



# DADOS ABERTOS E MEIO AMBIENTE: uma avaliação dos planos de dados abertos dos órgãos federais ambientais do Brasil

Por: Bruno Grisotto Vello, Tamiris Oliveira Roda e Thaís Carvallet Queiroz

## RESUMO:

Esta pesquisa analisa os Planos de Dados Abertos (PDAs) de oito órgãos do Governo Federal que possuem bases ou conjuntos de dados de interesse socioambiental. A análise busca compreender se os PDAs atendem aos critérios da Resolução nº 3/2017 do Comitê Gestor da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA), que determina as normas sobre elaboração e publicação de PDAs, a partir de um checklist elaborado pela Controladoria-Geral da União (CGU).





## MENSAGENS-CHAVE

- Em comparação com estudo análogo realizado em 2019, o atendimento dos PDAs analisados aos critérios de qualidade avançou de maneira geral, principalmente graças a melhorias na apresentação de mecanismos de participação social e de fomento ao uso e reuso.
- Na comparação com o estudo de 2019, os PDAs do IBAMA e do MMA apresentaram os maiores avanços, corrigindo problemas em seus inventários de bases de dados e cronogramas de publicação. O INCRA, que não possuía PDA vigente em 2019, publicou seu PDA inaugural em 2021.
- Com exceção do INPE, todos os PDAs mencionam a realização de consultas públicas para priorizar as bases de dados a serem abertas. Mas o IBAMA, o MMA e o BCB, a despeito de terem realizado consulta pública, cumprem apenas parcialmente o critério.
- A apresentação de mecanismos de fomento ao uso e reuso dos dados abertos era completamente ausente dos PDAs analisados em 2019. Na atual análise, todos os PDAs apresentam um cronograma com tais mecanismos. Contudo, estes ainda se restringem a expedientes de divulgação das bases abertas, sem iniciativas mais aprofundadas de diálogo com usuários.
- Os PDAs do MAPA e do ICMBio apresentam limitações em seus inventários de bases de dados e cronograma de publicação, os instrumentos centrais dos Planos. Essas limitações incluem a ausência de informações sobre frequência de atualização das bases de dados, a ausência de cronogramas de abertura e ausência de identificação de bases de dados que estão abertas, mas não catalogadas no Portal Brasileiro de Dados Abertos.
- Há pouca padronização em como os PDAs tratam a questão de dados sigilosos. Nem todos os órgãos seguem a recomendação da CGU de elencar as bases que possuem conteúdo sigiloso em seus inventários. Em nenhum PDA há referência ao rol completo de dados classificados do órgão, o que permitiria identificar quais dados específicos são sigilosos, por quanto tempo e porquê.
- O PDA do MAPA justifica a não abertura de 17 bases de dados afirmando que estas são sigilosas. Porém em seu rol de informações classificadas é possível identificar apenas uma informação sigilosa.



---

## INTRODUÇÃO

A abertura, a reutilização e a visualização de grandes quantidades de dados podem contribuir significativamente para a compreensão e a solução dos complexos desafios socioambientais.

A organização de dados pode torná-los informação que, uma vez analisada, se transforma em conhecimento e inteligência para o planejamento e a tomada de decisão. Assim, a disponibilização de dados em formato aberto tem o potencial de aprimorar a governança ambiental, a criação e a melhoria de políticas públicas e privadas que combatam práticas ilegais, que fomentem a produção florestal e agrícola sustentáveis, e também que promovam a redução de emissões de gases do efeito estufa e a adaptação às mudanças climáticas.

No Brasil, um instrumento importante para o incentivo e a gestão da abertura de dados são os Planos de Dados Abertos (PDA), instituídos pela Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal (Decreto Federal nº 8.777 de 2016).

Com a política, tornou-se obrigação que todos os órgãos da administração pública federal elaborem e publiquem seus PDAs, definindo um cronograma de quais bases de dados sob sua gestão devem ser abertos para a sociedade.

Os PDAs constituem o principal instrumento da Política de Dados Abertos no âmbito federal e são indispensáveis para uma adequada gestão da abertura de dados. Eles permitem à sociedade acompanhar o processo de abertura de dados públicos, identificar as bases existentes sob gestão de um determinado órgão, conhecer sua frequência de atualização, diferenciar as bases que já se encontram abertas e as que ainda não estão e entender se existe previsão de abertura para as bases ainda fechadas. Essas informações facilitam, e em muitos casos viabilizam, a utilização dos dados públicos em análises, pesquisas e avaliações de políticas públicas.

Levando em conta a relevância dessa política, este trabalho propõe analisar o atendimento dos PDAs a critérios de qualidade por parte dos principais órgãos federais que gerem bases de dados relativas às políticas ambientais brasileiras. Uma primeira versão dessa mesma avaliação foi realizada em 2019<sup>1</sup>. Dessa forma, esta pesquisa atualizará os resultados e permitirá acompanhar a adesão do Executivo Federal à sua própria política sobre o tema, instituída em 2016.

