

Direito, Denise do Carmo; Barros, Valéria Luzia Mota

Working Paper

Estado digital: Dados e políticas públicas no Brasil

Texto para Discussão, No. 3099

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Direito, Denise do Carmo; Barros, Valéria Luzia Mota (2025) : Estado digital: Dados e políticas públicas no Brasil, Texto para Discussão, No. 3099, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, <https://doi.org/10.38116/td3099-port>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/316161>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/2.5/br/>

TEXTO PARA DISCUSSÃO

3099

**ESTADO DIGITAL:
DADOS E POLÍTICAS
PÚBLICAS NO BRASIL**

**DENISE DO CARMO DIREITO
VALÉRIA LUZIA MOTA BARROS**



TEXTO PARA DISCUSSÃO

3099

Brasília, abril de 2025

ESTADO DIGITAL: DADOS E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

DENISE DO CARMO DIREITO¹
VALÉRIA LUZIA MOTA BARROS²

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental e coordenadora de Estudos da Governança e Implementação da Transformação Digital (Cogit) na Diretoria de Estudos do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea). *E-mail:* denise.direito@ipea.gov.br.

2. Pesquisadora bolsista do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Cogit da Diest/Ipea. *E-mail:* valeria.barros@ipea.gov.br.

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Nassar Tebet

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta

LUCIANA MENDES SANTOS SERVO

Diretor de Desenvolvimento Institucional

FERNANDO GAIGER SILVEIRA

**Diretora de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**

LUSENI MARIA CORDEIRO DE AQUINO

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

CLÁUDIO ROBERTO AMITRANO

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**

ARISTIDES MONTEIRO NETO

**Diretora de Estudos e Políticas Setoriais,
de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

FERNANDA DE NEGRI

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

RAFAEL GUERREIRO OSÓRIO

Diretora de Estudos Internacionais

KEITI DA ROCHA GOMES

Chefe de Gabinete

ALEXANDRE DOS SANTOS CUNHA

**Coordenadora-Geral de Imprensa e
Comunicação Social**

GISELE AMARAL DE SOUZA

Ouvidoria: <https://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <https://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2025

Direito, Denise do Carmo

Estado digital : dados e políticas públicas no Brasil / Denise do Carmo Direito, Valéria Luzia Mota Barros. – Brasília, DF: Ipea, 2025. 33 p. - (Texto para Discussão ; n. 3099).

Inclui Bibliografia.

ISSN 1415-4765

1. Dados e Ação Pública. 2. Governo Aberto. 3. Proteção de Dados. 4. Articulação Interfederativa e Intersetorial. I. Barros, Valéria Luiza Mota. II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. III. Título.

CDD 352.130285

Ficha catalográfica elaborada por Elizabeth Ferreira da Silva CRB-7/6844.

Como citar:

DIREITO, Denise do Carmo; BARROS, Valéria Luzia Mota. **Estado digital: dados e políticas públicas no Brasil**. Brasília, DF: Ipea, abr. 2025. 33 p. (Texto para Discussão, n. 3099). DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/td3099-port>

JEL: D73; H83; P55.

DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/td3099-port>

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e ePUB (livros e periódicos).

Acesse: <https://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE	
ABSTRACT	
APRESENTAÇÃO.....	6
REFERÊNCIAS.....	8
1 INTRODUÇÃO.....	9
1.1 Descrição metodológica.....	10
2 ENTRE PROTEÇÃO DE DADOS, TRANSPARÊNCIA E POLÍTICAS PÚBLICAS.....	12
3 GOVERNO ABERTO: TRANSPARÊNCIA E REÚSO DE DADOS.....	18
4 CONCLUSÃO: REFLEXÃO SOBRE DADOS E A REALIDADE BRASILEIRA.....	23
REFERÊNCIAS.....	27
APÊNDICE A.....	33

SINOPSE

Este texto busca compreender a seguinte questão: quais são os principais debates relacionados aos dados quando se pensa em ação pública na literatura brasileira? Para responder à pergunta, foi feita revisão bibliográfica narrativa, considerando textos produzidos que analisaram a questão de dados e governo, focados no Brasil e editados a partir de 2019. Duas questões surgem como centrais na literatura. A primeira está relacionada à importância que os dados possuem no setor público e sua aplicação para o aprimoramento de políticas públicas, bem como para o Estado enquanto produtor e analista de dados. A segunda questão se volta para as análises sobre governo aberto e o uso e reúso de dados públicos nos setores público e privado. O período analisado está marcado por dois acontecimentos, que afloram nos textos: a edição da Lei Geral de Proteção de Dados (2018) e a pandemia de covid-19. Na conclusão são problematizadas algumas das prioridades que essa literatura aponta, sendo considerado que há um subdimensionamento do debate sobre dados no âmbito dos campos da administração pública e da ação pública.

Palavras-chave: dados e ação pública; governo aberto; proteção de dados; articulação interfederativa e intersetorial.

ABSTRACT

This text aims to address the following question: What are the main debates related to data when considering public action in the Brazilian literature? To answer this question, a narrative literature review was conducted, focusing on studies that examine the relationship between data and governance, specifically in the context of Brazil and published from 2019 onward. The analysis reveals two central issues. The first concerns the importance of data in the public sector, its role in enhancing public policies, as well as the role of the State as both a producer and analyzer of data. The second issue revolves around open government and the use and reuse of public data across public and private sectors. The period examined – from 2019 to the present – is marked by two significant events that are prominent in texts from this time: the enactment of the General Data Protection Law (2018) and the Covid-19 pandemic. In conclusion, some of the priorities highlighted by this literature are problematized and critically examined, with an assessment that the debate on data is somewhat underdeveloped, considering the fields of public administration and public action.

Keywords: data and public action; open government; data protection; inter-federative and intersectoral coordination.

APRESENTAÇÃO

Este texto para discussão faz parte de um conjunto que totaliza cinco documentos, os quais são estudos iniciais sobre o processo de pesquisa e avaliação do uso das tecnologias de informação e comunicação, bem como das novas tecnologias digitais no setor público brasileiro. Para marcar o campo a que esses textos para discussão pertencem, foram utilizadas as palavras iniciais “Estado digital” em todos os títulos. Essa escolha é proposital, buscando enfatizar a centralidade do conceito. Nos últimos anos, instituições como a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Banco Mundial têm promovido o uso do termo *transformação digital do Estado* para delimitar o campo de digitalização pública. No entanto, sua origem está fortemente associada a noções de reestruturação administrativa, eficiência e redução de custos,¹ enquanto a melhoria do atendimento aos cidadãos é frequentemente secundarizada. Trata-se de questão conceitual que ainda precisa ser enfrentada, já que o foco apenas em eficiência pode, por exemplo, resultar no aumento da exclusão de grupos tradicionalmente vulnerabilizados e silenciados.

É inegável que adaptar o setor público ao mundo digital exige discussões sobre reorganização de processos de gestão, redução de hierarquias e maior investimento em modelos horizontais, centrados na coordenação e no desenvolvimento de capacidades. Contudo, é essencial assegurar que o desenvolvimento dessa transformação se baseie em princípios éticos e de inclusão social, criando *frameworks* regulatórios robustos que permitam o desenvolvimento sustentável dessa transformação. A tecnologia, por si só, não garante uma gestão efetiva; é necessária uma mudança cultural para torná-la responsiva às necessidades de uma sociedade complexa, diversa e em constante mudança como a brasileira.²

Para abordar o Estado digital e contextualizá-lo na administração pública brasileira, é necessário adotar uma perspectiva sociotécnica. Isso significa que a digitalização do Estado deve ser analisada não apenas como um avanço tecnológico, mas também considerando fatores sociais, como o acesso desigual à internet e as barreiras de letramento digital. Esse olhar requer, entre outros aspectos, análises voltadas à articulação (ou à desarticulação) e à governança interfederativa e intersetorial – temas que surgem de forma preliminar em alguns dos textos para discussão, mas que demandam maior aprofundamento.

Além da dimensão interna de como o Estado incorpora tecnologias e otimiza processos, é essencial compreender como se dá a intermediação do acesso aos serviços e benefícios governamentais e a participação nos próprios processos de decisão e

1. Para mais detalhes sobre esse debate, ver Dunleavy *et al.* (2006).

2. Para se aprofundar no debate sobre digitalização do setor público, ver Terlizzi (2021).

na definição de prioridades no contexto do Estado digital. Devemos considerar aqui o impacto sobre populações vulneráveis, para que a digitalização não amplie ainda mais as desigualdades sociais existentes. Em outras palavras, precisamos entender como a digitalização altera as relações socioestatais. Esse é um ponto de atenção importante para garantir que a migração para o ambiente digital, mediado por redes e dispositivos, não crie novas formas de exclusão ou barreiras de acesso.

É necessário ampliar o debate e avaliar o impacto, nas políticas públicas, dos processos de desinformação e de construção de realidades de nichos – quando se acessam apenas conteúdos que reforçam compreensões limitadas e dificultam a construção de consensos sociais mínimos – que acabam por minar a confiança nas instituições e na própria produção científica. Assim, questões como a participação social, a democratização do acesso a direitos, bem como a transparência da ação pública, devem ser pauta permanente.

