UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS BACHARELADO EM GESTÃO PÚBLICA

NATHÁLIA DE OLIVEIRA MORAES TAVARES

GOVERNANÇA DE DADOS NA ESFERA FEDERAL: MUDANÇAS INSTITUCIONAIS À LUZ DA LGPD

Belo Horizonte 2022

NATHÁLIA DE OLIVEIRA MORAES TAVARES

GOVERNANÇA DE DADOS NA ESFERA FEDERAL: MUDANÇAS INSTITUCIONAIS À LUZ DA LGPD

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Filosofía e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Gestão Pública.

Orientador: Fernando de Barros Filgueiras

Belo Horizonte 2022

NATHÁLIA DE OLIVEIRA MORAES TAVARES

GOVERNANÇA DE DADOS NA ESFERA FEDERAL: MUDANÇAS INSTITUCIONAIS À LUZ DA LGPD

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Gestão Pública.

Orientador: Fernando de Barros Filgueiras

BANCA EXAMINADORA

Prof. Fernando de Barros Filgueiras (orientador)- UFMG/ DCP

Prof. Lizando Lui - (examinador externo)

Belo Horizonte, 24 de fevereiro de 2022

"Dados são a alma da tomada de decisões e a matéria-prima para a prestação de contas. É quase impossível a concepção, o acompanhamento e a avaliação de políticas eficazes sem dados de alta qualidade que fornecem as informações corretas sobre as coisas certas no momento certo."

A World that Counts: Mobilising the data revolution for sustainable development, Organização das Nações Unidas, 2014

AGRADECIMENTOS

Agradeço imensamente a Deus por todas as oportunidades a mim concedidas, pela experiência de amadurecimento pessoal e constante aprendizado que tenho vivenciado.

Aos meus pais, Elaine e José Carlos, por nunca medirem esforços para me apoiar em minhas decisões e sonhos, pelo amor, carinho e compreensão nos meus momentos de ausência. Agradeço também à minha avó, Maria Terezinha que, junto a eles, é responsável pela pessoa que me tornei.

Ao Paulo Hoffert Filho, meu companheiro de vida, agradeço pelo apoio e incentivo. Por caminhar ao meu lado em todos os momentos e por me mostrar, no dia a dia, com leveza e carinho, a beleza do amor.

Agradeço à educação pública e à Universidade Federal de Minas Gerais, pelo papel fundamental que exerce na sociedade. Ao curso de Gestão Pública e aos professores e professoras, indispensáveis ao meu aprendizado. Especial menção ao Professor Fernando Filgueiras, pela orientação, incentivo à reflexão e auxílio que foram fundamentais para a realização do presente trabalho.

Agradeço à Equalitas UFMG Jr., empresa júnior do curso de Gestão Pública, e a todos os amigos que, assim como eu, se empenharam em tirar essa ideia do papel.

Agradeço à Flávia Teixeira Sarmento, Jéssica Eluar Gomes, e a todas as Gestoras e colegas de trabalho da Gerência de Gestão de Crédito do BDMG, que desenvolveram um importante papel na minha caminhada profissional.

Agradeço à Quaest Consultoria e Pesquisa, pela experiência profissional e todo aprendizado adquirido até aqui. Em especial ao Jonatas Varella, Guilherme Russo e toda a equipe de Processamento pela parceria e troca.

Por fim, agradeço ao professor Bruno Reis que, no início da graduação me aconselhou a ter paciência, dizendo que o conhecimento vai se assentando ao longo do tempo, e que quando menos se espera, as coisas fazem sentido. Concluo este trabalho com a sensação de alívio por entender, de fato, o que suas palavras significam e com o ânimo e a certeza de seguir na busca pelo conhecimento.

RESUMO

O presente trabalho analisa a governança de dados no contexto do Governo Federal brasileiro e busca entender, de forma mais aprofundada, como as mudanças institucionais resultantes da promulgação da Lei Geral de Proteção de Dados interferem nas atividades relacionadas à governança de dados, principalmente no que tange o compartilhamento de dados entre os órgãos da Administração Pública Federal e a transparência em solicitações de acesso à informação via LAI. A pesquisa, de natureza exploratória, analisou entrevistas com os membros do Comitê Central de Governança de Dados sobre a temática da LGPD no setor público federal para entender a percepção dos gestores e se a Lei Geral de Proteção de Dados facilitou ou dificultou a utilização de dados. O trabalho é organizado em uma introdução, um capítulo dedicado ao conceito de Governança de dados, bem como a uma breve revisão histórica no contexto brasileiro. Um capítulo para análise aprofundada da LGPD e da teoria das mudanças institucionais. Um capítulo que descreve a metodologia e os resultados e um capítulo dedicado às discussões a respeito dos achados. Por fim, a conclusão a respeito das ideias apresentadas ao longo do texto.

PALAVRAS-CHAVE: governança de dados; proteção de dados; Lei Geral de Proteção de Dados; mudanças institucionais.

ABSTRACT

The present paper analyzes data governance in the context of the Brazilian Federal Government and seeks to understand, in more depth, how the institutional changes resulting from the enactment of the General Data Protection Law interfere in activities related to data governance, especially with regard to the sharing of data between the institutions of the Federal Public Administration and transparency in requests for access to information via LAI (Acces Information Law). The research, of an exploratory nature, analyzed interviews with members of the Central Data Governance Committee on the subject of LGPD in the federal public sector to understand the perception of managers and whether the General Data Protection Law facilitated or hampered the use of data. The work is organized in an introduction, a chapter dedicated to the concept of Data Governance, as well as a brief historical review in the Brazilian context. A chapter for in-depth analysis of LGPD and the theory of institutional changes. A chapter that describes the methodology and results and a chapter dedicated to discussions about the findings. Finally, the conclusion about the ideas presented throughout the text.

KEYWORDS: data governance; data protection; General Data Protection Law; institutional changes.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

GRÁFICO 1 -	Frequência das Palavras	31
QUADRO 1-	Evolução das negativas com menção à LGPD	40

LISTA DE TABELAS

1-	Contexto Imediato das Palavras	32
2-	Classificação Final	35

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

LGPD Lei Geral de Proteção de Dados

TICs Tecnologias da Informação e Comunicação

GD Governança de Dados

SERPRO Serviço Federal de Processamento de Dados

DATAPREV Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência

ANPD Autoridade Nacional de Proteção de Dados

LAI Lei de Acesso à informação

GSI-PR Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	
2 GOVERNANÇA DE DADOS	15
2.1 O que é governança de dados?	15
2.2 Breve histórico no Brasil	18
3 LGPD E MUDANÇAS INSTITUCIONAIS.	24
3.1 Lei Geral de Proteção de Dados no setor público	24
3.2 Mudanças Institucionais	28
4 APRESENTAÇÃO DOS DADOS E DISCUSSÃO	31
4.1 Metodologia.	31
4.2 Resultados.	33
5 Discussão	39
5.1 Embate entre proteção de dados e eficiência	40
5.2 LGPD e compartilhamento de dados entre órgãos da Administração Pública	41
5.3 LGPD e Lei de Acesso à Informação	41
6 CONCLUSÃO	1518242831333940414141
7 REFERÊNCIAS	47
8 ANEXO A - Roteiro de entrevista	50
9 ANEXO R - Script apólisos	51

1 INTRODUÇÃO

O mundo está imerso na era dos dados. Com o desenvolvimento cada vez mais acelerado das TICs – Tecnologias da Informação e Comunicação e a utilização, quase onipresente da Internet, as possibilidades em relação à coleta e utilização de dados se encontram em processo de expansão. O contexto da pandemia de Covid-19 impulsionou a digitalização de diversas áreas e serviços, na esfera pública e privada, e contribuiu com o rápido avanço do processo de migração para o digital que já estava em curso, seguindo uma tendência mundial. Tais fatores contribuíram para o desenvolvimento de um novo paradigma de produção e circulação de dados, que demanda um maior esforço de processamento, interpretação e tradução em informações úteis. O que ficou conhecido como Big Data, um grande conjunto de dados complexos, que reúne várias fontes e exige um processamento mais robusto para extrair informações de qualidade, está presente no dia a dia das empresas, do setor público e da sociedade em geral.

O desafio de gerir essa quantidade enorme de dados engloba múltiplas facetas, pois além do volume e da velocidade em que são produzidos, é preciso considerar a qualidade da coleta e da utilização para alcançar os resultados esperados, bem como questões legais e éticas, que estão cada vez mais presentes nesse contexto. É nesse sentido que Barbieri (2019) defende que os dados devem ser considerados e gerenciados como ativos organizacionais, ou seja, como insumos essenciais para a produção de informação e conhecimento.

No novo paradigma, os dados são os insumos mais valiosos para a tomada de decisões. Considerando o contexto público, governos representam um papel de grandes coletores e produtores de dados, de forma análoga, os dados governamentais potencialmente, produzem grande impacto na sociedade. Diante de tal fato, cabe a cada organização zelar pelos seus ativos e utilizá-los de forma ética e segura. Nesse sentido, a Governança de Dados assume um papel principal no estabelecimento de estratégias e boas práticas para garantir a qualidade, a integridade, a confiabilidade e a autenticidade desses insumos, bem como o acesso dos devidos atores.

Dados se referem também às pessoas, e guardam informações sobre a vida pessoal, características, preferências e opiniões. Por esse motivo, a privacidade é um

conceito que, simultaneamente, ganhou espaço e importância no debate sobre a era dos dados. De forma geral, a privacidade pode ser compreendida como o ato de resguardar a vida privada e íntima do indivíduo.

Com o avanço de sistemas sociotécnicos, as sociedades estão mudando suas estruturas para o que Zuboff nomeou como Capitalismo de Vigilância. Segundo a autora, o capitalismo de vigilância "reivindica unilateralmente a experiência humana como matéria-prima gratuita para tradução em dados comportamentais" (ZUBOFF, 2021, p.22, tradução nossa). A utilização desses dados comportamentais como formas de "perfilamento" para fins comerciais, e até mesmo, políticos, como demonstrado no escândalo da Cambridge Analytica¹, apontam para consequências reais da utilização dos dados para fins de vigilância e influência no comportamento humano. Tais fatos demonstram a relevância do tema da privacidade e a necessidade de expandir o seu conceito, aplicando regras e regulamentações que a protejam.

Diante desse cenário, o presente trabalho, de natureza exploratória, busca entender a realidade da governança de dados no setor público brasileiro, com foco no governo federal. Para tanto, é indispensável entender de forma mais aprofundada sobre Lei Geral de Proteção de Dados, Lei Nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, uma vez que a legislação se consagrou como uma virada de chave na temática e trouxe mudanças institucionais importantes.

