Na Constituição do Brasil, o regime de acesso a informações em poder de órgãos públicos decorre dos artigos 5º, inciso XXXIII, 37º e 216º da Constituição Federal de 1988. A partir desses artigos, uma série de legislações infraconstitucionais foi adotada para o direito de acesso à informação fosse efetivado. Pode-se destacar a Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000⁵, a Lei Capiberibe de 2009⁶ e a Lei de Acesso a Informações Públicas de 2011⁷.

A Lei de Acesso à Informação (nº 12.527/2011) brasileira – conhecida como “LAI” –, ainda nova e em fase de implementação, inclui boa parte das melhores práticas e princípios internacionais. Ela

⁵ Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm

⁶ Lei Complementar nº. 131, de 27 de maio de 2009. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm

⁷ Lei Federal nº. 12.527/11. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm

torna a transparência a regra da administração pública e o sigilo, a exceção, conforme dispõe seu artigo 3º (grifos nossos):

Art. 3º: Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

(Lei Federal nº 12.527, Capítulo I, Artigo 3º, 2011)

A LAI tem validade para os três poderes e todos os níveis da administração pública: União, Estados, Distrito Federal e Municípios, incluindo ainda os Tribunais de Conta, o Ministério Público, empresas, autarquias e fundações públicas. As entidades privadas sem fins lucrativos também são obrigadas a dar publicidade às informações sobre recebimento e destinação de recursos públicos por elas recebidos.

Para além de enfatizar e estabelecer diretrizes para a transparência dos órgãos públicos, **a Lei de Acesso à Informação é a primeira do mundo a formalizar o direito à obtenção de dados governamentais “em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não-proprietários”** (Lei Federal nº 12.527, Capítulo II, Artigo 8º, §3º, inciso II). Tal posicionamento tem impacto, ainda que indireto, na discussão sobre o tipo de licença que deve regular o uso e a distribuição da informação pública.

2.2 Direito Autoral de obras produzidas com recursos públicos

Aprovada em 1998, a Lei de Direito Autoral (nº 9.610) brasileira, assim como as legislações internacionais que a inspiraram, tem como mote a “proteção” do autor sobre os usos e meios para auferir ganhos a partir de sua obra. É um mecanismo que incide sobre produções intelectuais variadas: obras literárias, audiovisuais, científicas, composições musicais, projetos de arquitetura, engenharia ou geografia etc.

O *copyright* não se aplica, entretanto, às ideias, aos procedimentos normativos, sistemas, métodos, projetos ou conceitos matemáticos, textos de tratados ou convenções, leis, decretos, regulamentos e atos oficiais, assim como aproveitamento industrial ou comercial das ideias contidas nas obras (Art. 8º da Lei nº 9.610/1998).

No caso da aplicação de direito autoral a obras produzidas por servidores de instituições públicas, essas exceções são ampliadas. Quando o objeto de proteção por direito autoral for produzido por atribuição do cargo ocupado ou em função deste, a titularidade é do Estado, a quem cabe garantir o acesso a tal obra.

Nesse sentido, cabe citar decisão de plenária do TCU em disputa da titularidade do direito autoral de obra produzida com recursos públicos. Reconhecendo "o caráter pedagógico da atuação do TCU", o plenário do TCU acolheu voto do relator Ministro Guilherme Palmeira sobre a aplicação da Lei de Direitos Autorais à Administração Pública a manuais e trabalhos de orientação técnica produzida por servidores da autarquia ou por consultores contratados por razões formais:

“Com efeito, o Poder Público precisa fazer uso irrestrito dos trabalhos intelectuais elaborados, à custa do erário, no interesse da Administração Pública. Essa prerrogativa conferida ao ente estatal para garantir o exercício efetivo dos direitos fundamentais - porque este é o objetivo da Administração Pública e dos produtos e serviços por ela oferecidos constitui a própria essência e razão de ser do Estado de Direito hodierno.”⁸

Essa decisão teve importância ao esclarecer que não é lícito que servidores do Estado possam auferir benefícios privados decorrentes diretamente do exercício de suas funções públicas para qual foram institucionalmente remunerados. Caso contrário, seria prejudicado o direito ao acesso à informação pública, assim como o interesse público maior de promoção da cultura e o conhecimento para o qual concorre a ação do Estado. Por fim, a obstaculização ao acesso público pode ainda causar dano ao erário e de difícil reparação ao Estado e à sociedade.

Sendo a promoção ao acesso à cultura um dever constitucional (artigo 215), cabe ao Estado a garantia do acesso à cultura como um direito social fundamental. Para que este direito tenha efeito,

⁸ Diário da Justiça Federal – 1TRF - Ano III N 77 Brasília-DF, quarta-feira, 27 de abril de 2011, pp. 115-120.
<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=20&pagina=117&data=27/04/2011>

o Estado deve lançar mão de políticas públicas que incentivem a disseminação da cultura e de conhecimento, em especial, daquele que está exatamente sob sua égide e controle.

Não é lícito, portanto, que servidores do Estado possam auferir benefícios privados decorrentes diretamente do exercício de suas funções públicas para as quais foram institucionalmente remunerados. Caso contrário, seria prejudicado o direito ao acesso à informação pública, fato que pode causar dano de difícil reparação ao erário e à sociedade.

3. Licenças Livres

Lançado em 1985, o Manifesto do GNU, redigido por Richard Stallman, tinha como principal objetivo apresentar o Projeto GNU da Free Software Foundation que previa o desenvolvimento do primeiro sistema operacional livre para computadores, pensado para conferir maior autonomia ao usuário na modificação e compartilhamento de *softwares*. Como corolário, o Projeto GNU apresentou também o conceito, até então inédito, de licenciamento aberto - na figura da General Public License (GPL) - que se configurava como uma alternativa às limitações da lógica das licenças proprietárias de *softwares*.

Diferentemente dos direitos autorais, as licenças livres são aquelas que se propõem a oferecer mais liberdades aos autores e usuários em relação às proteções e aos tipos de uso das produções intelectuais, flexibilizando o padrão *copyright* de “todos direitos reservados” ao mesmo tempo em que estabelecem diferenças com o conceito de domínio público. É importante pontuar que o licenciamento livre demanda uma adesão formal e voluntária por parte do criador, ao contrário dos direitos autorais que têm incidência praticamente automática, independente de registros complexos.

Como a ideia central do surgimento das licenças livres advém da necessidade de oferecer aos autores novas possibilidades de licenciamento de suas obras, que sejam mais flexíveis e adequadas ao ambiente digital. Assim foram criadas licenças que permitiam ou combinavam finalidades de diferentes, permitindo atribuir ou não mais liberdades de utilização do conteúdo protegido ao usuário, no que se refere à:

- distribuição de cópias;
- execução ou exibição;
- permissão para uso comercial;
- exigência de citação do autor original;
- permitir novas obras derivadas da original;
- determinar se termos da licença da obra original devem ser aplicados nas futuras versões da obra derivada.

Esses são os principais aspectos a serem definidos no que se refere á reutilização de obras protegidas por direito autoral.

Quadro 3 - Principais licenças livres para *softwares*

Licença	Permissões					Exigências	
	Copiar	Distri- buir	Exibir/ Executar	Derivar	Comer- cializar	Crédito ao autor	Viral
GNU General Public License (GPL)	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim
GNU Lesser Public License (LGPL)	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim
Affero General Public License (AGPL)	sim	sim	sim	sim	sim	não	sim
Berkeley Software License (BSD - Simplified)	sim	sim	sim	sim	sim	não	não

Fonte: elaborado por Jorge Machado

Ainda neste sentido, o estímulo ao uso de *softwares* livres no âmbito da gestão pública tende a reforçar a ideia da própria política de licenciamento aberto, uma vez que esses sistemas costumam estar originalmente associados às licenças que permitem o reuso dos dados para desenvolvimento contínuo.

De maneira análoga, para além dos *softwares*, foram desenvolvidos modelos de licenças visando diferentes objetos que poderiam ser alvo de direitos autorais: obras literárias, imagens, bancos de dados, músicas etc. Dentre esses novos modelos, destacam-se as licenças Creative Commons (CC), idealizadas por Lawrence Lessig em 2001, que são aplicáveis aos mais diversos tipos de obras intelectuais.