---

<sup>1</sup> Bezerra, M.H.M.; Moraes, N.P.; Vello, B.G. "Dados Abertos e meio ambiente: uma avaliação dos planos de dados abertos dos órgãos federais ambientais do Brasil". *Perspectiva Imaflora*, n. 06. Jun. 2019. Disponível em: <[https://www.imaflora.org/public/media/biblioteca/5d35dfbc9118a\\_Dados\\_abertos\\_e\\_meio\\_ambiente.pdf](https://www.imaflora.org/public/media/biblioteca/5d35dfbc9118a_Dados_abertos_e_meio_ambiente.pdf)>. Acesso em: 12 set 2023.



---

## DADOS ABERTOS NO BRASIL

De acordo com a Open Definition<sup>2</sup>: “dado aberto é um dado que pode ser livremente acessado, utilizado, modificado e redistribuído por qualquer um e para qualquer objetivo, sujeito, no máximo, a requisitos sobre a citação de sua origem e a manutenção de sua abertura”. Para serem considerados abertos, os dados devem estar disponíveis e serem completos, atuais, acessíveis, com licenças que permitam o seu uso e em formatos não proprietários e compreensíveis por máquinas.

Nos últimos anos, o Brasil avançou na criação de leis, normas, políticas e práticas voltadas à abertura de dados. Em 2012, o governo federal criou a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos – INDA, com o objetivo de fomentar a abertura de dados do governo federal, por meio da definição de procedimentos, padrões e tecnologias para isso. Neste contexto, também em 2012, foi lançado o Portal Brasileiro de Dados Abertos<sup>3</sup>, catálogo de bases de dados, que facilita a localização e o uso de informações e dados públicos. Trata-se de bases de dados geridas por diversos órgãos públicos e relacionadas aos mais variados temas.

Em maio de 2016 foi editado o Decreto Federal nº 8.777 que instituiu a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal. Dentre outros objetivos, a política busca promover a publicação,

em formato aberto, de dados contidos em bases de órgãos do executivo federal; proporcionar o acesso de tais bases aos cidadãos; fomentar a pesquisa, o controle social, o desenvolvimento tecnológico e a inovação, tanto no poder público, quanto no setor privado.

O principal instrumento de operacionalização da política é a obrigação de todos os órgãos da administração pública federal elaborarem Planos de Dados Abertos que atendam um conjunto de requisitos de qualidade definidos na Resolução n.º 3, de 13 de outubro de 2017, do Comitê Gestor da INDA. Devem apresentar um inventário catalogando todas as bases que o órgão possui, definir mecanismos transparentes de priorização de abertura das bases, criar processos de diálogo com a sociedade para a definição de prioridades de abertura e esclarecimento de eventuais dúvidas sobre os dados, além de apresentar um cronograma de abertura de bases de dados.

Cabe à Controladoria Geral da União (CGU) acompanhar esta política. Em julho de 2017, ela lançou um Painel de Monitoramento<sup>4</sup> que permite acompanhar quais órgãos federais já publicaram os seus Planos de Dados Abertos e se estão cumprindo o cronograma de abertura das bases de dados previsto nos planos.

---

<sup>2</sup> Open Definition é um projeto da organização não governamental Open Knowledge Foundation voltado a definir critérios mínimos para que o conhecimento seja considerado “aberto”. Disponível em: <[opendefinition.org](https://opendefinition.org)>. Acesso em: 12 set 2023.

<sup>3</sup> Disponível em: <<https://dados.gov.br/>>. Acesso em: 12 set 2023.

<sup>4</sup> Disponível em: <<https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/dadosabertos>>. Acesso em: 12 set 2023.



---

## **METODOLOGIA**

Este boletim analisa o atendimento dos Planos de Dados Abertos a critérios de qualidade por parte dos principais órgãos federais que possuem bases de dados importantes para a agenda socioambiental do Brasil. São eles: Ministério do Meio Ambiente e Mudanças Climáticas (MMA), Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), Banco Central do Brasil (BCB) e Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI). Os três últimos ministérios não foram contemplados na análise realizada em 2019. Foram adicionados nesta avaliação, pois também possuem bases de dados estratégicas para a agenda socioambiental. No INPE encontram-se as principais bases de dados que permitem detectar o desmatamento no Brasil, tais como o DETER e o PRODES. Já o BCB é

responsável pela gestão do Sistema de Operações do Crédito Rural e do Proagro (SICOR), onde ficam alocadas bases como a Matriz de Dados do Crédito Rural. Já o MGI assumiu em 2023 a gestão do Cadastro Ambiental Rural<sup>5</sup>, principal base de dados sobre a regularização ambiental de imóveis rurais no Brasil.

Como critério para avaliar os Planos de Dados Abertos dos referidos órgãos federais, foi utilizado o checklist de pontos obrigatórios adotados pela CGU para classificar um PDA como “publicado” no seu Painel de Monitoramento de Dados Abertos. Os critérios são baseados na Resolução nº 3, de 13 de outubro de 2017, do Comitê Gestor da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos e foram obtidos no Manual de Elaboração de Planos de Dados Abertos elaborado pela CGU<sup>6</sup>.

O detalhamento dos critérios é apresentado no quadro 1, na próxima página:

---

<sup>5</sup> Lei n. 14.600, de 19 de junho de 2023, Art. 32, XII.

