

de Avelino, Daniel Pitangueira; da Fonseca, Igor Ferraz; Pompeu, João Cláudio Basso

## Working Paper

# Participação social e proteção de dados: Um estudo de caso sobre o Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade

Texto para Discussão, No. 2927

## Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

*Suggested Citation:* de Avelino, Daniel Pitangueira; da Fonseca, Igor Ferraz; Pompeu, João Cláudio Basso (2023) : Participação social e proteção de dados: Um estudo de caso sobre o Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade, Texto para Discussão, No. 2927, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, <https://doi.org/10.38116/td2927-port>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/285049>

### Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

### Terms of use:

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

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

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



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

**TEXTO PARA DISCUSSÃO**

**2927**

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL  
E PROTEÇÃO DE DADOS:  
UM ESTUDO DE CASO SOBRE O  
CONSELHO NACIONAL  
DE PROTEÇÃO DE DADOS  
PESSOAIS E DA PRIVACIDADE**

**DANIEL PITANGUEIRA DE AVELINO  
IGOR FERRAZ DA FONSECA  
JOÃO CLÁUDIO BASSO POMPEU**

**ipea**

Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL E PROTEÇÃO DE  
DADOS: UM ESTUDO DE CASO SOBRE O  
CONSELHO NACIONAL DE PROTEÇÃO DE  
DADOS PESSOAIS E DA PRIVACIDADE**

**DANIEL PITANGUEIRA DE AVELINO<sup>1</sup>**

**IGOR FERRAZ DA FONSECA<sup>2</sup>**

**JOÃO CLÁUDIO BASSO POMPEU<sup>3</sup>**

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). *E-mail:* daniel.avelino@ipea.gov.br.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea. *E-mail:* igor.fonseca@ipea.gov.br.

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

**Governo Federal**

**Ministério do Planejamento e Orçamento**

**Ministra** Simone Nassar Tebet

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

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

**Presidenta**

**LUCIANA MENDES SANTOS SERVO**

**Diretor de Desenvolvimento Institucional**

**FERNANDO GAIGER SILVEIRA**

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

**LUSENI MARIA CORDEIRO DE AQUINO**

**Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

**CLÁUDIO ROBERTO AMITRANO**

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

**ARISTIDES MONTEIRO NETO**

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

**FERNANDA DE NEGRI**

**Diretor de Estudos e Políticas Sociais**

**CARLOS HENRIQUE LEITE CORSEUIL**

**Diretor de Estudos Internacionais**

**FÁBIO VÉRAS SOARES**

**Chefe de Gabinete**

**ALEXANDRE DOS SANTOS CUNHA**

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

**ANTONIO LASSANCE**

**Ouvidoria:** <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

**URL:** <http://www.ipea.gov.br>

# Texto para Discussão

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

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2023

Avelino, Daniel Pitangueira de

Participação social e proteção de dados : um estudo de caso sobre o Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade / Daniel Pitangueira de Avelino, Igor Ferraz da Fonseca, João Cláudio Basso Pompeu. – Brasília, DF: IPEA, 2023. 62 p. : il. – (Texto para Discussão ; 2927).

Inclui Bibliografia.

ISSN 1415-4765

1. Conselhos. 2. LGPD. 3. Proteção de Dados Pessoais. I. Fonseca, Igor Ferraz da. II. Pompeu, João Cláudio Basso. III. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. IV. Título.

CDD 352.24

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

**Como citar:**

AVELINO, Daniel Pitangueira de; FONSECA, Igor Ferraz da; POMPEU, João Cláudio Basso.

**Participação social e proteção de dados** : um estudo de caso sobre o Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade. Brasília, DF : Ipea, out. 2023. 62 p. : il. (Texto para Discussão, n. 2927). DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2927-port>

**JEL:** D73; H83; K24.

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

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

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

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

# SUMÁRIO

SINOPSE	
ABSTRACT	
1 INTRODUÇÃO .....	6
2 EXPANSÃO E RESSIGNIFICAÇÃO DOS CONSELHOS NACIONAIS.....	7
2.1 Conselhos de assessoramento governamental e de políticas públicas .....	8
2.2 O enfraquecimento do modelo dos conselhos.....	13
3 MODELOS INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO DE DADOS.....	17
3.1 Proteção de dados nos Estados Unidos .....	18
3.2 O modelo da OCDE .....	22
3.3 O modelo da União Europeia.....	26
4 A LGPD E O CNPD.....	32
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	44
REFERÊNCIAS .....	47
APÊNDICE A .....	51
APÊNDICE B.....	57
APÊNDICE C.....	60

## SINOPSE

Neste estudo, discute-se o funcionamento do recente criado Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade (CNPD). Este colegiado apresenta características típicas dos conselhos de assessoramento, com atribuições consultivas e vinculação a uma autoridade pública, assim como do modelo de conselhos de políticas públicas, como a composição com maioria de membros não governamentais. A legislação brasileira sobre proteção de dados sofreu uma influência mais evidente das normas europeias sobre o tema, em comparação com os modelos dos Estados Unidos e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Ainda assim, o CNPD aparece como uma construção tipicamente brasileira na estrutura de governança dessas políticas públicas. Sua criação e seu primeiro processo de escolha dos representantes da sociedade civil, descritos neste texto, revelam as contradições do período e os desafios específicos deste novo colegiado.

**Palavras-chave:** conselhos; LGPD; proteção de dados pessoais.

## ABSTRACT

This text discusses the functioning of the recently created National Council for the Protection of Personal Data and Privacy (CNPD). This collegiate has typical characteristics of both advisory councils, with advisory attributions and subordination to a public authority, and public policy councils, such as the composition with a majority of non-governmental members. Brazilian legislation on data protection was more clearly influenced by European standards on the subject, compared to the models of the United States and the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). Even so, the CNPD appears as a typically Brazilian construction in the governance structure of these public policies. Its creation and its first selective process for civil society representatives, described in this text, reveal the contradictions of the period and the specific challenges of this new collegiate.

**Keywords:** councils; data protection; data protection law.

## 1 INTRODUÇÃO

*“Why, Mr. President, did so many refugees in France survive during the War? Why did so few resistance fighters and Jews survive in The Netherlands?”, he said. “It happened because, in the 1930s, The Netherlands government, with typical efficiency, had devised an identity card with a metal bar installed through the photograph. This was then the latest in secure technology. In France, we had an ordinary photograph, pasted on cardboard. It was easily imitated. Upon that difference hung the lives of thousands of good people. In France, they survived. In The Netherlands they perished. Efficiency is not everything. A free society defends other values. Personal control over data is one such value”.<sup>1</sup>*

As pesquisas mais recentes do Ipea demonstram que o modelo de participação social adotado nas últimas décadas – sob inspiração do Sistema Único de Saúde (SUS) e caracterizado pelos conselhos e pelas conferências nacionais – viveu um processo de desmantelamento e ressignificação por parte do governo federal entre 2016 e 2022. Mais do que isso, os mecanismos remanescentes enfrentaram crescentes dificuldades para seu funcionamento, desde obstáculos mais operacionais (Avelino, Alencar e Costa, 2017) até desestruturas mais explícitas, como aquelas promovidas pelo Decreto nº 9.759/2019 (Avelino, Fonseca e Pompeu, 2020). Essa modalidade de participação, em que predominam as deliberações coletivas e a mediação de organizações da sociedade civil, foi tratada como uma prática ineficiente pelo governo federal.

Simultaneamente, outras formas de participação foram mantidas e até estimuladas, a exemplo das ouvidorias e da digitalização de serviços públicos (Avelino, Pompeu e Fonseca, 2021). Elas se caracterizam pelo uso intensivo de ferramentas digitais e pela possibilidade de serem acessadas por qualquer pessoa interessada. Ao contrário do modelo anterior, não requerem mais a mediação por entidades e organizações da sociedade civil e seus resultados não são produzidos pela interação entre os participantes em debates e deliberações, mas pela simples agregação de demandas individuais apresentadas direta e isoladamente. Esses canais não são novos, porém a maneira como estão sendo estimulados, ao mesmo tempo que mecanismos como os conselhos são enfraquecidos, sugere que houve uma tentativa de substituição de modelos, em que a participação coletiva daria lugar à individualização da cidadania (Avelino, Fonseca e Pompeu, 2021).

Neste estudo, objetiva-se discutir o funcionamento do recente criado Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade (CNPd). Acreditamos que este seja um dos primeiros artigos acadêmicos que analisam este conselho.

---

1. Para mais informações, ver Kirby (2011).

Na seção 2, descreve-se o contexto de ressignificação dos conselhos nacionais pelo governo federal, com destaque para a distinção entre os tipos de colegiados focados na gestão de políticas públicas e aqueles que enfatizam as funções de assessoramento governamental. Na seção 3, apresentam-se as considerações sobre os modelos internacionais de leis de proteção de dados, procurando identificar as estruturas de governança e as práticas de interação entre Estado e sociedade associadas a cada caso. Na seção 4, descreve-se o caso do CNPD, trazendo fontes e dados empíricos relacionados à implementação da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) no Brasil. A narrativa enfatiza o primeiro processo de seleção dos membros não governamentais daquele colegiado, tentando identificar os pontos de convergência com os modelos descritos nas seções anteriores. Essas observações são sintetizadas e discutidas nas considerações finais, que buscam identificar as características do formato de colegiado representado pelo CNPD, suas inovações institucionais e contradições.

## 2 EXPANSÃO E RESSIGNIFICAÇÃO DOS CONSELHOS NACIONAIS

Os conselhos nacionais de políticas públicas são uma importante inovação institucional brasileira, cujas origens remontam a 1911, quando foi criado o Conselho Superior de Ensino – atual Conselho Nacional de Educação (CNE). O número de conselhos foi significativamente ampliado após 1988, com a entrada em vigor da Constituição Federal, que estabelece as bases necessárias para a criação de novos colegiados. Um estudo do Ipea, realizado em 2017 (Avelino, Ribeiro e Machado, 2017), sobre uma amostra de quarenta conselhos e comissões nacionais em atividade, apontou que 75% dos conselhos foram criados após 1988. Ao longo de mais de um século de atuação, é possível afirmar que, institucionalizados no ordenamento jurídico nacional, tais colegiados são fundamentais para a promoção do diálogo entre Estado e sociedade civil e para a proposição de políticas públicas mais transparentes e negociadas entre múltiplos atores, a partir de arranjos centrados em redes de governança.

A inclusão política promovida pelos conselhos é uma importante forma de democratizar o processo decisório nas políticas públicas, mas depende de muitos fatores internos e externos a esses espaços (Alencar e Ribeiro, 2014). A estrutura do colegiado, suas competências e atribuições, sua composição e a forma de escolha dos seus membros são características que afetam a extensão pela qual a sociedade tem a possibilidade de ocupar esses espaços de forma autônoma e, nele, produzir resultados. Além disso, a disponibilidade de recursos e condições de funcionamento, a articulação com os órgãos gestores das políticas públicas e o grau de abertura do governo federal às propostas emanadas desses mecanismos são fatores externos que afetam o cumprimento da sua missão institucional (Karam, Avelino e Fonseca, 2018). A observação do contexto atual indica que estamos presenciando um período bastante desfavorável à atuação dos conselhos nacionais no Brasil. Para tal análise, faz-se necessário diferenciar dois

modelos de colegiados existentes em nível federal no Brasil: os conselhos de assessoramento governamental e os de políticas públicas.

## 2.1 Conselhos de assessoramento governamental e de políticas públicas

O desenho institucional dos conselhos, incluindo sua organização interna e a forma de escolha dos seus membros, não é homogêneo e reflete os diversos percursos históricos que acompanharam a formação dos diferentes campos de políticas públicas no Brasil. De modo geral, as múltiplas dinâmicas de interação entre o Estado brasileiro e os grupos de interesse, em cada área de atuação governamental, acabam por influenciar o modo como os canais de diálogo são estruturados. Apesar dessa diversidade setorial, agravada pela falta de norma geral sobre os conselhos, alguns padrões são perceptíveis e evidenciam as mudanças de papéis que esses órgãos colegiados exerceram ao longo do tempo.

Um primeiro formato a ser destacado, aqui denominado como conselhos de assessoramento, prevaleceu nos órgãos criados antes da Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Eles apresentavam, como características comuns, composição mais compacta, número reduzido de componentes e de estruturas internas e vinculação bem específica e definida a alguma autoridade pública, notadamente ministros de Estado. Em geral, suas competências eram fundamentalmente consultivas, embora houvesse casos marcantes com poderes normativos e sancionatórios, como no caso do CNE.

Esse conselho, criado em 1911 (Decreto nº 8.659) como Conselho Superior de Ensino, passou por várias transformações até chegar ao seu formato atual, regido pela Lei nº 4.024/1961 (antiga Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, ainda parcialmente vigente), com as modificações da Lei nº 9.131/1995. O quadro 1 apresenta as alterações principais da denominação do colegiado ao longo dos anos.

### QUADRO 1

#### Alterações da denominação do CNE

Conselho Superior de Ensino	Decreto nº 8.659, de 5 de abril de 1911
Conselho Nacional de Ensino	Decreto nº 16.782-A, de 13 de janeiro de 1925
CNE	Decreto nº 19.850, de 11 de abril de 1931
Conselho Federal de Educação	Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961
CNE	Medida Provisória (MP) nº 661, de 18 de outubro de 1994

Fonte: Ministério da Educação (MEC). Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-regulacao-e-supervisao-da-educacao-superiores/323-secretarias-112877938/orgaos-vinculados-82187207/14306-cne-historico>.

O art. 7º da Lei nº 4.024/1961 (com as modificações da Lei nº 9.131/1995) estabelece que o CNE “terá atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao ministro de Estado da Educação e do Desporto” (Brasil, 1961). Essa vinculação a uma autoridade específica – e não a uma política ou a um órgão – é a principal característica do modelo aqui denominado como conselhos de assessoramento. Essa relação direta com a autoridade, no caso do CNE, aparece ainda na definição de suas competências, quando atribui à pessoa do ministro a prerrogativa de solicitar parecer do colegiado, aprovar seu regimento e presidir as reuniões às quais comparecer (art. 7º).

Uma característica bastante típica desse formato de conselho é o modo de escolha dos seus membros. Pela relação que se estabelece entre o colegiado e a autoridade, há uma interferência maior desta na seleção de conselheiros e conselheiras. Para o CNE, por exemplo, a escolha e nomeação são prerrogativas do presidente da República, com base em listas tríplexes organizadas pelo ministro da Educação após consulta a entidades públicas e privadas relacionadas às áreas de atuação do conselho. O procedimento é atualmente regido pelo Decreto nº 3.295/1999 e pelas portarias editadas pelo MEC a cada consulta. A Portaria nº 396, de 2 de junho de 2022, é o ato mais recente deste tipo, divulgando uma lista de 68 entidades autorizadas a apresentar indicados à posição de membros do CNE.

É importante ressaltar que a nomeação recai sobre pessoas indicadas, não entidades. Caso algum conselheiro precise ser substituído no curso do seu mandato, por exemplo, deverá haver novo procedimento de escolha, não sendo possível à entidade que o indicou selecionar um substituto. No caso do CNE, os membros são nomeados para um mandato de quatro anos, permitida uma recondução, com renovação de metade dos componentes a cada dois anos. A escolha dos membros, portanto, é estritamente individual, de acordo com o juízo discricionário da autoridade pública. Este modelo não utiliza do mecanismo da representação no interior dos espaços participativos (Almeida, 2013; Avritzer, 2007; Lavallo, Houtzager e Castello, 2006a; 2006b; Lüchmann, 2007), que será elemento característico do modelo de conselhos de políticas públicas, a ser discutido posteriormente.

Por fim, é comum nesse tipo de conselho a existência de mecanismos de controle de suas decisões pela autoridade pública. Para o CNE, isso se materializa no instituto da homologação, ato ministerial ao qual as deliberações e os pronunciamentos do conselho estão submetidos (art. 2º da Lei nº 9.131/1995). Dessa forma, o colegiado se assemelha a um órgão que recebe uma atribuição delegada da autoridade pública e com quem mantém uma relação de hierarquia. A qualquer momento, em caso de dissenso, essa autoridade pode negar homologação às decisões do colegiado, atuando como mecanismo de controle sobre sua atuação.

Esse formato posiciona os conselhos como órgãos governamentais inseridos nas cadeias hierárquicas da administração pública. Eles têm uma função precípua de assessoramento a uma autoridade pública específica e nela encontram o limite de sua atuação. Alguns autores relacionam esse formato com a tradição de alguns países considerados desenvolvidos, como os Estados Unidos, em que os conselhos são “estruturas auxiliares da administração pública” (Gohn, 2001, p. 73).

Com a CF/1988, ganha força outra concepção de conselhos, menos subordinada ao controle de uma autoridade pública. Ao incluir a soberania popular nos seus princípios fundamentais (arts. 1º, parágrafo único; e 14), a atual Carta Magna brasileira determina que os agentes públicos são subordinados aos comandos da sociedade, não o contrário. Assim, em diversas áreas de políticas públicas, os espaços de participação social passam a ser vistos como representação do poder popular soberano e, portanto, não suscetíveis ao controle hierárquico por agentes governamentais.

Sob essa perspectiva, floresceram os chamados conselhos de políticas públicas, como espaços plurais e independentes, em que representantes do governo e da sociedade civil organizada interagem, em igualdade de condições, em prol do interesse público. Assim, de órgãos de assessoramento governamental, os colegiados passam a ser considerados “palcos de projetos de contra-hegemonia” (Cruz e Daroit, 2017, p. 250) ou espaços que desafiavam “o instituído em nome dos direitos e da justiça” (Almeida e Tatagiba, 2012, p. 89).

O caso mais exemplar desse formato é o Conselho Nacional de Saúde (CNS). Este órgão colegiado foi criado pela Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937, e passou por várias alterações desde então. De uma concepção original mais semelhante a um colegiado de assessoramento, sua configuração atual foi bastante influenciada pelas regras constitucionais, que estabeleceram a participação da comunidade (Brasil, 1988, art. 198, inciso III) como uma das diretrizes de organização do SUS, e pela Lei nº 8.142/1990, que operacionalizou esse princípio. Pela grande influência que essa estratégia de democratização da gestão pública exerceu posteriormente em várias outras áreas de políticas públicas, essa estrutura ficou conhecida como o “modelo SUS” de participação social.

**QUADRO 2****Normas de alteração do CNS**

Criação	Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937
Regulamento do ministério	Decreto nº 34.596, de 16 de novembro de 1953
Regimento do conselho	Decreto nº 34.347, de 8 de abril de 1954
Ampliação da composição	Decreto nº 45.913, de 29 de abril de 1959
Ampliação das atribuições	Decreto nº 67.300, de 30 de setembro de 1970
Atribuições	Decreto nº 93.933, de 14 de janeiro de 1987
Regulamento	Decreto nº 99.438, de 7 de julho de 1990
Vinculação ao SUS	Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990
Organização do conselho	Decreto nº 5.839, de 11 de julho de 2006

Fonte: CNS. Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/historico-cns>.

Segundo o Decreto nº 5.839/2006, o CNS é composto por 48 membros titulares, sendo 50% dessas vagas ocupadas por entidades e movimentos sociais de usuários do SUS. A outra metade é repartida entre representantes de entidades profissionais e comunidade científica (25%) e entidades empresariais, prestadores de serviços e órgãos públicos (25%). O governo federal participa do colegiado com seis vagas, o que equivale a um oitavo do total. Há, portanto, uma maioria de membros não governamentais, em contraste com uma representação bastante minoritária do governo federal.

No CNS – e nos demais conselhos do mesmo modelo –, conselheiros e conselheiras não atuam sob uma lógica individual (baseada em indicações ou elementos como o “notório saber”, como é o caso dos conselhos de assessoramento). O foco aqui é a lógica da representação coletiva de organizações e grupos sociais. O instrumento da representação política – típico da democracia representativa – aparece no interior das instituições pautadas pela democracia participativa. Esta lógica híbrida entre participação social e representação política é uma contribuição relevante do Brasil para a ecologia de modelos de democracia participativa (Almeida, 2013; Avritzer, 2007, Lavallo, Houtzager e Castello, 2006a; 2006b; Lüchmann, 2007).

Exatamente pela presença do instrumento da representação política, o modo de escolha dos membros em conselhos de políticas públicas difere bastante em relação ao formato típico dos conselhos de assessoramento. Tais mecanismos de escolha possuem muitas vezes uma lógica que emula traços da democracia representativa, notadamente processos seletivos com característica eleitoral. No caso do CNS, os movimentos e as entidades não governamentais são selecionados em processo eleitoral próprio, segundo regimento aprovado pelo plenário do conselho e homologado

pelo ministro da Saúde. As organizações escolhidas nessa eleição indicam seus representantes para exercerem a função de conselheiros para um mandato de três anos. A vaga, portanto, pertence à entidade eleita, que escolherá a pessoa que irá representá-la, segundo seus próprios critérios.

Nesse tipo de composição, o currículo da pessoa escolhida importa menos que a relevância política da entidade que a indicou. Não há interferência governamental no processo que seleciona as organizações que comporão o colegiado e, desta maneira, não há vínculos diretos entre conselheiros e autoridades públicas. Em obediência à diretriz constitucional que determina a participação da comunidade, a figura dos conselheiros e das conselheiras têm um significado coletivo, representando organizações ou grupos da população, e não interesses individuais.

Outra característica comum nesse tipo de conselho é a articulação com as conferências nacionais, instâncias ampliadas de participação social, abertas à participação de todos os cidadãos interessados no tema. No caso do CNS, a Conferência de Saúde é prevista como uma instância colegiada do SUS no art. 1º da Lei nº 8.142/1990. Com periodicidade quadrienal, ela tem como atribuições avaliar e propor diretrizes para a formulação da política de saúde. Ao longo do tempo, o CNS editou várias normas vinculando as deliberações das conferências aos instrumentos de planejamento na área, como o Plano Nacional de Saúde (PNS) e o Plano Plurianual (PPA).

As conferências nacionais são processos participativos periódicos, maciços e territorializados. A mais recente Conferência Nacional de Saúde, realizada em 2019, contou com 4.612 etapas municipais (82,80% dos municípios brasileiros), 22.839 participantes nas etapas estaduais, que envolveram todos os estados brasileiros, e 2.713 participantes na etapa nacional, além de conferências livres e etapas preparatórias (CNS, 2019). Quando o CNS absorve em sua pauta o resultado desse processo participativo de âmbito nacional, sua agenda se amplia e vai além dos interesses das pessoas e organizações ali representadas. Dessa forma, o conselho passa a funcionar como um núcleo mediador de um sistema participativo mais amplo e aberto.

Sob influência do SUS, esse modelo de articulação entre conselhos e conferências se expandiu para outras áreas de políticas públicas ao longo da década de 2000. Isso ocorreu não apenas com a criação de novos colegiados, nesse formato, em diversas áreas governamentais, mas também pela reformulação de antigos conselhos de assessoramento, que passaram a ter estruturas típicas de conselhos de políticas públicas.<sup>2</sup>

---

2. Ver, por exemplo, o caso do Conselho Nacional de Segurança Pública (atual CNSP), criado em 1990 e reformulado em 2009 (Decreto nº 6.950/2009).

Os dois formatos de conselho coexistem, mas, até meados da década de 2010, a tendência parecia ser a adoção do modelo SUS em todas as áreas. Contudo, tal movimento tem sido revertido, em processo que tem relação direta com o enfraquecimento dos colegiados em nível federal.

## 2.2 O enfraquecimento do modelo dos conselhos

Em 2014, o governo federal apresentou a Política Nacional de Participação Social, por meio do Decreto nº 8.243, como tentativa de articular os vários espaços de participação existentes. O ato presidencial sofreu de imediato forte reação contrária na imprensa e no meio político, culminando com a aprovação, na Câmara dos Deputados, de um Projeto de Decreto Legislativo (PDL)<sup>3</sup> para sustação dos seus efeitos. Essa polêmica pode ser considerada o ponto de inflexão da tendência de expansão dos conselhos nos anos anteriores (Alencar e Ribeiro, 2014).

Após o *impeachment* de Dilma Rousseff, em 2016, o governo federal passou a adotar postura menos favorável à ampliação dos espaços de participação. Nesse momento, observaram-se algumas medidas, como redução de recursos, perda de autonomia e enfraquecimento das equipes de apoio técnico, além de casos de extinção de colegiados (Avelino, Alencar e Costa, 2017). O cenário de restrição fiscal, reforçado pelos discursos a favor da eficiência e da economicidade, contribuiu para a desidratação dos conselhos, o que gerou um cenário marcado por conflitos entre os conselhos e os órgãos federais a eles vinculados (Avelino, Fonseca e Pompeu, 2020).

Nesse contexto desfavorável, os colegiados desenvolveram variadas estratégias de sobrevivência. Isso incluiu diminuição no número de reuniões, ampliação da sua duração, delegação de atribuições da plenária para as subcomissões e concentração de pautas, entre outras medidas com o objetivo de manter o funcionamento regular dos colegiados em contexto de escassez de recursos. Outra tática importante foi a coordenação interconselhos, facilitada pelo trânsito e diálogo que conselheiros e conselheiras de colegiados diversos mantinham entre si, bem como pelo contato entre membros de equipe de apoio técnico de diferentes conselhos. De modo mais visível, essa iniciativa se manifestou nos pedidos de reuniões e resoluções conjuntas adotadas por diferentes colegiados para tratar de temas comuns.

3. PDL nº 1.491/2014, de autoria dos então deputados Mendonça Filho (Democratas – DEM-PE) e Ronaldo Caiado (DEM-GO), relatado pelo deputado Eduardo Cunha (Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB-RJ). O projeto foi enviado ao Senado e não foi apreciado. O Decreto nº 8.243/2014 permaneceu em vigor até ser revogado em 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=617737>.

Segundo estudos que procuraram observar essas práticas de transversalidade (Avelino, 2020), cada conselho atuou não como um núcleo de decisão isolado, mas como um elemento de uma rede mais ampla, envolvendo outros colegiados que tratam de temas relacionados. A agenda política semelhante constitui, assim, os elos que conectam esses diferentes espaços e permitem uma atuação integrada e transversal, a exemplo do observado na interação entre conselhos vinculados ao então Ministério dos Direitos Humanos (Avelino, Fonseca e Pompeu, 2020). Esse fenômeno, ocorrendo dentro e fora dos conselhos, pode ser classificado como a materialização de uma rede de relações (Alencar e Reyes Junior, 2017).

Apesar disso, o cenário de atuação autônoma dos conselhos foi ainda mais desafiado a partir de 2019. Desde o início daquele ano, o governo federal adotou medidas que alteraram o quadro normativo e institucional em que os colegiados nacionais estavam inseridos. Considerando apenas os decretos numerados, foram editados 97 atos normativos alterando colegiados em apenas sete meses (Avelino, 2020). Nesse novo cenário desenhado para a participação social, a medida mais dura adotada foi o Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que “extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal” (Brasil, 2019a). O ato presidencial foi objeto de vários projetos de decretos legislativos e da Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) nº 6.121, cuja medida cautelar reconheceu a inconstitucionalidade de alguns de seus dispositivos.

O ponto mais controverso do decreto foi a determinação de extinção indiscriminada e genérica de órgãos colegiados, inclusive aqueles criados por lei (determinação que foi afastada pelo Supremo Tribunal Federal – STF). Além desse dispositivo, outras regras foram estabelecidas para criação ou modificação dessas estruturas, como a obrigatoriedade de reuniões por videoconferência, a limitação do número de membros e critérios de seleção desses membros e a restrição à criação de subcolegiados, tais como câmaras temáticas e grupos de trabalho.

Mais do que a tentativa de extinção, essas novas regras mudaram profundamente o modo como os conselhos atuavam. Com a redução no número de vagas para representantes da sociedade civil, a sua diversidade política foi afetada, uma vez que, quanto menor o número de pessoas vocalizando as demandas da sociedade civil, mais improvável a representação adequada dos diferentes (e, por vezes, contraditórios) interesses dispersos na população brasileira. Isso diminuiu o potencial inclusivo desses colegiados, que, por meio de uma composição plural e diversificada, eram mais abertos “à população que esteve historicamente fora dos espaços de poder e decisão: mulheres, negros, menos escolarizados e com rendas mais baixas” (Alencar *et al.*, 2013, p. 140).

Os colegiados também foram afetados pela imposição de um dirigente público como presidente nato, em oposição à sua escolha de forma autônoma pelos conselheiros. A função de presidência acumula prerrogativas mais amplas do que os demais membros, em especial em relação ao controle de pauta e à influência sobre a agenda, e mantém a sociedade civil em desvantagem quando é atribuída de forma permanente a uma autoridade governamental. Por fim, a obrigatoriedade do uso de videoconferências e as restrições ao funcionamento de subcomissões implicou redução de interação entre os membros. Com as deliberações concentradas nos momentos de sessão plenária, ficam menores as oportunidades de articulação prévia e as chances de influenciar os demais membros, em especial para aqueles que residem fora de Brasília, o que restringe as possibilidades e o alcance de acordos e compromissos.

As medidas de extinção ou diminuição dos conselhos foram acompanhadas, conjuntamente, por outra tendência menos visível de criação ou instituição de novos colegiados. Grande parte desses casos se materializou na forma de comitês ou grupos interministeriais, reunindo representantes de diferentes ministérios, com pouca ou nenhuma participação de representantes da sociedade civil, eventualmente admitidos apenas como convidados. Houve situações de instituição de novos conselhos, mas, nos cinco casos identificados,<sup>4</sup> como criados no primeiro semestre de 2019, apenas um contou com a participação de organizações da sociedade civil, ainda assim indicadas diretamente pela Presidência da República, sem processos seletivos ou eleitoral para escolha de seus membros.

Diante desse cenário geral de dificuldades enfrentadas pelos conselhos, foi significativo notar que algumas outras iniciativas de participação social foram mantidas e até estimuladas pelo governo federal. Em comum, essas iniciativas apresentavam o uso intensivo de tecnologias digitais. Foi o caso, por exemplo, do portal Simplifique!,<sup>5</sup> com consultas sobre a simplificação na oferta de serviços públicos; das consultas públicas do Portal de Dados Abertos;<sup>6</sup> da consulta pública eletrônica sobre a elaboração do PPA

4. Foram instituídos (por transformação de outros colegiados) o Conselho Ministerial de Supervisão de Resposta a Desastre (Decreto nº 9.693/2019); o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (Decreto nº 9.834/2019); o Conselho para a Preparação e o Acompanhamento do Processo de Adesão do Brasil à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) – Decreto nº 9.920/2019; o Conselho Deliberativo do Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas (Decreto nº 9.937/2019); e o Conselho do Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado (Decreto nº 9.906/2019), apenas este último com participação da sociedade civil (e curiosamente com um número de membros superior ao indicado no Decreto nº 9.759/2019).

5. Disponível em: <http://www.simplifique.gov.br/>. Acesso em: 9 maio 2023.

6. Disponível em: <https://dados.gov.br/>. Acesso em: 16 set. 2020.

2020-2023 (Brasil, 2019b); ou da reativação do portal Participa.Br.<sup>7</sup> Também mereceu destaque a expansão das atividades de Ouvidoria e de solicitações da Lei de Acesso à Informação (LAI), agora reunidas na plataforma integrada *Fala.Br.*<sup>8</sup> Oferecendo acesso a várias dessas interfaces, foi desenvolvido ainda o portal Participa + Brasil, como “uma plataforma digital criada com o propósito de aprimorar o processo de participação social”.<sup>9</sup> O contexto da pandemia de covid-19, que restringiu as possibilidades de contato presencial, impulsionou ainda mais o uso de canais mediados pela internet.

O fenômeno da mediação digital traz novas questões aos estudos sobre participação social. Maria da Glória Gohn descreve essas inquietações como parte da abordagem relacional, discutindo o papel da participação social em um “mundo onde, em princípio, todos podem participar e todas as formas políticas e culturais de expressão têm espaço, das mais progressistas às mais conservadoras e repressoras” (Gohn, 2019, p. 74). Isso desafia as perspectivas que costumavam ser mais comuns nesse campo de estudo, as quais destacavam mais o protagonismo das organizações da sociedade civil como agentes em uma concepção de representação ampliada (Almeida, 2013; Lavallo, Houtzager e Castello, 2006a; 2006b; Lüchmann, 2007). Essa visão mais tradicional é desafiada pelas práticas de democracia digital, por um lado, por lembrar que sujeitos políticos podem representar a si mesmos sem mediação de organizações e, por outro, por colocar em dúvida a relevância daqueles mecanismos de participação social que operam sob a lógica representativa.

Desse modo, o uso intensivo de tecnologias da informação e comunicação (TICs) pode estar favorecendo o surgimento de um novo modelo de participação social caracterizado por um individualismo político renovado. Este processo – no qual as formas coletivas, presenciais e mediadas por representações da sociedade civil de participação social são substituídas pela interação direta entre o Estado e o indivíduo (geralmente visto sob a lógica do cidadão-cliente ou consumidor) – pode ser denominado como individualização da cidadania (Avelino, Fonseca e Pompeu, 2021; Avelino, Pompeu e Fonseca, 2021).

Teoricamente, a emergência de canais individuais e digitais de participação social poderia ser uma tendência promotora de ampliação da inclusão política de novos atores, ao superar limitações de mediação e presença, assim como de efetividade, ao permitir o uso intensivo de dados em tempo real. Na prática, no entanto, o que se observa é que o fortalecimento desse formato mais individualizado de participação

7. Disponível em: <http://participa.br/>. Acesso em: 16 set. 2020.

8. Disponível em: <https://sistema.ouvidorias.gov.br/>. Acesso em: 16 set. 2020.

9. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/sobre>. Acesso em: 16 set. 2020.

social ocorreu precisamente quando o governo adotou medidas de enfraquecimento dos espaços participativos instalados, o que leva a crer que, mais do que uma relação de complementaridade, esteve em curso uma estratégia de substituição de modelos de participação social.

Foi nesse contexto de embate entre modelos de participação social que se deu a criação do CNPD. Mas, antes de discutir as peculiaridades deste novo conselho, faz-se necessário contextualizar as políticas de proteção de dados, bem como sua difusão no nível internacional e do nível internacional para o nacional (Dolowitz e Marsh, 2000; Hassenteufel *et al.*, 2017). Este é o desafio da próxima seção.

### 3 MODELOS INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO DE DADOS

As discussões e os dilemas envolvendo o desenho de estruturas de governança para as estratégias de proteção de dados acompanham, desde o início, as tentativas internacionais de estabelecimento de normas sobre privacidade e segurança da informação. Se já é difícil pensar em regras adequadas para a proteção desses direitos de forma efetiva, em um contexto dinâmico e heterogêneo de fluxo de informações, mais ainda é produzir consensos sobre que tipo de instituição deveria ser responsável por monitorar e fiscalizar os agentes desse campo.

As dificuldades aparecem sob várias naturezas distintas. Em primeiro lugar, muito embora fundamentado em princípios universalmente reconhecidos, tais como o direito à privacidade, a proteção de dados pessoais ainda é objeto de dissenso a respeito de sua extensão e de seus limites. Dessa forma, uma agência responsável por promover esse direito deveria ter capacidades e poderes diferentes, a depender de quem estiver submetido a sua jurisdição. Em segundo lugar, o tema envolve um forte componente transnacional, em virtude dos fluxos internacionais de informação, o que exige a combinação de arranjos nacionais com outras formas de cooperação entre países. Por fim, trata-se de um assunto que abrange saberes cada vez mais especializados, principalmente na área jurídica e tecnológica, demandando a mobilização de uma forte *expertise* técnica e científica, capaz de mitigar o hiato de conhecimento em relação aos grandes grupos privados, já bem organizados para esse fim.

Esses desafios foram enfrentados, ao longo do tempo, por meio de arranjos variados de políticas públicas e seus mecanismos de implementação. Algumas dessas soluções apresentaram resultados considerados satisfatórios e, por meio de replicação e difusão de políticas públicas (Dolowitz e Marsh, 2000; Hassenteufel *et al.*, 2017), passaram a ser adotadas em outros contextos, gerando diversos tipos de modelos de regulação estatal da proteção de dados. Alguns desses modelos mais conhecidos serão

apresentados, com destaque para os casos dos Estados Unidos e da normatização internacional no âmbito da OCDE e da União Europeia.

### 3.1 Proteção de dados nos Estados Unidos

O modelo adotado pela OCDE a partir da década de 1980 foi influenciado pela posição estadunidense, o que justifica um estudo um pouco mais detalhado do caso deste país. Em termos sintéticos, o formato de proteção de dados adotado nos Estados Unidos envolve um regime “flexível”, com “ilhas normativas” conectadas por “vastas lacunas regulatórias” (Tene, 2013, p. 1220). Alguns autores vão denominar essa posição como “abordagem setorial” (Boyne, 2018), em virtude da ausência de uma norma geral, de alcance nacional, tratando do tema de privacidade e proteção de dados. A abordagem tem sido caracterizada, portanto, pela provisão de “legislação específica e estritamente aplicada” (Stratford e Stratford, 1998, p. 17).

Inicialmente, é importante destacar que o tema da proteção de dados é uma abordagem mais recente da questão sobre privacidade. De fato, o interesse no assunto decorre da ascensão de fenômenos mais contemporâneos, como bioética, dados médicos e genômicos e, principalmente, internet e comércio eletrônico, mas o debate de fundo tem origens mais antigas. A afirmação do direito à privacidade como liberdade individual – especialmente contra o Estado – constitui a raiz da tradição estadunidense no tema e é um preceito já bem estabelecido na jurisprudência daquele país. Em um artigo de 1890, considerado um marco jurídico nos Estados Unidos, os advogados Samuel Warren e Louis Brandeis firmaram a interpretação de que a privacidade, apesar de não expressamente citada na Constituição ou no Bill of Rights, era um atributo decorrente da personalidade (Warren e Brandeis, 1890). Ao contestarem, na época, o assédio da imprensa após a difusão da fotografia, os autores estabeleceram a doutrina da “*inviolate personality*” que concebeu o direito à privacidade na *common law* daquele país (Halpern, 1990). A partir daí a Suprema Corte afirmou e balizou esse direito, firmando vários precedentes jurisprudenciais embasados na primeira, terceira, quarta, quinta, nona e 14ª emendas. No precedente denominado *Whalen v. Roe*, em 1977, foi reconhecido o direito à privacidade de dados pessoais, embora no precedente *Nixon v. administrators of general service* a Corte tenha entendido que a privacidade de comunicações pessoais deva ser ponderada em face do interesse público (Stratford e Stratford, 1998).

Além dos precedentes judiciais, há poucas leis e atos executivos tratando do tema, nenhum deles de caráter geral. A primeira norma do gênero, o *Fair credit reporting act* de 1970, tratou do compartilhamento de dados sobre crédito de consumidores. Essa lei influenciou as demais ao prever: i) notificação aos consumidores sobre a inclusão de registros; ii) procedimentos administrativos de correção; e iii) condições para acesso

aos dados por terceiros (Boyne, 2018). Em 1974, logo após o escândalo do Watergate, foi publicado o *Privacy act* – uma extensão do *Freedom of information act* de 1966 –, voltado para proteger informações pessoais coletadas por órgãos governamentais e, portanto, sem efeito sobre bases de dados privados. A lei originalmente previa a criação de uma comissão de proteção de privacidade, como órgão central de governança, mas a medida foi vetada pelo então presidente Gerald Ford, que, em vez de criar um novo órgão, preferia “uma abordagem que torne as agências federais completa e publicamente responsáveis por proteções à privacidade legalmente determinadas” (Stratford e Stratford, 1998, p. 18).

A responsabilidade pelo cumprimento e pela fiscalização da lei restou, então, pulverizada entre vários órgãos e autoridades. Originalmente, a competência foi atribuída ao Office of Management and Budget (OMB), além da designação de servidores responsáveis em cada agência. Em 1987, o Computer Security Act estabeleceu padrões de segurança para proteção de informações pessoais guardadas pelo governo e atribuiu a responsabilidade ao National Institute of Standards. Depois do Computer Matching and Privacy Protection Act de 1988, foi prevista a criação de um comitê de integridade de dados, em cada agência, para fiscalizar o compartilhamento de dados (Stratford e Stratford, 1998). Além disso, autoridades estaduais também podem exercer competência regulatória sobre privacidade (Boyne, 2018).

Na falta de uma agência específica de proteção de dados, a missão tem sido cumprida em larga medida pela Federal Trade Commission (FTC). Originalmente um órgão de proteção de consumidores, a agência tem ampliado seu escopo de atuação para coibir práticas abusivas e garantir procedimentos adequados de proteção a informações pessoais. Além disso, ao mesmo tempo que promulga diversas leis esparsas e específicas tratando direta ou indiretamente do tema, o Congresso dos Estados Unidos tem reiteradamente delegado autoridade à FTC para garantir o cumprimento e atuar na fiscalização também desses atos setoriais (Boyne, 2018).

### QUADRO 3

#### Principais leis setoriais envolvendo proteção de dados sob a responsabilidade da FTC

Ato	Ano	Assunto
Truth in Lending Act (Tila)	1968	Crédito ao consumidor
Fair Credit Reporting Act ( <i>amended</i> )	1970	Agências de relatórios de consumidores
Equal Credit Opportunity Act (Ecoa)	1974	Proibição de discriminação na concessão de créditos

(Continua)

(Continuação)

Ato	Ano	Assunto
Fair Debt Collection Practices Act (FDCPA)	1977	Proteção contra práticas abusivas de cobranças de débitos
Electronic Communications Privacy Act (ECPA)	1986	Interceptação de comunicações
Computer Fraud and Abuse Act (CFAA)	1986	<i>Hacking</i> e acesso não autorizado
Telemarketing and Consumer Fraud and Abuse Prevention Act	1994	Proteção contra fraude e abuso por <i>telemarketing</i>
Health Insurance Portability and Accountability Act – Kennedy-Kassebaum Act (HIPAA)	1996	Informações de saúde
Children’s Online Privacy Protection Act (Coppa)	1998	Coleta de informações pessoais de crianças
Identity Theft and Assumption Deterrence Act	1998	Furto de identidade
Financial Services Modernization Act (Gramm-Leach-Bliley Act)	1999	Uso de informações pessoais por instituições financeiras
Controlling the Assault of Non-solicited Pornography and Marketing Act (CAN-Spam Act)	2003	Coleta e uso de endereços de <i>e-mail</i>

Fonte: Boyne (2018).

Elaboração dos autores.

Um dos poderes mais relevantes da FTC é a capacidade de editar normas vinculantes para os setores regulados. Em vários daqueles atos setoriais mencionados anteriormente, além de atribuições fiscalizatórias, a agência recebe também competências normativas limitadas, conhecidas como Section 18. Em 1975, o Congresso aprovou o Magnuson-Moss Warranty Act, que impôs procedimentos prévios, como a abertura da proposta à consulta pública em duas etapas, a submissão a comitês parlamentares e a solução de disputas por meio de audiências públicas. O exemplo mais recente dessa atuação foi a *Executive Order*, de 9 de julho de 2021, assinada pelo presidente Joseph R. Biden Jr., solicitando à FTC a expedição de normas para prevenir práticas injustas de coleta de dados e vigilância lesivas à competição, autonomia e privacidade de consumidores.<sup>10</sup>

Outra importante fonte normativa sobre o assunto são os instrumentos de autorregulação. Em 1999, companhias de publicidade digital formaram a Network Advertising Initiative (NAI), que aprovou um Self-Regulatory Code of Conduct. As sanções por violação do código incluem suspensão ou revogação da afiliação, representação junto à FTC e inclusão do nome da empresa em relatórios de integridade e comunicados à

10. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/07/09/executive-order-on-promoting-competition-in-the-american-economy/>.

imprensa. Em 2009, a NAI e outras organizações fundaram a Digital Advertising Alliance (DAA) para promoção da transparência na publicidade digital. Entre outros programas, lançaram o *AdChoices*, que estabelece princípios para a publicidade baseada no histórico de navegação, conhecida como *behavioral targeting*.<sup>11</sup> Em todos esses casos, a FTC atuou como forte agente indutor da autorregulamentação no setor (Boyne, 2018).

É importante, ainda, trazer à discussão casos marcantes de uso de dados para fins de defesa nacional. O Foreign Intelligence Surveillance Act (Fisa) de 1978 pretendia regular a coleta de informações estrangeiras, equilibrando o direito à privacidade com a necessidade de proteção contra ameaças à segurança nacional. Entre outras medidas, envolvia a instalação de uma corte especial que se reunia em sessões secretas para autorizar medidas de vigilância. Depois dos ataques de 11 de setembro de 2001, os poderes de investigação aumentaram dramaticamente com a edição do Patriot Act, autorizando inclusive a coleta de metadados de comunicação (*Section 215*) sem análise judicial. A situação foi denunciada à imprensa em 2013 por Edward Snowden, atualmente asilado na Rússia. Em 2015, o USA Freedom Act de 2015 proibiu o acúmulo de bases de metadados genéricas pela National Security Agency (NSA) e incluiu procedimentos de minimização para evitar a retenção de informações não relacionadas ao alvo da vigilância (Boyne, 2018).

Com isso, é possível perceber que a legislação dos Estados Unidos dá grande relevância ao manuseio de dados pelo próprio governo federal. São exemplos o Tax Reform Act de 1986 e o National Education Statistics Act de 1994, que regulam confidencialidade e estabelecem penas para sua violação. Poucas iniciativas, por sua vez, têm sido aprovadas para tratar de dados em bases privadas e, em geral, são provocadas por casos específicos de abusos de grande repercussão.<sup>12</sup> O mau uso de informações por agentes privados não tem provocado tanta preocupação quanto, por exemplo, a necessidade de restringir o acesso governamental a essas bases (Stratford e Stratford, 2018). Casos como aquele denunciado por Snowden mostram que essa preocupação é parcial, mas não é de todo infundada.<sup>13</sup>

11. Disponível em: <https://youradchoices.com/>.

12. Foi o caso, por exemplo, do Video Privacy Protection Act de 1988, publicado após a divulgação pela imprensa do histórico de locação de vídeos do juiz Robert Bork, indicado à Suprema Corte. Disponível em: <https://harvardlawreview.org/2018/04/the-video-privacy-protection-act-as-a-model-intellectual-privacy-statute/>.

13. Segundo Bob Sullivan, “as leis de privacidade na Europa e nos Estados Unidos diferem amplamente porque os europeus possuem uma profunda desconfiança em relação às corporações enquanto os americanos estão mais preocupados com a invasão de privacidade por parte de seu governo” (tradução nossa). Disponível em: <https://www.nbcnews.com/id/wbna15221111>.

Em síntese, a estratégia estadunidense de proteção de dados pessoais gira em torno do modelo de *notice and choice*, já bastante “desacreditado” (Tene, 2013, p. 1238). Segundo essa perspectiva, os consumidores poderiam fazer escolhas racionais sobre o fornecimento de seus dados com base nas informações que recebem de forma transparente dos controladores. Estudos específicos demonstraram a inviabilidade dessa abordagem, em virtude de práticas dissimuladas (informações incompletas, enganosas, vagas e sujeitas a mudanças unilaterais) das companhias que coletam dados (Kemp, 2020). Essa assimetria de informações evidencia os limites das abordagens que consideram a proteção de dados unicamente sob uma perspectiva individual.

### 3.2 O modelo da OCDE

Em 1980, a OCDE adotou suas *Guidelines on the protection of privacy and transborder flows of personal data*. Suas preocupações, estabelecidas no prefácio do documento, eram não apenas as violações de direitos humanos fundamentais relacionados à privacidade, mas também o risco de que disparidades nas legislações nacionais pudessem constituir obstáculo ao livre fluxo de dados pessoais através das fronteiras (OECD, 1980). Em rápida síntese, as *guidelines* foram inovadoras ao afirmarem os princípios de práticas de informação justas (Fipps), mas carecem de especificidade e mecanismos de implementação (Tene, 2013, p. 1220).

Em 1978, o Comitê de Políticas de Informação, Computação e Comunicações, vinculado à Diretoria de Ciência, Tecnologia e Indústria daquela organização, constituiu um grupo de especialistas para discutir o problema da proteção à privacidade. Àquela época, como será detalhado, alguns países europeus haviam tomado a dianteira em estabelecer normas nacionais e regionais sobre o tema. Conforme o coordenador do grupo, o juiz australiano Michael Kirby, diante da preocupação de que iniciativas europeias pudessem erguer barreiras legais e econômicas ao fluxo transfronteiriço de informações, era necessário estabelecer exceções efetivas (Kirby, 2011).

Esse era o pano de fundo dos dissensos que marcaram o trabalho do grupo. De um lado, os países europeus, ainda com a memória recente do uso perverso de dados pessoais durante a Segunda Guerra Mundial, tinham o receio de que o trabalho pudesse resultar em um acordo de aparência, sem efetividade real. Do outro, países desconfiados das propostas europeias, que as consideravam excessivamente burocráticas, caras, insensíveis com o livre fluxo de informações e possivelmente motivadas por protecionismo econômico. Nesse cenário, o desafio era construir um acordo entre a Europa e, especialmente, os Estados Unidos que, baseados na sua primeira emenda, eram defensores de fluxos de informação livres de regulação governamental (Kirby, 2011).

**TEXTO para DISCUSSÃO**

O resultado foi um documento que tentou conciliar o princípio da privacidade, como uma liberdade individual, com a garantia do livre fluxo de informações entre os países. Em várias passagens, o texto reafirma a necessidade de garantir um fluxo “ininterrupto” e determina que os membros devem “se abster de desenvolver leis, políticas e práticas” que possam “criar obstáculos” a esses fluxos além do necessário (OECD, 1980).<sup>14</sup> Em lugar de estabelecer estratégias e procedimentos mais bem definidos, o grupo de especialistas optou por prever princípios aplicáveis de forma geral. Caberia a cada país adotar as medidas que considerasse necessárias para a implementação desses princípios.

A parte conceitual das *guidelines* é apontada como sua principal contribuição. As definições e os princípios de aplicação nacional e internacional, enunciados de forma objetiva, são considerados como uma demonstração de que os setores público e privado podem ser submetidos a regras semelhantes, em termos de proteção de dados, e influenciaram outras normas posteriores, inclusive as europeias (Tene, 2013, p. 1221). Merece destaque, para os efeitos deste trabalho, o princípio da participação individual (parágrafo 3º), enunciado da seguinte forma:

Um indivíduo deve ter o direito de:

- a) obter de um controlador de dados, ou de outra forma, confirmação se o controlador de dados possui ou não dados relacionados a ele;
- b) ter-lhe comunicado, em prazo razoável, os dados que lhe digam respeito; a um custo, se houver, que não seja excessivo; de forma razoável; e de uma forma que seja facilmente inteligível para ele;
- c) ser fundamentado se um pedido formulado ao abrigo das alíneas (a) e (b) for indeferido, e poder contestar tal indeferimento; e
- d) contestar os dados que lhe digam respeito e, se a contestação for bem-sucedida, mandar apagar, retificar, completar ou alterar os dados (OECD, 1980, tradução nossa).

O principal ponto negativo das *guidelines* de 1980 é a sua natureza facultativa. Não se constituem como um tratado internacional e, por isso, não possuem força vinculante nem mesmo sobre os países-membros da OCDE. Além disso, não apresentam (ou sequer cobram) a existência de mecanismos de implementação, deixando a questão em boa medida “para a boa vontade dos países-membros” (Tene, 2013, p. 1222).

14. Ver, por exemplo, parte 3, parágrafos de 15 a 18.

Desde sua criação, as *guidelines* foram objeto de revisão pela OCDE em duas oportunidades. A primeira ocorreu em 2013, quando um grupo de especialistas voluntários, liderados pela comissária de privacidade do Canadá, Jennifer Stoddart, conduziu uma avaliação sobre a adequação do texto de 1980. A revisão, realizada no contexto do 30º aniversário do documento original e demandada em vários acordos formalizados pela OCDE anteriormente,<sup>15</sup> concluiu que uma atualização seria preferível a uma alteração profunda dos seus princípios orientadores (OECD, 2013, p. 22).

O grupo de especialistas manteve os oito princípios básicos da declaração de 1980 e acrescentou conceitos novos, como estratégias nacionais e programas de gestão de privacidade, e expandiu noções anteriores, por exemplo, responsabilização e garantias de privacidade. De modo mais específico, merecem destaque a exigência de notificação por quebra de segurança (parte 3, item 15-c) e a responsabilização das organizações por dados sob seu controle (parte 4, item 16). Em termos gerais, a revisão introduziu conceitos úteis, que haviam ganhado visibilidade nas últimas décadas, mas não “abriu novos caminhos” (Tene, 2013, p. 1232).

Do ponto de vista da governança, as *guidelines* de 2013 previram, pela primeira vez no contexto da OCDE, a necessidade de uma autoridade para garantir a privacidade com recursos e *expertise* técnica necessária a fim de exercer suas funções efetivamente, de forma “objetiva, imparcial e consistente” (OECD, 1980, parte 5, item 19-c). Segundo o texto, trata-se de um órgão público estabelecido por cada país-membro, com responsabilidade de garantir a implementação de leis de proteção da privacidade e poderes de investigação e execução (*op. cit.*, parte 1, item 1-d). No memorando explanatório, o grupo de especialistas argumenta que o conceito, baseado em recomendações anteriores da OCDE,<sup>16</sup> pode envolver uma entidade com missão específica de proteger a privacidade, ou órgãos de proteção de consumidores com poderes correlatos, ou mesmo um conjunto de órgãos que atuem coletivamente, assegurando “flexibilidade na aplicação” (OECD, 2013, p. 28-29).

Além de definir os poderes e recursos necessários para a atuação das autoridades nacionais, as *guidelines* de 2013 reforçam a necessidade de imparcialidade para atuação livre de “instruções, vieses ou conflitos de interesses” (OECD, 2013, p. 28). Não há incentivo à participação da sociedade na implementação das medidas de proteção à privacidade, além do exercício individual dos direitos (OECD, 1980, parte 5, item 9-e) e

15. Entre as iniciativas da OCDE que demandaram revisão das *guidelines*, estão a *Recommendation on Cross-Border Co-operation in the Enforcement of Laws Protecting Privacy*, de 2007; e a *Seoul Declaration for the Future of the Internet Economy*, de 2008.

16. São mencionadas especificamente a Declaração de 2007 e a *Recommendation on Regulatory Policy and Governance* de 2012.

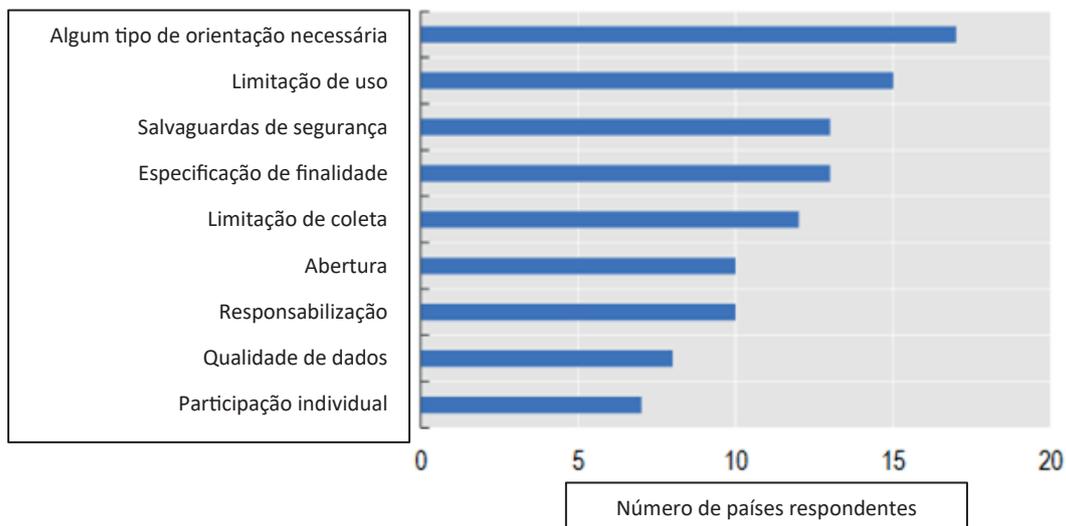
uma previsão genérica de consideração dos papéis de outros atores (*op. cit.*, item 9-h). A recomendação pelo estabelecimento de uma autoridade nacional, desta forma, foi mais “o reconhecimento da situação atual em praticamente todos os países-membros da OCDE do que uma medida voltada para o futuro” (Tene, 2013, p. 1231).

A segunda revisão das *guidelines* foi concluída em 2021, seguindo uma previsão expressa de avaliação periódica que havia sido incluída nas recomendações aprovadas em 2013. O processo envolveu a participação de um grupo de mais de sessenta especialistas, coordenados pelo secretário-geral da Comissão Nacional de Informática e Liberdades da França, Gwendal Le Grand, e novamente por Jennifer Stoddard. Entre outras fontes, foram analisados questionários respondidos por 28 países-membros e três países não membros, entre eles o Brasil (OECD, 2021, p. 2-3).

O relatório indica que todos os países respondentes implementaram legislação de proteção de dados e privacidade e participaram de fóruns internacionais de cooperação para promoção de privacidade. Também desenvolveram políticas complementares (educação, capacitação e medidas técnicas) para implementação das *guidelines*, indicando que “leis sobre privacidade são necessárias, mas não suficientes” (OECD, 2021, p. 5-6). A análise das respostas nacionais destacou vários desafios, como dúvidas sobre a aplicação do princípio da responsabilização (*accountability*); localização de dados e limites ao acesso governamental; e proteção de direitos individuais. O relatório também menciona os problemas decorrentes de *big data* e uso de inteligência artificial, agravados pelo cenário de restrições sanitárias da pandemia de covid-19. Apesar de reconhecer a necessidade de mais orientação a respeito desses temas, o grupo de respondentes entende que “revisões das próprias *guidelines* de privacidade não são necessárias neste momento” (OECD, 2021, p. 6).

**GRÁFICO 1**

**Países respondentes que consideram necessária a orientação adicional em relação à parte 2 das *guidelines* de privacidade (2019)**



Fonte: OECD (2021, p. 20).

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Em relação à participação social, a revisão de 2021 não traz muitas novidades em comparação às formulações de 1980 e 2013. O princípio da participação individual (OECD, 1980, parte 2, item 13), que prevê direitos à proteção de dados em uma perspectiva unicamente pessoal, foi considerado como o menos incerto pelos países respondentes (gráfico 1). Apesar de avançar no debate sobre questões envolvendo consenso e assimetria de informações (OECD, 2021, p. 20-23), o relatório reforça a visão dos indivíduos como responsáveis pelo controle dos seus próprios dados pessoais, não como sujeitos políticos aptos a contribuir com o desenho da política ou para a atuação dos órgãos públicos responsáveis.

### 3.3 O modelo da União Europeia

A posição da União Europeia a respeito da proteção de dados e privacidade é extraída das principais normas do bloco – a Convenção 108 de 1981, a Diretiva de 1995 e a Regulação Geral sobre Proteção de Dados (GDPR) de 2018. Esses documentos compõem um conjunto regulatório que, em comparação com aqueles estudados anteriormente, mostra-se mais influente e mais próximo do que poderia ser considerado uma normatização global sobre o tema.

A construção da posição europeia tem início com a edição de várias normas nacionais tratando do tema de forma fragmentada, ao longo da década de 1970.<sup>17</sup> Isso levou a um risco de criação de barreiras à circulação transfronteiriça de dados, situação semelhante àquela que levou à elaboração das *guidelines* pela OCDE em 1980. Assim, o Conselho da Europa editou em 1981 a Convenção para a Proteção dos Indivíduos em relação ao Processamento Automático de Dados Pessoais, que veio a ser conhecida como a Convenção 108 ou Convenção de Estrasburgo.

A convenção está fundamentada no art. 8º da Convenção Europeia de Direitos Humanos de 1950, que estabelecia o direito à vida privada. Diferentemente das *guidelines*, a Convenção 108 é vinculante para os países signatários e prevê a criação de órgão internacional de governança (Comitê Consultivo) para verificação do cumprimento do acordo. Além disso, o tratado está aberto à acessão de países não membros do Conselho da Europa,<sup>18</sup> mediante convite, o que o torna o primeiro instrumento internacional vinculante com potencial de alcance global.

Do ponto de vista do seu conteúdo, a Convenção 108 afirma direitos e proteções individuais, ao mesmo tempo que estimula o livre trânsito de dados entre os países signatários. Os princípios (capítulo II) são estabelecidos de maneira mais objetiva e procedimental do que aqueles das *guidelines* da OCDE. A participação dos indivíduos é limitada ao direito de serem informados sobre a existência de dados pessoais e, se for o caso, solicitar retificação ou eliminação de informações.

Dois processos de revisão alteraram substancialmente o conteúdo da Convenção 108. O primeiro, em 2001, resultou na adoção de um protocolo adicional tratando de autoridades supervisoras (European Treaty Series nº 181), mecanismo previsto na Diretiva nº 95/46/EC (discutida posteriormente). De acordo com essas normas, cada país signatário deveria estabelecer uma ou mais autoridades, com poderes de investigação e intervenção, para garantir o cumprimento das leis nacionais de proteção de dados. O protocolo estabelecia que essas autoridades deveriam exercer suas funções em “completa independência” (art. 1.3), expressão muito mais forte do que a previsão de “imparcialidade” das *guidelines* de 2013.

Em 2016, o texto da convenção foi revisado de modo mais abrangente, incorporando as medidas do protocolo adicional. O novo tratado, que passou a ser conhecido como

17. São citadas, entre outras, o Datenschutzgesetz (Lei de Proteção de Dados do estado alemão de Hesse) de 1970; Loi 78-17 du 6 janvier 1978 (Lei francesa de informática); e Lov om personen register (Lei de Registro de Dados Pessoais da Noruega) de 1978 (Tene, 2013, p. 1222).

18. Até o momento, a Convenção 108 foi ratificada por 46 países-membros e nove não membros. Disponível em: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=108>.

Convenção 108+, foi aberto para assinaturas em 2018.<sup>19</sup> Além dos países-membros do Conselho da Europa, a convenção está aberta para acesso de países não membros e, a partir desta revisão, também de organizações internacionais e da própria União Europeia (arts. 26 e 27). Os poderes das autoridades supervisoras foram sensivelmente ampliados para incluir, além dos mencionados, as atribuições de promover educação sobre o tema, tomar decisões e impor sanções, atuando de forma independente (art. 15).

As determinações da Convenção 108, no entanto, não foram suficientes para resolver os problemas da diversidade de normas nacionais na Europa. Muito embora tivessem caráter vinculante, padeciam da mesma desvantagem das *guidelines* da OCDE, ao deixar a cargo das leis nacionais a forma de garantia e operacionalização dos direitos ali previstos. Uma norma supranacional que, além de vinculante, pudesse conformar a legislação nacional somente seria possível com a ação do Parlamento Europeu.

Em 1995, o Conselho e o Parlamento europeu editaram a Diretiva 95/46/EC, conhecida como Diretiva de Proteção de Dados.<sup>20</sup> O documento reafirma seu conjunto de princípios (influenciados pelas *guidelines* da OCDE) e direitos para os sujeitos a respeito de seus dados pessoais. De modo geral, inverte a lógica das normas anteriores ao estabelecer que dados pessoais podem ser processados “apenas se” (art. 7) determinadas condições forem atendidas, tais como consentimento e necessidade. Assim sendo, a proibição de processamento de dados pessoais passa a ser a regra com a Diretiva 95/46/EC. A existência de uma (ou mais) autoridade supervisora também está prevista (art. 28), dotada de poderes de investigação, intervenção e representação. A atuação em “completa independência” (art. 28.1) foi prevista, junto com a obrigação, pelos controladores de dados, de informarem-na dos propósitos e das medidas de segurança adotadas, antes de começarem a tratar os dados (art. 19). Em um pequeno passo além do caráter estritamente individual das proteções, a diretiva permitiu às autoridades supervisoras receberem demandas de associações representativas (art.28.4). Diferentemente da Convenção 108, no entanto, a diretiva não está aberta à acesso de países não membros do Conselho da Europa.

Com isso, a diretiva se baseou nas definições da Convenção 108, mas expandiu seus comandos para um instrumento com mais força vinculante no continente. De um lado, como um ato do Parlamento europeu, direcionou as legislações nacionais, estimulando a adoção de padrões e uniformidade entre os países-membros e, de outro, ao estabelecer

19. Até o momento, foi ratificado por dezessete países-membros do Conselho da Europa e dois não membros (Uruguai e Ilhas Maurício). Disponível em: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=223>.

20. Para mais informações, ver: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31995L0046>.

condições para que organizações privadas pudessem operar no continente europeu, forçou o mundo corporativo a adotar medidas de adaptação às novas exigências. A criação das autoridades supervisoras, com seu mecanismo de coordenação internacional (Working Party – art. 29), formou uma rede de especialistas que impulsionou a promulgação e o aperfeiçoamento de leis nacionais, produzindo conhecimento e constituindo “uma comunidade de profissionais devotados à proteção de dados” (Tene, 2013, p. 1223).

Assim como aconteceu com a Convenção 108 e as *guidelines* da OCDE, a diretiva também passou por profundo processo de revisão no início dos anos 2010, a fim de se conformar às novas realidades de uma sociedade cada vez mais conectada. Para isso, um passo fundamental foi a atualização da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, com o Tratado de Lisboa em 2009. Com a nova redação, ela se tornou a primeira declaração regional de direitos humanos a reconhecer a proteção de dados como um direito fundamental, no art. 8º:

#### Artigo 8º – proteção de dados pessoais

- 1) Todas as pessoas têm direito à proteção dos dados de caráter pessoal que lhes digam respeito.
- 2) Esses dados devem ser objeto de um tratamento leal, para fins específicos e com o consentimento da pessoa interessada ou com outro fundamento legítimo previsto por lei. Todas as pessoas têm o direito de aceder aos dados coligidos que lhes digam respeito e de obter a respectiva retificação.
- 3) O cumprimento destas regras fica sujeito a fiscalização por parte de uma autoridade independente.<sup>21</sup>

Desse modo, a proteção de dados pessoais, a necessidade de consentimento e adequação aos fins, os procedimentos de acesso e retificação dos próprios dados e a existência de uma autoridade independente com poderes de fiscalização foram elevados à categoria de direitos fundamentais na União Europeia. Ainda em 2009, foi divulgado pelo Working Party o documento *The future of privacy*,<sup>22</sup> reconhecendo a validade dos princípios de proteção de dados, mas recomendando uma atualização das medidas legais. Nesse sentido, o Parlamento europeu começou a trabalhar com uma proposta de regulação geral que, mais do que uma diretiva, pudesse ser implementada diretamente pelos países-membros sem necessidade de legislação nacional de transposição.

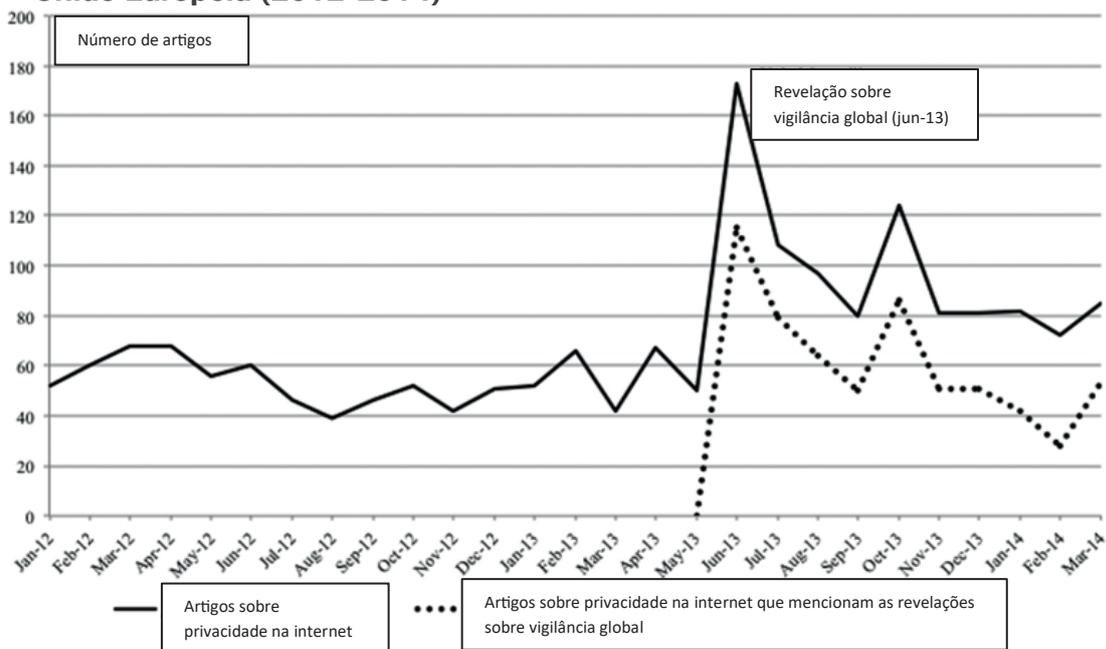
21. Versão oficial em português. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=PT>.

22. Disponível em: <https://www.garanteprivacy.it/documents/10160/10704/WP168++The+Future+of+PrivacY>.

O processo de elaboração da nova regulação foi tenso e controvertido. De uma proposta inicial que reforçava os direitos de privacidade e o papel das autoridades nacionais, o documento foi transformado por “mais de 3 mil emendas” provenientes do *lobby* agressivo de corporações digitais e organizações ligadas aos Estados Unidos (Rossi, 2018, p. 100-104). O cenário mudou quando, a partir de junho de 2013, a imprensa divulgou as denúncias de Edward Snowden, revelando a coleta de dados pessoais pelo governo estadunidense por meio de grandes companhias da internet ao arrepio da lei. Esse escândalo, amplamente conhecido, impulsionou a atenção às questões de privacidade na internet por parte dos países-membros da União Europeia (gráfico 2).

## GRÁFICO 2

### Saliência de questões de privacidade na internet nos cinco maiores países da União Europeia (2012-2014)



Fonte: Rossi (2018, p. 105).

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

As revelações lançaram luz e mobilizaram a opinião pública, desarmando o avanço daquelas estratégias de *quiet politics*.<sup>23</sup> Os ativistas do direito à privacidade e a rede de autoridades supervisoras aproveitaram o momento para reforçar a necessidade de medidas mais efetivas para proteger os cidadãos europeus do controle das empresas

23. Quadro analítico que prescreve que o poder de influência das empresas é maior quando a saliência política do tema é baixa, conforme Culpepper (2011).

## TEXTO para DISCUSSÃO

de internet. Nesse novo contexto de saliência política do tema (gráfico 2), a versão mais rigorosa das regulações foi rapidamente aprovada no Parlamento europeu por uma esmagadora maioria, reconhecendo a proteção de dados na Europa como parte de sua autodeterminação e dignidade (Rossi, 2018, p. 106-107).

A GDPR<sup>24</sup> foi adotada em 14 de abril de 2016 e passou a ter vigência em 25 de maio de 2018 em toda a União Europeia e na área econômica europeia (EEA). Ela também é obrigatória a processadores e controladores de dados fora dessa área, se mantiverem negócio ou monitorarem dados de sujeitos vinculados à EEA, em uma nítida resposta àqueles avanços sobre a privacidade praticados por empresas baseadas nos Estados Unidos. Esse caso de jurisdição extraterritorial pode ser interpretado, por um lado, como uma tentativa de reconhecimento da existência de direitos individuais universais sobre esse tema e, por outro, como uma afirmação de poder geopolítico por parte da Europa (Gstrein e Zwitter, 2021).

Muito embora não seja vinculante para países de fora da EEA nem aberta à sua acessão, a GDPR acaba por produzir efeitos globais ao estabelecer restrições ao fluxo de dados para organizações internacionais ou outros países (*third countries*), no capítulo V. A transferência de dados somente é permitida quando a organização internacional ou o país em questão garantir um nível de proteção adequado de acordo com os padrões da regulação, decidido pela Comissão Europeia (art. 45). Os critérios para a avaliação de adequação foram definidos em norma de interpretação (Recital 104) e até o momento resultaram no reconhecimento da adequação nos países apresentados no quadro 4.

### QUADRO 4

#### Países com nível de proteção de dados adequado à GDPR (2022)

Andorra	Guernsey	Nova Zelândia
Argentina	Israel	Coreia do Sul
Canadá (organizações comerciais)	Ilha de Man	Suíça
Ilhas Faroe	Japão	Reino Unido
	Jersey	Uruguai

Fonte: Comissão Europeia. Disponível em: [https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/international-dimension-data-protection/adequacy-decisions\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/international-dimension-data-protection/adequacy-decisions_en).

O documento segue a lógica da Convenção 108 ao estabelecer a proibição de tratamento de dados pessoais como a regra e admitir seu processamento somente quando as condições estabelecidas no seu art. 6º forem cumpridas. Os princípios de proteção de dados são estabelecidos no art. 5º e direcionados especificamente para os controladores de dados, que também ficam responsáveis, segundo a nova regulação, por registrar

24. Versão oficial em inglês. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R0679&from=EN>.

suas atividades, cooperar com as autoridades, adotar medidas de segurança, notificar vazamentos de dados, realizar consultas antes de iniciar o processamento, promover avaliações de impacto e assumir os riscos, além de constituir um encarregado de proteção de dados (arts. 29 a 39). Esse conjunto de obrigações constitui o paradigma que veio a ser mais conhecido como *data protection by design and by default* (art. 25).

O fortalecimento do papel das autoridades supervisoras foi o ponto de maior destaque da GDPR. A independência destes órgãos foi reafirmada (art. 52) e aos seus membros foi garantida a atuação livre de influência e comandos externos, com mandato e proteção contra dispensa (art. 53), em coerência com a ampliação de rol de poderes e atribuições. A atuação transnacional também foi aperfeiçoada, com a criação de mecanismos de consistência (art. 63) e um órgão específico na União Europeia sobre o tema (European Data Protection Board).

A GDPR amplia e fortalece as possibilidades de ação dos sujeitos em defesa dos seus direitos. No capítulo VIII, são previstas prerrogativas de provocação das autoridades supervisoras em casos de violação da regulação, além de remédios judiciais contra controladores de dados e autoridades públicas, incluindo compensação por danos causados. O art. 80 prevê a atuação de organizações sem fins lucrativos em defesa dos direitos de algum indivíduo lesado, por mandato ou iniciativa própria. Apesar dessas previsões, o modelo implícito na norma ainda considera a proteção de dados como um direito individual e não prevê espaços para a participação da sociedade, de forma coletiva, na sua implementação.

Assim, coexistem atualmente na União Europeia dois conjuntos de normas sobre o tema. Os dois regimes são convergentes: a Convenção 108+ estabelece princípios gerais, enquanto a GDPR é um conjunto de regras detalhadas, ambas baseadas na concepção geral de proteção de dados pessoais como um direito fundamental (Terwangne, 2022, p. 12). Esse desenho acabou influenciando vários países a adotarem legislação semelhante, como foi o caso do Brasil, analisado na próxima seção.

#### 4 A LGPD E O CNPD

Em um contexto de desconstrução das formas coletivas e ampliação das formas individualizadas de participação social (Avelino, Fonseca e Pompeu, 2021; Avelino, Pompeu e Fonseca, 2021), o Brasil elaborou a sua LGPD (Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018), que dispõe sobre “o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais”, para “proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural” (Brasil, 2018a). A aprovação dessa lei foi o resultado de um longo e conflituoso processo legislativo.

**TEXTO para DISCUSSÃO**

O projeto de lei (PL)<sup>25</sup> que deu origem à LGPD (PL nº 4.060/2012) foi proposto em 13 de janeiro de 2012 pelo então deputado Milton Monti (Partido da República – PR-SP). Originalmente, o texto de apenas 25 artigos estabelecia princípios e responsabilidades, sem prever estruturas de governança, como no modelo da OCDE. A responsabilização dos encarregados pelo tratamento de dados ocorreria com base no Código de Defesa do Consumidor e havia incentivos para os responsáveis por tratamento de dados instituírem conselhos de autorregulamentação, semelhante ao que ocorre nos Estados Unidos. Ao longo de sua tramitação, passou por duas legislaturas, foi arquivado e desarquivado até ser apensado ao PL nº 5.276/2016.

De autoria do Poder Executivo federal, o PL nº 5.276/2016, recebido em 13 de maio de 2016 já com solicitação de urgência, “dispõe sobre o tratamento de dados pessoais para a garantia do livre desenvolvimento da personalidade e da dignidade da pessoa natural”.<sup>26</sup> O texto apresentado previa princípios, direitos, conceitos e requisitos e, em uma clara influência das normas europeias, estabelecia a proibição do tratamento de dados como regra (art. 7º). Não chegou a definir qual seria o órgão competente para fiscalização, apenas as suas atribuições, mas o projeto estabelecia a criação de um CNPD, com competências propositivas e participação minoritária da sociedade civil (arts. 54 e 55). Na exposição de motivos, com data de 29 de abril de 2016, os titulares das pastas da Justiça e do Planejamento relatam que:

O anteprojeto é resultado de um amplo debate público promovido pelo Ministério da Justiça, que teve duração de quase seis meses, recebendo mais de 50 mil visitas e obtendo mais de 1.100 contribuições. Esses subsídios foram analisados e consolidados no texto ora apresentado pelo Ministério da Justiça em parceria com o Centro de Estudos sobre Tecnologias Web (Ceweb), vinculado ao Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (Nic.br) e com o Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para a Web (InWeb), da Universidade Federal de Minas Gerais.<sup>27</sup>

Com o reconhecimento da urgência constitucional, os projetos apensados passaram a tramitar em regime mais acelerado. Várias audiências públicas foram solicitadas e realizadas ao longo de 2016 e 2017 (inclusive com a participação de entidades e especialistas que depois viriam a fazer parte do CNPD). Uma comissão especial foi constituída para analisar a matéria em 24 de agosto de 2016, com o deputado Orlando Silva (Partido Comunista do Brasil – PCdoB-SP) designado como relator. Assim como

25. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=548066>.

26. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2084378>.

27. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1457459&filename=PL+5276/2016](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1457459&filename=PL+5276/2016).

as revelações de Edward Snowden influenciaram a aprovação da GDPR na Europa, o escândalo relacionado ao uso de dados pessoais pela Cambridge Analytica,<sup>28</sup> em março de 2018, foi o catalisador da aprovação da LGPD no Brasil. Em 24 de maio de 2018, o relator apresentou seu parecer, aprovado pela Câmara dos Deputados, com emendas de plenário, em 29 de maio, e pelo Senado Federal em 10 de julho de 2018. Este parecer indicava a criação de uma Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) como autarquia em regime especial vinculada ao Ministério da Justiça (MJ).

Pode-se afirmar que o diploma legal brasileiro foi fortemente influenciado pelo GDPR adotado pela União Europeia (Parentoni e Lima, 2019). No seu conteúdo, a lei brasileira tem muitas semelhanças com a norma europeia, como a definição de dados pessoais<sup>29</sup> e a possibilidade de controle exercida pelos indivíduos em relação ao uso de seus dados. Em ambos os regimes legais, as pessoas possuem o direito de saber quem armazena seus dados e para qual finalidade, assim como podem exigir retificação e retirar o consentimento a qualquer tempo, ressalvadas as situações de dados sensíveis.

Outra semelhança importante entre as duas normas é a institucionalização prevista para o acompanhamento da implementação e cumprimento das regras sobre proteção de dados. Com inspiração nas autoridades supervisoras independentes europeias, a LGPD previu a criação da ANPD, com a função de zelar pela proteção dos dados pessoais, editar normas, fiscalizar e aplicar sanções em caso de descumprimento. Na versão sancionada da LGPD, os dispositivos referentes à ANPD foram objeto de veto por razões formais.<sup>30</sup> Quatro meses depois, esses artigos foram incluídos pela MP nº 869/2018 (convertida na Lei nº 13.853/2019). Após as alterações, a ANPD, que estava prevista nos artigos vetados como uma entidade da administração pública indireta sob regime autárquico especial (semelhante às agências reguladoras), passou a ser um órgão integrante da Presidência da República com “autonomia técnica e decisória” (Brasil, 2018a, art. 55-B). Essa situação foi alterada com a edição da MP nº 1.124, de 13 de junho de 2022, que transformou a ANPD em autarquia de natureza especial, mantidas suas organização e competência.

De forma semelhante, a LGPD criou como estrutura interna da ANPD o CNPD, também objeto de veto e posterior inclusão. Os seus membros são designados por ato do presidente da República, por indicação dos órgãos (no caso de representantes

28. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/tecnologia/noticia/entenda-o-escandalo-de-uso-politico-de-dados-que-derrubou-valor-do-facebook-e-o-colocou-na-mira-de-autoridades.ghtml>.

29. Ver art. 4º, item 1, do GDPR (disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R0679&from=EN>) e Brasil (2018a, art. 5º, inciso I).

30. Segundo as razões de veto, houve ofensa à iniciativa privativa do presidente da República para criação de órgãos da administração pública (Brasil, 2018b).

governamentais) ou na forma do regulamento (representantes não governamentais). Enquanto as regras de designação foram pouco alteradas, a composição do CNPD foi modificada após a conversão em lei da MP nº 869 (tabela 1). A representação da sociedade civil, que já era majoritária, aumentou em termos numéricos e se tornou mais diversificada, abrangendo as categorias de entidades, instituições científicas, confederações sindicais patronais, setor empresarial e setor laboral.

**TABELA 1****Número de membros do CNPD segundo os atos normativos**

	LGPD (vetado)	MP nº 869	Lei nº 13.853
Dispositivo	Art. 58	Art. 58-A	Art. 58-A
Poder Executivo	6	6	5
Poder Legislativo	2	2	2
Poder Judiciário e Ministério Público	2	2	2
CGI.br	1	1	1
Sociedade civil	12	12	13
Forma de indicação (sociedade civil)	Forma do regulamento	Forma do regulamento	Forma de regulamento

Fonte: Brasil (2018a).

Elaboração dos autores.

As atribuições do CNPD são predominantemente consultivas. Conforme disposto no atual art. 58-B da LGPD, o conselho conjuga atuações propositivas e avaliativas sobre a Política Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade com a realização de estudos, debates, audiências públicas e disseminação de conhecimento. Assim, ao contrário da ANPD, o colegiado não conta com uma competência decisória significativa, mas pode exercer com independência importantes funções indutoras e articuladoras, inclusive por sua posição estratégica vinculada à autoridade nacional, e não a um ministério.

Com a conversão em lei da MP nº 869,<sup>31</sup> teve início o processo de criação e implementação da ANPD e do CNPD. O Decreto nº 10.474, de 26 de agosto de 2020, aprovou a estrutura regimental do órgão (Brasil, 2020). O CNPD foi confirmado explicitamente como órgão consultivo e, no mesmo ato, foram estabelecidas regras adicionais sobre

31. Que determinou, em 28 de dezembro de 2018, o início da vigência dos artigos referentes à ANPD e ao CNPD (Brasil, 2018a, art. 65, I).

sua composição. As vagas para o Poder Executivo foram distribuídas entre os ministérios relacionados ao tema, e determinou-se que a presidência do colegiado será exercida pelo representante da Casa Civil da Presidência da República – determinação que não consta da LGPD. A forma de seleção dos representantes não governamentais também foi disciplinada, envolvendo um processo composto por livre indicação das entidades interessadas, seguida de análise pelo Conselho Diretor da ANPD e formação de lista tríplice, para cada vaga, encaminhada à Casa Civil para nomeação pelo presidente da República.

Os indicados para a primeira composição do Conselho Diretor da ANPD foram sabatinados pelo Senado Federal em 20 de outubro de 2020 e sua nomeação publicada no Diário Oficial em 6 de novembro do mesmo ano. Com isso, a autoridade passou a ter existência concreta e a adotar medidas para a concretização da LGPD e do Decreto nº 10.474. Entre os primeiros atos, estava a edição da Portaria nº 1, de 8 de março de 2021, que estabeleceu o regimento interno da ANPD (Brasil, 2021). Essa norma descreveu a estrutura e os procedimentos internos da autoridade, mas reconheceu a prerrogativa do CNPD em disciplinar seu funcionamento por regimento interno próprio.

Outra ação imediata do Conselho Diretor da ANPD foi o início do primeiro processo de seleção dos membros do CNPD. Os editais<sup>32</sup> com a chamada pública para indicação de nomes foram publicados em 4 de fevereiro de 2021. Os documentos com a qualificação dos indicados puderam ser enviados, no prazo de trinta dias, por meio de peticionamento eletrônico. Ao fim do período, segundo informações da imprensa,<sup>33</sup> foram recebidas 122 indicações para composição do CNPD. A lista completa de entidades e pessoas indicadas foi tornada pública<sup>34</sup> pelo Conselho Diretor e está transcrita no apêndice A.

**TABELA 2**  
**Indicações recebidas ao CNPD**

Edital de referência	Vagas	Indicações recebidas
Edital 1 – organizações da sociedade civil	3	28

32. Ao todo, foram cinco editais (números de 1 a 5), um para cada segmento definido na LGPD. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias/anpd-convoca-sociedade-para-formacao-do-conselho-nacional-de-protecao-de-dados-pessoais-e-da-privacidade>.

33. Disponível em: <https://teletime.com.br/13/04/2021/anpd-recebe-122-indicacoes-para-o-conselho-nacional-de-protecao-de-dados/>.

34. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/composicao-1/conselho-nacional-de-protecao-de-dados-pessoais-e-privacidade-cnpd/indicacoes-ao-cnpd>.

## TEXTO para DISCUSSÃO

Edital de referência	Vagas	Indicações recebidas
Edital 2 – instituições científicas, tecnológicas e de inovação	3	25
Edital 3 – Confederações sindicais	3	13
Edital 4 – Entidades representativas do setor empresarial	2	47
Edital 5 – Entidades representativas do setor laboral	2	9
<b>Total</b>	-	<b>122</b>

Fonte: ANPD (2021).

Na mesma oportunidade, o Conselho Diretor da ANPD também tornou públicos os currículos e as qualificações dos pretendentes ao CNPD. Com essa postura, permitiu que as candidaturas pudessem ser conhecidas e escrutinadas pela sociedade em geral. Houve pelo menos um caso de indicação, sob alegação de conflito de interesse, que foi publicamente criticada e retirada.<sup>35</sup> Também foi possível observar situações comuns aos conselhos nacionais de modo geral, como a forte presença de universidades e institutos públicos – que formalmente integram a administração pública – nas vagas reservadas às instituições de pesquisa. Houve um caso de candidata indicada simultaneamente por entidades representativas do setor empresarial e do setor laboral, que acabou sendo enquadrada nesta última categoria.

Em 3 de maio de 2021, o Conselho Diretor da ANPD editou o Despacho Decisório nº 4/2021/CNPD/ANPD, divulgando as listas tríplices<sup>36</sup> com o nome dos candidatos selecionados – a relação de nomes está reproduzida no apêndice B. É possível observar nas listas a presença de entidades que se posicionam publicamente contra as decisões do governo da época – como a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – além de várias outras com atuação na área. Assim, não foi identificado nenhum viés relevante na decisão do Conselho Diretor.

Observa-se uma sobrerrepresentação do setor empresarial, que aparece no conselho por meio de suas entidades representativas e também por suas confederações sindicais patronais – cinco vagas no total. O setor laboral, por sua vez, sofre com uma possível sub-representação, uma vez que a categoria que o contempla – com apenas duas vagas – está dedicada a entidades representativas, não necessariamente sindicais, abrindo espaço para a inscrição de outros tipos de associações relacionadas ao tema.

35. Disponível em: <https://www.telesintese.com.br/lista-do-cnpd-gera-criticas-por-conflitos-de-interesse/>.

36. Disponível em: <https://www.telesintese.com.br/wp-content/uploads/2021/05/ata-1-mesclado.pdf>.

Seguindo o processo previsto no Decreto nº 10.474, as listas foram encaminhadas para a Casa Civil da Presidência da República para decisão sobre a escolha da composição do CNPD. A posição presidencial foi definida por meio de decretos<sup>37</sup> não numerados, de agosto de 2021 a junho de 2022. Ao fim do processo de seleção, a composição do CNPD foi estabelecida conforme apresentada no quadro 5.

### QUADRO 5

#### Membros do CNPD (2022)

Esfera de representação	Membro titular	Membro suplente
Poder Executivo	Jonathas Assunção Salvador Nery de Castro – Casa Civil da Presidência da República	Stefani Juliana Vogel – Casa Civil da Presidência da República
	Rodrigo Lange – Ministério da Justiça e Segurança Pública	Leonardo Garcia Greco – Ministério da Justiça e Segurança Pública
	Marcelo de Lima e Souza – Ministério da Economia	Marta Juvina de Medeiros – Ministério da Economia
	Marcos Cesar de Oliveira Pinto – Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações	Fernando Antonio Rodrigues Dias – Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações
	Ivan Cavalcanti Gonçalves – Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República	Gérson Vargas Ávila – Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República
Outros poderes, órgãos ou instituições públicas	Fabricio da Mota Alves – Senado Federal	Wederson Advincula Siqueira – Senado Federal
	Danilo Cesar Maganhoto Doneda – Câmara dos Deputados	Fernando Antonio Santiago Junior – Câmara dos Deputados
	Henrique de Almeida Avila – Conselho Nacional de Justiça	Valter Shuenquener de Araujo – Conselho Nacional de Justiça
	Moacyr Rey Filho – Conselho Nacional do Ministério Público	Daniel Carnio Costa – Conselho Nacional do Ministério Público
	José Gustavo Sampaio Gontijo – Comitê Gestor da Internet no Brasil	Hartmut Richard Glaser – Comitê Gestor da Internet no Brasil

(Continua)

37. De 9 de agosto de 2021; de 8 de setembro de 2021; de 11 de novembro de 2021; de 15 de março de 2022; de 28 de abril de 2022; e de 20 de junho de 2022.

## TEXTO para DISCUSSÃO

(Continuação)

Esfera de representação	Membro titular	Membro suplente
Organizações da sociedade civil com atuação comprovada em proteção de dados pessoais	Rodrigo Badaró Almeida de Castro	Fabro Boaz Steibel
	Bruno Ricardo Bioni	Maria Lumena Balaben Sampaio
	Michele Nogueira Lima	Davis Souza Alves
Instituições científicas, tecnológicas e de inovação	Laura Schertel Ferreira Mendes	Ana Carla Bliacheriene
	Fabiano Menke	Leonardo Netto Parentoni
	Cláudio Simão de Lucena Neto	Caitlin Sampaio Mulholland
Confederações sindicais representativas das categorias econômicas do setor produtivo	Natasha Torres Gil Nunes	Francisco Soares Campelo Filho
	Cássio Augusto Muniz Borges	Marcos Vinícius Barros Ottoni
	Flávio Boson Gambogi	Taís Carvalho Serralva
Entidades representativas do setor empresarial relacionado à área de tratamento de dados pessoais	Ana Paula Martins Bialer	Vitor Morais de Andrade
	Annette Martinelli de Mattos Pereira	Fábio Augusto Andrade
Entidades representativas do setor laboral	Patrícia Peck Garrido Pinheiro	Cláudio Eduardo Lobato Abreu Rocha
	Débora Sirotheau Siqueira Rodrigues	Emerson Rocha

Fonte: ANPD. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/composicao-1/conselho-nacional-de-protecao-de-dados-pessoais-e-privacidade-cnpd>.

O quadro 6 combina os dados sobre a composição do CNPD com as informações dos apêndices A e B, sobre as entidades responsáveis pela indicação de cada nome. Com isso, é possível perceber quais indicações foram acolhidas pela Presidência da República, como titulares e suplentes, e quais foram recusadas.

**QUADRO 6****Indicações da sociedade civil aceitas ao CNPD, por vaga (2022)**

Vaga	Titular	Suplente	Não aceita
Sociedade civil 1	Rodrigo Badaró Almeida de Castro – Conselho Federal da OAB	Fabro Boaz Steibel – Instituto de Tecnologia e Sociedade (ITS)	Diogo Moyses – Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec)
Sociedade civil 2	Bruno Ricardo Bioni – Data-privacy Brasil	Maria Lumena Balaben Sampaio – Associação Brasileira de Ouvidores e Ombudsman (ABO Nacional)	Raquel Saraiva – Instituto de Pesquisa em Direito e Tecnologia do Recife (IP.Rec)
Sociedade civil 3	Michele Nogueira Lima – Sociedade Brasileira de Computação	Davis Souza Alves – Associação Nacional dos Profissionais de Privacidade de Dados (ANPPD)	Fernanda Campagnucci – Open Knowledge Brasil
Instituições científicas 1	Laura Schertel Ferreira Mendes – Universidade de Brasília (UnB)	Ana Carla Bliacheriene – Universidade de São Paulo (USP)	Helena Martins Barreto – Federação Brasileira das Associações Científicas e Acadêmicas de Comunicação (Socicom)
Instituições científicas 2	Fabiano Menke – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)	Leonardo Netto Parentoni – Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)	Altair Santin – Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR)
Instituições científicas 3	Cláudio Simão de Lucena Neto – Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)	Caitlin Sampaio Mulholland – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ)	Luiz Gustavo Kiatake – Sociedade Brasileira de Informática em Saúde (SBIS)
Setor produtivo 1	Natasha Torres Gil Nunes – Confederação Nacional da Tecnologia da Informação e Comunicação (Contic)	Francisco Soares Campelo Filho – Confederação Nacional do Comércio de Bens (CNC)	Fernanda Castro – Confederação Nacional de Notários e Registradores (CNR)
Setor produtivo 2	Cássio Augusto Muniz Borges – Confederação Nacional de Indústria (CNI)	Marcos Vinícius Barros Ottoni – Confederação Nacional de Saúde, Hospitais e Estabelecimentos de Serviços Médicos (CN Saúde)	Bruno Vasconcelos – Confederação Nacional das Cooperativas (CNCoop)
Setor produtivo 3	Flávio Boson Gambogi – Confederação Nacional dos Transportes (CNT)	Taís Carvalho Serralva – Confederação Nacional do Sistema Financeiro (Consif)	Ivan Baldini – Confederação Nacional do Turismo (CNTUR)
Empresarial 1	Ana Paula Martins Bialer – Associação de Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação (Brasscom), Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (Abinee), Associação Brasileira de Startups (Absartups), Câmara Brasileira da Economia Digital (Câmara e-Net)	Vitor Morais de Andrade – Associação Brasileira de Marketing de Dados (ABEMD), Associação Brasileira de Empresas de Pesquisa (Abep), Associação Brasileira dos Agentes Digitais (Abradi), Associação Brasileira de Rádio e Televisão (Abratel), Associação Nacional de Editores de Revistas (Aner), Associação Brasileira de Telesserviços (ABT), Associação Nacional de Jornais (ANJ) e outras	Italo Nogueira – Federação Assespro

(Continua)

## TEXTO para DISCUSSÃO

(Continuação)

Vaga	Titular	Suplente	Não aceita
Empresarial 2	Annette Martinelli de Matos Pereira – Associação Brasileira das Empresas de Cartões de Crédito e Serviços (Abecs), Federação Brasileira de Bancos (Febraban)	Fábio Augusto Andrade – Federação Nacional de Instalação e Manutenção de Infraestrutura de Redes de Telecomunicações e de Informática (Feninfra)	Ricardo Almeida – Confederação Nacional dos Dirigentes Lojistas (CNDL)
Laboral 1	Patrícia Peck Garrido Pinheiro – Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (Abimaq), Associação Brasileira de Redes de Farmácia e Drogarias (Abrafarma), Instituto para Desenvolvimento do Varejo (IDV), Digital Law Academy (DLA), Associação Brasileiras de Bebidas (Abrabe), Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES)	Cláudio Eduardo Lobato Abreu Rocha – Sindicato Nacional dos Servidores das Agências Nacionais de Regulação (Sinagências)	Sergio Luiz Leite – Força Sindical
Laboral 2	Débora Sirotheau Siqueira Rodrigues – Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio e Serviço (Contracs CUT), Federação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Processamento de Dados, Serviços em Informática e Similares (Fenadados CUT)	Emerson Rocha – Sindicato dos Trabalhadores em Hotéis, Apart Hotéis, Motéis, Flats, Pensões, Hospedarias, Pousadas, Restaurantes, Churrascarias, Cantinas, Pizzarias, Bares, Lanchonetes, Sorveterias, Confeitarias, Docerias, Buffets, Fast-Foods e Assemelhados de São Paulo e Região (Sinthoresp)	Antonio Fernandes dos Santos Netto – Federação Interestadual dos Trabalhadores em Tecnologia da Informação (Feittinf)

Fonte: ANPD (2021).

Elaboração dos autores.

Da lista de conselheiros e conselheiras escolhidas para ocupar as posições de titulares das vagas não governamentais, há um padrão que se destaca de maneira bastante evidente. Com exceção de uma dessas posições, todos os demais conselheiros e conselheiras são bacharéis ou bacharelas em direito. Isso revela uma apropriação do tema pelos profissionais da área jurídica, no Brasil, cujo trabalho acabou recebendo mais apoio pelas entidades que participaram da indicação de nomes. Do ponto de vista de gênero, há um relativo equilíbrio, com sete conselheiras titulares e seis conselheiros. Isso ajuda a balancear um pouco o desequilíbrio de gênero nos representantes governamentais titulares, todos homens. Outros aspectos relevantes, como raça, naturalidade e caminhos formativos, não puderam ser analisados por indisponibilidade dos dados.

A título ilustrativo, como o início de uma análise exploratória para verificar a existência de outros vieses na seleção dos membros não governamentais do CNPD, foi realizada uma comparação com base na relevância das entidades que fizeram as indicações. Como indicador aproximado dessa qualidade, foi utilizado o parâmetro de autoridade de domínio da página eletrônica de cada uma das entidades envolvidas nas indicações.<sup>38</sup> Os valores de autoridade de domínio apurados para cada caso estão listados no apêndice C. Considerando as alternativas organizadas nas listas tríplices, as indicações apoiadas pelas entidades mais relevantes (assim consideradas aquelas com maiores valores de autoridade de domínio de suas respectivas páginas) prevaleceram em sete das treze vagas existentes, enquanto a escolha recaiu na segunda opção esperada (segundo maior valor de autoridade de domínio) em quatro outros casos. Em apenas uma situação a escolha favoreceu o candidato apoiado pela entidade cuja página registrou o menor valor de autoridade de domínio (especificamente a Contic), o que pode ser parcialmente explicado pela maior especificidade temática da organização em comparação com as concorrentes à mesma vaga. Em uma situação não foi possível calcular o valor de autoridade de domínio da página de uma das entidades e a comparação não pôde ser feita.

Essa análise sugere que, na maioria dos casos, além do currículo de cada candidato, a relevância das entidades que fizeram a indicação também influenciou a escolha – ou, pelo menos, que os dois fatores apontaram na mesma direção. É muito importante notar que as vagas do CNPD são de natureza individual e recaem sobre a pessoa indicada, não sobre a entidade que a indicou. Por essa razão, a escolha de titularidade e suplência

---

38. Autoridade de domínio (*domain authority*) é uma medida composta desenvolvida pelo aplicativo Moz, que tenta medir a relevância de uma página eletrônica para uma área ou setor específico. O valor é expresso em uma escala de 1 a 100, em que quanto maior o resultado, mais provável a ocorrência da página nos algoritmos de mecanismos de busca. Mais informações disponíveis em: <https://moz.com/learn/seo/domain-authority>.

## TEXTO para DISCUSSÃO

aconteceu de forma descasada, em que um membro titular de uma determinada vaga é substituído em suas ausências e impedimentos por um membro suplente que foi indicado por outras entidades.

A primeira reunião do CNPD ocorreu em 8 de novembro de 2021, por videoconferência. Na segunda reunião, em 11 de março de 2022, foram aprovados o seu regimento interno e a proposta de criação de grupos de trabalho (quadro 7). Todos os grupos foram criados ao mesmo tempo, com sete membros (entre conselheiros titulares e suplentes) e de forma temporária, com prazo definido para conclusão dos trabalhos, seguindo as restrições do Decreto nº 9.784. Portarias posteriores prorrogaram a duração desses grupos de trabalho. No regimento interno, foi estabelecido que a Secretaria-Geral da ANPD ficará responsável por secretariar os trabalhos do conselho.

### QUADRO 7

#### Grupos de trabalho do CNPD (2022)

Ato	Grupo de trabalho	Prazo (dias)
Portaria CNPD nº 1, de 1º de abril de 2022	Proposição de diretrizes estratégicas e fornecimento de subsídios para elaboração da Política Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade.	150
Portaria CNPD nº 2, de 1º de abril de 2022	Proposição de ações educativas e fomento à cultura de proteção de dados e da privacidade.	60
Portaria CNPD nº 3, de 1º de abril de 2022	Acompanhamento da agenda regulatória.	120
Portaria CNPD nº 4, de 1º de abril de 2022	Proposição de diretrizes estratégicas relacionadas à transferência internacional de dados.	180
Portaria CNPD nº 5, de 1º de abril de 2022	Proposição de diretrizes estratégicas relacionadas aos impactos da LGPD no setor público.	90

Fonte: ANPD. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/cnpd-2/portarias-gts-2.pdf>.  
Elaboração dos autores.

Por fim, é importante relatar que o CNPD não é a única estratégia de participação social desenvolvida atualmente pela ANPD. O regimento interno da autoridade previa procedimentos específicos para a realização de audiências e consultas públicas (arts. 59 a 62), além de mencionar o procedimento simplificado de tomada de subsídios (art. 58). Com a Portaria nº 16, de 8 de julho de 2021, que aprova o processo de regulamentação, o Conselho Diretor confirmou esses três procedimentos como modalidades de consulta à sociedade, a qual passou a ser uma etapa intermediária obrigatória em

todos os processos de regulação. Em consulta à página da ANPD,<sup>39</sup> foram identificados cinco procedimentos de tomada de subsídios, três audiências públicas e três consultas públicas, realizadas por meio do aplicativo Youtube ou pelo portal Participe Mais Brasil. Além disso, a ANPD também conta com uma unidade de ouvidoria especializada para o recebimento de demandas individuais dos cidadãos e das cidadãs.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O caso do CNPD revela as contradições do cenário da participação social no governo federal brasileiro de 2019 a 2022. Ao mesmo tempo que extinguiu e dificultou a atuação dos conselhos nacionais existentes, o Estado recorreu a essa modalidade de participação para garantir o controle social sobre uma política pública emergente, como é o caso da proteção de dados pessoais. Os conflitos em torno da estrutura de governança dessa área são muitos, como demonstram as sucessões de vetos e alterações à LGPD, mas parecem caminhar no sentido de rechaçar a centralização decisória no governo federal e reafirmar a autonomia da ANPD.

Isso revela uma evidente influência do modelo europeu da GDPR sobre a legislação brasileira. Diferentemente das alternativas dos Estados Unidos e da OCDE, o Brasil optou pela constituição de uma autoridade supervisora específica, única e autônoma, para tratar do tema em âmbito nacional. As exigências de adequação impostas pelas normas da Europa, tanto para países quanto para o setor privado, parecem ter surtido o efeito indutor esperado e ajudado a construir o consenso necessário para a aprovação da LGPD brasileira.

Apesar disso, a definição sobre a estrutura de governança mais adequada para a proteção de dados e privacidade está longe de ser consensual, tanto no cenário internacional quanto no doméstico, e são esperadas tensões e conflitos para que a ANPD possa exercer, na prática, a autonomia que recentemente conquistou na lei.

Para tanto, o CNPD aparece como um elemento fundamental. Ele representa uma construção tipicamente brasileira – a dos conselhos – atuando no interior de um modelo de governança importado de experiências internacionais, a partir de um processo de difusão de políticas. Nas experiências internacionais sobre o tema, não há registro de um mecanismo de interação com a sociedade de forma coletiva ou de abertura dos processos decisórios à participação da comunidade. Mesmo nas normas europeias, a interação com os cidadãos e cidadãs é limitada às demandas de proteção de direitos

39. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/acesso-a-informacao/audiencias-e-consultas-publicas>.

individuais, também tratadas e respondidas de forma individual. A criação do conselho traz, assim, um elemento de promoção da participação social em sentido coletivo, que vai além de (mas não substitui) interações meramente individuais que são comuns nesse campo.

O CNPD é o primeiro grande colegiado inteiramente criado e instituído após 2016, período em que o governo federal enfraqueceu os órgãos de participação coletiva ao mesmo tempo que estimulou práticas de participação digital individualizada, e revela muitas contradições. De início, seu formato lembra muito aquele dos conselhos de assessoramento, descrito na seção 2, com suas atribuições consultivas, indicação pela autoridade pública e presidente nato. No entanto, simultaneamente ostenta algumas características dos conselhos de políticas, como a composição com presença majoritária de representantes não governamentais.

Por um lado, regras como o procedimento de indicação por lista tríplice e a atribuição da presidência do colegiado à Casa Civil, instituídas pelo Decreto nº 10.747 e não pela LGPD, confirmam a tendência daquele período em ressignificar os colegiados como meros órgãos de assessoramento inseridos na hierarquia da administração pública. Por outro, a presença na composição final de membros indicados por entidades que faziam oposição àquele governo sugere que, ainda que informalmente, as organizações tiveram alguma influência no processo de escolha.

Outra observação diz respeito à composição do CNPD. O número de 23 membros pode ser considerado grande, em comparação com a tendência de redução observada em outros conselhos nacionais após a edição do Decreto nº 9.759. No entanto, é mais relevante ainda perceber como essas vagas foram distribuídas, de modo que a proporção de representantes governamentais se tornou minoritária. Ainda é muito cedo para analisar se as posições dos representantes do Poder Executivo serão prevalentes, porque isso vai depender das dinâmicas internas das discussões no conselho, em especial da atuação dos representantes empresariais e dos outros poderes de Estado. De qualquer modo, as poucas vagas conferidas pela lei ao governo, que foram ainda mais reduzidas durante a apreciação da MP nº 869, evidenciam o esforço dos parlamentares favoráveis à participação social, que começam a reverter a tendência de hostilidade contra esses canais, perceptível no Poder Legislativo desde a tentativa de sustação do Decreto nº 8.243, em 2014.

O caso da lista tríplice é bastante significativo, pois é um procedimento de escolha que destoa das indicações diretas de membros pelo governo e das eleições ou mecanismos de escolha pela sociedade civil. Listas tríplices são comumente utilizadas para a escolha de dirigentes máximos de órgãos no meio jurídico, nas universidades públicas

e no CNE. Contudo, não deixa de ser curioso que esta lista parece ser, por um lado, mais democrática, plural e aberta que a indicação direta de membros e, por outro, menos autônoma que eleições ou mecanismos de escolha direta por parte dos membros não governamentais. O uso deste procedimento reforça a percepção que o CNPD é uma construção genuinamente brasileira e um colegiado que combina características de conselhos de assessoramento e políticas públicas.

Não se trata, portanto, de uma reedição do modelo SUS de participação social, baseado na articulação entre conselhos e conferências. Mas também não é exatamente o modelo de conselho de assessoramento, talvez uma versão híbrida e inédita, adequada ao formato de governança instituído na forma de uma autoridade nacional. A ANPD contempla mecanismos participativos típicos das agências reguladoras da década de 1990, como ouvidorias, consultas e audiências públicas, mas, além daquelas, conta também com um órgão colegiado superior de participação social formado por especialistas indicados por organizações. Essa combinação de órgão com autonomia técnica e conselho de participação social, comum nas universidades federais, não se via nas outras áreas da administração pública indireta desde a extinção do Conselho Curador da Empresa Brasil de Comunicação (EBC) em 2016. Vale ressaltar que, neste ponto, é o primeiro caso conhecido de conselho de participação social em uma autarquia em regime especial.

Por fim, um relevante e inesperado achado deste estudo foi a maneira como o processo de escolha dos membros foi conduzido pela ANPD. Seu Conselho Diretor enfrentou uma situação inicial de desconfiança (acirrada principalmente depois que o Decreto nº 10.747 impôs restrições não previstas na LGPD), adotando práticas marcadas pela publicidade e transparência, pautadas em regras claras e objetivas. Nesse sentido, é interessante observar que o órgão oficial encarregado de zelar pela proteção de dados pessoais tomou a iniciativa de compartilhar de forma ampla com o público em geral as informações individuais de todos os pretendentes às vagas, postura que não é adotada nem pelos grandes conselhos de políticas públicas existentes em nível federal no Brasil. É lógico que o processo como um todo fica comprometido pela atribuição da sua decisão final ao presidente da República e pela opacidade característica dessa etapa, mas a atuação da ANPD deixa evidente sua opção pela transparência e sinaliza que sua relação com o CNPD pode ser diferente daquela hoje conduzida pelos ministérios junto aos seus conselhos vinculados.

Em suma, há a percepção de que permanece o conflito entre, de um lado, um modelo de participação social de natureza coletiva, mediado por organizações da sociedade civil, e, de outro, uma tendência caracterizada pela individualização dos canais de participação e concentração do poder decisório no governo federal. A atuação do CNPD deve ser marcada por essas contradições, o que por si torna imprescindível continuar

acompanhando a instalação e o funcionamento desse colegiado, por meio de pesquisas futuras. Afinal, sua existência é uma forte evidência de que, mesmo no cenário mais desfavorável, a participação social por meio de conselhos ainda se afirma e se adapta.

## REFERÊNCIAS

ALENCAR, J. *et al.* Participação social e desigualdades nos conselhos nacionais. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 15, n. 32, p. 112-146, jan.-abr. 2013.

ALENCAR, J. L. O.; REYES JUNIOR, E. **Análise da rede de relações e sua influência nas políticas públicas de turismo**. Rio de Janeiro: Ipea, dez. 2017. (Texto para Discussão, n. 2355).

ALENCAR, J. L. O.; RIBEIRO, U. C. O decreto sobre a participação social no governo federal e a “polêmica bendita”. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 6, p. 23-27, 2014.

ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 109, p. 68-92, jan.-mar. 2012.

ALMEIDA, D. R. A relação contingente entre representação e legitimidade democrática sob a perspectiva da sociedade civil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 28, n. 82, p. 45-66, 2013.

AVELINO, D. P. Conclusões e perspectivas para os Conselhos Nacionais de Direitos Humanos. *In*: AVELINO, D. P.; FONSECA, I. F.; POMPEU, J. C. B. (Org.). **Conselhos Nacionais de Direitos Humanos: uma análise da agenda política**. Brasília: Ipea, 2020. p. 237-252.

AVELINO, D. P.; ALENCAR, J. L. O.; COSTA, P. C. B. **Colegiados nacionais de políticas públicas em contexto de mudanças: equipes de apoio e estratégias de sobrevivência**. Rio de Janeiro: Ipea, out. 2017. (Texto para Discussão, n. 2340).

AVELINO, D. P.; FONSECA, I. F.; POMPEU, J. C. B. (Org.). **Conselhos Nacionais de Direitos Humanos: uma análise da agenda política**. Brasília: Ipea, 2020.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas de democracia digital no governo federal: individualização da cidadania? **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 25, p. 43-48, fev. 2021.

AVELINO, D. P.; POMPEU, J. C. B.; FONSECA, I. F. **Democracia digital: mapeamento de experiências em dados abertos, governo digital e ouvidorias públicas**. Brasília: Ipea, jan. 2021. (Texto para Discussão, n. 2624).

AVELINO, D. P.; RIBEIRO, J. D. G.; MACHADO, D. F. P. **Representação da sociedade civil nos conselhos e comissões nacionais**: relatório de pesquisa. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados**, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.

BOYNE, S. M. Data protection in the United States. **The American Journal of Comparative Law**, v. 66, p. 299-343, July 2018. Disponível em: [https://academic.oup.com/ajcl/article/66/suppl\\_1/299/5048964](https://academic.oup.com/ajcl/article/66/suppl_1/299/5048964). Acesso em: 27 jul. 2022.

BRASIL. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1961.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 ago. 2018a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/L13709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13709.htm). Acesso em: 23 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. Mensagem nº 451, de 14 de agosto de 2018. **Diário Oficial da União**, 15 ago. 2018b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Msg/VEP/VEP-451.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Msg/VEP/VEP-451.htm). Acesso em: 23 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 abr. 2019a.

\_\_\_\_\_. Plano Plurianual 2020-2023 recebe contribuições até o dia 30 deste mês. **Governo do Brasil**, 10 jun. 2019b.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 10.474, de 26 de agosto de 2020. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança da Autoridade Nacional de Proteção de Dados e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 ago. 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10474.htm). Acesso em: 23 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 1, de 8 de março de 2021. Estabelece o Regimento Interno da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD). **Diário Oficial da União**, Brasília, 9 mar. 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-1-de-8-de-marco-de-2021-307463618>. Acesso em: 23 jun. 2021.

CNS – CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. **Relatório da 16ª Conferência Nacional de Saúde**: versão preliminar. Brasília: CNS, 2019. Disponível em: <chrome-extension://>

efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://conselho.saude.gov.br/16cns/Relatorio\_16CNS.pdf. Acesso em: 21 jul. 2022.

CRUZ, F. N. B.; DAROIT, D. Das vias para o desenvolvimento democrático: regimentos internos de conselhos de políticas públicas como instrumentos de ação pública transversal e participativa. **GIGAPP Estudos Working Papers**, n. 67. p. 231-254, 2017.

CULPEPPER, P. D. (Ed.). **Quiet politics and business power: corporate control in Europe and Japan**. New York: Cambridge University Press, 2011.

DOLOWITZ, D. P.; MARSH, D. Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. **Governance**, v. 13, n. 1, p. 5-23, 2000.

GOHN, M. da G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. Teorias sobre a participação social: desafios para a compreensão das desigualdades sociais. **Caderno CRH**, Salvador, v. 32, n. 85, p. 63-81, abr. 2019.

GSTREIN, O. J.; ZWITTER, A. J. Extraterritorial application of the GDPR: promoting European values or power? **Internet Policy Review**, v. 10, n. 3, p. 1-30, 2021.

HALPERN, S. W. The inviolate personality: Warren and Brandeis after one hundred years: introduction to a symposium on the right of privacy. **Northern Illinois University Law Review**, v. 10, n. 3, p. 387-399, 1990.

HASSENTEUFEL, P. *et al.* Policy diffusion and translation: the case of evidence-based health agencies in Europe. **Novos estudos Cebrap**, v. 36, n. 1, p. 77-96, 2017.

KARAM, R.; AVELINO, D.; FONSECA, I. Núcleo de governo e participação social: o caso da política e do sistema nacional de participação social. *In*: CAVALCANTE, P. L. C.; GOMIDE, A. de A. (Org.). **O presidente e seu núcleo de governo: a coordenação do Poder Executivo**. Brasília: Ipea, 2018. p. 227-250.

KEMP, K. Concealed data practices and competition law: why privacy matters. **European Competition Journal**, v. 16, n. 2-3, p. 628-672, 2020.

KIRBY, M. The history, achievement and future of the 1980 OECD guidelines on privacy. **International Data Privacy Law**, v. 1, n. 1, p. 6-14, Feb. 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/idpl/ipq002>. Acesso em: 27 jul. 2022.

LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 60, p. 43-66, 2006a.

\_\_\_\_\_. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova**, n. 67, p. 49-103, 2006b.

LÜCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, n. 70, p. 139-170, 2007.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD guidelines on the protection of privacy and transborder flows of personal data**. Paris: OECD Publishing, 23 Sept. 1980. Disponível em: <https://www.oecd.org/sti/ieconomy/oecdguidelinesontheProtectionofPrivacyandTransborderFlowsOfPersonalData.htm#top>. Acesso em: 27 jul. 2022.

\_\_\_\_\_. **The OECD privacy framework**. Paris: OECD Publishing, 2013. Disponível em: [https://www.oecd.org/sti/ieconomy/oecd\\_privacy\\_framework.pdf](https://www.oecd.org/sti/ieconomy/oecd_privacy_framework.pdf). Acesso em: 27 jul. 2022.

\_\_\_\_\_. **Report on the implementation of the Recommendation of the Council concerning guidelines governing the protection of privacy and transborder flows of personal data**: note by the Secretary-General – document C(2021)42. Paris: OECD Publishing, 17 Mar. 2021. Disponível em: [https://one.oecd.org/document/C\(2021\)42/en/pdf](https://one.oecd.org/document/C(2021)42/en/pdf). Acesso em: 27 jul. 2022.

PARENTONI, L. N.; LIMA, H. C. S. Protection of personal data in Brazil: internal antinomies and international aspects. *In*: INTERNATIONAL CONFERENCE ON INDUSTRY 4.0 AND ARTIFICIAL INTELLIGENCE TECHNOLOGIES, 2019, Cambridge, United Kingdom. **Proceedings...** 2019. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3362897>. Acesso em: 27 jul. 2022.

ROSSI, A. How the Snowden revelations saved the EU General Data Protection Regulation. **The International Spectator**, v. 53, n. 4, p. 95-111, 2018.

STRATFORD, J. S.; STRATFORD, J. Data protection and privacy in the United States and Europe. **Iassist Quarterly**, v. 22, n. 3, p. 17-20, 1998. Disponível em: <https://iassistquarterly.com/public/pdfs/iqvol223stratford.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2022.

TENE, O. Privacy law's midlife crisis: a critical assessment of the second wave of global privacy laws. **Ohio State Law Journal**, v. 74, n. 6, p. 1217-1261, Nov. 2013. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/159560945.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2022.

TERWANGNE, C. Privacy and data protection in Europe: Council of Europe's Convention 108+ and the European Union's GDPR. *In*: FUSTER, G. G.; VAN BRAKEL, R.; DE HERT, P. (Ed.). **Research handbook on privacy and data protection law**: value, norms and global politics. Cheltenham, United Kingdom; Northampton, United States: Edward Elgar Publishing, 2022. p. 10-35.

## TEXTO para DISCUSSÃO

WARREN, S. D.; BRANDEIS, L. D. The right to privacy. **Harvard Law Review**, v. 4, n. 5, p. 193-220, 15 Dec. 1890. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/159560945.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2022.

### APÊNDICE A

#### QUADRO A.1

#### Indicações da sociedade civil ao Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade (CNPD)

A.1.A – Organizações da sociedade civil (edital 1)

Candidato	Entidade indicante
Alan Campos Elias Thomaz	Associação Juventude Privada
Antônio Fernandes dos Santos Neto	Sindicato dos Empregadores em Empresas de Processamento de Dados, de Serviços de Computação, de Informática e dos Trabalhadores em Processamento de Dados em Serviços de Computador, Informática e Tecnologia da Informação do Estado de São Paulo (SINDPD)
Antônio Henrique Lian	Proteste
Bruno Bioni	Associação Data Privacy Brasil de Pesquisa
Chrismarcos Cruvinel Queiroz	Associação Beneficente e Assistencial Fraternidade (Abafu)
Cintia Rosa Pereira de Lima	Instituto Avançado de Proteção de Dados (IAPD)
Danila Resende Duarte Marvão	Associação Nacional de Compliance (Anaco)
Davis Souza Alves	Associação Nacional dos Profissionais de Relações Internacionais (Anapri)
	Associação Nacional dos Procuradores das Empresas Públicas Federais (ANPEPF)
	Associação Nacional dos Profissionais de Privacidade de Dados (ANPPD)
Diogo Moyses Rodrigues	Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec)
Eduardo José Guedes Magrani	Instituto Nacional de Proteção de Dados (INPD)
Fábio Luiz Barboza Pereira	Associação Paulista da Propriedade Intelectual (Aspi)
Fabro Steibel	Instituto de Tecnologia e Sociedade (ITS)
Fernanda Campagnucci	Open Knowledge Brasil (OKBR)
Fernando Sérgio dos Santos Fonseca	Instituto Brasileiro de Segurança, Proteção e Privacidade de Dados (IBRASPD)
Harlen Duque Silva	Sociedade de Usuários de Tecnologia (Sucesu Nacional)
José Lutiano Costa da Silva	Associação Brasileira de Entidades Estaduais e Públicas de Tecnologia da Informação e Comunicações (Abep-TIC)

(Continua)

(Continuação)

Candidato	Entidade indicante
Josué Eliseu Antoniassi	Josué Eliseu Antoniassi (candidatura avulsa, sem apresentação de vinculação à instituição)
Leandro Alvarenga Miranda	Associação Nacional de Bureaus da Informação (Anbi)
Márcia Aiko Tsunoda	Associação Nacional de Peritos Criminais Federais (APCF)
Michele Nogueira Lima	Sociedade Brasileira de Computação (SBC)
Rafael Freitas Machado	Confederação das Associações Comerciais e Empresariais do Brasil (CACB)
Raquel Lima Saraiva	Instituto de Pesquisa em Direito e Tecnologia do Recife (IP.Rec)
Rodrigo Badaró Almeida de Castro	Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)
Sandrei Almeida Souza	Associação Nacional de Juristas Evangélicos (Anajure)
Maria Lumena Balaben Sampaio	Associação Brasileira de Ouvidores e Ombudsman (ABO Nacional)
Victor Hugo Pereira Gonçalves	Instituto Brasileiro de Defesa da Proteção de Dados, Compliance e Segurança da Informação (Sigilo)

## A.1.B – Instituições científicas, tecnológicas e de inovação (edital 2)

Candidato	Entidade indicante
Adriano José Oliveira Gomes	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai)
Alexandre Gomes Pinheiro	Parque Tecnológico São José dos Campos
Ana Carla Bliacheriene	Universidade de São Paulo (USP)
Cláudio Simões de Lucena Neto	Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)
Daniel Mourad Majzoub	Associação Brasileira de Inteligência de Dados (Abraid)
	Instituto do Conhecimento e do Saber Fazer (ICSF)
	Trevisan Escola de Negócios
Márcio Eduardo Riego Cots	Associação Brasileira de Internet das Coisas (Abinc)
Emerson Souza	Empresa de processamento de dados do estado do Amazonas (Prodam)
Fabiano Menke	Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)
Gabriel Schulman	Universidade Positivo
Helena Martins do Rêgo Barreto	Federação Brasileira das Associações Científicas e Acadêmicas de Comunicação (Socicom)
Leonardo Cóprio Prado	Fundação Oswaldo Aranha (FOA)
Leonardo Parentoni	Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)
Luis Gustavo G. Kiatake	Sociedade Brasileira de Informática em Saúde (SBIS)

(Continua)

## TEXTO para DISCUSSÃO

(Continuação)

Candidato	Entidade indicante
Luiz Fernando Martins Castro	Associação Engenheiros pela Inovação e Competitividade (Epic)
Mario César Pintaudi Peixoto	Faculdade Uberlandense de Núcleos Integrados de Ensino, Serviço Social e Aprendizagem (Faesa)
Altair Olivo Santin	Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR)
José Ziebarth <sup>1</sup>	Escola Nacional de Administração Pública (Enap)
Caitlin Sampaio Mulhollan	Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ)
Laura Mendes	Universidade de Brasília (UnB) e Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor (Brasilcon)
Raphael Di Tommaso Lugari- nho da Fonseca	Fundação Universidade de Caxias do Sul (Fucs)
Renato Müller da Silva Opice Blum	Escola Brasileira de Direito (Ebradi)
Tomás Filipe Schoeller Borges Ribeiro Paiva	Associação Brasileira de Direito da Tecnologia da Informação e da Comunicação (ABDTIC)
Patrícia Peck Garrido Pinheiro	Instituto Internet no Estado da Arte (Istart)

### A.1.C – Confederações sindicais

Candidato	Entidade indicante
Bruno da Silva Vasconcelos	Confederação Nacional das Cooperativas (CNCooop)
Cássio Augusto Muniz Borges	Confederação Nacional de Indústria (CNI)
Fátima Fernandes Periard	Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA)
Fernanda de Almeida Abud Castro	Confederação Nacional de Notários e Registradores (CNR)
Flávio Boson Gambogi	Confederação Nacional dos Transportes (CNT)
Francisco Soares Campelo Filho	Confederação Nacional do Comércio de Bens (CNC)
Ivan Baldini	Confederação Nacional do Turismo (CNTUR)
José Roberto Borges	Sindicato Nacional das Indústrias Materiais de Defesa (Simde)
Marcos Vinícius Barros Ottoni	Confederação Nacional de Saúde, Hospitais e Estabelecimentos de Serviços Médicos (CN Saúde)
Marcus Vinicius Lisboa de Almeida	Associação comercial do Distrito Federal (ACDF)
Natasha Torres Gil Nunes	Confederação Nacional da Tecnologia da Informação e Comunicação (Contic)
Taís Carvalho Serralva	Confederação Nacional do Sistema Financeiro (Consif)
Wallerya Dalila Miotto	Federação das Associações Comerciais e Empresariais do Estado do Paraná (Faciap)

## A.1.D – Entidades representativas do setor empresarial

Candidato	Entidade indicante
Alberto J. Azevedo	Cyb3r Security Operations
Alisson Alessandro Possa	Sindicato da Indústria do Açúcar no Estado da Paraíba (Sindaçucar/PB)
Ana Paula Martins Bialer	Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (Abinee)
	Associação Brasileira de Startups (Abstartups)
	Associação Brasileira de Mobilidade e Tecnologia (Amobitec)
	Associação Brasileira Online to Offline
	Associação Dínamo
	Associação de Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação (Brasscom)
	Câmara Brasileira da Economia Digital (Câmara e-Net)
Annette Martinelli de Mattos Pereira	Associação Brasileira das Empresas de Cartões de Crédito e Serviços (Abecs)
	Federação Brasileira de Bancos (Febraban)
Bruno Eduardo Mizga da Silva	Epharma – PBM do Brasil S/A
Daniel da Silva Marques	Associação Brasileira de Lawtechs e Legaltechs Ltda. (AB2L)
Daniel Majzoub	Associação Brasileira das Indústrias (Abividro)
	Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais (Abrig)
Davis Souza Alves	Associação Nacional dos Profissionais de Privacidade de Dados (ANPPD)
Diego Ramos Cardoso de Almeida	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae)
Rogéria Leoni Cruz	Associação Nacional de Hospitais Privados (Anahp)
Emília Maria Silva Ribeiro Curi	Associação Brasileira de Internet (Abranet)
Fábio Augusto Andrade	Federação Nacional de Instalação e Manutenção de Infraestrutura de Redes de Telecomunicações e de Informática (Feninfra)
Filipe Fonteles Cabral	Associação Brasileira da Propriedade Intelectual
Gedson Oliveira Santos	Bradesco Seguro S/A
Giovanna Carloni	Centre for Information Policy Leadership (CIPL)
Guilherme Gonçalves Pereira	Confederação Nacional de Jovens (Conaje)
Italo Lima Nogueira	Federação das Associações das Empresas Brasileiras de Tecnologia da Informação (Federação Assespro)
Larissa Maria Galimberti Afonso	Associação Brasileira de Crédito Digital (ABC)
Leandro Alvarenga Miranda	Associação Nacional de Bureaus da Informação (Anbi)
Leidi Priscila Figueiredo Vilela	Federação Nacional dos Corretores de Seguros Privados e de Resseguros, de Capitalização, de Previdência Privada, das Empresas Corretoras de Seguros e de Resseguros (Fenacor)

(Continua)

## TEXTO para DISCUSSÃO

(Continuação)

Candidato	Entidade indicante
Marcel Leonardi	Associação Brasileira de Anunciantes (ABA)
	Associação Brasileira de Instituição de Pagamento (Abipag)
	Associação dos Bureaus de Crédito (ANBC)
	Associação pela Indústria e Comércio Esportivo (Ápice)
Marcio Cots	Associação Brasileira de Comércio Eletrônico (Abcomm)
Rafael Fernandes Maciel	Associação Comercial, Industrial e de Serviços do Estado do Goiás (Acieg)
Renato Leite Monteiro	Associação de Mídia Interativa (IAB)
Ricardo Pereira de Almeida	Confederação Nacional dos Dirigentes Lojistas (CNDL)
Rony Vainzof	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp)
Sérgio da Silva	Cybers do Brasil
Silvia Scorsato	Associação Brasileira de Bancos (ABBC)
Vitor Morais de Andrade	Associação Brasileira de Marketing de Dados (ABEMD)
	Associação Brasileira de Agências de Publicidade (Abap)
	Associação Brasileira de Empresas de Pesquisa (Abep)
	Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert)
	Associação Brasileira dos Agentes Digitais (Abradi)
	Associação Brasileira das Agências de Comunicação (Abracom)
	Associação Brasileira das Relações Empresa Cliente (Abrarec)
	Associação Brasileira de Rádio e Televisão (Abratel)
	Associação Brasileira de Telesserviços (ABT)
	Associação de Marketing Promocional (Ampro)
	Associação Nacional de Editores de Revistas (Aner)
	Associação Nacional de Jornais (ANJ)
	Associação dos Profissionais de Propaganda (APP)
	Confederação Nacional de Comunicação Social (CNCOM)
Federação Nacional das Agências de Propaganda (Fenapro)	
Patrícia Peck Garrido Pinheiro	Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (Abimaq)
	Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES)
	Associação Brasileiras de Bebidas (Abrabe)
	Associação Brasileira de Redes de Farmácia e Drogarias (Abrafarma)
	Digital Law Academy (DLA)
	Instituto para Desenvolvimento do Varejo (IDV)
Rodolfo Fücher <sup>2</sup>	Associação Brasileira das Empresas de Software (Abes)

## A.1.E – Entidades representativas do setor laboral

Candidato	Entidade indicante
André Pitkowski	Associação Brasileira das Entidades Portuárias e Hidroviárias (Abeph)
Antônio Fernandes dos Santos Neto	Federação Interestadual dos Trabalhadores em Tecnologia da Informação (Feittinf)
Cláudio Eduardo Lobato Abreu Rocha	Sindicato Nacional dos Servidores das Agências Nacionais de Regulação (Sinagências)
Débora Sirotheau Siqueira Rodrigues	Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio e Serviço (Contracs), Federação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Processamento de Dados, Serviços em Informática e Similares (Fenadados) da Central Única dos Trabalhadores (CUT)
Emerson Rocha	Sindicato dos Trabalhadores em Hotéis, Apart Hotéis, Motéis, Flats, Pensões, Hospedarias, Pousadas, Restaurantes, Churrascarias, Cantinas, Pizzarias, Bares, Lanchonetes, Sorveterias, Confeitarias, Docerias, Buffets, Fast-Foods e Assemelhados de São Paulo e Região (Sinthoresp)
Norton Ferraz Sanches	Conselho Regional de Administração do Distrito Federal (CRA-DF)
Sérgio Luiz Leite	Força Sindical
Patrícia Peck Garrido Pinheiro	Associação Nacional dos Profissionais de Relações Internacionais (Anapri)
	OAB-SP

Elaboração dos autores.

Notas: <sup>1</sup> Solicitação de retirada da candidatura.

<sup>2</sup> Alteração de candidatura do edital 1 para o edital 4.

## APÊNDICE B

### LISTAS TRÍPLICES DE INDICAÇÕES PARA O CONSELHO NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS E DA PRIVACIDADE (CNPD)

- 1) Sociedade civil com atuação comprovada em proteção de dados pessoais
  - a) vaga 1 – Diogo Moyses, do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec); Fabro Steibel, do Instituto de Tecnologia e Sociedade (ITS); ou Rodrigo Badaró, do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB);
  - b) vaga 2 – Bruno Bioni, do Data Privacy Brasil; Maria Lumena Sampaio, da Associação Brasileira de Ouvidores e Ombudsman (ABO Nacional); e Raquel Saraiva, do Instituto de Pesquisa em Direito e Tecnologia do Recife (IP.Rec); e
  - c) vaga 3 – Davis Souza Alves, da Associação Nacional dos Profissionais de Privacidade de Dados (ANPPD); Fernanda Campagnucci, do Open Knowledge Brasil; Michele Lime, da Sociedade Brasileira de Computação.
- 2) Instituições científicas, tecnológicas e de inovação
  - a) vaga 1 – Ana Bliacheriene, da Universidade de São Paulo (USP); Helena Martins Barreto, da Federação Brasileira das Associações Científicas e Acadêmicas de Comunicação (Socicom); e Laura Mendes, da Universidade de Brasília (UnB);
  - b) vaga 2 – Altair Santin, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR); Fabiano Menke, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); Leonardo Parentoni, da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); e
  - c) vaga 3 – Caitlin Mullhollan, da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ); Cláudio Lucena Neto, da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB); Luiz Gustavo Kiatake, da Sociedade Brasileira de Informática em Saúde (SBIS).

- 3) Confederações sindicais representativas das categorias econômicas do setor produtivo
- a) vaga 1 – Fernanda Castro, da Confederação Nacional de Notários e Registradores (CNR); Francisco Campelo Filho, da Confederação Nacional do Comércio de Bens (CNC); e Natasha Nunes, da Confederação Nacional da Tecnologia da Informação e Comunicação (Contic);
  - b) vaga 2 – Bruno Vasconcelos, da Confederação Nacional das Cooperativas (CNCoop); Cássio Borges, da Confederação Nacional de Indústria (CNI); Marcos Ottoni, da Confederação Nacional de Saúde, Hospitais e Estabelecimentos de Serviços Médicos (CNSaúde); e
  - c) vaga 3 – Flávio Gamnogi, da Confederação Nacional dos Transportes (CNT); Ivan Baldini, da Confederação Nacional do Turismo (CNTUR); e Taís Serralva, da Confederação Nacional do Sistema Financeiro (Consif).
- 4) Setor empresarial
- a) vaga 1 – Ana Paula Bialer, indicada por Associação de Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação (Brasscom), Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (Abinee), Associação Brasileira de Startups (Abstartups) e Câmara Brasileira da Economia Digital (Câmara e-Net); Italo Nogueira, indicado pela Federação das Associações das Empresas Brasileiras de Tecnologia da Informação (Federação Assespro); e Vitor Andrade, indicado por Associação Brasileira de Marketing de Dados (ABEMD), Associação Brasileira de Empresas de Pesquisa (Abep), Associação Brasileira dos Agentes Digitais (Abradi), Associação Brasileira de Rádio e Televisão (Abratel), Associação Nacional de Editores de Revistas (Aner), Associação Brasileira de Telesserviços (ABT), Associação Nacional de Jornais (ANJ) entre outras; e
  - b) vaga 2 – Annette Pereira, indicada por Associação Brasileira das Empresas de Cartões de Crédito e Serviços (Abecs) e Federação Brasileira de Bancos (Febraban); Fábio Andrade, indicado pela Federação Nacional de Instalação e Manutenção de Infraestrutura de Redes de Telecomunicações e de Informática (Feninfra); e Ricardo Almeida, indicado pela Confederação Nacional dos Dirigentes Lojistas (CNDL).

## 5) Setor laboral

- a) vaga 1 – Cláudio Rocha, do Sindicato Nacional dos Servidores das Agências Nacionais de Regulação (Sinagências); Patrícia Peck, indicada por Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (Abimaq), Associação Brasileira de Redes de Farmácia e Drogarias (Abrafarma), Instituto para Desenvolvimento do Varejo (IDV), Digital Law Academy (DLA), Associação Brasileiras de Bebidas (Abrabe) e Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES); Sergio Luiz Leite, da Força Sindical; e
- b) vaga 2 – Antonio Fernandes dos Santos Neto, da Federação Interestadual dos Trabalhadores em Tecnologia da Informação (Feittinf); Debora Rodrigues, indicada por Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio e Serviço (Contracs) da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e Federação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Processamento de Dados, Serviços em Informática e Similares (Fenadados CUT); e Emerson Rocha, do Sindicato dos Trabalhadores em Hotéis, Apart Hotéis, Motéis, Flats, Pensões, Hospedarias, Pousadas, Restaurantes, Churrascarias, Cantinas, Pizzarias, Bares, Lanchonetes, Sorveterias, Confeitarias, Docerias, Buffets, Fast-Foods e Assemelhados de São Paulo e Região (Sinthoresp).

## APÊNDICE C

TABELA C.1

Lista de valores de autoridade de domínio de páginas selecionadas

Entidade	Página	Autoridade de domínio
Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)	<a href="https://www.oab.org.br/">https://www.oab.org.br/</a>	79
Instituto de Tecnologia e Sociedade (ITS)	<a href="https://itsrio.org/">https://itsrio.org/</a>	57
Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec)	<a href="https://idec.org.br">https://idec.org.br</a>	85
Dataprivacy Brasil	<a href="https://dataprivacy.com.br/">https://dataprivacy.com.br/</a>	39
Associação Brasileira de Ouvidores e Ombudsman (ABO Nacional)	<a href="https://www.abonacional.org.br/">https://www.abonacional.org.br/</a>	37
Instituto de Pesquisa em Direito e Tecnologia do Recife (IP.Rec)	<a href="https://ip.rec.br/">https://ip.rec.br/</a>	30
Sociedade Brasileira de Computação	<a href="https://www.sbc.org.br/">https://www.sbc.org.br/</a>	57
Associação Nacional dos Profissionais de Privacidade de Dados (ANPPD)	<a href="https://anppd.org/">https://anppd.org/</a>	33
Open Knowledge Brasil	<a href="https://ok.org.br/">https://ok.org.br/</a>	53
Universidade de Brasília (UnB)	<a href="https://www.unb.br/">https://www.unb.br/</a>	82
Universidade de São Paulo (USP)	<a href="https://www.usp.br/">https://www.usp.br/</a>	92
Federação Brasileira das Associações Científicas e Acadêmicas de Comunicação (Socicom)	<a href="http://socicom.org.br/">http://socicom.org.br/</a>	30
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)	<a href="http://www.ufrgs.br">http://www.ufrgs.br</a>	84
Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)	<a href="https://ufmg.br/">https://ufmg.br/</a>	74
Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR)	<a href="https://www.pucpr.br">https://www.pucpr.br</a>	72
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)	<a href="https://uepb.edu.br/">https://uepb.edu.br/</a>	65
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ)	<a href="https://www.puc-rio.br">https://www.puc-rio.br</a>	69
Sociedade Brasileira de Informática em Saúde (SBIS)	<a href="http://sbis.org.br/">http://sbis.org.br/</a>	49
Confederação Nacional da Tecnologia da Informação e Comunicação (Contic)	<a href="https://www.contic.org.br/">https://www.contic.org.br/</a>	12
Confederação Nacional do Comércio de Bens (CNC)	<a href="https://www.portaldocomercio.org.br/">https://www.portaldocomercio.org.br/</a>	64
Confederação Nacional de Notários e Registradores (CNR)	<a href="https://cnr.org.br/">https://cnr.org.br/</a>	34
Confederação Nacional de Indústria (CNI)	<a href="https://www.portaldaindustria.com.br">https://www.portaldaindustria.com.br</a>	79

(Continua)

## TEXTO para DISCUSSÃO

(Continuação)

Entidade	Página	Autoridade de domínio
Confederação Nacional de Saúde, Hospitais e Estabelecimentos de Serviços Médicos (CN Saúde)	<a href="http://cnsaude.org.br/">http://cnsaude.org.br/</a>	42
Confederação Nacional das Cooperativas (CNCoop)	<a href="https://somoscooperativismo.coop.br">https://somoscooperativismo.coop.br</a>	45
Confederação Nacional dos Transportes (CNT)	<a href="https://www.cnt.org.br/">https://www.cnt.org.br/</a>	71
Confederação Nacional do Sistema Financeiro (Consif)	Sem dados	Sem dados
Confederação Nacional do Turismo (CNTUR)	<a href="https://cntur.com.br/">https://cntur.com.br/</a>	35
Associação de Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação (Brasscom)	<a href="https://brasscom.org.br/">https://brasscom.org.br/</a>	56
Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (Abinee)	<a href="http://www.abinee.org.br/">http://www.abinee.org.br/</a>	56
Associação Brasileira de Startups (Abstartups)	<a href="https://abstartups.com.br">https://abstartups.com.br</a>	57
Câmara Brasileira da Economia Digital (Câmara e-Net)	<a href="https://www.camara-e.net/">https://www.camara-e.net/</a>	61
Associação Brasileira de Mobilidade e Tecnologia (Amobitec)	<a href="https://amobitec.org/">https://amobitec.org/</a>	19
Associação Brasileira Online to Offline	<a href="https://o2obrasil.com.br/">https://o2obrasil.com.br/</a>	38
Associação Dínamo	<a href="https://www.dinamo.org.br/">https://www.dinamo.org.br/</a>	34
Associação Brasileira de Marketing de Dados (ABEMD)	<a href="https://abemd.org.br">https://abemd.org.br</a>	48
Associação Brasileira de Agências de Publicidade (Abap)	<a href="https://www.abap.com.br/">https://www.abap.com.br/</a>	41
Associação Brasileira de Empresas de Pesquisa (Abep)	<a href="https://www.abep.org/">https://www.abep.org/</a>	49
Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert)	<a href="https://www.abert.org.br">https://www.abert.org.br</a>	57
Associação Brasileira dos Agentes Digitais (Abradi)	<a href="https://abradi.com.br/">https://abradi.com.br/</a>	42
Associação Brasileira das Agências de Comunicação (Abracom)	<a href="https://abracom.org.br/">https://abracom.org.br/</a>	39
Associação Brasileira das Relações Empresa Cliente (Abrarec)	<a href="https://www.abrarec.com.br/">https://www.abrarec.com.br/</a>	33
Associação Brasileira de Rádio e Televisão (Abratel)	<a href="https://abratel.org.br/">https://abratel.org.br/</a>	37
Associação Brasileira de Telesserviços (ABT)	<a href="http://abt.org.br/">http://abt.org.br/</a>	36
Associação de Marketing Promocional (Ampro)	<a href="https://ampro.com.br/">https://ampro.com.br/</a>	38
Associação Nacional de Editores de Revistas (Aner)	<a href="https://www.aner.org.br">https://www.aner.org.br</a>	49
Associação Nacional de Jornais (ANJ)	<a href="https://www.anj.org.br/">https://www.anj.org.br/</a>	58
Associação dos Profissionais de Propaganda (APP)	<a href="https://appbrasil.org.br/">https://appbrasil.org.br/</a>	41

(Continua)

(Continuação)

Entidade	Página	Autoridade de domínio
Confederação Nacional de Comunicação Social (CNCOM)	<a href="https://www.cncom.org.br/">https://www.cncom.org.br/</a>	15
Federação Nacional das Agências de Propaganda (Fenapro)	<a href="https://fenapro.org.br/">https://fenapro.org.br/</a>	37
Federação das Associações das Empresas Brasileiras de Tecnologia da Informação (Federação Assespro)	<a href="https://assespro.org.br/">https://assespro.org.br/</a>	38
Associação Brasileira das Empresas de Cartões de Crédito e Serviços (Abecs)	<a href="https://www.abecs.org.br/">https://www.abecs.org.br/</a>	55
Federação Brasileira de Bancos (Febraban)	<a href="https://febraban.org.br/">https://febraban.org.br/</a>	83
Federação Nacional de Instalação e Manutenção de Infraestrutura de Redes de Telecomunicações e de Informática (Feninfra)	<a href="https://www.feninfra.org.br/">https://www.feninfra.org.br/</a>	28
Confederação Nacional dos Dirigentes Lojistas (CNDL)	<a href="https://www.cndl.org.br">https://www.cndl.org.br</a>	60
Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (Abimaq)	<a href="https://www.abimaq.org.br/">https://www.abimaq.org.br/</a>	50
Associação Brasileira de Redes de Farmácia e Drogarias (Abrafarma)	<a href="https://www.abrafarma.com.br/">https://www.abrafarma.com.br/</a>	39
Instituto para Desenvolvimento do Varejo (IDV)	<a href="https://www.idv.org.br/">https://www.idv.org.br/</a>	40
Digital Law Academy (DLA)	<a href="https://digitallaw.academy/">https://digitallaw.academy/</a>	3
Associação Brasileiras de Bebidas (Abrabe)	<a href="https://www.abrabe.org.br/">https://www.abrabe.org.br/</a>	37
Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES)	<a href="https://abmes.org.br/">https://abmes.org.br/</a>	61
Sindicato Nacional dos Servidores das Agências Nacionais de Regulação (Sinagências)	<a href="https://sinagencias.org.br/">https://sinagencias.org.br/</a>	29
Força Sindical	<a href="https://www.fsindical.org.br/">https://www.fsindical.org.br/</a>	53
Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio e Serviço (Contracs) da Central Única dos Trabalhadores (CUT)	<a href="http://www.contracs.org.br/">http://www.contracs.org.br/</a>	32
Federação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Processamento de Dados, Serviços em Informática e Similares (Fenadados CUT)	<a href="http://fenadados.org.br/">http://fenadados.org.br/</a>	30
Sindicato dos Trabalhadores em Hotéis, Apart Hotéis, Motéis, Flats, Pensões, Hospedarias, Pousadas, Restaurantes, Churrascarias, Cantinas, Pizzarias, Bares, Lanchonetes, Sorveterias, Confeitarias, Docerias, Buffets, Fast-Foods e Assemelhados de São Paulo e Região (Sinthoresp)	<a href="https://sinthoresp.com.br/">https://sinthoresp.com.br/</a>	38
Federação Interestadual dos Trabalhadores em Tecnologia da Informação (Feittinf)	<a href="http://feittinf.org.br/">http://feittinf.org.br/</a>	13

Fonte: WebsiteSEOchecker. Disponível em: <https://websiteseochecker.com/domain-authority-checker/>. Acesso em: 3 set. 2022.

Elaboração dos autores.

## **Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

### **EDITORIAL**

#### **Coordenação**

Aeromilson Trajano de Mesquita

#### **Assistentes da Coordenação**

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

#### **Supervisão**

Ana Clara Escórcio Xavier

Everson da Silva Moura

#### **Revisão**

Alice Souza Lopes

Amanda Ramos Marques Honorio

Barbara de Castro

Brena Rolim Peixoto da Silva

Cayo César Freire Feliciano

Cláudio Passos de Oliveira

Clícia Silveira Rodrigues

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Katarinne Fabrizzi Maciel do Couto (estagiária)

#### **Editoração**

Anderson Silva Reis

Augusto Lopes dos Santos Borges

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniel Alves Tavares

Danielle de Oliveira Ayres

Leonardo Hideki Higa

Natália de Oliveira Ayres

#### **Capa**

Aline Cristine Torres da Silva Martins

#### **Projeto Gráfico**

Aline Cristine Torres da Silva Martins

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

#### **Ipea – Brasília**

Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C

Centro Empresarial Brasília 50, Torre B

CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF

**Missão do Ipea**  
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro  
por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria  
ao Estado nas suas decisões estratégicas.



**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO  
PLANEJAMENTO  
E ORÇAMENTO