Assim, para entender como a LGPD introduziu mudanças institucionais na governança de dados brasileira, o Comitê Central de Governança de Dados do Governo Federal foi escolhido como objeto de análise. Por meio da realização de entrevistas com os gestores dos órgãos federais que compõem o comitê, o trabalho almeja responder se, na visão dos gestores diretamente ligados à temática da governança de dados, a LGPD facilitou ou dificultou a utilização de dados no setor público. As entrevistas foram transcritas e a pergunta específica sobre a legislação de proteção de dados foi analisada com maior profundidade, de forma quantitativa e qualitativa. A metodologia será

_

Cambridge Analytica foi uma consultoria de marketing político que utilizou dados de usuários do Facebook para traçar perfis e direcionar propaganda política, com o intuito de influenciar a opinião pública. A empresa trabalhou para a campanha de Donald Trump, em 2016, nos Estados Unidos e para um grupo que promovia o Brexit (saída do Reino Unido da União Européia), entre outros. O ex funcionário da empresa, Christopher Wylie, veio à publico em 2018 para expor as irregularidades no uso de dados pessoais sem consentimento. Para mais informações: Revealed: so million Facebook profiles harvested for Cambridge Analytica in major data breach | Cambridge Analytica | The Guardian. Acesso em: 23 de fevereiro de 2022.

retomada com mais detalhes em capítulo *a posteriori*.

O entendimento se faz necessário para analisar como as entidades públicas federais têm feito a gestão de seus dados e se estão em conformidade com as determinações da lei e de boas práticas de utilização e tratamento dos dados. A forma como uma organização realiza a gestão de seus dados impacta significativamente em questões de segurança e privacidade relacionadas a esses ativos.

Ademais, a Estratégia de Governo Digital (2020) estabelece que até o final de 2022 todos os serviços do Governo Federal terão de ser disponibilizados em meio digital, o que demonstra uma tendência crescente de digitalização de serviços e consequentemente, um aumento da necessidade de utilização e tratamento de dados, bem como questões relacionadas à privacidade e segurança desses ativos.

O presente trabalho é composto por dois capítulos teóricos iniciais, com o objetivo de contextualizar o debate. O primeiro tratará sobre a governança de dados, com definições e breve histórico do tema no Brasil. O segundo tratará sobre a LGPD com um enfoque nas disposições da lei para o setor público e sobre os processos institucionais que essas mudanças acarretaram. Em seguida, um capítulo dedicado à análise dos dados, com a descrição da metodologia utilizada e a apresentação dos resultados quantitativos e qualitativos. O quinto capítulo apresenta as discussões a partir dos principais argumentos observados nos discursos dos gestores e apresenta dados externos como fonte de informação e discussão a respeito da temática. Por fim, uma conclusão a respeito dos principais aprendizados que o trabalho proporcionou.

2 GOVERNANÇA DE DADOS

O presente capítulo tem como objetivo introduzir o conceito de governança e mais especificamente do que se trata a Governança de Dados na literatura e no arcabouço legislativo ligado ao tema, tópico que será apresentado na seção 2.1. Em um segundo momento, na seção 2.2, será apresentado um breve histórico sobre a temática no Brasil.

2.1 O que é governança de dados?

O termo governança pode ser facilmente confundido com gestão. Há várias discussões acerca do seu significado. Enquanto gestão apresenta um maior enfoque nos processos organizacionais e na alocação dos recursos para se alcançar determinados objetivos, a governança apresenta uma visão muito mais ampla, ao se preocupar com os direcionamentos das ações e com a supervisão e avaliação da prática da gestão.

Para Filgueiras e Almeida (2021, p.26, tradução nossa) "o conceito de governança é uma nova forma de governar que não é centrada no estado e nem no mercado. É policêntrica e se estende ao setor público, setor privado e organizações sem fins lucrativos". Enquanto a gestão envolve uma tomada de decisão centralizada, a governança está diretamente ligada à rede de múltiplos atores envolvidos nos processos de tomada de decisão e vai na contramão do conceito de "comando e controle" por parte dos Governos.

Portanto, o termo governança se refere a formas de tomada de decisão mais descentralizadas. No sentido normativo, Van Asselt and Renn (2011, p.435 *apud* Micheli *et al.*, 2020, p. 3, tradução nossa) a descrevem como um "modelo ou framework para organizar e gerenciar a sociedade". Assim, ao promover uma maior participação nos processos de tomada de decisão, a governança apresenta também, uma boa influência na accountability das organizações.

O conceito de governança pode ser aplicado às diversas áreas. Nos assuntos relacionados à tecnologia, principalmente, os modelos de governança têm se mostrado mais eficientes em lidar com diversos desafios enfrentados. No contexto da Internet, por exemplo, definida como uma rede de redes e com uma das suas principais propriedades

críticas² o "gerenciamento descentralizado"³, a governança é bem consolidada e envolve diversos atores interessados: governos, comunidade técnica, sociedade civil, setor empresarial e organizações internacionais. O modelo de governança da Internet Brasileiro é referência mundial com destaque para a atuação do Comitê Gestor da Internet e sua composição multissetorial.

Por fim, no contexto da Administração Pública Federal, o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a Política de Governança da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, define, em seu art. 2º a Governança Pública como o "conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade".

Dentro desse contexto geral, a governança de dados, se apresenta como uma forma de organizar e gerenciar os processos que a utilização de dados demanda. Além de lidar com as questões de volume, velocidade e variedade em que os dados são produzidos, as dimensões da qualidade, ética e aspectos legais também devem integrar as preocupações das organizações nos processos relacionados aos dados.

Uma importante definição para o conceito de governança de dados é da associação global de técnicos e profissionais de negócios dedicados ao avanço dos conceitos e práticas de Gerenciamento de Informações e dados: DAMA - *Data Management Association* que o define como: "o exercício da autoridade, controle e tomada de decisão compartilhada (planejamento, monitoramento e execução) sobre o gerenciamento dos ativos de dados".

Além disso, a organização trabalha com a definição de *frameworks*, ou modelos, com boas práticas para orientar os processos ligados à governança e à gestão de dados nas organizações. O *framework*, publicado no DAMA DMBoK V2 – The Data Management Body of Knowledge, lançado em julho de 2017 define as seguintes funções em que a governança de dados exerce influência:

²"O Modo Internet de Interconectividade Um Fundamento para o Sucesso". NIC.BR. Disponível em: <u>Microsoft Word - IWN principios traducao final limpo PR (nic.br)</u> Acesso em: 19 de fevereiro de 2022.

³ Não há uma direção central ou um único controlador. A rede é livre para crescer organicamente de acordo com os interesses locais.

Arquitetura de dados;

Projeto e modelagem de banco de Dados;

Armazenamento de Dados e Operações;

Segurança dos Dados;

Integração e Interoperabilidade;

Gestão de Documentos e Conteúdo:

Gestão de Dados Mestres e Referência;

Business Intelligence & DW;

Gestão dos Metadados;

Qualidade de Dados.4

O escopo de atuação da governança de dados é amplo e deve ser aplicado a todas as etapas do ciclo de vida dos dados que, de forma geral, é composto pelas seguintes etapas: coleta, armazenamento, uso (processamento/tratamento), compartilhamento e eliminação. Além disso, a GD deve perpassar toda a cultura organizacional, com o objetivo de fortalecer os princípios de boas práticas e orientar as ações de todos os atores envolvidos nos processos que utilizam dados. Essa atuação é importante para expandir o valor dos dados agregados, mitigar problemas relacionados à percepção de risco nos processos, bem como reduzir os custos envolvidos nas operações.

A cultura organizacional tem papel relevante na forma como cada organização encara a governança de dados e pode influenciar a visão dos tomadores de decisão. Dessa forma, Micheli *et al.* (2020) entende a governança de dados como "as relações de poder entre os atores afetados, ou que afetam, a forma como os dados são acessados, controlados, compartilhados e usados" e complementa a definição com o entendimento de que a GD compreende "os vários arranjos sociotécnicos estabelecidos para gerar valor a partir dos dados, e como esse valor é redistribuído entre os atores". Tal definição não se restringe apenas às práticas de gerenciamento dos dados e envolve questões de assimetria de poder e interesses que influenciam a tomada de decisão descentralizada.

No contexto Brasileiro, o Inciso VI do Art. 2º da Portaria STI/MP nº 58 de 23 de dezembro de 2016, define a Governança de Dados como o resultado de "políticas,

⁴ REGO, 2020 apud DAMA DMBoK V2

processos, pessoas e tecnologias" com o objetivo de "estruturar e administrar os ativos de informação" para garantir a qualidade dos dados, a eficiência operacional, e a confiabilidade das informações que suportam a tomada de decisão.

Portanto, a Governança de Dados exerce um importante papel nos processos organizacionais relacionados aos dados, ao estabelecer boas práticas, estratégias para mitigação de riscos e envolver as partes interessadas na tomada de decisão. No contexto do Governo Federal brasileiro, a próxima seção apresenta um breve histórico das legislações acerca da temática.

2.2 Breve histórico no Brasil

A utilização de dados pelo setor público é uma tendência crescente e necessária. No Brasil, a história da governança de dados na esfera federal pode começar a ser contada a partir da criação de duas empresas públicas: A SERPRO - Serviço Federal de Processamento de Dados, em 1964, com grande relevância para a criação da infraestrutura tecnológica no país; e a DATAPREV - Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência, em 1974, que contribuiu para a expansão da infraestrutura computacional brasileira. De acordo com Filgueiras e Lui (*no prelo*, tradução nossa) "essa infraestrutura tecnológica facilitou a constituição de um governo eletrônico no Brasil entre os anos 1970 e 2000" por expandir diversos serviços de informação e armazenamento e processamento de dados.

Nesse meio tempo, a Lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966 instituiu o Código Tributário Nacional (CTN), legislação incipiente na temática de dados, que demonstrou um caráter restritivo em relação ao compartilhamento. Seu artigo 198 veda a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informações sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros. Já seu artigo 199 dispõe sobre a permuta de informações entre a Fazenda Pública da União e as dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios por meio de lei ou convênio firmado entre os entes.

Já em 1990, o Código de Defesa do Consumidor apresentou forte preocupação relacionada aos bancos de dados e cadastros de consumidores. Os artigos 43 e 44 do

Código definem que o consumidor terá acesso às informações existentes sobre ele, além de definir que os cadastros e dados sobre os consumidores devem ser objetivos, claros, verdadeiros e em linguagem de fácil compreensão. Outro ponto importante é exposto no art. 43, §3°, que prevê a possibilidade de exigência imediata da correção como direito básico do consumidor, o que pode ser feito sempre que sejam encontradas inexatidões em seus dados e cadastros.

Em 2011, após inúmeras discussões sobre a necessidade de fortalecer a transparência na administração pública, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro foi promulgada, para regulamentar o disposto no inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição Federal de 88.5 A Lei de Acesso à Informação (LAI), como ficou conhecida, estabelece a transparência como regra e o sigilo como exceção. Dessa forma, ao estabelecer diretrizes sobre a forma como a Administração Pública, em geral, deve disponibilizar as informações, em seus artigos 8 e 10, a Lei traz definições sobre transparência ativa e passiva. Enquanto a primeira se refere ao dever das autoridades públicas de, independente de solicitação, divulgar dados por iniciativa própria; a segunda determina o fornecimento de dados mediante a solicitação dos cidadãos. Nesse viés, a LAI representou um marco importante na governança de dados, por demandar estratégias de organização desses ativos para cumprirem a necessidade de publicidade. Ademais, há diversas discussões a respeito da importância da publicização atender aos parâmetros de qualidade para, de fato, informar a sociedade.

O ano de 2014 foi marcado pela promulgação da Lei nº 12.965 em 23 de abril. A legislação, que ficou conhecida como Marco Civil da Internet, se destacou, principalmente pela construção coletiva e pelos debates envolvendo a sociedade civil, academia e atores multissetoriais da governança da internet. A "Constituição da internet", como também é conhecida, estabelece os princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Entre os princípios, cabe destacar a relevância dada à privacidade e proteção de dados pessoais, nos incisos II e III do artigo 3°. No que diz respeito à atuação do poder público, o artigo 24 apresenta três importantes incisos que concernem à governança de dados, nos temas da interoperabilidade e

⁵ Art. 5° – inciso 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;

adicionalmente, prestação de serviços de forma integrada, bem como a publicidade de dados. São eles:

IV - promoção da **interoperabilidade** entre sistemas e terminais diversos, inclusive entre os diferentes âmbitos federativos e diversos setores da sociedade;

VI - publicidade e disseminação de dados e informações públicos, de forma aberta e estruturada;

X - prestação de serviços públicos de atendimento ao cidadão de forma integrada, eficiente, simplificada e por múltiplos canais de acesso, inclusive remotos. (BRASIL, 2014)

A Estratégia de Governança Digital, instituída pelo Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016, estabeleceu a Política de Governança Digital de 2016 a 2019 para os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Seu principal objetivo foi promover a utilização, pelo setor público, de tecnologias da informação e comunicação com o intuito de melhorar a informação e a prestação de serviços, incentivando a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão e tornando o governo mais responsivo

Em 2018, a Lei Geral de Proteção de Dados, Lei nº 13.709 foi promulgada em 14 de agosto. Além dos conceitos importantes que a lei instituiu e as mudanças institucionais decorrentes de sua promulgação - que serão explorados com mais atenção no próximo capítulo – a LGPD representou um importante passo no país, também no setor econômico. Ao acompanhar as tendências da GDPR - *General Data Protection Regulation*, regulamento sobre a proteção de dados Europeu, principalmente em relação às questões de transferência internacional de dados, a LGPD posicionou o Brasil no cenário global em direção a uma imagem mais segura acerca das operações relacionadas aos dados.

O ano seguinte foi marcado por dois principais acontecimentos: o lançamento, em 11 de abril de 2019 do portal Gov.br, cujo objetivo é reunir "os serviços para o cidadão e informações sobre a atuação de todas as áreas do governo" em um só lugar; e pelo Decreto nº 10.046/2019, que representa um ponto muito importante para este trabalho. O decreto dispõe sobre a governança no compartilhamento de dados no âmbito da administração pública federal, institui o Cadastro Base do Cidadão e o Comitê Central de Governança de Dados. A partir desse objetivo, define a governança de dados

exercício de autoridade e controle que permite o gerenciamento de dados sob as perspectivas do compartilhamento, da arquitetura, da segurança, da qualidade, da operação e de outros aspectos tecnológicos; (BRASIL, 2019)

Para possibilitar o compartilhamento, o conceito de **interoperabilidade** é indispensável, sendo definida pelo Decreto como a "capacidade de diversos sistemas e organizações trabalharem em conjunto", com o objetivo de "garantir que pessoas, organizações e sistemas computacionais troquem dados". Com o intuito de viabilizar a interoperabilidade, o decreto também instituiu regras para o compartilhamento dos dados, ao estabelecer três níveis, de acordo com sua confidencialidade. São eles:

- I compartilhamento **amplo**, quando se tratar de dados públicos que não estão sujeitos a nenhuma restrição de acesso, cuja divulgação deve ser pública e garantida a qualquer interessado, na forma da legislação;
- II compartilhamento **restrito**, quando se tratar de dados protegidos por sigilo, nos termos da legislação, com concessão de acesso a todos os órgãos e entidades de que trata o art. 1º para a execução de políticas públicas, cujo mecanismo de compartilhamento e regras sejam simplificados e estabelecidos pelo Comitê Central de Governança de Dados; e
- III compartilhamento **específico**, quando se tratar de dados protegidos por sigilo, nos termos da legislação, com concessão de acesso a órgãos e entidades específicos, nas hipóteses e para os fins previstos em lei, cujo compartilhamento e regras sejam definidos pelo gestor de dados.(BRASIL, 2019)

Ainda sobre o compartilhamento de dados, o Decreto instituiu a dispensa da celebração de convênio, acordo de cooperação técnica ou instrumentos congêneres para o compartilhamento de dados entre os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e os demais Poderes da União.

O Cadastro Básico do Cidadão também foi instituído para "viabilizar a criação de meio unificado de identificação do cidadão para a prestação de serviços públicos" e facilitar o compartilhamento de dados cadastrais do cidadão, com a finalidade de aprimorar a gestão das políticas públicas e aumentar a confiabilidade dos cadastros existentes. O cruzamento das informações será feito a partir do número do CPF, de início, e contará com dados biográficos que poderão ser acrescidos de outros dados, "provenientes de bases temáticas". A criação do cadastro envolve diversas discussões relacionadas ao tema da vigilância estatal e à segurança da "megabase de dados", tais

discussões são extremamente relevantes, mas não serão tratadas no escopo deste trabalho.

Por fim, o Decreto 10.046 criou o Comitê Central de Governança de Dados, objeto de estudo deste trabalho. Definindo suas competências e composição, o Comitê possui a competência de deliberar sobre regras e parâmetros para o compartilhamento, orientações de categorização das bases de dados, bem como as questões relacionadas ao Cadastro Base do Cidadão. A composição do Comitê conta com gestores de órgãos e entidades da administração pública federal, que devem se reunir a cada dois meses e em caráter extraordinário, e sempre que convocado pelo seu presidente ou por solicitação dos membros. Para a tomada de decisões, o *quorum* necessário para aprovação é por consenso.

A Estratégia de Governança Digital (2016) foi revogada pelo Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020, que instituiu a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022. O documento é organizado em princípios, objetivos e iniciativas para nortear a "transformação do governo por meio do uso de tecnologias digitais, com a promoção da efetividade das políticas e da qualidade dos serviços públicos e com o objetivo final de reconquistar a confiança dos brasileiros." Considerando o escopo do presente trabalho, alguns objetivos e iniciativas são dignos de destaque, como a iniciativa 1.1, de "Transformar todas as etapas e os serviços públicos digitalizáveis, até 2022" e o objetivo 4 — "Acesso digital único aos serviços públicos, que pretende ampliar o login de acesso à plataforma gov.br para mil serviços públicos digitais, até 2022". A EGD(2020) representa, de forma clara, a intenção do governo federal de interoperabilizar suas bases de dados para concentrar a oferta de serviços no ambiente digital através da plataforma gov.br.

A aprovação da estrutura regimental da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) por meio do Decreto 10.474, de 26 de agosto de 2020 definiu sua entrada em vigor em 06 de novembro de 2020 com a nomeação do Diretor-Presidente. Entre as competências da Autoridade nacional, destacam-se o zelo pela proteção de dados pessoais, a elaboração de diretrizes para a Política Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade, a fiscalização e aplicação de sanções, bem como promover o conhecimento relacionado à temática e comunicar às autoridades competentes as

infrações penais das quais tiver conhecimento. Ademais, o período de *vacatio legis* da LGPD se encerrou em setembro de 2020.

Devido ao contexto pandêmico, mesmo após o fim do período de vacatios legis, as sanções instituídas pela lei só entraram em vigor no ano de 2021. Data que foi alterada a partir da aprovação da Lei nº 14.010. Dessa forma, a partir de agosto, os artigos 52, 53 e 54 da LGPD, que definem as sanções cabíveis, entraram em vigor. Fato que proporcionou maior visibilidade para a lei e aumentou a preocupação dos órgãos e entidades em se adequarem ao ordenamento.

No início de 2022, a Emenda Constitucional 115/2022 foi promulgada no dia 10 de fevereiro. Com isso, o direito à proteção de dados pessoais passa a ser um direito fundamental e estabelece que a União tem competência privativa para legislar sobre a temática. A inclusão no rol de direitos fundamentais do artigo 5º da constituição representa a relevância atribuída ao tema e fortalece o papel da ANPD.

A Governança de Dados desempenha um importante papel no direcionamento dos processos envolvendo dados nas organizações. Considerando que o setor público representa um ator que utiliza e produz uma grande quantidade de dados, as definições de boas práticas para os processos que lidam com dados garantem uma maior confiabilidade, segurança e respeito à privacidade. As legislações aqui expostas não esgotam o tema da governança de dados e da privacidade, mas demonstraram um papel importante no caminho percorrido pela administração pública federal no que concerne à temática. Nesse contexto, o histórico apresentado se mostra relevante para compreender as mudanças institucionais e seu caráter incremental.

3 LGPD E MUDANÇAS INSTITUCIONAIS

O presente capítulo tem o intuito de pontuar as principais questões a respeito da aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados no contexto do setor público e analisar, a partir da teoria de mudanças institucionais, o caráter da aplicação da lei em relação aos gestores e às instituições públicas. Para isso, na seção 3.1 serão apresentados os artigos e incisos da Lei referentes ao âmbito dos órgãos públicos e a seção 3.2 apresentará uma breve revisão bibliográfica sobre a teoria da mudança institucional.

3.1 Lei Geral de Proteção de Dados no setor público

De forma geral, a LGPD dispõe sobre o tratamento de dados pessoais que tenham sido obtidos por quaisquer meios, como papel, som e imagem e, inclusive, meios digitais, realizado por pessoas jurídicas de direito público e privado. O principal objetivo da Lei é proteger os direitos fundamentais de liberdade, privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural. Seu artigo 5º apresenta definições importantes para entender o escopo de atuação e aplicação da lei. É importante destacar, de início, as definições apresentadas sobre dado pessoal, dado pessoal sensível e anonimizado:

- I dado pessoal: informação relacionada a pessoa natural identificada ou identificável;
- II dado pessoal sensível: dado pessoal sobre origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato ou a organização de caráter religioso, filosófico ou político, dado referente à saúde ou à vida sexual, dado genético ou biométrico, quando vinculado a uma pessoa natural;
- III dado anonimizado: dado relativo a titular que não possa ser identificado, considerando a utilização de meios técnicos razoáveis e disponíveis na ocasião de seu tratamento; (BRASIL, 2018)

Alguns exemplos de dados pessoais incluem o nome, CPF e carteira de identidade. É importante destacar que, outros tipos de dados, não considerados identificáveis, podem vir a ser ao submetê-los às técnicas de análise e Inteligência Artificial, permitindo a identificação do titular. Barbieri (2019) exemplifica, de acordo com referências à GDPR, que CEP, sexo e data de nascimento, quando tratados em conjunto e a depender da amosta de dados, podem permitir a identificação do titular. A exemplificação apresentada, demonstra a relevância de outro conceito citado no mesmo artigo, de dado

anonimizado e anonimização, que, considerando os meios técnicos razoáveis, não permita a identificação ou associação direta a um indivíduo. A definição em separado de dado pessoal e dado pessoal sensível tratamento do segundo, já que, de acordo com a definição anteriormente citada, o dado pessoal sensível pode incorrer em situações discriminatórias.

Quanto aos agentes de tratamento de dados, caracterizados como pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado, o artigo 5º define o papel do **controlador** como responsável pelas decisões referentes ao tratamento de dados pessoais; e o papel do **operador** como responsável por realizar o tratamento dos dados em nome do controlador. Outro papel importante é o do **encarregado**: "pessoa indicada pelo controlador e operador para atuar como canal de comunicação entre o controlador, os titulares dos dados e a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD)".

Quanto às responsabilidades e ao ressarcimento de danos, elencados na seção III do capítulo VI, que trata sobre os agentes de tratamento de dados pessoais, o art. 42 estabelece que o controlador ou operador que causar dano patrimonial, moral, individual ou coletivo, ao realizar o tratamento, é obrigado a repará-lo. Ademais, com o objetivo de assegurar a indenização ao titular dos dados, institui-se que o operador responde solidariamente pelos danos causados quando descumprir as obrigações da legislação ou quando não seguir as instruções lícitas do controlador. De forma semelhante, os controladores diretamente envolvidos no tratamento também respondem solidariamente.

A lei também estabelece, no artigo 6°, que o tratamento de dados deve observar a boa fé e os princípios da finalidade; adequação; necessidade; livre acesso; qualidade dos dados; transparência; segurança; prevenção; não discriminação; responsabilização e prestação de contas. Os princípios serão explicados abaixo:

O princípio da **finalidade** define que o tratamento deve se basear em propósitos "legítimos, específicos, explícitos e informados ao titular" e veda a possibilidade de tratamento posterior que foge da finalidade uma vez definida. De forma complementar, o princípio da **adequação** define que o tratamento deve estar compatível com as finalidades informadas ao titular.

O princípio da **necessidade** limita o tratamento ao mínimo necessário de dados para o alcance das finalidades e estabelece que os dados devem ser pertinentes, proporcionais e não excessivos.

Já o **livre acesso**, determina a garantia aos titulares de consultar, de forma gratuita e simplificada, informações sobre o tratamento e sobre seus dados. Em complemento, o princípio da **transparência** garante, ao titular, informações claras, precisas, facilmente acessíveis sobre o tratamento e os agentes responsáveis.

Qualidade dos dados, que diz respeito à exatidão, clareza, relevância e atualização dos dados de acordo com a necessidade e finalidade.

Os princípios da **segurança** e **prevenção** estão alinhados em relação à adoção de medidas técnicas e administrativas para a prevenção de acessos não autorizados e a ocorrência de dados em virtude do tratamento.

A **não discriminação** veda a realização do tratamento de dados para fins discriminatórios ilícitos ou abusivos.

E, por fim, o princípio da **responsabilização e prestação de contas** prevê que o agente deve demonstrar a adoção de medidas eficazes para comprovar a observância e eficácia das normas de proteção de dados pessoais

Um caso emblemático da utilização prática dos princípios pelo poder público aconteceu em 2020, quando o Supremo Tribunal Federal decidiu suspender a medida provisória que instituía a obrigação das operadoras de telefonia em compartilhar os dados cadastrais, como nome; número de telefone e endereços de clientes com o IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística⁶. As ações judiciais que questionaram a MP alegaram que o compartilhamento extrapola o princípio da necessidade, ao obrigar o compartilhamento de mais dados do que o necessário para alcançar a finalidade indicada. Além disso, outros questionamentos pertinentes também foram citados, como o fato de a finalidade não estar bem definida, não conter medidas de segurança e não seguir padrões de tratamento previstos na LGPD.⁷

Discussão do STF sobre envio de dados ao IBGE foi de "1984" a fake news. ITS – RIO. Disponível em: Discussão do STF sobre envio de dados ao IBGE foi de "1984" a fake news (itsrio.org) Acesso em: 22 de fevereiro de 2022.

REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.387 DISTRITO FEDERAL. Disponível em: paginador isp (stf.jus.br). Acesso em: 22 de fevereiro de 2022.

No que tange os requisitos para o tratamento de dados, a primeira hipótese elencada no art.7º trata do consentimento pelo titular do dado. O consentimento é entendido aqui como "manifestação livre, informada e inequívoca pela qual o titular concorda com o tratamento de seus dados pessoais para uma finalidade determinada". Considerando o contexto da aplicação da LGPD no setor público, "dada a disparidade de forças e a natureza não voluntária da maior parte das interações entre o poder público e o cidadão, a própria ideia de consentimento 'livre' pode ser colocada em xeque' (WIMMER, 2019, p.32). Dessa forma, o artigo 7º apresenta outras bases legais que também permitem o tratamento de dados pelo setor público, são elas: o cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador; o tratamento e uso compartilhado de dados necessários à execução de políticas públicas; interesse legítimo do controlador ou de terceiro; realização de estudos por órgãos de pesquisa; necessidade para execução de contrato ou de procedimentos preliminares relacionados a contrato do qual seja parte o titular; para o exercício regular de direitos em processo judicial, administrativo ou arbitral; para a proteção da vida do titular ou de terceiro; para a tutela da saúde e para a proteção de crédito.

Em seu capítulo IV (artigos 23 a 36), a LGPD se dedica às especificidades do tratamento de dados pessoais pelo poder público. No Art. 23, inciso I, a lei deixa claro a necessidade que o poder público tem de, ao realizar o tratamento de dados pessoais, fornecer informações claras e atualizadas a respeito da previsão legal, finalidade e práticas utilizadas. O inciso III do mesmo artigo define a necessidade de indicação do encarregado de dados para a realização de tratamento de dados pessoais.

Seguindo a tendência já exposta em legislações anteriores, como, por exemplo, no Decreto 10.046 (2019) e nas Estratégias de Governança Digital, os artigos 25 e 26 da LGPD tratam sobre a questão do compartilhamento de dados entre órgãos públicos. No primeiro deles, a lei estabelece que "Os dados deverão ser mantidos em formato interoperável e estruturado para o uso compartilhado" com o objetivo de execução de políticas públicas, prestação de serviços públicos, descentralização da atividade pública e disseminação e acesso às informações pelo público em geral. Já o artigo 26 apresenta a necessidade de atendimento a finalidades específicas de execução de políticas públicas

e atribuição legal, respeitando o disposto no artigo 6º (princípios para a proteção de dados pessoais) para o uso compartilhado de dados pelo poder público. Além disso, seu § 1 veta a transferência de dados a entidades privadas e estabelece algumas exceções.

Sobre sanções administrativas, o artigo 52 define os casos aplicáveis aos agentes de tratamento de dados pela ANPD. Para os órgãos públicos, as possibilidades de multa simples e diária são excluídas pelo parágrafo terceiro. Dessa forma, as sanções possíveis são:

- (I) advertência, com indicação de prazo para adoção de medidas corretivas;
- (IV) publicização da infração após devidamente apurada e confirmada a sua ocorrência;
- (V) bloqueio dos dados pessoais a que se refere a infração até a sua regularização;
- (VI) eliminação dos dados pessoais a que se refere a infração; (BRASIL, 2018)

Na temática das advertências, cabe ressaltar que a possibilidade de publicização da infração, após apuração, representa um instrumento de controle com grande relevância em relação aos gestores públicos e contribui para os esforços de adequação à lei.

3.2 Mudanças Institucionais

A perspectiva da análise institucional não é novidade no campo das políticas públicas. Mudanças institucionais podem ocorrer de forma abrupta ou gradual ao longo do tempo. Nesse sentido, Mahoney e Thelen (2010, p. I, tradução nossa), destacam que

Embora menos dramáticas que as transformações abruptas e generalizadas, as mudanças lentas e fragmentadas podem, igualmente, trazer consequências para a padronização do comportamento humano e para moldar de forma substantiva os resultados políticos. (MAHONEY e THELEN, 2010, p. I)

Nesse sentido, os resultados de políticas já implementadas e a cultura organizacional presente em uma instituição apresentam especificidades que, com seus desdobramentos, influenciam o panorama em que novas regras serão instituídas e aplicadas. As dinâmicas de mudança Institucional podem ser classificadas de 4 (quatro) formas, de acordo com Mahoney e Thelen (2010, tradução nossa) são elas:

- (I) Substituição: remoção de regras já existentes e a introdução de novas;
- (II) Incremental: introdução de novas regras em adição às já existentes, acarretando incoerências entre eles e apresentando mudanças na forma como as regras originais estruturam o comportamento;
- (III) Deriva: alteração de regras já existentes devido a mudanças no contexto;
- (IV) Conversão: alterações legislativas nas regras existentes devido à sua redistribuição estratégica.

Considerando o histórico apresentado anteriormente, observa-se que o desenvolvimento da governança de dados no Brasil e a promulgação da Lei geral de Proteção de Dados representam um processo muito mais próximo da definição Incremental do que dos outros 3 tipos de Mudança Institucional.

Diferentemente da substituição, a mudança incremental não apresenta instituições ou regras totalmente novas, e sim envolve alterações, revisões ou acréscimos às regras existentes. Mahoney e Thelen (2010) defendem que o processo incremental pode acarretar mudanças substanciais se as emendas apresentarem uma alteração significativa em relação à lógica da instituição ou comprometer a "reprodução estável do 'núcleo' original". Além disso, por mais que cada novo elemento introduza uma mudança pequena, seu acúmulo pode, a longo prazo, acarretar em grandes mudanças.

O processo de implementação da governança de dados no Brasil ainda é incipiente e requer evoluções. Entretanto, olhando para o caminho percorrido até aqui, os decretos e leis que tratam sobre o compartilhamento de dados e a transparência foram adicionados ao ordenamento jurídico sem que alterações substanciais fossem realizadas, o que sugere que a mudança adotada foi a incremental. Por exemplo, o Código Tributário Nacional, de 1966, apresenta uma abordagem muito restritiva em relação ao compartilhamento, definindo em seu artigo 199 que a permuta de informações entre a Fazenda Pública da União e as dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deve ser realizada por meio de lei ou convênio firmado entre os entes.