<sup>6</sup> Disponível em: <[https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/46702/5/manual\\_de\\_elaboracao\\_de\\_planos\\_de\\_dados\\_abertos\\_pdas.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/46702/5/manual_de_elaboracao_de_planos_de_dados_abertos_pdas.pdf)>. Acesso em: 12 set 2023.



**QUADRO 1:  
CRITÉRIOS UTILIZADOS PARA A AVALIAÇÃO DOS PDAS**

CRITÉRIO	EMBASAMENTO NA RESOLUÇÃO CGINDA 3 DE 2017	DESCRIÇÃO
Cronograma de publicação dos dados	Art.4º; VI, b.	Conter, para cada base prevista: nome da base e conjunto de dados, descrição da base, mês e ano da publicação, contatos das áreas temáticas responsáveis pela base no órgão ou entidade e periodicidade de atualização da base.
Inventário de bases de dados	Art.4º; III	Identificar as bases de dados já abertas e catalogadas no Portal Brasileiro de Dados Abertos; as bases de dados já abertas e não catalogadas no Portal Brasileiro de Dados Abertos; as bases de dados ainda não disponibilizadas em formato aberto na data de publicação do PDA; e as políticas públicas às quais as bases estão relacionadas, quando aplicável.
Estratégias para viabilizar a abertura de dados	Art.4º; V	Descrição detalhada das estratégias adotadas pelo órgão ou entidade para viabilizar a execução da abertura dos dados em consonância com o cronograma de publicação.
Mecanismos de participação social na priorização de abertura de bases	Art.4º; IV	Citar quais os mecanismos de consulta pública utilizados, data das consultas e onde o conteúdo das sugestões da sociedade civil pode ser acessado, em formato aberto.
Cronograma com mecanismos de fomento ao uso e reúso	Art.4º; VI, a.	Contendo para cada ação prevista nome e descrição da ação, mês e ano de realização, unidade de lotação, nome e contato do servidor e área responsável pela ação no órgão ou entidade.
Previsão de catalogação em dados.gov.br	Art. 8º	As bases de dados relacionadas para abertura nos Plano de Dados Abertos deverão ser catalogados no Portal Brasileiro de Dados Abertos ( <a href="http://dados.gov.br/">http://dados.gov.br/</a> )
Publicação em transparência ativa	Art.6º	Publicados em transparência ativa, na seção "Acesso à Informação" do sítio eletrônico de cada órgão.
Aprovação pelo dirigente máximo do órgão	Art.6º	PDA Aprovado e instituído pelo dirigente máximo do órgão ou entidade.
Vigência de 2 anos a partir da data de publicação do PDA	Art.3º	Os PDAs devem ter vigência de dois anos, a contar de sua publicação.

Fonte: elaborado pelos autores com base na Resolução INDA n. 3, de 13 de outubro de 2017.

Os seguintes procedimentos foram adotados para a análise dos PDAs: dois pesquisadores realizaram as análises separadamente. Para cada critério avaliado foi respondido “sim”, se o mesmo foi plenamente atendido, “parcial” se foi parcialmente atendido e “não” se não foi atendido. As análises de cada pesquisador foram cruzadas, identificando-se pontos de convergência e de divergência. Os pontos de divergência foram discutidos pelos dois pesquisadores. A pesquisa foi realizada entre maio e setembro de 2023.

É importante frisar que este boletim se concentra sobre o planejamento para a abertura de dados por parte dos órgãos federais, e não sobre a abertura em si. Ou seja, analisamos apenas os PDAs, ignorando o grau de abertura das próprias bases de dados de cada órgão federal. Essa análise já foi objeto de outros estudos que podem ser encontrados no repositório do Imaflora<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Bezerra, M.H.M.; Morgado, R.P. “Dados abertos em clima, floresta e agricultura: uma análise da abertura de bases de dados federais (2017-2020)”. Perspectiva Imaflora, n. 08, jun 2020. Disponível em: <[https://www.imaflora.org/public/media/biblioteca/1592504683-perspectiva\\_dados\\_abertos\\_ambientais\\_final.pdf](https://www.imaflora.org/public/media/biblioteca/1592504683-perspectiva_dados_abertos_ambientais_final.pdf)>. Acesso em: 12 set 2023.



## PRINCIPAIS RESULTADOS

Os resultados gerais são sintetizados no Quadro 2, abaixo. A seguir esses resultados são apresentados em detalhes, organizados em cinco subseções. De maneira geral, é possível identificar que, em comparação com estudo análogo realizado em 2019, o atendimento dos PDAs analisados aos critérios de qualidade avançou, principalmente graças a melhorias apresentação de mecanismos de participação social e de fomento ao uso e reuso, que serão discutidas mais adiante. Na comparação com o estudo de 2019, os PDAs do IBAMA e do MMA apresentaram os maiores avanços, corrigindo problemas em seus inventários de bases de dados e cronogramas de publicação. O INCRA, que não possuía PDA vigente em 2019, publicou seu PDA inaugural em 2021.