Quadro 4 - Licenças Creative Commons

As letras entre parêntesis são a abreviatura; o número corresponde a atual versão da licença

Licença	Permissões					Exigências	
	Copiar	Distri- -buir	Exibir/ Executar	Derivar	Comer- cializar	Crédito ao autor	Viral
Creative Commons CCZero (CC0)	sim	sim	sim	sim	sim	não	não
Creative Commons Attribution International (CC BY 4.0)	sim	sim	sim	sim	sim	sim	não
Creative Commons Attribution Share-Alike 4.0 (CC BY-SA 4.0)	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim
Creative Commons NoDerivatives (CC BY-ND 4.0)	sim	sim	sim	não	sim	sim	não
Creative Commons NonCommercial (CC BY-NC 4.0)	sim	sim	sim	sim	não	sim	não
Creative Commons NonCommercial-ShareAlike (CC BY-NC-SA 4.0)	sim	sim	sim	sim	não	sim	sim
Creative Commons NonCommercial-NoDerivatives (CC BY-NC-ND 4.0)	sim	sim	sim	não	não	sim	não

Fonte: elaborado por Jorge Machado

Por apresentarem texto conciso e não serem direcionadas a um objeto específico, as licenças Creative Commons são factíveis para a gestão de informação pública em vários aspectos, em especial na figura da CC0 que é equivalente ao domínio público. A organização mantém um portal no idioma português que é gerido pela Centro Tecnologia e Sociedade, da Fundação Getúlio Vargas. Por meio dele é possível encontrar o resumo dos principais dispositivos das licenças. A simplicidade e clareza da licença, somada à sua ampla aceitação, a torna mais atraente que outros

modelos de licenciamento. Outro ponto de destaque é o fato de essas licenças não serem “revogáveis”, o que contribui para uma política de livre licenciamento que seja perene.

Como boa parte das licenças livres existentes, as Creative Commons foram pensadas para regular a cópia, a reprodução, a comercialização e a derivação de materiais, combinando essas permissões com a possibilidade do "efeito viral" – possibilidade de obrigar que todas as obras derivadas da repliquem a mesma licença da obra original. Uma produção licenciada sob CC BY-ND, por exemplo, autoriza o usuário a exibir, copiar, distribuir e até vender aquela obra, desde que seu conteúdo não seja modificado e o autor seja citado. Utilizando CC BY-NC-SA, este conteúdo poderia sofrer alterações, entretanto, a obra derivada não poderia ser comercializada e deveria ser licenciada nos termos da mesma CC BY-NC-SA.

Licenças de Hardware

O fato de as licenças CC serem versáteis, contudo, não significa que elas cubram todos os tipos de conteúdo e suas particularidades a contento. No caso dos materiais gerados no âmbito da Prefeitura de São Paulo, além de código-fonte de software, outra categoria que é dotada de detalhes mais que demandar um licenciamento específico é o *hardware*.

Com a implementação dos FabLabs Livres em São Paulo, o incentivo ao uso das tecnologias abertas simboliza tanto a disseminação do conhecimento adquirido naqueles espaços como uma economia para a administração municipal, já que os custos com licenças e manutenção de tecnologias proprietárias é reduzido.

Quadro 5 - Principais licenças livres para *hardwares*

Licença	Permissões					Exigências	
	Copiar	Distri- buir	Exibir/ Executar	Derivar	Comer- cializar	Crédito ao autor	Viral
CERN Open Hardware License (OHL)	sim	sim	sim	sim	sim	não	não
TAPR Open Hardware License	sim	sim	sim	sim	sim	não	sim

Fonte: elaborado por Jorge Machado

Ainda com relação aos futuros produtos dos FabLabs livres, a importância das licenças para *hardwares* advém da questão de esse tipo de material ser passível de regulação por registro de patente. O estabelecimento do licenciamento livre pode ser uma boa opção para assegurar que os modelos criados pela e na Prefeitura possam servir de base para a criação de outros dispositivos, sem submeter os desenvolvedores às rígidas normas do patenteamento.

No que se refere a base de dados, a incidência de direitos autorais sobre elas consta do inciso XIII do Artigo 7º da Lei de Direitos Autorais (Lei nº 9.610/98). Ao lado de coletâneas, compilações, antologias, enciclopédias, dicionários, sua proteção surge sempre que houver trabalho de criação intelectual na “seleção, organização ou disposição de seu conteúdo”. Na letra da lei, dificilmente uma base de dados disponibilizada na web estaria fora da proteção desde dispositivo legal. Por essa razão, torna-se necessária a definição de licenças por parte do poder público. As licenças indicadas na tabela abaixo, seguem os mesmos princípios de permissões das citadas anteriormente, podendo também ser adequadas à necessidade e finalidade prevista de utilização dos dados públicos.

Quadro 1.4 - Principais licenças livres para dados

Licença	Permissões					Exigências	
	Copiar	Distribuir	Exibir/Executar	Derivar	Comercializar	Crédito ao autor	Viral
Open Data Commons Open Database License (ODbL)	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim
Open Data Commons Attribution License (ODC-BY)	sim	sim	sim	sim	sim	sim	não
Open Data Commons Public Domain Dedication and License (PDDL)	sim	sim	sim	sim	sim	não	não

Fonte: elaborado por Jorge Machado

Em algumas situações, o multi-licenciamento ou o licenciamento dual podem ser opções viáveis para misturar os conceitos de mais de uma licença. Essa não costuma ser uma decisão frequente, mas é possível que ela seja a mais adequada para casos em que haja conteúdos regulados por outros mecanismos anteriores à elaboração da base.

3.1. Licenciamento de Dados Abertos

Para orientar gestores públicos e servidores da área técnica sobre as condições que um arquivo ou base de dados deve atender para ser considerado aberto, recomenda-se a observância dos oito princípios que definem os dados abertos (OpenGov Data), conforme quadro a seguir:

Quadro 6 – Princípios dos dados abertos

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: “8 Principles of Open Government Data”. Disponível em: https://public.resource.org/8_principles.html

A informação pública a ser disponibilizada em formato aberto conta com uma diversidade muito grande, como por exemplo: orçamento e gastos do governo, estatísticas econômicas, dados demográficos, horários e itinerários de transportes públicos, dados da educação pública, ocorrências de trânsito, estatísticas de saúde, qualidade da água e do ar, mapas e limites político-administrativos, dados da coleta de lixo, arrecadação com tarifas de serviços públicos, estudos,

relatórios técnicos e de consultorias etc. Esses exemplos citados possuem grande potencial de uso para a sociedade.

Por suas características, informações disponibilizadas em formatos abertos potencializam o reúso das informações públicas, possibilitando uma série de tipos de tratamento dos dados, incluindo cruzamento, processamento automatizado e a realização de estudos e análises mais detalhados sobre tais dados.

Uma licença de dados abertos deve permitir que a informação possa ser reutilizada, recombinada e publicada, possibilidades que as licenças proprietárias, por natureza, engessam. Deve também permitir que seja convertida em outros formatos de arquivos e outros suportes, além do digital. Neste sentido, a permissão para uso comercial pode incentivar a inovação e proporcionar ganhos sociais e econômicos.

É importante ressaltar que a publicação de dados abertos deve ser feita em formatos adequados para melhor atender aos oito princípios dos dados abertos, . Temendo pela integridade dos dados que são disponibilizados na rede, é comum que servidores utilizem apenas o formato PDF para permitir a visualização, ao mesmo tempo que impedir alterações dos mesmos⁹. Isso não quer dizer que o PDF deva deixar de ser disponibilizado, mas é importante que o arquivo original que o gerou também o seja.

A observação aos princípios de dados abertos devem valer também para os casos de prestação de serviços terceirizados, como, por exemplo, transporte público e limpeza urbana. O ideal é que os contratos já definam, com clareza, as obrigações da parte contratada sobre a disponibilização da informação pública obtida na prestação do serviço do modo mais adequado ao reúso dos dados.

⁹ Devido à crença da garantia da integridade dos documentos, o PDF se tornou o formato mais frequentemente utilizado para a publicação na gestão pública. Além de não garantir segurança, o PDF cria uma barreira para que a informação possa ser reutilizada, resultando em mais custos tanto para o governo como para a sociedade. Tais custos se devem à atividade de conversão de arquivos, ao acréscimo no custo de armazenamento, no processamento da informação e na transmissão de dados.

