DOI: 10.5433/2317-4390.2022v27n4p254

TRANSPARÊNCIA ATIVA E OPEN GOVERNMENT DATA: OS DESAFIOS PARA A ABERTURA DE DADOS NA POLÍCIA FEDERAL

ACTIVE TRANSPARENCY AND OPEN GOVERNMENT DATA: THE CHALLENGES FOR DATA OPENING IN THE FEDERAL POLICE

Rodrigo Borges Correia[a]
Douglas Dyllon Jeronimo de Macedo[b]

RESUMO
Objetivo: Identificar os principais obstáculos institucionais para a implementação da Transparência Ativa na Polícia Federal. **Metodologia**: Para a consecução desse objetivo, foi aplicado um questionário qualitativo estruturado aos servidores responsáveis pela implementação do Plano de Dados Abertos na Polícia Federal. Antes disso, foi feita uma pesquisa bibliográfica sobre o tema transparência ativa, dados abertos governamentais e Plano de Dados Abertos. **Resultados**: Como resultado, identificou-se que os principais obstáculos enfrentados para implementação do Plano de Dados Abertos na Polícia Federal são: a) dificuldade de definição dos dados que serão abertos, pois a maior parte dos bancos de dados possui dados de natureza mista (sigilosos e públicos); e b) dificuldades técnicas para extração e publicação dos dados. **Conclusões**: Fazer a catalogação e descrição dos dados mantidos em suas bases, bem como trabalhar no sentido da padronização dos bancos de dados, poderá contribuir para que a extração e publicação dessas informações, em formato aberto, sejam feitas de forma mais célere e eficaz.

Descritores: Plano de dados abertos. Transparência ativa. Open *government* data.

1 INTRODUÇÃO

O acesso à informação é uma garantia fundamental para a consolidação do Estado Democrático de Direito. Em seus estudos, Ferrari e Siqueira (2016,

[a] Mestre em Ciência da Informação pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, Brasil. Delegado de Polícia Federal. E-mail: rodrigo.bc@posgrad.ufsc.br

[b] Doutor em Engenharia de Conhecimento pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Docente do Departamento de Ciência da Informação da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, Brasil. E-mail: douglas.macedo@ufsc.br

p. 124) disseram que “a informação é responsável pela formação da vontade livre e pelo surgimento de um pluralismo de opiniões, que posteriormente formarão uma opinião pública”. A existência de uma sociedade livre e democrática somente é possível quando os governantes promovem a transparência das ações que executam

Atualmente, o direito ao acesso à informação encontra-se sedimentado no ordenamento jurídico brasileiro. A garantia de acesso à informação ganhou status constitucional, sendo expressamente previsto na Constituição Federal (CF), exatamente na parte em que se trata “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”. Nos dizeres da norma constitucional no Art. 5º, inc. XXXIII:

> Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. (BRASIL, 1988, não paginado).

Para dar efetividade a esse direito, em 18 de novembro de 2011 promulgou a Lei n. 12.527, denominada Lei de Acesso à Informação (LAI). Essa nova legislação é o marco para a chamada Transparência Governamental, com a instituição de diretrizes e princípios básicos que devem embasar todas as ações a serem seguidas pelo Estado nessa área (BRASIL, 2011).

Dessa forma, o governo federal passou a implementar seu programa de Transparência Governamental, tanto na forma na passiva, na qual o interessado solicita ao órgão a informação ou dado que deseja e esse órgão tem o dever de apresentar a informação solicitada, dentro dos parâmetros e limites estabelecidos no texto da LAI, quanto na forma ativa, com a divulgação de ofício das informações de interesse coletivo ou geral, pelos órgãos públicos, de forma espontânea e proativa, independente de solicitações anteriores.

Todos os órgãos do governo produzem e/ou são detentores de dados relevantes para que o cidadão possa exercer um controle social mais efetivo. São dados estratégicos para entender o funcionamento da máquina pública, verificar como está sendo aplicado o recurso oriundo dos impostos, conhecer quais são as políticas governamentais que estão sendo implementadas e

analisar nossos índices de desenvolvimento econômico, de saúde e de educação.

Além da divulgação de suas informações em sítios próprios na Internet, muitos órgãos governamentais passaram a divulgar seus dados no formato aberto. Para abrir seus dados de forma sistematizada e harmônica com diretrizes do governo federal, o órgão precisa elaborar um Plano de Dados Abertos (PDA). Segundo a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA):

> O Plano de Dados Abertos (PDA) orienta as ações de implementação e promoção de abertura de dados, inclusive geoespacializados, de uma organização. O documento faz parte da política de dados abertos, e seu objetivo é organizar e padronizar os processos de publicação de dados abertos do estado, resultando em maior disponibilidade, acesso, qualidade e amplo reuso dos dados abertos às partes interessadas, tanto na sociedade e quanto na própria administração pública. (BRASIL, [2021], não paginado).

Apesar de alguns órgãos já estarem divulgando seus dados em formato aberto, se for considerada a estrutura do estado brasileiro, percebe-se que são poucas as instituições que já disponibilizaram seus dados no Portal de Dados Governamentais. Nos estudos de Albano e Reinhard (2015), esta situação foi constatada. Após elencarem os benefícios que a abertura de dados governamentais promove, tais como a transparência e a possibilidade de uma maior participação popular, os pesquisadores esclareceram que esse tipo de iniciativa ainda é relativamente recente.

Nesse cenário, um dos órgãos que ainda não havia elaborado seu PDA e consequentemente não havia disponibilizado dados abertos, é a Polícia Federal (PF) (BRASIL, 2012). No momento em que iniciamos esse estudo, quando uma pessoa tinha o interesse em obter informações, que estejam sob a guarda da instituição, ela deveria fazer uma requisição, por intermédio da Plataforma Fala.BR (BRASIL, 2017), que consiste em um sistema integrado de ouvidoria e acesso à informação, sob o controle da Controladoria-Geral da União e pode ser utilizada para fazer denúncias, reclamações, solicitações, sugestões, elogios e pedir acesso à informação pública, de todos os órgãos do governo federal, incluindo a Polícia Federal.

Somente por esse método é que os cidadãos conseguiam obter as informações que necessitavam, no âmbito da Polícia Federal. Dessa forma, a

instituição vinha conseguindo cumprir a chamada transparência passiva do acesso à informação. No que tange à transparência ativa, a Polícia Federal não havia publicado dado algum em formato aberto.

A Polícia Federal é um órgão de estado que presta relevantes serviços, contribuindo para os objetivos fundamentais do Estado Brasileiro. Suas atribuições estão descritas no § 1º, do Artigo 144, da Constituição Federal. Em cada uma das atividades desempenhadas pela Polícia Federal há a produção de dados e informações que são fundamentais para que o Governo ou mesmo a Sociedade possa compreender e verificar se o órgão vem desempenhando com satisfação as atribuições constitucionais que lhe foram atribuídas.

