

A implementação da LGPD nas capitais brasileiras.

LIZANDRO LUI

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS/EBAPE

MOACIR CEZAR SANTOS

FGV EPPG ESCOLA DE POLÍTICAS PÚBLICAS E GOVERNO

GABRIELA CANDIDO FERREIRA

FGV EPPG ESCOLA DE POLÍTICAS PÚBLICAS E GOVERNO

IZABELLA VIEIRA

FGV EPPG ESCOLA DE POLÍTICAS PÚBLICAS E GOVERNO

THAYNA GOMES ROSA

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS - CPDOC

Agradecimento à órgão de fomento:

Os autores agradecem o apoio da Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal para o financiamento da presente pesquisa (Processo n. 00193-00002202/2023-34).

A implementação da LGPD nas capitais brasileiras.

Introdução

O avanço de tecnologias disruptivas tem impactado a sociedade, a qual tem testemunhado novas dinâmicas políticas e de poder, utilizando dados como *inputs* para que sistemas computacionais tomem decisão e realizem tarefas de maneira autônoma quando humanos interagem com elas ou a partir delas. Dessa forma, os dados passaram a ser um ativo valioso na contemporaneidade (Madison, 2020) e a construção de plataformas digitais para oferecimento de serviços (públicos e privados) entraram em voga nos últimos anos. Esse conjunto de dados pessoais, fundamentais para a construção de plataformas online, serviços de inteligência artificial, projetos voltados às *smart cities* e serviços diversos, são de vital importância para organizações públicas e privadas. Sendo, assim, a inovação que avança com as tecnologias digitais é dependente da extração de dados como requisito para o funcionamento das aplicações desenhadas para atingir um ou mais objetivos (Filgueiras; Lui; Veloso, 2024, p. 5).

No setor público os dados podem ser utilizados para melhorar a qualidade dos serviços públicos ofertados à população, como fonte de informação para tomada de decisões e formulação de políticas públicas, pois permite a construção de soluções de acordo com dados específicos de cada pessoa, tornando às políticas públicas mais céleres, eficientes e individualizadas. Essas vantagens destacam o potencial transformador do governo digital e como a governança de dados é essencial nesse processo. Esse processo denota que a transformação digital muda a cultura organizacional e as práticas burocráticas no relacionamento com as partes interessadas (Mergel; Edelmann; Haug, 2019). Essa mesma percepção é compartilhada por Filgueiras e Silva (2022), dado que os autores afirmam que governos em todo o mundo estão formulando políticas e governança de dados para estabelecer as regras do jogo, criar os mecanismos regulatórios necessários para lidar com a crescente *dataficação* da sociedade a fim de resolver os dilemas de ação coletiva embutidos no uso de metodologias de big data.

Portanto, a nova era tecnológica tem impactado na dinâmica social e administrativa de instituições públicas e privadas, “essas tecnologias mudam a abordagem sobre gestão pública, configurando uma realidade na qual cidadãos, empresas e demais organizações querem ter acesso cada vez mais rápido e fácil ao governo (Guimarães; Medeiros, 2005, p. 1 cujo efeito enseja um grande volume de informações sensíveis. Nesse sentido, os governos de todo mundo têm acesso a um número sem precedentes de dados pessoais dos cidadãos, isso inclui identidade, dados biométricos, condição de saúde, dados genéticos, sigilo fiscal, preferências políticas, convicção religiosa, orientação sexual, identidade de gênero, dentre outros tantos exemplos, muitos dos quais, com gravíssimas implicações na vida das pessoas e de entidades.

Diante desse cenário, a proteção de dados tornou-se o assunto do momento, essencial para preservação da integridade e confiabilidade do espaço digital, incidentes sobre vazamentos de informações, ataques cibernéticos e uso indevido de dados pessoais são recorrentemente noticiados mundo afora. Infere-se, pois que a governança de dados é um elemento chave na evolução das políticas públicas através do governo digital. A garantia da segurança e privacidade das informações dos cidadãos é fundamental no estabelecimento de uma relação de confiança e transparência entre o governo e a população, motivada por questões de privacidade, segurança e garantia dos direitos individuais e coletivos. Para Doneda (2006, p. 15), “essa força expansiva marca

igualmente a evolução do tratamento da privacidade pelo ordenamento jurídico. Nesse sentido, o maior ponto de referência é sua caracterização como direito fundamental.” Não é sem razão, que a Constituição Federal de 1988 erigiu à condição de direito fundamental à proteção de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, nos termos do inciso LXXIX do artigo 5º, Cláusula Pétrea.

Esse movimento de proteção de dados pessoais é inspirado em inúmeros tratados e diplomas internacionais que influenciaram entidades públicas e privadas pelo mundo, ensejando uma ação coletiva, com o propósito de reconfigurar a governança desse conjunto de dados, no Brasil, a promulgação da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), em 2018, representou um marco normativo do estabelecimento de parâmetros e diretrizes gerais nesse campo. A norma está espelhada em diplomas legais europeus, precisamente, *General Data Protection Regulation* (GDPR), que influenciou inúmeros países na elaboração de normas locais de proteção de dados, sob pena de serem impedidas de realizar comércio com o Bloco Econômico (Filgueiras e Almeida, 2020).

Nesse contexto, a presente pesquisa se propõe a investigar, em nível local, como ocorreu o processo de regulamentação da Lei Geral de Proteção de Dados pelas prefeituras das capitais brasileiras, com foco na compreensão dos desafios, práticas e impactos da governança de dados. Estudos realizados sobre a temática, Filgueiras, Lui e Veloso (2024) identificaram um conjunto de conflitos organizacionais na esfera federal quando em 2020-2021 a União buscou construir seu Comitê Geral de Governança de Dados (CCGD). Os conflitos identificados eram muito voltados à falta de uma clareza institucional a respeito da governança de dados, o que gerava problemas de ação coletiva. Os autores também demonstraram que os decretos estaduais e municipais voltados à regulamentação da LGPD em âmbito local no Brasil passaram a privilegiar um controle burocrático da aplicação da política, sem se preocupar com critérios como preservação da privacidade do cidadão, uso dos dados para a construção de políticas públicas ou suporte para projetos voltados às cidades inteligentes. No que tange à pesquisa realizada, verificou-se que os órgãos de controle burocrático, como controladorias municipais e procuradoria jurídica, assumiram papel importante em relação aos arranjos de governança de dados em âmbito local. Não raro, o controlador do município ou a figura do Procurador estão listados como Coordenadores dos comitês municipais de governança de dados e, por outro lado, verifica-se reduzido espaço para a presença da sociedade civil, terceiro setor e iniciativa privada (Filgueiras, Lui e Veloso, 2024).

A presente pesquisa propõe uma análise sobre o desenho da política pública de governança de dados nas capitais brasileiras com o objetivo de compreender como os entes locais estavam desenvolvendo suas próprias estratégias de governança de dados e implementando a LGPD, principalmente no que tange aos direitos de proteção e privacidade de dados dos cidadãos e uso desses dados para as políticas públicas. Para atingir esses objetivos, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com múltiplos atores diretamente envolvidos na estratégia de implementação da política pública de proteção de dados, incluindo, representantes do poder público municipal, do setor privado e da sociedade civil, a fim de capturar diferentes perspectivas das partes interessadas.

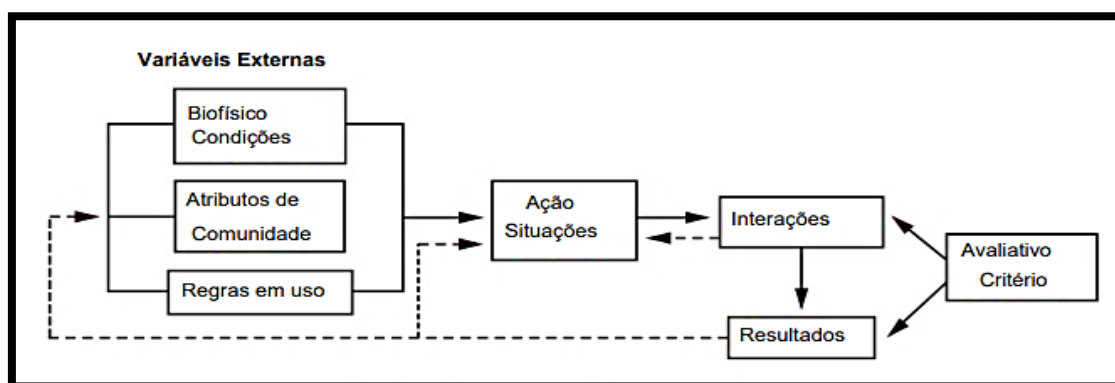
Como referencial teórico usamos o *Quadro de Análise Institucional - O Institutional Analysis and Development Framework* (IAD) de Elinor Ostrom. Trata-se de uma abordagem teórica reconhecida por sua capacidade de avaliação dos arranjos institucionais, a qual parte da premissa de que instituições importam e têm a capacidade de influenciar comportamentos.

Teoria

O Framework de Análise e Desenvolvimento Institucional (IAD), elaborado por Elinor Ostrom e sua equipe de colaboradores (Polski; Ostrom, 1999; Araral; Amri, 2016), “germinou dentro do programa de investigação desenvolvido por Vincent Ostrom sobre a organização da governança metropolitana nas décadas de 1950 e 1960. Voltada para a compreensão das instituições e do processo de interação estratégica entre atores e organizações na tomada de decisões, é uma teoria reconhecida como um instrumento de análise de políticas públicas. “A estrutura IAD evoluiu significativamente ao longo do tempo.” (Cole; 2014, p. 4). Nessa teoria o ator numa situação pode ser pensado como um único indivíduo ou como um grupo que funciona como um ator corporativo. O termo “ação” nesse sentido, refere-se aos comportamentos aos quais o indivíduo ou grupo atuante atribui um significado subjetivo e instrumental (Ostrom, 2011).

Na abordagem do IAD, a rede política e arena de ação são elementos fundamentais por se tratar de uma análise essencialmente institucional, concentrando-se nas regras (Silva Filho *et al.*, 2014; Filgueiras; Silva, 2022; Cole, 2014). Elinor Ostrom foi laureada vencedora do Prêmio Nobel de Economia em 2009, juntamente com Oliver Williamson (Baiardi, 2011). Segundo Capelari, Araújo e Calmon (2017), três pontos representam o eixo central do quadro de análise institucional e são fundamentais para compreender o modelo IAD Framework: “(1) a situação de ação e seus elementos internos, (2) os fatores exógenos que influenciam diretamente à situação de ação e (3) elementos adicionais como as interações, resultados e critérios de avaliação dos resultados e a realimentação.

Figura 1. Quadro de Análise Institucional



Fonte: Ostrom, 2011.

A estrutura IAD “representa os processos institucionais por uma série de caixas dentro das quais estão localizadas diferentes determinantes ou processos causais”. (McGinnis, 2019, p. 5), com o objetivo de melhor compreensão do IAD Framework, vamos decompor a nomenclatura do modelo, de acordo com uma revisão de literatura sobre cada conceito apresentado por Elinor Ostrom.

1) Arena de ação ou situação de ação: é um ponto fundamental para compreender como as instituições funcionam e como elas impactam o comportamento dos indivíduos ou grupos envolvidos. Os atores envolvidos adotam determinadas escolhas e explicitam padrões de interação das quais decorrem resultados. Para Silva Filho et al. (2014, p. 8), “A arena de ação não é apenas um local físico, inclui aqueles indivíduos e organizações que tomam decisões gerenciais baseadas em informações sobre como as ações estão ligadas a possíveis respostas, custos e benefícios.” Para McGinnis (2019), a situação de ação é o coração da estrutura IAD Framework na qual os indivíduos, agindo

por conta própria ou em nome da instituição formal que integram, analisam informações, escolhem determinadas ações e estabelecem interações e avaliam resultados. Cole (2014) chama de peça central, onde os indivíduos se encontram em fóruns sociais, estabelecendo padrões de interação que geram resultados para esses indivíduos.

2) Variáveis exógenas, trajetória institucional ou fatores externos: 2.1 regras em uso, 2.2 condições biofísicas, 2.3 atributos da comunidade, esses fatores exógenos são influências externas não controladas pelos agentes envolvidos dentro da arena de ação ou situação de ação, mas que têm o potencial de afetar as interações institucionais. A compreensão desses elementos representa um fator explicativo da escolha dos atores na medida que estão inseridas dentro de um contexto que molda as instituições. “Na estrutura IAD, postulamos três grupos muito amplos de variáveis que são fatores básicos subjacentes que afetam o desenho institucional e os padrões de interação ocorrendo em arenas de ação” (Hess; Ostrom, 2005, p. 7).

3) Interações, resultados e critérios avaliativos: interações são relações e comportamentos empreendidos dentro da arena de ação ou do campo de ação pelos diversos atores. Essas interações geram reações multilaterais entre os participantes gerando um processo de retroalimentação, contribuindo para uma dinâmica de constantes variações entre posições dos atores e efeitos dessas opções, que se materializa nos resultados (Capelari; De Araújo; Calmon, 2017). “Os critérios avaliativos são aplicados tanto aos resultados como aos processos de obtenção dos resultados.” (Ostrom, 2011, p. 9). As interações dos usuários dos recursos dos bens comuns podem implicar em diferentes resultados de acordo com as regras formais e informais que moldam o comportamento.

Mcginnis (2019) ressalta a natureza cíclica entre interação e avaliação e a participação de múltiplos atores individuais e coletivos, na medida que esse processo retroalimenta todo o conjunto dos elementos do IAD. Conforme o autor, indivíduos e atores coletivos geram padrões de **interação** a partir dos quais **resultados** específicos emergem, que eles (ou outros atores) comparam com **critérios avaliativos** que parecem pertinentes para os atores que fazem as avaliações.

Esse modelo é usado com maior frequência em Políticas Públicas ambientais, “embora no final da sua carreira Ostrom e a sua colega Charlotte Hess tenham realizado algumas explorações preliminares da governação dos bens comuns relacionadas com os recursos de conhecimento” (Madison, 2020, p. 8), Segundo Baiardi (2011) Hess e Ostrom percebem que o advento das novas tecnologias da informação ensejou uma ampliação do conceito de bens comuns para além de recursos físicos, trazendo para seara de proteção os recursos digitais. Essa percepção é corroborada por Wong (2023, p. 8): “utilizando os princípios de concepção de E. Ostrom e a policentricidade como forma de governação, o quadro dos bens comuns foi adaptado para informação, dados e ambientes urbanos”

Com isso, denota-se que o modelo de análise institucional também pode ser aplicado noutros campos, diante do seu carácter interdisciplinar (Capelari; Araújo; Calmon, 2017). Para Hess (2000), os "Novos bens comuns" é uma categoria ampla de estudos mais recentes sobre diferentes tipos de bens comuns e geralmente são aqueles feitos pelo homem e impulsionados pela tecnologia. Filgueiras e Almeida (2020) asseveram categoricamente que o mundo digital é um mundo de bens comuns, cuja estrutura é delimitada por uma série de recursos comuns tal como Inteligência artificial aplicativos, IoT, governos como plataformas, digital serviços públicos. Essa perspectiva é corroborada por Filgueiras e Almeida (2021) no sentido de que as novas tecnologias digitais e os dados podem ser compreendidas como bens comuns.

Dessa forma, a proteção dos dados pessoais é uma preocupação compartilhada de maneira conjunta por atores estatais e indivíduos, comunidades e instituições, e a violação da privacidade de um indivíduo. O avanço da tecnologia e a proliferação de serviços digitais permitem uma comparação com a metáfora de Garrett Hardin (1968), em que a hiper exploração de recursos comuns naturais poderia ensejar a ocorrência de externalidades negativas, ou seja, nos dias hodiernos, a falta de uma gestão sustentável de dados pessoais implicará em danos aos titulares considerados individualmente, mas, sobretudo, à toda sociedade, tornando-se, dessa maneira, um problema público. Logo, a governança para o mundo digital requer a participação de diversas partes interessadas (Almeida; Filgueiras, 2020) a fim de evitar a tragédia dos bens comuns e conclui os autores:

Todos os desafios apresentados acima necessitam de soluções institucionais para manter o desenvolvimento do mundo digital sem causar danos à sociedade. De certa forma, o desafio à governança as distópicas visões do futuro digital. O mundo digital é sujeito a um problema chamado a tragédia dos bens comuns, porque os recursos do mundo digital podem exaurir ou empobrecer por processos que minam as políticas tecnológicas (Almeida; Filgueiras, 2020, p. 4).

Sendo assim, podemos afirmar que o IAD expande as fronteiras estabelecidas pelas teorias e abordagens predecessoras, uma vez que essas buscam compreender o modo pelo qual as instituições funcionam, quais são suas práticas e como interferem no comportamento individual e coletivo. Assim, a abordagem analítica conduzida por esta pesquisa reflete um ferramental poderoso, capaz de facilitar a compreensão das instituições e do processo de interação entre atores, regras formais e informais e variáveis externas envolvidas no contexto organizacional, visto tratar-se de um framework estruturado por dimensões que se retroalimentam.

Métodos

O presente trabalho teve natureza exploratória e descritiva, com método de estudo de multicasco, mediante utilização de técnicas de coletas de dados em sítios oficiais de órgãos de governo, análise documental e pela realização de entrevistas semiestruturadas com gestores locais.

Em função disso, adotamos uma **abordagem qualitativa**, utilizando **entrevistas semiestruturadas** como principal método de coleta de dados. A amostra foi selecionada com base na disponibilidade e disposição das capitais brasileiras em participar da pesquisa. As entrevistas foram conduzidas de forma a garantir a **confidencialidade dos entrevistados**, mediante processo de anonimização de informações pessoais, preservando o sigilo de suas identidades. Cada entrevista teve uma **duração média de 50 minutos**, durante esse tempo os participantes foram convidados a **responder a um questionário estruturado**, abordando uma ampla gama de tópicos relacionados à implementação da LGPD nas capitais. As entrevistas foram realizadas com o uso do software Microsoft Teams.

A pesquisa buscou contemplar capitais de todas as regiões brasileiras. Durante o processo todas as capitais foram contatadas por e-mail ou tentativa telefônica, no entanto, muitas delas não se manifestaram, outras quedaram-se inertes sobre qualquer demonstração de interesse na participação da pesquisa. Dessa forma, estudamos somente às capitais que efetivamente aceitaram participar.

No que diz respeito as pessoas entrevistadas, o leque de interlocutores escolhidos ficou restrito aos servidores municipais com participação proativa na elaboração do desenho da política pública, gestores e demais envolvidos na implementação da LGPD nas Prefeituras, principalmente as figuras do Controlador, Operador e Encarregados, previstas no artigo 5º da Lei Federal nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, bem como, prestadores de serviços na área de TI, visando obter informações sobre o caminho percorrido no processo de construção do desenho da política de regulação e tratamento de dados. Entrevistou-se representantes de todas as regiões do país: Sul (1), Sudeste (3), Nordeste (2), Centro Oeste (2) e Norte (2).

O roteiro das entrevistas visou identificar a estrutura do órgão responsável pelo tratamento, uso e divulgação de dados pessoais, seus agentes e todo arcabouço normativo aplicável no contexto da arena de ação voltada à política pública de regulação da LGPD. As entrevistas semiestruturadas permitem maior flexibilidade para os entrevistadores, pois utiliza-se de um roteiro de perguntas pré-estabelecido, mas também com possibilidade de formulação de novas perguntas conforme surgem no transcurso da entrevista.

A importância de analisar o contexto institucional é fundamental para entendermos o processo de implementação da política de governança de dados. O estudo não busca verificar eventual criação de normas locais para além das diretrizes fixadas pela LGPD, mas analisar quais estratégias foram desenvolvidas para aplicar a política de proteção de dados de forma eficaz. Não se busca, portanto, uma inovação normativa, mas, sim, que seus decretos e suas práticas cotidianas promovam uma efetiva governança de dados.

O segundo passo, consiste em realizar a categorização das entrevistas de acordo com os elementos do IAD Framework, o que foi realizado por meio de agrupamento sistemático das respostas “e a criação de inferências sobre determinado conteúdo. Para tanto, realizamos a **codificação** dos dados, mediante a aplicação de **códigos**, que vão formar **categorias analíticas**. (Sampaio; Lycario, 2021, p. 46). Nesse caso, utilizaremos o referencial oferecido por Ostrom em seu IAD Framework.

A metodologia estabelecida para o desenvolvimento desta pesquisa visa obter uma percepção abrangente da arena de ação situada no contexto das prefeituras das capitais brasileiras. Todo esse procedimento metodológico visa entender como se estabeleceu o desenho da política pública de governança de dados, evidenciando, por meio de entrevistas com gestores, a percepção pessoal e quais os desafios e estratégias enfrentadas na regulamentação da Lei Geral de Proteção de Dados.

Resultados:

Variáveis exógenas e trajetória institucional

A análise dos resultados da pesquisa mostrou que as capitais brasileiras apresentam grande heterogeneidade no que tange ao processo de implementação da Lei Geral de Proteção de Dados, principalmente no que tange aos processos de governança, proteção da privacidade dos cidadãos e uso de dados pelo setor público. Diferente de áreas como saúde, educação, assistência social e meio ambiente para citar alguns exemplos, que ao longo do tempo sempre contaram com forte coordenação federal a respeito do tipo de investimentos, forma de contratação de profissionais para as áreas fins, delineamento do tipo de serviço que seria oferecido e o padrão de interação com os cidadãos, o setor de tecnologia de informação e comunicação das prefeituras brasileiras nunca contou com

diretrizes claras que estabelecessem processos de coleta, armazenamento, processamento e uso de dados pessoais. Nesse sentido, verificou-se que cada prefeitura procurou se adequar muito mais aos fatores contextuais locais e criar sistemas próprios de armazenamento, processamento e proteção de dados. A emergência da LGPD implicou em mudanças no sentido de revisar práticas organizacionais já estabelecidas (como de que forma armazenar documentos físicos e digitais) como também implicou em criar novos arranjos institucionais, ou seja, regras do jogo, que orientem a ação da prefeitura no que tange aos dados. Essas regras do jogo, nesse caso, abarcam os decretos municipais de regulamentação da LGPD em nível municipal.

A pesquisa não tinha a expectativa de encontrar nos municípios regras inteiramente novas no que tange o processo de coleta, armazenamento, processamento e uso de dados, ou seja, não se esperava que os municípios criassem uma “nova LGPD”, mas sim que traduzissem os princípios e diretrizes da lei federal em práticas executáveis que garantam a privacidade dos cidadãos como também o uso desses dados pelo setor público para auxiliar o gestor no processo de tomada de decisão e para a construção de políticas públicas mais baseadas em dados e evidências.

Em relação aos atributos gerais das prefeituras e arranjo institucional existente, identificamos que há um desafio muito grande em transformar as práticas organizacionais existentes e adequá-las a partir do novo marco da LGPD. Um ponto crucial destacado pelos entrevistados é a questão da “cultura de dados”, ou seja, em criar um sistema na prefeitura orientado à coleta, armazenamento, processamento e uso de dados de forma ética e com finalidade voltada à administração pública. Nesse sentido, conforme Barbosa e Lyra (2019), cultura de dados refere-se ao estabelecimento de uma cultura de manipulação ética de dados requer entender as práticas existentes, definir comportamentos esperados, codificá-los nas políticas e um código de ética e fornecer treinamento e supervisão para aplicar os comportamentos esperados.

A ideia de uma cultura de dados também passa pela superação da ideia de silos de dados criados e mantidos por cada secretaria e órgão governamental a fim de criar um sistema seguro, interoperável e único de acesso aos dados do cidadão. Nesse ponto, assimetrias de poder intraorganizacionais, visões de mundo distintas, falta de capacidade política e de coordenação e distintos graus de maturidade tecnológica dentre as secretarias e órgãos impedem que se construa um sistema único que concentre e proteja as informações dos cidadãos. Abaixo, um trecho de uma entrevista que ilustra esse argumento.

“O Município A, como todo grande ente público, é muito heterogêneo, você tem secretarias que são super avançadas com bastante investimento, com bastante orçamento, com bastante estrutura e outras muito precárias. [...] cada secretaria tem feito a sua implementação de forma mais ou menos autônoma.” – entrevistado 3.

Verificou-se que as capitais cuja implementação da LGPD ainda estava enfrentando dificuldades era justamente aquelas que do ponto de vista organizacional, a cultura de silos de dados persistia. Do ponto de vista da construção do governo digital, a cultura de silos de dados viola o conceito de “once only principle”, ou seja, a ideia de que para o cidadão acessar um serviço do Estado, ele apenas precisa apresentar seus dados uma única vez. Esse sistema somente é possível quando há um sistema de informações integrado cujas bases das secretarias sejam integradas e interoperáveis entre si.

Arenas de ação e atores relevantes

Em relação as variáveis contextuais, verificou-se as capitais estudadas construíram comitês, conselhos e arranjos de governança a fim de estabelecer as diretrizes da implementação da LGPD no âmbito do município. Contudo, verificou-se que são extremamente raros os arranjos que inserem sociedade civil, empresas, startups, universidades e qualquer tipo de ator não estatal. Outrossim, trata-se de estruturas endógenas e estadocêntricas, que não buscam dialogar com atores da sociedade civil a fim de construir um arranjo institucional mais transparente e participativo. *“A gente pensou em abrir realmente para a sociedade civil, mas a gente pensou que talvez, nesse primeiro momento a gente vai deixá-lo ainda mais fechado para dentro de casa.”* Entrevistada 2. *“Ele está restrito aqui ao corpo de secretarias”* Entrevistada 10. Entretanto, excepcionalmente, houve relato da existência de um conselho municipal de proteção de dados pessoais, representando uma instância de participação da sociedade civil nas decisões mais importantes relativas à proteção de dados pessoais da prefeitura. *“é um conselho que tem uma composição maior de representantes da sociedade civil.”* Entrevistada 7

Ademais, algumas capitais desenvolveram estratégias de governança de dados em parceria com as próprias empresas públicas com expertise em Tecnologia da Informação. Os resultados apontam que nesses municípios, a cooperação representou de alguma maneira a adoção de estratégias voltadas à governança de dados. Por outro lado, esse ponto também releva uma heterogeneidade importante dado que há um grande percentual de capitais brasileiras que não contam com uma empresa voltada à TIC e, nesses casos, identificou-se uma maior dificuldade na implementação de mecanismos de proteção de dados e instrumentalização da política.

Quanto à estratégia de implementação da LGPD, verificou-se que existe variações de formas de atuação de cada município. Em alguns casos, existe uma grande política de descentralização da política de proteção de dados. Cada órgão tem seu próprio encarregado de dados e comitê de proteção de dados. Não havendo uma coordenação central. *“E a gente ainda não tem um nível central que organize isso”*. Entrevistada 7. *“cada secretaria tem feito a sua implementação de forma mais ou menos autônoma”*. Entrevistado 1. *“Cada Secretaria é responsável pela segurança desses dados, organização, segurança, proteção. Tanto que nós criamos na prefeitura os sub encarregados de dados, então cada Secretaria tem um sub Encarregado”*. Entrevistada 10.

Esse ponto também é reforçado pelo fato de que os órgãos de controle interno (controladoria geral do município e estruturas correlatas) assumiram a coordenação da implementação da LGPD impondo às estruturas administrativas uma gramática institucional voltada ao controle e a conformidade das ações, sem desenvolver estratégias próprias de coleta, armazenamento, processamento, proteção e uso de dados. Conforme Entrevistada 9: *“o nosso papel é fazer acontecer, é fazer a lei ser implementada”*, se referindo ao trabalho da controladoria geral do município. Outra entrevistada afirma que *“a Controladoria, ela tem um papel chave.”* Entrevistada 2. *“Acho que o papel é absolutamente correto. É essa figura mesmo que tem que fazer”*. Entrevistado 6.

Esses achados se relacionam com a crescente literatura brasileira que destaca a interação dos órgãos de controle burocrático (Controladorias, TCE, Ministério Público, etc) com a administração pública (Filgueiras, Lui e Veloso). Nesse sentido, eles atuam como coadministradores dado que constroem as regras e interferem na implementação da política setorial.

Resultados e efeitos da política de proteção de dados

Em alguns casos, conforme verificado, os gestores entrevistados entendem que a LGPD “*veio para colocar um freio na LAI*” entrevistado 1, no sentido de dificultar a divulgação de informações e reordenar a política de transparência do município. Em nenhum dos casos estudados verificou-se estratégias robustas de uso de dados para o desenvolvimento de iniciativas voltadas às cidades inteligentes ou ao uso desses dados para informar o processo de tomada de decisão por parte do gestor. “*Eu não vejo essa conexão entre LGPD uso e uso de mais dados para tomada de decisão*”. Entrevistado 5. Identificamos que os responsáveis pela controladoria do município são os responsáveis pela coordenação dos eventuais comitês de proteção de dados criados e a tônica dos discursos é voltada somente à proteção de dados.

A Heterogeneidade, também é refletida na compreensão e implementação da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) entre diferentes prefeituras. Nas cidades com maior capacidade de investimento, capital humano e recursos tecnológicos, há uma gestão proativa e uma cultura organizacional adaptada à segurança da informação e privacidade de dados. Nessas cidades, a cultura organizacional está adaptada a uma terminologia própria, como: segurança da informação, privacidade de dados e proteção de dados como um direito fundamental. Por outro lado, nas cidades menos capacitadas, os agentes envolvidos com a proteção de dados utilizam-se de termos como: fragmentação, falta de interesse, isolamento, e silos de dados. Portanto, a percepção sobre a LGPD não é uniforme, é muito dependente da própria capacidade estatal e do histórico institucional de comprometimento com a proteção de dados.

Outro ponto de destaque é o grau de avanço na categorização de dados pessoais em cada município pesquisado. Também é decorrência da diversidade institucional visto que em alguns casos esse processo está bem delimitado com adoção de mecanismos de compliance, monitoramento contínuo e auditorias. Noutros casos, ainda não foi estabelecido qualquer forma de classificação de dados, encontrando-se numa fase embrionária do processo.

A pesquisa identificou também uma grande heterogeneidade no que tange a concentração de investimentos em TI e maturidade tecnológica de forma geral nas capitais estudadas. Se, de um lado, algumas prefeituras conseguiram investir recursos ao longo das décadas a fim de criar suas próprias empresas de tecnologia e processamento de dados, outras, entretanto, não conseguiram por falta de recursos financeiros e/ou interesse em investir em tecnologia. Nesses casos, há a contratação de empresas privadas que prestam o serviço de coleta, processamento e armazenamento de dados. Em quase todos os casos, verifica-se que há uma crônica carência de recursos humanos capacitados na área da tecnologia da comunicação e da informação para suprir com todas as demandas formais exigidas pela LGPD. Algumas capitais sequer possuem carreiras estruturadas de profissionais na área da tecnologia da informação e comunicação, dependendo unicamente de contratos de profissionais temporários ou comissionados.

Por fim, podemos verificar que o apoio da alta direção dos governos municipais teve um papel decisivo na implementação de uma política pública de proteção de dados. Muitos foram os relatos de que o apoio dos prefeitos e do primeiro escalão dos governos foi crucial para o estabelecimento de uma política de governança de dados efetiva, conforme podemos observar das seguintes transcrições de entrevistas de algumas cidades. “*mas eu acho que primeiro você tem apoio da alta cúpula, da alta administração. Se você não tiver, a coisa não flui.*” Entrevistado 9. Portanto, os entrevistados relatam que o apoio político é fundamental para uma mudança de postura, com incentivos a capacitação de servidores, liberação de recursos técnicos

e financeiros e integração entre os diferentes setores da administração pública, medidas necessárias para criação de uma cultura organizacional vocacionada à proteção e segurança de dados.

Outro ponto trata da possibilidade de compartilhamento de dados pessoais em regime de cooperação de startups e empresas de tecnologia fora do setor público visando a formulação de políticas públicas como cidade inteligentes, em alguns casos os entes públicos foram categóricos em rechaçar essa possibilidade “*Eu desconheço hoje uma iniciativa que a gente precisou compartilhar a informação protegida por LGPD*” Entrevistado 9.

Conclusão

A ambiguidade das regras em uso relativas à governança de dados nas capitais brasileiras molda uma situação de ação com tendências conflitantes, seguida por uma instrumentação inconsistente. Essa ambiguidade reforça a dependência de trajetória, fazendo com que escolhas iniciais moldem as escolhas atuais. Diferentes entrevistados afirmaram que o comportamento dos administradores de dados não adere ao compartilhamento de dados, criando barreiras e dificuldades justificadas pelas regras proibitivas de compartilhamento. Por exemplo, embora as iniciativas locais pretendam criar bases de dados pessoais unificadas, os incentivos permanecem para que cada organização pública mantenha a propriedade dos seus dados, com protocolos de segurança distintos e gestão de riscos única. Os casos em que capitais conseguiram criar um sistema unificado e a criação de uma plataforma de serviços online único foi quando houve apoio político da alta gestão, em especial do gabinete do prefeito.

De acordo com os dados coletados, o longo caminho do governo eletrônico no Brasil criou uma interpretação proibitiva do compartilhamento de dados. Nesta situação de ação, a instrumentação da governança e da política de dados será conflitante e dependente de trajetória da política. Embora a LGPD busque aprofundar o compartilhamento de dados e o uso de dados de forma segura pelos gestores públicos para construir soluções e informar o gestor na tomada de decisão, as escolhas dos administradores de dados são moldadas por interações que restringem e interpretam o compartilhamento de dados como proibido e arriscado. Esse comportamento dos administradores de dados, relatado nas entrevistas como o principal alvo da política desenhada pelos comitês locais de governança, demonstra que situações de ação com regras ambíguas em uso tendem a reforçar a dependência de trajetória. Muitos desses comitês são meramente formais, existentes no papel, e não são espaços de construção coletiva das estratégias municipais. Esses espaços também não abarcam a sociedade civil e terceiro setor, sendo apenas restrito à esfera estatal. Essa situação cria uma instrumentação ineficaz, incoerente e inconsistente da governança de dados que emerge dentro dos comitês locais de governança.

A legislação brasileira define regras em uso que falharam em criar incentivos claros para o compartilhamento de dados. Simultaneamente, o arcabouço institucional não concede aos membros dos comitês espaço para cooperar ao longo do tempo. Em contraste, a história de cada organização pública é permeada pelo seu desenvolvimento de tecnologias de armazenamento e segurança da informação. Nesse sentido, desafios e dificuldades persistem na construção de uma estrutura de governança para a política de dados. Essa história torna-se crítica quando observamos que cada órgão municipal ou secretaria era (e em muitos casos, ainda é) responsável por garantir a integridade e o sigilo dos dados no seu processo de governança, criando o que chamamos de silos dados. Verifica-se que os órgãos de controle interno, como as controladorias, passaram a assumir

um protagonismo importante, algo já verificado pela literatura (Filgueiras, Lui e Veloso, 2024).

A perspectiva aberta pela LGPD é de um intenso compartilhamento de dados para facilitar e qualificar aplicações e tecnologias digitais com metodologias de *big data* e desenvolver insumos que apoiem a tomada de decisão por parte do gestor. Embora os comitês locais tenham feito mudanças, elas são incrementais, restringidas pelo sigilo fiscal, e geram resultados ineficazes devido à instrumentação inconsistente e incoerente com os objetivos da política de dados e do desenho da governança de dados. Como as escolhas institucionais são dependentes de trajetória, a dinâmica de desenho da política de dados nas capitais brasileiras reforça situações de conflito moldadas pela propriedade e custódia dos dados e pela fragmentação do armazenamento e uso dos dados. Nos casos estudados, os órgãos de controle interno (procuradorias e sobretudo controladorias) assumiram a coordenação da implementação da política, com foco no sigilo e na proteção de dados e pouco preocupado com o seu uso para desenvolver políticas públicas. A emergência dos órgãos de controle na seara da política de governança de dados é resultado de uma década de inserção desses atores nesse campo, que ganhou impulso em 2011 com a emergência da LAI que ficou a época a cargo das controladorias.

Quando se observa a implementação da LGPD nas capitais brasileiras identifica-se que conflitos internos na arena dos comitês proporcionaram um processo de escolhas institucionais impulsionadas pelas escolhas do passado, no caso, tratar a LGPD unicamente pela ótica do compliance e do controle burocrático, como foi no caso da LAI. A dependência de trajetória e o mau entendimento da LGPD reforçou uma interpretação proibitiva do compartilhamento de dados e essa dificuldade em relação ao compartilhamento de dados cria uma barreira significativa para a transformação digital, em muitos casos tornando impossível que os desenhos de políticas de dados sejam eficazes.

Do ponto de vista teórico, esta pesquisa contribui para apresentar os desafios ainda persistentes na temática da governança de dados e proteção à privacidade no Brasil. A lente utilizada, o framework proposto por Ostrom, possibilitou os autores avançarem nas discussões e produzir evidências que poderão contribuir para a tomada de decisão.

Os autores agradecem o apoio da Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal para o financiamento da presente pesquisa (Processo n. 00193-00002202/2023-34).

REFERÊNCIAS

ARARAL, Eduardo; AMRI, Mulya. Institutions and the policy process 2.0: Implications of the IAD Framework. *Contemporary Approaches to Public Policy: Theories, Controversies and perspectives*, p. 73-93, 2016.

BAIARDI, Amilcar. Elinor Ostrom, a premiação da visão unificada das Ciências Humanas. *Caderno CRH*, v. 24, p. 203-216, 2011.

CAPELARI, Mauro Guilherme Maidana; DE ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães; CALMON, Paulo Carlos Du Pin. Institutional Analysis and Development Framework: a Proposta da Governança de Commons para a Análise de Políticas Públicas. *Anais EnAnpad*. São Paulo, 2017

COLE, Daniel H. Formal institutions and the IAD framework: Bringing the law back in. Available at SSRN 2471040, 2014.

DONEDA, Danilo. **Da privacidade à proteção de dados pessoais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

FILGUEIRAS, Fernando; LUI, Lizandro; VELOSO, Maria Tereza Trindade. A Gramática Institucional da Proteção de Dados e da Privacidade no Brasil. **Dados**, v. 68, n. 1, p. e20220169, 2024.

FILGUEIRAS, Fernando; SILVA, Barbara. Desenhando políticas e governança de dados para cidades inteligentes: ensaio teórico com o uso da IAD Framework para analisar políticas orientadas por dados. **Revista de Administração Pública**, v. 56, p. 508-528, 2022.

FILGUEIRAS, Fernando; ALMEIDA, Virgilio. Governance for the digital world: Neither more state nor more market. Springer Nature, 2020.

GUIMARÃES, T. DE A.; MEDEIROS, P. H. R.. A relação entre governo eletrônico e governança eletrônica no governo federal brasileiro. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 3, n. 4, p. 01–18, dez. 2005.

HESS, Charlotte; OSTROM, Elinor. A Framework for Analyzing the Knowledge Commons: a chapter from Understanding Knowledge as a Commons: from Theory to Practice. **Libraries' and Librarians' Publications**, paper 21, 2005.

MADISON, Michael J. Tools for data governance. **University of Pittsburgh Legal Studies Research Paper**, n. 2020-23, p. 29-43, 2020.

MCGINNIS, Michael D. Connecting commons and the IAD framework. **Routledge handbook of the study of the Commons**, p. 50-62, 2019.

MERGEL, Ines; EDELMANN, Noella; HAUG, Nathalie. Defining digital transformation: Results from expert interviews. **Government information quarterly**, v. 36, n. 4, p. 101385, 2019.

OSTROM, Elinor. Institutional rational choice: an assessment of the IAD framework. In: SABATIER, Paul (Ed.). **Theories of the policy process**. Boulder, CO: Westview Press, 1999.

OSTROM, Elinor. Background on the institutional analysis and development framework. **Policy studies journal**, v. 39, n. 1, p. 7-27, 2011.

OSTROM, Elinor; COX, Michael. Moving beyond panaceas: a multi-tiered diagnostic approach for social-ecological analysis. **Environmental conservation**, v. 37, n. 4, p. 451-463, 2010.

SAMPAIO, Rafael Cardoso; LYCARIÃO, Diógenes. Análise de conteúdo categorial: manual de aplicação. 2021.

SCHABBACH, Leticia Maria; GARCIA, Karin Comandulli. Novos atores nas políticas educacionais: o Ministério Público e o Tribunal de Contas. **Civitas-Revista de Ciências Sociais**, v. 21, p. 130-143, 2021.

SILVA FILHO, José Carlos Lázaro da et al. Gestão ambiental regional: usando o IAD Framework de Elinor Ostrom na "análise política" da gestão ambiental da região metropolitana de Porto Alegre. **Organizações & Sociedade**, v. 16, p. 609-627, 2009.

POLSKI, Margaret M.; OSTROM, Elinor. An institutional framework for policy analysis and design. In: COLE, D. H.; MCGINNIS, M. D. (Eds.). **Elinor Ostrom and Bloomington School of political economy**. Lanham, MA: Lexington Books, 1999.

WONG, Janis. Data Practices and Data Stewardship. **Interactions**, v. 30, n. 3, p. 60-63, 2023.