QUADRO 2:  
SÍNTESE DOS RESULTADOS

CRITÉRIOS	ÓRGÃOS PÚBLICOS							
	IBAMA	MMA	MAPA	INCRA	ICMBio	INPE	BCB	MGI
RESULTADOS	Cronograma de publicação dos dados	●	●	●	●	●	●	-
	Inventário de bases de dados	●	●	●	●	●	●	-
	Estratégias para viabilizar a abertura de dados	●	●	●	●	●	●	-
	Mecanismos de participação social na priorização de abertura de bases	●	●	●	●	●	●	-
	Cronograma com mecanismos de fomento ao uso e reuso	●	●	●	●	●	●	-
	Previsão de catalogação em dados.gov.br	●	●	●	●	●	●	-
	Publicação em transparência ativa	●	●	●	●	●	●	-
	Aprovação pelo dirigente máximo do órgão	●	●	●	●	●	●	-
	Vigência de 2 anos a partir da data de publicação do PDA	●	●	●	●	●	●	●

Fonte: elaborado pelos autores

Legenda: ● Sim ● Parcial ● Não



## 1. DISPONIBILIDADE E VIGÊNCIA DOS PDAS

Como indicado no Quadro 3, abaixo, dos oito órgãos federais analisados, somente o MGI não possui seu Plano de Dados Abertos vigente publicado. Isso decorre do fato de que o ministério é resultado de uma fusão entre partes dos Ministérios da Economia e do Planejamento e Gestão. Ambos os ministérios possuem PDAs, porém sua vigência venceu em 2022. Logo, é importante que o MGI elabore um PDA que entre em vigência a partir de 2023, levando em conta as novas bases de dados que se encontram sob sua gestão, sobretudo o Cadastro Ambiental Rural.

Dois destaques são observados quando se analisam os resultados à luz das avaliações anteriores realizadas pelo Imaflora e parceiros. Primeiro, na análise de 2019, o INCRA ainda não possuía um PDA publicado, de maneira que o atual Plano é o seu inaugural e possui vigência para o período de setembro de 2021 a setembro de 2023. Em segundo lugar, em análise realizada em 2020<sup>8</sup>, os PDAs de MAPA, INCRA, ICMBio e INPE encontravam-se com vigência vencida. Desde então, todos esses órgãos elaboraram suas novas versões, que se encontram atualmente vigentes.

QUADRO 3:  
EXISTÊNCIA E DISPONIBILIDADE DOS PDAS

ÓRGÃO FEDERAL	POSSUI PDA	LINK PARA ACESSO**
Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (IBAMA)	SIM	<a href="https://www.gov.br/ibama/pt-br/aceso-a-informacao/arquivos/2022/2022-07-10_pda_2022_2023.pdf">https://www.gov.br/ibama/pt-br/aceso-a-informacao/arquivos/2022/2022-07-10_pda_2022_2023.pdf</a>
Ministério do Meio Ambiente e Mudanças Climáticas (MMA)	SIM	<a href="https://www.gov.br/mma/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos-integridade/3o-plano-de-dados-abertos-do-mma-2013-pda-2022-2024.pdf">https://www.gov.br/mma/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos-integridade/3o-plano-de-dados-abertos-do-mma-2013-pda-2022-2024.pdf</a>
Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA)	SIM	<a href="https://www.gov.br/agricultura/pt-br/aceso-a-informacao/dadosabertos/plano_de_dados_abertos_revisado.pdf">https://www.gov.br/agricultura/pt-br/aceso-a-informacao/dadosabertos/plano_de_dados_abertos_revisado.pdf</a>
Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)	SIM	<a href="https://www.gov.br/incra/pt-br/aceso-a-informacao/PDA_Incra_v_28.09.2021.pdf">https://www.gov.br/incra/pt-br/aceso-a-informacao/PDA_Incra_v_28.09.2021.pdf</a>
Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)	SIM	<a href="https://www.gov.br/icmbio/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/arquivos/copy_of_plano_de_dados_abertos_PDA_v2.pdf">https://www.gov.br/icmbio/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/arquivos/copy_of_plano_de_dados_abertos_PDA_v2.pdf</a>
Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE)	SIM	<a href="https://www.gov.br/inpe/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/repositorio-de-arquivos/pda_inpe_2021-2023_versao_1-0_jun_2022.pdf">https://www.gov.br/inpe/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/repositorio-de-arquivos/pda_inpe_2021-2023_versao_1-0_jun_2022.pdf</a>
Banco Central do Brasil (BCB)	SIM	<a href="https://www.bcb.gov.br/content/acesoinformacao/aceso_informacao_docs/Plano_Dados_Abertos_BC_mai2023-abr2025.pdf">https://www.bcb.gov.br/content/acesoinformacao/aceso_informacao_docs/Plano_Dados_Abertos_BC_mai2023-abr2025.pdf</a>
Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI)	NÃO*	-

\* O MGI é resultado de uma fusão entre partes dos Ministérios da Economia e do Planejamento e Gestão. Ambos os ministérios possuem PDAs, mas com vigência já vencida.

\*\* Todos os links foram testados em 12 set 2023.