Além disso, a Polícia Federal detém dados que interessam a pesquisadores que estudam aspectos importantes da sociedade, como por exemplo dados relativos migração de pessoas no território nacional, número de pessoas que atuam no setor de segurança privada, a quantidade de armas registradas no Brasil, entre outras coisas. Fora isso, a Polícia Federal também é responsável pela guarda de dados relativos às questões de polícia judiciária, sua atividade precípua, que são capazes de informar os mais diversos parâmetros relacionados à violência e à segurança pública no país.

Neste artigo, serão apresentados os principais motivos pelos quais a Polícia Federal, até o momento desta pesquisa, não havia publicado seus dados em formato aberto, seja em um site da própria instituição, ou mesmo do Portal de Dados Abertos do Governo Federal.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO

A *Open Knowledge Foundation* (OKFN) é uma organização global sem fins lucrativos que tem como missão fomentar as iniciativas de abertura de dados governamentais e demonstrar o valor desse recurso para a sociedade. Para justificar os motivos pelos quais os dados governamentais devem ser abertos, a OKFN apresenta três argumentos:

> 1. Transparência: Em uma sociedade democrática que funcione bem, os cidadãos precisam saber o que seu governo está fazendo. Para fazer isso, eles devem poder acessar livremente dados e informações do governo e compartilhar essas

> informações com outros cidadãos. Transparência não é apenas sobre acesso, é também sobre compartilhamento e reutilização – muitas vezes, para entender o material, ele precisa ser analisado e visualizado, e isso requer que o material seja aberto para que possa ser livremente usado e reutilizado. 2. Liberando valor social e comercial: Na era digital, os dados são um recurso fundamental para atividades sociais e comerciais. Tudo, desde encontrar os correios locais até a criação de um mecanismo de pesquisa, exige acesso a dados, muitos dos quais são criados ou mantidos pelo governo. Com a abertura de dados, o governo pode ajudar a impulsionar a criação de negócios e serviços inovadores que ofereçam valor social e comercial. 3. Participação e engajamento: Governança participativa ou para empresas e organizações envolvidas com seus usuários e público. Na maioria das vezes, os cidadãos só conseguem se envolver com sua própria governança esporadicamente – talvez apenas em uma eleição a cada quatro ou cinco anos. Ao abrir os dados, os cidadãos podem estar muito mais bem informados e envolvidos na tomada de decisões. Isso é mais do que transparência: trata-se de criar uma sociedade de "leitura/gravação" completa – não apenas sobre o que está acontecendo no processo de governança, mas também sobre como contribuir para isso. (OPEN KNOWLEDGE FOUNDATION, 2021, tradução nossa, *online*).

Em seus estudos, Ubaldi (2013) afirmou que além de aumentar a transparência governamental e estimular a conscientização pública dos programas e ações governamentais, a abertura de dados do governo tem a capacidade de ajudar na geração de novas ideias sobre como melhorar o desempenho da Administração Pública.

Muito embora as vantagens em abrir os dados governamentais sejam evidentes e já tenham sido explicitadas por diversos autores, o governo federal brasileiro encontra dificuldades no sentido de propagar a política de abertura de dados para seus órgãos. Nesse sentido, destaca-se um trecho dos estudos de Albano e Reinhard (2015), que enfatizam bem esse cenário:

> Diversas são as vantagens que podem ser obtidas pelos governos e pela sociedade mediante a disponibilização (e uso) de dados em formato aberto. Para De Faria (2005), a maior interação entre governos e sociedade facilita a melhor e maior avaliação de políticas públicas. Entretanto, até mesmo pela precocidade do tema – especialmente no contexto brasileiro – gestores públicos, provavelmente, enfrentam desafios na implementação de projetos de dados governamentais abertos. (ALBANO; REINHARD, 2015, p. 216).

Muitos órgãos que desenvolveram a iniciativa de Dados Abertos Governamentais (DAG) enfrentaram dificuldades na confecção e

implementação do PDA em suas instituições. Essas dificuldades, conforme relatado por Herrmann (2014) podem ser:

> Comprometimento de toda a organização; Discurso do alto escalão; Priorização diante de um cenário de restrições orçamentárias; Falta de pessoal; Dificuldade de retenção do conhecimento – rotatividade; Dilema entre disponibilizar dados tempestivamente e em quantidade versus APIs, Linked Open Data e 5 estrelas dos dados abertos. (HERRMANN, 2014, *online*).

Cada instituição possui suas próprias características e peculiaridades que induzem a cenários diversos e, consequentemente, apresentam problemas e dificuldades sui generis. No entanto, é possível delimitar um conjunto de variáveis que são comuns e que influenciam negativamente a implementação de um PDA.

No que tange especificamente à Polícia Federal, por ser um órgão de segurança pública de excelência, muitas vezes servindo como paradigma para outras instituições congêneres no Brasil e também no âmbito internacional, é importante que a iniciativa da abertura de dados faça parte de seu planejamento estratégico de curto prazo.

Diversos órgãos da sociedade civil têm interesse em obter informações sobre as atividades desenvolvidas pela Polícia Federal. Se nos atermos apenas às atribuições da Polícia Federal, consideradas como de polícia administrativa, podemos listar, como atividades de interesse da população, a concessão de passaporte, o controle de entrada e saída do País, a fiscalização da segurança das instituições bancárias, o controle de alguns insumos químicos para a indústria, o controle e fiscalização das empresas de segurança privada, entre outras.

Somente nessa seara administrativa, há uma gama enorme de dados que poderiam ser utilizados por pesquisadores acadêmicos ou mesmo por organizações não governamentais, como, por exemplo, para conhecer a quantidade de armas de fogo legalizadas no País, ou o fluxo migratório no Brasil, e até pesquisas relacionadas ao combate ao tráfico de entorpecentes produzidos com insumos químicos desviados de empresas.

Nesse sentido, é possível compreender o grau de relevância, que esse tipo de informação, de natureza administrativa, tem para a sociedade civil. Mas,

para além dessa espécie de informação, a Polícia Federal detém, ainda, dados de natureza de polícia judiciária, que são aptos a fornecerem importantes insights sobre aspectos fundamentais da sociedade brasileira. São dados que apontam, por exemplo, o montante do dinheiro público desviado dos cofres do governo federal; a quantidade de armas de fogo, legais ou ilegais, que foram apreendidas; as regiões onde estão ocorrendo a maioria dos crimes contra o meio ambiente; o volume de madeira ilegal apreendida; o número de pessoas vítimas de tráfico humano no País; as toneladas de drogas ilícitas arrecadadas em operações, entre muitos outros.

Esses dados de natureza de polícia judiciária, caso já tivessem sido publicados em formato aberto, poderiam subsidiar a comunidade acadêmica e, principalmente, a sociedade civil, na busca por respostas e soluções para os graves problemas sociais que acometem o País, na área de segurança pública.

Do ponto de vista institucional, ao não publicar seus dados, no formato aberto, a Polícia Federal, além de não conseguir dar a necessária transparência pública dos serviços que vem prestando à sociedade, também perde a oportunidade de ter seus serviços aprimorados, com base em soluções e proposituras que poderiam ser apresentadas pela sociedade civil e acadêmica.