4. Proteção da privacidade

A proteção da privacidade é um direito fundamental que deve ser observado com a atenção antes da disponibilização de certas informações pública relacionadas a cidadãos. Ao contrário do Brasil, que possui legislação genérica e imprecisa sobre esse objeto, países como Austrália^{10 11}, EUA^{12 13} e Canadá¹⁴ possuem legislações específicas sobre privacidade. A privacidade também é tratada em leis de proteção de dados (Inglaterra), acesso à informação (Inglaterra) e Comunicações Eletrônicas (Inglaterra e Canadá). No caso dos Estados Unidos, sua proteção está também associada ao direito constitucional de liberdade de expressão. Na Alemanha¹⁵ tem garantia na Constituição por meio do chamado "direito pessoal de controle de informação", além de haver uma lei Federal específica para proteção de dados. Na União Europeia o direito é abrangido na Declaração Europeia de Direitos Humanos.

No Brasil, a proteção à privacidade é prevista no artigo 5º, inciso X da Constituição Federal, que estabelece a inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e a imagem das pessoas, assegurado "o direito à indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação". Por sua vez, o artigo 31 da Lei de Acesso à Informação, estabelece que o tratamento das informações pessoais deve ser feito de "forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais".

A maior parte dessa legislação enfatiza a privacidade como um direito individual da esfera privada e/ou como um valor coletivo ou direito humano, tendo como foco principal a proteção do cidadão e o controle sobre o registro, armazenamento, processamento, tratamento e a acesso a tais dados. No entanto, esse direito deve ser equilibrado com relação aos princípios da transparência pública e da prestação de contas, ao qual o Estado e administração pública estão sujeito no exercício de suas

¹⁰ AUSTRÁLIA. *Privact Act 1988*. Disponível em http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/pa1988108/

¹¹ OICNT - Office of the Information Commissioner. Northern Territory (Australia). *Public Interest Test in exemptions*. Disponível em <http://www.infocomm.nt.gov.au/foi/public.htm>

¹² ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *Privact Act 1974, Pub.L. 93-579, 88 Stat. 1896, enacted December 31, 1974, 5 U.S.C. § 552a*. Disponível em <http://www.law.cornell.edu/uscode/5/552a.html>

¹³ US COURTS. *Judiciary Privacy Policy*. Disponível em: <http://www.privacy.uscourts.gov/requestcomment.htm>

¹⁴ CANADÁ. *Privact Act, 1983*. Disponível em <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/P-21/index.html>

¹⁵ BUNDESDATENSCHUTZGESETZ. Disponível em http://bundesrecht.juris.de/bdsg_1990/index.html

funções. Por tal razão, a aplicação de exceções ao direito ao acesso à informação requer uma avaliação sobre a existência legítima de algum direito, como o da proteção da privacidade, possa ser violado (Angélico, Craveiro, Machado & Martins, 2014).

Quando existirem conflitos relativos à privacidade, e a identificação de fatores de interesse público não for suficiente para justificar o acesso público a documentos, o responsável pela guarda da informação **deve verificar quais serão os benefícios ou prejuízos de sua divulgação, aplicando o chamado “teste de dano”** ou “teste dos três princípios” (Mendel, 2009):

- 1) A informação deve relacionar-se com um dos objetivos legítimos listados na lei;
- 2) A divulgação deverá ameaçar causar graves prejuízos a tal objetivo; e
- 3) O prejuízo ao objetivo em questão deve ser maior do que o interesse público à informação específica.

Na disponibilização de dados abertos que incluam dados privados que eventualmente precisem ser anonimizados por sua divulgação não ser de interesse público, deve-se buscar anonimizá-los. No entanto, há que considerar que a combinação de vários atributos de um indivíduo pode produzir perfil potencialmente identificável. Um exemplo: uma pessoa de 68 anos de idade, do sexo feminino, negra e que mora no CEP X. Com esse tipo de informação, é possível identificar uma pessoa sem a necessidade de cruzamento com outras bases. Portanto a remoção simples de nomes está longe de ser uma medida suficiente para garantir o anonimato, demandando portanto, medidas adicionais.

Há várias formas de dificultar a desanonimização. Pode-se, por exemplo, agregar a amostra por faixa etária. Em vez de CEP, pode-se indicar o bairro. Lógica semelhante pode ser aplicada para a maioria das variáveis demográficas. Outra possibilidade é agregar a informação por célula, com um número determinado de indivíduos formando uma combinação particular de características demográficas – da mesma forma que se divulgam os dados censitários. Embora o conceito de dados abertos estabeleça que os dados sejam desagregados, pode haver justificativas razoáveis em defesa da privacidade ou intimidade que exijam tais medidas sem impedir a divulgação de informação pública potencialmente útil à sociedade.

A anonimização pode ser uma política na administração de bases com informação de natureza privada. Contudo, sua eficiência só poderá ser maior – e sem gerar prejuízos para a sociedade – com a existência de um corpo técnico ou comissão com preparo e visão sobre o conjunto da informação que o governo detêm.

Não cabe aqui desenvolver em detalhes um tema tão complexo, uma vez que a proteção à privacidade na era da informação sempre deve ser analisada a luz de seu contexto. Isso quer dizer que dados privados como, por exemplo, conteúdos de prontuários médicos, podem ser acessados por profissionais de saúde desde que com finalidade legítima e de forma proporcional ao fim almejado. Sendo a proteção da privacidade contextual (NISSENBAUM, 2009), ele requer um tratamento permanente, especialmente no âmbito de uma administração pública da dimensão da cidade de São Paulo. Por tal razão sugerimos a criação de uma Comissão de Informação e Privacidade e sua coordenação por uma espécie de oficial de informação e privacidade¹⁶, – como existe em outros países, assim como estados e grandes cidades europeus e da América do Norte. Sua criação parece perfeitamente justificada considerando a complexidade e dimensão da administração paulistana, o grande número de bases existentes assim como o de servidores que manejam informações privadas e sigilosas.

Cabe ressaltar que, salvo exceções muito específicas, não cabe proteção de privacidade com relação à informação nominal sobre beneficiários de proventos, ajudas pecuniárias e benefícios sociais, assim como receptores de qualquer pagamento por prestação de serviço junto a entes públicos. A regulamentação da Lei de Acesso à Informação (LAI) pelo Governo Federal, assim como pelo CNJ no judiciário, entre outras, tem indicado o prevalectimento do acesso público a tais informações. Mesmo antes da aprovação da LAI, por exemplo, já era possível ver o nome de todos os beneficiários de bolsa-família. Tais medidas aumentam a possibilidade do controle social no combate à corrupção.

¹⁶ “Privacy Commissioner”, presente em administrações de diferentes níveis nos países anglófonos ou “Information Commissioner”, servidor com funções um pouco mais amplas e existente, por exemplo, em todos os países da União Européia.

5. Consulta sobre Política de Licenciamento da Prefeitura de São Paulo

Para testar qual seria a melhor política de licenciamento da Prefeitura de São Paulo, foi realizada entre os dias 6/10 e 22/11 de 2015 uma consulta pública online sobre uma proposta preliminar das diretrizes dessa política. No lançamento da consulta, no Arquivo Municipal, foi realizada ainda uma audiência pública.

Na consulta, procurou-se usar uma linguagem simples e clara, de modo a possibilitar uma fácil compreensão por parte do cidadão. Destacamos o trecho a seguir:

Atualmente, centenas de materiais são produzidas pelas secretarias, empresas públicas e autarquias municipais, de modo que boa parte delas é apropriada, manipulada e reutilizada pela sociedade civil e pelo setor privado (...).

Entre os tipos de conteúdo, estão textos, imagens, vídeos, planilhas, tabelas, dados estruturados, procedimentos, obras artísticas e científicas, mapas, softwares etc. Em todos esses casos, é possível perguntar: as informações públicas podem ser utilizadas livremente? É preciso pedir algum tipo de autorização para trabalhá-las, ou mesmo republicá-las? Caso sejam republicadas, é necessário citar a fonte? Elas estão protegidas por alguma licença?

O que é uma licença?

Licenças são um tipo de certificado que regula o uso, a cópia, a distribuição e a comercialização de uma determinada obra. Elas foram criadas para proteger os direitos dos autores sobre suas respectivas obras, uma vez que definem quais ações são proibidas e quais são permitidas em relação a dado material. Existem as licenças proprietárias, como o copyright, que definem “todos os direitos reservados” aos autores; e também as licenças livres, que podem reservar alguns direitos, mas se dedicam principalmente a regulamentar as permissões dos usuários e/ou replicadores.