Fonte: elaborado pelos autores

<sup>8</sup> Imaflora, Instituto Socioambiental, Artigo19. "Mapeamento dos retrocessos de transparência e participação social na política ambiental brasileira – 2019 e 2020". Relatório de pesquisa. Disponível em: <[https://www.imaflora.org/public/media/biblioteca/mapeamento\\_dos\\_retrocessos\\_de\\_transparencia\\_e\\_participacao\\_social\\_na\\_politica\\_ambiental\\_.pdf](https://www.imaflora.org/public/media/biblioteca/mapeamento_dos_retrocessos_de_transparencia_e_participacao_social_na_politica_ambiental_.pdf)>. Acesso em: 12 set 2023.



## 2. PROCEDIMENTOS DE ABERTURA DOS DADOS

Dos nove critérios avaliados, quatro dizem respeito aos procedimentos básicos da abertura de dados. São eles: a publicação em transparência ativa dos PDAs nos sítios eletrônicos de seus respectivos órgãos gestores; a apresentação de estratégias para viabilizar a abertura dos dados (o que inclui da governança interna ao órgão e das etapas do planejamento da abertura, por exemplo); previsão de catalogação das bases de dados no Portal Brasileiro de Dados Abertos; e aprovação e instituição do PDA pelo dirigente máximo do órgão federal.

Todos os PDAs analisados encontram-se disponíveis em transparência ativa e apresentam de maneira detalhada as estratégias para viabilizar a abertura dos dados. Em relação às estratégias, os PDAs apresentam as etapas para abertura das bases e uma matriz de priorização, onde organizam os critérios que devem definir a ordem da abertura das bases. Um destaque positivo neste aspecto é o PDA do IBAMA. Além de apresentar as etapas de abertura, também apresenta algumas premissas. Uma delas é a de "publicar dados considerados relevantes para a sociedade, o mais rápido possível, no formato disponível, informando eventuais limitações na qualidade dos dados". A maturidade da base de dados, sua qualidade, é colocado como um elemento importante, mas não uma condição para a disponibilização pública da

base. Outro ponto positivo do PDA em relação à estratégia de abertura é a previsão de capacitações com os gestores dos dados para facilitar a abertura.

Quanto à previsão de catalogação das bases de dados no Portal Brasileiro de Dados Abertos, apenas o PDA do ICMBio não atende integralmente ao critério. Em seu PDA, não fica claro que todas as bases serão disponibilizadas no Portal Brasileiro. O órgão defende que parte das bases fiquem catalogadas no Painel Dinâmico de Informações no sítio eletrônico do próprio ICMBio, e que isso seria suficiente para o cumprimento da Resolução CGINDA 3/2017. No entanto, é importante destacar a relevância de que as bases de dados fiquem todas disponíveis no Portal Brasileiro de Dados Abertos, o que facilita o acesso por parte dos cidadãos.

No caso da aprovação pelo dirigente do órgão, vale mencionar que nos casos do IBAMA, INCRA e BCB, não foi possível identificar a portaria específica que aprova a publicação do PDA. Os PDAs do IBAMA e do INCRA, porém, apresentam o número do processo no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) do órgão onde podem ser encontrados os detalhes da tramitação dos PDAs. Porém, o acesso ao SEI não é aberto a qualquer cidadão, o que inviabiliza a consulta a identificação da portaria.



---

### 3. INVENTÁRIO E CRONOGRAMA: DIAGNÓSTICOS E PROGNÓSTICOS DA ABERTURA

O elemento central dos Planos de Dados Abertos é formado pelo conjunto do Inventário de Bases de Dados e Cronograma de Abertura das Bases. O Inventário deve conter a listagem de todas as bases sob gestão do órgão federal, estejam elas abertas ou não. E o cronograma, por sua vez, deve, baseado no inventário, definir quais bases serão abertas durante a vigência do PDA e em que meses. O cumprimento desses dois critérios é fundamental para garantir a efetividade do PDA enquanto instrumento da Política de Dados Abertos do Executivo Federal.

Em dois casos os critérios foram cumpridos parcialmente, ou não foram cumpridos, pelos órgãos públicos. O MAPA e o INCRA possuem inventários das bases de dados sob sua gestão. Porém, indicam apenas se uma base está ou não disponível no Portal Brasileiro de Dados Abertos e não explicitam a existência ou não de bases abertas, porém não catalogadas no Portal. Em muitos casos, a existência de bases abertas, mas não catalogadas no Portal Brasileiro, é uma realidade. Por isso, explicitar se existem bases nessa condição permite ao cidadão a identificação das que ainda não tenham sido catalogadas no Portal Brasileiro e tenham de ser buscadas em outros locais<sup>9</sup>. O inventário do MAPA também não identifica a

política pública à qual cada base se refere, o que constitui um requisito do critério avaliado. Quanto ao cronograma de abertura, o PDA do MAPA não inclui o contato das áreas temáticas responsáveis pela base, tampouco sua periodicidade de atualização. Esse é um elemento fundamental para o controle social e para a capacidade da sociedade de utilizar as bases de dados e, sem ele, não é possível se ter uma previsibilidade de quando os dados serão atualizados, o que muitas vezes inviabiliza a realização de análises de políticas públicas.

