

ALÉM DA PUBLICAÇÃO: PROPOSTA DE MODELO DE AVALIAÇÃO DE PLANOS DE DADOS ABERTOS COM BASE EM NORMATIVAS FEDERAIS

Beyond publication: proposed model for evaluating open data plans based on federal regulations

Luana Carolina de Castro Gil

Universidade Federal de São Carlos,
Departamento de Ciência da Informação,
São Carlos, SP, Brasil
luanagil@ufscar.br

<https://orcid.org/0000-0001-9637-8187> 

Paula Regina Dal'Evedove

Universidade Federal de São Carlos, Departamento
de Ciência da Informação,
São Carlos, SP, Brasil
dalevedove@ufscar.br

<https://orcid.org/0000-0003-1521-2201> 

A lista completa com informações dos autores está no final do artigo 

RESUMO

Objetivo: Propor um modelo de avaliação para os planos de dados abertos, por meio da sistematização analítica de critérios derivados de normativas federais, visando sua aplicação em estudos avaliativos.

Método: Trata-se de uma pesquisa documental, baseada na análise da Resolução nº 3/2017 do Comitê Gestor da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos e do Manual de Elaboração de Planos de Dados Abertos (2020).

Resultados: O modelo, composto por 26 critérios de avaliação, estruturados a partir de requisitos normativos, permite analisar a aderência dos Planos de Dados Abertos aos conteúdos obrigatórios. Parte desses critérios requer a consulta a fontes complementares, como o Portal Brasileiro de Dados Abertos e o Painel de Monitoramento de Dados Abertos, especialmente para verificar a correspondência de nomenclaturas, a atualização das bases e o cumprimento dos cronogramas.

Conclusões: O modelo proposto consiste na organização analítica de critérios normativos, contribuindo para aplicação de requisitos veiculados em diferentes instrumentos normativos. Dessa forma, configura-se como uma ferramenta aplicável à avaliação de planos de dados abertos, com potencial para apoiar práticas de transparência ativa e acesso à informação pública.

PALAVRAS-CHAVE: Plano de Dados Abertos. Dados governamentais abertos. Decreto nº 8.777/2016. Resolução CGINDA nº 3/2017.

ABSTRACT

Objective: To propose an evaluation model for open data plans, through the analytical systematization of criteria derived from federal regulations, aiming at its application in evaluative studies.

Method: This is a documentary research, based on the analysis of Resolution No. 3/2017 of the Management Committee of the National Open Data Infrastructure and the Manual for the Elaboration of Open Data Plans (2020).

Results: The model, composed of 26 evaluation criteria structured from normative requirements, allows for the analysis of the adherence of Open Data Plans to mandatory content. Some of these criteria require consultation of complementary sources, such as the Brazilian Open Data Portal and the Open Data Monitoring Panel, especially to verify the correspondence of nomenclatures, the updating of databases, and compliance with schedules.

Conclusions: The proposed model consists of the analytical organization of normative criteria, contributing to the application of requirements conveyed in different normative instruments. In this way, it is configured as a tool applicable to the evaluation of open data plans, with the potential to support practices of active transparency and access to public information.

KEYWORDS: Open Data Plan. Open government data. Decree N°. 8,777/2016. CGINDA Resolution N°. 3/2017.

1 INTRODUÇÃO

No contexto contemporâneo da Ciência da Informação, a crescente produção de dados digitais amplia os desafios relacionados à organização, à gestão e ao uso da informação. Nesse cenário, os dados assumem relevância como elementos fundamentais nos processos informacionais, especialmente diante do volume crescente produzido diariamente, que se configura como recurso estratégico para diferentes organizações. A coleta e a análise de dados não apenas contribuem para as decisões empresariais, mas também impactam as esferas governamentais e a participação cidadã. Diante desse crescimento exponencial, torna-se cada vez mais indispensável assegurar o acesso e o uso eficaz dos dados para subsidiar a tomada de decisões.

Carvalho e Lorena (2017) destacam o interesse da Ciência da Informação em compreender as relações entre dados, informação e conhecimento, frequentemente representadas pelo modelo *Data, Information, Knowledge, Wisdom* (DIKW). Segundo os autores, esses elementos organizam-se de forma hierárquica, na qual os dados constituem a base, por se apresentarem em maior volume e, quando tratados, transformam-se em informação. Nessa perspectiva, os dados podem ser compreendidos como registros primários que, isoladamente, não possuem significado, mas, ao serem organizados e analisados, possibilitam a geração de informação. Esta, por sua vez, fundamenta a construção do conhecimento, entendido como o resultado da interpretação e da articulação de informações provenientes de múltiplas fontes.

A transparência ativa refere-se à divulgação voluntária de informações governamentais por órgãos ou entidades públicas, ou seja, sem a necessidade de solicitação por parte dos cidadãos. Essas informações são, em geral, disponibilizadas em ambientes digitais por meio da internet, o que facilita o acesso à informação. Essa prática possibilita diversos benefícios, como a divulgação das ações e decisões governamentais, a redução de solicitações redundantes e o aprimoramento da transparência (Governo Federal, 2024).

A questão da transparência na administração pública, relacionada ao uso das Tecnologias da Informação e Comunicação, é discutida no estudo de Sant'Ana (2009), que apresenta uma perspectiva da Ciência da Informação sobre o tema. Segundo o autor, o uso dessas tecnologias permite que "[...] a sociedade acompanhe, cobre, compare e colabore com este importante aspecto do uso e acesso à informação." (Sant'ana, 2009, p. 26). À

vista disso, torna-se necessário acompanhar as estratégias adotadas pelo governo, em seus planos de dados abertos, para a disponibilização de informações públicas.

Sendo assim, diante da importância dos órgãos públicos do Poder Executivo Federal para o país e para a sociedade, torna-se necessário examinar a forma como estão sendo desenvolvidos os Planos de Dados Abertos (PDAs) desses órgãos, com o objetivo de avaliar a eficácia de seus planejamentos estratégicos na abertura de dados, na divulgação de informações em prol da transparência pública e no atendimento ao Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016, que institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal.

Nesse sentido, a análise dos PDAs torna-se essencial para avaliar as estratégias governamentais federais voltadas ao cumprimento desses objetivos. Além disso, estudos sobre os PDAs estão em consonância com o disposto no Decreto nº 8.777/2016, que, em seu Art. 1º, inciso VI, estabelece como objetivo da Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal “fomentar a pesquisa científica de base empírica sobre a gestão pública” (Brasil, 2016).

Portanto, este artigo tem como objetivo propor um modelo de avaliação para os PDAs, com base na definição e sistematização de critérios derivados de normativas federais, voltados à análise da qualidade técnica, da aderência normativa e da promoção da transparência e do acesso à informação pública. Trata-se de uma pesquisa exploratória e descritiva, de abordagem qualitativa. Quanto aos procedimentos metodológicos, adotou-se a pesquisa documental, com base na análise da Resolução nº 3/2017 do Comitê Gestor da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (CGINDA) e do Manual de Elaboração de Planos de Dados Abertos (Controladoria-Geral da União, 2020).

2 DADOS GOVERNAMENTAIS ABERTOS: ENTRE TRANSPARÊNCIA E AVALIAÇÃO

A literatura sobre dados governamentais abertos tem se consolidado a partir de diferentes abordagens, que articulam aspectos técnicos, políticos e informacionais relacionados à transparência, à governança de dados e à reutilização de dados públicos.

Os dados governamentais abertos podem ser compreendidos como dados e informações produzidos no âmbito do setor público, disponibilizados de forma livre e em formatos abertos, de modo a permitir o acesso público e sua reutilização (Kalampokis; Tambouris; Tarabanis, 2011). Nessa perspectiva, a efetiva acessibilidade desses dados configura-se como condição essencial para a concretização de tais atributos, considerando que sua abertura está associada a características como disponibilidade e acesso;

reutilização e redistribuição; e participação universal (Pires, 2015). Fundamentados nos princípios de transparência e participação, esses dados apresentam potencial para impulsionar o desenvolvimento social, econômico e democrático.

A abertura de dados governamentais pode oferecer diversos benefícios tanto para o governo quanto para a sociedade. A transparência proporcionada pela disponibilização desses dados e informações contribui para a participação cidadã e para a tomada de decisões mais assertivas. De acordo com Berners-Lee (2009), esses dados precisam ser disponibilizados na web por três fatores:

- 1) Aumento da conscientização da população sobre as atribuições governamentais, o que permite maior responsabilização;
- 2) Contribuição para a disponibilização de informações relevantes sobre o mundo;
- 3) Possibilidade de funcionamento mais eficiente dos governos, dos países e da sociedade em geral.