Foi também apresentado um quadro com onze categorias que agregam os principais tipos de conteúdos produzidos na Prefeitura de São Paulo:

Quadro 7 - Tipos de conteúdo

Tipo de material	Produtos	Meio
Divulgação/imprensa	Texto, imagem, áudio, vídeo	Eletrônico
Bases de dados	Planilhas, tabelas, dados estruturados	Eletrônico
Procedimentos e rotinas	Textos, fórmulas, manuais técnicos, cartilhas	Físico e eletrônico
Legislação	Textos, tabelas	Físico e eletrônico
Obras literárias/artísticas	Textos, fórmulas, obras de arte em geral	Físico e eletrônico
Registros de eventos públicos	Gravações de áudio e vídeos, slides	Físico e eletrônico
Obras científicas	Textos, imagens, fórmulas, tabelas etc.	Físico e eletrônico
Invenções e modelo de utilidade	Textos, fórmulas, desenhos	Físico e eletrônico
Desenho industrial	Textos, fórmulas, desenhos	Físico e eletrônico
Lógico	<i>Softwares</i> e documentações	Físico e eletrônico
Geoespacial	Mapas	Físico e eletrônico

Elaborado por Contradoria-Geral da Administração de São Paulo e Jorge Machado

Considerando o escopo da política que se pretendeu desenvolver, disponibilizou-se um rol de **cinco diretrizes** para a consulta, aos quais qualquer cidadão podia comentar e sugerir alterações. O objetivo era saber quais liberdades que uma licença a ser utilizada pela Prefeitura de São Paulo deveria incluir, considerando que as licenças livres podem, por exemplo, autorizar ou não distribuição de cópia, modificação, realização obras derivadas ou permitir uso comercial.

Quadro 8 – Diretrizes apresentadas à Consulta

1. Livre licenciamento	O poder público deve primar pela transparência. Apenas as licenças livres possibilitarão aos munícipes o acesso às e o uso irrestrito das informações publicadas, além de garantir o crédito às fontes oficiais. No caso da aplicação de direito autoral a obras produzidas por servidor(a) de instituições públicas, quando o objeto de proteção for produzido por atribuição do cargo ocupado ou em função deste, a titularidade é do Estado, a quem cabe garantir o acesso a tal obra.
2. Livre reprodução	Do mesmo modo como os cidadãos têm direito de acessar e usar informações públicas livremente, também deve poder distribuí-las e reproduzi-las.
3. Possibilidade de modificação	Em alguns casos, como nos conteúdos direcionados à imprensa, tais como textos, áudios, imagens e vídeos, é importante que as informações públicas não possam ser apenas reproduzidas, mas sim adaptadas aos contextos.
4. Possibilidade de uso comercial	Noutros casos, como o das empresas privadas que utilizam as bases de dados públicas para oferecer serviços, é necessário que as informações sejam passíveis de uso, reprodução, modificação e uso comercial.
5. Respeito à privacidade: o caso das informações pessoais	Neste momento, estamos debatendo a política de licenciamento de informações que são de acesso público. As eventuais informações pessoais dos cidadãos permanecerão protegidas, conforme disposto em nossa legislação.

Elaborado por Controladoria-Geral da Administração de São Paulo e Jorge Machado

Embora as diretrizes 2, 3 e 4 teoricamente estejam contidas na primeira, optou-se por destacar as permissões/liberdades que a política visava garantir aos cidadãos. A diretriz 5 visava estabelecer a observação de limites que a política desde o início teve o cuidado de manter. É o caso do das informações privadas sob as quais o Poder Público deve zelar e em que não há interesse público e muito menos econômico que justifique sua disponibilização.

Audiência Pública

Foi realizada uma audiência pública na dia 6 de outubro de 2015, no Arquivo Histórico da Cidade de São Paulo. A audiência pública contou com a participação de cerca de quinze pessoas. O evento

foi aberto com a exposição dos princípios que orientam a consulta (conforme parte 1 e 2 desse relatório) através das cinco diretrizes.

Pelo teor das perguntas e sugestões foi possível perceber que se tratava de um público que acompanha com mais atenção ao tema e com interesse à aplicação de uma política de licenciamento livre em áreas específicas, como *softwares*, bases de dados, mapas e ao uso de dados governamentais abertos. Os questionamentos e comentários foram concentrados nos seguintes tópicos:

- o escopo da política;
- problemas com relação a direitos autorais;
- licenças específicas, como para *softwares*;
- proteção de dados pessoais de cidadãos em poder do Estado (ex. dos APIs¹⁷);
- qual seria o instrumento legal para a política de licenciamento;
- como seria a implementação da política;
- a associação de tipos de materiais ou documentos com licenças específicas;
- forma de catalogação e categorização das informações do poder público
- relatos de casos específicos, como mapas e softwares, sobre quais licenças seriam mais adequadas.

Responderam as questões a Coordenadora de Promoção da Integridade da Controladoria-Geral do Município (CGM), Fernanda Campagnucci, e o Coordenador do Colaboratório de Desenvolvimento e Participação da Universidade de São Paulo (COLAB/USP), Professor Jorge Machado. Todas as observações foram anotadas e solicitou-se que os comentários fossem também registrados na consulta online.

A audiência pública teve grande valia para testar as diretrizes da proposta de política de licenciamento, seus possíveis alcances e eventuais problemas para a implementação em certos tipos de conteúdos, devido às suas particularidades.

¹⁷ API que dizer Interface de Programação de Aplicações (*Application Programming Interface*). Trata-se de um conjunto de padrões e rotinas de *software* estabelecidos, que permite usos remotos sem necessidade do usuário conhecer detalhes de sua implementação.



Página web da consulta no Portal São Paulo Aberta.

5.1. Contribuições na Consulta do Portal São Paulo Aberta

Ao fim da consulta pública, foram registradas 27 contribuições. A maior parte delas tinha a finalidade de corroborar as diretrizes sugeridas, acrescentando pequenas melhorias na redação ou expressando dúvidas e preocupações com relação às possíveis interpretações. Prevaleceram nos comentários o apoio ao licenciamento livre, e ao uso comercial e não exclusivo da informação pública.

Embora o número de contribuições tenha sido pequeno, é de destacar o fato de não ter havido qualquer polêmica na discussão, e que os comentários foram muito mais no intuito de melhorar a definição das diretrizes e aperfeiçoar a política de modo geral. Isso foi visto como um sinal muito positivo para o estabelecimento de uma política de licenciamento livre de informação pública para o município.

A maioria dos participantes da consulta virtual apoiou a aplicação das licenças que assegurassem a maior liberdade possível para uso dos conteúdos da Prefeitura, de modo que foi quase unânime o entendimento de que os materiais de origem pública fossem licenciados sob CC0 ou domínio público. Este fato aponta para a importância do posicionamento da Prefeitura na definição de uma política clara de licenciamento livre.

No sentido de atender a esse interesse e ao de disseminar o acesso à informação municipal, elaborou-se uma lista de recomendações para a implementação da política (ver mais adiante), considerando os tipos de conteúdos produzidos pela administração municipal e as licenças que seriam mais adequadas para cada caso. A lista incorporou ainda duas sugestões apresentadas na consulta, a primeira, de incluir licenças para hardwares, e a segunda, para materiais didáticos. A única ressalva em relação aos comentários da consulta foi sobre a aplicação da CC0, em muitos casos, em vez dela, estimulou-se o uso da CC BY, haja vista que o fato de esta licença exigir a citação da fonte pode ampliar o conhecimento sobre as diversas ferramentas de informação da Prefeitura.

6. Recomendações

Com base no que foi apresentado ao longo deste documento, abaixo, listamos um conjunto de recomendações à definição de uma política de licenciamento livre de informação pública.

6.1 Tipo de Licenças

Considerando **i) os princípios da consulta pública** e **ii) os comentários formulados pelos participantes**, dentre as licenças apresentadas nos quadros 1.1, 1.2, 1.3 e 1.4, recomendamos preferencialmente o uso das sinalizadas no quadro abaixo (5) com a cor verde e, em menor grau, as que estão em amarelo. Na sinalização abaixo, optou-se pela orientação da escolha mais liberal, que permite usos comerciais, de modo a fomentar também a oferta privada de serviços e produtos com base no reuso da informação pública sob as quais não recai qualquer restrição legal.