Ao reconhecer que o Estado digital não pode ser desenvolvido isoladamente, tem-se como pressuposto que as soluções tecnológicas requerem não apenas uma abordagem integrada, mas também um aprofundamento analítico e o enriquecimento das perspectivas envolvidas. O atual estágio de desenvolvimento tecnológico, por exemplo, depende amplamente de grandes multinacionais de tecnologia – conhecidas como *big techs* –, o que pode gerar novas dependências e riscos relacionados à soberania digital.

A agenda de análise da atuação governamental na realidade mediada pela tecnologia é tema multifacetado, demandando metodologias e abordagens adequadas para compreender a atualidade e contribuir para o debate sobre a consolidação de um Estado digital brasileiro inclusivo e sustentável.

Boa leitura!

Denise Direito

Especialista em políticas públicas e gestão governamental e coordenadora de Estudos da Governança e Implementação da Transformação Digital (Cogit) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea). *E-mail:* denise.direito@ipea.gov.br.

Antônio Brito

Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diest/Ipea. *E-mail:* antonio.brito@ipea.gov.br.

Túlio Chiarini

Analista em ciência e tecnologia do Centro de Pesquisa em Ciência, Tecnologia e Sociedade (CTS) na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset) do Ipea. *E-mail:* tulio.chiarini@ipea.gov.br.

REFERÊNCIAS

DUNLEAVY, P. *et al.* New public management is dead – long live digital-era governance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 16, n. 3, p. 467-494, 2006.

TERLIZZI, A. The digitalization of the public sector: a systematic literature review. **Rivista Italiana di Politiche Pubbliche**, v. 16, n. 1, p. 5-38, 2021

1 INTRODUÇÃO

Dizer que dados são o novo petróleo virou lugar-comum. A frase remete ao fato de que os dados coletados de forma consciente, *i.e.*, quando se preenche um formulário virtual, ou de forma quase involuntária, quando se navega pelas redes sociais, acabam por virar informações valiosas. No mundo privado, ao se aliar dados e modelos estatísticos sofisticados, esses se tornam ativos empresariais, no sentido financeiro/contábil do termo (Sadowski, 2019; Dijck, Poell e Waal, 2018). No entanto, a geração e o uso de dados no setor público têm sido questões menos avaliadas, ou mesmo pensadas, a partir das suas especificidades, sem dar conta da complexidade que abarca o ator Estado enquanto produtor e consumidor de dados. A partir dessa percepção, foi colocada a seguinte questão inicial: quais são os principais debates relacionados aos dados quando se pensa em ação pública na literatura brasileira?

Para buscar respostas iniciais a essa pergunta geral, na primeira parte foi feita uma revisão bibliográfica narrativa, no sentido de compreender quais os principais temas abordados e a tônica que tem sido dada pelas análises sobre dados no Brasil, conforme descrição metodológica ao final dessa seção. Não houve pretensão de esgotar o assunto, mas sim de fornecer uma visão geral que permita compreender os aspectos centrais e as tendências mais discutidas, contribuindo para o aprofundamento do diálogo sobre o tema. Depois ampliamos o olhar, analisando os usos mais comuns de dados do ponto de vista da ação pública, ou seja, qual a necessidade de se acessar dados pessoais para a condução e implementação das políticas públicas. Ao final faz-se uma análise de como a reflexão acadêmica prioriza alguns elementos em detrimento de outros, além da reflexão sobre a necessidade de adensamento analítico e encaminhamento adequado de questões complementares.

O texto se subdivide, além dessa introdução e da conclusão, em duas seções que avaliaram os principais debates identificados na literatura. A primeira seção está mais centrada no debate sobre os usos de dados pelos entes governamentais, capacidades dos atores estatais em lidar com a questão, entre outros. Em função do período analisado, a produção está marcada pela aprovação da Lei de Proteção de Dados (2018) e pela pandemia de covid-19. A segunda seção foca nos debates sobre governo aberto, indicando seus limites e possibilidades. Conclui-se que o atual estágio da produção científica e mesmo legislativa ainda não reflete adequadamente as múltiplas dimensões do dado e sua relação com a gestão pública, indicando a necessidade de um arranjo mais consistente da governança de dados no setor público, que atenda ao planejamento e implementação de políticas públicas e, por conseguinte, encaminhe adequadamente as necessidades da população.

1.1 Descrição metodológica

Com o objetivo de dar resposta inicial, foi realizada uma revisão bibliográfica narrativa sobre o tema. Este tipo de revisão não sistematizada busca descrever o estado da arte de determinado assunto, analisando criticamente quais são as principais abordagens que têm prevalecido no campo em análise, e quais não têm sido priorizadas (Elias *et al.*, 2012; Rother, 2007). Portanto, a proposta deste estudo não é oferecer uma análise exaustiva sobre o tema, mas realizar uma seleção de estudos relevantes, buscando identificar padrões, tendências, lacunas ou perspectivas significativas que contribuam para a compreensão do tema. Dessa forma, foram feitas buscas em portais de periódicos, como o da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), bem como em *sites* de busca utilizando os termos *dados e políticas públicas*, *dados e governança*, *dados e governo*, entre outros termos similares. Foram privilegiados artigos que passaram por revisão de pares, no entanto, foram incluídos determinados artigos que, apesar de não terem passado por revisão, foram citados em várias publicações, apontando para a sua pertinência.

Em função do foco desse estudo, foram priorizados os artigos que analisavam a questão dos dados no território nacional, em língua portuguesa ou não. De igual forma, considerou-se o marco temporal de textos publicados nos últimos cinco anos (a partir de 2019). Ao todo foram identificados 36 textos que atendiam aos critérios estabelecidos e que marcam os principais debates do campo. Em análise inicial, ficou evidente que os artigos, em sua maioria, se dividiam em dois grandes temas: i) debate sobre privacidade e compartilhamento de dados; e ii) os limites e possibilidades do governo aberto. Com um número significativamente menos representativo aparecem alguns poucos textos que analisaram a relação entre dados e políticas públicas. Entendemos que essa falta de representatividade é por si um achado, como exploraremos mais adiante. O quadro 1 apresenta a análise inicial e classificação feita.

QUADRO 1**Áreas temáticas e textos analisados**

Grandes temas	Referências
Proteção de dados e legislação	Bento (2020); Bioni, Silva e Martins (2022); Camara <i>et al.</i> (2021); Cardoso (2022); Oliveira e Araújo (2020); Oliveira e Lanzillo (2021); Fantonelli <i>et al.</i> (2023); Filgueiras, Lui e Veloso (2025); Maciel (2021); Maciel (2023); Reis e Direito (2023); Rocha <i>et al.</i> (2024); Canavez, Santos e Mendes (2022); Sarlet e Molinaro (2023); Sarlet e Ruaro (2021); e Wimmer (2021).
Governo aberto e dados abertos	Avelino, Pompeu e Fonseca (2021); Ruas <i>et al.</i> (2022); Brelàz, Crantschaninov e Bellix (2021); Craveiro, Soletto e Machado (2020); Craveiro, Albano e Soletto (2023); Cristóvam e Hahn (2020); Macedo e Lemos (2024); Madkur e Paletta (2021); Mariani e Lassance (2020); Paulo, Gama e Caliman (2020); Pinho (2021); Possamai e Souza (2020); Salm Junior <i>et al.</i> (2024); e Souza, d'Angelo e Lima Filho (2022).
Outros	D'Alva e Paraná (2024); Filgueiras, Palotti e Nascimento (2022); Junior e Rodriguez (2022); Moreira <i>et al.</i> (2020); Philippi (2023); e Rosa e Frutos (2022).

Elaboração das autoras.

Os critérios para a classificação dos estudos em grandes grupos foram estabelecidos com base em uma análise inicial do conteúdo dos artigos selecionados, focada na identificação de padrões temáticos recorrentes e nos principais focos de discussão abordados na literatura brasileira. Essa análise revelou que há três temas centrais que compõem as análises desse campo no período analisado: proteção de dados pessoais,

o debate sobre governo aberto e, permeando vários dos textos, o uso de dados durante a pandemia de covid-19. Na sequência, aprofundamos as abordagens em cada um desses temas.

2 ENTRE PROTEÇÃO DE DADOS, TRANSPARÊNCIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

A administração pública é uma das maiores produtoras e detentoras de dados do mundo. No entanto, historicamente estes dados eram coletados, (re)processados e muitas vezes descartados, sem produzir grande impacto. Porém, com o avanço das tecnologias da informação, a utilização desses dados tornou-se fundamental. Diante desse contexto, os governos também entenderam que era necessário transformar os dados em informações como forma de se aproximar de realidades complexas e específicas.

As análises sobre o uso de dados no setor público oferecem várias perspectivas, que incluem a atuação pública nos vários níveis governamentais e passam pelas possibilidades de desenvolvimento de análises considerando tanto entes públicos como privados, entre outras. Observa-se, no entanto, que a produção científica nacional teve, nesses últimos cinco anos, foco prioritário no debate sobre proteção de dados pessoais e sensíveis e seus usos pelos entes governamentais. Seguramente, parte da explicação dessa primazia é a própria edição da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) – Lei nº 13.709 – em 2018, que trouxe novas regras para a disponibilização e tratamento de dados.

Os termos *proteção* e/ou *dados pessoais* aparecem textualmente no título de dezesseis (quase 50%) do total de 36 trabalhos analisados, conforme listado na primeira linha do quadro 1. Além da defesa sobre a necessidade da proteção de dados pessoais e sensíveis em função de uma assimetria de poder entre o onipresente Estado e o cidadão, outras questões relevantes são trazidas à baila.

Parte significativa da produção nacional trata do possível conflito entre os dois principais marcos legais sobre uso de dados, ou seja, a Lei de Acesso à Informação (LAI) – Lei nº 12.527 – e a já citada LGPD. A LAI trouxe a transparência como tônica da ação governamental, dados públicos e prestação de contas devem ser fornecidos sempre que demandados, de forma simplificada e que permita e facilite a compreensão da população da ação estatal. Essa norma, além de trazer essas orientações, instituiu um processo de classificação das informações e os tempos de sigilo que adquirem a partir dessa classificação (reservada, secreta, ultrassecreta). Editada quase sete anos depois, a segunda norma, LGPD, é bastante mais detalhada, além de trazer a definição de vários termos, as suas possibilidades/restrições de uso, assim como a instituição de punições claras para

o seu não cumprimento e a criação de uma autarquia federal com o objetivo de zelar pela proteção de dados pessoais (Maciel, 2023).

Grande parte dessa literatura busca dirimir dúvidas e reafirmar que não há conflito entre as duas normas. Trata-se de limitar o poder de um Estado produtor e detentor de grande quantidade de informações pessoais sobre aqueles que vivem no território, que abrangem saúde, educação, emprego, benefícios sociais, renda, entre várias outras áreas. Esse ator possui poder significativo sobre a vida das pessoas, aquilo que Max Weber chama de o monopólio da violência, entendida para além da força física – poder de polícia –, também como o poder de coerção em outros aspectos da vida. Para Bioni, Silva e Martins (2022), a assimetria informacional entre Estado e cidadão faz com que apenas o consentimento simples dado pelos cidadãos ao Estado para uso dos seus dados já não seja suficiente, passa a ser necessário garantir a autodeterminação informativa dos titulares.

O entendimento compartilhado entre a maioria dos autores é que transparência e proteção de dados pessoais não são práticas contraditórias. No entanto, a maioria dos textos analisa a transparência como o modelo de governo aberto, ou seja, aquele que disponibiliza informações públicas, preferencialmente não individualizadas, mas como um conjunto de dados que permita fazer o acompanhamento da ação pública, sem expor dados personificados.

A questão do governo aberto e suas dimensões será tratada na sessão subsequente. Nesse momento, no entanto, é importante compreender que parte dos autores, que chamaremos de pró-proteção, apresenta uma compreensão semelhante, na qual os dados não podem ser disponibilizados ou mesmo compartilhados entre os entes governamentais sem a devida prescrição normativa. Wimmer (2021) resume de forma bastante clara esse ponto:

Assim, a partir do reconhecimento pelo STF de um direito fundamental à proteção de dados pessoais (ADI 6387), decisão subsequente fixou o entendimento de que não há uma autorização irrestrita no ordenamento jurídico brasileiro ao livre fluxo e compartilhamento de dados no âmbito do Poder Público (ADPF 695), e que eventuais usos secundários de dados pessoais, a partir de seu compartilhamento entre diferentes órgãos e entidades, devem levar em consideração elementos como as expectativas razoáveis do titular, a natureza dos dados processados e os possíveis prejuízos a serem suportados pelo titular (Wimmer, 2021, p. 138).

Do ponto de vista jurídico, a juíza Maciel (2023, p. 270) concorda com Wimmer (2021) ao considerar que a LGPD não conceitua adequadamente políticas públicas, trazendo uma visão limitada, já que só se poderia compartilhar dados com as políticas

legalmente instituídas. Observa-se uma certa contradição, já que, apesar de a própria lei estabelecer a necessidade de se manter um formato interoperável³ e estruturado dos dados para compartilhamento, não há previsão legal para acesso aos mesmos sem que haja uma legislação específica. Como avaliado na seção 4, isso acarreta limites para a adequação e melhoria de políticas públicas.

Deve-se salientar também que a compreensão majoritária e de viés jurídico é que o compartilhamento indevido de dados gera efeitos de responsabilização e penalização dos agentes públicos por ato de improbidade administrativa (Maciel, 2023). Na perspectiva do direito, as tecnologias e o uso massivo de dados consolidam a instituição de novas legislações e novos direitos que reafirmam a proteção de dados pessoais e o direito à autodeterminação informativa (Canavez, Santos e Mendes, 2022).

A pandemia de covid-19 também marca a produção científica desse período. A principal questão abordada também se relaciona ao uso de dados pessoais, considerando dados da localização dos celulares móveis como sendo uma informação sensível. O debate gira em torno da proteção de dados *vis-à-vis* a crise sanitária advinda com a pandemia. Os dados seriam usados para se fazer o controle dos contatos sociais e aglomerações populacionais que se mostraram nocivos à saúde naquele momento. Apesar do debate comum, as decisões governamentais foram distintas. A Espanha, por exemplo, autorizou o uso dos dados (Campillo, 2023); já no Brasil, o entendimento da justiça foi que, mesmo perante a situação sanitária, não havia autorização para o uso dessas informações (Wimmer, 2021).

Do ponto de vista mais da execução de políticas públicas, Rocha *et al.* (2024) analisam seis pontos críticos que seriam impedimentos para se chegar a interoperabilidades de bases com preservação de dados pessoais. De forma resumida, são considerados os seguintes itens: i) *compliance* com a legislação de proteção de dados; ii) oferta de mecanismos de segurança dos dados (mecanismos contra vazamento de dados); iii) indeterminação do interesse público como motivador do processo de acesso aos dados; iv) falta de transparência no uso e na manipulação dos dados; v) o direito de acesso aos dados; e vi) a confiança no Estado (evitar autoritarismo). Os autores entrevistaram um conjunto de especialistas e gestores de políticas públicas e concluíram que, perante o atual quadro normativo, há restrição à construção mais eficiente de políticas públicas para a disponibilização de serviços públicos mais desburocratizados e o uso adequado de dados pessoais. Faz-se necessário um rearranjo do campo,

3. A definição de interoperabilidade, conforme o Institute of Electrical and Electronics Engineers Standard Computer Dictionary, é: “a capacidade de dois ou mais sistemas ou componentes trocarem informações e utilizarem as informações trocadas” (IEEE, 1990, p. 114, tradução nossa).

tanto em termos legislativos quanto processuais, além da adequada preparação dos agentes públicos para analisar os riscos envolvidos nas transações.

Apesar de nosso foco ser no Brasil, é interessante observar que alhures esse debate também está ocorrendo. Hulin (2022), por exemplo, analisa questões similares do uso de dados no Canadá, mais especificamente na província de Quebec. Para a autora, é necessário reconciliar a proteção e exploração de dados pessoais, já que na prática esses processos têm se revelado contraditórios e, conseqüentemente, evidenciam uma certa ineficácia normativa, considerando as restrições impostas. Nas palavras da autora:

De forma mais ampla, o recurso à propriedade também parece não se adequar bem ao paradigma da partilha de dados: como aplicar um direito exclusivo e de natureza fundamentalmente individualista a um banco de dados resultante de um processo de partilha (mutualização) entre diferentes atores e cuja essência é fundamentalmente coletiva, ou mesmo de interesse geral? (Hulin, 2022, p. 52, tradução nossa).⁴

O papel dos atores estatais também foi considerado por outros autores. Filgueiras e Lui (2023) analisam a criação, em 2019, do Comitê Central de Governança de Dados (CCGD), cujo objetivo era resolver conflitos e criar linhas mestras para o armazenamento e compartilhamento de dados dentro do governo. O estudo também aponta que, na percepção dos entrevistados, os normativos possibilitam interpretações ambíguas, sem que haja incentivos claros para o compartilhamento de dados, e a atuação do comitê acaba sendo bastante limitada e restrita a melhorias incrementais. Observa-se que os agentes públicos têm aversão ao risco em casos de precariedade normativa, com a previsão de severas punições como as apontadas por outros autores (Wimmer, 2021; Maciel, 2023).

O impacto da LGPD nos níveis subnacionais também foi alvo de análise por Filgueiras, Lui e Veloso (2025). Foram analisadas legislações de quinze estados, além do Distrito Federal, que tiveram como inspiração o texto federal da LGPD. Identificou-se que as normas estão substantivamente mais voltadas para *compliance*. O foco está no controle e procedimentos burocráticos, em especial das controladorias, e menos vinculado aos direitos dos cidadãos e/ou às formas de participação dos cidadãos nas definições sobre a proteção dos dados – práticas que poderiam trazer abordagens mais adequadas para o controle do uso dos dados. Além disso, analisou-se que são tímidos e/ou pouco elaborados os enunciados voltados para atividades típicas de uso de dados

4. Texto original: *Plus largement, le recours à la propriété semble également mal se prêter au paradigme de la mutualisation des données : comment appliquer un droit exclusif et de nature fondamentalement individualiste à une banque de données issue d'un processus de mutualisation entre différents acteurs et dont l'essence est fondamentalement collective, voire d'intérêt général ?* (Hulin, 2022, p. 52).

pela gestão pública, interoperabilidade, estrutura de compartilhamento, descentralização da atividade pública, disseminação e acesso, bem como transparência pública.

Há também avaliações sobre o processo de produção e análise de dados. De um lado está a produção nacional de estatísticas e uso de dados a partir do desenvolvimento de nuvens e *data warehouse* próprios e, do outro, a adoção de um *outsourcing* via empresas privadas ou organismos internacionais. Como analisado por D’Alva e Paraná (2024), no Brasil, essas questões tiveram diferentes desdobramentos durante os últimos governos. Ao analisarem a atuação específica do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), os autores relatam que, durante o governo de Jair Bolsonaro, o instituto assinou um memorando de entendimento (*memorandum of understanding* – MoU) com a Organização das Nações Unidas (ONU) para a implementação de projetos como o *Regional hub for big data*, da United Nations Global Platform. O projeto, que tinha como agente desenvolvedor de serviços e soluções a empresa Microsoft Research, passaria a produzir, analisar e fornecer dados e soluções. Caberia ao governo o repasse dos dados coletados para essa plataforma, ficando ao Estado o papel de contratador de soluções oferecidas pelas empresas. Esse modelo acabou sendo rejeitado pela atual administração, tanto pela dependência que se geraria em relação às empresas, quanto pela perda de governança sobre o processo.

Optou-se por investir no modelo de desenvolvimento de competências próprias do IBGE, por ter sido considerada uma forma de garantir sustentabilidade – mantendo séries históricas, por exemplo –, não ficando à mercê de uma mudança de posição de empresas e suas perspectivas de negócios. Como resumem os autores:

Por um lado, a abordagem da Plataforma Global da ONU induz a cooperação com o setor privado dentro de uma estrutura de plataformização para estatísticas oficiais na região e, por outro, dentro do IBGE, o desenvolvimento interno independente de estatísticas com novas fontes de dados e demandas por uma nova legislação indica contramovimentos de proteção com o objetivo de garantir o livre acesso aos dados e a autonomia do [Instituto Nacional de Estatísticas – *National Statistics Office*] NSO. Ambos os movimentos visam controlar o capital informacional, o que buscam realizar através da mobilização de capitais simbólicos – “confiança” e “bem público” (D’Alva e Paraná, 2024, p. 7, tradução nossa).⁵

5. Texto original: *On the one hand, the UN Global Platform approach induces cooperation with the private sector within a platformisation framework for official statistics in the region, and on the other, within IBGE, in-house independent development of statistics with new sources of data and demands for a new legislation indicates protective counter-movements aiming to secure free data access and NSO’s autonomy. Both movements aim to control informational capital, which they seek through the mobilization of symbolic capitals – ‘trust’ and ‘public good’* (D’Alva e Paraná, 2024, p. 7).

TEXTO para **DISCUSSÃO**

O caso aqui destaca o fato de que o Estado não possui acesso aos dados privados coletados pelas *big techs*. No entanto, paradoxalmente, essas empresas teriam acesso aos dados públicos coletados pelo Estado. Trata-se de um processo de “fechamento” dos dados do/para o poder público, que passaria a ser gerador de dados a serem repassados para o domínio de entes privados para a concentração do processamento de dados pessoais em algumas grandes empresas internacionais (Verdegem, 2024).

Poucos estudos focaram nas possibilidades, usos e governança adequada dos dados. Sarlet e Molinaro (2023), por exemplo, abordaram as dificuldades operacionais para se garantir a transparência da ação governamental. Os autores apontam que, para transformar dado em informação, é necessário enfrentar a desordem informacional causada pela abundância de dados, construindo-se arquiteturas informacionais que considerem o caráter contextual da informação, ou seja, o fato de que cada um interpreta de uma forma específica a organização das informações.

Observa-se que, do ponto de vista metodológico, a grande maioria dos estudos são revisões bibliográficas e alguns lançam mão de entrevistas com especialistas, mas nenhum dos textos que analisam a realidade brasileira firmaram o cidadão como unidade de análise. Esse foi o caminho adotado pela autora francesa Apouey (2024), que, por meio de uma abordagem qualitativa, entrevistou diretamente usuários do sistema de saúde francês, demonstrando que há alta aceitação de compartilhamentos de dados que repercutam na melhoria do atendimento.⁶

Seguramente esse também é um caminho necessário para a produção científica nacional, qual seja, entender até que ponto a população é avessa ao uso dos seus dados, como efetivamente ela compreende os riscos e os benefícios das iniciativas que usam seus dados e até que ponto está disposta a compartilhar suas informações.

6. Em Bénédicte Apouey (2024), por meio de uma abordagem qualitativa, a autora entrevistou diretamente usuários do sistema de saúde francês, demonstrando que há alta aceitação por compartilhamentos de dados que repercutam na melhoria do atendimento. Ela perguntou sobre o oferecimento de um serviço hipotético, mas que usaria de forma intensiva os dados existentes em várias bases de dados. O mote seria compreender o interesse dos usuários por serviços inovadores e a aceitação ou não do uso de dados pessoais identificados. Os resultados demonstram que mais de 70% apoiam a oferta de serviços e benefícios que usam as bases de dados de saúde. À medida que o nível de escolaridade aumenta, o interesse diminui, chegando a 53%. Pessoas com saúde mental pior ou com mais problemas de saúde tendem a apoiar mais a oferta de serviços que utilizem o cruzamento de dados. Há também diferença de entendimento considerando classe social. As pessoas de classe mais alta são mais críticas e menos interessadas nos serviços. No entanto, esse mesmo segmento é o que mais utiliza os dispositivos *self-tracking*, que consistem em dispositivos que monitoram batimentos cardíacos, pressão arterial e emitem alerta em situação de atenção, por exemplo.

Observamos que, em um olhar panorâmico sobre os dados que tratam de proteção e transparência, o conjunto da literatura pode ser resumido em dois grupos: de um lado, a clara defesa da transparência com o uso de informações agregadas (não individualizadas); do outro, o *advocacy* pela proteção de dados, em um arranjo legislativo e procedimental pouco receptivo ao compartilhamento de dados dentro do serviço público, com elevada possibilidade de punição no caso de compartilhamento julgado indevido. No entanto, poucos são os autores que olham para as políticas públicas que tratam de questões complexas, ou seja, aquelas que possuem múltiplas causas e dimensões, sendo que essa é questão incontornável se queremos atender ao cidadão em suas necessidades específicas, conforme analisaremos na seção 3.

Na sequência, avançamos na compreensão de como os dados são utilizados pelo setor público a partir da política de governo aberto, explorando as práticas de transparência, reúso de dados e sua integração nas políticas públicas para promover uma governança mais eficiente e participativa.

3 GOVERNO ABERTO: TRANSPARÊNCIA E REÚSO DE DADOS

Outro grande tema recorrente que emerge da pesquisa realizada é a discussão sobre governo aberto e dados abertos. Esses debates exploram como a transparência, o acesso à informação e a reutilização de dados podem transformar a gestão pública e fortalecer a interação entre governo e sociedade, ou mesmo ser fator de combate à corrupção. O conceito de governo aberto vem se consolidando como uma tendência global desde 2009, tendo sido incorporado em programas e iniciativas governamentais de vários países (Paulo, Gama e Caliman, 2020). Meijer, Curtin e Hillebrandt (2012) definem governo aberto como um processo de abertura governamental que objetiva aumentar a transparência, permitindo que os cidadãos monitorem e influenciem as decisões públicas por meio do acesso a informações e à participação em arenas de tomada de decisão. Ou seja, é uma forma de ação pública negociada entre os atores envolvidos com a produção e consumo de dados e informações⁷ governamentais (Pinho, 2021; Ruas *et al.*, 2022; Souza, d'Angelo e Lima Filho, 2022).

7. Dados e informações, embora frequentemente tratados como sinônimos, apresentam diferenças conceituais importantes, especialmente em áreas como a tecnologia da informação, onde essa distinção é essencial para compreender processos e sistemas. Os dados podem ser definidos como representações brutas de fatos ou eventos em sua forma primária, que, isoladamente, podem não possuir significado ou contexto. Por outro lado, informações são o resultado da organização e processamento desses dados, transformando-os em algo que faça sentido e que possa ser utilizado para gerar conhecimento e apoiar a tomada de decisões (Davenport e Prusak, 1998).

TEXTO para DISCUSSÃO

Uma das formas pela qual o governo aberto se manifesta é a disponibilização de dados abertos governamentais, os quais são definidos como

dados acessíveis ao público, representados em meio digital, estruturados em formato aberto, processáveis por máquina, referenciados na internet e disponibilizados sob licença aberta que permita sua livre utilização, consumo ou cruzamento, limitando-se a creditar a autoria ou a fonte (Decreto nº 8.777 de 11 de maio de 2016).

Ou seja, os dados abertos governamentais são bases públicas disponibilizadas de forma ativa para reutilização pela sociedade, sem restrições legais ou econômicas, permitindo acesso direto por sistemas automatizados. Portanto, os dados abertos são reconhecidos como os principais impulsionadores da implementação de governos abertos.

Conforme aponta Ruvalcaba-Gómez (2019), o governo aberto é mais do que transparência, trata-se de uma nova forma de governança pública, na qual a informação pública é vista como uma prioridade coletiva de todos os cidadãos. O relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) de 2019 (OECD, 2019) reforça essa visão, recomendando que os governos usem os dados estrategicamente para fortalecer sua relação com a população, para aprimorar os seguintes aspectos: a qualidade dos serviços públicos, a eficácia dos gastos por meio de práticas éticas e a garantia de uma gestão segura e eficiente dos dados. Essas ações visam promover tanto um quadro de confiança pública quanto a entrega de políticas eficazes.

À vista disso, o uso de dados tornou-se essencial para o aprimoramento das políticas públicas, fortalecendo as práticas de políticas públicas baseadas em evidências (PPBEs). As PPBEs utilizam análises empíricas e técnicas estatísticas para reduzir a incerteza nos processos decisórios, fundamentando as ações em informações reais e verificáveis. Dessa forma, o uso interno de dados e o compartilhamento de informações entre os setores do governo promoveria uma administração mais eficiente e aumentaria o impacto positivo das políticas na sociedade (Chun *et al.*, 2010; Avelino *et al.*, 2021; Pinheiro, 2022; Reis e Direito, 2023).

Chama a atenção a prioridade que o governo aberto adquiriu no debate internacional. Por exemplo, a pesquisa com o termo *data and government* na base de periódicos da Capes, mesmo restringindo a busca a artigos revisados por pares a partir de 2019, traz no título a questão de governo aberto em mais de trezentos artigos. O tema ganhou destaque na última década, sendo que dois textos tem centralidade nesse debate, visto que são referências constantes, a saber: *Benefits, adoption barriers and myths of open data and open government* (Janssen, Charalabidis e Zuiderwijk, 2012),

citado por mais de 2.000 artigos, que buscou identificar os benefícios, as barreiras e os mitos na adoção de dados abertos governamentais; e *A systematic review of open government data initiatives* (Attard *et al.*, 2015), citado por mais de 1.000 pesquisas, o qual realizou uma revisão sistemática das iniciativas de dados governamentais abertos, avaliando os métodos de publicação desses dados e os obstáculos que impedem sua implementação. Esses trabalhos amplamente referenciados têm papel significativo na construção teórica do campo.

No Brasil, esse assunto também tem ganhado força, especialmente, após a adesão do país ao Open Government Partnership (OGP) em 2011. Desde então, o país tem desenvolvido uma série de planos e compromissos que abrangem diversas áreas de governo aberto. A acessibilidade às informações foi amparada pela Lei de Acesso à Informação. Esta legislação e o Decreto nº 8.777 de 11 de maio de 2016, o qual instituiu a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal, foram marcos para o país ao garantir o direito dos cidadãos a informações de órgãos públicos, promovendo transparência e um controle social efetivo das ações do governo (Brelàz, Crantschaninov e Bellix, 2021; Craveiro, Albano e Soletto, 2023).

Além da LAI, outras iniciativas foram desenvolvidas e implementadas para fortalecer o governo aberto no Brasil. A Rede Nacional de Governo Digital (Rede Gov.br), por exemplo, centraliza informações e serviços digitais, facilitando o acesso aos serviços públicos. Além disso, há ferramentas de dados abertos, como o Portal da Transparência, o qual possibilita à população acompanhar o uso dos recursos públicos e participar ativamente na aplicação dos fundos governamentais, e o Portal Brasileiro de Dados Abertos, que disponibiliza dados em formatos acessíveis e reutilizáveis (Avelino, Pompeu e Fonseca, 2021).

Conforme Souza, d'Angelo e Lima Filho (2022) e Chun *et al.* (2010), o conceito de governo aberto fundamenta-se em três pilares. O primeiro pilar, a transparência, refere-se à disponibilização de informações sobre ações governamentais de forma acessível e clara para o cidadão, promovendo assim uma maior responsabilização. O segundo, a participação cidadã, que abrange o envolvimento ativo dos cidadãos nos processos decisórios e na formulação de políticas públicas. Esse envolvimento permite que o governo aproveite os *insights*, ideias e experiências coletivas, levando a uma melhor eficácia governamental e qualidade da tomada de decisões. Já o terceiro pilar é a colaboração, que busca incentivar a cooperação entre o governo, a sociedade civil e o setor privado, bem como a cooperação em todos os níveis de governo. O objetivo é de desenvolver soluções inovadoras e criar um ciclo de retroalimentação, onde a transparência fomenta a participação, que por sua vez gera uma governança mais eficiente e responsiva. Além disso, os autores também analisaram os fatores que podem incentivar

o uso de dados governamentais abertos pelos cidadãos, destacando que os fatores mais relevantes incluem a facilidade de uso percebida, a motivação e a confiança nas instituições governamentais (Souza, d'Angelo e Lima Filho, 2022).

No que diz respeito a estudos mais recentes sobre o tema, destaca-se o artigo *Effects of predictors of citizens' attitudes and intention to use open government data and government 2.0* – de Souza, d'Angelo e Lima Filho (2022) –, que analisa os efeitos de oito fatores que influenciam as atitudes dos cidadãos em relação ao governo aberto e como essas atitudes afetam sua intenção de utilizar os dados abertos no Brasil. Os autores destacam que seis preditores principais – facilidade de uso, utilidade, motivação intrínseca, satisfação política, confiança no governo e intensidade do uso da internet – incentivam o uso dos dados governamentais abertos pelos cidadãos. Observaram também que a utilidade percebida e a facilidade em utilizar os dados abertos são influenciadas por fatores como educação, renda e região. Os autores concluem que os brasileiros não possuem poder suficiente para exercer controle social por meio de dados abertos, e que é necessário que os gestores públicos e políticos enfrentem os gargalos existentes para estimular o engajamento dos cidadãos.

Ademais, conclui-se da análise da literatura que, no campo analítico sobre governo aberto, dois tópicos se destacam: a transparência e o reúso de dados. A transparência é a tônica da maior parte da literatura sobre governo aberto. A transição da transparência passiva, na qual as informações somente são fornecidas mediante solicitação, para uma transparência ativa, em que os dados são disponibilizados de forma proativa pelo governo, é vista como um avanço essencial para aumentar a *accountability*, o combate à corrupção e a confiança pública, pois permite que os cidadãos acessem informações de maneira mais rápida e eficiente.

Mariani e Lassance (2020) avaliam o uso de dados para dar transparência para políticas públicas. Os autores analisam uma das principais políticas do governo, o Programa Bolsa Família, evidenciando a importância da transparência ativa para fortalecer a governança do programa, argumentando que o uso de práticas de governo aberto foi crucial para aumentar o valor público da política. O controle social foi consideravelmente facilitado graças ao aumento da disponibilização de informações, que permitiu que a sociedade monitorasse a implementação da política mais de perto.

Outro tema abordado, embora menos explorado na literatura sobre governo aberto, é o reúso de dados. Basicamente, esse termo refere-se à reutilização de informações públicas para diversos fins, como o desenvolvimento de novos serviços, a promoção de inovação tecnológica e o monitoramento de políticas públicas. Segundo Craveiro, Soletto e Machado (2020), o reúso de dados abertos possui o potencial de gerar valor

público, pois permite que a sociedade civil participe ativamente na cocriação de soluções para problemas públicos, fortalecendo a colaboração entre governo e sociedade e aprimorando a prestação de serviços governamentais.

Apesar dos avanços, o compartilhamento e o reúso dos dados ainda enfrentam limites estruturais e desafios institucionais no Brasil. Entre as principais barreiras que comprometem a capacidade de utilização dessas informações de forma eficaz pela sociedade está a falta de padronização dos dados, aliada a questões de acessibilidade e à qualidade dos dados fornecidos. Além disso, no contexto interno, muitos gestores públicos ainda carecem de capacitação técnica e não estão plenamente integrados à cultura de uso de dados na tomada de decisões (Craveiro, Soletto e Machado, 2020).

Outro desafio persistente, conforme Possamai e Souza (2020), são as *áreas cinzentas*. O termo é usado pelos autores para se referir às ambiguidades e incertezas jurídicas que surgem na prática de implementação da Lei de Acesso à Informação e políticas de dados abertos, conforme comentado na seção anterior. Essas *áreas cinzentas* são causadas por normas infralegais ou práticas que não estão claramente estabelecidas na legislação, o que gera interpretações divergentes sobre quais informações devem/podem ser disponibilizadas. Isso pode, portanto, resultar em restrições indevidas ao acesso de dados que, em teoria, deveriam ser abertos e acessíveis, criando obstáculos à transparência e à reutilização legal de informações públicas.

Outra barreira é a denominada *brecha digital*, que impede que uma parcela considerável da população, especialmente os grupos mais vulneráveis, acesse e utilize os dados abertos, limitando a universalização dos benefícios proporcionados pela abertura de dados e exacerbando as desigualdades sociais. Mesmo entre aqueles que têm acesso à internet, a falta de habilidades técnicas necessárias para acessar e interpretar os dados disponíveis se torna um entrave adicional, o que restringe a plena participação cidadã, dificultando o potencial democrático de divulgação de tais informações (Pinho, 2021; Avelino, Pompeu e Fonseca, 2021).

Meijer, Curtin e Hillebrandt (2012) fazem um contraponto à visão positiva da maior parte da literatura ao mencionarem alguns efeitos negativos do governo aberto, que estariam relacionados a uma transparência excessiva. Entre esses efeitos, destaca-se que essa superabundância de transparência pode reduzir a confiança pública, pois ao expor falhas contínuas e problemas do governo, pode gerar um sentimento negativo na população, levando à deslegitimação das ações governamentais. Outro efeito negativo que pode surgir é a ineficiência potencial. Segundo os autores, a transparência poderia tornar os gestores mais avessos a riscos, prejudicando a discussão e deliberação

de processos internos. Por fim, o excesso de transparência poderia comprometer a segurança nacional e a privacidade se informações sensíveis fossem divulgadas.

Observa-se que grande parte dos artigos foca na discussão do reúso de dados no contexto de inovação externa, avaliando como empresas e organizações da sociedade civil, por exemplo, podem utilizar os dados abertos para criar soluções, serviços e produtos. No entanto, é menos explorado o potencial dos dados para aprimorar as políticas públicas, isto é, a sua utilização e reúso dentro do próprio governo (Possamai e Souza, 2020).

As duas seções anteriores demonstraram os principais debates relacionados aos dados e à administração pública no Brasil. No entanto, como observamos, ainda há lacunas que necessitam de uma análise mais densa, até mesmo como forma de influenciar o processo decisório e a construção de soluções mais adequadas. Algumas questões, como a melhoria da gestão pública, a criação de políticas informadas por evidências, a participação social nos processos decisórios, entre outras, são temas que permanecem insuficientemente explorados na literatura.

A título de conclusão, é feita uma análise preliminar e exploratória de algumas dessas questões que aparecem pouco elaboradas, mas cujo encaminhamento poderia melhorar as soluções de políticas públicas.

4 CONCLUSÃO: REFLEXÃO SOBRE DADOS E A REALIDADE BRASILEIRA

A partir da revisão feita, a questão inicialmente colocada – quais são os principais debates relacionados aos dados quando se pensa em ação pública na literatura brasileira? – apresenta, de forma resumida, os seguintes pontos principais: i) necessidade de se proteger o cidadão e seus dados de usos indevidos ou de relações assimétricas; ii) transparência como aspecto fundamental para o combate à corrupção, mas também como mecanismo de boa gestão pública; e iii) governo aberto como uma forma de governança pública que produz benefícios e reduz custos com o compartilhamento de dados e informações.

Quando se analisa a prática do governo federal do ponto de vista do governo aberto, chama atenção o vínculo dessa agenda com o órgão de controle central, a Controladoria-Geral da União (CGU), entidade responsável pela formulação e execução dos planos de ação nacionais para a instituição do governo aberto e pela gestão de boa parte dos processos (Craveiro, Soletto e Machado, 2020). Observa-se que esse arranjo foi bem-sucedido em várias frentes, já que, quando comparado a outros países

latino-americanos, o Brasil se destaca, tendo uma das maiores plataformas de dados abertos da região (Rosa e Frutos, 2022).

No entanto, conforme já problematizado nos níveis subnacionais (Filgueiras, Lui e Veloso, 2025), esse arranjo institucional pode reforçar essa política como prática de *compliance* e controle público, em detrimento a um reforço do uso de dados para a melhoria de política públicas e para o atendimento adequado das necessidades da população. A CGU tem entre seu rol de atividades a análise e auditoria da ação estatal e sua conformidade com as leis.⁸ Essa abordagem orientada ao controle burocrático e à conformidade pode reduzir a importância dos outros pilares fundamentais do governo aberto, como a participação cidadã e a colaboração ativa entre governo e sociedade.

Nesse sentido, Varella, Oliveira e Moesch (2017) destacam a importância da interoperabilidade e do compartilhamento de dados entre órgãos públicos para aumentar a eficiência administrativa. No entanto, os autores ressaltam que o Brasil ainda está atrasado nessa prática devido à resistência de alguns setores governamentais e obstáculos como cultura organizacional tradicional, falta de treinamento adequado para servidores públicos e medo de perda do controle sobre as informações. Essa falta de coordenação impede que o setor público utilize integralmente os dados disponíveis para diagnosticar problemas sociais com mais precisão, planejar políticas e monitorar resultados.

Nesse ponto, devemos retornar ao debate levantado na seção 2. A literatura apontou que a questão da proteção dos dados pessoais está bastante sedimentada. A tecnologia trouxe novos direitos, que buscam preservar a proteção ao cidadão e conferir a ele o direito à determinação do tratamento e manipulação feito com os seus dados. Como pode-se observar pelo levantamento da legislação brasileira – apêndice A –, o Brasil aborda legislativamente essa questão desde 1988, quando da promulgação da Constituição Federal. As primeiras normas davam mais ênfase a uma transparência ampla da ação governamental, depois ganham maior relevo as formulações sobre governo aberto, os padrões abertos que permitam a interoperabilidade, o acesso a dados coletados pelos governos e, por fim, um arcabouço legislativo que parametriza

8. Conforme consta no sítio eletrônico do órgão: “a Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão do governo federal responsável pela defesa do patrimônio público e pelo incremento da transparência na gestão, por meio de *ações de controle interno, auditoria pública, correição, ouvidoria e prevenção e combate à corrupção*. A CGU também exerce, como órgão central, a supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno, o Sistema de Correição (Siscor), o Sistema de Ouvidoria (SisOuv) e o Sistema de Integridade Pública (Sipef) do Poder Executivo federal, prestando a orientação normativa necessária” (disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/institucional>; acesso em: 2 out. 2024; grifo nosso).

o uso de dados, com a instituição de normas mais claras para a proteção de dados pessoais e sensíveis.

Do ponto de vista da gestão pública e do campo de políticas públicas, é necessário que o debate se adense e, de igual forma, se avance nas práticas governamentais. Por óbvio, não se trata de ignorar o poder estatal face ao cidadão, e as possibilidades de abuso de poder ou de desvio de finalidade a partir da manipulação indevida e excessiva de dados pessoais e sensíveis.

No entanto, faz-se necessário problematizar os limites atuais impostos – seja por normas, seja por questões culturais e/ou práticas arraigadas – a partir da literatura sobre políticas públicas adequadas a problemas complexos. Conhecidos como *wicked problems*,⁹ são vulnerabilidades sociais que, para serem solucionadas ou mitigadas, necessitam perpassar vários campos de políticas, como o econômico, o social, moradia, relacionados ao meio-ambiente, entre outros. Caso clássico é o combate à pobreza e às desigualdades sociais e econômicas. Os determinantes para se chegar a essa situação de exclusão não se restringem à falta de recursos/renda, mas estão associados a inúmeros outros fatores, como a falta de acesso a serviços de saúde e educação, assim como estão vinculados a outros tipos de vulnerabilidade social, como a falta de acesso a estruturas e redes de emprego, ou ativos diversos – humanos, físicos, financeiros e sociais (Sen, 2000; Marques, 2010).

Problemas complexos demandam políticas intersetoriais e articuladas pelas várias esferas de governo (Bronzo, 2010; Moreno, 2007; Cunill-Grau, 2014; Bichir, 2011). Esse aspecto apresenta desafios para a coordenação de políticas, já que as competências dos entes federados – estados, municípios e União – são por vezes justapostas, sobrepostas ou não possuem nenhum ponto de contato (Arretche, Vazquez e Gomes, 2012). É necessário efetivar mecanismos que propiciem atuação em rede, com compartilhamento de responsabilidades, recursos e, por conseguinte, dados e informações sobre os vários públicos.

Além dos aspectos intersetoriais, os problemas complexos tendem a ter causas e consequências diferentes a partir das características étnico-socioculturais dos indivíduos. O conceito interseccionalidade, inicialmente cunhado por Crenshaw (2002), identifica que há sistemas múltiplos de opressão – raça, classe social, condições físicas, moradia – que, ao serem somados, estruturam processos de exclusão e discriminação

9. O termo *wicked problems* foi inicialmente cunhado por Rittel e Webber (1973), que apontaram que problemas sociais têm múltiplos fatores e dependem de como o problema é enquadrado para se compreender quais atores deverão ser envolvidos para a sua solução, a qual será sempre parcial em função da sua própria complexidade.

específicos. Assim, um homem branco, por razões históricas e por valorizações culturais, terá posição privilegiada em um processo de escolha para cargos de comando, quando comparado com mulheres negras (Viana e Tokarski, 2019).

Apesar da extensa literatura apontando para a necessidade de ações intersetoriais e/ou coordenadas, na prática esse patamar de integração tem se mostrado difícil de ser alcançado. A fragmentação das políticas públicas tem sua explicação, em parte, na lógica governamental baseada em ações departamentalizadas. Conforme ressaltou Peters (2005), as burocracias tendem a trabalhar de forma não integrada a outros ministérios ou até mesmo com outras estruturas de seus próprios ministérios. Na realidade, existe uma competição até mesmo do ponto de vista orçamentário, que acaba por incentivar atuações estanques e não integradas de solução de problemas.

Trata-se de enfrentar a questão incontornável que é a necessidade de acesso, análise e uso de dados que estão dispersos nas mais variadas bases e nos diferentes entes federativos antes de a política pública estar prevista em normativo (abertura atualmente prevista). Isso porque o processo de prospecção, análise e formulação precede o de normatização e implementação. É necessário elaborar arranjo institucional, devendo ser considerada a participação da sociedade de forma efetiva, que permita a aprovação, o compartilhamento e o uso de dados de forma responsável.

A tecnologia deveria ser um elemento incentivador desse processo de integração e de intercâmbio de informações para a compreensão plena das vulnerabilidades enfrentadas pelos cidadãos. É evidente que, no centro dessas iniciativas, estão os dados dos cidadãos, incluindo-se os pessoais. Não há como identificar quais são as pessoas que devem ser atendidas por políticas intersetoriais e interfederativas, nas quais suas múltiplas vulnerabilidades e sistemas de opressão se entrelaçam, sem conhecer essa pessoa nominalmente.

De igual forma, a governança estatal para coletar, organizar, utilizar e proteger dados de maneira eficiente também merece análises mais detalhadas. Discussões futuras devem se ater aos temas apontados, mas também alinhar o debate do uso de dados com questões como soberania de dados, capacidades estatais, bem como o impacto das novas tecnologias, a exemplo da inteligência artificial, para as políticas públicas de transformação digital do Estado.

REFERÊNCIAS

APOUEY, B. Que penser des services exploitant les données de santé ? L'avis des adhérents d'une mutuelle en France. **Revue européenne des sciences sociales**, v. 62, n. 1, p. 129-164, 2024.

ARRETCHE, M.; VAZQUEZ, D.; GOMES, S. As relações verticais na federação: explorando o problema da descentralização e da autonomia. In: ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV; Fiocruz, 2012. p. 145-171.

ATTARD, J. *et al.* A systematic review of open government data initiatives. **Government Information Quarterly**, v. 32, n. 4, p. 399-418, out. 2015.

AVELINO, D. P. de; POMPEU, J. C.; FONSECA, I. F. da. **Democracia digital**: mapeamento de experiências em dados abertos, governo digital e ouvidorias públicas. Brasília: Ipea, jan. 2021. (Texto para Discussão, n. 2624). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10440/1/td_2624.pdf.

BENTO, L. V. Critérios de ponderação entre o direito de acesso a informações públicas e o direito à proteção de dados pessoais: lições a partir do modelo espanhol. **Revista da CGU**, v. 12, n. 22, p. 184-195, jul-dez. 2020.

BICHR, R. M. **Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais**: o caso do Programa Bolsa Família. Tese (Doutorado) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP), Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

BIONI, B. R.; SILVA, P. G. F. da; MARTINS, P. B. L. Intersecções e relações entre a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e a Lei de Acesso à Informação (LAI): análise contextual pela lente do direito de acesso. **Revista da CGU**, v. 1, p. 8-19, 2022.

BRELÀZ, G. de; CRANTSCHANINOV, T. I.; BELLIX, L. Open Government Partnership na cidade de São Paulo e o programa São Paulo Aberta: desafios na difusão e institucionalização de uma política global. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 1, p. 123-137, jan-mar. 2021.

BRONZO, C. Intersetorialidade, autonomia e território em programas municipais de enfrentamento da pobreza: experiências de Belo Horizonte e São Paulo. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 35, p. 119-159, jul.-dez. 2010.

CAMARA, M. A. A. *et al.* Internet das coisas e blockchain no Sistema Único de Saúde: a proteção dos dados sensíveis diante da Lei Geral de Proteção de Dados. **Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário**, v. 10, n. 1, p. 93-112, 2021.

CAMPILLO, L. P. La tecnología de localización aplicada a la investigación científica: el cumplimiento normativo en torno a la protección de datos personales. **Revista de Derecho Político**, n. 117, p. 311-340, 14 jul. 2023.

CANAVEZ, L. L.; SANTOS, I. B. M.; MENDES, D. S. T. Vigilância, proteção de dados e privacidade: o reconhecimento de novos direitos fundamentais na sociedade da informação. **Revista de Direito, Governança e Novas Tecnologias**, v. 8, n. 1, p. 68-86, jan.-jul. 2022.

CARDOSO, O. V. Acesso à informação e proteção de dados pessoais: convergências e divergências. **Revista da ESDM**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 7-18, 2022. Disponível em: <http://revista.esdm.com.br/index.php/esdm/article/view/192/156>.

CHUN, S. A. *et al.* Government 2.0: making connections between citizens, data and government. **Information Polity**, v. 15, n. 1-2, p. 1-9, 4 ago. 2010.

CRAVEIRO, G. da S.; ALBANO, C. S.; SOLETTI, J. S. Demanda por dados abertos governamentais: um estudo com dados do Ministério da Saúde brasileiro, antes e ao longo da pandemia de covid-19. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 28, 2023.

CRAVEIRO, G. da S.; SOLETTI, J. S.; MACHADO, J. A. S. Um balanço da demanda de dados abertos no Brasil. **Internet e Sociedade**, v. 1, n. 2, p. 273-296, dez. 2020.

CRENSHAW, K. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Revista Estudos Feministas**, v. 10, n. 1, p. 171-188, jan. 2002.

CRISTÓVAM, J. S. da S.; HAHN, T. M. Administração pública orientada por dados: governo aberto e infraestrutura nacional de dados abertos. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, v. 6, n. 1, p. 1-24, jan.-jun. 2020.

CUNILL-GRAU, N. La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: un acercamiento analítico-conceptual. **Gestión y política pública**, Cidade do México, v. 23, n. 1, p. 5-46, jan. 2014.

D'ALVA, O. A.; PARANÁ, E. Official statistics and big data in Latin America: data enclosures and counter-movements. **Big Data & Society**, v. 11, n. 1, p. 1-16, jan.-mar. 2024. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/20539517241229696>.

DAVENPORT, T. H.; PRUSAK, L. **Working knowledge**: how organizations manage what they know. Boston: Harvard Business School Press, 1998.

DIJCK, J. van; POELL, T.; WAAL, M. de. **The platform society**: public values in a connective world. Nova York: Oxford University Press, 2018.

ELIAS, C. S. R. *et al.* Quando chega o fim? Uma revisão narrativa sobre terminalidade do período escolar para alunos deficientes mentais. **SMAD: Revista Electrónica en Salud Mental, Alcohol y Drogas**, v. 8, n. 1, p. 48-53, 2012.

FANTONELLI, M. dos S. *et al.* Organization and management of sensitive personal health data in electronic systems in countries with implemented data protection laws, lessons to Brazil: a brief systematic review. **Computer Law & Security Review**, v. 51, p. 105872, 2023.

FILGUEIRAS, F.; LUI, L. Designing data governance in Brazil: an institutional analysis. **Policy Design and Practice**, v. 6, n. 1, p. 41-56, 2023.

FILGUEIRAS, F.; LUI, L.; VELOSO, M. T. T. A gramática institucional da proteção de dados e da privacidade no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 68, n. 1, e20220169, 2025. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/6mfKF9YqcnmJQJr7yz7XfDJ/?lang=pt>.

FILGUEIRAS, F.; PALOTTI, P.; NASCIMENTO, M. *Policy design* e uso de evidências: o caso da plataforma Gov.br. *In*: KOGA, N. M.; MELLO, P. L. de M. P.; PINHEIRO, M. M. S. (Org.). **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil**: conceitos, métodos, contextos e práticas. Brasília: Ipea, 2022. p. 521-550.

HULIN, A.-S. La gouvernance des données en droit civil québécois : comment (re)concilier protection et exploitation des données personnelles ? **Revue Internationale de Droit Économique**, v. t.XXXVI, n. 3, p. 39-61, 2022.

IEEE – INSTITUTE OF ELECTRICAL AND ELECTRONICS ENGINEERS. **IEEE standard computer dictionary**: a compilation of IEEE standard computer glossaries. Nova York: IEEE, 1990.

JANSSEN, M.; CHARALABIDIS, Y.; ZUIDERWIJK, A. Benefits, adoption barriers and myths of open data and open government. **Information Systems Management**, v. 29, n. 4, p. 258-268, 2012.

JUNIOR, R. R. da S.; RODRIGUEZ, D. L. Mineração de dados: um olhar instigante de possibilidades e aplicações para órgãos da administração pública federal. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 73, n. 3, p. 451-478, jul.-set. 2022.

MACEDO, D. F.; LEMOS, D. L. da S. Open government data: maturity diagnosis model for quality data published on the web. **Em Questão**, Porto Alegre, v. 30, e-132617, 2024.

MACIEL, C. F. S. Lei de Acesso à Informação no governo federal: um balanço dos seus oito anos de vigência. **Revista de Direito da Administração Pública**, p. 21, 2021.

MACIEL, R. A. de C. Considerações sobre a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD, sua aplicação ao poder público e o compartilhamento de dados pessoais pelos órgãos públicos. **Revista Judicial Brasileira**, Brasília, v. 3, p. 257-284, jul.-dez. 2023.