Assim, a ampliação da transparência governamental possibilita o fortalecimento da democracia. Ao promover a abertura dos dados e garantir a igualdade de acesso, o governo se aproxima da sociedade, o que pode resultar na melhoria dos serviços públicos e na formulação de políticas públicas mais eficientes.

Por outro lado, a prática da publicação dos dados governamentais abertos é marcada por diversos desafios, inclusive aqueles identificados como precursores do Governo Aberto. Macedo e Lemos (2021) destacam o caso do Reino Unido, um dos países pioneiros no movimento de Governo Aberto, no qual foram identificados conflitos relacionados à atribuição de responsabilidade pelo desenvolvimento da Política de Dados Abertos do Governo. Esse desafio envolve tanto a designação de profissionais responsáveis quanto as estratégias adotadas para a publicação dos dados. Além disso, os autores também relatam o caso da Alemanha, em que barreiras como a ausência de padronização de interface gráfica e de formatos de dados nos portais governamentais prejudicam a usabilidade. O país também enfrenta desafios relacionados a questões legais, hierárquicas e burocráticas, que afetam a colaboração dos servidores públicos nas iniciativas de dados governamentais abertos.

Oliveira e Fonseca (2021) apontam que muitas ações e serviços do governo eletrônico são voltados para pessoas que já possuem acesso à internet e às tecnologias digitais. Esse público está familiarizado com as interfaces necessárias para utilizar os serviços oferecidos pelo governo nesses ambientes digitais. No entanto, existem cidadãos que não têm acesso à internet e não possuem habilidades para utilizar essas ferramentas,

o que resulta em exclusão digital e na necessidade de alfabetização digital para garantir a inclusão de todos.

Sob uma perspectiva crítica, Matheus e Janssen (2019) observam alguns efeitos negativos associados às iniciativas de abertura de dados governamentais. Entre os principais problemas está a possibilidade de violação de privacidade, decorrente da divulgação de informações confidenciais. A sobrecarga de informações também é outro problema relatado, considerando que a divulgação de um grande volume de dados pode resultar em erros de interpretação. Por fim, uma maior transparência proporcionada pela abertura de dados pode expor falhas no funcionamento do setor público, o que pode afetar a confiança dos cidadãos e gerar questionamentos sobre a eficácia do governo.

Nesse contexto, diversos estudos têm se dedicado à avaliação dos dados governamentais abertos, abordando diferentes metodologias e critérios. Zhu e Freeman (2019) consideram que uma das primeiras pesquisas sobre o tema foi a proposta de Pérez, Hernández e Bolívar (2005), cujo objetivo foi analisar dados financeiros do governo europeu, destacando as vantagens do acesso aos dados no ambiente web e apresentando critérios aplicáveis à avaliação de dados públicos.

No contexto brasileiro, Braga e Gouveia (2022) verificaram o grau de abertura dos dados governamentais nos portais brasileiros, bem como o cumprimento da legislação. Para isso, os autores analisaram os portais governamentais dos vinte e seis Estados brasileiros, além do portal do Distrito Federal, e também avaliaram outros dois portais mantidos pelo Governo Federal. Como procedimentos metodológicos, os autores consideraram a classificação cinco estrelas proposta por Berners-Lee (2006) e os catorze princípios de dados governamentais abertos definidos por Tauberer (2014). Os resultados evidenciaram baixa oferta de dados, além de problemas relacionados à estruturação, padronização e interoperabilidade, o que indica limitações não apenas técnicas, mas também institucionais na implementação das políticas de dados abertos.

Silva e Autran (2019) analisaram o repositório DataSUS em relação aos princípios e critérios de dados governamentais abertos definidos pelo W3C Escritório Brasil. As autoras concluíram que o DataSUS atende a esses requisitos e que os seus dados podem ser utilizados para o aprimoramento das políticas públicas em saúde. Apesar desses avanços, a literatura evidencia desafios recorrentes relacionados à qualidade dos dados. Marques *et al.* (2022) destacam a falta de padronização como um dos principais entraves à transparência, à análise e à compreensão dos dados.

Por conseguinte, Santos e Freitas (2020) apontam ainda a ausência de integração entre diferentes bases governamentais, o que compromete a centralização e o acesso às informações. Esses desafios evidenciam que a questão dos dados abertos vai além da sua disponibilização, pois envolve também aspectos estruturais da gestão da informação no setor público. Isso reforça a importância de instrumentos de planejamento e organização, como os Planos de Dados Abertos.

No que se refere aos modelos de avaliação, observa-se a existência de diferentes abordagens. O modelo de classificação cinco estrelas proposto por Berners-Lee (2006) estabelece níveis crescentes de abertura e reutilização dos dados, enquanto métricas como a MELODA e a DGABr buscam avaliar aspectos relacionados ao reuso e à qualidade dos dados. A métrica DGABr, proposta por Nascimento Silva (2018), baseia-se em métricas e indicadores internacionais para avaliar a forma como os dados governamentais abertos são reutilizados no Brasil. Dessa forma, a autora propõe a métrica DGABr, para mensurar o reuso desses dados, visto que se trata de uma prática pouco explorada diante do número de dados disponibilizados no Portal Brasileiro de Dados Abertos. Além disso, a autora evidencia a carência de continuidade nas ações governamentais, bem como a importância de uma política de informação consolidada, que influencia diretamente o acesso e o reuso dos dados. A MELODA é uma métrica desenvolvida para avaliar, de forma quantitativa, o grau de reutilização dos dados abertos, inclusive dos dados governamentais abertos (Abella; Ortiz-de-Urbina-Criado; De-Pablos-Heredero, 2019).

De forma comparativa, observa-se que essas ferramentas de avaliação tendem a enfatizar predominantemente aspectos técnicos e de reutilização dos dados governamentais abertos. Contudo, a literatura revela poucos estudos que abordem a avaliação dos Planos de Dados Abertos: Detoni e Cunha (2024), Nascimento Silva e Kerr-Pinheiro (2019), Santos e Freitas (2020), entre outros. Isso evidencia uma lacuna no que se refere à análise desses instrumentos enquanto elementos centrais para o planejamento e a efetividade das políticas de dados abertos.

Santos e Freitas (2020) apontam que 58% das universidades federais não cumprem a política de dados abertos, principalmente devido a atrasos nos cronogramas de abertura de bases de dados e à falta de informações nos Planos de Dados Abertos. As autoras destacam ainda a ausência de padronização na entrada de dados, a fragmentação dos conjuntos de dados para aparentar maior volume de informações e a falta de clareza sobre o conteúdo dos dados disponibilizados. Nesse contexto, evidencia-se que a ausência de padronização dos dados governamentais abertos pode ter origem nos próprios Planos de

Dados Abertos, comprometendo diretamente a organização e a qualidade dos conjuntos disponibilizados.

Nascimento Silva e Kerr-Pinheiro (2019) verificaram que apenas 37 órgãos (16%) do Governo Federal disponibilizaram os dados conforme o cronograma previsto em seus PDAs. Esse resultado evidencia limitações na efetiva publicação dos dados governamentais abertos. Diante disso, observa-se que a maior parte dos órgãos federais analisados não cumpre as estratégias estabelecidas em seus Planos, o que compromete a efetividade do Decreto nº 8.777/2016 no que se refere à elaboração e implementação dos Planos de Dados Abertos por cada órgão público.

Detoni e Cunha (2024) realizaram uma análise dos dados abertos provenientes de bibliotecas de universidades federais, constatando que um número reduzido de instituições contempla a inclusão desses dados em seus Planos de Dados Abertos. Segundo os autores, as iniciativas de disponibilização ainda são limitadas, sobretudo devido à baixa participação das bibliotecas na elaboração dos planos e ao desconhecimento, por parte dos gestores, sobre sua importância para o cumprimento da legislação de acesso à informação e para a promoção da transparência.

As limitações na abertura e na reutilização de dados governamentais abertos podem estar diretamente relacionadas à fragilidade dos instrumentos de planejamento, especialmente dos Planos de Dados Abertos, os quais desempenham papel central na organização, priorização e execução das ações de abertura de dados. Nesse contexto, destaca-se a ausência de modelos específicos voltados à avaliação desses planos, tendo em vista que a maioria dos estudos se concentra nos dados já publicados, com base em métricas e boas práticas previamente estabelecidas.

Diante disso, torna-se necessária a proposição de um modelo de avaliação dos Planos de Dados Abertos, com o intuito de contribuir para o aprimoramento das políticas de dados abertos e para o fortalecimento da implementação da política pública de dados abertos no âmbito do Governo Federal.

2.1 PLANOS DE DADOS ABERTOS

Os PDAs têm como finalidade orientar as iniciativas de abertura e disponibilização de dados governamentais pelos órgãos públicos do Poder Executivo Federal, que devem seguir padrões mínimos de qualidade capazes de assegurar sua utilização eficaz (Brasil,

2016). Esses planos possuem validade de dois anos, contados a partir da data de sua publicação (Brasil, 2017).

O Manual de Elaboração de Planos de Dados Abertos, em sua versão de 2020 vigente até o momento, também apresenta um modelo estruturado para sua elaboração. O documento define as seções e os conteúdos necessários, organizando-os em nove partes principais: I. Introdução; II. Cenário Institucional; III. Objetivos; IV. Construção e Execução do Plano de Dados Abertos; V. Dados Seleccionados para Abertura; VI. Processo de Catalogação; VII. Sustentação, Monitoramento e Controle; VIII. Planos de Ação; e IX. Anexos (Controladoria-Geral da União, 2020).

Além das seções mencionadas, o Quadro 1 apresenta os conteúdos essenciais para a elaboração do PDA, evidenciando os elementos obrigatórios que compõem o documento, conforme estabelecido pelo Manual de Elaboração de Planos de Dados Abertos (Controladoria-Geral da União, 2020) e pela Resolução CGINDA nº 3/2017.

Quadro 1 – Conteúdo obrigatório de um Plano de Dados Abertos

CONTEÚDO OBRIGATÓRIO	FUNDAMENTAÇÃO LEGAL
Vigência de 2 anos a contar da data da sua efetiva publicação	Resolução nº 3/2017 CGINDA Art.3º
Inventário de bases de dados	Resolução nº 3/2017 CGINDA Art.4º, III
Mecanismos de consulta pública para a priorização de abertura de bases	Resolução nº 3/2017 CGINDA Art. 4º, IV
Estratégias para a abertura de dados	Resolução nº 3/2017 CGINDA Art. 4º, V
Cronograma detalhado de mecanismos de promoção, fomento, uso e reúso das bases	Resolução nº 3/2017 CGINDA Art. 4º, VI, a
Cronograma detalhado de abertura de bases de dados	Resolução nº 3/2017 CGINDA Art. 4º, VI, b
Disponível em transparência ativa no Portal do órgão, na aba “Dados abertos”, dentro do tópico “Acesso à Informação” do menu principal	Resolução nº 3/2017 CGINDA Art. 6º
Aprovado pelo dirigente máximo do órgão	Resolução nº 3/2017 CGINDA Art. 6º

Fonte: Adaptado de Controladoria-Geral da União (2020).

Entre os requisitos obrigatórios, destaca-se a necessidade de um prazo de vigência de dois anos, garantindo a atualização periódica dos planos. Além disso, é necessária a elaboração de um inventário de bases de dados e a criação de mecanismos de consulta pública, que possibilitam a participação cidadã na gestão dos dados públicos. Outros elementos essenciais incluem a definição de um cronograma e a assinatura do documento pelo dirigente máximo do órgão. O Manual também determina que o PDA deve estar disponível no portal institucional do órgão, especificamente na aba “Dados Abertos”, dentro

do tópico “Acesso à Informação” do menu principal (Controladoria-Geral da União, 2020, p. 13), facilitando sua localização.

Diante da relevância dos PDAs para a promoção da transparência ativa e do acesso aos dados públicos, torna-se necessário estabelecer critérios que possibilitem sua adequada avaliação.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Com o objetivo de propor um modelo de avaliação para os PDAs, por meio da sistematização de critérios derivados de normativas federais, esta pesquisa adota uma abordagem qualitativa, de caráter exploratório e descritivo, com foco na análise de documentos normativos que tratam da elaboração dos PDAs.

A construção da proposta fundamenta-se na análise de dois documentos normativos centrais: a Resolução CGINDA n.º 3/2017, elaborada pelo Comitê Gestor da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (CGINDA), e o Manual de Elaboração de Planos de Dados Abertos, atualizado em 2020 pela Controladoria-Geral da União (CGU) e pela Secretaria da Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC). A seleção desses documentos justifica-se por sua relevância normativa e técnica, uma vez que estabelecem diretrizes para a elaboração e implementação dos PDAs, em conformidade com o Decreto nº 8.777/2016.

O procedimento metodológico foi estruturado em cinco etapas, com o intuito de conferir maior rigor analítico e garantir a replicabilidade da pesquisa. A análise dos documentos foi conduzida com base em procedimentos de pesquisa qualitativa, propostos por Gil (2019), com aproximação à técnica de análise de conteúdo, especialmente no que se refere aos procedimentos de codificação e categorização dos dados qualitativos:

- 1) Identificação das fontes normativas: seleção das fontes orientada pelo Decreto nº 8.777/2016, que atribui à CGU a competência de monitorar a implementação da Política de Dados Abertos (Brasil, 2016), justificando o uso de sua base institucional. A busca foi realizada na Base de Conhecimento da CGU, no site institucional, com termos relacionados à elaboração de Planos de Dados Abertos, priorizando manuais e atos normativos. Como resultado, foram selecionados o Manual de Elaboração de Planos de Dados Abertos (2020) e a Resolução CGINDA nº 3/2017, com base em sua pertinência temática e aderência aos objetivos da pesquisa.

- 2) Extração dos requisitos normativos: realizada a leitura integral dos documentos selecionados, com foco na identificação de dispositivos obrigatórios, recomendações técnicas e diretrizes operacionais relacionadas à estrutura e ao conteúdo dos PDAs. Como elementos de análise, foram considerados trechos normativos que expressam exigências, orientações ou condições para a elaboração dos PDAs, tais como artigos, incisos e descrições presentes nos documentos. A partir da leitura e análise integral desses documentos, foram identificados aspectos considerados essenciais para garantir a efetiva implementação dos PDAs. A análise buscou evidenciar os elementos que caracterizam um plano estrategicamente comprometido com a promoção da transparência e da abertura dos dados públicos.
- 3) Codificação e categorização: codificação realizada por meio da identificação de elementos de registro nos textos normativos, tais como trechos que expressam obrigações, recomendações ou diretrizes, às quais foram atribuídos rótulos conceituais. Em seguida, esses códigos foram comparados e agrupados por similaridade temática, originando categorias analíticas. O agrupamento em categorias considerou a natureza dos elementos normativos identificados, distinguindo aspectos relacionados ao conteúdo exigido, à base legal, à orientação interpretativa e à operacionalização da verificação.
- 4) Construção do modelo avaliativo: os conteúdos normativos extraídos foram sistematizados e organizados sob a forma de critérios avaliativos, que sustentam a proposta de avaliação de PDAs apresentada neste artigo. Esses critérios foram agrupados em categorias temáticas provenientes da própria análise dos documentos, quais sejam: conteúdo obrigatório, fundamentação legal, pergunta norteadora e resposta à pergunta norteadora, com o intuito de auxiliar na verificação do cumprimento de cada critério estabelecido.
- 5) Visualização dos dados: esse processo resultou na definição de critérios organizados em quadros analíticos, com o propósito de facilitar a futura aplicação do modelo e a interpretação dos resultados em estudos avaliativos. Ressalta-se que a proposta consiste na sistematização analítica de requisitos previamente estabelecidos em documentos normativos, não tendo como objetivo a criação de novos parâmetros legais, mas sim sua operacionalização em um instrumento passível de utilização em pesquisas futuras.

Essa sistematização possibilitou a elaboração de uma proposta avaliativa que respeita os fundamentos legais e diretrizes técnicas em vigor, ao mesmo tempo em que busca contribuir para o aprimoramento da qualidade dos PDAs elaborados pelos órgãos públicos. Como limitação, destaca-se que o modelo proposto não foi aplicado empiricamente no âmbito deste estudo, configurando-se como uma proposta teórico-metodológica baseada na análise normativa. Ademais, a seleção dos documentos restringe-se ao âmbito federal, o que pode limitar a generalização dos critérios para outros contextos institucionais.

4 RESULTADOS

A presente seção apresenta um modelo de avaliação dos PDAs, de natureza metodológica, construído a partir da análise de documentos normativos. Destaca-se que esta proposta não contempla a sua aplicação empírica, configurando-se como um instrumento passível de utilização em investigações futuras. Cumpre mencionar que, em estudo complementar, o modelo foi aplicado na avaliação dos Ministérios do Governo Federal.

A partir da leitura e análise dos documentos normativos: Manual de Elaboração de Planos de Dados Abertos (Controladoria-Geral da União, 2020) e a Resolução CGINDA nº 3/2017 (Brasil, 2017), foi possível identificar os elementos essenciais que devem compor um PDA. Com base nessa análise, foram definidos os critérios de avaliação que amparam a proposta metodológica desta pesquisa. Esses critérios têm como objetivo verificar a presença dos conteúdos obrigatórios previstos nos documentos normativos, de modo que os PDAs cumpram seu papel como instrumentos estratégicos para a promoção da abertura dos dados governamentais e da transparência ativa.

O resultado desse processo está sistematizado no Quadro 2, o qual apresenta a proposta de avaliação dos PDAs com base nos critérios considerados essenciais para verificar sua qualidade técnica e aderência às normativas vigentes. Para tanto, o quadro foi estruturado em cinco colunas para avaliar o cumprimento de 26 critérios.

- A primeira coluna, “C”, indica o número do critério analisado.
- A segunda coluna, “CONTEÚDO OBRIGATÓRIO”, corresponde aos elementos essenciais para a elaboração e implementação de um PDA.

- A terceira coluna, “FUNDAMENTAÇÃO LEGAL”, refere-se ao artigo da Resolução CGINDA nº 3/2017 e/ou à página do Manual de Elaboração de Planos de Dados Abertos correspondente ao critério.
- A quarta coluna, “PERGUNTA NORTEADORA”, auxilia na verificação do cumprimento do critério a partir da leitura dos trechos citados.
- A última coluna, “ATENDE?”, é preenchida com “Sim” quando o critério é atendido, “Não” quando não é atendido e “Parcial” quando o critério não foi cumprido integralmente.

Além disso, o quadro utiliza uma legenda de cores para facilitar a visualização: critérios atendidos têm fundo cinza, critérios não atendidos têm fundo lilás e critérios parcialmente atendidos têm fundo amarelo.

Quadro 2 - Critérios de avaliação dos Planos de Dados Abertos

C	CONTEÚDO OBRIGATÓRIO	FUNDAMENTAÇÃO LEGAL	PERGUNTA NORTEADORA	ATENDE?
1	Disponibilidade do PDA no Portal do órgão	Art. 6º da Resolução CGINDA nº 3/2017	O PDA está publicado em transparência ativa no Portal do órgão, na seção "Acesso à Informação", sob a aba "Dados Abertos"?	Sim/Não/Parcial
2	Vigência do PDA	Art. 3º da Resolução CGINDA nº 3/2017	O PDA possui vigência de dois anos, a partir da sua data de publicação?	Sim/Não/Parcial
3	Aprovação pelo dirigente máximo	Art. 6º da Resolução CGINDA nº 3/2017	O Portal do órgão ou o PDA disponibilizam informações sobre a aprovação do Plano pelo dirigente máximo do órgão?	Sim/Não/Parcial
4	Contextualização do Cenário Institucional	Art. 4º, inciso I, da Resolução CGINDA nº 3/2017	O PDA apresenta a contextualização do cenário institucional e instrumentos de gestão?	Sim/Não/Parcial
5	Embasamento legal	Página 8 do Manual/2020	O PDA menciona os dispositivos legais que regem a Política de Dados Abertos?	Sim/Não/Parcial
6	Objetivos Gerais e Específicos	Art. 4º, inciso II, da Resolução CGINDA nº 3/2017	O PDA apresenta os objetivos gerais e específicos a serem alcançados?	Sim/Não/Parcial
7	Mecanismo de Participação Social	Art. 4º, inciso IV, da Resolução CGINDA nº 3/2017	O PDA menciona o mecanismo de participação social adotado para identificar as bases de dados de interesse público?	Sim/Não/Parcial
8	Data da Consulta Pública	Art. 4º, inciso IV, da Resolução CGINDA nº 3/2017	O PDA menciona a data que a consulta pública foi realizada?	Sim/Não/Parcial

C	CONTEÚDO OBRIGATÓRIO	FUNDAMENTAÇÃO LEGAL	PERGUNTA NORTEADORA	ATENDE?
9	Resultados da Consulta Pública	Art. 4º, inciso IV, da Resolução CGINDA nº 3/2017	O PDA apresenta os resultados do mecanismo de participação social utilizado para identificar o interesse público nas bases de dados do órgão, além de informar onde essas informações podem ser consultadas?	Sim/Não/Parcial
10	Matriz de Prioridade de Abertura das Bases de Dados	Art. 1º da Resolução CGINDA nº 3/2017 e exemplo na página 9 do Manual/2020	O PDA apresenta a matriz de prioridade de abertura das bases de dados?	Sim/Não/Parcial
11	Justificativa da abertura das bases de dados	Art. 1º da Resolução CGINDA nº 3/2017	As bases de dados a serem disponibilizadas estão justificadas?	Sim/Não/Parcial
12	Nomenclatura consistente	Art. 8º e parágrafo único do art. 12 da Resolução CGINDA nº 3/2017	As bases de dados catalogadas no Portal Brasileiro de Dados Abertos possuem a mesma nomenclatura no PDA?	Sim/Não/Parcial
13	Atualização das Bases no Portal Brasileiro de Dados Abertos	Art. 12, inciso II, da Resolução CGINDA nº 3/2017	As bases de dados que estão no inventário e catalogadas no Portal Brasileiro de Dados Abertos, estão atualizadas?	Sim/Não/Parcial
14	Abertura das Bases de Dados conforme Cronograma	Art. 12, inciso II, da Resolução CGINDA nº 3/2017	As bases de dados foram publicadas de acordo com o cronograma definido no PDA?	Sim/Não/Parcial
15	Justificativas para Não Abertura das Bases de dados	Página 12 do Manual/2020	O PDA fornece justificativas sobre a razão de não abrir determinadas bases, caso alguma não possa ser efetivamente disponibilizada?	Sim/Não/Parcial
16	Inventário de Bases de Dados	Art. 4º, inciso III, data da Resolução CGINDA nº 3/2017 e exemplo na página 12 do Manual/2020	O PDA possui Inventário de bases de Dados?	Sim/Não/Parcial
17	Relação das Bases de Dados no Inventário	Art. 4º, inciso III, alíneas "a", "b" e "c", da Resolução CGINDA nº 3/2017	O inventário do PDA apresenta a relação das bases de dados do órgão, incluindo as já abertas e catalogadas no Portal Brasileiro de Dados Abertos, as abertas e não catalogadas, e as ainda não disponibilizadas em formato aberto?	Sim/Não/Parcial
18	Cronograma de Elaboração e Sustentação do PDA	Art. 4º, inciso V, da Resolução CGINDA nº 3/2017 e exemplo na página 11 do Manual/2020	O PDA apresenta o cronograma de elaboração e sustentação do PDA?	Sim/Não/Parcial

C	CONTEÚDO OBRIGATÓRIO	FUNDAMENTAÇÃO LEGAL	PERGUNTA NORTEADORA	ATENDE?
19	Cronograma de Abertura de Bases de Dados	Art. 4º, inciso VI, alínea "b", da Resolução CGINDA nº 3/2017 e exemplo na página 11 do Manual/2020	O PDA apresenta o cronograma de abertura de bases?	Sim/Não/Parcial
20	Cronograma de Promoção e Reúso das Bases de Dados	Art. 4º, inciso VI, alínea "a", da Resolução CGINDA nº 3/2017 e exemplo na página 11 do Manual/2020	O PDA apresenta o cronograma de promoção, fomento, uso e reúso das bases?	Sim/Não/Parcial
21	Estratégias de Monitoramento das Ações	Art. 9º e art. 10 da Resolução CGINDA nº 3/2017	O PDA apresenta estratégias para monitorar as ações previstas?	Sim/Não/Parcial
22	Ações para Melhoria da Qualidade dos Dados	Página 10 do Manual/2020	O PDA apresenta ações para garantir a melhoria da qualidade dos dados?	Sim/Não/Parcial
23	Canais para Questionamentos e Sugestões	Página 10 do Manual/2020	O PDA apresenta os canais disponíveis para recebimento de questionamentos e sugestões de aprimoramento?	Sim/Não/Parcial
24	Relatório Anual do PDA	Art. 14, parágrafo único, da Resolução CGINDA nº 3/2017	O relatório anual de acompanhamento do cumprimento do PDA foi elaborado e está publicado na seção "Acesso à Informação", na aba "Dados Abertos", do portal do órgão?	Sim/Não/Parcial
25	Referências Utilizadas para Elaboração do PDA	Página 12 do Manual/2020	O PDA apresenta as referências utilizadas para a sua elaboração?	Sim/Não/Parcial
26	Glossário no PDA	Página 12 do Manual/2020	O PDA apresenta glossário?	Sim/Não/Parcial
LEGENDA				
Se a resposta for "Sim", aplicar esta cor na linha correspondente				
Se a resposta for "Não", aplicar esta cor na linha correspondente				
Se a resposta for "Parcial", aplicar esta cor na linha correspondente				

Fonte: Elaborado pelas autoras (2026).

A proposta apresentada tem como intuito possibilitar uma análise sistemática, objetiva e visual, contribuindo para a avaliação da conformidade normativa e da qualidade dos PDAs, com base na fundamentação legal vigente.

Observou-se, entretanto, que alguns dos critérios apresentados no Quadro 2 exigem procedimentos adicionais para que possam ser avaliados adequadamente. Isso ocorre, por exemplo, nos Critérios 1 (Disponibilidade do PDA no Portal do órgão), 3 (Aprovação pelo dirigente máximo) e 24 (Relatório Anual de Acompanhamento do PDA). A verificação desses critérios requer a consulta ao portal do órgão e, no caso de órgãos do Governo Federal, essa consulta deve ser realizada especificamente na seção "Acesso à Informação", na aba "Dados Abertos", pois as informações necessárias vão além do conteúdo apresentado no PDA. Desta forma, a subseção 4.1 detalha o processo de coleta dos PDAs, compreendendo os critérios de inclusão e exclusão que podem ser adotados para a seleção dos documentos.

Além disso, para os Critérios 12 (Nomenclatura consistente), 13 (Atualização das Bases no Portal Brasileiro de Dados Abertos) e 14 (Abertura das Bases de Dados conforme Cronograma), torna-se necessário consultar o Portal Brasileiro de Dados Abertos¹ para verificar o atendimento desses requisitos. A subseção 4.2 descreve os procedimentos utilizados para a verificação da consistência das nomenclaturas dos PDAs analisados, enquanto a subseção 4.3 detalha os procedimentos adotados para avaliar a atualização das bases de dados dos PDAs. Por fim, a subseção 4.4 apresenta os procedimentos para avaliar se a abertura das bases de dados ocorreu de acordo com o cronograma previsto no PDA.

4.1 PROCEDIMENTOS PARA A COLETA DOS PLANOS DE DADOS ABERTOS

A plataforma "gov.br"², instituída pelo Decreto nº 9.756, de 11 de abril de 2019, foi criada para centralizar os órgãos do Governo Federal. Por meio da aba "Órgãos do Governo", é possível acessar a lista de órgãos do Poder Executivo Federal, com *links* diretos para seus portais. Para consultar os PDAs, navega-se pela aba "Dados Abertos", na seção "Acesso à Informação", onde estão disponíveis as informações relativas aos PDAs. Dessa forma, esses passos permitem a avaliação dos seguintes critérios estabelecidos no Quadro 2: Critério 1 (Disponibilidade do PDA no Portal do órgão), Critério

¹ GOVERNO FEDERAL. **Portal Brasileiro de Dados Abertos**. [Site institucional], [S. l.: s. n.], 2025a. Disponível em: <https://dados.gov.br/home>. Acesso em: 16 fev. 2025.

²GOVERNO FEDERAL. **Portal gov.br**. [Site institucional], [S. l.: s. n.], 2025b. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br>. Acesso em: 30 jan. 2025.

3 (Aprovação pelo dirigente máximo) e Critério 24 (Relatório Anual de Acompanhamento do PDA).

Além disso, os PDAs podem ser identificados por meio de consulta no Painel de Monitoramento de Dados Abertos do Governo Federal (PMDA)³. Essa ferramenta foi desenvolvida pela Controladoria-Geral da União, órgão responsável pela gestão e monitoramento da Política de Dados Abertos por meio da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos, que consiste em um conjunto de padrões, procedimentos e tecnologias que viabilizam o compartilhamento de dados e informações públicas em formato aberto (Controladoria-Geral da União, [20--]). Ao acessar o Painel de Monitoramento de Dados Abertos, é possível aplicar filtros por ano e, na seção “Nome do órgão”, selecionar os órgãos federais individualmente para obter a situação de cada um.

O Painel de Monitoramento de Dados Abertos constitui outro mecanismo de consulta aos PDAs, com o objetivo de acompanhar a disponibilização dos dados governamentais abertos e os PDAs dos órgãos do Governo Federal, promovendo a transparência ativa. A ferramenta analisa dois aspectos principais: a publicação dos PDAs em conformidade com as normas vigentes, como o Decreto nº 8.777/2016 e a Resolução CGINDA nº 3/2017; e a disponibilização das bases de dados no Portal Brasileiro de Dados Abertos, conforme os cronogramas definidos nos PDAs de cada órgão. A atualização da ferramenta ocorre nos 15 primeiros dias de cada mês, representando o cenário do órgão no mês anterior (Controladoria-Geral da União, [20--]). Dessa forma, torna-se possível identificar os órgãos que possuem PDA, aqueles em fase de elaboração e os que ainda não dispõem desse instrumento. Destaca-se, nesse contexto, a categoria de órgãos sem PDA.

Sem PDA: esta classificação envolve as seguintes situações: i) quando o órgão não possui um PDA publicado em conformidade com o Decreto nº 8.777/2016 e com a Resolução nº 3/2017, do CGINDA; e ii) quando o órgão publicou um PDA, mas não comunicou formalmente a CGU (Controladoria-Geral da União, [20--]).

A partir desse contexto, reforça-se a necessidade de considerar também o Painel de Monitoramento de Dados Abertos para a seleção do PDA a ser analisado. Isso permite verificar se o PDA disponível no portal do órgão corresponde às informações registradas

³ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Painel de Monitoramento de Dados Abertos do Governo Federal**. [Site institucional], [S. l.: s. n.], 2025. Disponível em: <https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/dadosabertos>. Acesso em: 16 fev. 2025.

no PMDA, uma vez que há a possibilidade de um órgão ter publicado seu PDA sem comunicar à Controladoria-Geral da União, o que poderia gerar inconsistências nos dados.

Com isso, torna-se possível comparar os PDAs disponíveis nos portais dos órgãos federais com aqueles apresentados no Painel de Monitoramento de Dados Abertos. Essa comparação pode servir como critério para a seleção dos órgãos a serem analisados, considerando, por exemplo, apenas aqueles que possuem o mesmo documento publicado em ambos os ambientes. Da mesma forma, pode-se considerar como critério de exclusão os casos em que o PDA está ausente em ambos os instrumentos ou presente apenas em um deles. Para apoiar essa estratégia de seleção, elaborou-se o Quadro 3.

O Quadro 3 é estruturado em quatro colunas principais. A primeira coluna identifica o nome do órgão público. A segunda coluna indica o período de vigência do PDA. Por analogia, a terceira coluna segue a mesma lógica da segunda e utiliza a sigla PMDA (Painel de Monitoramento de Dados Abertos) para se referir a essa ferramenta. A quarta coluna registra outras questões relevantes observadas na consulta ao Portal do órgão ou ao PMDA. Além disso, o quadro inclui uma legenda para facilitar a visualização: a cor verde indica os PDAs selecionados para a análise, quando o documento corresponde aos dois instrumentos; a cor cinza representa os PDAs excluídos da análise por não estarem presentes em ambos os instrumentos; e a cor lilás sinaliza os órgãos públicos que apresentam informações divergentes em relação aos seus PDAs.

Quadro 3 - Seleção dos Planos de Dados Abertos

NOME	PDA VIGENTE NO PORTAL DO ÓRGÃO	PDA VIGENTE NO PMDA	OBSERVAÇÕES
Nome do Ministério	Registra-se o período indicado no próprio documento	Registra-se o período indicado no próprio documento	Espaço para registrar considerações relevantes
LEGENDA			
Selecionado para análise com base no critério de PDA vigente e compatível entre o portal do órgão e o PMDA			
Excluído da análise com base no critério de ausência do PDA vigente em ambos os portais			
Excluído da análise com base no critério de falta de correspondência do PDA vigente entre os portais			

Fonte: Elaborado pelas autoras (2026).

Em síntese, existem duas formas de identificar os PDAs dos órgãos públicos do Poder Executivo Federal do Brasil: a primeira, por meio da consulta ao portal do órgão, na seção “Acesso à Informação”, sob a aba “Dados Abertos”; e a segunda, por meio da

consulta ao Painel de Monitoramento de Dados Abertos. A comparação dos resultados obtidos nesses dois instrumentos pode ser utilizada como critério de inclusão ou exclusão dos órgãos a serem analisados.

4.2 AVALIAÇÃO DA NOMENCLATURA DAS BASES DE DADOS ABERTAS

Entre os critérios estabelecidos no Quadro 2, da seção 4, destaca-se o Critério 12 (Nomenclatura consistente), que requer procedimentos adicionais para verificar se a nomenclatura das bases de dados no PDA corresponde àquela catalogada no Portal Brasileiro de Dados Abertos (PBDA). Para essa verificação, realiza-se o levantamento das bases de dados constantes no inventário do PDA, considerando aquelas que já tenham sido disponibilizadas, seguido de uma consulta ao PBDA, com o objetivo de identificar a correspondência entre os registros.

Ao selecionar o órgão federal no PBDA, é possível exportar um arquivo único em formato CSV contendo todos os conjuntos de dados do órgão selecionado. Esse arquivo apresenta informações como o nome dos conjuntos de dados, descrições das bases de dados, quantidade de *downloads*, número de seguidores, *tags* e quantidade de recursos que cada conjunto de dados possui. Para a verificação do critério 12, considera-se apenas o nome dos conjuntos de bases de dados, a fim de estabelecer sua correspondência com as nomenclaturas apresentadas no inventário do PDA.

Como análise complementar à comparação de nomenclaturas, pode-se utilizar também o Painel de Monitoramento de Dados Abertos. Embora a Resolução CGINDA nº 3/2017 estabeleça que a nomenclatura do PDA deve ser a mesma apresentada no Portal Brasileiro de Dados Abertos, o PMDA pode ser incluído na avaliação da nomenclatura devido à sua capacidade de exibir as bases de dados abertas pelo órgão e possibilitar a identificação dessas bases. Ao acessar o Painel, seleciona-se o órgão federal a ser analisado e, ao clicar no ícone "bases abertas", é possível exportar os nomes das bases de dados abertas em formato .xlsx (Microsoft Excel).

Gil e Dal'Evedove (2024) identificaram inconsistências de informações entre o Portal Brasileiro de Dados Abertos e o Painel de Monitoramento de Dados Abertos, evidenciando a falta de sincronização e atualização na publicação das bases de dados nessas plataformas. Por essa razão, reforça-se a necessidade de incluir o PMDA na análise para verificar a correspondência de nomenclatura entre esses três instrumentos.

Para essa verificação, elaborou-se o Quadro 4, com o objetivo de facilitar a comparação entre as diferentes formas de coleta de bases de dados. O quadro apresenta três colunas principais: a primeira exibe a nomenclatura presente no inventário do PDA; a segunda, a nomenclatura no Portal Brasileiro de Dados Abertos; e a terceira, a nomenclatura no Painel de Monitoramento de Dados Abertos. Para facilitar a comparação, foi estabelecida uma legenda de cores: quando todas as nomenclaturas forem exatamente iguais, as células são preenchidas com fundo azul; se uma nomenclatura corresponder a apenas dois instrumentos, as células são preenchidas com a cor amarela; e, no caso de falta de correspondência, as células são preenchidas com a cor cinza.

Quadro 4 - Modelo de avaliação das nomenclaturas

Nomenclatura no Inventário do PDA	Nomenclatura no PBDA	Nomenclatura no PMDA
Nome (aplicar cor de fundo conforme a legenda)	Nome (aplicar cor de fundo conforme a legenda)	Nome (aplicar cor de fundo conforme a legenda)
LEGENDA		
Nomenclatura correspondente		
Nomenclatura não corresponde a nenhuma coluna		
Nomenclatura corresponde a apenas duas colunas		

Fonte: Elaborado pelas autoras (2026).

Dessa forma, cumpre destacar que a correspondência abrange nomenclaturas escritas exatamente iguais, e qualquer variação, como o uso de letras maiúsculas ou minúsculas, traços, pontos ou outros elementos diferenciadores, faz com que a nomenclatura seja considerada distinta na comparação. Além disso, as bases de dados listadas na coluna “Nomenclatura no Inventário do PDA” referem-se exclusivamente àquelas indicadas como disponíveis no Portal Brasileiro de Dados Abertos, uma vez que inventário pode mencionar bases que não estão presentes no PBDA, dificultando a verificação.

Portanto, a verificação do Critério 12 requer a consulta ao Portal Brasileiro de Dados Abertos, que reúne informações complementares àquelas apresentadas no PDA. Adicionalmente, pode-se considerar o Painel de Monitoramento de Dados Abertos, visto que se trata de uma ferramenta atualizada pelo órgão responsável pela gestão e acompanhamento da Política de Dados Abertos.

4.3 AVALIAÇÃO DA ATUALIZAÇÃO DAS BASES DE DADOS ABERTOS

Para a análise do Critério 13 (Atualização das Bases no Portal Brasileiro de Dados Abertos) do Quadro 2 da seção 4, é necessária a comparação entre a periodicidade de atualização informada no inventário do PDA e a última atualização registrada nos metadados e arquivos do Portal. Para tanto, o critério de inclusão pode considerar apenas as bases de dados do inventário do PDA cuja nomenclatura for idêntica à utilizada no Portal Brasileiro de Dados Abertos, considerando o resultado obtido no Critério 12 (Nomenclatura Consistente).

À vista disso, o Quadro 5 apresenta o modelo utilizado para o registro e análise dos dados coletados. O quadro é composto por quatro colunas principais: a primeira apresenta o nome das bases de dados cuja nomenclatura no inventário do PDA do órgão analisado corresponde à utilizada no Portal Brasileiro de Dados Abertos; a segunda coluna indica o período de atualização previsto no PDA; e a terceira e a quarta colunas registram, respectivamente, as datas das últimas atualizações nos metadados e nos arquivos do Portal Brasileiro de Dados Abertos. Para facilitar a análise, a legenda diferencia visualmente as atualizações realizadas dentro do prazo, destacadas com fundo azul, daquelas que não seguiram a periodicidade estabelecida, representadas com fundo cinza.

Quadro 5 - Modelo de atualização das bases de dados com nomenclatura correspondente ao inventário do PDA com o PBDA

Nome da Base de Dados	Periodicidade de atualização no PDA	Última alteração nos metadados do PBDA	Última alteração em um arquivo do PBDA
Nome da Base de Dados	Período	Data (aplicar cor de fundo conforme a legenda)	Data (aplicar cor de fundo conforme a legenda)
LEGENDA			
Atualização com data correspondente ao previsto no PDA			
Atualização com data não correspondente ao previsto no PDA			

Fonte: Elaborado pelas autoras (2026).

Portanto, essa avaliação, além de ser importante para verificar o cumprimento do Critério 13 (Atualização das Bases no Portal Brasileiro de Dados Abertos), permite também analisar se as bases de dados estão sendo atualizadas conforme o planejamento no PDA. Ademais, contribui para a transparência ativa dos dados governamentais abertos, reforçando a importância da atualização periódica desses dados.

4.4 AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO CRONOGRAMA DE ABERTURA DAS BASES DE DADOS

Para avaliar o Critério 14 (Abertura das Bases de Dados conforme Cronograma), a busca segue passos semelhantes aos descritos na subseção 4.3, no Portal Brasileiro de Dados Abertos. A principal diferença é que o nome da base de dados pesquisada deve corresponder àquele apresentado no cronograma de abertura do PDAs do Ministério analisado. Assim, compara-se o período previsto no PDA com a data de catalogação registrada no Portal Brasileiro de Dados Abertos.

Com base nas informações obtidas por meio da consulta no Portal e da comparação com os dados apresentados no PDA, foi elaborado um modelo de avaliação (Quadro 6) para verificar a correspondência entre os prazos estabelecidos no PDA e os prazos efetivamente registrados no Portal Brasileiro de Dados Abertos. Dessa forma, o Quadro 6 auxilia na verificação de que os órgãos federais estão abrindo suas bases de dados conforme o previsto em seus PDA. A primeira coluna indica o nome da base de dados, enquanto a segunda coluna informa o período estabelecido no próprio PDA. A terceira coluna registra se o prazo foi cumprido, utilizando as opções "Sim" para bases abertas dentro do período previsto, "Não" para aquelas não abertas no prazo e "Não se aplica" quando a abertura ainda está prevista. As cores de fundo seguem uma legenda que classifica as bases conforme diferentes situações, incluindo: bases abertas no prazo com ou sem divergência de nomenclatura em relação ao PDA e ao Portal Brasileiro de Dados Abertos; bases abertas com atraso; bases abertas antes do previsto no PDA; bases não identificadas no Portal Brasileiro de Dados Abertos; e bases cuja abertura ainda está prevista.

Quadro 6 - Avaliação do cumprimento do cronograma de abertura de bases do PDA

Nome da Base no PDA	Prazo definido no PDA	Prazo cumprido?	Observação
Nome (aplicar cor de fundo conforme a legenda)	Período (aplicar cor de fundo conforme a legenda)	Sim/Não/Não se aplica (aplicar cor de fundo conforme a legenda)	(aplicar cor de fundo conforme a legenda)
LEGENDA			
Base aberta no prazo e com nomenclatura igual no PDA e no PBDA			
Base aberta no prazo e com nomenclatura diferente no PDA e no PBDA			
Base aberta em atraso e com nomenclatura igual no PDA e no PBDA			
Base aberta em atraso e com nomenclatura diferente no PDA e no PBDA			

Base aberta antes do PDA
Base não identificada no PBDA
Base ainda prevista para abertura

Fonte: Elaborado pelas autoras (2026).

A análise do Critério 14 também requer a consulta ao Portal Brasileiro de Dados Abertos, pois sua avaliação depende de informações complementares àquelas disponibilizadas no próprio PDA. Por conseguinte, é necessário recorrer a outros instrumentos para realizar uma verificação mais completa e precisa.

Dessa forma, a proposta de avaliação dos PDAs dos órgãos do Poder Executivo Federal evidencia critérios que vão além do simples exame do conteúdo documental, incorporando a análise da articulação entre diferentes fontes de informação e das ferramentas de transparência governamental. Essa estratégia de análise permite uma compreensão mais abrangente da efetividade dos PDAs na promoção da abertura de dados e da transparência ativa.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os PDAs constituem instrumentos estratégicos que orientam os órgãos do Poder Executivo Federal na promoção e implementação da abertura de dados governamentais. A obrigatoriedade de sua elaboração está prevista no Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016, como parte das diretrizes da Política de Dados Abertos no âmbito federal. Considerando sua relevância para o avanço da transparência ativa, o fortalecimento da participação cidadã e o estímulo ao uso de dados governamentais, esta pesquisa teve como objetivo propor um modelo de avaliação dos PDAs, com base na sistematização de critérios derivados de normativas federais, voltados à análise de sua qualidade técnica, conformidade normativa e contribuição para a transparência e o acesso à informação.

Para tanto, adotou-se a pesquisa documental, com base na análise do Manual de Elaboração de Planos de Dados Abertos (Controladoria-Geral da União, 2020) e da Resolução CGINDA nº 3/2017. A partir desses documentos, foi elaborado um quadro composto por 26 critérios de avaliação, passível de aplicação na análise dos PDAs. Dentre os critérios considerados, destacam-se os Critérios 12 (nomenclatura consistente), 13 (atualização das bases no Portal Brasileiro de Dados Abertos) e 14 (abertura das bases de

dados conforme cronograma), por exigirem, além da leitura dos documentos, consulta ao Portal Brasileiro de Dados Abertos e ao Painel de Monitoramento de Dados Abertos.

Adicionalmente, a pesquisa envolveu a descrição de procedimentos que podem orientar a recuperação dos PDAs, verificação da correspondência das nomenclaturas das bases de dados e análise da atualização dessas bases, bem como do cumprimento dos cronogramas de abertura estabelecidos.

Ressalta-se que a forma de disponibilização dos arquivos pode influenciar o tempo necessário à análise, uma vez que os PDAs são frequentemente disponibilizados em arquivo *Portable Document Format* (PDF), o que dificulta a extração automatizada das informações e contraria princípios de dados abertos, especialmente no que se refere ao processamento por máquinas e à reutilização. Em contrapartida, tanto o Portal Brasileiro de Dados Abertos quanto o Painel de Monitoramento de Dados Abertos disponibilizam opções de exportação em formatos estruturados, como CSV e Excel (.xlsx), o que facilita o tratamento e a análise dos dados.

Destaca-se que este estudo se configura como uma proposição metodológica, voltada à sistematização de critérios para avaliação de PDAs, não contemplando, neste momento, a aplicação empírica do modelo ou sua validação em estudos de caso. Não obstante, cumpre observar que, em estudo complementar, o modelo foi aplicado na avaliação dos Planos de Dados Abertos dos Ministérios do Governo Federal, indicando sua viabilidade de aplicação em contextos empíricos. Dessa forma, o modelo não se limita a reproduzir as normas, mas organiza e interpreta os requisitos legais de maneira metodologicamente operacionalizável, oferecendo um instrumento que pode ser aplicado em pesquisas comparativas sobre PDAs.

Ainda assim, entende-se que o modelo proposto contribui para o campo da Ciência da Informação ao oferecer um instrumento estruturado para análise de iniciativas de dados governamentais abertos, especialmente no que se refere à organização, padronização e avaliação dos PDAs. Ao sistematizar critérios fundamentados em normativas oficiais, o estudo avança na construção de abordagens metodológicas voltadas à avaliação desses documentos, considerados fundamentais para a promoção da transparência e o aprimoramento das políticas públicas.

Em síntese, os PDAs desempenham papel central no planejamento de estratégias voltadas à disponibilização de dados governamentais abertos. Nesse sentido, a avaliação do cumprimento desses planos, em conformidade com as normativas vigentes, mostra-se essencial para assegurar sua efetividade. Como agenda de pesquisa, sugere-se a

aplicação dos critérios propostos na análise dos PDAs de órgãos do Poder Executivo Federal, bem como o aprofundamento do instrumento por meio da incorporação de novos critérios avaliativos. Ademais, recomenda-se a realização de estudos comparativos com diretrizes internacionais de abertura de dados públicos e a ampliação das investigações para o contexto estadual, a fim de identificar práticas adotadas por diferentes unidades federativas.

REFERÊNCIAS

ABELLA, A.; ORTIZ-DE-URBINA-CRIADO, M.; DE-PABLOS-HEREDERO, C. Meloda 5: A metric to assess open data reusability. **Profesional de la Información**, [S. l.], v. 28, n. 6, p. 1-10, 2019. Disponível em: <https://revista.profesionaldelainformacion.com/index.php/EPI/article/view/epi.2019.nov.20>. Acesso em: 18 mar. 2026.

BERNERS-LEE, T. **Linked Data**: design issues. [S. l.: s. n.], 2006. Disponível em: <https://www.w3.org/DesignIssues/LinkedData.html>. Acesso em: 17 mar. 2026.

BERNERS-LEE, T. **Putting government data online**. [S. l.: s. n.], 2009. Disponível em: <https://www.w3.org/DesignIssues/GovData.html>. Acesso em: 31 mar. 2026.

BRAGA, J. V.; GOUVEIA, F. A. R. Iniciativas brasileiras para dados governamentais abertos conectados: uma análise do nível de abertura dos dados nas plataformas governamentais brasileiras. **Revista Ibero-Americana de Ciência da Informação**, [S. l.], v. 15, n. 2, p. 495-515, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.26512/rici.v15.n2.2022.42801>. Acesso em: 20 mar. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016**. Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal. Brasília, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm. Acesso em: 13 jul. 2024.

BRASIL. **Resolução nº 3, de 13 de outubro de 2017**. Aprova as normas sobre elaboração e publicação de Planos de Dados Abertos, conforme disposto no Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016. Brasília, DF, 2017. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19357601/do1-2017-10-17-resolucao-n-3-de-13-de-outubro-de-2017-1935748. Acesso em: 19 jul. 2024.

CARVALHO, A. C. P. L. F.; LORENA, A. C. **Introdução à Computação**: Hardware, Software e Dados. Rio de Janeiro: LTC, 2017.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Base de Conhecimento CGU**. [Site institucional], [S. l.: s. n.], 2026. Disponível em: <https://basedeconhecimento.cgu.gov.br/search>. Acesso em 31 mar. 2026.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Manual de Elaboração de Planos de Dados Abertos**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/46702>. Acesso em: 21 nov. 2024.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Central de Painéis**: Painel de Monitoramento de Dados Abertos do Governo Federal. [S. l.: s. n.], [20--]. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/paineis/arquivos/sobre_pda.pdf. Acesso em: 16 fev. 2025.

DETONI, J. A. C. Q. A.; CUNHA, M. B. Análise da abertura dos dados das bibliotecas de universidades federais brasileiras. **Encontros Bibli**: Revista Eletrônica de Biblioteconomia e Ciência da Informação, v. 29, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/eb/a/STx4nBQbCzdrFBj74cSzTs/#>. Acesso em: 27 mar. 2026.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 7. ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2019.

GIL, L. C. C.; DAL'EVEDOVE, P. R. Sociobiodiversidade: análise de dados ambientais com a métrica DGABR. *In*: Seminário Informação Inovação e Sociedade, 4., 2024, São Carlos. **Anais** [...]. São Carlos: UFSCar, 2024. Disponível em: <https://www.telescopium.ufscar.br/index.php/iv-siis/ivsiis/paper/viewFile/563/489>. Acesso em: 24 nov. 2024.

GOVERNO FEDERAL. **Transparência Ativa**. [S. l.: s. n.]. Disponível em: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/assuntos/transparencia-ativa>. Acesso em: 29 nov. 2024.

KALAMPOKIS, E.; TAMBOURIS, E.; TARABANIS, K. A classification scheme for open government data: towards linking decentralised data. *International Journal of Web Engineering and Technology*, v.6, n.3, p.266-285, 2011. Disponível em: <https://dl.acm.org/doi/abs/10.1504/IJWET.2011.040725>. Acesso em: 31 mar. 2026.

MACEDO, D. F.; LEMOS, D. L. S. Dados abertos governamentais: iniciativas e desafios na abertura de dados no Brasil e outras esferas internacionais. **AtoZ**: novas práticas em informação e conhecimento, [S. l.], v. 10, n. 2, p. 14-26, 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5380/atoz.v10i2.77737>. Acesso em: 31 mar. 2026.

MARQUES, Y. B. *et al.* Dados abertos dos Institutos Federais de Educação: análise de temas sugeridos pela Controladoria-Geral da União. **AtoZ**: novas práticas em informação e conhecimento, [S. l.], p. 1-10, 2022. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5380/atoz.v11i0.82605>. Acesso em: 20 mar. 2026.

MATHEUS, R.; JANSSEN, M. A systematic literature study to unravel transparency enabled by open government data: The window theory. **Public Performance & Management Review**, [S. l.], v. 43, n. 3, p. 503-534, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/15309576.2019.1691025>. Acesso em: 20 mar. 2026.

NASCIMENTO SILVA, P. **Dados governamentais abertos**: métricas e indicadores de reúso. 322 f. 2018. Tese (Doutorado em Gestão e Organização do Conhecimento) – Escola de Ciência da Informação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte,

2018. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUBDAYNG4U>. Acesso em: 19 mar. 2026.

NASCIMENTO SILVA, P.; KERR-PINHEIRO, M. M. Execução da política de dados abertos no Brasil: uma avaliação dos três anos do decreto nº 8.777/2016. **Tendências da Pesquisa Brasileira em Ciência da Informação**, [S. l.], v. 12, n. 2, p. 1-29, 2019. Disponível em: <https://revistas.ancib.org/index.php/tpbci/article/view/495>. Acesso em: 20 mar. 2026.

OLIVEIRA, W. Q. S.; FONSECA, I. F. Fatores de sucesso na abertura de dados: o caso do Banco Central do Brasil. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 72, n. 4, p. 724-752, 2021. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6798>. Acesso em: 19 mar. 2026.

PÉREZ, C. C.; HERNÁNDEZ, A. M. L.; BOLÍVAR, M. P. R. Citizens' access to on-line governmental financial information: Practices in the European Union countries. **Government Information Quarterly**, [S. l.], v. 22, n. 2, p. 258-276, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2005.02.002>. Acesso em: 29 abr. 2026.

PIRES, M. T. **Guia de Dados Abertos**. Governo do Estado de São Paulo, São Paulo, 2015.

SANT'ANA, R. C. G. **Tecnologia e gestão pública municipal**: mensuração da interação com a sociedade. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. 178 p.

SANTOS, A. C. G.; FREITAS, J. A. G. Dados abertos e ciência aberta: como as universidades federais brasileiras se apresentam nesse horizonte. **Bíblios**, [S. l.], n. 78, p. 1-16, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.5195/biblios.2020.796>. Acesso em: 20 mar. 2026.

SILVA, P. M. S.; AUTRAN, M. M. M. Repositório DATASUS: organização e relevância dos dados abertos em saúde para a vigilância epidemiológica. **P2P e INOVAÇÃO**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, p. 50–59, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.21721/p2p.2019v6n1.p50-59>. Acesso em: 20 mar. 2026.

TAUBERER, J. 14 Principles of Open Government Data. In: TAUBERER, J. **Open Government Data**: the book. 2 ed. [S. l.: s. n.], 2014. Disponível em: <https://opengovdata.io/2014/principles/>. Acesso em: 23 mar. 2026.

ZHU, X.; FREEMAN, M. A. An evaluation of US municipal open data portals: a user interaction framework. **Journal of the Association for Information Science and Technology**, [S. l.], v. 70, n. 1, p. 27-37, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1002/asi.24081>. Acesso em: 20 mar. 2026.

NOTAS

CONTRIBUIÇÃO DE AUTORIA

Todas as autorias contribuíram substancialmente.

ORIGEM DA PESQUISA

A pesquisa tem origem na Dissertação de Mestrado em Ciência da Informação, intitulada Dados abertos e transparência ativa no Brasil: uma avaliação dos planos de dados abertos dos ministérios, de autoria de Luana Carolina de Castro Gil, sob orientação da Profa. Dra. Paula Regina Dal'Evedove, defendida na Universidade Federal de São Carlos em 2025. O trabalho encontra-se depositado no Repositório Institucional, com embargo até 30 de junho de 2026.

PREPRINTS

O manuscrito não é um preprint.

AGRADECIMENTOS

Não se aplica.

USO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

Não se aplica.

FINANCIAMENTO

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001

CONSENTIMENTO DE USO DE IMAGEM

Não se aplica.

APROVAÇÃO DE COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA

Não se aplica.

CONFLITO DE INTERESSES

As pessoas autoras declaram não haver interesses conflitantes.

DISPONIBILIDADE DE DADOS DE PESQUISA E OUTROS MATERIAIS

Os dados foram publicados no próprio artigo. Todo o conjunto de dados que dá suporte aos resultados deste estudo está incluído no corpo do artigo

LICENÇA DE USO

As autorias cedem à Revista *Encontros Bibli* os direitos exclusivos de primeira publicação, com o trabalho simultaneamente licenciado sob a Licença [Creative Commons Attribution](#) (CC BY) 4.0 International. Essa licença permite que terceiros remixem, adaptem e criem a partir do trabalho publicado, atribuindo o devido crédito de autoria e publicação inicial neste periódico. As autorias têm autorização para assumir contratos adicionais separadamente, para distribuição não exclusiva da versão do trabalho publicada neste periódico (ex.: publicar em repositório institucional, em site pessoal, publicar uma tradução, ou como capítulo de livro), com reconhecimento de autoria e publicação inicial neste periódico.

PUBLISHER

Universidade Federal de Santa Catarina. As ideias expressadas neste artigo são de responsabilidade das pessoas autoras, não representando, necessariamente, a opinião dos editores ou da universidade.

EDITORES

Edgar Bisset Alvarez, Genilson Geraldo, Camila de Azevedo Gibbon, Ana Laura Garbin Brati, Rossana Gleucy de Ávila Chagas e Carvalho, Francisco Martins Hoffmann.

HISTÓRICO

Recebido em: 30-09-2025

Aprovado em: 12-05-2026

Publicado em: 31-07-2026



Copyright (c) 2026 Luana Carolina de Castro Gil, Paula Regina Dal'Evedove. Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional. Autores mantêm os direitos autorais e concedem à revista o direito de primeira publicação, com o trabalho licenciado sob a Licença [Creative Commons Attribution \(CC BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/), que permite o compartilhamento do trabalho com reconhecimento da autoria. Os artigos são de acesso aberto e uso gratuito.