Quadro 9 - Recomendação de licenças (conteúdos e dados)

LICENÇA	GRAU DE RECOMENDAÇÃO
Creative Commons CCZero (CC0)	Mais recomendada. Equivale ao domínio público, permite amplo uso por parte da sociedade.
Creative Commons Attribution Share-Alike 4.0 (CC-BY-SA 4.0)	Recomendada. Garante todas as liberdades – inclusive comercialização – e tem efeito viral nas obras derivadas. O efeito viral da licença pode desincentivar certos usos comerciais.
Creative Commons NoDerivs (CC BY-ND 4.0)	Recomendada, pois não permite obras derivadas
Creative Commons NonCommercial (CC BY-NC 4.0)	Recomendada, mas não permite uso comercial
Creative Commons NonCommercial-ShareAlike (CC BY-NC-SA 4.0)	Recomendada. No entanto, não permite usos comerciais e tem efeito viral em obras derivadas.
Creative Commons NonCommercial-NoDerivs (CC BY-NC-ND 4.0)	Menos recomendada. É a mais restrita da família. Permite apenas copiar e redistribuir. Comercialização e derivação não estão autorizadas.
Domínio Público	Recomendada para normas, regras, lei, esquemas, etc. Cabe ressaltar que, assim como CC0, a conversão de formatos, edição, tradução e outras alterações sob o conteúdo original podem gerar nova camada de proteção, impedindo reuso.
GPL - GNU General Public License	Recomendada para <i>softwares</i>
AGPL - Affero General Public License	Recomendada para <i>softwares</i> (falta tradução oficial ao português)
LGPL - GNU Lesser Public License	Recomendada para documentação de <i>softwares</i>
BSD - Berkeley Software License	Utilizada apenas para <i>softwares</i> . Não recomendada por não ter efeito viral.

Elaborado por Jorge Machado

Embora as licenças ODbL, ODC-BY e PDDL (quadro 1.4 deste documento) sejam especificamente desenhadas para dados, as licenças Creative Commons (CC) têm uma abrangência

bem maior, pois incluem quaisquer tipos de conteúdos. Um problema das licenças de dados, pelo qual nem sempre é sugerida sua utilização, é não há um portal “oficial” em português que contenha explicações sobre o uso das licenças, ao contrário das Creative Commons – cujo sítio é mantido pelo Centro Tecnologia e Sociedade, da Fundação Getúlio Vargas/RJ. Outra vantagem das licenças Creative Commons é o fato de serem perfeitamente adequadas à legislação brasileira. Cabe ressaltar que elas são usadas, por exemplo, nos portais de dados abertos das cidades de Barcelona, Berlim e Montreal.

A licença CC0, em muitos casos, atende de forma mais completa aos objetivos da política, dado que permite usos mais amplos da informação pública, incluindo os comerciais. Como é similar ao domínio público, ela pode ser aplicada sem problemas tanto a dados como a conteúdos mais complexos. Entretanto, visando à consolidação das plataformas de acesso à informação do município, recomenda-se primeiro a análise de viabilidade da utilização da CC BY, dado que ela exige somente a citação da fonte, mantendo as outras liberdades aos usuários.

6.2 Licenças segundo o tipo de conteúdos

Após as contribuições das consultas públicas e reuniões técnicas foi feito um reagrupamento dos tipos de materiais em oito categorias de conteúdos com suas respectivas licenças livres. Embora nesse estudo se recomende pela licença mais liberal (quadro 5), dada a diversidade de conteúdos, tipos de documentos, órgãos envolvidos e contextos de proteção da informação pública, definiu-se por um quadro mais amplo e flexível de escolha. O resultado final foi a recomendação de **uso preferencial** das seguintes licenças.

Quadro 10 - Tipos de conteúdo e licenças sugeridas

Tipo de material	Produtos	Meio	Sugestão de Licença
Bases de dados	Planilhas, tabelas, dados estruturados	Eletrônico	CC0, CC-BY, ODC-BY, PDDL
Obras literárias/artística	Textos, obras de arte em geral	Físico e eletrônico	CC BY
Divulgação, imprensa	Textos, gravações de áudio, fotos, vídeos e slides	Físico e eletrônico	CC0, CC BY
Obras científicas	Textos, imagens, tabelas etc.	Físico e eletrônico	CC BY, CC BY-NC
Lógico	<i>Softwares</i> e documentações	Físico e eletrônico	BSD, AGPL (web), GPL
Geoespacial	Mapas	Físico e eletrônico	ODbL (eletrônico), CC0 (físico ou eletrônico)
Recursos didáticos, educacionais e correlatos	Livros didáticos, apostilas, manuais	Físico e eletrônico	CC BY, CC BY-NC
Invenções e modelos de utilidade	Fórmulas, desenhos, hardwares, textos	Físico e eletrônico	TAPR Open Hardware License, Licença de Hardware Aberto do CERN, CC BY, CC BY-SA, BSD License
Legislação, tabelas, normas, fórmulas	-	Físico e eletrônico	Uso livre , cf. art. 8 da Lei de Direitos Autorais (6910/1998)

Elaborado por Jorge Machado

6.3 Ferramenta para definição de licenças

Entendemos que deve ser oferecido ao gestor um conjunto de licenças para que faça a escolha -- a exemplo dos modelos apresentados neste documento --, sempre considerando a adequação ao conteúdo, o propósito do licenciamento e a política adotada pelo município. Neste sentido, elaboramos uma ferramenta simples contendo as informações das opções de escolhas (quadro 6), as liberdades oferecidas pela licença e o link com respectivo texto legal, de modo a ajudar o servidor não apenas a compreender, mas também a escolher e incorporar no documento a licença livre mais apropriada para cada caso.

O seletor de licenças foi experimentalmente hospedado na página: <https://andresmrm.github.io/seletor-licencas/>

Recomendamos que a prefeitura crie uma página web específica num um domínio de fácil localização (ex.: licencaslivres.prefeitura.sp.gov.br). Na página deveriam ser incluídas informações i) sobre o que são as licenças livres e as proprietárias, para que servem e como devem ser aplicadas; ii) outra seção deve conter os motivos que levaram à elaboração de uma política de licenciamento livre -- ressaltando os ganhos para o acesso à informação --, e apresentados seus principais dispositivos, e as vias para esclarecer dúvidas ou reportar algum caso de descumprimento da política; iii) e a ferramenta interativa que auxilie o servidor a escolher a licença mais adequada, onde selecionaria o tipo conteúdo que pretende licenciar, apresentadas opções sugeridas e, por fim, seria gerado o código e o texto legal da licença selecionada para o conteúdo.

Sugerimos ainda a elaboração de um manual de licenciamento para distribuição em versão impressa. Este material deve ser didático, de modo a compilar os demais conteúdos da página web citada anteriormente. O manual também deve estar disponível para *download* em diferentes formatos como .odt, .pdf e .docx.

6.4 Capacitação

Sugere-se que sejam feitas capacitações com servidores com diferentes secretarias e órgãos que compõem o Poder Executivo municipal.

Também sugere-se a produção de material de apoio, tais como manuais e guias que facilitem tanto a compreensão, como a importância de cumprir as exigências da LAI e permitir o amplo acesso público à informação.

6.5 Publicação das diretrizes

Sugere-se que a normatização seja publicada na forma de Decreto, já elaborado pela equipe da CGM, após a consulta à todos órgãos da prefeitura (ver anexo). Na impossibilidade de isso ocorrer a curto prazo, sugere-se a publicação das diretrizes na forma de Portaria, no âmbito das atribuições da Controladoria-Geral do Município de zelar pelo cumprimento da Lei de Acesso à Informação no município.

6.6 Direito autoral

Conforme exposto no item 2, a titularidade de conteúdos produzidos por servidores públicos no exercício da função cabe ao Estado. É importante que isto esteja claro tanto para o servidor como para o cidadão. Isso reforça a necessidade de divulgar a política de livre licenciamento, promover a capacitação e sinalizar a licença na informação pública disponibilizada.

6.7 Privacidade e segurança

Sugere-se que a prefeitura indique uma autoridade, que atue sob supervisão pública, para analisar casos em que a divulgação de dados possa potencialmente afetar o direito à privacidade e colocar em risco à segurança do Estado e pessoas.