Ademais, existe um problema de ordem econômica, na não publicação dos dados em formato aberto pela Polícia Federal. Se os dados da instituição já estivessem disponíveis na rede, o governo federal economizaria dinheiro e tempo gastos ao ter de responder os pedidos de acesso à informação, pois os próprios interessados conseguiriam obter os dados, sem a necessidade da intermediação direta de servidores públicos.

Percebe-se, portanto, que a não abertura dos dados da Polícia Federal é um problema que merece ser discutido e pesquisado, principalmente para entender os desafios e dificuldades na implementação de um plano de dados abertos.

2.1 TRANSPARÊNCIA GOVERNAMENTAL

Não existe um conceito definitivo sobre o termo transparência. Nos

estudos realizados sobre o tema, Cunha, Rosina e Teixeira (2015, p. 14) afirmaram que:

> A transparência é vista por vários autores como conceito amplo e de difícil descrição (GRIMMELIKHUIJSEN, 2009; LOURENÇO *et al,* 2013; MOON; BERSCH, 2013), normalmente associada à disponibilidade, publicidade e abertura dos dados do governo e à *accountabilit*y (RIBEIRO [*et al.* 2011). Porém, é possível encontrar outras definições e características que envolvem o tema. (CUNHA; ROSINA; TEIXEIRA, 2015, p. 14).

O dicionário Houaiss (2009) traz o significado de Transparência, como sendo “Qualidade ou condição do que é transparente; Coisa transparente; Qualidade do que não é ambíguo, clareza, limpidez” (HOUAISS, 2009, p. 1869).

A partir dessa significação semântica, alguns teóricos da Administração Pública passaram a utilizar a expressão “transparência governamental” para enfatizar a ideia de que, nos regimes democráticos, os atos, as decisões políticas e ações governamentais devem ser executados sob ampla publicidade, de forma que os cidadãos tenham pleno conhecimento de todas as circunstâncias que convergiram para que os governantes agissem de uma ou outra maneira.

Muitas vezes são vistas ligações ontológicas entre os termos transparência, democracia e acesso à informação. Em seus estudos, Klein, Klein e Luciano (2018, p. 205) citam Harrison *et al.* (2012), para dizer que “as relações entre a informação, a transparência e a democracia são fundamentais e básicas”. Para os autores:

> A informação é essencial para o desenvolvimento de competências democráticas fundamentais, como por exemplo, a formulação de preferências e opiniões, a conjuntura de hipóteses e a participação na tomada de decisões. Sem essas competências, é negada a voz ao cidadão e o exercício de seus direitos. (KLEIN; KLEIN; LUCIANO, 2018, p. 205).

Efetivamente, transparência governamental diz respeito à prestação de informações sobre orçamento, auditorias, políticas e ações governamentais. Para Ferranti, Jacinto, Ody e Graeme (2009) *How to Improve Governance: A New Framework for Analysis and Action*, a transparência idônea envolve que a informação seja oportuna, com qualidade, abrangente e relevante, de modo

que haja a possibilidade efetiva de avaliação do governante, por parte do cidadão. Nesse mesmo sentido, segundo doutrina de Klein, Luciano e Macadar (2015):

> [...] a transparência pode ser considerada como o esclarecimento prestado ao cidadão pelo Estado do que ocorre na sua esfera de competência, disponibilizando com presteza, rapidez e correção das informações que estão ao seu dispor. (KLEIN, LUCIANO; MACADAR, 2015, p. 2).

Macadar, Freitas e Moreira (2015), ao citarem Dawes e Helbig (2010), indicam dois objetivos principais da transparência: dar visão ao cidadão sobre o que o governante faz e como responsabilizar os representantes pelas ações e decisões tomadas; e possibilitar a liberação de dados e informações governamentais que gerem valor econômico e social. O primeiro objetivo declinado por Macadar, Freitas e Moreira (2015) está ligado intimamente à questão da *accountability*. O segundo escopo tem relação aos dados governamentais que dizem respeito a questões sociais, como qualidade da água, índice de desmatamento de florestas, informações sobre o clima, saúde, segurança pública, entre outros. Tanto do ponto de vista da *accountability* quanto da prestação de informações mais comezinhas do dia a dia do cidadão, a transparência governamental tem como principal objetivo atender ao interesse público.

Em geral, existe uma assimetria entre as informações que o agente público detém e as que são levadas ao conhecimento do público. Esse descompasso foi percebido nos estudos de Lopes (2009), que citou Stingliz (2002) no seguinte trecho:

> [...] também dá especial atenção à questão da assimetria de informação entre “aqueles que governam e aqueles a quem o governo deve servir”. O Prêmio Nobel de 2001, ganho por ele em conjunto com George Akerlof e Michael Spencer, retratou precisamente o estudo do tema “assimetria de informação” e suas implicações econômicas na vertente corporativa – mais especificamente, a assimetria existente entre os controladores de companhias de capital aberto e seus acionistas. Com base nesses estudos e em outras pesquisas sobre o assunto, ele chegou à conclusão de que boa parte do que vale para o mundo corporativo vale também para as relações políticas (STIGLITZ, 2002 *apud* LOPES, 2009, p. 3-4).

É sabido que informação sempre foi um ativo caro a todos, em especial

aos governantes. Dividir e repassar informações para os cidadãos nem sempre foi considerada uma opção pelos administradores, que preferiam manter para si todo os dados estratégicos da sociedade, para que pudessem se perpetuar no poder. Contudo, nos últimos anos, esse cenário tem mudado e a prestação de informação passou a ser uma exigência das sociedades democráticas.

Como fruto dessa mudança, em setembro de 2011, o Brasil juntamente com outros oito países (Estados Unidos, Reino Unido, Indonésia, Filipinas, Noruega, África do Sul e México) lançaram a iniciativa denominada *Open Government Partnership* (OGP), em português chamada de Parceira para o Governo Aberto, que tem como objetivo difundir e incentivar práticas governamentais relacionadas à transparência dos governos, ao acesso à informação pública e à participação social. A OGP tem uma definição sobre o que seria o conceito de governo aberto. Para isso ela estabeleceu quatro princípios a saber:

> **Transparência**: As informações sobre as atividades de governo são abertas, compreensíveis, tempestivas, livremente acessíveis e atendem ao padrão básico de dados abertos. **Prestação de Contas e Responsabilização (Accountability)**: Existem regras e mecanismos que estabelecem como os atores justificam suas ações, atuam sobre críticas e exigências e aceitam as responsabilidades que lhes são incumbidas. **Participação Cidadã**: O governo procura mobilizar a sociedade para debater, colaborar e propor contribuições que levam a um governo mais efetivo e responsivo. **Tecnologia e Inovação**: O governo reconhece a importância das novas tecnologias no fomento à inovação provendo acesso à tecnologia e ampliando a capacidade da sociedade de utilizá-la. (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2014, não paginado).