O ICMBio também apresenta um inventário das bases de dados. Porém, este não indica a política pública à qual a base está relacionada. O principal problema, contudo, é a ausência de um cronograma de abertura das bases de dados. O órgão argumenta que "todas as bases selecionadas para a abertura serão disponibilizadas quando da publicação desse PDA", de maneira que não haveria necessidade de elaboração de matriz para priorizar a abertura. No entanto, não é possível identificar as bases selecionadas. No inventário, há uma coluna indicando quais bases são passíveis de abertura, mas não é possível depreender que todas estas foram selecionadas para abertura.

---

<sup>9</sup> O PDA do INCRA possui a mesma limitação. O PDA do MMA também não indica se há bases abertas, mas não catalogadas no Portal Brasileiro, mas traz os links que levam às bases, o que permite ao cidadão fazer essa checagem. O PDA do BCB segue a mesma limitação, mas indica que a atualização das bases no Portal Brasileiro ocorre de maneira automática, de maneira que é possível depreender que todas as bases abertas constam do Portal Brasileiro de Dados Abertos.



## 4. DADOS SIGILOSOS: FALTA DE PADRONIZAÇÃO

Um ponto de atenção na análise é a identificação de menções diversas nos PDAs à existência de informações sigilosas. A Lei de Acesso à Informação determina a transparência como regra e o sigilo como exceção. Para garantir esse caráter excepcional ao sigilo, a legislação define os tipos de informação que são passíveis de classificação, restringe as autoridades passíveis de impor sigilo e define um processo transparente de classificação<sup>10</sup>. Assim, é importante entender em que medida os princípios definidos na LAI em relação a esse tema estão sendo seguidos nos PDAs.

A CGU recomenda, em seu Manual de Elaboração de Planos de Dados Abertos, que os órgãos mencionem em seus inventários a existência ou não de informações sigilosas. Trata-se de uma boa prática, na medida em que a sociedade passa a poder identificar a existência de informações sigilosas para cada uma das bases de dados de cada órgão, esteja ela aberta ou não. A recomendação, contudo, é parcialmente seguida pelos órgãos analisados neste estudo. Apenas INCRA, ICMBio, INPE e BCB identificam quais bases possuem conteúdo sigiloso em seus inventários. Um destaque positivo é o INPE, que além de identificar a existência de conteúdo sigiloso, justifica o sigilo.

Os PDAs do IBAMA, MMA e MAPA, por sua vez, não indicam essas informações em seus inventários. O PDA do IBAMA explica que os gestores de cada uma de suas bases de dados são responsáveis por uma análise de risco à abertura e indica prazos para que esses servidores publiquem tal análise, indicando quais informações não poderiam ser abertas ao público. A equipe de pesquisa buscou

estes documentos, porém não os encontrou no sítio eletrônico do Instituto. O MMA afirma que, nas bases abertas e nas selecionadas para a abertura não há informações sigilosas. Contudo, não é explícito quanto à existência de informações sigilosas em bases não selecionadas para a abertura, ou tampouco se a não seleção poderia ter se dado em decorrência de um eventual sigilo. Por fim, o MAPA cita a existência de informações sigilosas em sua devolutiva à consulta pública. O ministério justifica a não abertura de 17 bases de dados afirmando que estas são “bases sigilosas”. Destas, 15 bases são geridas pelo Departamento de Administração, uma pela Secretaria de Defesa Agropecuária<sup>11</sup> e uma pela Secretaria de Aquicultura e Pesca<sup>12</sup>.

Uma consulta ao rol de informações classificadas de cada órgão permitiria à sociedade, a partir da identificação dessas informações no PDA, monitorar especificamente quais informações estão classificadas e por qual razão<sup>13</sup>. No entanto, também há limitações neste instrumento. O caso do MAPA é o que chama mais atenção. Apesar de elencar 17 bases de dados sigilosas em seu PDA, o ministério indica a existência de apenas uma informação classificada em seu rol. Outra limitação da consulta às listagens de informações classificadas nos sítios eletrônicos dos órgãos é o fato de que, à exceção do IBAMA, estes apresentam anualmente a lista de informações classificadas nos últimos 12 meses, sem apresentar um histórico completo das informações sob sigilo, o que inviabiliza a atividade de comparar as menções a sigilo no PDA com o rol de classificação.

<sup>10</sup> Lei 12.527/2011. Art. 23, 27 e 28.

<sup>11</sup> SIGLA – Sistema de Informações Gerenciais para Lab. de Resíduos e Contam. em Alimentos.

<sup>12</sup> Banco de Dados do Pescador Amador.

<sup>13</sup> Lei 12.527/2011. Art. 30, II.



## 5. PARTICIPAÇÃO SOCIAL E FOMENTO AO USO E REUSO

A análise realizada em 2019 apontou que os PDAs, de maneira generalizada, haviam dedicado pouca ou nenhuma atenção aos critérios relacionados a garantir a participação social na priorização das bases de dados a serem abertas e a fomentar e facilitar seu uso e reuso pela sociedade.

Os PDAs analisados na presente pesquisa apontam uma mudança dessa tendência. Porém, estes ainda seguem sendo os critérios com maior potencial para aprimoramentos. Com exceção do INPE, todos os órgãos mencionam a realização de consultas públicas. O INPE utiliza registros de pedidos de informação sobre suas bases de dados como subsídio para a priorização, sem a previsão de consultas públicas indagando diretamente os cidadãos sobre suas demandas de abertura. Contudo, o IBAMA, o MMA e o BCB, a despeito de terem realizado consulta pública, cumprem apenas parcialmente o critério.

O IBAMA é um caso interessante. Há um anexo em seu PDA com os resultados de uma consulta que contou com 142 participações, para priorizar as bases a serem abertas. A consulta permitia a classificação de cada base do plano de abertura de acordo com um critério de relevância (baixo, médio e alto). Ainda assim, ela não é apresentada como um dos critérios de priorização da abertura.

Na matriz de priorização, há um critério referente à “preferência da sociedade”, mas esta é medida a partir de pedidos registrados no Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão e de acessos às páginas do Ibama, e não com os resultados da consulta. O MMA também realizou uma consulta pública. No entanto, esta pediu aos cidadãos que priorizassem temas de políticas públicas, e não bases de dados específicas a serem abertas. Com isso, não é possível identificar como os resultados da consulta informaram ou não a priorização das bases. Por fim, o PDA do BCB anuncia que uma das questões consideradas para priorização da abertura é o grau de demanda da população. Para medir isso, ele prevê a realização de pesquisa pública periódica sobre o tema, análise das demandas registradas no portal Fala.BR, assuntos mais procurados no site do Banco Central e uma enquete anual junto ao conselho de usuários do Banco. Contudo, não apresenta resultados, tampouco indica consultas já realizadas nestes moldes.

MAPA e ICMBio realizaram consultas e apresentam os resultados destas em seus PDAs, incluindo a integração dos resultados a matrizes de priorização das bases de dados a serem abertas. Mas é importante lembrar que no caso do MAPA uma grande quantidade de bases apresentadas



como prioritárias nas consultas não foi submetida ao processo de abertura, por justificativas de sigilo e falta de capacidade do órgão.

O segundo critério, cronograma com mecanismos de promoção e fomento ao uso e reuso das bases de dados, também apresentou mudanças. Na análise de 2019, nenhum dos PDAs incluiu um cronograma deste tipo. Na atual análise, por sua vez, é possível encontrar esses cronogramas em todos os PDAs. Formalmente, todos os órgãos cumprem o critério. Mas há ressalvas importantes a serem levantadas. Na maioria dos casos, o fomento ao uso e reuso das bases foi traduzido pelos órgãos em ações de comunicação voltadas a informar a sociedade quando houver uma atualização dos PDAs e quando uma nova base de dados for aberta. São previstas divulgações de notícias sobre a abertura de novas bases. Alguns PDAs incluem algumas ações que vão um pouco além das notícias. O PDA do MAPA prevê a realização de webinars com os gestores responsáveis pelas bases. O PDA do BCB, por sua vez, prevê a “disponibilização de tutoriais e orientações sobre dados abertos” a ser realizada sempre que ocorrer a disponibilização de novas bases. O PDA do INCRA também inclui um cronograma mais detalhado, com ações de

divulgação de cada PDA e também de divulgação dos resultados do PDA em si. Além disso, prevê ações como o uso de redes sociais para apresentação das bases abertas e a produção de vídeos e anima-ções para divulgação do PDA nas redes do Instituto.

Com o avanço da Política de Dados Abertos do Executivo Federal, é de se esperar que a abertura dos dados se torne mais disseminada e, com o tempo, os gargalos passem a se concentrar na acessibilidade das bases já abertas, no grau de abertura das bases e no aprimoramento da qualidade dos dados. Ao passo que isso ocorra, os mecanismos de fomento ao uso e reuso das bases tornam-se mais estratégicos. Afinal, esses elementos – qualidade dos dados, acessibilidade das bases – são fundamentais para garantir que a sociedade tenha realmente capacidade de utilizar as bases. Nesse sentido, é importante que a CGU oriente os ministérios a levar os mecanismos de fomento ao uso e reuso para além de expedientes de comunicação (divulgação das bases) e centre esses mecanismos na perspectiva dos usuários dos dados. O box a seguir resume uma experiência conduzida pelo IBAMA durante os anos de 2021 e 2022 que pode servir de referência para pensar como esses mecanismos podem ser aprimorados.



## MEIO AMBIENTE, FLORESTAS E DADOS ABERTOS – O CASO DO IBAMA NO FOMENTO AO USO E REUSO DE BASES DE DADOS AMBIENTAIS

Como parte do 5º Plano Nacional de Ação em Governo Aberto, foi instituído o compromisso Meio Ambiente, Florestas e Dados Abertos, onde representantes dos órgãos federais e da sociedade civil se reuniram para definir um conjunto de atividades com o intuito de “melhorar a qualidade e disponibilização de dados ambientais, buscando maior padronização, unificação e integração de informações de diferentes entes e órgãos”.