No entanto, o Decreto 10046 instituiu a dispensa da celebração de convênio, acordo de cooperação técnica ou instrumentos congêneres para o compartilhamento de dados entre os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica

e fundacional e os demais Poderes da União sem realizar uma revisão do Código citado anteriormente. O resultado é uma ambiguidade institucional, que abre espaço para interpretações divergentes por parte dos gestores. Mahoney e Thelen(2010) exploram essa questão ao colocar que essa ambiguidade acaba por orientar muitos processos de mudança e justifica o fato de algumas mudanças institucionais não surtirem tanto efeito.

Além disso, de acordo com Filgueiras e Lui (*no prelo*) a LGPD representou uma espécie de "conjuntura crítica" para governança de dados no Brasil. Ao definir procedimentos para as operações de tratamento de dados, instituindo mecanismos de garantia da proteção à privacidade dos titulares, exigiu providências de adequação por parte dos gestores e atores envolvidos nos processos do ciclo de vida dos dados.

Entretanto, o contexto de ambiguidade institucional em relação ao compartilhamento de dados, citado anteriormente, contribuiu para que a percepção de risco, por parte dos gestores aumentasse com a entrada em vigor das sanções via LGPD.

Ao contrário dessa percepção por parte de alguns gestores ou até mesmo por parte da sociedade, a LGPD apenas apresenta mudanças na forma como as regras originais estruturam o comportamento relacionado ao tratamento dos dados adicionando um elemento a mais: a preocupação com a privacidade.

Dessa forma, a Lei se apresenta como uma mudança incremental no que tange os processos relacionados à governança de dados, uma vez que não altera o que estava posto e acrescenta procedimentos que demonstram uma maior preocupação com a privacidade. Exigindo assim, mudanças institucionais para adequação às novas regras.

4 APRESENTAÇÃO DOS DADOS E DISCUSSÃO

4.1 Metodologia

Para entender a Governança de Dados dentro do governo Federal, o Decreto nº 10.046 de 2019 é fundamental. Como citado anteriormente, o decreto instituiu o Comitê Central de Governança de Dados, tendo como principal objetivo facilitar o compartilhamento entre as organizações federais e com o setor privado e a utilização de dados para subsidiar políticas públicas. Além de deliberar sobre as diretrizes para a categorização das bases de dados em amplo, restrito e específico, para orientar o compartilhamento, é também uma arena para a resolução de controvérsias sobre a validade das informações cadastrais e para instituir regras de prevalência entre eventuais registros administrativos conflitantes. O Comitê também é responsável pelas decisões acerca do Cadastro Base do Cidadão.

De acordo com o capítulo V, Seção II do Decreto, o CCGD é composto por: um representante da Casa Civil da presidência da República, um da Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção da Controladoria-Geral da União, um da Secretaria Especial de Modernização do Estado da Secretaria-Geral da Presidência da República, um da Advocacia-Geral da União, um do Instituto Nacional do Seguro Social e dois do Ministério da Economia, sendo um representante da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e o presidente do Comitê o representante da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital. Tais gestores atuam como tomadores de decisão a respeito da governança de dados à nível federal e possuem experiência e conhecimento a respeito dos processos acerca da temática.

Por esse motivo, o grupo de gestores foi escolhido como objeto de estudo através da realização de entrevistas. Ao todo, foram realizadas sete entrevistas com os membros do CCGD entre 21 de agosto e 7 de outubro de 2021 de acordo com o roteiro em anexo (Anexo A). As entrevistas são parte de um projeto no âmbito da parceria entre FGV-EPPG e UFMG, e foram realizadas pelo grupo de pesquisa em *Data Governance*, com aprovação pelo comitê de ética da FGV. Os encontros com os entrevistados foram realizados de forma *online*, por meio da plataforma *Google Meets* e transcritas com o

auxílio da ferramenta *Tactiq*, que permite salvar o conteúdo falado em uma reunião em um *Google Docs*, e posteriormente revisados pela pesquisadora.

A pesquisa, de natureza exploratória, tem como principal objetivo analisar como os membros do CCGD entendem a interseção entre a Lei Geral de Proteção de Dados e a utilização de dados na gestão pública, para isso, a pergunta 2.1, "Como você vê a questão da proteção de dados como regulada na LGPD? Ela é um fator que facilita ou dificulta o uso de dados no setor público?" será analisada com maior atenção ao longo do trabalho.

Com o intuito de analisar as respostas sob uma ótica quantitativa e focada na dicotomia que a segunda parte da pergunta expõe foram utilizados métodos de análise de conteúdo para categorizar as respostas. Em um segundo momento, uma análise qualitativa foi empregada em complemento, a fim de classificar as opiniões dos gestores e verificar seus principais argumentos. Bardin (1977) define a categorização como uma "operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o género (analogia), com critérios previamente definidos" e que para a realização desse processo há duas etapas: o inventário, que corresponde à ação de isolar os elementos a serem analisados e a classificação, que consiste em impor uma certa organização aos elementos.

Desta forma, realizou-se uma análise de frequência das palavras "facilita", "dificulta" e suas variações por meio do *software* de análise de dados R. Em primeiro lugar, todas as 7 (sete) respostas foram organizadas em uma planilha, sem considerar o nome dos entrevistados, mantendo assim a confidencialidade. A planilha foi imputada no *software* para ser analisada.

De acordo com Izumi e Moreira (2018) "o pré-processamento dos dados exige a adoção de procedimentos que reduzam a dimensionalidade com a qual os modelos de análise de conteúdo vão lidar". Portanto, é preciso organizar os dados a serem analisados para que as informações mais relevantes sejam extraídas. Para a etapa de pré-processamento dos dados, o primeiro passo realizado foi transformar as respostas em um *corpus* (uma coleção de documentos), no caso, uma coleção de respostas à pergunta objeto da análise. O segundo passo foi transformar o corpus em *tokens*, ou

cadeia de caracteres (*strings*) e remover a pontuação, para que as palavras fossem analisadas separadamente. O terceiro passo foi transformar os *tokens* em uma DFM (*Document Feature Matrix*) que corresponde a uma vetorização do texto, em que cada linha representa um documento, ou no caso em questão, a resposta de um dos gestores, e cada coluna corresponde ao termo procurado (usando a função *select()* do pacote dplyr). Para selecionar as partes desejadas, utilizou-se os termos "facilita*" e "dificul*", o símbolo do asterisco ao fim das palavras garante que todas as variações serão consideradas na seleção, como por exemplo os termos "facilitador" e "dificultar".

Após o pré-processamento, duas funções do pacote *quanteda* foram utilizadas nas análises, a *textstat_frequency()* para obter a frequência em que os termos aparecem na matriz analisada e a *kwic()*, que permite identificar o contexto imediato de um termo ou conjunto de palavras-chave. Ademais, para melhor visualização dos resultados, a função *ggplot()* foi utilizada para construção de um gráfico com a frequência das palavras e a função *write.xlsx()* foi utilizada para exportar a tabela com o contexto das palavras em uma planilha de excel. O script com o código utilizado se encontra no anexo B.

Considerando que as dimensões quantitativas e qualitativas de análise se complementam, o contexto das palavras foi analisado para a classificação. As categorias "facilita", "dificulta" e "neutro" foram utilizadas para definir o posicionamento dos gestores. De forma que, aqueles que disseram que a Lei dificultou a utilização de dados no setor público, ou trouxeram argumentos a respeito das dificuldades, foram enquadrados na categoria "dificulta", da mesma forma que os que defendem que a Lei facilitou a utilização foram categorizados como "facilita". A categoria "neutros" indica aqueles cujo posicionamento não se enquadra em nenhuma das duas classificações. A apresentação dos resultados, bem como uma análise e discussão dos achados se encontra na próxima sessão.

4.2 Resultados

Em uma dimensão quantitativa, analisar a frequência em que as palavras aparecem no discurso permite extrair *insights* sobre a relevância que tais termos

apresentam. Para responder se, de acordo com a percepção dos gestores, a LGPD é um fator que facilita ou dificulta o uso de dados no setor público, a análise de frequência dos termos "facilita" e "dificulta" demonstra um predomínio do termo "dificulta" e suas variações, sendo "dificulta" com sete ocorrências, "dificultando" com duas e "dificultar", "dificultador" e "dificuldade" com uma ocorrência cada. Já o termo "facilita" aparece quatro vezes e as variações "facilitar" e "facilitador" aparecem uma vez, cada. Como demonstrado no Gráfico 1 abaixo:

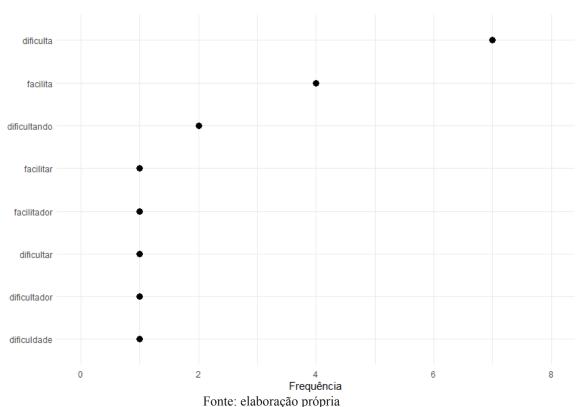


Gráfico 1 - Frequência das Palavras

Desta forma, poderíamos concluir que a predominância dos termos ligados à palavra dificultar exprimem a ideia de que a percepção dos gestores em relação à LGPD e o compartilhamento de dados é negativa. Entretanto, analisar mais de perto o contexto em que as palavras estão inseridas nos permite tirar conclusões mais próximas da realidade.

Abaixo, a tabela 1 demonstra o contexto em que as palavras estão inseridas em cada discurso. A coluna "docname" corresponde às respostas de cada gestor ou gestora,

de 1 a 7, ou seja "G1" corresponde à resposta do primeiro entrevistado, "G2" do segundo e assim por diante. A coluna "keyword" corresponde aos termos encontrados na análise de frequência enquanto as colunas "pre" e "post" indicam, respectivamente, as palavras que aparecem antes e depois da palavra-chave analisada na frase. Já a coluna "pattern" indica a qual dos dois termos utilizados na procura (dificul* e facilita*) corresponde àquela ocorrência. Em seguida os discursos serão analisados de forma mais aprofundada e, em seguida, classificados.

TABELA 1 – Contexto Imediato das Palavras

docname	pre	keyword	post	pattern
G1	Ela	dificulta	um monte até porque ninguém sabe exatamente	dificul*
G1	legislação ruim vamos separar neste momento está	dificultando	porque é muito novo e ninguém sabe	dificul*
G1	você fazer análises muito automatizadas	dificulta	extremamente falando é quase perigoso	dificul*
G2		Facilita	e dificulta Tem que ter assim não	facilita*
G2	Facilita e	dificulta	Tem que ter assim não faz sentido	dificul*
G2	porque agora LGPD e aí acaba	dificultando	por exemplo falando como servidor da (nome do órgão foi omitido)	dificul*
G3	Eu acho que ela	facilita	Respondendo bem objetivamente O grande problema pra	facilita*
G3	em agosto Então eu acho que ela	facilita	respondendo objetivamente mas a operacionalização disso não	facilita*
G3	tá Mas respondendo eu acho que ela	facilita	E é uma toada Mundial né A	facilita*
G4	nas questões internas eu não vejo como	facilitador	ou dificultador eu vejo como uma questão	facilita*
G4	eu não vejo como facilitador ou	dificultador	eu vejo como uma questão de garantir direito	dificul*
G5	ao cidadão eu não vejo isso como	dificuldade	eu vejo isso como ações que são	dificul*
G6	Eu acho que talvez não seja	facilitar	ou dificultar mas seja subsidiar talvez seja	facilita*
G6	acho que talvez não seja facilitar ou	dificultar	mas seja subsidiar talvez seja a melhor	dificul*
G7	Com certeza	dificulta	Eu acho que ela dificulta porque Nós	dificul*
G7	Com certeza dificulta Eu acho que ela	dificulta	porque Nós vivemos no Brasil um negócio	dificul*
G7	precisa de uma lei Mas que ela	dificulta	ela dificulta por causa dessa questão do	dificul*

Fonte: Elaboração própria.

O gestor 1(G1), respondeu objetivamente que a LGPD dificulta o uso de dados no setor público e apresenta três principais argumentos. Primeiro que, apesar de não ser uma legislação "ruim", no momento, ela dificulta por ser "muito novo e ninguém sabe exatamente, como vão ser as jurisprudências da ANPD, como isso vai se vingar". Seu

segundo argumento expõe um problema que considera "crônico de governo" em que "alguém tem uma ideia genial, passa uma lei e ninguém lembra depois que isso custa caro". O gestor questiona os custos de implementação e manutenção advindos da promulgação da Lei, e cita como exemplo a categorização e catalogação das bases de dados, argumentando que precisaria alocar toda a equipe para realizar essa tarefa "ao mesmo tempo eu tenho que tocar uma política pública". Seu terceiro argumento é de que a lei "é incompatível com Analytics", e que devido à influência da GDPR na Lei brasileira, a realização de análises automatizadas com dados dos cidadãos é dificultada. Ainda nesse argumento, o gestor traz uma reflexão sobre o princípio da eficiência, em suas palavras: "A gente vai entrar naquela discussão conceitual constitucional se um princípio pode ser mais forte do que outro e o princípio da proteção do dado pessoal está sendo mais forte do que a eficiência do governo".

O segundo entrevistado defende que independentemente de facilitar ou dificultar, é uma legislação importante e que o governo deve "abraçar essa bandeira e proteger os dados dos seus cidadãos". Entretanto, também traz questionamentos a respeito da implementação da lei, apontando que, como servidor de determinado órgão, vem "sofrendo" com o uso da LGPD como justificativa para negar o compartilhamento de dados entre órgãos da administração pública federal, o que acaba "prejudicando internamente". Em suas palavras:

"É esse descompasso de conhecimento e maturidade na forma como as pessoas e os órgãos encaram. A LGPD apesar de ser velha, assim, em termos de legislação, ninguém sabe bem, nem eu! É dificil ter um entendimento pacífico, a ANPD, recém-criada, vive dando palestras para tentar minimizar esses entendimentos mas ainda acho que tem muito para aprender e amadurecer".

O terceiro entrevistado, G3, também traz reflexões acerca dos desafios para a implementação, apesar de responder que facilita: "Então, eu acho que ela facilita, respondendo objetivamente, mas a operacionalização disso não é fácil." e faz uma comparação com os desafios trazidos pela Lei de Acesso à Informação: "Nós tivemos um desafio dentro da (nome do órgão foi omitido), a própria lei de acesso à informação, que é uma coirmã da LGPD, a própria LAI 12527 e nós ainda, depois de muitos anos, a lei é de 2011, para vocês terem uma ideia. Hoje depois de dez anos, ainda nós temos alguns desafios de implementação da própria política pública dos órgãos."

O gestor 4 defende que não é uma questão de facilitar ou dificultar, e afirma: "eu vejo como uma questão de garantir direito" e que é "melhor do que deixar a critério de cada um decidir de como vai tratar os dados privados das pessoas".

Na quinta entrevista, o Gestor 5 defende que é uma questão de respeito ao cidadão e argumenta que "Não dá para o governo pegar uma base de dados, simplesmente compartilhar e nem querer saber para que aquele dado vai ser utilizado." Se referindo, de forma resumida, à "cultura antiga" que envolve o tema. E que com a LGPD, que instituiu o papel do controlador, o compartilhamento de dados ficou mais seguro, uma vez que

"aquele controlador ele sabe que na medida em que ele entrega o dado, o dado não é mais dele, não está só sob a custódia dele e passa a ser do novo controlador que justificou adequadamente o uso daquele dado e vai comunicar isso ao cidadão(em caso de vazamento)"

e acrescenta que além das preocupações relacionadas aos princípios previstos em lei, isso contribui também para a transparência, "de preferência a transparência ativa". Além disso, ressalta também a importância da privacidade e que antes já havia uma "certa cultura de segurança" para proteger os dados, mas que não se tinha nada relacionado à "cultura de privacidade, que é usar o dado de maneira correta". Nesse sentido, segundo o entrevistado, a LGPD "trás uma luz sobre essas duas dimensões e a gente espera evoluir cada vez mais nesse sentido."

Seguindo a linha de pensamento a respeito da cultura de privacidade, o gestor 6 defende que a lei veio para subsidiar, e não facilitar ou dificultar: "a lei não vem para impedir que você use os dados, ela vem pedindo que você justifique a utilização dos dados". Ademais, defende que uma utilização correta e bem fundamentada dos dados garante benefícios aos cidadãos: (se você) "utilizar (os dados) para agregar valor para o próprio cidadão, como está descrito nas bases que permitem esse tipo de utilização, você tem na verdade, um ambiente mais seguro".

Por fim, na última entrevista, o gestor 7 afirma categoricamente que a LGPD dificulta a utilização de dados na gestão pública, justificando que há no Brasil uma "judicialização da política e da administração". Se referindo ao papel do controlador, ele explica: "Estar com seu CPF na berlinda correndo riscos de ficar suspeito marcado.

Então eu vejo muito medo do gestor na tomada de decisão, porque eles têm medo do tribunal.".

Após a análise final dos argumentos de cada gestor entrevistado, temos o seguinte resultado final:

TABELA 2 – Classificação final

Dificulta	Neutro	Facilita
G1	G4	G3
G2	G5	-
G7	G6	-

Fonte: Elaboração própria.

Conclui-se que três gestores afirmaram ou apresentaram argumentos que corroboram a ideia de que a LGPD dificulta a utilização de dados no setor público, enquanto um defende que a legislação facilita. Três gestores se enquadram na categoria neutro.

5 Discussão

5.1 Embate entre proteção de dados e eficiência

O *caput* do artigo 37 da Constituição Federal de 1988 define os princípios constitucionais da Administração Pública, são eles: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Hely Lopes Meireles (2003, p.102 *apud* DI PIETRO, 2014, p.84) define o princípio da eficiência como:

O que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

No mesmo sentido, Di Pietro (2014) complementa que, de forma prática, o princípio apresenta dois aspectos: no que diz respeito ao modo de atuação do agente público, em que "se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados" e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados.

Durante as entrevistas, demonstradas na seção anterior, um dos argumentos de um dos gestores apontou para um embate entre o princípio da eficiência e a proteção de dados. De forma específica, o argumento trouxe um enfoque na incompatibilidade com Analytics. De acordo com o entrevistado G1, a LGPD dificulta a realização de análises automatizadas com dados dos cidadãos. Em seu artigo 20, a lei define que:

Art. 20 O titular dos dados tem direito a solicitar a revisão de decisões tomadas unicamente com base em tratamento automatizado de dados pessoais que afetem seus interesses, incluídas as decisões destinadas a definir o seu perfil pessoal, profissional, de consumo e de crédito ou os aspectos de sua personalidade.

- § 1º O controlador deverá fornecer, sempre que solicitadas, informações claras e adequadas a respeito dos critérios e dos procedimentos utilizados para a decisão automatizada, observados os segredos comercial e industrial.
- § 2º Em caso de não oferecimento de informações de que trata o § 1º deste artigo baseado na observância de segredo comercial e industrial, a autoridade nacional poderá realizar auditoria para verificação de aspectos discriminatórios em tratamento automatizado de dados pessoais. (BRASIL, 2018)

A questão da revisão em um primeiro momento, foi estipulada juntamente com a necessidade de revisão por pessoa natural, entretanto, tal obrigação foi vetada pela medida provisória Nº 869, de 27 de Dezembro de 2018 com a seguinte justificativa:

"A propositura legislativa, ao dispor que toda e qualquer decisão baseada unicamente no tratamento automatizado seja suscetível de revisão humana, contraria o interesse público, tendo em vista que tal exigência inviabilizará os modelos atuais de planos de negócios de muitas empresas, notadamente das startups, bem como impacta na análise de risco de crédito e de novos modelos de negócios de instituições financeiras, gerando efeito negativo na oferta de crédito aos consumidores, tanto no que diz respeito à qualidade das garantias, ao volume de crédito contratado e à composição de preços, com reflexos, ainda, nos índices de inflação e na condução da política monetária." 8

É fato que com o avanço da quarta revolução tecnológica, a abundância de dados produzidos e as possibilidades de coleta, armazenamento e tratamento desses ativos se multiplicaram significativamente. Entretanto, mecanismos de processamento automático e de Inteligência Artificial, ainda apresentam vieses que podem comprometer a confiabilidade das decisões e reproduzir ou produzir preconceitos desnecessários

É certo que análises automatizadas podem promover a eficiência ao analisar uma grande quantidade de dados em um tempo reduzido. Porém, o princípio, definido no início desta subseção, também considera os resultados provenientes das ações ao tratar como "resultados positivos" ou "melhores resultados". Sendo assim, o risco de produzir decisões com consequências para a população poderia, também, apresentar uma contrariedade ao princípio exposto.

5.2 LGPD e compartilhamento de dados entre órgãos da Administração Pública

No que concerne ao compartilhamento de dados, o conceito de interoperabilidade é fundamental e está intrinsecamente ligado ao princípio da eficiência citado na subseção anterior. A questão se mostra como uma preocupação do governo federal no sentido normativo, visto que é tratado em diversos dispositivos. O decreto 10.046, apresenta a definição de interoperabilidade como a "capacidade de

40

MENSAGEM N° 288, DE 8 DE JULHO DE 2019. BRASIL. Disponível em: Mensagem n° 288 (planalto.gov.br) Acesso em: 18 de fevereiro de 2022.

diversos sistemas e organizações trabalharem em conjunto, de modo a garantir que pessoas, organizações e sistemas computacionais troquem dados" e a própria LGPD, no artigo 25, apresenta a necessidade da Administração Pública de manter os dados em formato interoperável.

No aspecto prático, entretanto, percebe-se que a interoperabilidade ainda não é um conceito internalizado pelas instituições e gestores. Como exemplo disso, durante as entrevistas, o segundo entrevistado, G2, afirmou que uma das dificuldades enfrentadas em relação à LGPD é sua utilização como justificativa para negar o compartilhamento de dados entre órgãos da administração pública federal.

Tal fato apresenta uma interpretação equivocada da lei, uma vez que, em nenhum momento a LGPD coloca imposições ao compartilhamento de forma a proibir ou restringir o compartilhamento de dados. Muito pelo contrário, o compartilhamento é incentivado. O próprio entrevistado argumenta que há um "descompasso de conhecimento e maturidade na forma como as pessoas e os órgãos encaram (a lei)". Essa interpretação equivocada pode ser analisada como uma utilização estratégica do ordenamento, objetivando o atendimento de interesses próprios e a manutenção do status quo. Dados representam poder e o Brasil apresentou um caminho institucional no qual cada órgão instituiu sua própria base de dados, como por exemplo o CPF, Número do Título de Eleitor, Número da carteira de trabalho etc. Em certa medida, compartilhar as bases próprias significa compartilhar poder.

5.3 LGPD e Lei de Acesso à Informação

A transparência é um dos pilares fundamentais das sociedades democráticas. O livre acesso às informações, principalmente de Estado e governos, constitui um ponto de poder dos cidadãos para estabelecer mecanismos de controle e redução de atos de corrupção. No mesmo sentido, a transparência tem um papel primordial para a efetivação da accountability⁹, ao dar visibilidade às informações. Dessa forma, Speck

Abrucio e Loureiro (2004, p. 75 apud Zuccolotto e Teixeira, 2019) definem accountability como "a construção de mecanismos institucionais por meio dos quais os governantes são constrangidos a responder, ininterruptamente, por seus atos ou omissões perante os governados" e propõem sua classificação em três formas: processo eleitoral, controle institucional durante o mandato e regras estatais intertemporais. E completam que a accountability durante o mandato pode ser realizada "pelo controle administrativo das ações estatais".

(2002 *apud* Zuccolotto e Teixeira, 2019) aponta que a transparência é importante porque:

- i) é a base para a prática da accountability;
- ii) é uma ferramenta para combater a má gestão bem como a corrupção;
- iii) promove a confiança pública; e
- iv) possibilita o acesso do cidadão às informações da administração pública

No Brasil, antes de 2011, a questão da transparência era tratada de forma dispersa em diversas legislações, o que abria espaço para interpretações divergentes. Em novembro de 2011, a Lei Nº 12.527 foi promulgada, com o objetivo de garantir o acesso à informação e dispor sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Nessa perspectiva, a LAI representou um importante passo em direção à criação da política de acesso à informação e a efetivação da transparência no país.

Mesmo 11 anos após a promulgação da Lei de Acesso à Informação há dificuldades no que diz respeito à sua implementação, como citado por um dos entrevistados. Tal fato ganhou novos contornos após a entrada em vigor da LGPD.

A Transparência Brasil, associação sem fins lucrativos¹⁰, publicou o relatório "LGPD: Reforço a respostas negativas"¹¹ em dezembro de 2021. A ONG realizou uma análise da base de dados com os pedidos e respostas, realizados no Poder Executivo Federal, por meio da plataforma Fala.Br¹², entre janeiro de 2015 e outubro de 2021. Em termos metodológicos, o relatório informa que a amostra é composta apenas por pedidos cujo texto não continha os termos "LGPD", "Lei Geral de Proteção de Dados" ou "Lei 13.709/2018" nem variações; e pedidos cujo assunto não era "Dados Pessoais – LGPD", mas a resposta dos órgãos considerava a lei. Acrescenta-se ainda que os valores são aproximados, já que consideram apenas demandas disponíveis publicamente.

Relatório "LGPD: Reforço a respostas negativas". Transparência Brasil. Disponível em: <u>LAI e LGPD</u> (transparencia.org.br) Acesso em: 19 de fevereiro de 2022.

Transparência Brasil – Quem somos. Disponível em: <u>Transparência Brasil: QuemSomos</u> (<u>transparencia.org.br</u>) Acesso em: 19 de fevereiro de 2022.

Plataforma Fala.br. CGU. Disponível em: <u>Download de Dados (cgu.gov.br)</u> Acesso em: 19 de fevereiro de 2022.

Como resultado, foram identificados ao menos 1459 pedidos de informação que não tratavam sobre a LGPD, nem a mencionam, e receberam respostas citando a legislação. Do total, 60% das respostas foram classificadas pelos órgãos como "Acesso concedido" e 22% como "Acesso Negado".

A utilização da LGPD como instrumento para negar o acesso às informações caminha na contramão da transparência e demonstra uma utilização estratégica do ordenamento. O objetivo é ampliar a opacidade, o sigilo e um processo desordenado de compartilhamento de dados, dando margem a toda sorte de discricionariedade. Ainda de acordo com o relatório, segue abaixo uma análise mais aprofundada sobre as negativas. A Figura X representa em números a evolução das negativas citando a LGPD. A primeira ocorrência apareceu em 2019. É importante ressaltar, que a LGPD foi promulgada em 2018 e ficou em *vacatio legis* até setembro de 2020, adicionalmente suas sanções só passaram a vigorar a partir de agosto de 2021, conforme contexto explicitado no capítulo 2, seção 2.2 do presente trabalho.

Figura 1 - Evolução das negativas com menção à LGPD

Ano	Negativas com menção à LGPD	Total de negativas do governo federal na base pública	Negativas com menção à LGPD em relação ao total de negativas governo federal
2019	19	7.549	0,25%
2020	119	7.377	1,6%
2021	178	4.827	3,7%

Fonte: Transparência Brasil, 2021

Enquanto em 2019, foram identificadas 19 negativas, em 2021 o número saltou para 178. Entre 2020 e 2021, a proporção em relação ao total de negativas apresentou forte aumento, passando de 1,6% para 3,7%. Em números absolutos, foram 119 negativas em 2020 e 178 em 2021, o que representa um aumento percentual de 49,5%.

Com relação à média de negativas por mês, o levantamento aponta que antes de 18 de setembro de 2020, houve 4,8 negativas citando a LGPD e no período posterior à entrada em vigor da lei, a média aumentou para 17,5 negativas por mês.

O relatório aponta que o órgão que mais mencionou a lei em negativas, durante o período de vigência da LGPD, foi o GSI-PR – Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. Com 49,5% do total de suas respostas negativas justificadas com base na legislação de proteção de dados. Além disso, em uma análise dos termos comuns, o principal argumento para a retenção de informações no órgão foi "a preservação da segurança do presidente da República". A ONG aponta que a justificativa não faz sentido, uma vez que os requerimentos tratam de informações relativas a fatos passados.

Outra análise que cabe destaque é em relação aos pedidos negados pelo Ministério da Saúde que, segundo o relatório, utilizou a LGPD em negativas com maior centralidade que o GSI, principalmente nos pedidos de informação sobre a COVID-19. Um caso emblemático exemplificado é de um pedido de dados sobre casos confirmados de coronavírus entre indígenas da etnia Warao, em que apenas a localização de cada caso poderia ser considerada dado pessoal, enquanto as informações agregadas do número de casos e de óbitos, não.

O falso embate entre LGPD e LAI demonstra utilização estratégica do ordenamento para restringir a transparência e atender a interesses específicos, já que as duas legislações são perfeitamente compatíveis. Ambas apresentam conceitos e definições comparáveis e que podem ser relacionados. Um exemplo é a definição de Informação Pessoal, que a LAI define em seu artigo 4º inciso IV: "informação pessoal: ou identificável;" aquela relacionada pessoa natural identificada complementarmente, em seu artigo 31º, § 1º "As informações pessoais, a que se refere este artigo, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem". Na mesma perspectiva, as definições de Dado Pessoal e Dado Pessoal Sensível na LGPD estão alinhadas e complementam as definições anteriores.

Por fim, Wimmer (2019) apresenta pontos de convergência entre as duas legislações, ao comparar antigos e novos direitos no contexto da aplicação da LGPD ao Poder Público, como obrigações de publicidade e transparência em relação ao tratamento de dados pelos entes públicos são reforçados em diversos pontos da Lei Geral de Proteção de Dados. Além disso, as regras sobre respostas às demandas individuais, conforme art. 18 da LGPD – que dispõe sobre os direitos do titular de obter

informações do controlador em relação aos seus dados tratados, mediante requisição — já encontravam, em certa medida amparo na LAI. A autora também acrescenta que o inciso I do Artigo 23 da LGPD — que dispões sobre o tratamento de dados pessoais pelo poder público e estipula a necessidade de informação clara e atualizada sobre a previsão legal, a finalidade e as práticas utilizadas — representa uma novidade no contexto brasileiro e o caracteriza como uma regra de transparência ativa. Dessa forma, conclui-se que as legislações não se contradizem em nenhum ponto e que, de acordo com a teoria da mudança institucional, a LGPD representou avanços incrementais também no contexto da transparência pública.

6 CONCLUSÃO

O presente trabalho se ocupou em analisar a Governança de Dados no Brasil e as mudanças institucionais que a Lei Geral de Proteção de Dados incluiu no contexto do Governo Federal. Para isso apresentou uma revisão dos dispositivos legais críticos que envolvem a temática, com especial foco na LGPD.

Para entender a aplicação das disposições legais, foram realizadas entrevistas com os gestores do Comitê Central de Governança de Dados do Governo Federal. A partir das entrevistas, a pergunta relacionada à LGPD e seus impactos na Administração Pública Federal no que diz respeito a facilitar ou dificultar a utilização de dados pelo setor público, foi analisada de forma quantitativa e qualitativa.

As análises demonstram como o entendimento da Lei Geral de Proteção de Dados ainda não é unânime por parte dos gestores. Ademais, diversos pontos críticos a respeito da implementação da lei foram pontuados. Considerando que os entrevistados compõem o CCGD, Comitê de referência na temática da governança de dados, é preocupante ponderar que o conhecimento em relação à lei e às interpretações intencionais podem representar uma tendência geral. Como resultado da análise, identificamos que a maioria dos gestores argumentou que a lei dificultou o uso de dados.

A principal conclusão do presente trabalho está relacionada à disparidade entre a realidade, na percepção dos gestores, e a legislação. A Lei Geral de Proteção de Dados, como parte do processo incremental que perpassa a governança de dados no Brasil, reforçou medidas já presentes em ordenamentos anteriores e inovou ao incluir novos procedimentos para o tratamento e utilização dos dados com o objetivo de assegurar a privacidade dos titulares. Em nenhum momento apresenta caráter proibitivo em relação ao compartilhamento e à publicidade de informações. Entretanto, o que chamamos de *interpretação estratégica da lei*, em benefício de outros interesses, tem prejudicado o compartilhamento de dados entre órgãos do setor público e a publicidade de informações via Lei de Acesso à Informação.