Para participar dessa iniciativa, o país deve assinar a Declaração de Governo Aberto, na qual o Estado, com base nos princípios informados na Declaração Universal dos Direitos Humanos, na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção entre outros, se compromete a: “i) aumentar a disponibilidade de informações sobre as atividades governamentais; ii) apoiar a participação cívica; iii) implementar os mais altos padrões de integridade profissional em toda a administração; e iv) ampliar o acesso a novas tecnologias para fins de abertura e prestação de contas”. (BRASIL, 2014).

Além disso, os governos participantes da OGP devem apresentar

periodicamente planos de ações nacionais. O Plano de Ação é um documento no qual o país delimita as atividades que serão colocadas em prática, com a finalidade de implementar os compromissos assumidos junto a OGP. O Plano de Ação é bianual e ao longo desse período o país deve apresentar um relatório no qual faz uma análise sobre a execução dos compromissos assumidos.

Finalmente, vale lembrar que a lição de (VELJKOVIC; BOGDANOVIĆ-DINIĆ; STOI ENOV, 2014 *apud* KLEIN, 2017), que defendem que quanto maior a transparência governamental, melhor a governança a eficiência e a legitimidade das ações estatais. Para que isso ocorra, faz-se necessário o aperfeiçoamento da abertura de dados governamentais, conforme abordado na próxima subseção.

2.2 OPEN GOVERNMENT DATA – DADOS ABERTOS GOVERNAMENTAIS

Não há como pesquisar qualquer objeto, sem antes estabelecermos os conceitos primários sobre esse. No que diz respeito a dados abertos, a definição dada pela *Open Knowledge Foundation* (OKF) é a que melhor traduz esse fenômeno. Conforme a OKF, dados são abertos “quando qualquer pessoa pode livremente acessá-los, utilizá-los, modificá-los e compartilhá-los para qualquer finalidade, estando sujeito a, no máximo, a exigências que visem preservar sua proveniência e sua abertura”. (OPEN KNOWLEDGE FOUNDATION, 2019, *online*).

É importante contextualizar como foi que esse conceito foi desenvolvido e consolidado. No ano de 2007, 30 entusiastas, entre os quais pesquisadores, membros do governo e da sociedade civil, se reuniram na cidade de Sebastopol, na Califórnia para debaterem sobre a abertura de informações governamentais. Após dois dias de encontros e discussões, os conferentes elaboram oito princípios que delimitam as características que um dado aberto deve possuir, conforme seguem descritos:

> 1 Completos. Todos os dados públicos são disponibilizados. Dados são informações eletronicamente gravadas, incluindo, mas não se limitando a documentos, bancos de dados, transcrições e gravações audiovisuais. Dados públicos são

> dados que não estão sujeitos a limitações válidas de privacidade, segurança ou controle de acesso, reguladas por estatutos. 2 Primários. Os dados são publicados na forma coletada na fonte, com a mais fina granularidade possível, e não de forma agregada ou transformada. 3 Atuais. Os dados são disponibilizados o quão rapidamente seja necessário para preservar o seu valor. 4 Acessíveis. Os dados são disponibilizados para o público mais amplo possível e para os propósitos mais variados possíveis. 5 Processáveis por máquina. Os dados são razoavelmente estruturados para possibilitar o seu processamento automatizado. 6 Acesso não discriminatório. Os dados estão disponíveis a todos, sem que seja necessária identificação ou registro. 7 Formatos não proprietários. Os dados estão disponíveis em um formato sobre o qual nenhum ente tenha controle exclusivo. 8 Licenças livres. Os dados não estão sujeitos a restrições por regulações de direitos autorais, marcas, patentes ou segredo industrial. Restrições razoáveis de privacidade, segurança e controle de acesso podem ser permitidas na forma regulada por estatutos. (BRASIL, 2021b, *online*).

Tim Berners-Lee é outro importante pesquisador que ajudou a consolidar o conceito de dados abertos. O ativista lidera o *World Wide Web Consortium* (W3C), um consórcio internacional fundado por ele, em 1994, com a colaboração de outras instituições, que tem como objetivo desenvolver padrões para a Web. Em 2010, Berness-Lee propôs um sistema de avaliação denominado “5 estrelas” para poder incentivar a sociedade e principalmente os governos a abrirem seus dados. Basicamente o sistema proposto avalia as iniciativas de cada órgão governamental, pontuando-os da seguinte forma:

> 1.Uma estrela: As bases de dados são publicadas na Web – em qualquer formato – com licença aberta; 2.Duas estrelas: Os dados são publicados de forma estruturada, com licença aberta; 3.Três estrelas: Os dados são publicados sob o formato não proprietário e amparado em licença aberta; 4.Quatro estrelas: Uso de URLs para descrever coisas, para que qualquer um possa identificá-las; Cinco estrelas: Conectar seus dados a outras bases para dar contexto. (BERNESS-LEE, 2012, *online*).

É necessário também ressaltar a participação de David Eaves (2009), um ativista de dados que formulou três “leis” que definem as características que todo dado aberto deve possuir, a saber:

> 1.Se o dado não pode ser encontrado ou indexado na Web, ele não existe; 2. Se o dado não está disponível num formato aberto e legível por máquina, ele não pode ser reutilizado; 3. Se dispositivos legais não permitem que ele seja compartilhado, ele não é útil (EAVES, 2009, não paginado).

Com base nessas premissas, diversos pesquisadores têm consigo formular conceitos sobre o que seriam Dados Abertos Governamentais (OGD em inglês). Em seus estudos, Possami (2016) afirmou que:

> Dados abertos governamentais (open *government* data, OGD) são dados públicos, publicados na Web em formato aberto, estruturado e compreensível logicamente, de modo que qualquer pessoa possa livremente acessar, reutilizar, modificar e redistribuir, para quaisquer finalidades, estando sujeito a, no máximo, exigências de creditar a sua autoria e compartilhar sob a mesma licença. (POSSAMI, 2016, p. iii).

No âmbito público, o Governo Brasileiro também normatizou uma definição sobre dados abertos governamentais. Em 12 de abril de 2012 foi publicada a Instrução Normativa nº 4 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que instituiu a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA) (BRASIL, 2021a), com o propósito de garantir e facilitar o acesso aos dados e informações produzidas ou custodiadas pelo Poder Executivo federal. Entre os conceitos trazidos pela norma, em seu Art. 2º, inc. VI está o de dado abertos:

> [...] dados abertos: dados públicos representados em meio digital, estruturados em formato aberto, processáveis por máquina, referenciados na rede mundial de computadores e disponibilizados sob licença aberta que permita sua livre utilização, consumo ou cruzamento (BRASIL, 2012, não paginado).

Dados que não possuem essas características não podem ser considerados como abertos. É comum encontrar conjuntos de dados publicados como sendo abertos, mas que não estão em conformidade com elementos essenciais a esse tipo de recurso. Por vezes estão publicados em formato não processáveis por máquina — como por exemplo no formato PDF — ou mesmo não estão atualizados. Em certos casos, os conjuntos de dados não refletem exatamente o que deveria ser extraído dos repositórios oficiais.

2.3 PLANO DE DADOS ABERTOS

Segundo definição contida no Decreto n. 8.777/2016, o Plano de Dados Abertos (PDA):

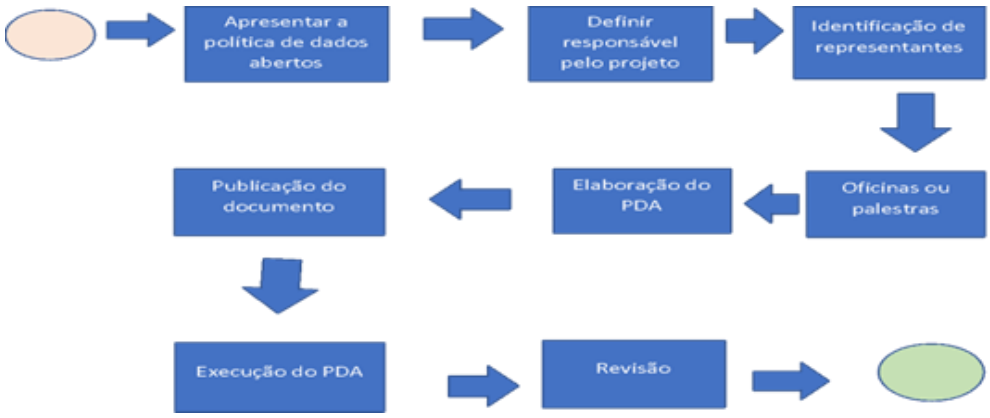
> É o documento orientador para as ações de implementação e

> promoção de abertura de dados de cada órgão ou entidade da administração pública federal, obedecidos os padrões mínimos de qualidade, de forma a facilitar o entendimento e a reutilização das informações. (BRASIL, 2016, não paginado).

A elaboração do PDA além de ser uma exigência legal, também se harmoniza com os compromissos assumidos pelo Brasil perante a OGP, na promoção de mais transparência pública por parte dos governantes. Ademais, conforme foi ressaltado pela ENAP (2017a), a elaboração dos PDA possibilita um aprendizado coletivo, proporcionando a formulação posterior de propostas de política nacional.

A implementação de um PDA consiste em um processo composto por oito etapas no fluxo de elaboração e execução, conforme demonstrado na Figura 1.

Figura 1- Fluxograma para elaboração de Plano de Dados Abertos



Fonte: ENAP (2017b, p. 9).

> **Apresentar a política e dados abertos**: nessa etapa é apresentada a motivação da criação do PDA. Tem como objetivo alinhar o planejamento a expectativas estratégicas do órgão; **Definir o responsável pelo projeto:** é necessário definir quem na instituição será o responsável pela coordenação e pela elaboração do PDA. Esse encarregado terá a incumbência de interagir com diversas áreas do órgão durante o processo. É importante que tenha conhecimentos sobre as bases de dados mantidas pela instituição, bem como conhecimentos técnicos sobre web, formatos de arquivos e demais tecnologias da informação; **Identificação com representantes das áreas do órgão:** cada setor de interesse da instituição deve nomear um representante que irá interagir com o responsável pelo projeto, para poder informá-los sobre as peculiaridades do seu negócio institucional; **Oficinas e palestras:** o Ministério do Planejamento realiza oficinas para

> ajudar os órgãos na construção do PDA. Elas podem acontecer em dois momentos distintos: i) alinhamento dos conceitos sobre o tema, oportunidade em que são repassados os conceitos básicos sobre dados abertos governamentais e são passados casos de uso de DAG; e ii) momento de construção do PDA, onde os instrutores propõe dinâmica com os servidores para que seja facilitada construção do PDA; **Elaboração do PDA**: momento em que o documento é efetivamente elaborado. Nesse ficaram assentados os principais passos para a elaboração do PDA; **Publicação do documento**: a publicação do PDA deverá ser efetivada no sítio da instituição, incluindo seu link na seção "Acesso à Informação", e na Wiki da INDA, para que os documentos possam ser acessados por outras organizações, pesquisadores (as), movimentos sociais organizados e a sociedade em geral; **Execução do PDA**: momento em que os representantes das áreas técnicas acertam suas agendas para realizarem reuniões de acompanhamento do cumprimento das metas do PDA. **Revisão**: nessa etapa, todas as pessoas que concorreram para a elaboração do PDA participam de aperfeiçoamento do documento. ENAP (2017b, p.9 -13)

Finalmente, De acordo com o Artigo 4º, da Resolução n. 3, de 13 de outubro de 2017, do Comitê Gestor da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos:

> O PDA deverá conter, de forma obrigatória, os seguintes itens:
>
> I - Breve contextualização com o cenário institucional e os instrumentos de gestão; II - Objetivos gerais e específicos a serem atingidos; III - relação de todas as bases de dados contidas no inventário e catálogo corporativo do órgão ou entidade, devendo identificar: a) as bases de dados já abertas e catalogadas no Portal Brasileiro de Dados Abertos; b) as bases de dados já abertas e não catalogadas no Portal Brasileiro de Dados Abertos; c) as bases de dados ainda não disponibilizadas em formato aberto na data de publicação do PDA; ed) as políticas públicas às quais as bases estão relacionadas, quando aplicável; IV - Mecanismos transparentes de priorização na abertura de bases de dados, observado o disposto no art. 1º, devendo constar explicitamente 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; 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; VI - Plano de ação contendo cronograma: a) de mecanismos para a promoção, fomento, uso e reuso efetivo das bases de dados pela sociedade e pelo Governo, 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; b) de publicação dos dados e recursos, contendo

> 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. § 1º Caso a base de dados contenha mais de um conjunto de dados, o cronograma deve especificar a data de abertura de cada um deles. § 2º Informações complementares e outros subsídios para a estrutura do PDA deverão adequar-se às orientações contidas nos manuais, cartilhas, guias e em outros documentos referenciados no Portal Brasileiro de Dados Abertos (http://dados.gov.br), bem como em resoluções do Comitê Gestor da INDA. (BRASIL, 2017, não paginado).

Na próxima secção, serão abordados os principais desafios para a implementação do PDA/PF.

3 PRINCIPAIS DESAFIOS PARA A IMPLANTAÇÃO DO PLANOS DE DADOS ABERTOS NA POLÍCIA FEDERAL

Esta pesquisa teve como objetivo descobrir quais são os principais desafios e dificuldades para a implementação do plano de dados abertos na Polícia Federal. Para alcançar esse fim, foi encaminhado um questionário qualitativo estruturado para os servidores da Polícia Federal, que estão incumbidos da tarefa de implementar o PDA da PF.

No âmbito da Polícia Federal, o Núcleo de Gestão Estratégica da Diretoria de Inteligência Policial foi designado com o setor responsável pela coordenação dos trabalhos de implementação do PDA. A partir dessa coordenação, cada Diretoria da Polícia Federal indicou servidores que atuariam como pontos focais, os quais ficariam encarregados de atuar nesse processo.

Nesse contexto, para cada um desses servidores, foi encaminhado o questionário, com oito questões abertas. As respostas obtidas trouxeram informações fundamentais responder à questão de pesquisa feita neste estudo.

O questionário foi dividido duas partes, cada um com perguntas que tinham os seguintes objetivos específicos: a) Identificar a quantidade e características das bases de dados, sob a responsabilidade do entrevistado; b) Identificar as dificuldades enfrentadas na publicação dos dados sob a responsabilidade do entrevistado.

Nesse contexto, as perguntas de número “1” e “2” pertencem à primeira

parte do questionário, enquanto as perguntas de número “3”, “4”, “5”, “6”, “7” e “8” se encaixam na segunda parte do instrumento.

Ao elaborar as questões da segunda parte do questionário, que são as perguntas-chave para se conhecer sobre o problema de pesquisa, buscou-se trazer parte do conhecimento adquirido durante a pesquisa em outros estudos, que tiveram como objeto a análise de plano de dados abertos de outras instituições públicas.

No estudo denominado “Implantação do Plano de Dados Abertos em Instituições de Ensino: Caso de Estudo no Instituto Federal do Sertão Pernambucano”, Gomes (2018) apontou as seguintes dificuldades no processo de abertura de dados naquele órgão:

> a) Aspectos técnicos, como extração e publicação de dados; b) Falta de clareza e informação nos documentos oficiais do governo; c) Dificuldade no levantamento de dados das áreas finalísticas; d) Incluir a participação social no processo; e) Garantir o envolvimento dos setores-chaves e dos responsáveis pelas áreas de TI; f) Definir quais os dados (informações) a serem publicados e o cronograma; g) Falta de informatização dos procedimentos, boa parte dos dados institucionais, ainda, não estão em meio digital (GOMES, 2018, p. 46-47).

Na análise das respostas dadas pelos servidores responsáveis por cada setor, no processo de abertura de dados da Polícia Federal, é possível perceber que algumas das dificuldades que os outros órgãos passaram, noticiados nos estudos que basearam a presente pesquisa, também foram apontadas pelos servidores que responderam ao questionário elaborado neste trabalho.

Ao todo, dez servidores que estão participando ou participaram do processo de implementação do PDA da PF, responderam ao questionário. Por tratar-se de um questionário aberto, foi preciso analisar e compreender cada uma das respostas dadas, para poder apontar as maiores dificuldades e desafios que estão sendo enfrentados.

As perguntas feitas aos entrevistados foram:

1. Quantas bases de dados seu setor está responsável?
2. Qual a natureza dos dados sob a responsabilidade do setor (públicos, sigilosos ou secretos)?

3. Qual a maior dificuldade encontrada, no setor, para a publicação dos dados, em formato aberto?
4. Como foi feita a definição de quais dados seriam publicados e a ordem de prioridade na abertura?
5. Qual a expectativa para o prazo de publicação dos dados em formato aberto, no setor?
6. Quantas pessoas no setor estão responsáveis no processo de abertura de dados?
7. Existe algo no processo de abertura de dados na Polícia Federal que deveria ser modificado?
8. Existe engajamento da Direção da PF, no processo de abertura de dados?

Os questionários foram encaminhados por e-mail e por intermédio de plataforma de comunicação Microsoft Teams. Os participantes foram informados que suas respostas seriam utilizadas na presente pesquisa acadêmica e que eles não seriam identificados. Nos tópicos que continham informações que poderiam identificar os servidores, tais como a lotação, também foram suprimidas, para preservar o anonimato.

Cada questionário devolvido foi denominado como Resposta “Q1” a “Q10”. As respostas foram agrupadas por item, e foram analisadas ao final de cada tópico.

Como exemplo, os entrevistados, para o questionamento relativo a maior dificuldade encontrada, no setor, para a publicação dos dados, em formato abertos, responderam da seguinte forma:

a) Q1: Saber quais são os dados (ou forma de apresentação ou quantificação) de interesse da sociedade e desenvolver a melhor forma de anonimização dos dados que possam indicações referencias pessoais.

b) Q2: Maior dificuldade foi, no exercício das atribuições de coordenação do PDA, a definição junto as áreas de negócio da classificação das bases, bem como da definição dos campos a serem abertos nas bases mistas.

c) Q3: Falta de uma política clara da Administração Pública sobre o que deve e o que não deve ser publicado. A título de exemplo, existem várias

divergências entre a Polícia Federal e os Órgão de Controle sobre o assunto, gerando insegurança para os gestores no manuseio dos dados.

d) Q4: Até o momento o processo mais trabalhoso tem sido a definição junto as áreas de negócio dos campos a serem abertos em cada base, uma vez que, em regra, as bases contêm dados sigilosos e dados abertos.

e) Q5: Adequação técnica e anonimização do dado.

f) Q6: Devido à extensão do Setor* uma das maiores dificuldades foi coordenar a classificação dos bancos de dados, inclusive dos sistemas que não estão mais em operação.

g) Q7: Catalogação dos dados, não padronização dos dados por questões de diversidade de fontes e temáticas;

h) Q8: Definição dos dados que podem ser publicados pelos gestores das bases.

i) Q9: Falta do desenvolvimento de sistema de BI com este objetivo, que ficou a cargo do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Sugerimos a publicação de ferramenta de BI no site aberto da PF para que o próprio cidadão possa manejar os dados brutos e fazer os cruzamentos que precisar, que hoje são fornecidos pela unidade via LAI (armas apreendidas por espécie, por Estados, cidades, unidade de apreensão, marca, país de fabricação, quantidades etc.). Por determinação do Ministério da Justiça e Segurança Pública, há projeto de publicação dos dados no site do MJSP, e os dados sobre apreensões da PF já foram mandados ao MJSP

j) Q10: Ferramenta adequada para a publicação no Portal da PF. Internamente, utilizamos o QlikSense, ferramenta de business intelligence, que reúne os dados e os transforma em informações estatísticas. Atualmente, o Setor* publica as suas estatísticas no Portal da PF em formato PDF, a partir da extração de uma planilha do ePol - Estatísticas, em razão de ainda inexistir uma ferramenta de BI compatível para a disponibilização dos dados no Portal.

As dificuldades apontadas foram caracterizadas da seguinte natureza:

a) Grupo 1 – Falta de servidores capacitados para executar o processo;

b) Grupo 2 – Dificuldade de definição dos dados que serão abertos;

c) Grupo 3 – Falta de apoio da alta direção da instituição;

d) Grupo 4 – Dificuldades técnicas para extração e publicação dos dados.

Como base nessa classificação, pode-se ter uma percepção dos desafios, bem como do quanto eles representam no processo. Elas foram contabilizadas conforme a Tabela 1.

Tabela 1 - Análise das respostas do questionário

Grupo	Quantidade de respostas
1	0
2	6
3	0
4	4
Total	10

Fonte: elaborado pelo autor (2021).

Com base nesses resultados, foi possível compreender que os maiores problemas enfrentados pela instituição estão relacionados à dificuldade de definição dos dados que devem ser abertos. Sessenta por cento das respostas apontaram para esse problema, enquanto os outros quarenta por centos dos entrevistados apontaram dificuldades técnicas na extração e publicação dos dados com o principal desafio na implementação dos dados abertos.

Isso ocorre porque a Polícia Federal detém dados de natureza pública e outros sigilosos ou mesmo secretos. Vários desses dados encontram-se arquivados em chamadas bases mistas, o que torna complexo o trabalho de catalogá-las e definir se essas serão abertas ao público ou não.

Ressalta-se o fato de que nenhum dos entrevistados mencionou a falta apoio da direção da instituição para a implementação da política de dados abertos, nem tampouco noticiou que falta de servidores capacitados para a tarefa de abrir os dados da Polícia Federal. Essas duas dificuldades são amplamente noticiadas nos estudos de implementação de planos de dados, os quais embasaram esta pesquisa.

4 CONCLUSÕES

O objetivo deste artigo era apontar quais eram os principais obstáculos e

dificuldades a serem enfrentadas para a implementação de um plano de dados abertos na Polícia Federal. Os servidores responsáveis pelo processo de abertura de dados na instituição apontaram que a principal dificuldade em se promover a abertura dos dados em um órgão como a Polícia Federal é conseguir determinar quais os conjuntos de dados poderão ser disponibilizados ao público externo.

Além disso, os servidores também disseram que dificuldades técnicas na extração e publicação dos dados atrapalham a abertura de dados no âmbito da Polícia Federal.

A Polícia Federal lida com dados de natureza mista, ou seja, dados que possuem informações públicas e informações sigilosas. Fazer a correta catalogação e descrição desses dados é um processo complexo, mas necessário para que se possa implementar a abertura dos dados de forma mais efetiva. Da mesma forma, trabalhar no sentido da padronização dos bancos de dados, poderá contribuir para que a extração e publicação dessas informações, sejam feitas de forma mais célere e eficaz.

A abertura de dados governamentais é uma política de Estado que deve ser assimilada por todos os gestores públicos, pois permite uma maior transparência de como os recursos públicos estão sendo utilizados. Em um país como o Brasil, no qual há sucessões de escândalos envolvendo o desvio de verbas públicas, a participação social é fundamental para coibir essas mazelas.

Uma sociedade mais justa, somente será alcançada com uma maior participação popular e a abertura dos dados públicos é a principal ferramenta para se alcançar esse objetivo.

Finalmente, é importante destacar que essa pesquisa foi concluída antes da Polícia Federal conseguir publicar, no dia 05 de agosto de 2021, o seu Plano de Dados Abertos. Essa abertura de dados representa um passo significativo em direção à ampliação da governança na instituição.

No entanto, ainda há desafios a serem superados, como a ampliação da quantidade e qualidade dos conjuntos de dados disponíveis, além de uma maior divulgação e promoção do acesso aos mesmos. Com base nos

resultados e considerando o potencial do Plano de Dados Abertos, recomenda-se que a Polícia Federal continue investindo em sua implementação e aprimoramento, fortalecendo a cultura de transparência e colaboração, contribuindo para uma instituição mais acessível e participativa.

REFERÊNCIAS

ALBANO, C. S; REINHARD, N. Desafios para governos e sociedade no ecossistema brasileiro de dados governamentais abertos (DGA). Challenges for governments and society in the Brazilian Ecosystem of Open Government Data. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 20, n. 67, p. 214-234, 2015. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/download/41150/56628. Acesso em: 15 abr. 2021.

BERNESS-LEE, T. **5 estrelas dos dados abertos**. 2012. Disponível em: https://5stardata.info/pt-BR/. Acesso em: 15 nov. 2020.

BRASIL. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília/DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04 maio 2019.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Plano de Ação da INDA 2017-2018**. Governo Aberto no Brasil, 06 abr. 2021. Disponível em: https://wiki.dados.gov.br/Print.aspx?Page=Plano-de-Acao-da-INDA-2017-2018. Acesso em: 15 nov. 2020.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **O que é Governo Aberto.** Governo Aberto no Brasil, 11 dez. 2014. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/governo-aberto-no-brasil/o-que-e-governo-aberto. Acesso em: 15 nov. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016**. Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm. Acesso em: 01 abr. 2019.

BRASIL. Governo Federal. **Fala.BR**: Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação, 2017. Site para solicitação de acesso a informações do Governo Federal. Disponível em: https://falabr.cgu.gov.br/publico/Manifestacao/SelecionarTipoManifestacao.aspx?ReturnUrl=%2f. Acesso em: 11 jun. 2021.

BRASIL. Governo Federal. Polícia Federal. **Acesso à informação, Dados Abertos**. Dados abertos, nov. 2012. Seção onde ficará disponível o Plano de

Dados Abertos (PDA) da Polícia Federal. Disponível em: https://www.gov.br/pf/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos. Acesso em: 01 jun. 2021.

BRASIL. Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA). **Plano de dados abertos**. 2021a. Disponível em: https://wiki.dados.gov.br/Plano-de-Dados-Abertos.ashx?Code=1. Acesso em: 10 mar. 2021.

BRASIL. **Polícia Federal**. 2012. Disponível em: http://www.pf.gov.br/. Acesso em: 28 mar. 2019.

BRASIL. **Portal brasileiro de dados abertos**. Disponível em: http://dados.gov.br/. Acesso em: 03 abr. 2019.

BRASIL. Portal Brasileiro de Dados Abertos. **O que são dados abertos?** 2021b. Disponível em: https://dados.gov.br/pagina/dados-abertos. Acesso em: 23 abr. 2021.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 4, 12 de abril de 2012**. Institui a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos – INDA. Disponível em: http://dados.gov.br/pagina/instrucao-normativa-da-inda. Acesso em: 30 abr. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5o, no inciso II do § 3o do art. 37 e no § 2o do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 01 abr. 2019.

CUNHA, M. A. V. C. da; ROSINA, M. S. G.; TEIXEIRA, M. A. C. **Projeto democracia digital**: Volume 1: Panorama da transparência governamental no Brasil. São Paulo: FGV, 2015. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/16372/Panorama_da_Transpar%c3%aancia_Governamental_no_Brasil_Volume_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 18 abr. 2021.

EAVES, D. **The three laws of open government data**. Eaves.ca, sep. 2009. Disponível em: https://eaves.ca/2009/09/30/three-law-of-open-government-data/. Acesso em: 15 nov. 2020.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). Diretoria de Comunicação e Pesquisa. **Elaboração de plano de dados abertos**: módulo 1: conceito de dados abertos. Brasília: ENAP, 2017a. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3152/1/M%c3%b3dulo%201%20-%20Conceitos%20de%20Dados%20Abertos.pdf. Acesso em: 23 abr. 2021.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). **Elaboração de plano de dados abertos**: módulo 2: Elaboração de plano de dados abertos (PDA). Brasília: ENAP, 2017b. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3153/1/M%C3%B3dulo%202%20%E2%80%93%20Elabora%C3%A7%C3%A3o%20do%20Plano%20de%20Dados%20Abertos%20%28PDA%29.pdf. Acesso em: 23 abr. 2021.

FERRANTI, D. M. de; JACINTO, J.; ODY, A. J.; RAMSHAW, G. **How to improve governance**: a new framework for analysis and action. Washington, Brookings Institution Press, 2009.

FERRARI, C. C.; SIQUEIRA, D. P. O direito à informação como direito fundamental ao estado democrático. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas** (UNIFAFIBE), Bebedouro, v. 4, p. 124-153, 2016.

GOMES, K. A. **Implantação do plano de dados abertos em instituições de ensino**: caso de estudo no Instituto Federal do Sertão Pernambucano. 2018. 104 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Universidade Federal do Vale do São Francisco, Campus Juazeiro, Juazeiro, 2018.

HERRMANN, A. Desafios na implementação de políticas de dados abertos. *In*: LOD BRASIL, LINKED OPEN DATA, Florianópolis, 19-21 nov. 2014. Time de dados abertos, Ministério do Planejamento. (PPT). Disponível em: http://www.inf.ufsc.br/~jose.todesco/LODBrasil/Painel1/AugustoHerrmann-INDA.pdf. Acesso em: 24 abr. 2018.

HOUAISS, A. Dicionário Houaiss da língua portuguesa. **Transparência** [definição de vocábulo]. 1. ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

KLEIN, R. H. **Mecanismos de ampliação da transparência em portais de dados abertos governamentais brasileiros à luz da accountability theory**. 2017. 272 f. Tese (Doutorado em Administração) - Programa de Pós-Graduação em Administração, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

KLEIN, R. H.; KLEIN, D. C. B.; LUCIANO, E. M. O uso da accountability theory em pesquisas sobre transparência governamental: abordagens e perspectivas. **Revista de Administração, Sociedade e Inovação**, Volta Redonda, v. 4, n. 2, p. 204-224, 2018. DOI https://doi.org/10.20401/rasi.4.2.221. Disponível em: http://www.spell.org.br/documentos/ver/49992/o-uso-da-accountability-theory-em-pesquisas-sobre-transparencia-governamental--abordagens-e-perspectivas/i/pt-br. Acesso em: 24 abr. 2018.

KLEIN, R. H.; LUCIANO, E. M.; MACADAR, M. A. Grau de transparência de dados abertos governamentais do site dados.rs.gov.br. **Economia & Gestão**, Belo Horizonte, v. 15, n. 41, p. 30, 2015.

LOPES, C. A. Os impactos da transparência governamental na efetividade dos gastos públicos e na consolidação da democracia. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 32., 2009, Curitiba, 2009. **Anais** [...]. Curitiba: 2009. Disponível em: http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2009/resumos/R4-2191-1.pdf. Acesso em: 14 maio 2021.

MACADAR, M. A.; FREITAS, J. L. de; MOREIRA, C. R. Transparência como elemento fundamental em governo eletrônico: uma abordagem institucional. **Revista Gestão & Tecnologia**, Pedro Leopoldo, v. 15, n. 3p. 78-100, 2015. Disponível em: http://revistagt.fpl.edu.br/get/article/view/631. Acesso em: 18 abr. 2021.

OPEN KNOWLEDGE FOUNDATION. **Why open data?** Open data, especially open government data, is a tremendous resource that is as yet largely untapped. 2021. Disponível em: https://okfn.org/opendata/why-open-data/. Acesso em: 11 jun. 2021.

OPEN GOVERNMENT PARNERSHIP. **About OGP**. Disponível em: https://www.opengovpartnership.org/about/about-ogp. Acesso em: 28 abr. 2019.

POSSAMI, A. J. **Dados abertos no Governo Federal Brasileiro**: desafios de transparência e interoperabilidade. 2016. 313 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

UBALDI, B. **Open Government Data: Towards Epirical Analysis of Open Government Data Iniciatives***.* OECD Working Papers on Public Governance. nº 2, OECD Publishig. Disponível em https://www.oecd-ilibrary.org/governance/open-government-data_5k46bj4f03s7-en. Acesso em 24/4/2019.

VELJKOVIĆ, N.; BOGDANOVIĆ-DINIĆ, S.; STOI ENOV, L. Bbenchmarking open government: An open data perspective. **Government Information Quarterly**, [*S. l.*], v. 31, n. 2, p. 278-290, 2014. DOI 10.1016/j.giq.2013.10.011

ACTIVE TRANSPARENCY AND OPEN GOVERNMENT DATA: THE CHALLENGES FOR DATA OPENING IN THE FEDERAL POLICE

ABSTRACT
Objective: Identify the main institutions obstacles for the implementation of Active Transparency in the Federal Police. **Methodology:** To achieve this objective, a quantiative questionnaire was requested from the public servants responsible for implementing the Open Data Plan in the Federal Police. Prior to that, a literature search was carried out on the topic Active Transparent, Public Public Data and Open Data Plan. **Results:** As a result, it was identified that the main obstacles faced for the

implementation of the Open Data Plan in the Federal Police are: a) difficulty in defining the data that will be opened, as most databases have data of a mixed nature (confidential and public); and b) technical difficulties in extracting and publishing data. **Conclusions:** Cataloging and describing collective data in their databases, as well as working towards the standardization of databases, can contribute to the extraction and publication of this information, in an open format, to be done more quickly and effectively.

Descriptors: Open data plan. Active transparency. Open government data.

TRANSPARENCIA ACTIVA Y DATOS DE GOBIERNO ABIERTO: LOS RETOS PARA LA APERTURA DE DATOS EN LA POLICÍA FEDERAL

RESUMEN
Objetivo: Identificar los principales obstáculos institucionales para la implementación de la Transparencia Activa en la Policía Federal. **Metodología**: Para lograr este objetivo, se aplicó un cuestionario cuantitativo a los empleados responsables de implementar el Plan de Datos Abiertos en la Policía Federal. Previamente se realizó una investigación bibliográfica sobre el tema de la transparencia activa, los datos abiertos de gobierno y el Plan de Datos Abiertos. **Resultados**: Como resultado, se identificó que los principales obstáculos que enfrenta la implementación del Plan de Datos Abiertos en la Policía Federal son: a) dificultad para definir los datos que se abrirán, ya que la mayoría de bases de datos tienen datos mixtos (confidenciales y públicos); yb) dificultades técnicas para extraer y publicar datos. **Conclusiones**: Catalogar y describir los datos que se guardan en sus bases de datos, así como trabajar en la estandarización de las bases de datos, puede contribuir a la extracción y publicación de esta información, en formato abierto, de manera más rápida y eficiente.

Descriptores: Plan de datos abiertos. Transparencia activa. Datos gubernamentales abiertos.

Recebido em: 09.07.2021
Aceito em: 14.07.2023