



Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas
Públicas Departamento de Gestão de Políticas Públicas

CHRISTIAN FELICIANO DA SILVA

IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS REGULATÓRIAS: o caso do *Open Finance* a partir do Banco Central do Brasil

Brasília – DF
2023

CHRISTIAN FELICIANO DA SILVA

IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS REGULATÓRIAS: o caso do *Open Finance* a partir do Banco Central do Brasil

Monografia apresentada ao Departamento de Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão de Políticas Públicas.

Professor Orientador: Francisco José Mendes Duarte

Brasília – DF
2023

CHRISTIAN FELICIANO DA SILVA

IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS REGULATÓRIAS: o caso do *Open Finance* a partir do Banco Central do Brasil

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília do (a) aluno (a)

Christian Feliciano da Silva

Doutor, Francisco José Mendes Duarte
Professor-Orientador

Doutora, Magda de Lima Lúcio
Professor-Examinador

Brasília, 21 de dezembro de 2023

RESUMO

Com a digitalização das relações socioeconômicas, os dados e informações assumem um papel cada vez mais importante, gerando oportunidades e desafios, que as organizações precisam estar preparadas para enfrentar, como a melhoria da eficiência e a manutenção da segurança de dados. No campo das finanças, uma das maiores expressões desta dinâmica é o Open Finance; este tem como premissa ser uma alternativa mais inclusiva, competitiva e transparente que permite a ampliação de crédito, a personalização de necessidades e o barateamento dos custos para o cliente final. Esse estudo visa analisar como se dá o processo de construção da agenda do Open Finance no Brasil, analisar qual tem sido o papel do Banco Central na implementação das políticas regulatórias de Open Finance e como os agentes regulados têm reagido a essa política. Diante disso, serão adotados os conceitos de discricionariedade e governança dialógica e o aporte teórico da Sociologia Política dos Instrumentos para explicar como se dispõe a estrutura do Open Finance e como o Banco Central do Brasil se utilizou de instrumentos regulatórios para alcançar os resultados esperados. Neste intento, faremos igualmente reflexões acerca da digitalização das relações econômicas, da economia de plataformas e do Application Programming Interface (APIs¹).

Palavras-chave: *Open Finance*; Implementação; Banco Central; Instrumentos de ação pública.

¹ Proporciona um padrão para o desenvolvimento de novas aplicações, seguindo uma série de padrões e protocolos predefinidos. Desempenham também um papel na segurança, pois têm a capacidade de controlar o acesso e as permissões aos dados de software e hardware.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Processo de Yin.	16
Figura 2 – Organograma Conselho Deliberativo.....	24
Figura 3 – Fases do Open Finance.	26
Figura 4 – Série Histórica: Orçamento em Tecnologia.....	32

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APIs: Interface de programação de aplicações

BCB: Banco Central do Brasil

Cade: Conselho Administrativo de Defesa Econômica

Fintechs: financial technology

Insurtechs: insurance technology

OF: Open Finance

IFs: Instituições Financeiras

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	
1.1. Contexto	8
1.2. Justificativa	11
1.3. Objetivos	12
2. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS REGULATÓRIAS.....	13
3. SOCIOLOGIA POLÍTICA DOS INSTRUMENTOS DA AÇÃO PÚBLICA	15
4. MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA	17
5. CAPÍTULO ANALÍTICO	
5.1. Riscos e oportunidades, o que se espera dos regulados na visão do regulador	19
5.1.1 Oportunidades e riscos com a implementação	26
5.2. O processo de implementação e as reações.....	28
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	32
7. REFERÊNCIAS	35
8. Apêndice A – Roteiro de entrevista semi-estruturada	41
9. Apêndice B – Roteiro de entrevista semi-estruturada	42

1 INTRODUÇÃO

1.1 Contexto

O Brasil vem caminhando para um aumento da desburocratização e digitalização dos serviços públicos desde o início dos anos 2000, ano este marcado por um aumento considerável de privatizações e de um certo avanço tecnológico nos serviços públicos, a iniciar pela criação da Política de e-Governo e do Comitê Executivo do Governo Eletrônico (CEGE). Arcabouço fundamental para a criação do Portal do Governo Eletrônico em 2001 e do Portal Rede Governo em 2002.

Os treze anos seguintes, de 2003 a 2016, foram voltados para alcançar aspectos sociais e inclusivos. Em 2003, houve a promulgação do Decreto nº 4.829 que institui a criação do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br) e da Infovia Brasília. Em 2004, 2005 e 2006 houve a criação de portais utilizados até os dias atuais, como o Portal da Transparência, Portal de Compras Públicas (Comprasnet) e o Portal de Inclusão Digital. Entre 2007 e 2016, buscou-se o fortalecimento da acessibilidade e acesso à informação, esboçada por meio de diversas ações, como o modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico (eMAG); o Decreto nº 6.932 da simplificação do atendimento ao cidadão; o Programa Nacional de Banda Larga (PNBL); o Plano de Ação Nacional para Governo Aberto; o Portal para Pessoa com Deficiência; a Lei nº 12.527 para acesso à Informação; o Portal Brasileiro de Dados Abertos; o Portal Participa.br e o Programa Bem Mais Simples Brasil.

De 2016 em diante, as ações foram voltadas para o reformismo, com a promulgação de oito Decretos que definem parâmetros de governança, proteção de dados e transparência digital. Além disso, em 2018, foi decretada a Lei nº 13.709, Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Em 2020, a proposta governista obteve um direcionamento mais liberal, com estratégias colidindo para reformas, redução da burocratização e simplificação de processos, procurando estimular o crescimento

empresarial e a competitividade da economia brasileira. Em junho de 2021, teve início a primeira estrutura de governança e os grupos técnicos do Open Finance.

No bojo deste amplo esforço do governo federal de digitalização dos serviços públicos e de estabelecimento de um modelo transparente de governança de dados, o Banco Central do Brasil - BCB² tem adotado instrumentos voltados à transparência com vistas a promover a concorrência, a inovação, a participação social e educação financeira. Este esforço iniciou-se em 2003 com a implementação do Programa Cidadania Financeira. Já em 2006 e 2007 ele continuou com a permissão de portabilidades de salário e de crédito. Seguindo esta linha, em 2010, normatiza a cobrança de tarifas, regulando cláusulas contratuais que impediam a concorrência no crédito consignado. Em 2011, realiza a organização do cadastro positivo³ e, no ano seguinte, criou o Departamento de Educação Financeira. Por fim, em junho de 2019, teve a criação do Departamento de Competição e de Estrutura do Mercado Financeiro (CORRÊA, 2020).

A nova postura regulatória do Banco Central ocorreu em respostas às inúmeras transformações econômicas decorrentes da digitalização das relações sociais e a difusão da internet. Esta nova dinâmica promoveu a expansão do acesso ao sistema financeiro, o que se refletiu no aumento do uso dos cartões de crédito e débito, das transferências bancárias, interbancárias, das moedas digitais etc.

Mais precisamente, o BCB formulou um conjunto de iniciativas regulatórias voltadas à digitalização dos serviços financeiros. Esse sistema visa tornar o mercado financeiro mais eficiente, inovador e competitivo, através do compartilhamento padronizado de dados, produtos e serviços por instituições financeiras, de pagamento e demais instituições autorizadas a funcionar pela autarquia, tendo o potencial de aumentar a concorrência no mercado financeiro, o que pode beneficiar os

² O Banco Central do Brasil como autarquia reguladora é responsável por controlar a inflação brasileira; supervisionar o Sistema Financeiro Nacional (SFN); emitir a moeda nacional; realizar as operações bancárias do Governo Federal; executar a política monetária e cambial, gerindo a política econômica do país e buscando garantir a estabilidade do sistema financeiro e o poder de compra da moeda. (CORAZZA, 2006).

³ Atua como uma espécie de histórico vinculado ao CPF do consumidor, reunindo informações a respeito de pagamentos, bem como de contratação de crédito, empréstimos e financiamentos, além de valores e quantidades dessas parcelas, caracterizando o comportamento e a pontualidade de pagamento.

consumidores. Com o compartilhamento de dados, as instituições financeiras novas e menores terão acesso a informações que antes eram exclusivas das grandes instituições, o que pode facilitar sua entrada no mercado. No entanto, esse modelo regulatório inovador, que tem sido chamado de Open Finance (OP), coloca novos desafios regulatórios ao Estado como a conformidade às disposições contidas na LGPD, que fortalece a tendência de valorização da privacidade individual (RANGEL, 2021).

Quando analisamos os instrumentos de ação pública, como a LGPD, as diversas Resoluções e Normativas do Banco Central e a Interface do sistema sob a ótica da sociologia política, identificamos que essas ações não são meramente ferramentas técnicas, pois estão embasadas em pressupostos, valores, crenças e ideias. Dessa forma, ao regular, a ação pública sempre privilegia os interesses de uns atores em detrimento dos de outros. De acordo com Lascoumes e Le Galês, essa instrumentalização se dá por meio de regulação e da padronização dos processos, variando significativamente dependendo do campo político e do domínio de ação pública em que se inserem e se desenvolvem (HALPERN, 2021).