7 REFERÊNCIAS

BARBIERI, Carlos. **Governança de Dados: Páticas, conceitos e novos caminhos.** Rio de Janeiro: Alta Books, 2019.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. 70. ed. Lisboa: Persona, 1977.

BRASIL. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL. **Decreto nº 10.046**, de 9 de outubro de 2019. Dispõe sobre a governança no compartilhamento de dados no âmbito da administração pública federal e institui o Cadastro Base do Cidadão e o Comitê Central de Governança de Dados. Brasília: Congresso Nacional, 1938. Disponível em: < <u>D10046 (planalto.gov.br)</u> > Acesso em: 19 de fevereiro de 2022.

BRASIL. **Decreto nº 10.332**, de 28 de abril de 2020. Institui a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1938. Disponível em: <<u>DECRETO Nº 10.332, DE 28</u>
<u>DE ABRIL DE 2020 - DECRETO Nº 10.332, DE 28 DE ABRIL DE 2020 - DOU - Imprensa Nacional (in.gov.br)</u> > Acesso em: 19 de fevereiro de 2022.

BRASIL. **Decreto nº 10.474**, de 26 de agosto de 2020. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Autoridade Nacional de Proteção de Dados e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Brasília: Congresso Nacional, 1938. Disponível em: <D10474 (planalto.gov.br) > Acesso em: 19 de fevereiro de 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.203**, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília: Congresso Nacional, 1938. Disponível em: < <u>D9203 (planalto.gov.br)</u> > Acesso em: 19 de fevereiro de 2022.

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: < <u>L12527 (planalto.gov.br)</u> > Acesso em: 19 de fevereiro de 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.965**, de 23 de abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Disponível em: < <u>L12965</u> (<u>planalto.gov.br</u>) > Acesso em: 19 de fevereiro de 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.709**, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Disponível em: < <u>L13709 (planalto.gov.br)</u> > Acesso em: 19 de fevereiro de 2022.

BRASIL. **Lei nº 5.172**, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: < <u>L5172COMPILADO (planalto.gov.br</u>) > Acesso em: 19 de fevereiro de 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.078**, de 11 se setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: <L8078compilado (planalto.gov.br) > Acesso em: 19 de fevereiro de 2022.

BRASIL. **Mensagem nº 288,** de 8 dejulho de 2019. Justificativa dos vetos à LGPD. Brasília: Congresso Nacional, 1938. Disponível em: <<u>Mensagem nº 288</u> (planalto.gov.br) > Acesso em: 19 de fevereiro de 2022.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO **Estratégia de Governança Digital (2016-2019)**. Disponível em: <<u>revisaodaestrategiadegovernancadigital20162019.pdf (www.gov.br)</u>> Acesso em: 19 de fevereiro de 2022.

BRASIL. **Portaria nº 58**, de 23 de dezembro de 2016. Dispõe sobre procedimentos complementares para o compartilhamento de bases de dados oficiais entre órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União. Brasília: MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO , 1938. Disponível em: <D10474 (planalto.gov.br) > Acesso em: 19 de fevereiro de 2022.

CRAN. Package 'quanteda'. Disponível em: <quanteda: Quantitative Analysis of Textual Data (r-project.org) > Acesso em: 19 de fevereiro de 2022.

Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 27ª edição. São Paulo: Atlas, 2014.

FILGUEIRAS, Fernando; LUI, Lizandro. **Designing Data Governance and Policy - Analyzing data governance in the Brazilian Federal Government.** Brasília, 2021, *no prelo*.

FILGUEIRAS, Fernando; VIRGILIO, Almeida. Governance for the Digital

World: Neither More State nor More Market, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2021.

GOV.BR. **O que é o gov.br?** Define o projeto de unificação dos canais digitais do governo federal. Disponível em: <gov.br - Portal Único do Governo (www.gov.br) > Acesso em: 19 de fevereiro de 2022.

IZUMI, Maurício; MOREIRA, Davi. **O texto como dado: desafios e oportunidades para as ciências sociais.** BIB, São Paulo, n. 86, 2018, p 138-174. outubro de 2018

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. **Explaining Intitutional Change – Ambiguity, Agency and Power**. Cambridge, 2010.

MICHELI, Mariana *et. al.* Emerging models of data governance in the age of datafication. Big Data & Society, 2020.

MOREIRA, Davi; ROCABADO, Mônica. **Text as Data para Ciências Sociais – guia prático com orientações.** Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License, 2021

ONU. A World that Counts: Mobilising the data revolution for sustainable development, Organização das Nações Unidas, 2014.

Transparência Brasil. **LGPD: REFORÇO A RESPOSTAS NEGATIVAS.**Transparência Brasil, 2021.

WIMMER, Mirian. Cidadania, Tecnologia E Governo Digital: Proteção de Dados Pessoais no Estado Movido a Dados. *In*: Comitê Gestor da Internet no Brasil. TIC Governo Eletrônico. Brasil: CGI, 2019. p. 27 – 35.

ZUBOFF, Shoshana. The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for Human Future at the New Frontier of Power. London: Profile Books, 2019. ZUCCOLOTTO, Robson. Transparência: aspectos conceituais e avanços no contexo brasileiro. Brasília: Enap, 2019.

ANEXO A - Roteiro de entrevista

1. Problema

- 1. Como você entende a governança de dados e qual a sua finalidade?
- 2. Quais os problemas que o Comitê Central de Governança de Dados procura enfrentar? O CCGD está atento a políticas que visem ao uso, proteção e qualidade dos dados coletados pelo Governo Federal? Como o CCGD tem atuado nessas frentes?

2. Legislação

- 1. Como você vê a questão da proteção de dados como regulada na LGPD? Ela é um fator que facilita ou dificulta o uso de dados no setor público?
- 2. A governança de dados praticada pelo Governo Federal tem buscado alinhamento com o Marco Civil da Internet? Como?
- 3. Quais são os pontos centrais da Estratégia Brasileira de Governança Digital (EGD) e quais as atribuições do CCGD dentro da estratégia?
- 4. Como CCGD interage com a Lei do Governo Digital (Lei 14129/2021)?
- 5. O Decreto 10.046/2019 tem o objetivo de facilitar o compartilhamento de dados da Administração Pública Federal. Como o CCGD está lidando com esse tema do compartilhamento de dados?

3. Instrumentação da Governança de Dados

- 1. Uma das tarefas do CCGD é definir resoluções que orientem os diferentes órgãos da APF com relação ao processo de coleta, armazenamento, compartilhamento e uso de dados. Como o CCGD tem desempenhado essas tarefas?
- 2. O CCGD emitiu uma resolução definindo a categorização das bases de dados. Qual a importância da categorização das bases de dados e como ela tem sido desempenhada pelos órgãos?
- 3. O CCGD tem acompanhado e monitorado quais bases de dados do Governo Federal têm sido compartilhadas e com quem? A quem cabe esse monitoramento?
- 4. O Governo Federal tem feito parcerias com empresas de tecnologia (Google, Amazon, Facebook, Microsoft, dentre outras) envolvendo o armazenamento e compartilhamento de dados? Por exemplo, contratos de nuvem ou compartilhamento para desenvolvimento de soluções tecnológicas. Qual a finalidade destas parcerias em termos de inovação de serviços públicos e políticas públicas?
- 5. O CCGD tem realizado campanhas junto aos órgãos para orientar o armazenamento, compartilhamento, processamento e uso de dados em serviços públicos e políticas públicas?
- 6. Uma das atribuições do CCGD é deliberar sobre controvérsias quanto ao compartilhamento de dados. Como tem ocorrido essa solução de controvérsias e qual a capacidade do Comitê para lidar com essa questão?
- 7. Um dos pontos mais importantes do Decreto 10.046/2019 é a criação do CBC Cadastro Base do Cidadão. Como tem sido a construção do CBC e que padrões de segurança têm sido adotados para a criação do Cadastro?
- 8. O CCGD tem desenvolvido algum tipo de diálogo ou parceria com a sociedade civil para aprimorar normas e procedimentos operacionais da governança de dados do Governo Federal? Como tem sido essa parceria?

4. Público-alvo e resultados

- 1. Nem sempre é uma tarefa fácil para o gestor de dados dos diferentes órgãos interpretar as normas que organizam a governança de dados. E o compartilhamento de dados pode envolver um risco alto para o gestor. Atuação do CCGD tem contribuído para que os gestores diminuam a percepção de risco de compartilhamento de dados?
- 2. Os gestores de dados têm atuado para fortalecer os mecanismos de coleta e qualificação dos dados?
- 3. Como você avalia o desempenho do CCGD para orientar os processos de coleta, armazenamento, compartilhamento e uso de dados no setor público federal?

ANEXO B - Script análises

```
library(rio) #pacote para utilizar a função import
library(here) #pacote utilizado para referenciar a pasta em que o arquivo está
library(tidytext)
library(dplyr)
library(quanteda) #pacote para calcular a frequência
library(quanteda.textstats)
library(quanteda.textplots)
library(readtex)
library(stringr)
library(openxlsx) #pacote utilizado para exportar as tabelas em .xlsx
library(ggplot2)
#importando o arquivo xlsx com as respostas à pergunta 2.1
lgpd <- import(here("entrevistas/lgpd.xlsx"))
#transformando em um corpus
corp lgpd <- corpus(lgpd$resposta)</pre>
#transformando em tokens
toks_lgpd <- tokens(corp_lgpd, remove_punct = TRUE)
#criando uma DFM (Document Feature Matrix) com os termos procurados
dfmat lgpd dificulta <- dfm(toks lgpd, select = "dificul*")
dfmat lgpd facilita <- dfm(toks lgpd, select = "facilita*")
#contando a frequência dos termos (especificando as 10 top features)
tstat freq1 \leftarrow textstat frequency(dfmat lgpd difficulta, n = 10)
tstat_freq2 <- textstat_frequency(dfmat_lgpd_facilita, n = 10)
#juntando os valores para "dificulta" e "facilita"
total <- bind rows(tstat freq1, tstat freq2)
#colocando em um
gráfico total %>%
 ggplot(aes(x = reorder(feature, frequency), y = frequency)) +
 geom_point(size = 3) +
 ylim(0, 8) +
 coord flip()
 labs(x = NULL, y = "Frequência") +
 theme() +
 theme minimal()
ggsave(plot, filename = here("graficos/", "freq.png"), dpi = 1000, width = 12, height = 7)
#####pegando o contexto das palavras com a função kwic()
contexto_total <- kwic(toks_lgpd, pattern = c("difficul*", "facilita*"), window = 7)
#exportando para arquivos .xlsx
write.xlsx(total, 'total_lgpd.xlsx')
write.xlsx(contexto_total, 'contexto_total_lgpd.xlsx')
```