MADKUR, F. N.; PALETTA, F. C. Transparência digital na informação pública: infoética. **Boletim do Arquivo da Universidade de Coimbra**, v. 34, n. 2, p. 69-89, dez. 2021.

MARIANI, C. B.; LASSANCE, A. Uma governança orientada por diretrizes de governo aberto aprimora o valor público de programas governamentais? **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 71, n. especial, p. 34-56, dez. 2020.

MARQUES, E. **Redes sociais, segregação e pobreza**. São Paulo: Editora Unesp, 2010.

MEIJER, A.; CURTIN, D.; HILLEBRANDT, M. Open government: connecting vision and voice. **International Review of Administrative Sciences**, v. 78, n. 1, p. 10–29, 2012.

MOREIRA, F. M. *et al.* A qualidade na recuperação de dados governamentais: um estudo sobre dados de políticas públicas na internet. **Perspectivas em Ciência da Informação**, v. 25, n. 2, p. 103-132, jun. 2020.

MORENO, O. M. C. Transversalidad y coordinación de las políticas de Estado en el federalismo. *In*: CONCURSO DEL CLAD SOBRE REFORMA DEL ESTADO Y MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 20. Caracas: CLAD, 2007.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **The path to becoming a data-driven public sector**. Paris: OECD Digital Government Studies; OECD Publishing, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/059814a7-en>.

OLIVEIRA, A. C. S. de; ARAÚJO, D. da S. O compartilhamento de dados pessoais dos beneficiários do auxílio emergencial à luz da Lei Geral de Proteção de Dados. **Liinc em Revista**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, e5318, dez. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.18617/liinc.v16i2.5318>.

OLIVEIRA, F. A. de; LANZILLO, A. S. da S. Estado, novas tecnologias e proteção de dados pessoais como direito fundamental. **Revista de Direito, Governança e Novas Tecnologias**, v. 7, n. 1, p. 92-107, jan.-jul. 2021. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistadgnt/article/view/7901>.

PAULO, J. de S.; GAMA, J. de R.; CALIMAN, D. R. Gestão de dados abertos governamentais: do modelo à prática. **Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade**, Salvador, v. 10, n. 3, p. 188-206, set.-dez. 2020.

PETERS, B. G. Concepts and theories of horizontal policy management. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10., 2005, Santiago, Chile. **Anais...** Santiago: CLAD, 2005. p. 18-21.

PHILIPPI, J. H. M. Transformação digital e urgência da cultura de dados na administração pública brasileira. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, v. 10, n. 1, e232, jan.-jun. 2023.

PINHEIRO, M. M. S. Políticas públicas baseadas em evidências: um modelo moderado de análise conceitual e avaliação crítica. *In*: KOGA, N. M.; MELLO, P. L. de M. P.; PINHEIRO, M. M. S. (Org.). **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil**: conceitos, métodos, contextos e práticas. Brasília: Ipea, 2022. p. 58-84.

PINHO, M. D. C. Dados abertos governamentais: usuários e apropriações sociais no Brasil. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 25, p. 33-41, 25 fev. 2021.

POSSAMAI, A. J.; SOUZA, V. G. de. Transparência e dados abertos governamentais: possibilidades e desafios a partir da Lei de Acesso à Informação. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 12, n. 2, abr.-jul. 2020.

REIS, F. T.; DIREITO, D. do C. Dados pessoais e políticas públicas: o que revelar e o que preservar? **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, v. 12, n. 1, e121623, 2023.

RITTEL, H. W. J.; WEBBER, M. M. Dilemmas in a general theory of planning. **Policy Sciences**, v. 4, p. 155-169, jun. 1973.

ROCHA, N. A. de *et al.* Critical points for the processing of personal data by the government: an empirical study in Brazil. **Computer Law & Security Review**, v. 54, 106023, set. 2024. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S026736492400089X?via%3Dihub>.

ROSA, J. M.; FRUTOS, E. L. Ciencia de datos en salud: desafíos y oportunidades en América Latina. **Revista Médica Clínica Las Condes**, v. 33, n. 6, p. 591-597, nov. 2022.

ROTHER, E. T. Systematic literature review X narrative review. **Acta Paulista de Enfermagem**, v. 20, p. 5-6, 2007.

RUAS, P. *et al.* **Governo aberto**: transparência e dados abertos. Brasília: Enap, 2022.

RUVALCABA-GÓMEZ, E. Datos abiertos como política pública dentro del Gobierno abierto. **Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la Administración y las Políticas Públicas**, v. 3, n. 2, p. 99-116, 2019.

SADOWSKI, J. When data is capital: datafication, accumulation, and extraction. **Big Data & Society**, v. 6, n. 1, jan.-jun. 2019. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/2053951718820549>.

SALM JUNIOR, J. F. *et al.* Padrão de dados abertos em compras e contratações públicas: uma construção colaborativa. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 28, n. 2, e230175, 2024.

SARLET, G. B. S.; MOLINARO, C. A. Notas sobre arquitetura informacional em face dos dez anos de vigência da Lei de Acesso à Informação (LAI) no cenário brasileiro. **Espaço Jurídico Journal of Law**, Joaçaba, v. 24, n. 2, p. 213-236, 2023.

SARLET, G. B. S.; RUARO, R. L. A proteção de dados sensíveis no sistema normativo brasileiro sob o enfoque da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) – L. 13.709/2018. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 26, n. 2, p. 81-106, maio-ago. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v26i22172>.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOUZA, A. A. C. de; D'ANGELO, M. J.; LIMA FILHO, R. N. Effects of predictors of citizens' attitudes and intention to use open government data and government 2.0. **Government Information Quarterly**, v. 39, n. 2, 101663, abr. 2022.

VARELLA, M. D.; OLIVEIRA, C. G.; MOESCH, F. Salto digital nas políticas públicas: oportunidades e desafios. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 7, n. 3, dez. 2017.

VERDEGEM, P. Dismantling AI capitalism: the commons as an alternative to the power concentration of Big Tech. **AI & Society**, v. 39, p. 727-737, 2024.

VIANA, R. R.; TOKARSKI, C. P. Burocracia representativa: uma (re)produção de desigualdades de gênero e raça no setor público federal? **Revista NAU Social**, v. 10, n. 19, p. 65-84, 2019.

WIMMER, M. Limites e possibilidade para o uso secundário de dados pessoais no poder público: lições da pandemia. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 11, n. 1, p. 123-142, abr. 2021. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/7136>.

APÊNDICE A

QUADRO A.1

Evolução legislativa brasileira sobre uso de dados

Ano	Legislação/evento	Destques
1988	Constituição Federal de 1988	Estabelece o direito de acesso à informação pública e a gestão da documentação governamental.
2009	Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência)	Exige a divulgação, em tempo real, de informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira.
2011	Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011)	Institui o Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC); penalidades pelo descumprimento (art. 33).
2013	Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013)	Responsabiliza empresas por atos lesivos contra a administração pública nacional ou estrangeira.
2014	Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014)	Define princípios para o uso da internet no Brasil, incluindo proteção de dados e interoperabilidade.
2015	Padrões e-Ping de Interoperabilidade	Padrões de interoperabilidade entre sistemas eletrônicos do governo federal (última atualização em 2018).
2015	Lei nº 11.111/2015	Estabelece procedimentos de acesso às informações sigilosas produzidas por entes públicos.
2016	Portal de Dados Abertos (Decreto nº 8.777/2016)	Cria a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal.
2018	Lei da Melhoria dos Processos Administrativos (Lei nº 13.726/2018)	Institui o ConectaGov para promover a interoperabilidade entre sistemas administrativos.
2018	Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) – Lei nº 13.709/2018	Regula o tratamento de dados pessoais e prevê sanções para quem violar a privacidade dos usuários.
2022	Emenda Constitucional nº 115/2022	Garante o direito à proteção de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, na Constituição Federal.

Elaboração das autoras.

Obs.: Azul – legislação/ações governamentais relacionadas a transparência de dados; alaranjado – legislação/ações governamentais que abordam os dois aspectos; e rosa – legislação/ações governamentais relacionadas a proteção de dados pessoais.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Ana Clara Escórcio Xavier

Everson da Silva Moura

Revisão

Alice Souza Lopes

Amanda Ramos Marques Honorio

Barbara de Castro

Cláudio Passos de Oliveira

Clícia Silveira Rodrigues

Denise Pimenta de Oliveira

Nayane Santos Rodrigues

Olavo Mesquita de Carvalho

Reginaldo da Silva Domingos

Susana Sousa Brito

Yally Schayany Tavares Teixeira

Jennyfer Alves de Carvalho (estagiária)

Katarinne Fabrizzi Maciel do Couto (estagiária)

Editoração

Anderson Silva Reis

Augusto Lopes dos Santos Borges

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniel Alves Tavares

Danielle de Oliveira Ayres

Leonardo Hideki Higa

Capa

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Projeto Gráfico

Aline Cristine Torres da Silva Martins

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Ipea – Brasília

Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C

Centro Empresarial Brasília 50, Torre B

CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF

Missão do Ipea
Qualificar a tomada de decisão do Estado e o debate público.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO