TEXTO PARA DISCUSSÃO

2100

Rio de Janeiro, junho de 2015

SUMÁRIO EXECUTIVO

O SIGILO EM BASES DE DADOS SOB A TUTELA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – O CASO IPEA

Israel de Oliveira Andrade
Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset) do Ipea.

Paulo A. Meyer M. Nascimento
Técnico de planejamento e pesquisa da Diset do Ipea; e doutorando em economia no Programa de Pós-graduação em Economia da Universidade Federal da Bahia (PPGE -UFBA)

Este texto busca discutir a relevância da utilização de dados sigilosos pelo Ipea no cumprimento de sua missão institucional, particularmente por meio do cruzamento de registros administrativos e estatísticos produzidos por órgãos da administração pública federal ou sob sua tutela.

São múltiplos os benefícios associados ao acesso a microdados. O benefício mais óbvio é a possibilidade que se abre à investigação de complexas questões concernentes ao desenho, ao acompanhamento e à avaliação de políticas públicas. O acesso a microdados permite o cálculo de efeitos marginais, geralmente mais relevantes, para o desenho e para a avaliação de políticas públicas, do que o cálculo de efeitos médios. A disseminação de microdados serve ainda como importante ferramenta de responsabilização *(accountability)* da produção científica, na medida em que possibilita que outros repliquem achados de pesquisas importantes. Cria também um círculo virtuoso de conhecimento para o próprio órgão detentor dos dados, pois o seu uso inevitavelmente revela sua qualidade, eventuais anomalias no processamento e potenciais necessidades adicionais de informação.

A despeito de todas essas vantagens e apesar de se configurar como insumo fundamental à consecução de sua missão institucional, o Ipea enfrenta recorrentes dificuldades para obter microdados produzidos ou tutelados por órgãos da própria administração pública federal que integra. Para exemplificar essas dificuldades, este texto aborda o caso do Sistema Integrado de Comércio Exterior (Siscomex) e sua repercussão no trabalho de pesquisa do instituto.

Ressalte-se, contudo, que o arcabouço de leis, normas e regulamentos existente não é impedimento ao compartilhamento de informações sigilosas com outros órgãos, desde que não seja violado o dever de protegê-las. Em verdade, carece o Ipea de uma norma que lhe garanta acesso a microdados mantidos pelo próprio poder público. Isto seria necessário porque o zelo dos órgãos responsáveis pela produção de dados individualizados é justificável por dois motivos principais.

Em primeiro lugar, informações pessoais são protegidas pelo direito à privacidade, assegurado a todo cidadão pela Constituição Federal de 1988, que remete à inviolabilidade do sigilo. Por isso mesmo, a Lei nº 12.527/2011, conhecida como a Lei de Acesso à Informação (LAI), coloca as informações pessoais como um dos casos de exceção ao acesso à informação que ela regula.

Em segundo lugar, no âmbito do direito administrativo, impõe-se ao Estado e a seus agentes fazer apenas o que a lei permite e determina. Consequência natural desse preceito é a cultura do sigilo no serviço público. Com isso, muitos dos gestores públicos tendem a interpretar a lei de forma restritiva, negando o acesso a informações confidenciais, mesmo quando solicitado por outro órgão da mesma esfera da administração pública. Muitas vezes permitem esse acesso apenas a órgãos que detêm poder de polícia, ou dispõem dessa garantia por lei ou por norma infralegal.

Entretanto, a própria LAI estabelece situações em que a quebra do sigilo de algumas informações pessoais não depende de prévia autorização do cidadão diretamente interessado. Uma delas é a realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral, desde que mantida em sigilo a identidade da pessoa a quem as informações se referem. A delegação do sigilo de informações confidenciais é, portanto, possível, mesmo sem exigência legal.

Três são os mecanismos mais difundidos mundo afora para acesso a dados dessa natureza: *i)* disponibilidade pública de arquivos com os microdados; *ii*) implementação de acordos ou contratos de licenciamentos para estabelecer as condições de acesso e uso dos dados; e *iii)* implantação de *research data centers* (RDCs).

O primeiro mecanismo é comum em muitos países (inclusive o Brasil) em grandes levantamentos nacionais. Em geral, publica-se parte dos microdados coletados, excluindo os que permitam a identificação de indivíduos, como nome, local de residência e registro civil. Não resolve, contudo, o problema do acesso aos microdados individualizados, tendo em vista que o respeito à privacidade impõe, evidentemente, que as informações sobre indivíduos e corporações sejam disponibilizadas com tratamentos que protejam a sua confidencialidade (comumente chamados de máscaras). Como as máscaras não são comuns a todas as bases de dados, torna-se inviável cruzar as bases sem antes obtê-las "desmascaradas".

O segundo mecanismo estabelece a cessão de dados sigilosos mediante assinatura de termos de responsabilidade que comprometem o cessionário com o sigilo das informações ali contidas. Os dados que viabilizam a pesquisa são cedidos, mas sua divulgação deve ser feita de maneira que proteja o sigilo de informações confidenciais. Remete, na realidade brasileira, a duas formas mais recorrentes: a termos de confidencialidade firmados entre o órgão da administração pública e pesquisadores individuais; e a acordos de cooperação técnica, em paralelo aos quais termos de confidencialidade são assinados entre o órgão cedente e o órgão cessionário.

Por fim, o terceiro mecanismo remete a salas de sigilo. Os RDCs, comuns em alguns países, são estruturas montadas em agências estatísticas ou órgãos afins. Com a supervisão de técnicos qualificados e com protocolos de segurança bem-definidos, permitem o acesso de pesquisadores a microdados de registros administrativos e estatísticos. Normalmente, os pesquisadores interessados precisam apresentar seus planos de pesquisa e especificar o que precisam das bases mantidas no RDC para prosseguir com seus trabalhos. Uma vez autorizados, acessam os dados demandados nas próprias dependências do RDC, ou recebem remotamente apenas os recortes que precisam para suas pesquisas, desde que as informações confidenciais não sejam comprometidas.

Pesquisas do Ipea valem-se frequentemente do primeiro e do segundo mecanismo, mas o ideal seria, dada sua missão institucional e tendo em vista ser o instituto parte da administração pública federal, que houvesse uma norma que institucionalizasse o acesso, reduzindo a necessidade de se recorrer ao segundo mecanismo. A Advocacia-Geral da União (AGU), especialmente por meio dos procuradores federais que atuam no Ipea, poderia, se demandada, ter papel central na proposição da norma mais adequada a tal finalidade.

Quanto ao terceiro mecanismo, a política de sigilo do Ipea e sua recente sala de sigilo poderiam evoluir para fazer dessa estrutura um RDC dentro do instituto, por meio do qual seria possível cruzar bases de dados de diversas fontes. Isto, contudo, depende de a sala de sigilo do Ipea ser periodicamente alimentada com bases de dados identificadas provenientes dos diversos órgãos da administração pública federal – sem prejuízo à manutenção de salas de sigilo específicas dentro desses órgãos.

Enquanto cada órgão produz um pedaço relevante de informações por meio de seus censos, suas pesquisas amostrais e seus registros administrativos e estatísticos, ao Ipea, dada a natureza de sua missão institucional, caberia concatenar todas essas informações e, assim, tornar disponível à comunidade científica, aos gestores públicos e à sociedade em geral um rico manancial de dados para análises das mais diversas. O acesso a essas bases de dados concatenadas se daria no âmbito do RDC do Ipea, atendendo aos protocolos de segurança acordados com os órgãos aos quais cabe originalmente a tutela das informações confidenciais ali contidas e que por lei precisam ser preservadas. Este seria um ganho não só para as pesquisas feitas pelo Ipea como

também para os pesquisadores em geral e para os próprios gestores dos ministérios, que teriam um único local para recorrer a dados durante o planejamento e o acompanhamento de novas políticas públicas.

SUMÁRIO EXECUTIVO