No caso do Open Finance, a grande quantidade de stakeholders, motivados pelas premissas da política, permitiu ao regulador ensejar um processo de participação ativa de múltiplos interessados, que enfatiza o diálogo e a troca de ideias entre as diferentes partes interessadas. Sendo assim, os instrumentos que operacionalizam esta política, como a interface, as regulamentações e a própria Lei geral de proteção de dados buscam garantir a segurança dos dados e a transparência do sistema financeiro, considerando o interesse dos diferentes atores participantes, direta e indiretamente. Nesse sentido, o Open Finance é moldado por diretrizes específicas que estabelecem as regras e instruções para a implementação dessa abordagem.

Diante disso, um dos principais problemas na análise de políticas é identificar os principais instrumentos de ação pública e os atores que, de fato, contribuíram para sua formulação e implementação (SOARES, 2021). Ao mesmo tempo, os demais atores envolvidos, como reguladores, instituições financeiras, empresas de tecnologia e consumidores influenciam, interpretam e adaptam essas normas legais para atender às

suas necessidades e interesses específicos. Eles podem propor mudanças nos regulamentos existentes, ajustar a tecnologia utilizada ou criar novos serviços com base nas oportunidades oferecidas. Dessa forma, os atores envolvidos devem ser vistos como integrantes dessa política, pois suas ações e interpretações contribuem para a definição e implementação de práticas e modelos de negócios no contexto do open finance.

Tendo em vista esse cenário, o BCB espera que a plataforma do *Open Finance* crie um fluxo mais transparente de informações entre as instituições favorecendo a definição de melhores políticas de crédito e a oferta de serviços mais adequados aos diferentes perfis de clientes. Essas múltiplas articulações implicam em uma série de mudanças regulatórias e legais para permitir o acesso e o uso das informações financeiras. Ademais, esperasse que esse processo facilite a comparação de produtos e serviços ofertados pelas diferentes instituições participantes e a programação financeira das pessoas. Busca-se, com isso, incentivar a digitalização do mercado, além de promover uma maior inclusão financeira, desburocratizando a relação com as instituições, facilitando a demanda por crédito, possibilitando processos mais rápidos e baratos e, por fim, colocando a instituição a serviço do cliente e não o contrário. Diante o exposto, este estudo tem como pergunta de pesquisa: Como se deu o papel do Banco Central na implementação do Open Finance e como atores regulados reagiram a esta política?

1.2 Justificativa

Este estudo visa contribuir para compreensão das políticas recentes, implementadas pelo Banco Central do Brasil, voltadas para aumentar a competitividade do setor bancário brasileiro.

Hoje a concentração bancária se estende aos cinco maiores bancos - Banco do Brasil, Itaú Unibanco, Bradesco, Caixa Econômica Federal e Santander - que detém juntos 81% dos ativos totais do segmento bancário comercial (AGÊNCIA BRASIL, 2020). Esta alta concentração do setor bancário brasileiro e a elevação dos custos de

serviços abriram a discussão sobre o forte poder de mercado desses bancos e sua capacidade de ditar taxas de empréstimos, tarifas bancárias e de prestação de serviços (PAULA, 2022).

Portanto, a partir da concepção de sistema financeiro aberto, o BCB ampliou sua agenda. A partir da concepção de sistema financeiro aberto, visando a redução da disparidade de informação sobre os clientes por meio do compartilhamento de dados. Com vistas a expandir o mercado, a maior transparência acerca dos produtos ofertados visa atenuar as falhas de crédito, aumentando a eficiência do sistema em atender as demandas dos clientes e, ao mesmo tempo, permitindo a entrada de novos atores no mesmo (MELO et al., 2021).

1.3 Objetivos

Analisar o papel do Banco Central na implementação do Open Finance e a reação de atores regulados a esta política.

Objetivos Específicos

1. Identificar, a partir do discurso do Banco Central, quais são as possíveis oportunidades e riscos representados pela implementação do *Open Finance* e quais são os papéis dos regulados.
2. Implementação do Open Finance e a reação dos players pertencentes ao sistema financeiro brasileiro.

2 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS REGULATÓRIAS

A política regulatória no sistema financeiro nasce da percepção de assimetria de poder. Quando as políticas de fomento à competição não são capazes de resolver problemas de proteção do consumidor e desequilíbrio de informação e recursos, há necessidade de reforçar a regulação.

Para isto, o ciclo de políticas públicas entra em prática De acordo com Howlett, a montagem da agenda se refere ao reconhecimento de riscos e problemas. Na etapa seguinte do ciclo, ocorre a formulação de políticas, momento em que são propostos mecanismos para abordar essas questões. Isso pode incluir a criação de novas leis ou regulamentações. Adiante, a tomada de decisão é o processo pelo qual decide-se tomar uma ação, ou não. Nesta etapa, ocorre a escolha da solução com as alternativas possíveis analisadas a partir de indicadores como recursos e informações.

A seguir, a implementação da política é a materialização da alternativa aos problemas; aqui são direcionados recursos financeiros, tecnológicos, humanos e materiais para a execução da política. Segundo Secchi (2013, p.55): “A implementação de políticas públicas também deve ser encarada como um complexo conjunto de elementos políticos que pode ser realizado de maneira não planejada”.

Dessa forma, é possível traçar a identificação dos problemas de implementação, como, por exemplo, o comportamento de burocratas que não aderiram à política formulada. Ao fazer essa análise, pode-se perceber uma distinção clara entre as etapas de formulação e implementação e trabalhar em um formato aberto de constante diálogo para resolução dos conflitos (GABRIELA LOTTA, et al., 2019)

Esta questão implica em compreender as relações entre governantes e governados, destacando a discricionariedade como elemento-chave no processo de implementação de políticas públicas. Essa discricionariedade é influenciada por parâmetros organizacionais, regras e a atuação imposta pelos superiores, determinando a extensão da liberdade de ação do indivíduo diante das diretrizes

impostas (LOTTA; SANTIAGO, 2017). Este espaço de discricionariedade, no caso do tema desta pesquisa, depende do quanto a regulação do *Open Finance* dá margem para a ação dos regulados.

De acordo com Cunha (2017 apud BAGNOLI; RIBEIRO, 2020), o OF permite que os diferentes integrantes desse ecossistema, como bancos, fintechs, insurtechs, etc, possam adotar diversas estratégias para influenciar ou moldar a política desse sistema. Por exemplo, buscando parcerias, desenvolvendo inovações ou propondo padrões de segurança, essas ações refletem a maneira como os participantes utilizam sua margem de manobra dentro do Open Finance para atender às suas necessidades e objetivos. Tão logo, a proposta de regulação bancária, visando a implementação de políticas como o Open Finance, busca estabelecer diretrizes por meio da padronização das plataformas através de APIs, criando oportunidade para os regulados inovarem, diferenciando-se de um modelo regulatório restritivo. No entanto, esse direcionamento para a inovação demanda investimentos significativos por parte das instituições reguladas, como destacado por Bagnoli e Ribeiro (2020), resultando no aumento dos custos operacionais. Esse acréscimo de despesas está associado ao volume crescente de transações e aos investimentos necessários em equipes de treinamento, infraestrutura e tecnologia, conforme apontado por Cavalcante (2021). Como o processo ocorre virtualmente, exige consideráveis investimentos em segurança da informação e proteção de dados, para alinhar-se com a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD).

Paralelamente, o contexto das políticas públicas revela uma dinâmica onde grupos multi-organizacionais colaboram na sua implementação, defendendo diversas perspectivas e valores. Em contraste com modelos mais tradicionais que envolvem múltiplos níveis hierárquicos na tomada de decisões (HILL; HUPE, 2003 apud LOTTA, et al., 2019), as políticas do Open Finance promovem uma abordagem mais flexível e discricionária. Essa flexibilidade não apenas direciona, mas também estimula os regulados a se adaptarem ao ambiente competitivo, por vezes, fomentando uma união estratégica entre empresas de diferentes setores. Nesse cenário, a regulação do Open

Finance se destaca como um instrumento que não apenas orienta, mas também cria espaço para a inovação e colaboração entre os regulados.

3 SOCIOLOGIA POLÍTICA DOS INSTRUMENTOS DA AÇÃO PÚBLICA

A sociologia da ação pública atribui importância aos elementos analíticos que envolvem o papel das ideias, das instituições, dos interesses, dos instrumentos e dos indivíduos, apoiando-se nas interações entre os múltiplos atores (PORTO; HASSENTEUFEL, 2021). Logo, sua perspectiva analítica, que perpassa as teorias das instituições e organizações, é útil para analisar as atividades dos governos e, em particular, as políticas públicas e suas modalidades de implementação de instrumentos, orçamentos, formas de fazer, normas e padrões (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007).

Através da sociologia da ação pública, é possível conformar análises críticas das políticas públicas e identificar desafios e oportunidades para a melhoria do processo político e de governança. Isto porque esta abordagem permite compreender o espaço sociopolítico modificado por técnicas e instrumentos, que, uma vez selecionados e elaborados, revelam a forma como o Estado interpreta e intervém nos problemas públicos, deixando claro que eles não são neutros ou meramente técnicos, mas sim portadores de visões de mundo, com interesses e passíveis de relações de poder (PORTO; HASSENTEUFEL, 2021). Portanto, esses instrumentos podem ser definidos como um dispositivo técnico-social, capaz de organizar relações entre o poder público e seus recebedores (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007).

Segundo, Bemelmans-Videc et al., (1998) a instrumentalização das ações públicas permite compreender a integração dos desafios relacionados à seleção e utilização dos instrumentos (técnicas, meios de operar, dispositivos) que tornam possível realizar e operacionalizar a ação governamental. Isso envolve não apenas entender as razões que levam à preferência por determinado instrumento em função de outro, mas também de considerar os efeitos resultantes dessas escolhas.

Dessa forma, o desenho dos instrumentos pode revelar como o estado percebe os problemas públicos e os grupos sociais envolvidos, uma vez que não se trata de ferramenta neutra do ponto de vista axiológico. Ao contrário, eles são portadores de valor, nutridos de uma interpretação do social e de concepções precisas do modo de regulação considerado (PORTO; HASSENTEUFEL, 2021). A implementação desses instrumentos tem uma relação direta com os efeitos sociais e políticos, pois altera o comportamento dos grupos regulados e beneficiados.

Por fim, é possível diferenciar três principais níveis de observação: instrumento, técnica e ferramenta. O instrumento é um tipo de instituição social estabelecida para guiar as interações do setor financeiro, como diretrizes e regulamentações destinadas a promover a abertura, exemplos são as circulares emitidas, como a Circular nº 4.015 e a Circular nº 4.032, que definem escopos de dados e estruturas para a governança do processo de implementação no âmbito do Open Finance. A técnica, é o dispositivo concreto de operacionalização do instrumento, e refere-se ao tipo específico de legislação, resoluções ou normas, podendo abranger aspectos detalhados da implementação, Um exemplo é a Resolução Conjunta nº 1 e a Resolução BCB nº 32, que estabelecem requisitos técnicos e procedimentos operacionais para a implementação do Open Finance pelas instituições financeiras. Finalmente, a ferramenta é um microdispositivo dentro da técnica, e engloba especificações das obrigações, como requisitos ou protocolos que as IFs devem adotar para cumprir as normas como por exemplo o Art. 8º da Resolução nº 32, que determina que as instituições participantes deverão disponibilizar APIs administrativas dedicadas exclusivamente ao compartilhamento com o diretório de que trata o art. 13, para fins de monitoramento (PORTO; HASSENTEUFEL, 2021).

4 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

A pesquisa desenvolvida é do tipo descritiva, com abordagem qualitativa e epistemologia interpretativista, pois entende-se que a posição de mercado de cada um desses participantes envolvidos é diferente.

De maneira aprofundada, a pesquisa seguiu as fases de Planejamento, Coleta, Análise e Compartilhamento trabalhadas por Yin (2010).

Figura 1 - Processo de Yin (2010)



Fonte: SANTOS (2010)

A parte de Planejamento, Projeto e Preparação consistiu na determinação da questão de pesquisa, na escolha da metodologia de pesquisa, na definição das fases da pesquisa, na definição dos procedimentos de pesquisa e das técnicas de coleta de dados, e na construção do referencial teórico.

No momento da Coleta, foram executados os procedimentos de pesquisa: bibliográfica, que consistiu no levantamento de aporte teórico sobre políticas públicas, governança dialógica, discricionariedade e sociologia política dos instrumentos, a partir de artigos, livros, dissertações e trabalhos relacionados à área de pesquisa. Posteriormente, buscando aprofundar o estudo sobre o processo de implementação, governança e as principais dificuldades e oportunidades enfrentadas durante a

implementação, foram realizadas duas entrevistas semiestruturadas com gestores do Banco Central do Brasil

Para a análise de conteúdo foram utilizados dados primários como resoluções conjuntas, circulares, atas de reuniões de Grupos de Trabalho do Banco Central e da Febraban, lives de Gts do painel Liftalk do Banco Central e da FebrabanTech⁴ da Febraban, disponíveis no Youtube, além de duas entrevistas semiestruturadas realizadas com um conselheiro do departamento de Regulação - DENOR e com um consultor do departamento de competição e de estrutura do mercado financeiro - DECEM do Banco Central, que serão chamados de (entrevistado A) e (entrevistado B), respectivamente, por motivos éticos. E em seguida, dados secundários como o 1º Relatório Anual do Open Finance e artigos e notícias publicados em veículos de mídia de relevância nacional.

5 CAPÍTULO ANALÍTICO

⁴ Evento organizado pela Federação Brasileira de Bancos (Febraban) com foco em tecnologia e inovação no setor financeiro.

5.1 Riscos e oportunidades: o que se espera dos regulados na visão do regulador

A história da criação do Banco Central do Brasil (BCB) se dá após uma luta histórica. Esta luta teve início com a criação da Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc) em 1945, que se fortaleceu e conseguiu estabelecer uma divisão clara entre as suas atribuições e as do Banco do Brasil. A Sumoc era o órgão controlador e formulador da política da moeda e de crédito, exercendo a fixação dos juros do redesconto⁵, a fiscalização dos bancos comerciais e a política cambial e de mercado aberto. Já o Banco do Brasil era responsável por executar a política monetária, operava a Carteira de Redesconto, para crédito seletivo⁶ e de liquidez; a Caixa de Mobilização Bancária (Camob); e a Carteira de Câmbio e de Comércio Exterior (Cacex). Além de atuar como agente financeiro do Tesouro, o BB recebia e antecipava receitas, realizando pagamentos, concedendo empréstimos ao Tesouro e executando a compensação de cheques. Por fim, o BB também era o depositário das reservas voluntárias dos bancos comerciais. O Tesouro Nacional, por sua vez, era responsável pela emissão e pela amortização de papel moeda (CORAZZA, 2006).

Foram necessários 20 anos neste ciclo até a aquiescência da Reforma Monetária em 1964, ano em que o Banco Central do Brasil foi criado em substituição à Sumoc, passando, assim, a dividir espaço com o Tesouro e com o Banco do Brasil, reconfigurando a estrutura das autoridades monetárias.

Logo, o BCB instalado em substituição à Sumoc, recebeu todas as suas atribuições, mas com importantes adições, como o controle da emissão de moeda, das operações de crédito ao Tesouro, e o controle e a execução das operações de câmbio. Além disso, houve a criação do Conselho Monetário Nacional (CMN), para substituir o Conselho da Sumoc. Assim, restou ao Banco do Brasil a função de agente financeiro do

⁵Taxa de juros cobrada pelo Banco Central ao emprestar recursos aos bancos comerciais.

⁶ Política financeira que restringe o crédito para setores da economia em que existe alta de preços.

Governo, com a função de guardar as reservas voluntárias dos bancos e de efetuar a compensação de cheques, porém impedido de conceder crédito ao governo.

No entanto, ainda foram necessários mais 22 anos para que se completasse seu aperfeiçoamento institucional e se tornasse formalmente a única autoridade monetária do País. Isto se deu somente com o processo de reordenamento financeiro do setor público e a criação da Secretaria do Tesouro Nacional, como caixa único de todas as despesas do Governo Federal através do Plano Cruzado⁷, em 1986. Com a criação do Orçamento de Crédito; a derrubada da função de fomento do poder de adiantar recursos oficiais de crédito, em 1988. Além disso, houve a revogação da Lei Complementar nº 12, e com isso, a perda da capacidade de administrar a política de endividamento da União. Ficou proibido, também, de emitir títulos, porém é responsável pela sua alocação junto ao mercado.

Primeiramente, ao observar todo o marco legal do Open Finance que vem sendo construído pelo Banco Central ao longo dos últimos 3 anos, é possível identificar objetivos que vêm sendo buscados pela autarquia, como o incentivo à inovação, a busca pela concorrência e o aumento da eficiência do Sistema Financeiro e de Pagamentos. Para serem identificados de forma clara é necessário analisar o escopo básico definido, como a discriminação dos dados em nível granular (APIs): isto é, a capacidade de gerenciar o acesso aos dados em um detalhamento específico. Isso implica em conceder permissões de acesso individualmente aos diferentes conjuntos de dados disponíveis, divididos em funções e modalidades, a exemplo dos dados para cadastro, cartões, investimentos, entre outros, detalhadas pela Circular 4.015 de 2020.

Como mencionado anteriormente, tendo em vista o escopo do sistema, foi definido uma série de ajustes técnicos e incluído um rol de serviços básicos com uma agenda relativamente curta, implementada por meio de diferentes técnicas de regulação (resolução, circular e comunicado).

Segundo o entrevistado A, era esperado que os agentes financeiros regulados formassem sua própria estrutura de governança. E que essa governança fosse

⁷ O Plano Cruzado tinha como objetivo combater a inflação e criar bases para investimentos na produção através de um programa de estabilização. Veja (MARQUES, 1988), para uma análise mais aprofundada.

diligenciada pelos próprios membros participantes desta estrutura, que deveriam conjuntamente se reunirem e definirem os fatores com vistas a alcançar as normas. No entanto, houve a permanência de entraves, sendo necessária a mediação do Banco Central junto a esses participantes para desenhar uma estrutura inicial de governança. Definindo quem seriam os responsáveis pelo custeio, como funcionaria o poder de voto de cada um dos participantes e quem seriam esses participantes. Neste momento, o Banco Central se impõe como uma autoridade, utilizando seu poder de discricionariedade, isto é, do seu poder arbitrário como órgão regulador do setor financeiro, para tomar decisões (ROSA, 2019).

Essa imposição de autoridade por parte do Banco Central, embora justificada pela necessidade de superar os entraves e garantir uma governança eficiente, destaca os desafios e limitações inerentes à auto-regulação. Demonstrando que em alguns contextos, a intervenção regulatória pode ser essencial para alinhar os interesses, estabelecer diretrizes claras e assegurar a continuidade da política, revelando, assim, as fragilidades de arcabouços que privilegiam a auto-regulação.

A seguir foi instaurado, por meio da Circular nº 4.032, de 23/6/2020 e do Comunicado nº 35.922, de 10/7/2020, a estrutura inicial responsável pela governança do processo de implementação, e as associações e grupos de associações eleitos para indicarem representantes para o Conselho Deliberativo. Dessa forma, foi criado, um ambiente, com base nas diretrizes dispostas no art. 44, § 1º da Autarquia, buscando constituir uma forma de garantir a representatividade e a pluralidade de instituições e dos segmentos participantes, a mitigação de conflitos de interesse e a sustentabilidade do Open Finance.

O Banco Central determinou uma estrutura de governança dialógica no Open Finance, alçada em 3 níveis com a criação de diferentes pontos de poder e execução. Um conselho deliberativo, que concentra o poder decisório, o Secretariado, que toma medidas administrativas e operacionaliza as decisões e as equipes técnicas, que nutrem os processos decisórios com estudos.

Os grupos técnicos são marcados pelo desenvolvimento de estudos. Em sua composição, podem estar também profissionais de entidades que não fazem parte do

mundo financeiro, como empresas de tecnologia e acadêmicos, que realizam propostas técnicas e planos de trabalho voltados para a implementação e gestão do Open Finance no País, sempre guiados pelas diretrizes aprovadas pelo Conselho Deliberativo. Este é o único nível que há de fato a participação do Banco Central, produzindo um baixo custo em manutenção nas camadas superiores, ao mesmo tempo em que gera autonomia e provoca nos participantes a auto gestão, auto consultoria e auto regulação.

O Secretariado age como o nível tático/administrativo e é a ponte que liga o conselho aos grupos técnicos, buscando informações do andamento do projeto, acompanhamentos do cronograma técnico e regulatório, desligamento de profissionais e o dever de representar o Conselho Deliberativo nas discussões com órgãos reguladores e outras partes interessadas. Dessa forma, o Secretariado atende ao conselho.

Por fim, a partir do Conselho são definidos regulamentos internos, estrutura, aprovação de normas e especificações e a tomada de decisões de implementação e operação. Assim, a Circular 4.032 de 2020, no Art 6º estabelece que o conselho deliberativo terá sete conselheiros com direito a voto nos processos deliberativos, divididos em 3 grupos.

O grupo 1 é composto por três conselheiros indicados por associações representativas de instituições que oferecem serviços de conta de depósitos ou operações de crédito de varejo. Cada conselheiro é designado para representar diferentes categorias: um para (S1) e (S2); outro para (S3) e (S4), excluindo sociedades de crédito direto e empréstimo entre pessoas; e o terceiro conselheiro para (S5), também excluindo sociedades de crédito direto e empréstimo entre pessoas. Já o grupo 2, é composto por três conselheiros indicados por associações ou grupos de associações que representam diferentes categorias: o primeiro é para instituições de pagamento vinculadas a conglomerados prudenciais enquadrados no S1 ou S2; o segundo é para instituições de pagamento autorizadas pelo Banco Central do Brasil, mas que não se enquadram nos Segmentos (S1) e (S2); e o terceiro é para sociedades de crédito direto e empréstimo entre pessoas. Por fim, o grupo 3, é representado por

um conselheiro independente, que não tem relação direta com as empresas envolvidas na implementação do sistema, e deve representar o interesse público.

Cada grupo é responsável por eleger apenas um representante para a vaga de conselheiro, independentemente do tamanho numérico e financeiro do segmento. Essa estruturação e o desenho de governança são importantes para entender a relação entre regulação e auto-regulação.

Figura 2 - Organograma Conselho Deliberativo



Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

A composição possui autonomia e independência, dessa forma, os participantes decidem em conjunto e encaminham ao Banco Central para aprovação. Criando um contexto de governança dialógica, que surge do diálogo e a participação ativa de múltiplos participantes, como cidadãos, organizações da sociedade civil, empresas e governos, na tomada de decisões, objetivando promover a colaboração na gestão e a autogestão. No entanto, essa estratégia apresenta problemas, segundo o entrevistado A, a Federação Brasileira de Bancos (Febraban) é responsável pelo custeio de 80% do Open Finance e possui apenas um voto no Conselho Deliberativo. Tal assimetria entre o financiamento da iniciativa regulatória e o poder de voto no Conselho Deliberativo, pode apresentar desafios significativos.

Segundo Porto e Hassenteufel (2021), quanto mais a ação pública se define por seus instrumentos, maior o risco de realçar conflitos entre diferentes atores, interesses e organizações. Porque os atores mais poderosos serão levados a defender a adoção de certos instrumentos em detrimento de outros. Neste caso, a influência financeira da Febraban, que financia a maior parte das operações do OF, pode impactar a dinâmica do conselho. Além disso, a presença de apenas um voto da Febraban no Conselho Deliberativo, em meio a outros membros, evidencia uma contraposição na influência sobre as decisões. Essa assimetria cria o potencial para conflitos, especialmente porque atores poderosos, podem buscar ter uma influência desproporcional na defesa e adoção de certos instrumentos, deixando outros interesses menos representados.

A teoria ressalta que a escolha de instrumentos específicos pode acentuar as disparidades de poder entre os diversos atores envolvidos. Nesse contexto, a concentração de recursos financeiros em um grupo restrito pode moldar a agenda de decisões de maneira desigual, limitando a participação efetiva de outros setores.

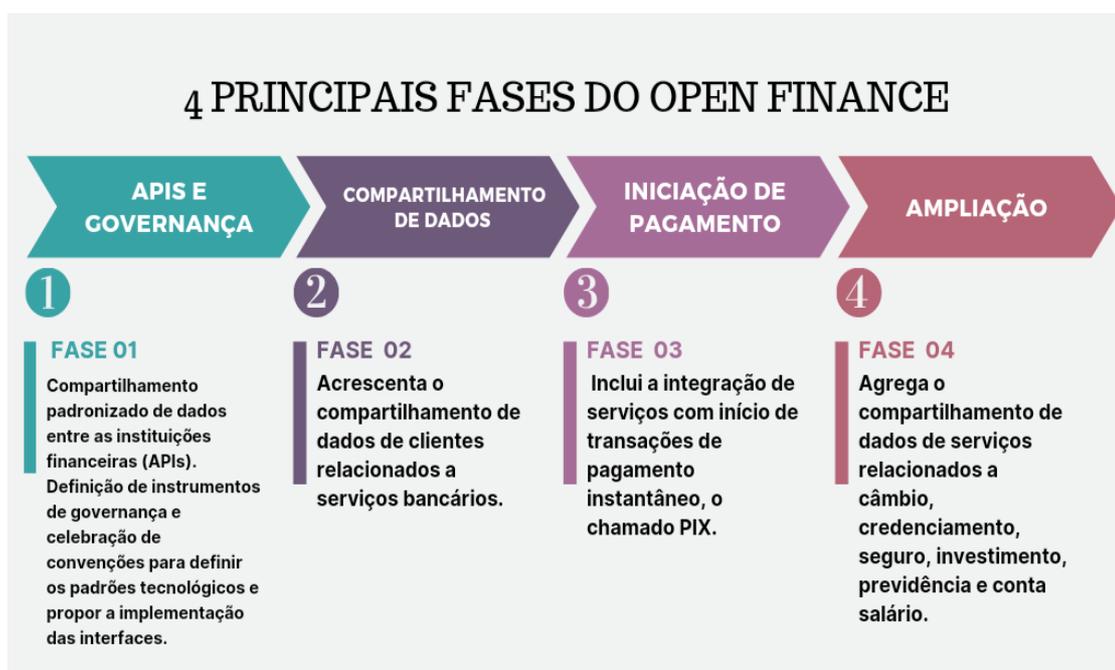
Com a estrutura de governança definida, outros critérios foram postos em vista, como as instituições e conglomerados que são obrigados e voluntários ao sistema, bem como o calendário gerencial a ser seguido. Esses critérios para entrada foram divididos em 3 faces. Para afirmar a política, o Banco Central definiu a participação no sistema como critério para a regulação prudencial nos segmentos denominados S1 e S2 que foram obrigados a participar. Enquanto que as instituições menores, igualmente reguladas pela autarquia, podem participar em regime voluntário. E, por fim, entidades não autorizadas podem participar no regime de parceria, em colaboração com um dos dois grupos anteriores.

Essa regulação junto ao BCB se deve à preocupação que a detenção dos dados de conta e a iniciação de pagamento requerem. Uma outra característica é acerca do nível de reciprocidade, visto que uma instituição que entra no sistema, terá o direito de receber dados, mas também terá que ceder dados, quando solicitado. (A, 2023, Informação Verbal). Sendo assim, é possível analisar que o processo de implementação do Open Finance abrange intensas relações Inter organizacionais, com a atuação de diversos atores, além do BCB. Como empresas de tecnologia e software,

sistemas cooperativos de crédito, outros órgãos do governo e as próprias instituições reguladas.

Essa instrumentação pode se tornar uma questão política porque a escolha da via de ação, que pode também ser objeto de conflitos políticos, vai estruturar em parte o processo e seus resultados (PORTO;HASSENTEUFEL, 2021).

Figura 3 - Fases do Open Finance



Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

A fase 1 (figura 3) diz respeito ao início do OF, ao definir os padrões tecnológicos específicos reduz as assimetrias de informação e fornece diretrizes para a regulação, esses padrões também desempenham um papel na segurança da informação e possibilitam que as instituições desenvolvam soluções inovadoras dentro dos parâmetros definidos, promovendo o avanço tecnológico de maneira segura. A fase 2 representa o início da inter-relação entre os entes podendo permitir diversas oportunidades e riscos, conectando consumidores (clientes) a produtores (instituições participantes do Open Finance) ou mesmo, produtores (instituições) a produtores

(instituições). Essas relações operam de forma tempestiva e interoperável no Open Finance, criando uma espécie de rede social bancária que conecta as pessoas aos bancos e instituições financeiras e assim uns aos outros. Sendo o resultado da instrumentalização, no qual busca fornecer às pessoas e às empresas as supostas melhores informações para que assim possam tirar vantagens econômicas.

Uma dessas conexões abarca a fase 3, que estabelece relação entre o Open Finance e o PIX⁸. Esta pode ser comparada entre a relação da Uber com a execução das viagens. A Uber funciona como uma espécie de iniciador dessas viagens. Da mesma forma, o Open Finance é também somente um iniciador, permitindo a transferência de valores para diferentes IFs de forma simplificada, o que evidencia o crescente grau de integração do sistema. Então, enquanto o Uber, através de uma plataforma de dados, integra motoristas a consumidores, o Open Finance integra instituições financeiras e, portanto, seus respectivos clientes. Diante desse compartilhamento de dados e de plataformas, prometendo melhorar a acessibilidade e praticidade por parte dos clientes, através da dilatação dos serviços financeiros.

De acordo com o Consultor do Banco Central, o olhar é semelhante à internet. A Internet não é um produto, ela é o meio pelo qual modelos de negócios são gerados, distribuídos e ofertados. O OF é isso, uma espécie de rede social financeira que permite aos clientes do sistema financeiro estarem ali conectados com as instituições, e as instituições entre si compartilhando dados e serviços para os clientes.

5.1.1 Oportunidades e riscos com a implementação do Open Finance.

Quando falamos em oportunidades, a colaboração propiciada pelo meio digital é bem presente. Portanto, é de se esperar que os consumidores estejam predispostos a participarem de uma economia compartilhada. Nesse sentido, a economia compartilhada, como fazem as plataformas Uber e Airbnb, permite o acesso a bens e serviços, não exigindo necessariamente, a troca ou aquisição. Esta relação mútua pode

⁸ Sistema de pagamentos brasileiro, em que os recursos são transferidos entre contas em poucos segundos

permitir diversas oportunidades e riscos, classificando-se muitas vezes como plataformas de transações, conectando consumidores (clientes) a produtores (instituições participantes do Open Finance) ou mesmo, produtores (instituições) a produtores (instituições) (CAPOZZI; CHIZZOLA; HAYASHI, 2018), permitindo assim certos padrões discricionários na implementação.

Desse modo, materializa-se concepções como o aumento da variedade de serviços diante do compartilhamento de dados e de plataformas, prometendo melhorar a acessibilidade e praticidade por parte dos clientes, através da dilatação dos serviços financeiros. Ademais, o Open Finance visa estimular o surgimento de diferentes serviços, reunindo as informações de transações de dissemelhantes contas de titularidade do cliente (BAGNOLI; RIBEIRO, 2020).

Portanto, a premissa que consolida o Open Finance frente ao mercado é a concepção dessa nova economia de dados que surgiu com vista a reduzir a alta concentração bancária, os custos, com o direcionando dos serviços diretamente para as mãos do usuário, bem como, buscando a redução da disparidade de informação sobre os clientes. Facilita-se, com isso, a identificação de falhas de crédito e a consequente expansão do mercado, gerando um direcionamento mais assertivo aos produtos e permitindo a entrada de novos players no setor (ALMEIDA, et al., 2021).

O BCB espera que as instituições também sigam normas concretas de compartilhamento dos dados dos clientes e dos serviços oferecidos, devendo adequar-se à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) que estabelece requisitos específicos e normas rigorosas para o compartilhamento e tratamento de dados pessoais sensíveis. Especialmente no contexto das instituições financeiras, a LGPD atua como uma técnica regulatória fundamental, desempenhando um papel instrumental na proteção da privacidade e segurança dos dados dos clientes, visando prevenir riscos associados à exposição de dados e a atividades criminosas, como fraudes.

A necessidade de as instituições se adequarem, não apenas incentiva o investimento em medidas de segurança, mas também cria um ambiente regulatório que reforça a importância da proteção de dados. Entretanto, é crucial reconhecer que

grandes IFs podem enfrentar desafios adicionais, como riscos operacionais e de reputação, essa integração não apenas protege o cidadão contra violações de privacidade, mas também contribui para a construção de um ambiente confiável.

Concomitante a isso, espera-se que os processos administrativos e contábeis se tornem mais fáceis com a grande interoperabilidade dessas diversas plataformas financeiras (GUIMARÃES, 2021).

5.2 Implementação do Open Finance e a reações dos players do sistema financeiro brasileiro.

A executiva líder do Open Banking no Banco do Brasil ressalta o diálogo frequente entre as instituições e o ecossistema construído pelo BCB, e afirma que a colaboração entre os bancos é fundamental para construir um ecossistema de soluções de gestão financeira mais completo (FEBRABAN TECH, 2022).

No entanto, um fator importante a ser considerado é o papel do Banco Central como o responsável pela regulação do Open Finance em um primeiro momento, sendo importante para fazer os regulados saírem da inércia. Através da regulamentação do sistema, ele direciona para uma não neutralidade, ao passo, em que expressa suas visões de mundo e interesses. Essas regulamentações revelam sua interpretação, isto é, como é feita a condução do sistema, que se mantém orientado, assistido e supervisionado pelo Banco Central, e que ampara a autarquia a interferir caso os participantes não cheguem a um acordo, ou não estejam respeitando o cronograma estipulado. Segundo o gestor da Denor, a autarquia atua nos bastidores na maior parte do tempo, porém tem amparo para intervir. E apesar dessa estrutura certamente descentralizada, e da falta de representação permanente no conselho deliberativo, são realizadas, ao longo do ano, diversas reuniões contendo a sua participação.

Adicionalmente, os padrões de circulação e a alteração de compartilhamento dos dados são importantes para o ecossistema financeiro, pois podem permitir a

mudança no estilo dos bancos, o barateamento de custos e o surgimento de novas tecnologias.

Nesse sentido, as Apis são como a alma de todo o projeto do Open Finance e abarcam a maior criticidade, se caracterizando como uma infraestrutura que busca manter a padronização. Em direção a isso, o BCB definiu critérios para esta interface lógica, um modelo de negócio que padroniza toda a parte tecnológica e a comunicação entre as instituições. Logo, essa interface não é nada mais do que programas que utilizam vários protocolos de segurança de acesso e de gerenciamento, bem padronizados. Esses protocolos ficam divididos em diferentes portas, e as múltiplas transações, o uso de crédito, os dados cadastrais, o extrato, cada um possui sua própria porta. Consoante com o entrevistado A, as APIs são canais bilaterais de acesso que estão disponíveis para bancos e fintechs, ficando a critério do usuário decidir quais informações serão compartilhadas e quais organizações terão acesso a esses dados.

A luz da sociologia dos instrumentos, as APIs não são apenas ferramentas tecnológicas, mas instrumentos que regulamentam e moldam as práticas, facilitando a comunicação entre os diferentes atores. A padronização, nesse contexto, é um elemento normativo que influencia como as práticas serão conduzidas, por meio de critérios e modelos. A segmentação em diferentes portas, é um exemplo de como os instrumentos técnicos são projetados para estruturar as práticas, essa divisão facilita a organização e o controle das diferentes dimensões das transações financeiras. Isso enfatiza a troca de informações e a negociação entre as partes envolvidas.

Para a executiva líder do Itaú, as políticas de Open Finance, ao agregar as contas correntes, conformam a solução mais completa em curso no mercado, pois através deste processo o cliente consegue não apenas agregar o saldo de diferentes contas, mas também ver a categorização daqueles gastos e entender um pouco mais do seu perfil de consumo. Assim, o cliente pode avaliar melhor suas despesas e entender quais instituições financeiras podem lhe oferecer maiores vantagens no uso de cartões de crédito, por exemplo (FEBRABAN, 2022).

Entre as IFs participantes, o clima parece positivo, segundo o gestor da Denor todos os envolvidos se engajaram, dentro de um nível aceitável de granularidade, com

destaque para os grandes bancos, devido aos grandes esforços técnicos e financeiros necessários para a adesão ao open finance.

No Itaú, o superintendente do Open Finance consolidou várias etapas e funções, como as ferramentas agregadoras de dados, que geram transparência e controle, as ofertas inteligentes que absorvem dados e oferecem a melhor solução para o cliente. O Banco do Brasil vem caminhando na mesma direção e trouxe inovações ao permitir o cadastro de um orçamento alvo e oferecer ofertas personalizadas com base nos gastos dos clientes. Por fim, o Bradesco, junto a sua fintech Next, lançou transações pelo WhatsApp com um agregador de contas. Todas essas funções caminham para a grande aposta do Banco Central: a ampliação da oferta de crédito (FEBRABAN TECH, 2022).

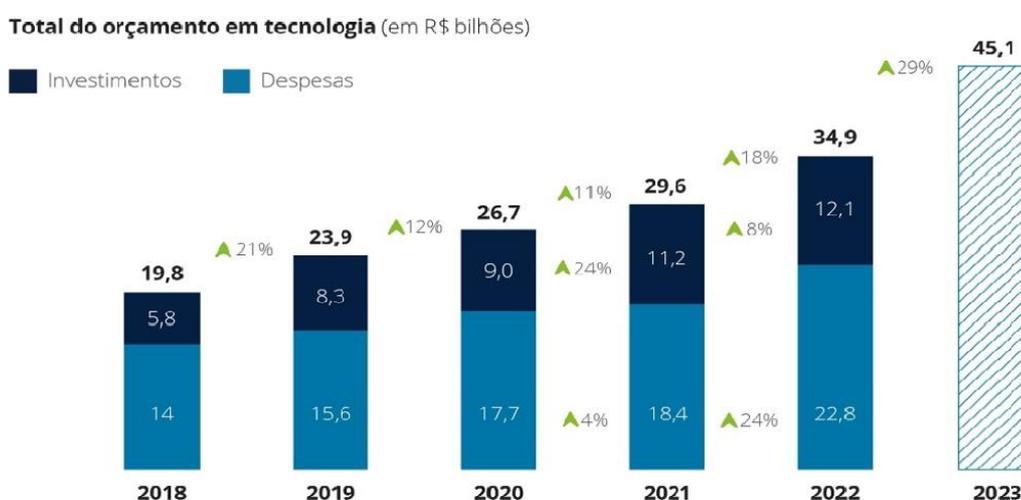
No que tange os desafios, as ações vão desde a complexidade da implementação até questões regulatórias e de segurança. Ao contrário do Pix, o Open Finance ainda não atingiu a mesma popularidade, e isso pode ser atribuído às "diferenças grandes" entre os dois sistemas, conforme observado por um executivo da TecBan (EXAME, 2023).

O trabalho de conscientização é necessário para garantir que os usuários tenham confiança no sistema. Isso inclui a compreensão clara dos benefícios do compartilhamento de dados financeiros e a superação de preocupações relacionadas à segurança e ao uso adequado dessas informações (EXAME, 2020).

A obrigatoriedade de seguir critérios e regras impostos rigorosamente pela LGPD representa um desafio importante. Ao aplicar este instrumento ao Open Finance, ela rege não apenas a proteção da privacidade dos indivíduos, mas também define parâmetros para a transparência, consentimento e segurança no uso dos dados pessoais (EXAME, 2023). Isso pode alterar profundamente a dinâmica entre as instituições financeiras, os clientes e as próprias instituições reguladoras, impactando a forma como o OF é estruturado e operado, Isso inclui a forma como as instituições financeiras lidam com os dados dos clientes, como os consumidores percebem e confiam na gestão de seus dados e como as políticas de proteção de dados moldam a própria evolução e funcionamento do sistema financeiro aberto.

Outros desafios centrais, são a necessidade de criação de soluções por meio de parcerias entre bancos, startups, fintechs e diversos outros players (EXAME, 2022). Essa colaboração é vital para criar casos de uso práticos e integrar serviços básicos a produtos, porém são complexas e exigem um certo nível de maturidade, e a migração para o Open Finance enfrenta desafios como conectividade, previsão de custos e capacitação técnica (VALOR, 2022). A necessidade de superar essas barreiras tecnológicas destaca-se como um dos aspectos mais desafiadores desse processo de transformação. Segundo a Febraban, os bancos começaram a se preparar para a chegada do Open Banking, ainda em 2018, com a contratação de equipes especializadas e montagem de times internos para domínio do assunto.

Figura 4 - Série Histórica: Orçamento em Tecnologia



Fonte: Febraban (2023)

Segundo o levantamento feito pela Febraban com 14 bancos, o investimento em Tecnologia dobrou nos últimos 5 anos. Além disso, houve aumento na contratação de profissionais de tecnologia, especialmente desenvolvedores, especialistas em segurança da informação e cientistas e engenheiros de dados, o que está alinhado com

os focos de investir na exploração dos dados obtidos via Open Finance e na proteção de informações sigilosas dos clientes. (FEBRABAN, 2023)

Em resumo, os desafios do Open Finance são multifacetados, envolvendo aspectos tecnológicos, regulatórios, de segurança e conscientização, e sua superação, o que exigirá esforços colaborativos de todos os envolvidos no ecossistema financeiro e investimentos significativos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De forma simples, podemos dizer que a regulação do sistema financeiro é necessária porque as instituições financeiras são maiores detentoras de capital do que os consumidores. Isso significa dizer que as instituições financeiras podem usar sua posição dominante para prejudicar os consumidores, cobrando preços mais altos, oferecendo produtos e serviços de menor qualidade ou usando práticas abusivas.

A competição torna-se um ponto crucial importante para reduzir essa assimetria de poder. No entanto, ela não é suficiente individualmente. Isso ocorre porque a competição pode levar a uma concentração de mercado, com um pequeno número de instituições financeiras dominantes. Para proteger os consumidores, é necessário um sistema regulatório que seja forte e eficaz. Esse sistema regulatório deve garantir que as instituições financeiras ofereçam produtos e serviços adequados às necessidades dos consumidores e adotem práticas comerciais justas.

Em outras palavras, para que a regulação seja eficaz, o regulador precisa estar bem informado, participar frequentemente do mercado financeiro e usar técnicas e ferramentas de análise para identificar problemas e tomar decisões informadas. Neste caso, o Banco Central desempenha um papel central na implementação do Open Finance, delineando políticas e diretrizes para promover transparência, inclusão e competitividade no sistema financeiro.

O presente estudo analisou as oportunidades e riscos apresentados pelo Open Finance conforme divulgado nos discursos do Banco Central. Além disso, buscou

destacar os papéis dos regulados no processo de implementação, considerando seu papel na adaptação às novas regulamentações e na criação de estratégias para lidar com as mudanças no cenário financeiro. Explorou-se, também, as reações dos principais atores do sistema financeiro brasileiro à implementação, como bancos e outras IFs.

Com base nas informações reunidas até o momento, é possível inferir que a adoção do Open Finance se destaca como uma oportunidade relevante para expandir a inclusão financeira, oferecer serviços personalizados e reduzir os custos para os clientes. No entanto, essa implementação também traz desafios consideráveis, especialmente no que diz respeito à segurança e privacidade dos dados. Os principais atores do sistema financeiro brasileiro têm reagido de maneiras diversas à implementação do Open Finance. Enquanto alguns enxergam oportunidades para expandir seus serviços e explorar novos modelos de negócios, outros estão cautelosos diante dos desafios operacionais e da necessidade de adaptação a um ambiente mais aberto e competitivo.

A abordagem adotada pelo Banco Central, pautada na governança dialógica e no uso de instrumentos regulatórios, demonstra uma tentativa de equilibrar a inovação tecnológica com a proteção dos interesses dos consumidores, promovendo um ambiente mais ágil e responsivo às transformações no setor financeiro.

A digitalização das relações econômicas e a utilização de APIs são componentes essenciais para viabilizar o Open Finance. Elas são fundamentais para a interconectividade entre as instituições financeiras, permitindo o compartilhamento de dados e a criação de novos modelos de negócios.

O estudo proposto explora uma mudança significativa no setor financeiro, destacando a influência do Banco Central e o impacto nos regulados. Com a implementação do Open Finance, o setor financeiro brasileiro está se encaminhando para um ecossistema compartilhado, esse novo paradigma pode abrir portas para diversas mudanças que podem modificar a forma como nos relacionamos com as IFs e como entendemos a economia hoje. é essencial considerar como a regulamentação continuará a evoluir para garantir a segurança e proteção dos dados dos consumidores.

Uma agenda de pesquisa futura poderia explorar ainda mais os impactos sociais, econômicos e tecnológicos do Open Finance. Isso pode incluir estudos sobre a acessibilidade dos serviços financeiros para grupos marginalizados, a inovação tecnológica contínua e as mudanças nas expectativas dos consumidores.

Quando pensamos em fragilidades no estudo, considera-se uma análise mais aprofundada dos desafios específicos enfrentados, como uma análise mais aprofundada das questões de segurança de dados, resistência de agentes regulados, entre outros. Além disso, a questão do tempo, o Open Finance é uma iniciativa em andamento, e os resultados estão sempre sujeitos a mudanças ao longo do tempo, exigindo atualizações e revisões constantes para manter a relevância do estudo.

Concluindo, o avanço do Open Finance representa uma mudança significativa no setor financeiro, promovendo inclusão, competitividade e transparência. O Banco Central do Brasil desempenha um papel central na implementação dessa política, buscando identificar oportunidades e riscos por meio de um diálogo com os agentes regulados. A implementação do Open Finance tem gerado reações diversas dos grandes players financeiros do país, cada um buscando se posicionar estrategicamente nesse novo cenário. A digitalização das relações econômicas e o uso de APIs têm impulsionado essa transformação, evidenciando a necessidade de uma análise cuidadosa sobre os desafios e benefícios dessa evolução para todos os envolvidos no sistema financeiro brasileiro.

REFERÊNCIAS

“Adesão ao open investment será gradual”. **Valor Econômico**, 25 de setembro de 2023, <https://valor.globo.com/financas/noticia/2023/09/25/adesao-ao-open-investment-sera-gradual.ghtml>.

ANDRADE, M. M. T.; DINIZ, E. H. “**Previsão de Informações para Avaliar Políticas Públicas: O Caso da Inclusão Financeira**”. **Revista de Administração Contemporânea**, vol. 19, agosto de 2015, p. 508–24. SciELO. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-7849rac20151864>. Acesso em: 02 de Setembro de 2022.

ANDRADE, R. J. G. et al (Org.). Estudos sobre regulação financeira. 2017. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/Documents/outras_pub_alfa/Estudos_sobre_Regula%C3%A7%C3%A3o_Financeira_Banco_Central_do_Brasil_2017.pdf. Acesso em: 19 de Dezembro de 2023.

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. Circular nº 4.015, de 4 de maio de 2020. Dispõe sobre o escopo de dados e serviços do Sistema Financeiro Aberto (Open Banking). [S.l.], [2020a] Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/51025/Circ_4015_v1_O.pdf. Acesso em: 30 nov. 2020.

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. Resolução Conjunta nº 1, de 04 de maio de 2020. Dispõe sobre a Implementação do Sistema Financeiro Aberto (Open Banking). [S.l.], [2020b] Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/51028/Res_Conj_0001_v2_L.pdf. Acesso em: 30 nov. 2020.

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. Circular nº 4.032 de 23 de Junho de 2020. Dispõe sobre o escopo de dados e serviços do Sistema Financeiro Aberto (Open Banking) [S.l.], [2020c]. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Circular&numero=4032>. Acessado 19 de dezembro de 2023.

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. Resolução Nº 32, DE 29 DE OUTUBRO DE 2020. Dispõe sobre o escopo de dados e serviços do Sistema Financeiro Aberto (Open Banking) [S.l.], [2020d]. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20B%20CB&numero=32#:~:text=Estabelece%20os%20requisitos%20t%C3%A9cnicos%20e,Financeiro%20Aberto%20\(Open%20Finance\)](https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20B%20CB&numero=32#:~:text=Estabelece%20os%20requisitos%20t%C3%A9cnicos%20e,Financeiro%20Aberto%20(Open%20Finance).). Acessado 19 de dezembro de 2023.

BRASIL. Banco Central do Brasil. 1º Relatório Semestral do Open Finance Brasil. Brasília, 2023. 48 p. Disponível em: <https://openfinancebrasil.org.br/relatorio-semesteral-agosto-2022/>. Acesso em: 08 de fevereiro de 2023.

BRASIL. Lei complementar nº 12, de 8 de novembro de 1971. Regula o art. 69 da Constituição, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp12.htm#:~:text=LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%2012%2C%20DE%208%20DE%20NOVEMBRO%20DE%201971&text=Regula%20o%20art.,Art. Acesso em: 05 de fevereiro de 2023.

CAVALCANTE, E. J. “O Novo paradigma tecnológico do setor financeiro nacional : a implantação do open banking no Brasil”. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br>, agosto de 2021. repositorio.ipea.gov.br, <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10751>. Acesso em: 27 de agosto de 2022.

CORAZZA, G. O Banco Central do Brasil: evolução histórica e institucional. **Perspectiva econômica**, v. 2, n. 1, p. 1-23, 2006.

CORRÊA, D. P. Regulação Financeira e Concorrência: um novo final para uma velha história?: O caso do open banking. 2020. Monografia (Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2020. Disponível em: https://bdm.unb.br/bitstream/10483/26400/1/2020_DavidPedrosoCorrea_tcc.pdf. Acesso em: 27 de agosto de 2022.

“Decisões do Conselho Deliberativo”. Open Finance Brasil, <https://openfinancebrasil.org.br/decisoes-do-conselho-deliberativo/>. Acessado 21 de dezembro de 2023.

FEBRABAN-Federação Brasileira de Bancos. Brasileiro aumenta em 30% suas transações bancárias em 2022, e 8 em cada 10 operações são digitais. <https://portal.febraban.org.br:443/noticia/3950/pt-br/>. Acessado 21 de dezembro de 2023

FEBRABAN-Federação Brasileira de Bancos. Confirma a agenda de tecnologia dos bancos para 2020. <https://portal.febraban.org.br:443/noticia/3392/pt-br/>. Acessado 21 de dezembro de 2023.

FEBRABAN - Federação Brasileira de Bancos. Investimento dos bancos em tecnologia deve chegar a R\$ 45,1 bilhões em 2023, com alta de 29%. <https://portal.febraban.org.br:443/noticia/3925/pt-br/>. Acessado 19 de dezembro de 2023.

FEBRABAN-Federação Brasileira de Bancos. Open Finance completa um ano com 231 milhões de interações para o compartilhamento de dados. <https://portal.febraban.org.br:443/noticia/3750/pt-br/>. Acessado 21 de dezembro de 2023.

FEBRABAN-Federação Brasileira de Bancos. Open Finance entra na 4a fase com 27 milhões de clientes e 40 milhões de consentimentos ativos. <https://portal.febraban.org.br:443/noticia/3995/pt-br/>. Acessado 21 de dezembro de 2023

FEBRABAN - Federação Brasileira de Bancos. Primeira fase do Open Banking começa em 1o de fevereiro no Brasil. <https://portal.febraban.org.br:443/noticia/3591/en-us/>. Acessado 19 de dezembro de 2023.

FEBRABAN - Federação Brasileira de Bancos. RADAR FEBRABAN: Sete em cada dez brasileiros acreditam na melhoria da qualidade de vida em 2023. <https://portal.febraban.org.br:443/noticia/3924/pt-br/>. Acessado 21 de dezembro de 2023.

FEBRABAN-Federação Brasileira de Bancos. Saiba como será o CIAB FEBRABAN 2021. <https://portal.febraban.org.br:443/noticia/3642/pt-br/>. Acessado 21 de dezembro de 2023.

FEBRABAN-Federação Brasileira de Bancos. Segunda fase do Open Banking começa em 13 de agosto e permitirá compartilhar dados entre bancos. <https://portal.febraban.org.br:443/noticia/3669/pt-br/>. Acessado 21 de dezembro de 2023.

FEBRABAN-Federação Brasileira de Bancos. Transações bancárias por canais digitais crescem 23% em 2021 e já são 7 em cada 10 operações no país. <https://portal.febraban.org.br:443/noticia/3821/pt-br/>. Acessado 21 de dezembro de 2023.

FEBRABAN TECH 2022 | Novos serviços e relações financeiras com o open finance. www.youtube.com, <https://www.youtube.com/watch?v=ynyPFcqXDT8>. Acessado 21 de dezembro de 2023.

GIGLIO, D. Economia de Plataforma: o que é e por que ela é uma tendência?. IUGU. 31 Março 2022. Disponível em: <https://www.iugu.com/blog/economia-de-plataforma>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2023.

“GOVERNANÇA”. Open Finance Brasil. Disponível em: <https://openfinancebrasil.org.br/governanca/>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2023.

GUIMARÃES, O. Concorrência bancária e o Open Banking no Brasil. **Revista de Defesa da Concorrência**, Brasília, v. 9, n. 1, p. 125-147, 2021. DOI: 10.52896/rdc.v9i1.709. Disponível em: <https://revista.cade.gov.br/index.php/revistadedefesadaconcorrencia/article/view/709>. Acesso em: 27 de agosto de 2022.

HALPERN, C; LASCOUMES, P; LE GALÈS, P. As abordagens a partir dos instrumentos da ação pública. Capítulo 2. In: DE OLIVEIRA, O.P; HASSENTEUFEL, P. **Sociologia Política da Ação Pública: teorias, abordagens e conceitos**. ENAP, 2021.

HOWLETT, M; RAMESH, M; ANTHONY, P. 1955-Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora / tradução técnica Francisco G. Heidemann. - Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

“Inovação demanda recursos computacionais flexíveis”. **Valor Econômico**, 5 de julho de 2023, <https://valor.globo.com/publicacoes/especiais/tecnologia-bancaria/noticia/2023/07/05/inovacao-demanda-recursos-computacionais-flexiveis.ghtml>.

LASCOURMES, P; SIMARD, L. Public policy seen through the prism of its instruments. In: **Revue française de science politique**, volume 61, ed. 1. 2011.

LIFT Talks - Open Banking: normas, prazos e proposta. www.youtube.com, <https://www.youtube.com/watch?v=RhKjJBw13TI>. Acessado 21 de dezembro de 2023.

LOTTA, G. (Org.). Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil. 2019. Disponível em: repositorio.enap.gov.br, <http://repositorio.enap.gov.br/jspui/handle/1/4162>. Acesso em: 02 de Setembro de 2022.

MARQUES, M. S. B. “O Plano Cruzado: Teoria e Prática”. *Brazilian Journal of Political Economy*, vol. 8, no 3, 1988. Disponível em: centrodeeconomiapolitica.org, <https://centrodeeconomiapolitica.org/repos/index.php/journal/article/view/1107>. Acesso em: 05 de fevereiro de 2023.

MELO, R. C. et al. As inovações dos serviços financeiros e o open banking: um caminho possível para acelerar a inclusão financeira de micro e pequenas empresas no Brasil? = Innovations on the financial sector and open banking: a possible pathway to accelerate financial inclusion of micro and small enterprises in Brazil? **REVISTA DO BNDES**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 56, p. [519]-572, ed. esp., dez. 2021.

“Nova fase do open finance será desafiadora, diz representante do BC”. **Valor Econômico**, 10 de agosto de 2022, <https://valor.globo.com/financas/noticia/2022/08/10/nova-fase-do-open-finance-sera-desafiadora-diz-representante-do-bc.ghtml>.

“Novos parâmetros de competição devem movimentar mercado financeiro em 2023”. **Exame**, 1o de fevereiro de 2023, <https://exame.com/bussola/novos-parametros-de-competicao-devem-movimentar-mercado-financeiro-em-2023/>.

“O futuro se faz com inovação, tecnologia e trabalho colaborativo”. **Valor Econômico**, 28 de outubro de 2022, <https://valor.globo.com/patrocinado/mastercard/noticia/2022/10/28/o-futuro-se-faz-com-inovacao-tecnologia-e-trabalho-colaborativo.ghtml>.

“Open Finance: 52% dos brasileiros estão dispostos a compartilhar dados, mostra pesquisa”. **Exame**, 28 de agosto de 2023,
<https://exame.com/future-of-money/open-finance-52-brasileiros-dispostos-compartilhar-dados/>.

“Open Finance ainda está no começo e será ‘rede social’ do sistema financeiro, diz BC”. **Exame**, 6 de junho de 2023,
<https://exame.com/future-of-money/open-finance-esta-comeco-rede-social-sistema-financeiro-bc/>.

“Open Finance e a revolução do consentimento”. **Exame**, 4 de novembro de 2023,
<https://exame.com/future-of-money/open-finance-e-a-revolucao-do-consentimento/>.

“Open Finance empodera clientes e permite inovações em serviços financeiros”. **Valor Econômico**, 3 de novembro de 2022,
<https://valor.globo.com/conteudo-de-marca/ebanx/noticia/2022/11/03/open-finance-empodera-clientes-e-permite-inovacoes-em-servicos-financeiros.ghtml>.

“Open Finance entra em quarta fase após chegar a 27 milhões de clientes”. **Exame**, 4 de outubro de 2023, <https://exame.com/future-of-money/open-finance-quarta-fase-27-milhoes-de-clientes/>.

“O Open Finance está chegando ao Brasil... você está preparado?” **Exame**, 23 de outubro de 2020,
<https://exame.com/colunistas/bruno-diniz/o-open-finance-esta-chegando-ao-brasil-voce-esta-preparado/>.

“Open Finance é oportunidade de fazer bons negócios ao participante do SFN, diz BC”. **Valor Econômico**, 28 de outubro de 2021,
<https://valor.globo.com/financas/noticia/2021/10/28/open-finance-e-oportunidade-de-fazer-bons-negocios-ao-participante-do-sfn-diz-bc.ghtml>

Open finance passa a agregar investimentos”. **Valor Econômico**, 25 de setembro de 2023,
<https://valor.globo.com/financas/noticia/2023/09/25/open-finance-passa-a-agregar-investimentos.ghtml>

“Open insurance: pronto mesmo, só daqui a dois anos”. **Valor Econômico**, 30 de maio de 2023,
<https://valor.globo.com/publicacoes/especiais/seguros-previdencia-e-capitalizacao/noticia/2023/05/30/open-insurance-pronto-mesmo-so-daqui-a-dois-anos.ghtml>.

“Oportunidades com o ‘open finance’”. **Valor Econômico**, 29 de outubro de 2021,
<https://valor.globo.com/financas/noticia/2021/10/29/oportunidades-com-o-open-finance.ghtml>.

“O que esperar do Open Finance nos próximos anos? Especialistas respondem”. **Exame**, 16 de novembro de 2023,

<https://exame.com/future-of-money/o-que-esperar-do-open-finance-nos-proximos-anos-especialistas-responderem/>.

“Pix, Open Finance: as estratégias do PicPay para aproveitar inovações financeiras”. **Exame**, 15 de junho de 2023,

<https://exame.com/future-of-money/pix-open-finance-estrategias-picpay-aproveitar-inovacoes-financeiras/>.

“Poupança de dados: BC estuda sistema de recompensas por dados compartilhados no Open Finance”.

Exame, 26 de julho de 2023,

<https://exame.com/future-of-money/poupanca-de-dados-bc-estuda-sistema-de-recompensas-por-dados-compartilhados-no-open-finance/>.

PAULA, L. **Fintechs, Bancos Digitais e Open Banking e seus efeitos sobre o setor bancário brasileiro**. ie.UFRJ, Rio de Janeiro, n. 014 / 2022, p. 1-14, maio/2022. Disponível em:

https://www.ie.ufrj.br/images/IE/TDS/2022/TD_IE_014_2022_PAULA.pdf. Acesso em: 27 de agosto de 2022.

RAEDER, S. CICLO DE POLÍTICAS: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. **Perspectivas em Políticas Públicas** | Belo Horizonte | Vol. VII | Nº 13 | P. 121-146 | jan/jun 2014.

RANGEL, J. C. C. Estratégias regulatórias de incentivo à inovação, à competitividade e à inclusão financeira no contexto das iniciativas do open banking e do Pix. R.BNDES, R. BNDES, Rio de Janeiro, v. 28, n. 55, p. 87-111, jun. 2021. Disponível em:

https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/21608/1/RB-55-02%20Estrategias%20regulatorias_215347.pdf

RIBEIRO, A. O.; BAGNOLI, V. “OPEN BANKING: IMPACTOS E DESAFIOS NO MERCADO FINANCEIRO”. **REVISTA DA ACADEMIA BRASILEIRA DE DIREITO CONSTITUCIONAL**, vol. 12, no 23, dezembro de 2020, p. 216–42. Disponível em: DOI.org (Crossref), <https://doi.org/10.24068/2177.8256.2020.12.23;216.242>. Acesso em: 27 de agosto de 2022.

SANTOS, A. Seleção do método de pesquisa: guia para pós-graduando em design e áreas afins. Insight Editora, 2018.

SETTON, M. G. J. A teoria do habitus em Pierre Bourdieu: uma leitura contemporânea. **Revista Brasileira de Educação**, n. Rev. Bras. Educ., 2002 (20), maio 2002. Acesso em: 05 de fevereiro de 2023.

APÊNDICES

Apêndice A – Roteiro de entrevista semi-estruturada

1. Como começou o debate do open finance no sistema brasileiro? Foi uma iniciativa do BCB?
2. Mais ou menos quantas iniciativas são tratadas atreladas ao Open Finance ?
3. Como foi a reação dos atores? Isto é bancos, empresas emissoras de cartão de crédito, fintechs, houve resistência nesse processo?
 - 3.1. (Se sim) Qual foi o posicionamento do BCB para vencer essas resistências?
 - 3.2. (Se não) Acredita que os participantes realmente entenderam o sistema? Ou a obrigação Prudencial deu o incentivo que faltava?
4. Em uma entrevista ao painel LiftTalk é definido o Open Finance como uma plataforma atecnológica e auto regulatória que o BCB oferece ao setor financeiro. Poderíamos então defini-lo como umas das facetas dessa nova economia de plataformas? Que surge com ideias como a Airbnb, a Uber e várias outras.
5. Quais riscos e oportunidades são enxergados no open finance?

Apêndice B – Roteiro de entrevista semi-estruturada

1. Como começou o debate do Pix no sistema brasileiro? Foi uma iniciativa do BCB?
2. Será que você poderia falar um pouco da relação do pix com o open finance?
3. Como foi a reação dos atores? Isto é bancos, empresas emissoras de cartão de crédito, fintechs, houve resistência nesse processo?
 - 3.1. (Se sim) qual foi o posicionamento do BCB para vencer essas resistências?
 - 3.2. (Se não) acredita que os participantes realmente entenderam o sistema?
4. Quais oportunidades você enxerga com o pix?
5. Quais riscos você enxerga no Pix?