

## PRINCIPAIS MENSAGENS

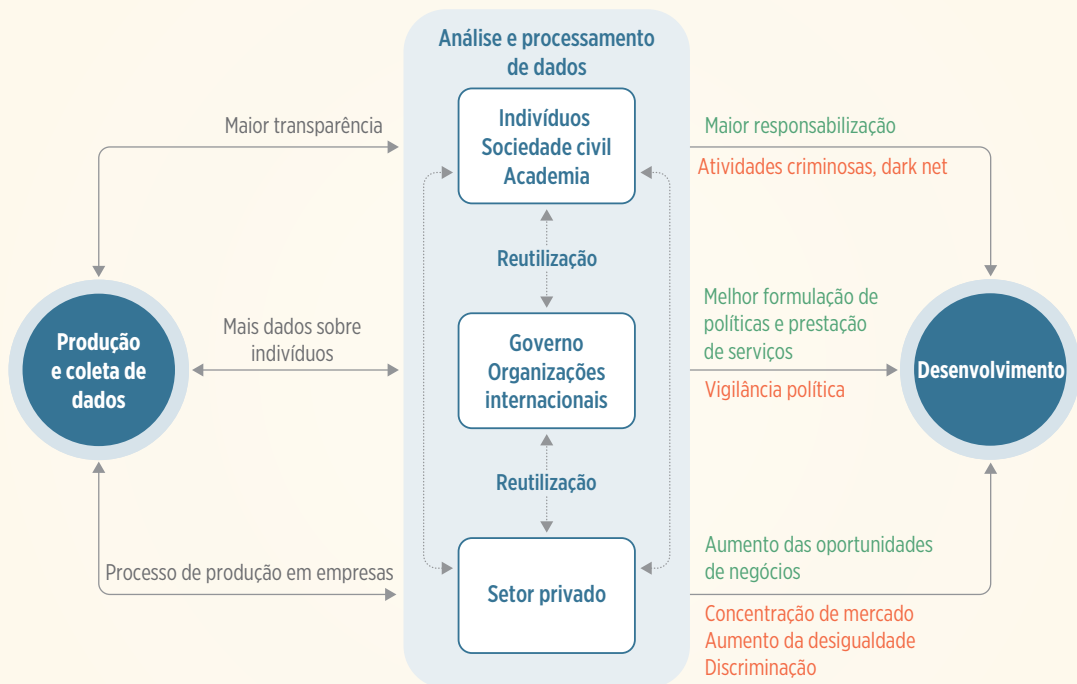
# Dados para uma vida melhor

## Dados: uma faca de dois gumes

O Relatório de Desenvolvimento Mundial 2021: Dados para uma vida melhor visa a responder a duas questões fundamentais. Em primeiro lugar, como os dados podem melhor promover os objetivos de desenvolvimento? Em segundo, que tipos de acordos de governança de dados são necessários para apoiar a geração e o uso de dados de maneira segura, ética e protegida, ao mesmo tempo em que agregam valor de forma equitativa?


As recentes inovações tecnológicas levaram a um grande aumento na disponibilidade de dados granulares em tempo real. Essas inovações na geração de dados criam novas oportunidades para melhorar o desempenho econômico das empresas; reaproveitar dados para melhorar a concepção, execução e avaliação de políticas públicas; e ajudar indivíduos e comunidades a fazerem melhores escolhas graças ao acesso ampliado a informações e conhecimento.

**Figura 1** Três maneiras pelas quais os dados podem promover o desenvolvimento



Fonte: Equipe do RDM 2021.

Obs.: Os impactos positivos encontram-se grafados em verde; e os impactos negativos, em vermelho.



Os dados podem levar a uma vida melhor por meio de vários canais. Os governos podem usar dados para aprimorar programas e políticas públicas, além de melhorar o direcionamento de recursos escassos a pessoas e áreas marginalizadas. O setor privado pode utilizar dados para alimentar modelos de negócios baseados em plataformas que estimulem a atividade econômica e o comércio internacional de serviços. Os indivíduos, por sua vez, empoderados por dados, podem tomar decisões melhores e exigir que os governos se responsabilizem por suas ações (ver figura 1, em que os impactos positivos são apresentados em verde).

Os dados produzem valor econômico e social que pode ser multiplicado por meio de seu reaproveitamento e reutilização. No entanto, economias de escala na análise de dados geram incentivos para seu acúmulo e podem levar à concentração de poder econômico e político. Esse acúmulo de dados cria barreiras para a sua reutilização, impedindo que eles atinjam todo o seu potencial de desenvolvimento, ao mesmo tempo em que aumentam a possibilidade de uso indevido. As crescentes preocupações com os riscos associados ao uso indevido de dados e as desigualdades nos sistemas de dados globais estão, cada vez mais, diminuindo o entusiasmo relativo ao potencial dos dados para promover as metas de desenvolvimento.

Os dados podem estar sujeitos a abusos por meio de vários canais. Por exemplo, governos podem usar dados para realizar vigilância política ou discriminar certos grupos sociais; atores do setor privado podem explorar o poder de mercado decorrente dos dados para tirar proveito de seus clientes; ou indivíduos podem acessar dados ilegalmente para fins criminosos (na figura 1, os impactos negativos encontram-se em vermelho).

Os arranjos de governança para lidar com essas preocupações ainda se encontram em fase embrionária, principalmente nos países de renda mais baixa. Os marcos jurídicos e regulatórios para o gerenciamento de dados são incompletos, com lacunas em relação a salvaguardas fundamentais (tais como segurança cibernética, proteção de dados e fluxos de dados transfronteiriços) e uma escassez de medidas que permitam o seu compartilhamento (como licenciamento aberto e interoperabilidade). Mesmo nos casos em que há marcos nascentes de governança de dados, a escassez de instituições com suficiente capacidade administrativa,

autonomia decisória e recursos financeiros restringe sua implementação e execução eficazes.

A pandemia de Covid-19 é um exemplo oportuno de como os países estão lutando para equilibrar o uso de dados (a fim de promover objetivos de saúde pública e gerenciar a propagação do vírus) com a necessidade de proteção contra o uso indevido e prejudicial de tais dados. Em alguns países, registros detalhados de telefonia celular – produzidos pelo setor privado – foram reaproveitados para permitir que autoridades de saúde pública identificassem e rastreassem pessoas expostas a indivíduos infectados. Com o intuito de se protegerem contra qualquer uso indevido desses dados, vários países tiveram de fortalecer seus marcos de governança, aprovando leis emergenciais que promulgassem ou aprimorassem normas de proteção de dados.

## Rumo a um novo contrato social sobre dados

Visando a solucionar essas questões, o *Relatório de Desenvolvimento Mundial 2021* apresenta cinco recomendações de alto nível: (1) forjar um novo contrato social de dados de forma a (2) aumentar a utilização e reutilização de dados para obter maior valor; (3) criar um acesso mais equitativo aos benefícios deles advindos; (4) promover a confiança por meio de salvaguardas que protejam as pessoas contra prejuízos causados pelo seu uso indevido; e (5) abrir caminho para um sistema nacional integrado de dados.

### Forjar um novo contrato social sobre dados.

A superação do atual impasse sobre governança de dados exige um novo contrato social sobre o tema. Tal contrato permitiria a utilização e reutilização de dados para gerar *valor* econômico e social e, ao mesmo tempo, garantir um acesso *equitativo* ao valor realizado, bem como fomentar a *confiança* dos participantes de que não serão prejudicados pelo uso indevido de dados (ver figura 2). Nesse sentido, os países de renda mais baixa encontram-se em desvantagem, pois frequentemente carecem da infraestrutura e das habilidades básicas para coletar dados e transformá-los em valor; dos marcos institucionais e regulatórios necessários para criar confiança nos sistemas de dados; e da escala e protagonismo exigidos para que possam participar equitativamente dos mercados globais de dados e de

sua governança. Um novo contrato social precisa ser firmado tanto em nível nacional quanto internacional.

- *Nível nacional.* Os governos devem dialogar com indivíduos, sociedade civil, academia e setor privado para desenvolver regras para o uso seguro de dados que promovam o bem público.
- *Nível internacional.* Dada a escala global das indústrias de dados, alguns dos aspectos mais desafiadores do contrato social exigem uma cooperação internacional mais estreita para harmonizar regulamentações e coordenar políticas – em nível bilateral, regional ou global.

**Aumentar a utilização e a reutilização de dados para obter maior valor.** A utilização de dados para determinado propósito não diminui seu valor. A ampliação do acesso a mais usuários por meio de dados abertos e iniciativas de compartilhamento, por exemplo, aumenta seu potencial de gerar impactos positivos de desenvolvimento. Além disso, harmonizar definições, padrões e classificações – ou seja, garantir a interoperabilidade dos dados – aumenta as sinergias entre diferentes fontes de dados. Grande parte da recente explosão de novos dados resultou da digitalização das operações empresariais. Combinar esses dados com fontes tradicionais, tais como censos, pesquisas nacionais, dados administrativos governamentais e dados produzidos por organizações da sociedade civil pode ajudar a preencher lacunas na coleta; fornecer avaliações mais oportunas e refinadas de programas e políticas; e atender às necessidades das políticas públicas. Para atingir esse valor ampliado, é necessário mudar as lógicas e marcos que regem o uso de dados.

- *Nova mentalidade.* Os tomadores de decisão devem passar a ver os dados como algo fundamental e mudar o foco da geração de dados, abandonando o uso único de forma a expandir o acesso, reutilização e análise de dados novos e antigos.
- *Novos marcos.* Regras e normas são necessárias para facilitar a sobreposição de diferentes fontes de dados, potencializar sinergias analíticas e permitir a transferência de dados segura e ágil entre atores nacionais, bem como através de fronteiras internacionais.

**Figura 2 O contrato social sobre dados**



Fonte: Equipe do RDM 2021.

**Criar um acesso mais equitativo aos benefícios dos dados.** Há grandes desigualdades na capacidade de produzir, utilizar e lucrar com os dados. Essas desigualdades são observadas tanto em países ricos quanto pobres, bem como entre pessoas ricas e pobres em cada país. Os sistemas de dados para fins públicos e privados tendem a excluir os pobres, e a capacidade estatística e a alfabetização de dados ainda são limitadas nos países mais pobres. Muitos países de renda baixa não dispõem da infraestrutura necessária para realizar trocas rápidas de dados pela internet e garantir o acesso econômico a infraestruturas modernas de armazenamento de dados e computação em nuvem. Devido ao fato de suas economias serem pequenas, esses países também enfrentam limitações na disponibilidade de dados que possam ser usados para a aprendizagem de máquina, o que restringe o desenvolvimento de plataformas de negócios nacionais que possam ser globalmente competitivas. Os esforços para melhorar a justiça do sistema de dados global precisam abordar ambos os tipos de desigualdade.

- *Entre pessoas.* Pessoas marginalizadas precisam de mais representatividade nos sistemas de dados, de maior acesso à infraestrutura de dados



moderna e das habilidades para se beneficiarem dela. O cuidado ao elaborar regulamentos e normas de concorrência pode ajudar a manter os custos em níveis acessíveis.

- *Entre países.* Uma maior atenção nacional e coordenação internacional de políticas econômicas sobre concorrência, comércio e tributação de plataformas de negócios ajudará os países de baixa renda a obter mais benefício do valor econômico de empresas de dados.

### Promover a confiança por meio de salvaguardas que protejam as pessoas contra prejuízos causados pelo uso indevido de dados.

Quanto mais os dados são reutilizados, maior é o risco de seu uso indevido. Tal risco é evidente nas crescentes preocupações com o crime cibernético e a possível vigilância motivada por fins políticos ou comerciais. O risco de discriminação baseada em etnia, religião, raça, gênero, deficiência ou orientação sexual pode ser exacerbado pelo uso crescente de algoritmos. O enfrentamento dessas preocupações exige a regulamentação dos dados pessoais com base em um marco de direitos humanos sustentado por políticas que protejam as pessoas e os sistemas de dados dos quais dependem.

- *Proteção das pessoas.* São necessárias medidas para fortalecer a proteção não somente dos dados pessoais, mas também da categoria mais ampla de dados que permitem a identificação de indivíduos (e às vezes grupos sociais) por meio da análise estatística de dados não pessoais.
- *Proteção dos sistemas.* Os países devem proteger a infraestrutura e os sistemas por meio dos quais os dados fluem, dando mais atenção ao fortalecimento das normas de segurança cibernética, que geralmente são deficientes e carecem de instituições de implementação adequadas.

### Abrir caminho para um sistema nacional integrado de dados (INDS, na sigla em inglês).

Embora um novo contrato social possa reequilibrar e redefinir as regras do jogo para a governança de dados, a implementação dessa visão exige ainda um INDS que permita o fluxo de dados entre uma vasta gama de usuários e viabilize sua utilização e a reutilização segura.

Um INDS funcional deve explicitamente incorporar a produção, proteção, troca e uso de dados aos processos de planejamento e tomada de decisões, além de integrar ativamente as várias partes interessadas – indivíduos, sociedade civil, academia e os setores público e privado – no ciclo de vida dos dados e nos marcos de governança do sistema. No entanto, um INDS funcional requer recursos e incentivos adequados para produzir, proteger e compartilhar os dados. É necessário mais investimento em capital físico e humano para melhorar a governança, a análise e a segurança de dados, bem como a capacitação do público em geral quanto ao seu uso (*data literacy*, ou alfabetização de dados). A partir de sua situação atual, cada país precisa caminhar gradualmente rumo a essa meta.

- *Construção dos alicerces.* O INDS deve adotar uma abordagem colaborativa e intencional para a governança de dados que envolva todo o governo. É fundamental estabelecer uma forte cultura de uso que gere demanda por dados confiáveis e críveis.
- *Consolidação dos alicerces.* Os países devem adotar uma abordagem em etapas para a criação de sistemas de dados integrados ajustados às condições locais específicas e que reflitam seu estado de maturidade institucional. O que funciona em um contexto pode não funcionar em outro.

## Um momento decisivo

A comunidade global encontra-se em um momento crítico. Alguns veem os dados cada vez mais como um pomo de discórdia, em meio a preocupações de que a criação de valor a partir dos dados possa ocorrer às custas do respeito aos direitos humanos e permanecer fora do alcance de muitos. Outros creem que os dados podem se tornar um poderoso vetor de progresso econômico e social, desde que integrem salvaguardas que promovam confiança nos sistemas de dados e consolidando condições de paridade que ofereçam oportunidades iguais para todos. Qual dessas visões prevalecerá? Isso dependerá de esforços renovados para melhorar a governança de dados em cada país, inseridos no contexto de uma cooperação internacional mais estreita. Forjar um novo contrato social sobre dados – baseado em princípios de valor, confiança e equidade – é o que, em última análise, fará a diferença.