6.8 Contratos com terceiros

Eventualmente, alguns dados públicos podem estar sob o controle de empresas que prestam serviços públicos para a Prefeitura. Neste sentido, as orientações para o licenciamento livre deve se estender às empresas no cumprimento de seus contratos. Assim, recomendamos que os contratos firmados com o Poder Público contenham cláusula que ressalte as obrigações das contratadas com relação à disponibilização de dados públicos nos termos da Lei de Acesso à Informação e da política de licenciamento municipal.

Bibliografia citada

- ANGELICO, F.; CRAVEIRO, G. S. ; MACHADO, J.; MARTINS, P. (2014) [Desafios da transparência no sistema de justiça brasileiro](http://www.forum-global.de/docs/Desafios_da_transparencia_no_Sistema_de_Justica-USP-FGV-AngelicoF_MachadoJ_MartinsP.pdf). 1. ed. Brasília: Secretaria de Reforma do Judiciário (Ministério da Justiça), [http://www.forum-global.de/docs/Desafios da transparencia no Sistema de Justica-USP-FGV-AngelicoF_MachadoJ_MartinsP.pdf](http://www.forum-global.de/docs/Desafios_da_transparencia_no_Sistema_de_Justica-USP-FGV-AngelicoF_MachadoJ_MartinsP.pdf) (visitado em 25 de janeiro de 2016)
- ARTIGO 19 (2015). *Princípios Internacionais*. Online: <http://ferramentas.artigo19.org/principios> (visitado em 02 de julho de 2016)
- BENKLER, Y. (2006) *The Wealth of Networks: How Social Production Transforms Markets and Freedom*. New Haven: Yale University Press, 2006. <http://www.congo-education.net/wealth-of-networks/> (visitado em 24 de novembro de 2016)
- BRASIL (2011) Lei de Acesso à Informação. Lei Federal nº. 12.527/11. 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. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18/11/2011. Online: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm (visitado em 21 de julho de 2016).
- _____ (2009) Lei Complementar nº. 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28/05/2009. Online: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm (visitado em 02 de julho de 2016)
- _____ (2000) Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05/05/2000. Online: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm (visitado em 02 de novembro de 2016)
- _____ (1998) Lei Nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998. Altera, atualiza e consolida a legislação sobre direitos autorais e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa**

- do **Brasil**, Brasília, DF, 20/02/1998.
http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L9610.htm (visitado em 21 de julho de 2016)
- ____ (1988) Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. Online
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm (visitado em 21 de julho de 2016)
- CADH (2015) Convenção Americana Sobre Direitos Humanos (Assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969). Online:
http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm (visitado em 02 de novembro de 2016)
- DADOS.GOV.BR (2015) O que são dados abertos. Online: <http://dados.gov.br/dados-abertos/> (visitado em 27 de novembro de 2016)
- HAQ, Mahbub (1995) Reflections on Human Development. New York: Oxford University Press.
- HRC/UN (2015) Report of the Special Rapporteur in the field of cultural rights, Farida Shaheed A/HRC/28/57.
http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session28/Documents/A_HRC_28_57_ENG.doc (visitado em 02 de julho de 2016)
- MENDEL, Toby (2009). Liberdade de informação: um estudo de direito comparado. 2. Ed., Brasília. UNESCO. Online: <http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/liberdade-informacao-estudo-direito-comparado-unesco.pdf> (visitado em 22 de janeiro de 2016).
- NISSENBAUM, Helen (2009) Privacy in Context. Technology, Policy, and the Integrity of Social Life. Stanford University Press, Redwood City.
- STIGLITZ, Joseph (1999). KNOWLEDGE As a Global Public Good. In Global Public Goods: International Cooperation In The 21st Century. The United Nations Development Programme (UNDP). New York Oxford, Oxford University Press.
- UDHR – The Universal Declaration of Human Rights. <http://www.un.org/en/documents/udhr/> (visitado em 02 de julho de 2016)
- UN (1946) United Nations General Assembly. Resolução 59(1).
- UNESCO (2010) Brisbane Declaration: Freedom Of Information - The Right To Know
<http://www.unesco.org/new/en/unesco/events/prizes-and->

[celebrations/celebrations/international-days/world-press-freedom-day/previous-celebrations/2010/brisbane-declaration/](http://www.unesco.org/new/en/unesco/events/prizes-and-celebrations/celebrations/international-days/world-press-freedom-day/previous-celebrations/2010/brisbane-declaration/) [3 May 2010] (visitado em 22 de janeiro de 2016).

_____ (2008) Maputo Declaration. Fostering Freedom Of Expression, Access To Information And Empowerment Of People <http://www.unesco.org/new/en/unesco/events/prizes-and-celebrations/celebrations/international-days/world-press-freedom-day/previous-celebrations/worldpressfreedomday2009001/maputo-declaration/>). (consulta em 10/10/2016)

ANEXOS

Anexo I - Comentários na Consulta Online

1. Livre licenciamento

O poder público deve primar pela transparência. Apenas as licenças livres possibilitarão aos municípios o acesso às e o uso irrestrito das informações publicadas, além de garantir o crédito às fontes oficiais. No caso da aplicação de direito autoral a obras produzidas por servidor(a) de instituições públicas, quando o objeto de proteção for produzido por atribuição do cargo ocupado ou em função deste, a titularidade é do Estado, a quem cabe garantir o acesso a tal obra.

HUGO BUENO

Justificativa: Total acordo!

11/11/2015

DANIEL

Contribuicao: "\"... irrestrito dos dados e informações publicados ...\""

Justificativa: É importante destacar que o acesso a dados primários também será garantido.

JORGE

Justificativa: Caros Vitor e Daniel. O domínio público tem grande um problema: ele não dá proteção a obras derivadas. Um exemplo clássico são os filmes e desenhos antigos. Mesmo em domínio público, quando remasterizados ou colorizados (o que é muito frequente) acabam ganhando uma nova camada de proteção proprietária que impede a cópia, distribuição ou exibição pública. Mas concordo que há casos em que o domínio público pode ser mais adequado.

PETER DE PADUA KRAUSS

Justificativa: Reforço: a obra já foi paga e já pressupõe utilidade pública. Concordo com o Daniel, usar CC0, não faz sentido CC-BY (!). Trata-se em muitos casos de uma regularização do Tratado de Berna (ver [1]), que no seu Artigo 2.4 permite a nação remover por default as obrigações do copyright... Justamente cabe ao governo explicitar a licença e estender a anexos, versões, etc. e

não apenas à obra principal. [1] <http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:1975-05-06:75699>

DANIEL SANTINI

Contribuicao: Em vez de atribuir a titularidade do Estado, estabelecer que toda obra produzida por servidores públicos beneficiados por recursos ou cargos públicos, deve ser de domínio público.

Justificativa: Não faz sentido falar em titularidade de produções públicas - o Estado, neste sentido, não deve monopolizar ou ter poder para garantir ou não acesso, que deve ser automático e direto.

VITOR BAPTISTA

Contribuicao: O poder público deve primar pela transparência. Apenas as licenças livres possibilitarão aos municípios o acesso às e o uso irrestrito das informações publicadas. No caso da aplicação de direito autoral a obras produzidas por servidor(a) de instituições públicas, quando o objeto de proteção for produzido por atribuição do cargo ocupado ou em função deste, a titularidade é do Estado, a quem cabe garantir o acesso a tal obra.

Justificativa: As produção intelectual produzida por entes públicos deve ser de domínio público. Nesse sentido, não deve haver nenhuma exigência por parte dos usuários, nem sequer o crédito. Caso contrário, podemos imaginar uma situação que beira o ridículo: um órgão público processando um cidadão ou terceiro por desrespeitar a licença de uso.

2. Livre reprodução

Do mesmo modo como os cidadãos têm direito de acessar e usar informações públicas livremente, também deve poder distribuí-las e reproduzi-las.

HUGO BUENO

Justificativa: Total acordo!

DANIEL

Contribuicao: nos termos das licenças adotadas para cada base/documento/conteúdo, etc.

Justificativa: Necessário diferenciar o sentido literal de "livremente" com aquele utilizado na caracterização das licenças livres, já que estas impõe certos limites ao uso.

LAÍS CAVALCANTE

Justificativa: É de fundamental importância que as informações estejam disponíveis, uma vez que facilita o trabalho dos pesquisadores e principalmente permite acesso à sociedade civil.

ANA PAULA

Opinião sobre o dispositivo:

Justificativa: A divulgação deve ser ampla desde que sempre citada a fonte da reprodução para que cada vez mais pessoas e agentes envolvidos possam ampliar seus conhecimentos. Ecoando mais e mais informações corretas e melhorando nos procedimentos tão particularizados ainda.

DÉBORA SEBRIAM

Justificativa: A cultura digital estabeleceu uma nova relação da população com a informação e o conhecimento, dessa forma é necessário que as informações públicas possam ser reproduzidas e distribuídas.

DANIEL SANTINI

Justificativa: Informação é direito a que todos devem ter acesso. Institucionalizar isso é ampliar a democracia e a transparência das instituições públicas.

3. Possibilidade de modificação

Em alguns casos, como nos conteúdos direcionados à imprensa, tais como textos, áudios, imagens e vídeos, é importante que as informações públicas não possam ser apenas reproduzidas, mas sim adaptadas aos contextos.

HUGO BUENO

Justificativa: Total acordo!

DANIEL

Contribuição: Esclarecer outros direitos básicos de uso para diferentes tipos de dados (p.ex., além de adaptação, recombinação).

Justificativa: Diante das questões levantadas pelos outros participantes, talvez seja útil destacar que não se trata de modificar apenas produções autorais da Prefeitura, mas também bases de dados, softwares, etc.

DÉBORA SEBRIAM

Contribuicao: A possibilidade de modificação e adaptação deve ser um direito de todos e não somente da imprensa.

Justificativa: Uma vez que os conteúdos foram produzidos ou adquiridos com dinheiro público, o direito de modificação e adaptação não pode estar direcionado apenas a um nicho da população.

PETER

Contribuicao: revisar simplesmente

Justificativa: Obras como conteúdos didáticos ou bancos de dados, são sempre mais uteis se pudermos alterar (!), já uma notícia na imprensa não faz sentido "adulterar"... Enfim, me pareceu confuso o texto.

DANIEL SANTINI

Contribuicao: Deixar mais claro que a citação à imprensa é um exemplo e que tais casos não se restringem a tal uso.

Justificativa: Não limitar a possibilidade de alterações aos profissionais de imprensa, mantendo o acesso geral e irrestrito.

4. Possibilidade de uso comercial

Noutros casos, como o das empresas privadas que utilizam as bases de dados públicas para oferecer serviços, é necessário que as informações sejam passíveis de uso, reprodução, modificação e uso comercial.

HUGO BUENO

Justificativa: Pode ser.

DANIEL

Contribuicao: Acrescentar

Justificativa: O uso comercial é importante para mobilizar atores diversos em torno de dados e informações públicas. O uso comercial não implica exclusividade, tampouco combrança de valores pelo titular. É importante diferenciar o serviço derivado da base aberta de uma base aberta propriamente dita. Caso alguma empresa resolva comercializar serviços baseados no conteúdo licenciado pela prefeitura, este último permanece íntegro e disponível a qualquer interessado.

ELIANA LUCANIA

Contribuição: Exclusão

Justificativa: Considerando que os bens públicos em especial os Parques Públicos são utilizados para comercialização de empreendimentos gerando uma distorção de que o bem público é privativo daquelas pessoas e elas se comportam deste modo quando se mudam para o local. Utilização comercial do bem público deveria ser proibido para a sua integral preservação.

DÉBORA SEBRIAM

Contribuicao: Não somente as empresas privadas, mas qualquer pessoa, ong e etc que deseje inovar ou criar um serviço a partir das bases de dados públicas.

Justificativa: O investimento para a pesquisa e produção do dado já foi pago através dos impostos dos cidadãos do município.

PETER

Contribuicao: Acrescentar que casos como CEP (inconstitucionalmente privatizado), onde a informação é citada em Lei (uso da informação é uma obrigação fixada pela Lei), essa informação deve ser tão livre quanto a Lei, ou seja,CC0.

Justificativa: Se a Lei obriga a usar a informação, não cobrar pelo uso. É inconstitucional (e o legislador pode fazer muito dinheiro criando leis assim).

DANIEL SANTINI

Justificativa: Perfeito. Só citaria, além de empresas privadas, autônomos.

5. Respeito à privacidade: o caso das informações pessoais

Neste momento, estamos debatendo a política de licenciamento de informações que são de acesso público. As eventuais informações pessoais dos cidadãos permanecerão protegidas, conforme disposto em nossa legislação.

HUGO BUENO

Justificativa: Total acordo!

DANIEL

Justificativa: A Receita Federal (salvo engano) estabeleceu critérios de anonimização de dados sensíveis, para impedir cruzamentos que levem a uma eventual quebra de sigilo, por exemplo. Seria interessante ouvi-los a esse respeito.

Tendo em vista as diretrizes acima, quais as liberdades que uma licença a ser utilizada pela Prefeitura de São Paulo deveria incluir? Liberdade de cópia? De modificação? Da possibilidade de realizar obras derivadas? De fazer uso comercial? Todas as anteriores? Está faltando alguma diretriz?

DANIEL

Justificativa: Devem ser garantidas todas as liberdades. Seria interessante pensar num framework estabelecendo conteúdos e licenças básicas (p.ex., se imagem, CC-BY, se software, GNU-GPL v3.0, e assim por diante), juntamente com um glossário ou esquema das diferenças básicas entre elas. Facilita a vida dos servidores públicos e dos usuários, e permite um debate qualificado a respeito das exceções à regra geral de transparência, quando aplicáveis.

DÉBORA SEBRIAM

Justificativa: Acredito que seria muito interessante oferecer o direito de cópia, modificação, adaptação e uso comercial. Dependendo do tipo de dado, informação ou material seria interessante garantir que os remixes e adaptações fossem publicadas com a mesma licença escolhida pela prefeitura, seguindo os moldes de licenciamento como da Wikipédia.

Quais conteúdos ficaram de fora? Convém designar uma licença específica para cada tipo de conteúdo?

DANIEL

Justificativa: Apóio a sugestão da Débora Sebriam.

RAFAEL PEZZI

Justificativa: Licença para equipamentos, inclusive desenho industrial, podem ser disponibilizadas sobre os termos da Licença de Hardware Aberto do CERN (CERN OHL). Existe uma tradução não oficial da versão anterior a atual disponível em http://cta.if.ufrgs.br/projects/suporte-cta/wiki/Licença_de_Hardware_Aberto_do_CERN

DÉBORA SEBRIAM

Contribuicao: Poderia ser adicionado os materiais didáticos e educativos produzidos pela prefeitura, Independente da secretaria (educação, saúde, transportes, etc). Seria interessante designar uma licença da cultura livre, como as conhecidas Cc-by ou cc-by-sa e obrigatoriamente formatos abertos para facilitar o reuso.

Justificativa: Poderia ser adicionado os materiais didáticos e educativos produzidos pela prefeitura, Independente da secretaria (educação, saúde, transportes, etc). Seria interessante designar uma licença da cultura livre, como as conhecidas Cc-by ou cc-by-sa e obrigatoriamente formatos abertos para facilitar o reuso.

PETER

Justificativa: A Legislação requer CC0 mas por uma justificativa à parte:

<https://github.com/ppKrauss/openCoherence/blob/master/reports/inferredLicense-BR.md> Os demais deveriam ser CC0 ou CC-BY, até para serem coerentes com o colocado no início desse questionário (produções dos funcionários do governo, etc.)

LUIS FERNANDO SOEIRO

Justificativa: Não é necessário complicar demais o tema. Basta definir os tipos de material produzido ("conteúdo") segundo os respectivos dispositivos legais de proteção ao qual são submetidos. Assim sendo: 1. Materiais sujeitos a direitos autorais. As licenças permitem o uso

irrestrito, inclusive comercial e de alterações com a única ressalva de que o produto resultante também tenha que usar uma licença igual. Na prática, o prestador de serviços pode cobrar pelo serviço prestado em cima dos dados do estado, mas não pode impedir que terceiros usufruam dos dados resultantes da mesma forma. 1.1 Para textos, imagens, vídeos, sons e demais criações artísticas seriam adotadas as licenças que exigem reciprocidade (copyleft) tais como a CC-BY-SA Creative Commons Attribution Share Alike), conhecida internacionalmente pela comunidade artística e científica. 1.2 Para programa de computador poderiam ser adotadas licenças que exigem reciprocidade (copyleft) tais como a GNU GPLv3 ou superior, já conhecida internacionalmente pela comunidade de software livre. 2. Materiais sujeitos à lei de patentes. O estado poderia utilizar uma licença no estilo da CC-BY-SA. 2.1 o Brasil não possui nenhuma lei a respeito de patentes de software, mas mesmo que infelizmente venha a reconhecê-las, a licença GNU GPLv3 cobre todos os casos a contento. 3. Materiais sujeitos à lei de registro de marcas. Uma licença no estilo CC-BY-SA atenderia muito bem, haja vista ser uma licença muito utilizada nos meios gráficos.

DANIEL SANTINI

Contribuição: Vale incluir e destacar como parte da regulamentação nova que todo e qualquer estudo publicado por qualquer órgão ou pasta da Prefeitura Municipal de São Paulo ou por servidores públicos em exercício de suas funções devem ser acompanhados de arquivos abertos, que facilitem a consulta e aproveitamento de dados. No caso de mapas, os arquivos utilizados para gerar as imagens devem ser disponibilizados. No caso de tabelas, as bases que permitiram gerar a apresentação devem estar disponíveis em formato aberto.

Justificativa: Formatos fechados como PDFs dificultam a consulta de informações e a produção de análises e visualizações que podem permitir novas percepções e favorecer o debate sobre temas de interesse público, ajudando a própria administração.

Anexo II – Texto do Decreto

DECRETO

(versão de 04 de agosto de 2016, formulada pela Controladoria-Geral do Município de São Paulo e enviada à Secretaria de Governo)

DECRETO N. XXXXXX

Estabelece diretrizes para a disponibilização de conteúdo e informações pela Administração Municipal Direta e Indireta por meio de licenças livres.

XXXX XXXXX, Prefeito do Município de São Paulo, no uso das atribuições que lhe são conferidas por lei,

CONSIDERANDO o disposto no artigo 8º, §3º da Lei de Acesso à Informação, segundo o qual os sítios dos órgãos e entes públicos deverão possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, de modo a facilitar a análise das informações;

CONSIDERANDO o direito de acesso à informação pública municipal regulamentado pelo Decreto nº 53.623, de 12 de dezembro de 2012;

CONSIDERANDO as diretrizes de dados abertos estabelecidas pela Lei Municipal nº 16.051, de 6 de agosto de 2014 e a criação do Portal de Dados Abertos da Prefeitura de São Paulo;

CONSIDERANDO a necessidade de regular os direitos autorais sobre obras intelectuais produzidas e financiadas com recursos públicos municipais, e ao mesmo tempo promover a máxima difusão e reutilização do seu conteúdo;

CONSIDERANDO a importância do fomento à cultura da transparência, dados abertos e licenciamento livre na gestão pública;

CONSIDERANDO o disposto no artigo 6º da Lei Federal n. 9.610, de 19 de fevereiro de 1998, segundo o qual não serão de domínio da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios as obras por eles simplesmente subvencionadas,

DECRETA

Art. 1º. Todo o conteúdo e informações disponibilizadas pelos órgãos e entidades da Administração Municipal Direta e Indireta em meio digital ou físico deverão observar o formato de licença livre, nos parâmetros e linguagens constantes do Anexo I deste Decreto.

Parágrafo único. Para fins deste Decreto, inserem-se no conceito de conteúdo e informação disponibilizada, dentre outros, os mapas, cartilhas, manuais, livros, cds, dvds, relatórios, estudos técnicos, textos, softwares, códigos-fonte, aplicativos, bases de dados, arquivos e demais matérias dos portais.

Art. 2º. Todo o material e conteúdo disponibilizado pela Administração Municipal deve trazer expressa indicação da licença livre que regula seu uso.

Art. 3º. As informações e conteúdo gravados por direitos autorais patrimoniais deverão, quando da sua incorporação às bases públicas, ser cedidos para a Prefeitura do Município de São Paulo, nos termos da legislação vigente.

Art. 4º. Todo e qualquer material desenvolvido por agentes públicos municipais no estrito cumprimento de suas funções não ensejará qualquer espécie de direito autoral patrimonial, submetendo-se integralmente à disciplina deste Decreto.

Art. 5º. As obras intelectuais contratadas com terceiros pela Administração Municipal, inclusive programas de computador e inventos industriais, serão obrigatoriamente a esta cedidas, nos termos do artigo 111 da Lei Federal n. 8.666/93, devendo constar dos respectivos contratos dispositivo nesse sentido.

Parágrafo único. A cessão de programas de computador de que trata este artigo inclui a plena disponibilização de códigos-fonte, de modo a possibilitar eventuais alterações e aprimoramentos dos programas pela Administração ou por terceiros.

Art. 6º. No caso de obras intelectuais – inclusive artísticas, audiovisuais, fotográficas, científicas, fonográficas, arquitetônicas, geográficas e literárias - subvencionadas pela Administração Municipal Direta e Indireta, o instrumento de subvenção deverá trazer, obrigatoriamente, cláusula por meio da qual se faculte a disponibilização do seu objeto em formato livre à população e independentemente de qualquer custo.

Art. 7º. A disponibilização e licenciamento de informações, materiais e conteúdo pela Administração Municipal devem observar as seguintes diretrizes:

I – Uso de licenças livres, que melhor se adequam à lógica da circulação e reprodução da informação no âmbito digital, observado o disposto no Anexo I deste Decreto;

II – Viabilização de execução, cópia, compartilhamento, modificação e derivação, quando em suporte digital, e independentemente da intenção de comercialização do produto final;

III – Admissão, no mínimo, de cópia e compartilhamento dos materiais oferecidos em suporte físico;

IV – Respeito às diferenças entre os tipos de conteúdos e suas possibilidades de uso e reuso, de modo a atribuir licenças que sejam, ao mesmo tempo, condizentes com as liberdades apresentadas nos incisos II e III e adequadas à sua natureza;

V – Disponibilização de código-fonte de ferramentas tecnológicas desenvolvidas, com a possibilidade de exportação de arquivos gerados em formato aberto.

Art. 8º. Os websites, blogs e portais de dados da Prefeitura que já estejam em funcionamento sob regime de direito autoral restritivo devem ser revistos e adaptados para os modelos de licenças livres indicados neste Decreto, em até 30 dias da sua publicação.

Art. 9º. Não se sujeitam ao disposto neste Decreto as produções intelectuais desenvolvidas no âmbito da Administração Indireta e destinadas à comercialização, ressalvado o disposto no artigo 5º, parágrafo único.

Art. 10. Eventuais omissões serão solucionadas a partir das diretrizes deste Decreto, adotando-se a licença livre mais próxima à situação.

Parágrafo único. Caso o órgão ou entidade opte por licença diversa das contempladas no Anexo I, deverá comunicar e justificar a escolha, em prazo não superior a trinta dias, à Coordenadoria de Promoção da Integridade da Controladoria Geral do Município.

Art. 11. A Controladoria Geral do Município supervisionará e oferecerá material de apoio para orientar o processo de escolha e aplicação de licenças livres.

Art. 12. Este decreto entra em vigor na data de publicação.

Anexo I

Tipo de material	Produtos	Meio	Sugestão de Licença
Bases de dados	Planilhas, tabelas, dados estruturados	Eletrônico	CC0, CC-BY, ODC-BY, PDDL
Obras literárias/artísticas	Textos, obras de arte em geral	Físico e eletrônico	CC BY
Divulgação, imprensa	Textos, gravações de áudio, fotos, vídeos e slides	Físico e eletrônico	CC0, CC BY
Obras científicas	Textos, imagens, tabelas etc.	Físico e eletrônico	CC BY, CC BY-NC
Lógico	<i>Softwares</i> e documentações	Físico e eletrônico	BSD, AGPL (web), GPL
Geoespacial	Mapas	Físico e eletrônico	ODbL (eletrônico), CC0 (físico ou eletrônico)
Recursos didáticos, educacionais e correlatos	Livros didáticos, apostilas, manuais	Físico e eletrônico	CC BY, CC BY-NC
Invenções e modelos de utilidade	Fórmulas, desenhos, hardwares, textos	Físico e eletrônico	TAPR Open Hardware License, Licença de Hardware Aberto do CERN, CC BY, CC BY-SA, BSD License
Legislação, tabelas, normas, fórmulas	-	Físico e eletrônico	Uso livre. Não protegido por direito autoral, segundo o artigo 8

			da Lei de Direitos Autorais (Lei 6910/1998)
--	--	--	---