O compromisso foi definido em 2021 e começou a ser executado em 2022. Ele compreendeu diversas etapas. A sociedade civil, representada por organizações que efetivamente utilizam as bases de dados, elencou as bases de dados prioritárias do IBAMA, que já se encontravam abertas, mas com limitações que dificultavam sua utilização. Uma vez definidas as bases prioritárias, os representantes da sociedade civil realizaram diagnósticos sobre os principais problemas que necessitavam de soluções para ampliar seu uso. Alguns exemplos incluem dados incompletos, lapsos temporais, campos parcialmente preenchidos, ausência de dados em formato geográfico, falta de atualização das bases, problemas de consistência entre versões de diferentes formatos da mesma base de dados, metadados limitados ou ausentes, entre outros.

Os diagnósticos foram apresentados e as áreas técnicas do IBAMA retornaram pareceres sobre as possibilidades de sanar os problemas. Em seguida, foi realizado um evento unindo os

representantes dessas áreas técnicas do IBAMA com os representantes de usuários das bases de dados. Durante dois dias, os participantes buscaram entender as dificuldades da sociedade civil para o uso das bases de dados e também as limitações do IBAMA para a solução célere dos problemas identificados. Como resultado desse processo mediado de diálogo, foi possível construir conjuntamente um Plano de Ação de melhorias na abertura das bases de dados, priorizando soluções de maior impacto e menor custo, e incluindo responsabilidades tanto do poder público como da sociedade civil. O Plano foi publicado em uma Nota Técnica ao fim de 2022 (Nota Técnica 2/2022/DBFLO/IBAMA) e no início de 2023, tornou-se um documento oficial do Instituto, a partir da Portaria Ibama 66, de 31 de março de 2023<sup>15</sup>.

Esta é uma experiência inovadora que pode ser compreendida como uma boa prática de fomento ao uso e reuso de bases de dados abertas. Para além de ações de comunicação sobre a existência das bases abertas, o IBAMA nesta experiência buscou subsídios dos próprios usuários sobre quais melhorias poderiam ser realizadas, facilitando o uso dessas bases. A construção conjunta permitiu a elaboração de um Plano de Ação que já tem impactado positivamente a acessibilidade das bases, algumas das quais já foram contempladas com novos dicionários de dados e com períodos mais frequentes de atualização. Este pode ser um modelo a ser seguido por outros órgãos públicos e integrarem novos Planos de Dados Abertos no futuro<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Disponível em: <<https://www.ibama.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&legislacao=139294>>. Acesso em: 12 set 2023.

<sup>16</sup> Mais informações podem ser acessadas no sítio eletrônico da Parceria para Governo Aberto no Brasil. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao/5o-plano-de-acao-brasileiro/compromisso-1-meio-ambiente-e-floresta/meio-ambiente-e-floresta-monitoramento-e-execucao>>. Acesso em: 12 set 2023.



## RECOMENDAÇÕES

- Ao MGI, elaborar Plano de Dados Abertos, incluindo a estratégia e diretrizes de abertura e aprimoramento da transparência do Cadastro Ambiental Rural, que passou a estar sob sua alçada após a Lei 14.600/2023
- Ao ICMBio, concentrar a disponibilidade de todas suas bases de dados no Portal Brasileiro de Dados Abertos.
- Ao MAPA e ICMBio, alinharem seus inventários de bases de dados e cronograma de abertura aos critérios específicos definidos pela Resolução CGINDA nº 3 de 2017.
- Ao INPE, IBAMA, MMA e BCB, revisar a metodologia de consultas públicas realizadas para priorizar abertura de bases de dados, de maneira a garantir que os resultados das mesmas sejam considerados na matriz de priorização de abertura das bases.
- À CGINDA, adicionar à Resolução 3/2017 regras a serem seguidas pelos órgãos federais na menção a informações sigilosas em seus PDAs, incluindo links para o rol de informações classificadas.
- À CGU, avaliar em que medida os sigilos apontados como justificativa para não abertura de bases de dados de fato inviabilizam essa ação, ou se há medidas mitigatórias passíveis de serem tomadas, tais como a exclusão ou omissão apenas dos dados sigilosos.
- À CGU, reunir boas práticas de consultas públicas realizadas por outros órgãos e que possam ser replicadas no processo de priorização de abertura de bases de dados.
- À CGU, apresentar a experiência do Compromisso de Meio Ambiente, Florestas e Dados Abertos como uma boa prática a ser seguida pelos órgãos federais para fomento de uso e reuso de bases de dados.
- Aos órgãos federais, expandir seus cronogramas de fomento ao uso e reuso de bases de dados para expedientes além da divulgação de bases abertas, incluindo ações para tornar as bases mais acessíveis aos seus usuários.



RELATÓRIO DE PESQUISA 2023

# DADOS ABERTOS E MEIO AMBIENTE:

## uma avaliação dos planos de dados abertos dos órgãos federais ambientais do Brasil

Revisões: Ana Paula  
Valdiones e Marcelo Hugo de  
Medeiros Bezerra

Realização:



Apoio:

