



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ESTUDOS DA LINGUAGEM
LABORATÓRIO DE ESTUDOS AVANÇADOS EM JORNALISMO**

GUSTAVO RAMOS RODRIGUES

**ENTRE DIREITOS FUNDAMENTAIS E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO:
a construção da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD)**

Campinas

2023

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ESTUDOS DA LINGUAGEM
LABORATÓRIO DE ESTUDOS AVANÇADOS EM JORNALISMO

**ENTRE DIREITOS FUNDAMENTAIS E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO:
a construção da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD)**

Dissertação de mestrado apresentada ao Instituto de Estudos da Linguagem e Laboratório de Estudos Avançados em Jornalismo da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do título de Mestre em Divulgação Científica e Cultural, na área de Divulgação Científica e Cultural.

Linha de pesquisa: Informação, Comunicação, Tecnologia e Sociedade

Este exemplar corresponde à versão final da Dissertação defendida pelo aluno Gustavo Ramos Rodrigues e orientada pelo Prof. Dr. Diego Jair Vicentin

Campinas
2023

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Estudos da Linguagem
Ana Lúcia Siqueira Silva - CRB 8/7956

R618e Ramos Rodrigues, Gustavo, 1997-
Entre direitos fundamentais e desenvolvimento econômico : a construção da Lei Geral de Proteção de Dados / Gustavo Ramos Rodrigues. – Campinas, SP : [s.n.], 2023.

Orientador: Diego Jair Vicentin.
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Estudos da Linguagem.

1. Brasil. [Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (2018)]. 2. Autoridade Nacional de Proteção de Dados (Brasil). 3. Capitalismo regulatório. 4. Antropologia do Estado. I. Vicentin, Diego Jair, 1981-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Estudos da Linguagem. III. Título.

Informações Complementares

Título em outro idioma: Between fundamental rights and economic development : the making of the Brazilian General Data Protection Regulation

Palavras-chave em inglês:

Brazilian General Data Protection Law

Brazilian Data Protection Authority

Regulatory capitalism

Anthropology of the State

Área de concentração: Divulgação Científica e Cultural

Titulação: Mestre em Divulgação Científica e Cultural

Banca examinadora:

Diego Jair Vicentin [Orientador]

Bianca Kremer Nogueira Corrêa

Gustavo Gomes Onto

Marta Mourão Kanashiro

Data de defesa: 12-09-2023

Programa de Pós-Graduação: Divulgação Científica e Cultural

Identificação e informações acadêmicas do(a) aluno(a)

- ORCID do autor: <https://orcid.org/0009-0007-2440-5693>

- Currículo Lattes do autor: <http://lattes.cnpq.br/2087533269723289>

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Diego Jair Vicentin

Prof. Dra. Bianca Kremer Nogueira Corrêa

Prof. Dr. Gustavo Gomes Onto

Prof. Dra. Marta Mourão Kanashiro

A ata da defesa, assinada pelos membros da Comissão Examinadora, consta no SIGA/Sistema de Fluxo de Dissertação/Tese e na Secretaria de Pós Graduação do IEL.

AGRADECIMENTOS

Redigir estes agradecimentos é, de certa forma, escrever a seção mais desafiadora desta dissertação. Boa parte do trabalho materializado nas páginas seguintes foi realizado durante a pandemia de Covid-19. Relembrar a jornada é, portanto, relembrar também as dores do luto, da solidão, da ansiedade, do medo e da falta de perspectivas. Eu, que sempre encontrei sentido no riso, no carnaval, no sol e na rua, vi o mundo perder a cor. Em muitos momentos, tarefas simples como preencher os formulários do comitê de ética ou analisar os documentos em frente ao computador pareciam vazias de sentido. Naqueles momentos, perseverar na pesquisa era um desafio maior do que eu jamais imaginaria ao ingressar no mestrado. E concluir essa jornada teria sido impossível sem o apoio direto ou indireto de tantos indivíduos e coletivos que dividiram comigo o peso do trabalho e da vida durante aquele dia cinzento. Se hoje eu entrego esse texto, se hoje o meu mundo tem cor novamente, é devido ao amor, carinho, paciência, generosidade e gentileza dessas pessoas.

Agradeço a minha mãe, Odélia, pelo seu amor e confiança incondicionais e por ser meu maior exemplo de coragem, determinação e dedicação. A meu irmão, Léon, pelo carinho, apoio e cumplicidade, que seguem inafetados pela distância. A minha avó, Júlia, por me ensinar a sempre cultivar uma mente curiosa e a fazer da vida sinônimo de vivacidade.

A meu orientador, Diego, cuja paciência e compreensão foram infundáveis ao longo desse processo, por ter superado todas as minhas expectativas sobre a orientação.

Aos membros da banca - Bianca, Gustavo e Marta - por gentilmente aceitarem os convites para ler e avaliar com este trabalho, bem como pelos comentários atenciosos de Gustavo e Marta durante a qualificação, que em muito contribuíram com o resultado final.

A Lara, que há uma década divide comigo o riso, o choro e o deslumbramento com a palavra, por me permitir experienciar tão de perto seu brilho, inteligência e senso de humor.

A Luis Fellipe, por tantas vezes alegrar meus domingos com seu coração de labrador, ombro amigo e dotes culinários.

A Manu, dona de um coração e de uma mente igualmente extraordinários, por me ensinar fitdance, pelas discussões sobre governança da internet e por me acolher de novo, de novo, de novo e sempre.

A Lucas, pelo carinho, por ano após ano provar errado meu antigo palpite de que a vida nos afastaria e por estar aqui no momento em que eu mais precisei.

A Eugênio, que topou a aventura de dividir um teto comigo durante boa parte da escrita, pelo carnaval de 2023 e pelo companheirismo nos almoços, chás da tarde, cinemas e por ser tão fácil de se gostar.

A Ana Bárbara, por (tentar) me ensinar a sambar, por me apresentar o melhor do pagode, por afastar a cobra que invadiu nossa casa em Barão Geraldo e por ter tornado a solidão da pandemia infinitamente mais suportável no primeiro semestre de 2020.

A Odélio, Gabriel e Valentina, por me darem três motivos excelentes para sempre querer retornar a São Paulo.

A Luiza Brandão, por seu apoio, confiança e por me ensinar, através do dito e do não-dito, o significado de liderança.

A Márcia, minha terapeuta há quase seis anos, por me mostrar que sempre é possível reencontrar o caminho e por me ajudar pacientemente a encontrá-lo tantas vezes.

Às amigas do IRIS - Felp, Fernanda, Juliana, Júlia, Lucas, Luiza, Paloma, Rafinha, Rená, Victor e Wil - por todo o companheirismo, aprendizado mútuo e esforço coletivo para construir um ambiente de trabalho leve e respeitoso.

Às amigas da Coalizão Direitos na Rede, numerosas demais para serem citadas nominalmente aqui, por toda a colaboração e lutas compartilhadas, por me ensinarem tanto sobre política, governança da internet e direitos digitais.

RESUMO

Este trabalho tematiza o processo de construção da Lei 13.709 - Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) e da autoridade responsável por sua implementação, a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD). O objetivo geral da pesquisa é descrever as percepções e narrativas dos diferentes atores do ecossistema brasileiro de proteção de dados pessoais com relação às finalidades deste campo regulatório, bem como os pressupostos culturais que as orientam, a partir do exame das disputas em torno do processo de construção da lei. Por conseguinte, as perguntas de pesquisa são duas: i) que imagens, narrativas e racionalidades sobre os objetivos da lei e da autoridade são agenciadas pelos diferentes atores em seus discursos e práticas? ii) que fatores políticos, econômicos e jurídicos moldaram o ecossistema que ensejou a aprovação da norma de modo a subjazer tais perspectivas? Para respondê-las, foi utilizado o método da etnografia multissituada, concretizada por meio dos seguintes procedimentos: a) análise sistemática de conteúdos de painéis sobre o tema no Fórum da Internet no Brasil; b) análise assistemática de documentos (notas públicas de posicionamento, registros taquigráficos de sessões parlamentares, relatórios de tramitação legislativa, etc.) referentes ao processo; c) entrevistas semiestruturadas com profissionais atuantes no processo de construção da lei e da autoridade; d) observação-participante em espaços multissetoriais de governança da internet na qualidade de profissional do campo. As análises encontram sua fundamentação teórica em um ferramental heterogêneo, que inclui os estudos neoinstitucionalistas sobre agências reguladoras na ciência política, a antropologia do Estado, os estudos sociais de ciência e tecnologia e a teoria feminista negra.

Palavras-chave: Lei Geral de Proteção de Dados; Autoridade Nacional de Proteção de Dados; capitalismo regulatório; etnografia das instituições

ABSTRACT

This work focuses on the process of making Law nº 13.709 - the General Data Protection Law (LGPD) - and the authority responsible for its implementation, the National Data Protection Authority (ANPD). The overall objective of the research is to describe the perceptions and narratives of different actors within the Brazilian personal data protection ecosystem regarding the purposes of this regulatory field, as well as the cultural assumptions that guide them, by examining the disputes surrounding the law's construction process. Consequently, the research questions are twofold: i) what images, narratives, and rationalities about the objectives of the law and the authority are mobilized by different actors in their discourses and practices? ii) what political, economic, and legal factors shaped the ecosystem that led to the approval of the norm in order to underlie such perspectives? To answer these questions, the method of multi-sited ethnography was employed, through the following procedures: a) systematic content analysis of panels on the subject at the Internet Forum in Brazil; b) unsystematic analysis of documents (public positioning statements, stenographic records of parliamentary sessions, legislative process reports, etc.) related to the process; c) semi-structured interviews with professionals involved in the process of making the law and the authority; d) participant observation in multistakeholder internet governance spaces as a professional in the field. The analyses are grounded in a heterogeneous theoretical framework, including neoinstitutionalist studies on regulatory agencies in political science, anthropology of the state, social studies of science and technology, and black feminist theory.

Keywords: General Data Protection Law; National Data Protection Authority; regulatory capitalism; ethnography of institutions;

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO - O FUTURO É PRIVADO	11
1. O futuro é privado - a construção da Lei Geral de Proteção de Dados como problema de pesquisa	11
2. Um etnógrafo entre a antropologia e as políticas públicas	15
3. Em defesa da contradição - notas sobre teoria, método e política	22
4. Estrutura da dissertação	30
CAPÍTULO 1 - QUANDO A PROTEÇÃO DE DADOS CONHECEU A PRIVACIDADE	34
1. O nascimento do direito à privacidade	34
2. Informação como poder, informação como problema, regulação como solução: três condições históricas para a emergência da proteção de dados pessoais	38
3. Digressão: o conto de fadas neoliberal	44
4. Quando a proteção de dados conheceu a privacidade	47
5. A europeização da proteção de dados pessoais e a geopolítica das transferências internacionais de dados	55
6. Digressão: A fábula do capitalismo de vigilância	60
CAPÍTULO 2 - DA DITADURA MILITAR AO MARCO CIVIL DA INTERNET: ANTECEDENTES DA PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS NO BRASIL	69
1. O projeto RENAPE e os PLs 4365/1977 e 1796/1980	69
2. A redemocratização, os primeiros passos e as pressões externas	74
3. Do AI-5 Digital aos Princípios para a Governança e Uso da Internet no Brasil	79
4. A moldagem de um ecossistema de discussão	84
5. O efeito Snowden e a aprovação do Marco Civil da Internet	87
CAPÍTULO 3 - O DADO PESSOAL E SUA DUPLA NATUREZA	90
1. A primeira consulta pública: duas lógicas em conflito	90
2. O debate legislativo se reinicia: o PL 4060/2012	96
3. “Quando ninguém está satisfeito é porque a síntese foi alcançada”: o tabuleiro se reconfigura (2015 - 2018)	98
4. O Fórum da Internet no Brasil e a cosmologia multissetorial	106
5. A dupla natureza do dado pessoal e a ideologia da harmonia	110
6. Marcadores sociais da diferença e participação social	115
7. A conjunção astral	121
7.1. O escândalo de dados Facebook-Cambridge Analytica	121
7.2. A corrida de cavalos	124
CAPÍTULO 4 - ULISSES AMARRADO: A SEDUÇÃO DAS AUTORIDADES REGULADORAS INDEPENDENTES	128
1. Independência ou subordinação?	128
2. Ulisses amarrado	129
3. “A autoridade que todos nós aqui queremos”: a narrativa do Executivo e o ceticismo do terceiro setor	133

4. Em busca de uma essência	137
5. A política como acusação	140
6. Nascimento e independência da Autoridade Nacional de Proteção de Dados	145
CONCLUSÕES	148
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	157
APÊNDICE 1 - PROCEDIMENTOS E APRESENTAÇÃO SISTEMÁTICA DOS RESULTADOS DA ANÁLISE QUALITATIVA DE CONTEÚDO	182
APÊNDICE 2 - ROTEIRO DE ENTREVISTA	193
ANEXO 1 - PARECER DO COMITÊ DE ÉTICA	195

INTRODUÇÃO - O FUTURO É PRIVADO

“A privacidade, ao que parece, não está simplesmente morta. Ela está morrendo sem parar.”

Deborah Nelson

1. O futuro é privado - a construção da Lei Geral de Proteção de Dados como problema de pesquisa

Em janeiro de 2010, uma entrevista dada pelo empresário estadunidense Mark Zuckerberg se tornou o foco de controvérsia em razão das posições do empresário sobre a privacidade (cf. JOHNSON, 2010). Segundo ele, nos cinco ou seis anos anteriores as pessoas haviam se tornado cada vez mais confortáveis com o compartilhamento de volumes progressivamente maiores e mais variados de suas informações pessoais online. Para Zuckerberg, essa mudança social justificava uma polêmica alteração realizada nas políticas da plataforma Facebook no mês anterior, quando a empresa havia optado por tornar as atualizações de *status* de seus usuários visíveis para todos na rede por padrão. Nas páginas do jornal britânico *The Guardian*, tais declarações ganharam vida na manchete “A privacidade não é mais uma norma social, afirma fundador do Facebook”. (ibid., trad. livre)

Embora controversa, a perspectiva revelada por tais afirmações estava longe de ser uma raridade no setor de tecnologia digital. No ano anterior, Eric Schmidt, então presidente da Google, notoriamente havia declarado que “se você tem algo que você não quer que ninguém saiba, talvez você não devesse fazer esse algo em primeiro lugar” (ESGUERRA, 2009, trad. livre). A resposta fora dada pelo executivo ao ser questionado pela repórter Maria Bartiromo sobre se as pessoas estavam corretas em compartilhar tantas informações íntimas com o Google. Seu comentário deslocava o foco da questão: enquanto o conteúdo das informações compartilhadas poderia ser problemático (se contivesse indícios de alguma conduta ilícita ou danosa, por exemplo), o acesso da empresa a tais dados era implicitamente situado como trivial e indigno de preocupações sociais significativas.

As declarações dos empresários evocavam as clássicas frases “eu não tenho nada a esconder” e “quem não deve, não teme”, frequentemente utilizadas para justificar medidas e

políticas que ampliam a coleta e a análise de informações pessoais sobre indivíduos e coletivos (cf. SOLOVE, 2007). De modo mais específico, as intervenções de Zuckerberg e Schmidt situavam a privacidade - e, por conseguinte, o ativismo preocupado com violações desse direito - como anacrônica, uma relíquia cujo processo de decomposição avançava a olhos vistos. Tal enquadramento, como nota Deborah Nelson (2002, p. 11-12, trad. livre) não é uma inovação do século XXI. Pelo contrário:

A privacidade, ao que parece, não está simplesmente morta. Ela está morrendo repetidamente. [...] Desde o fim dos anos 1950, o lamento pela “morte da privacidade” ecoou de uma variedade de fontes: jornalismo, televisão, cinema, literatura, segurança pública, filosofia, discurso médico, e outros. Uma crise após a outra parecia provar que uma ameaça inédita à privacidade estava prestes a obliterá-la.

Uma década após o mais recente anúncio - agora por parte dos representantes das Big Tech - contudo, **algo estava diferente**. No que aparentava ser uma oscilação na tendência à desvalorização progressiva desse ideal, a partir de 2013 diversas empresas de tecnologia anunciaram novas políticas e alterações na arquitetura de seus sistemas com o fim de prover mais privacidade para seus usuários. (cf. HOBOKEN e SCHULTZ, 2016). Um exemplo marcante desse movimento foi o anúncio da nova política de privacidade da Apple em setembro de 2014. Apresentado no formato de uma carta do presidente da empresa a seus consumidores, o documento situava a Apple como uma espécie de vanguarda na defesa desse valor, numa repreensão tácita da exploração comercial dos dados pessoais de usuários realizada por seus concorrentes:

Alguns anos atrás, usuários de serviços da internet começaram a perceber que quando um serviço online é gratuito, você não é o cliente. Você é o produto. Mas na Apple, acreditamos que uma ótima experiência enquanto consumidor não deveria vir às custas da sua privacidade. Nosso modelo de negócios é bastante direto: nós vendemos ótimos produtos. Nós não construímos um perfil baseado no conteúdo dos seus e-mails ou hábitos de navegação para vender para anunciantes. Nós não "monetizamos" a informação que você armazena no seu iPhone ou no iCloud. E nós não lemos o seu e-mail ou suas mensagens para obter informação. (COOK apud MCGARRY, 2014, trad. livre, ênfase minha).

Outra demonstração desse movimento pôde ser constatada na conferência anual do Facebook em 2019, quando Mark Zuckerberg anunciou uma série de medidas voltadas a

ampliar o controle dos usuários sobre os dados e conteúdos veiculados em suas redes sociais. Na ocasião, o evento ganhou repercussão midiática não apenas pelo caminho anunciado pela empresa, uma aparente inversão em relação ao tratamento dado ao tema uma década antes, mas pelas observações de seu fundador. “**O futuro é privado**”, declarou, complementando jovialmente: “Sei que nós não temos exatamente a melhor reputação com relação à privacidade agora, para não dizer outra coisa” (LAPOWSKY, 2019, trad. livre, ênfase minha). Ainda que jocoso, o tom apologético do comentário tinha por subtexto o reconhecimento da privacidade como um valor a ser defendido e efetivado no âmbito das políticas e infraestruturas da plataforma.

Se em 2010 a privacidade estava morta, dez anos depois ela havia se tornado o futuro. O que aconteceu?

O desejo de contribuir com a compreensão dessa transformação esteve na base das preocupações que impulsionaram o desenho desta pesquisa. Nos últimos anos, a rápida digitalização das mais diversas áreas da vida social mediada pelas infraestruturas providas pelas gigantes da tecnologia resultou no aumento do interesse e do escrutínio público sobre as atividades, decisões e interesses dessas empresas. De maneira correlata, sucessivos escândalos associados a violações de direitos humanos envolvendo interações entre Big Techs e atores políticos passaram a estampar os jornais: de programas de vigilância massiva conduzidos por agências de inteligência de diversos países (cf. LYON, 2016) a usos indevidos de dados pessoais para microsegmentação de públicos e disseminação de desinformação em processos eleitorais (cf. GURUMURTHY e BHARTHUR, 2018).

Na arena da política institucional, preocupações relativas ao setor se intensificaram globalmente e a regulação das novas tecnologias tornou-se um tema recorrente nas falas de autoridades públicas. Nessa seara, um dos focos de preocupação que recebeu maior destaque foi a chamada **proteção de dados pessoais**. Esse campo regulatório se volta à tutela dos direitos dos cidadãos quando do tratamento de suas informações pessoais por terceiros, como empresas e órgãos governamentais. Tradicionalmente associada à proteção da privacidade, essa área teve sua especificidade e importância progressivamente reconhecidas em diversos países europeus a partir da década de 1970 (DONEDA, 2006; LEONARDI, 2011). Mais recentemente, conforme os dados pessoais assumiram crescente relevância política, econômica e cultural, o tópico tornou-se foco de atenção institucional global: em 2021, 128 países implementaram normas legislativas especificamente atinentes à proteção de dados (ONU, 2021) e dezenas deles instituíram autoridades reguladoras responsáveis pela aplicação das respectivas leis.

Como observam autores como Bennet (1992) e Mendes (2014), esse padrão representa uma convergência normativa global em torno de um regime institucional, consolidado originalmente no âmbito do direito comunitário europeu, dotado de características específicas. Seus elementos típicos incluem uma garantia constitucional à proteção de dados, uma norma infraconstitucional de aplicação transversal destinada a disciplinar a matéria - isto é, uma lei geral de proteção de dados - e uma autoridade administrativa responsável por implementar e aplicar a lei geral - ou seja, uma autoridade de proteção de dados. Esta lei geral pode, e frequentemente irá, interagir com normas destinadas a tratar da proteção de dados em setores particulares, como o financeiro, o de saúde, etc.

No Brasil, a proteção de dados pessoais era tutelada de forma setorial e pulverizada até 2018, quando foi promulgada a Lei nº 13.709, nossa própria Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). O processo marcou a conclusão de um debate legislativo iniciado quase uma década antes e cuja fase conclusiva foi atravessada por forte consenso público: pouco antes da apreciação do mérito pelo plenário do Senado Federal, 80 entidades dos mais diversos campos publicaram um manifesto pedindo a aprovação da lei (MANIFESTO... , 2018). Assinantes incluíam associações de empresas privadas de diversos setores, centros universitários e grupos de pesquisa sobre novas tecnologias, ONGs de direitos humanos e internet, entidades de defesa do consumidor e, até mesmo, pessoas físicas renomadas no ecossistema brasileiro de proteção de dados, como acadêmicos e promotores de justiça. As consequências de tais esforços ficaram evidentes no dia da votação, quando o projeto de lei foi aprovado por unanimidade (BRASIL, 2018).

Inobstante o consenso construído em torno da aprovação, o processo de construção do texto fora permeado por uma série de conflitos entre as perspectivas dos diferentes envolvidos com o debate sobre aspectos específicos de seu desenho legal: O conceito de dado pessoal adotado pela norma deveria ser mais expansivo ou mais restritivo? A lei se aplicaria somente à iniciativa privada ou igualmente ao setor público? Que setores seriam excetuados de seu escopo? Como as sanções instituídas seriam parametrizadas? A autoridade responsável por fiscalizar a lei deveria buscar apurar e punir quaisquer infrações com igual rigor ou sua atuação deveria ser primariamente educativa? Durante a década de debates que precedeu a promulgação do instrumento, todas essas questões emergiram e reemergiram como pontos contenciosos, algumas delas persistindo mesmo após sua aprovação.

O tema desta pesquisa são as disputas associadas aos processos de construção simultânea da LGPD e de sua autoridade reguladora, a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD). O trabalho buscou responder às seguintes perguntas: i) que imagens,

narrativas e racionalidades sobre os objetivos da lei e da autoridade são agenciadas pelos diferentes atores em seus discursos e práticas?; ii) que fatores políticos, econômicos e jurídicos moldaram o ecossistema que ensejou a aprovação da norma de modo a subjazer tais perspectivas? Trata-se, portanto, de descrever modos particulares de elaboração conceitual da proteção de dados e de identificar suas vinculações a ideologias e projetos político-econômicos mais amplos sustentados pelos envolvidos no debate.

A fim de responder a essas questões, o método adotado será a etnografia multissituada, abordagem desenvolvida pela antropologia pós-moderna (cf. MARCUS, 1995) nos fins do século XX e que se destina especialmente à investigação de contextos etnográficos espacial e temporalmente dispersos. Na seção seguinte desse texto, descrevo a trajetória profissional e acadêmica que me levou à opção por esse método, a fim de explicitar meus vínculos com o campo. Ainda, detalho os procedimentos e materiais que informaram a realização da pesquisa.

2. Um etnógrafo entre a antropologia e as políticas públicas

A afirmação da influência recíproca entre metodologia e biografia na pesquisa etnográfica é quase um truísmo antropológico. Utilizamos a cultura para estudar a cultura (WAGNER, 2010), uma prática que condiciona profundamente as descrições que produzimos aos limites de nossos dispositivos conceituais enquanto analistas, bem como de nossas trajetórias enquanto sujeitos corporificados. E muito embora um dos objetivos de nossos esforços metodológicos seja precisamente a transformação desses aparatos analíticos à luz da empiria (cf. PEIRANO, 1995; VIVEIROS DE CASTRO, 2015), a antropologia contemporânea está bastante ciente de que esse processo sempre é formatado pela posição do etnógrafo.

Se quero que minha descrição dos métodos e materiais que alicerçam este trabalho se pretenda epistemológica e politicamente transparente, portanto, julgo adequado iniciar com uma reflexão sobre as circunstâncias que me conduzem ao tema pesquisado. Ao fazê-lo nas próximas linhas, espero evidenciar também os fundamentos e objetivos de cada opção conceitual e metodológica, notando seu caráter contingente e afastando, na medida do possível, o texto resultante de um olhar pretensamente universalista, descontextualizado ou descorporificado (cf. HARAWAY, 1991; OYEWUMI, 1997; KILOMBA, 2019).

Me mudei de Macapá (AP), onde fui nascido e criado, para Belo Horizonte (MG) em 2014 para iniciar minha graduação em Antropologia na Universidade Federal de Minas

Gerais (UFMG). Foi uma formação universitária marcada tanto por doses consideráveis de teoria crítica, em especial sob influências de textos pós-estruturalistas e pós-coloniais, quanto pelas experiências de violência e exclusão que o país costuma reservar a corpos marcados pela racialização xenofóbica e pela homofobia. Em 2015, iniciei os estudos sobre internet e sociedade, motivado em grande medida pelo debate antropológico sobre os modos como arranjos infraestruturais incorporam disposições técnicas e políticas e como sua análise evidencia a instabilidade dessas categorias. Nesse período, passei a etnografar aplicativos de relacionamentos voltados a grupos sexualmente dissidentes, buscando compreender como aspectos de suas interfaces contribuíam para a vigilância das provedoras sobre os usuários e dos usuários entre si. Concluí a graduação com uma monografia sobre conflitos públicos em torno da regulação de criptografia forte nos Estados Unidos e suas implicações econômicas, políticas e simbólicas.

Em 2018, minha relação com o tema das novas tecnologias foi transformada radicalmente, pois passei a trabalhar no Instituto de Referência em Internet e Sociedade - IRIS, um centro independente dedicado à pesquisa interdisciplinar dos temas de internet e sociedade. Contratado como estagiário poucos meses antes de concluir minha graduação, assumi a posição de pesquisador após obter o diploma, participando de projetos de pesquisa relacionados a temas como governança de criptoativos, políticas de criptografia, transparência na moderação de conteúdo online e acesso de autoridades a comunicações digitais privadas no âmbito de investigações criminais.

Desde então, permaneci vinculado ao instituto, primeiramente nessa condição de pesquisador, posteriormente na de coordenador de políticas públicas e atualmente na de diretor. Assumir essas diferentes funções me oportunizou, em paralelo às atividades de pesquisa, atuar de forma direta e institucionalizada com a defesa de uma agenda de direitos humanos nas políticas públicas relativas à internet. Isso porque, como observam Souza Lima e Castro (2015, p. 35), o momento histórico global do Estado capitalista tem por característica a transferência progressiva de funções tradicionalmente atribuídas ao setor público nacional a outros atores, como associações empresariais, organizações não-governamentais e organismos multilaterais de fomento. Nesse cenário, tais atores passam a participar cada vez mais das diferentes etapas que compõem o que é tipicamente imaginado como o ciclo de vida de uma política pública (SHORE e WRIGHT, 2011): identificação dos problemas sociais, mapeamento e avaliação das respostas possíveis, determinação de objetivos estratégicos e planos de ação, implementação do programa selecionado e a avaliação de seu impacto.

No ambiente profissional que passei a frequentar, constatei, na prática, que organizações acadêmicas e do terceiro setor têm um papel proeminente em todos esses processos relativos às políticas públicas de internet no país. Destaca-se, nesse sentido, a Coalizão Direitos na Rede (CDR), coletivo formado por mais de 50 entidades do terceiro setor e da academia, entre elas o próprio IRIS, e dedicado à defesa dos direitos humanos na área digital. As operações da CDR tipicamente incluem acompanhamento de proposições legislativas, interlocução política multissetorial nacional e internacional, elaboração de notas técnicas e contribuições a análises de impacto regulatório, atendimento à imprensa, planejamento e realização de campanhas de mobilização social, estruturação de ações de litigância estratégica, representação setorial em reuniões técnicas e audiências públicas, entre outros.

Enquanto membro do IRIS e representante do instituto na Coalizão, passei a participar ativamente de todos esses processos. Nesse período, desenvolvi interações com um número crescente de profissionais dedicados ao acompanhamento da pauta de direitos digitais: assessores parlamentares, servidores técnicos de autoridades reguladoras, gerentes de relações governamentais de empresas de tecnologia, ativistas de direitos humanos na área digital, jornalistas especializados em tecnologia e sociedade, outros representantes de ONGs dedicadas aos temas de internet e direitos humanos, advogados de escritórios voltados ao direito digital, etc. “Como seria de se esperar, nesse período aprendi parte dos termos técnicos, tabus discursivos e sutilezas comunicacionais ubíquas a esse meio e desenvolvi relações de amizade e confiança política com outros que dele participam” (RODRIGUES, 2022, p. 3).

Me tornei, em síntese, membro nativo de uma certa comunidade, à qual passaria designar informalmente como “comunidade dos direitos digitais” ou “comunidade da governança da internet”: um conjunto heterogêneo de profissionais cuja unidade emerge a partir do acompanhamento do debate e das políticas relativas a internet e sociedade, bem como da participação em redes dialógicas de articulação política e trocas acadêmicas. A agenda de temas tipicamente debatidos pelos participantes nessa comunidade inclui questões como estabilidade e segurança da rede, moderação de conteúdo e governança de plataformas, conectividade e inclusão digital, regulação de inteligência artificial, privacidade e proteção de dados pessoais, direitos autorais, entre diversas outras.

Quando iniciei o mestrado em 2020, já decidido a estudar a construção da LGPD e da ANPD, os desafios metodológicos inerentes à decisão de examinar tal comunidade se impuseram imediatamente. Em primeiro lugar, trata-se de uma comunidade profissional

complexa, geograficamente dispersa e constituída por uma multiplicidade - por vezes contraditória - de setores, linguagens, saberes, interesses, alianças e perspectivas sobre os temas em questão. Se esse meio possui alguma unidade, ela é tênue e resulta da fabricação contínua a partir de uma série de artefatos e espaços dedicados a reforçá-la material e simbolicamente, como fóruns multissetoriais, publicações pedagógicas e científicas e normativas regulatórias (cf. EPSTEIN, 2011; RODRIGUES, 2022).

Assim sendo, me encontrei numa situação em que o modelo maliwnoskiano de etnografia, tradicionalmente baseado na observação-participante unissituada e de longa duração, se revelava inadequado. Felizmente, a crise disciplinar enfrentada pela antropologia no final do século XX havia produzido recursos conceituais e metodológicos adequados à empreitada a qual me propunha. O ceticismo da década de 1990 quanto ao conceito de cultura e à autoridade etnográfica tradicional (cf. GUPTA e FERGUSON, 1997; CLIFFORD e MARCUS, 2016) propiciou, na esteira das denúncias dos efeitos coloniais dos repertórios conceituais e das práticas descritivas da antropologia, um momento de experimentalismo metodológico particularmente favorável ao exame de fenômenos globais, elites culturais e temas macrossociológicos.

Entre tais ferramentas, destaca-se a etnografia multissituada proposta por George Marcus em meados da década de 1990. Tal abordagem permite estender uma das contribuições definidoras da investigação antropológica - o esforço para compreender atores e práticas em contexto (cf. NADER, 1972; BARROSO, 2014) - ao estudo de fenômenos móveis e difusos geográfica e cronologicamente. Além disso, a proposta é particularmente apropriada para a realização de pesquisas em que o pesquisador adota um olhar corporificado e engajado. Nas palavras de Marcus (1995, p. 113, trad. livre):

Ao conduzir pesquisa multissituada, nos deparamos com todo tipo de compromissos pessoais e contraditórios. Esses conflitos são resolvidos, talvez de modo ambivalente, não pelo refúgio na condição de estudiosos antropológicos distanciados, mas em ser uma espécie de etnógrafo-ativista, renegociando identidades em diferentes espaços conforme se aprende mais sobre aquela fatia do sistema mundo.

Assim, a etnografia multissituada se tornaria minha principal referência metodológica conforme eu preenchia os numerosos formulários impostos pela burocracia universitária e tentava explicar o que estava fazendo a meus eventuais interlocutores. Mas a concretização dessa etnografia carregava uma série de desafios adicionais relacionados à minha condição de

participante nativo do campo. Logo me percebi em situação análoga à descrita por David Mosse (2005, p. 11-14) em *Cultivating Development*, etnografia escrita por ele acerca de seu período operando como consultor de ajuda internacional na Índia: profissional nativo e etnógrafo ao mesmo tempo, sujeito portanto similarmente à interação potencialmente conflituosa entre as racionalidades endógena ao campo e aquela apreendida da formação acadêmica antropológica. Essa posição carregou uma série de implicações para a realização desta pesquisa, que buscarei examinar nas linhas seguintes.

A primeira delas fora de cunho cognitivo. Minha participação na comunidade de profissionais da governança da internet não tinha qualquer finalidade etnográfica originalmente. Ao aprender os símbolos, rituais e hábitos associados à participação nesse meio, eu não buscava coletar dados empíricos para a produção de uma descritiva ulterior. Pelo contrário, estava simplesmente vivendo meu cotidiano profissional. O efeito dessa relação com o meio pode ser descrito em termos wagnerianos ao dizer que “o que é aprendido não é enquadrado como cultura (conjunto de significados objetivado enquanto tal para descrição antropológica), mas como vida (cotidiano profissional de um nativo que incidentalmente também é antropólogo)” (RODRIGUES, 2022, p. 4).

A decisão consciente de examinar o meio enquanto etnógrafo, portanto, foi seguida por sentimentos de conflito interno e confusão. A familiaridade decorrente dessa dinâmica parecia impactar diretamente minha capacidade de descrever as práticas e modos de pensar característicos dos contextos que pretendia examinar, e mesmo de delimitar o que contava ou não como ‘campo’. Distinguir o que seria analiticamente significativo parecia uma tarefa particularmente árdua. Por um lado, eu reconhecia que a relevância etnográfica de um dado qualquer é determinada por sua capacidade de estimular à reflexividade do etnógrafo - mais do que pelo momento ou local de produção do dado (PEIRANO, 2014). Por outro, me achava *a priori* tão imerso naquele universo de experiências, percepções e elucubrações que tudo parecia digno de nota e de reflexão. De forma similar à relatada por Mosse, os efeitos da pertença prévia à comunidade de experts que decidi etnografar pareciam formatar as possibilidades interpretativas no momento em que a intenção etnográfica emergiu.

Nessas circunstâncias, decidi iniciar o trabalho etnográfico recorrendo a um mecanismo de recorte. Lancei mão, portanto, de um procedimento de objetivação capaz de reduzir tentativamente aquele mar de experiências potencialmente significativas a uma seleção finita de dados empíricos cujo conteúdo funcionaria como chave temática para a navegação inicial no campo explicitamente compreendido enquanto tal. O método adotado para tanto foi a análise qualitativa sistemática de conteúdo, “um conjunto de técnicas de

pesquisa para tornar válidas e replicáveis inferências de textos (ou outro material significativo) aos contextos de seu uso” (KRIPPENDORFF, 2004, p. 18).

O material examinado consistiu em um conjunto de relatorias sobre painéis de discussão pública realizados no Fórum da Internet no Brasil, principal evento nacional de debate sobre políticas de governança e regulação da internet (cf. RODRIGUES, 2022), entre os anos de 2015 e 2019, acerca dos temas do projeto. O conjunto final analisado foi determinado pela ocorrência das palavras-chave “LGPD”, “Lei de proteção de dados pessoais”, “Autoridades de proteção de dados pessoais” e “Projeto de lei” no título do painel. O resultado correspondeu a sete workshops, com duração somada de 10 horas e 33 minutos. O material foi analisado com o auxílio do software Atlas.ti 7.0, cujas funcionalidades incluem ferramentas para codificação, anotação e tratamento estatístico de dados qualitativos e tem sido amplamente utilizadas para amparar pesquisadores dedicados a estudos qualitativos (cf. SILVA JUNIOR e LEÃO, 2018). O Apêndice 1 detalha os processos de seleção, análise e codificação dos painéis selecionados e apresenta seus resultados de forma sistematizada.

Essa análise inicial permitiu a determinação de um certo número de questões a serem investigadas de modo mais aprofundado subsequentemente: entre elas a tensão entre as lógicas desenvolvimentista e garantista no campo da proteção de dados (tema do capítulo 03), a controvérsia sobre a independência da ANPD (abordada no capítulo 04). Uma vez definidas essas questões como focos de pesquisa, articulei os dados e reflexões oriundos desse procedimento inicial a outras informações obtidas a partir do exame discricionário de outras fontes.

O segundo grupo de fontes consistiu em um conjunto de documentos públicos, governamentais e não-governamentais, a partir dos quais foi possível depreender os posicionamentos e reivindicações dos diferentes participantes no debate sobre a lei e a autoridade. Este *corpus*, que foi examinado de forma assistemática, incluiu manifestos públicos, notas de posicionamento, publicações expositivas de agendas regulatórias e notas técnicas ministeriais sobre o debate público relativos à tramitação legislativa dos projetos de proteção de dados pessoais. Tal recurso se justifica em razão da crescente compreensão antropológica (RILES, 2006; LOWENKRON e FERREIRA, 2014; ONTO, 2016) dos documentos não apenas como meros intermediários representacionais de posições estanques, mas como mediadores ativos, artefatos fundamentais às práticas modernas de produção do real e do conhecido.

O terceiro grupo equivale a uma série de comunicações públicas dos participantes no debate sobre a lei. Destacam-se, nesse sentido, as audiências públicas ocorridas durante os

trabalhos de uma comissão especial constituída no âmbito do Congresso Nacional com a finalidade de emitir um parecer sobre a Medida Provisória nº 869/2018, que criou a Autoridade Nacional de Proteção de Dados, integrando-a à Presidência da República. Similarmente, merece ênfase o acervo intitulado “Memória da LGPD”, projeto mantido pela Associação Data Privacy Brasil de Pesquisa, que apresenta a trajetória da lei a partir de uma série de entrevistas com indivíduos que estiveram no cerne do processo, além de oferecer diversos infográficos sobre o tema.

Por fim, realizei nove entrevistas semiestruturadas com indivíduos que estiveram envolvidos diretamente nos debates que levaram à construção e à aprovação da lei. Durante seu tempo de participação no processo da LGPD, todos os indivíduos estavam vinculados a organizações acadêmicas e/ou da sociedade civil. Duas das pessoas entrevistadas, contudo, tinham trajetórias de vida marcadas por passagens pelo setor privado. Quanto ao gênero, foram entrevistadas cinco mulheres e quatro homens, todas pessoas que se autodeclararam cisgêneras durante a entrevista. Quanto à identificação racial, atestada por autodeclaração, foram entrevistadas cinco pessoas brancas, duas pessoas negras, uma pessoa indígena e uma pessoa que não desejou declarar sua identificação. Quanto ao local de residência, quatro das pessoas entrevistadas residiam em Brasília, quatro em São Paulo e uma no Rio de Janeiro no momento de realização da entrevista. Quanto à área de formação, 7 das pessoas entrevistadas tinham formação em Direito, 3 em Comunicação ou Jornalismo, 1 em Políticas Públicas, 1 em Ciência Política e 1 em Relações Internacionais.

O roteiro das entrevistas pode ser consultado no Apêndice 02. Inspirado pela defesa de Barroso (2014) sobre a importância da “sinceridade metodológica” como esforço de ampliação da transparência para com os entrevistados, era facultada a possibilidade de acesso prévio ao roteiro da entrevista antes de sua realização. Similarmente, busquei incorporar essa sinceridade na própria condução da entrevista, sempre expondo aos entrevistados, na medida do possível, as questões e hipóteses etnográficas, bem como as bases teóricas que orientavam cada pergunta ou assunto abordado.

Os quatro conjuntos de fontes citados foram abordados com uma finalidade expressamente etnográfica, isto é: me debrucei sobre eles durante meu período no curso de mestrado com o objetivo explícito de coletar e analisar dados para a produção de minha dissertação. Todavia, dada minha relação profissional com o tema, é evidente que a constituição da sensibilidade geral que molda a descrição apresentada não se restringe ao observado nessas fontes, mas envolve toda a minha experiência vivida enquanto profissional da área de governança da internet ao longo dos últimos anos.

Em virtude desse vínculo, no entanto, opto por privilegiar os grupos de fontes supradescritos para a construção do relato etnográfico sempre que possível, em detrimento de dados provenientes de minhas demais experiências na condição de profissional nativo do campo. Tal opção visa preservar, por um lado, as relações de confiança política que subjazem os circuitos aos quais integro e que, inclusive, possibilitam a realização desta pesquisa. Por outro, busca observar a ética antropológica de evitar que a divulgação de informações potencialmente sensíveis seja utilizada para o prejuízo dos sujeitos investigados, sobretudo num contexto marcado pela intensificação de ataques a ativistas de direitos humanos no Brasil (TERRA DE DIREITOS e JUSTIÇA GLOBAL, 2021).

3. Em defesa da contradição - notas sobre teoria, método e política

Em um debate especial publicado pelo periódico HAU: Journal Ethnographic Theory, os participantes investigaram os sentidos da noção de contradição e de que maneira a antropologia poderia se apropriar proficuamente deste conceito. No texto introdutório, David Berliner (2020, p.8), editor do debate, convida a antropologia a

[...] trazer de volta afirmações bivalentes, atitudes contraditórias, valores incompatíveis e choques emocionais internos como objetos de pesquisa. Também é essencial delinear uma tipologia de diferentes contradições, bem como explorar os processos cognitivos, emocionais e sociais através dos quais eles se tornam possíveis na vida humana. Em particular, vale a pena investigar como os próprios atores vivem e justificam seus pensamentos e comportamentos contraditórios. Mas é preciso fazê-lo com cuidado, tendo sempre em mente que, para tomar emprestada a fórmula de Nietzsche em Para Além do Bem e do Mal ([1896] 1966: 154), as contradições são "sinais de saúde; tudo absoluto pertence à patologia"

Instigado por sua provocação, desejo dedicar os próximos parágrafos à exploração da importância adquirida pela contradição neste trabalho. A síntese da posição é uma defesa da contradição como ferramenta teórica e política cujos ganhos excedem significativamente seu potencial descritivo, enfoque majoritário dos participantes do debate da HAU. É bem verdade que o conceito por vezes nos auxilia a narrar, frequentemente em tom de denúncia ou acusação tácita, situações em que visualizamos possíveis desacordos lógicos internos nos discursos de nossos interlocutores ou, ainda, divergências aparentes entre suas falas e ações.

Proponho aqui, contudo, que o exame dos processos sociais e cognitivos originários dessas contradições com frequência as revela como condições necessárias ao diálogo teórico produtivo e à prática política institucionalmente efetiva.

Começemos pelas ciências. Se setenta anos de influência pós-estruturalista nas ciências humanas e cinco décadas de estudos sociais de ciência e tecnologia têm demonstrado algo com consistência, são as implicações teoricamente ingênuas e politicamente nocivas de um mundo que se divide em A e não-A. A imagem tradicional da ciência - nos dizem insistentemente as investigações sociológicas, antropológicas e historiográficas a seu respeito - como a busca sistemática e desinteressada da verdade por meio do confronto cuidadoso entre teoria e evidência, onde as proposições vencedoras são definidas a partir de critérios puramente cognitivos? Uma fraude, uma fantasia iluminista, uma projeção masculinista e eurocêntrica. Não, a ciência de verdade é repleta de subjetividade, política, ideologia, corpo. Pelo menos, é assim que a encontramos ao observar os cientistas nas disputas teóricas universitárias (GIERYN, 1983), nos laboratórios (LATOURET, 2009), nos megaprojetos (NELKIN, 1975), nas agências reguladoras (JASANOFF, 1987), nos hospitais (MOL, 2002), etc.

Isso nos impõe a conclusão necessária de que o debate científico é tão somente uma disputa velada de interesses? Que a técnica é *só* política por outros meios? Que apelos a replicabilidade, progressividade, objetividade e outros valores tipicamente associados a uma visão tradicional do que seria a prática científica são meras armas retóricas numa guerra política pela definição do real? E, ainda, que se este for o caso, como diria Donna Haraway (2009, p. 13), ganhamos “mais uma desculpa para não aprendermos nada de Física pós-Newton”? Quero acreditar que não. E não somente porque, ao contrário de tantos colegas que parecem ansiosos para compatibilizar seu pós-estruturalismo epistêmico e seu progressismo político, creio que essa visão pode sim nos aproximar perigosamente da retórica daqueles que atacam a eficácia das vacinas e a integridade dos sistemas eleitorais, como parte dos STS vem relutantemente reconhecendo nos últimos anos (cf. FULLER, 2017; MIROWSKI, 2020). Mas, também, porque a redução da dimensão cognitiva da atividade científica a suas externalidades sociais nos deixa carentes de explicações para fatos empíricos que entendo incontornáveis, como a falsidade inegável de certas proposições, a exemplo da eficácia da cloroquina no tratamento de Covid-19. Além de, **politicamente**, estar a serviço de uma agenda fascista, essa proposição é, em termos bastante diretos, **epistemologicamente** falsa.

A visão de ciência que orienta o trabalho a que me proponho aqui é, portanto, inevitavelmente contraditória: é jogo político e expressão de preferências ideológicas, mas

também é a busca por uma materialidade dotada de *alguma* autonomia frente aos modos como é descrita. Ou, em termos mais sofisticados, um real passível de um número finito de interpretações cognitivamente legítimas. A contradição que defendo aqui não é nenhuma novidade. O conceito foi habilmente caracterizado por Donna Haraway (2000, p. 35, ênfase minha) em seu elogio à ironia como estratégia retórica e método político: “tem a ver com contradições que não se resolvem – ainda que dialeticamente – em totalidades mais amplas: ela tem a ver com **a tensão de manter juntas coisas incompatíveis porque todas são necessárias e verdadeiras**. A ironia tem a ver com o humor e o jogo sério”.

A expressão direta dessa contradição na fundamentação teórica ficará evidente ao longo dos capítulos. Os estudos sobre capitalismo regulatório e criação de agências reguladoras na ciência política obedecem a uma agenda teórico-metodológica hegemônica na disciplina, a qual articula as teses do negativismo lógico, do realismo epistemológico e da teoria correspondencialista da verdade. A realidade social é concebida como dotada de leis e dinâmicas objetivas cujo funcionamento é razoavelmente independente dos conteúdos das representações subjetivas. O objetivo da ciência seria desenvolver modelos, teorias e descrições que correspondam cada vez mais a aos fatos objetivos, isto é, representem-nos com precisão crescente. No bojo desse objetivo geral, o propósito específico da pesquisa é a realização de inferências, as quais podem ser de cunho causal - quando se busca conexões causais generalizáveis entre variáveis - ou descritivo - quando se busca elucidar aspectos desconhecidos de fatos específicos (KING, KEOHANE e VERBA, 1994).

Os fundamentos epistemológicos da investigação antropológica das políticas públicas e do Estado, outra fonte importante de referências nesta pesquisa, são radicalmente distintos daqueles que embasam a discussão na ciência política. No lugar de uma teoria hegemônica, tem-se uma profusão de esforços etnográficos razoavelmente pulverizados a respeito de problemas e espaços sobre os quais se pode estabelecer conexões teórico-metodológicas parciais: órgãos de defesa do consumidor (BEVILAQUA, 2008), políticas antitruste (ONTO, 2017), organizações internacionais (BARROSO, 2014; ABELES e BADARÓ, 2015), bancos (LEINS, 2018) e tribunais (LEWANDOWSKI, 2017; LATOUR, 2019). Souza Lima e Castro (2015) notam que uma das características definidoras do campo é o afastamento do olhar “juridicista” que equipara o fenômeno estatal a sua constituição formal. Em vez disso, privilegia-se o exame de seus processos contínuos, dinâmicos e inconclusos de formação a partir das práticas da pluralidade de entes que se ocupam de preencher, disputar e formatar a categoria: ONGs, agrupamentos empresariais, organismos multilaterais, etc. Desse modo, a reificação das noções abstratas de interesse público e políticas públicas é remediada pela

elucidação concreta dos modos de fabricação, execução e avaliação das políticas. Esse empreendimento evidencia a pluralidade de interesses e significados, por vezes conflitantes, que produzem a materialidade e a unidade simbólica do Estado.

Em que pese a ausência de uma epistemologia unívoca, a influência de diferentes momentos da tradição francesa - sobretudo nas figuras dos pós-estruturalismos foucaultiano, derridiano e latouriano e na sociologia bourdiana - é gritante na antropologia e nos estudos de ciência e tecnologia. Isso se traduz numa rejeição generalizada dos dois campos à conjunção de teses que atravessa a agenda epistemológica hegemônica na ciência política, inobstante a simpatia do pensamento francês contemporâneo a certas variedades heterodoxas do realismo (aquelas identificadas com as obras da própria Haraway e de Bruno Latour, por exemplo).

As consequências metateóricas da decisão de mobilizar arcabouços conceituais tão francamente antagônicos têm implicações diretas na organização do texto. Como nota Strathern (2014), o padrão moderno de texto etnográfico associado ao modelo malinowskiano pressupõe uma sequência de unidades: **um** pesquisador vai a **um** local para estudar **uma** cultura ou sociedade. O produto epistemológico deste procedimento era a monografia, construção textual destinada a tornar as experiências do etnógrafo no campo inteligíveis a seus interlocutores acadêmicos e governamentais. Para construí-la, o etnógrafo necessitava representar, normalmente através de anotações, suas percepções sobre suas interações dispersas e pulverizadas com múltiplos interlocutores no campo. A partir de sua leitura sobre os aspectos comuns a essas interações, tecia uma descrição que integrava aquelas representações numa narrativa unitária sobre um sistema social e/ou simbólico - um modo organizado de vida e/ou de pensamento. A esse sistema o etnógrafo dava o nome de sociedade ou cultura.

Strathern nota que a monografia resultante não era estritamente um efeito necessário das existências dos interlocutores do antropólogo, mas uma contingência produzida pelas técnicas de conhecimento nas quais o etnógrafo se achava envolto. Isto é, os conceitos - indivíduo, sociedade, linhagem, clãs, domínios, grupo doméstico - e as práticas descritivas - as notas de campo, a monografia - da antropologia organizavam os dados etnográficos de modo a pressupor sua capacidade agregativa em totalidades mais amplas. Sob a influência da fantasia durkheimiana dos Estados-nação europeus como totalidades razoavelmente integradas e propensas à ordem, à coesão e à harmonia (APPADURAI, 1997; WOLF, 2009), a antropologia se dedicava ativamente a fabricar na imagem do outro o que imaginava existir em casa: “objetos que requeriam representações, auto-referenciais, holísticos e internamente consistentes” (SOARES-PINTO, s/d., p. 1). A subsunção das contradições não se limitava ao

plano descritivo: o sonho da totalização permeava, às vezes declarada, às vezes tacitamente, uma macroteoria internamente coerente e capaz de tornar inteligível a experiência humana: Antropologia como ciência do ser humano em sua totalidade, como por vezes se ensina em disciplinas de introdução à teoria antropológica.

Em contraponto a esse olhar totalizante, as reflexões de Strathern sobre a escrita etnográfica, desenvolvidas sobretudo a partir de seu trabalho com povos melanésios, se dedicam ao estabelecimento de conexões parciais entre as formas sociais, os modos de elaboração conceitual e as técnicas de conhecimento colocados em relação pela produção etnográfica. O conceito enseja o reconhecimento implícito do caráter contingente, parcial e fragmentado - ainda que nem por isso menos objetivo - do saber resultante. O texto stratherniano, assim, mescla uma multiplicidade de influências que incluem a teoria feminista, a etnografia melanesianista, o pós-estruturalismo e o marxismo. Reconhecendo as multiplicidades, sobreposições e eventuais contradições entre esses arcabouços teóricos, o texto stratherniano recusa a adesão a qualquer um deles como pano de fundo macroteórico da investigação: não se trata de resolver as contradições, mas de encontrar conexões parciais entre os elementos da ficção persuasiva que se quer construir.

Ante as contradições inerentes ao recurso conjugado a abordagens tão díspares quanto as oferecidas pelos estudos sociais de ciência e tecnologia, neoinstitucionalismo na ciência política e antropologia do Estado, a opção analítica aqui desenvolvida é de não tentar resolvê-las ou integrá-las em um texto holisticamente operacional.

Me limito, em vez disso, a lançar mão dos recursos oferecidos por cada uma delas para endereçar um certo número de problemas que emergiram ao longo dessa investigação. Esses problemas incluem a construção da proteção de dados como campo regulatório autônomo, a difusão global do padrão regulatório europeu de proteção de dados, a eficiência dos esforços civis de resistência às iniciativas vigilanistas durante a ditadura militar brasileira, a construção de consenso em torno da aprovação da LGPD, a figuração dos dados pessoais como extensões da pessoa e como insumos comerciais e as repercussões da integração da ANPD à Presidência da República. Na geografia textual desta dissertação, considero esses problemas como locais - isto é, são questões investigadas em segmentos específicos da dissertação que a elas se destinam sem que eu pretenda representá-las como instancias de algum problema teórico ou etnográfico que atravessasse todo o texto de forma global e contínua. Minha esperança de que este trabalho resulte em algo além de uma coleção de anedotas teóricas e etnográficas reside no potencial analítico dessas conexões.

Por outro lado, celebrar só a parcialidade, a multiplicidade e a incompletude das conexões representaria uma traição à contradição que pretendo sustentar se o trabalho se limitasse a isso. Assim sendo, tento, simultaneamente, oferecer uma dissertação que se adeque às expectativas da burocracia acadêmica sobre como um projeto de pesquisa deve ser formatado para que sua legitimidade esteja assegurada perante os pares. É por essa razão que o resumo desta dissertação e o segmento inicial desta introdução obedecem à estrutura convencional de: pergunta de pesquisa - métodos - fundamentação teórica. Entendo a observância dessa estrutura simultaneamente como um requisito de validação do mérito epistemológico deste trabalho e como uma tecnologia política de persuasão de eventuais leitores menos afeitos a minhas disposições pós-modernas.

Metodologicamente, essa contradição se expressa no recurso simultâneo a técnicas conflitantes de coleta e análise de dados. Isso é implementado a partir da articulação entre as premissas generalizantes e realistas da análise qualitativa sistemática de conteúdo e o repertório de reflexividade e situacionalidade tipicamente associado à etnografia e às técnicas que lhe são conexas. As interpretações construídas a partir dessa estratégia de ambivalência metodológica podem ser enriquecidas pelas diferentes perspectivas suscitadas por cada uma das técnicas utilizadas. Assim como a análise teórica, essa heterogeneidade procedimental não pretende originar uma interpretação sistêmica que ofereça uma leitura integradora dos dados, mas tão somente as supracitadas conexões parciais entre os problemas examinados em diferentes momentos da pesquisa e postos em relação. Esse exercício pode ser enquadrado como uma estratégia de triangulação metodológica, um dispositivo de validação científica do trabalho multimetodológico para ampliação da confiabilidade e credibilidade dos resultados produzidos (FIGARO, 2014; ZAPPELLINI e FEUERSCHÜTTE, 2015).

Há, por fim, uma dimensão das múltiplas contradições que engendram esta pesquisa cuja elaboração me foi particularmente desafiadora: aquela que diz respeito às implicações políticas de navegar entre as posições de acadêmico crítico da institucionalidade sob exame e de suas premissas e ativista e profissional cuja atuação se dá majoritariamente dentro de seus limites. Isso significou, como ficará evidente ao longo dos próximos capítulos, sustentar posições discrepantes sobre o valor social da proteção de dados como resposta a um certo número de problemas engendrados pelo estado atual do capitalismo.

Para explicitar melhor essa contradição, é necessário fazer as seguintes perguntas: *que problema a proteção de dados pretende enfrentar? E quais os impactos da solução oferecida?*

A literatura contemporânea¹ sobre as relações entre tecnologias da informação e sociedade parece partilhar de um diagnóstico bastante alarmante: a digitalização da vida social tem sido acompanhada por novas práticas de vigilância massiva e modulação comportamental associadas à exploração comercial dos dados pessoais para modulação subjetiva e à ampliação do aparato repressivo do Estado. Qualquer que seja o nome dado ao inimigo que se quer enfrentar - capitalismo de vigilância, capitalismo de plataformas, governamentalidade algorítmica; a lista parece crescer a cada nova publicação -, há uma percepção comum de que suas características definidoras são igualmente centrais ao funcionamento atual do mundo e nocivas à dignidade das pessoas. Esse cenário viola direitos básicos, favorece a repressão autoritária, erode o tecido democrático, fomenta o extremismo violento e reproduz e aprofunda as hierarquias coloniais (de raça, gênero, classe, orientação sexual, território, etc.), entre outros.

Frente a essa conjuntura, a proteção de dados frequentemente é aventada como uma solução promissora. Como examino ao longo do texto, o enquadramento da proteção de dados como uma resposta social ao problema da vigilância massiva tem sido fundamental para a legitimação desse campo regulatório, sobretudo no segmento progressista. E, embora eu reconheça os méritos da proteção de dados enquanto garantidora formal de direitos, seus limites discursivos e materiais como parte de um programa de transformação social substantiva foram se tornando cada vez mais evidentes conforme eu realizava este trabalho. Assim, analisá-los criticamente me parece ser uma tarefa preconizada tanto pela honestidade intelectual quanto pelo cuidado político em não permitir a subsunção total de uma ética da convicção por uma ética da responsabilidade².

Afinal, como me foi dito inúmeras vezes no campo, um dos grandes benefícios das leis de proteção de dados é oferecer previsibilidade e segurança jurídica para as relações entre

¹ Ver, por exemplo, as análises clássicas de Gilles Deleuze (1992) sobre a sociedade de controle, de Oscar Gandy (1993) sobre a distribuição panóptica e de Donna Haraway (2000) sobre a informática da dominação. Mais recentemente, algumas das principais contribuições para a elaboração conceitual do tema podem ser localizadas nos trabalhos de Fernanda Bruno (2008), Marta Kanashiro (2011), Simone Browne (2015), Antoinette Rouvroy e Thomas Berns (2016), Cathy O'Neil (2016), Tarleton Gillespie (2018), Safiya Noble (2018), Nick Srnicek (2018) e Shoshana Zuboff (2019).

² Em seu ensaio clássico sobre a política como vocação, Weber (1963) distingue dois gêneros de ética da ação política: a ética da convicção é guiada por considerações principiológicas e ideais abstratos sobre a natureza da ação, e a da responsabilidade é vinculada a preocupações consequencialistas e pragmáticas sobre seus efeitos. Embora reconhecesse a importância de ambos os modos, o sociólogo alemão defendeu a prevalência da segunda sobre a primeira enquanto fundamento da ação no domínio político. Conforme Weber, reconheço a prioridade da responsabilidade sobre a convicção na *realpolitik* institucional, onde, com enorme frequência, me vi conjunturalmente compelido a repetir o discurso que desejo pôr sob exame crítico neste trabalho. Na política epistemológica produzida através do trabalho acadêmico, contudo, entendo que as regras de conformação do discurso permitem elaborações mais nuançadas e, por conseguinte, a possibilidade de sustentação da contradição entre as duas éticas.

empresas, governos e cidadãos: não se trata de romper com modelos de negócios baseados em dados, mas em formalizar certas garantias e obrigações mediante uma estrutura de incentivos capaz de promover maior transparência e segurança nas práticas comerciais e públicas. O processo de construção das condições de aprovação da lei ensejou a cristalização pública de uma narrativa do consenso geral possível, do ganha-ganha multissetorial. Pretensões de transformação política substantiva da vigilância e da modulação comportamental massiva não seriam endereçadas por uma lei de proteção de dados. O que eu estava fazendo, então, quando defendia um desenho legal garantista, uma autoridade independente e fortalecida, interpretações regulamentares e jurisprudenciais protetivas dos titulares dos dados? Simplesmente “produzindo demanda para advogado vender curso de capacitação e consultoria de conformidade”, como eu e meus amigos brincávamos durante nossos momentos de maior cinismo? Era disso que se tratava?

Não creio que seja este o caso. A ação política operada nos limites da institucionalidade frequentemente exige concessões ideológicas em favor de conquistas funcionais de curto e médio prazo. Mudanças no discurso público, restrições legais ao tratamento indevido de dados e maior escrutínio público sobre as práticas de gestão informacional de empresas e governos fazem a diferença. No mínimo, elas obstaculizam a conversão da retórica pró-vigilância em norma vinculativa e ampliam o escrutínio social sobre as práticas de gestão informacional de empresas e governos. O que se põe sob exame aqui é, no fundo, muito similar ao que Abrams (1988, p. 72) localizou na relação da *práxis* marxista com a estatalidade: “sabendo que o Estado, ‘para fins teóricos’, não é real, necessitar, ‘para fins práticos’, que o seja” - cá estamos de novo: contradição como condição necessária da ação.

Navegar entre produção de teoria e incidência política por vezes significa, portanto, transitar entre horizontes conceituais e programáticos cujas disparidades impõem certa ambivalência ao que se constrói. Buscar alguma transformação material positiva a partir da mobilização de estruturas institucionais gestadas à luz de um conjunto sistêmico e duradouro de violências coletivas quase sempre carrega um retrogosto desconfortável: a sensação de que estamos, em algum nível, sendo capturados por lógicas, categorias e procedimentos contaminados pela reduzidíssima respeitabilidade de sua gênese histórica.

A questão foi recentemente investigada por Lara Passos (2019, pp. 104 - 106) em suas considerações sobre a ambiguidade inerente aos esforços de desestabilização da produção científica hegemônica a partir de um locus de enunciação acadêmico no campo da arqueologia. Ao considerar a emergência de diversos programas de transformação política e

epistemológica da disciplina nas últimas décadas, a exemplo das arqueologias indígenas ou afrodiáspóricas, Passos pondera que tais iniciativas recentemente se tornaram alvo do seguinte questionamento: “o adjetivo não estaria a serviço da manutenção do substantivo sob outra roupagem?” (PASSOS, 2019, p. 105). Isto é, se a preservação da disciplina substantivada enquanto significante central desses projetos não implicaria na ressubordinação tácita dos sujeitos subalternizados e de suas práticas epistêmicas a uma tradição de violência moderna-colonial indissociável do próprio projeto de arqueologia enquanto ciência disciplinar.

Inspirada pelas elaborações do pensamento feminista negro de Lélia Gonzalez e Conceição Evaristo, bem como pelas contribuições de Donna Haraway e Isabelle Stengers, Passos sugere a necessidade de atenção contínua e simultânea ao potencial progressista de nossas intervenções e a seu risco perene de captura. Para a autora, habitar o mundo e intervir nele com vistas a mudá-lo positivamente a partir da mobilização do aparato institucional significa reconhecer o parentesco incontornável entre o que gestamos por meio de nossa atuação e essas estruturas ilegítimas. O aspecto-chave de sua contribuição para os fins da proposição que tento avançar aqui é o entendimento de que a solução não deve ser nem o fatalismo cínico e nem o otimismo auto congratulatório, mas o autoexame contínuo da prática e a responsabilidade na enunciação. Isto é, sustentar a contradição de uma ação que simultaneamente transforma o mundo e o mantém igual a partir de considerações sobre os custos da mudança e da estabilidade ante nossas convicções e responsabilidades nos casos concretos. Sem manual abstrato do que fazer, sem macroteoria de como viver.

4. Estrutura da dissertação

Em sua versão presente, este trabalho está dividido em quatro capítulos. O primeiro é dedicado à contextualização histórica da estruturação da privacidade e proteção de dados como um campo regulatório. Nele, resgato as bases doutrinárias da ideia de direito à privacidade e busco conectá-la a desenvolvimentos históricos associados ao contexto estadunidense do final do século XIX, os quais são interpretados à luz de contribuições dos estudos antropológicos sobre a personitude, em especial as obras de Marcel Mauss e Michel Foucault. Também mobilizo contribuições dos estudos pós-coloniais e do pós-estruturalismo para situar o sujeito do direito à privacidade. Como se verá, o direito à privacidade emergiu associado à ideia de proteção jurídica da intimidade, uma preocupação das elites sociais do

período frente à emergência da imprensa moderna e das novas tecnologias. Essa concepção foi bastante influente, impactando normas como a Declaração Universal de Direitos Humanos e a Convenção Europeia de Direitos Humanos.

A partir disso, o texto dedica-se mais expressamente à contextualização dos desenvolvimentos sociotécnicos que possibilitaram à proteção de dados emergir como um campo regulatório autônomo na segunda metade do século XX. Aqui, são mobilizadas tanto contribuições pós-estruturalistas sobre transformações sociais ocorridas no período quanto estudos neoinstitucionalistas sobre a globalização regulatória. Destaco, em especial, três condições para a ascensão da proteção de dados: a emergência de um regime de poder centrado na gestão da informação como mecanismo de conduta da conduta (a informática da dominação), o reconhecimento explícito dessa primeira condição enquanto realidade demandante de teorização acadêmica e elaboração jurídica (a problematização da gestão informacional), e a ascensão de um arranjo político e econômico que favorece a expansão contínua da máquina regulatória (o capitalismo regulatório). Por fim, apresento um breve histórico dos padrões contemporâneos de proteção de dados a partir de sua gênese no contexto europeu a partir da década de 1970. Aqui, aciono sobretudo as análises de pesquisadores dedicados à história da proteção de dados pessoais, a fim de descrever o surgimento das primeiras leis de proteção de dados, sua associação subsequente com o conceito de privacidade e a evolução do ecossistema normativo europeu no período. Busco, também, explicitar as estratégias utilizadas para exportar globalmente os desenhos regulatórios europeus no século XXI.

O capítulo 2, por sua vez, investiga os processos históricos que antecedem a discussão da lei de proteção de dados em si no cenário institucional brasileiro. Para tanto, inicio com um resgate sobre o período ditatorial militar e a principal iniciativa de concentração de dados apresentadas à ocasião, o projeto do Registro Natural de Pessoas (RENAPE). Ao examinar as reações de intelectuais da época ao RENAPE, destaco o papel da expertise em informar as disputas políticas em torno da privacidade e da vigilância no ambiente institucional brasileiro da segunda metade do século XX. Ainda, apresento os primeiros projetos de lei sobre o tema da proteção de dados a serem protocolados no país, a fim de indicar as conexões entre os desenvolvimentos sociotécnicos decorrentes das respostas ao RENAPE e seus conteúdos.

Na sequência, busco mapear as transformações institucionais relacionadas à proteção de dados pessoais no Brasil desde a redemocratização, de modo a tornar visíveis os modos como estas pavimentaram o ecossistema que ensejaria a aprovação da LGPD. Destaco, a esse respeito, as bases constitucionais e infraconstitucionais que favoreceram a introdução, em

nosso ordenamento, da ideia da proteção de dados como direito fundamental. Também considero as disputas históricas associadas à introdução do capitalismo regulatório no Brasil, as quais contribuíram para a criação da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br), entidade que futuramente teria papel decisivo na gestação e disseminação de narrativas favoráveis à aprovação da LGPD. Por fim, examino o processo de criação do Marco Civil da Internet, norma cuja trajetória ensejou a consolidação do ecossistema de discussão da LGPD. Enfatizo, nessa descrição, o papel do CGI.br, a formação de redes ativistas articuladas em torno das pautas de direitos humanos na área digital, o empoderamento do Ministério da Justiça para avançar com a pauta e o impacto do escândalo vigilância exposto por Edward Snowden sobre o cenário político nacional.

O capítulo 3 adentra os debates legislativo e pré-legislativo sobre a LGPD propriamente ao longo da década de 2010, buscando detalhar as disputas, posicionamentos e modificações estratégicas nas posturas dos atores e coalizões envolvidas. Descrevo inicialmente a primeira consulta pública realizada sobre o tema em 2010, indicando os antagonismos entre as posições do setor privado e dos atores associados aos campos de defesa do consumidor e direitos digitais. Esse contraste é indicativo de um dissensus mais amplos em torno da própria ideia da necessidade de uma lei, bem como de aspectos basilares de seu desenho.

Na sequência, busco rastrear os desenvolvimentos políticos, econômicos e sociais que contribuíram para a criação do ambiente necessário à aprovação da lei. Realço, a esse respeito, o fortalecimento e a consolidação das redes de incidência de ativistas de direitos humanos na área digital construídas ao longo do processo de aprovação do Marco Civil da Internet; as pressões econômicas e políticas internacionais pela adequação brasileira aos padrões institucionais de proteção de dados presentes na União Europeia e na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico; as negociações domésticas em torno da reforma da Lei do Cadastro Positivo; o escândalo de dados Facebook-Cambridge Analytica e suas reações e a influência do multissetorialismo como ideologia de favorecimento do consenso entre os atores envolvidos nas disputas.

O capítulo também analisa, por fim, a presença de diferentes marcadores sociais da diferença no âmbito da composição dos painéis do Fórum da Internet no Brasil. Ao considerar como raça, gênero, região e área do conhecimento se refletiam nesses espaços de poder, busco tecer uma reflexão sobre a predominância e a continuidade de hierarquias coloniais no campo regulatório da proteção de dados pessoais. Desse modo, intento

evidenciar a manutenção histórica do sujeito colonial universalista como beneficiário tácito do discurso sobre privacidade e proteção de dados pessoais.

O capítulo 04, por fim, dedica-se à análise de uma controvérsia deflagrada pela sanção presidencial do projeto de lei de proteção de dados aprovado pelo Congresso Nacional, a qual esteve associada a vetos importantes, entre eles o dos dispositivos que instituiriam a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD). Originalmente criada como uma autarquia dotada de independência administrativa, financeira e técnica, a instituição foi criada pelo então presidente Michel Temer como um órgão integrante da Presidência da República. Os riscos de ingerência política na atuação da autoridade suscitaram duras críticas públicas dos mais diversos atores envolvidos no processo de construção da lei.

O capítulo é construído a partir de uma discussão teórica em torno dos pressupostos normativos associados à delegação da autoridade pública para instituições reguladoras independentes, bem como de dados etnográficos provenientes do exame da controvérsia em questão, os quais evidenciam a adesão dos envolvidos a um modo historicamente moderno de conceber as relações entre técnica e política. Esse modo é baseado no estabelecimento de uma oposição hierárquica entre os dois domínios, bem como na subordinação da política (associada negativamente à impureza, contaminação e degradação moral) à técnica (valorada positivamente como símbolo de neutralidade, verdade e objetividade). O exame do caso evidencia como a política é mobilizada como categoria acusatória da qual os envolvidos buscam defender-se (negando qualquer discricionariedade nas motivações de suas decisões, que seriam apenas uma decorrência lógica de um quadro legal e administrativo que os vincula) dela ou atribuindo-a a seus adversários (sociologizando suas posições a partir da atribuição de razões particulares e imorais).

CAPÍTULO 1 - QUANDO A PROTEÇÃO DE DADOS CONHECEU A PRIVACIDADE

1. O nascimento do direito à privacidade

O que é a privacidade? A questão tem mobilizado a atenção - e, por vezes, a frustração - de acadêmicos e magistrados por mais de um século. Por um lado, o conceito parece bastante importante, sendo considerado “essencial para a liberdade, a democracia, o bem-estar psicológico, a individualidade e a criatividade” (SOLOVE, 2009, p. 5, trad. livre). Por outro, os estudiosos do tema parecem incapazes de elaborar uma definição minimamente consensual, se limitando a produzir, em vez disso, um conjunto crescente de rótulos relativos à sua ambivalência. Como nota Solove (2009), a privacidade é descrita como uma “palavra-camaleônica” (BEVIER, 1995, p.458), “irritantemente vaga e evanescente” (MILLER, 1971, p. 25) e “recheada de ambiguidades perniciosas” (GROSS, 1967, p. 34-35).

O termo parece englobar conteúdos muito díspares, que incluem “liberdade de pensamento, controle sobre o próprio corpo, o isolamento no lar, controle sobre informações pessoais, liberdade de vigilância, proteção da reputação e proteção contra buscas e interrogatórios”(SOLOVE, 2009, p. 1, trad. livre). Embora essa indefinibilidade não seja de modo algum uma exclusividade da privacidade, salta aos olhos o incômodo dos próprios operadores do conceito quanto à dificuldade de estabelecer uma circunscrição aplicável a ele ou a seus derivados: mesmo o Tribunal Europeu de Direitos Humanos (apud LEONARDI, 2011, p. 49) já chegou a afirmar “não considerar possível, nem necessário, procurar uma definição exaustiva para a noção de vida privada”.

A ideia de que a privacidade constitui um direito autônomo, dotado de escopo próprio e fundamentado na dignidade da pessoa humana e no livre desenvolvimento da personalidade, é usualmente atribuída ao final do século XIX. Seu marco inaugural é o artigo *The Right to Privacy*, obra publicada pela dupla de juristas Samuel Warren e Louis Brandeis no periódico *Harvard Law Review* em 1890. O trabalho, que impactaria profundamente o debate sobre essa categoria nas décadas posteriores, investigava em linhas gerais a possibilidade do arcabouço jurídico estadunidense do período, em especial a jurisprudência sobre ilícitos e danos civis, abarcar um princípio capaz de proteger de maneira específica a intimidade do indivíduo.

O artigo não era uma tentativa de definir ou de circunscrever o conceito de privacidade. Como se torna evidente logo nas primeiras páginas, aquilo em que o texto de

Warren e Brandeis de fato consistia era tanto a denúncia de que um bem importante estava ameaçado quanto a reivindicação de que cabia ao direito responder a essa ameaça:

Fotografias instantâneas e jornais invadiram os recintos sagrados da vida doméstica e privada; e numerosos dispositivos mecânicos ameaçam concretizar a previsão de que "o que é sussurrado na alcova será proclamado do telhado". Por anos, **há um sentimento de que a lei deve fornecer algum remédio para a circulação não-autorizada de retratos de pessoas privadas**; e o mal da invasão de privacidade pelos jornais, há muito profundamente sentido, tem sido recentemente discutido [...]. A imprensa está ultrapassando os limites óbvios da propriedade e da decência em todas as direções. A fofoca não é mais o recurso dos ociosos e dos depravados, mas se tornou um negócio que é perseguido profissional e audaciosamente. Para satisfazer a um gosto lascivo, os detalhes das relações sexuais são espalhados nas colunas dos jornais diários. Para ocupar os indolentes, coluna após coluna é preenchida com fofocas ociosas, as quais só podem ser obtidas por meio da intrusão no círculo doméstico. (WARREN e BRANDEIS, 1890, p. 197, trad. livre)

Conforme sinalizado pelo trecho acima, o trabalho teórico e empírico empreendido pela dupla era uma resposta a preocupações concretas decorrentes de mudanças históricas que caracterizavam seu contexto. Como observa Dorothy Glancy (1979), tratava-se mormente de responder ao fenômeno da “*newspaperization*”, termo que designa tanto a popularização de artefatos tecnológicos que alteraram profundamente o ecossistema midiático, como jornais impressos e câmeras fotográficas, quanto a intensificação correlata de um jornalismo de massas voltado à cobertura das vidas dos membros da alta sociedade³.

No que consistia, então, a noção de privacidade veiculada em *The Right to Privacy*? No direito de ser deixado em paz⁴, que por sua vez correspondia à faculdade individual de

³ O escândalo da dupla diante das invasões da imprensa a espaços e momentos íntimos das elites sociais da época se torna mais compreensível quando tomamos ciência da turbulenta relação entre Warren e a imprensa do período. No artigo *What if Samuel D. Warren Hadn't Married a Senator's Daughter?: Uncovering the Press Coverage that Led to The Right to Privacy*, Amy Gajda (2008, p. 44) constata que a partir do casamento do jurista com Mabel Bayard, filha do prestigiado diplomata e senador Thomas Bayard, sua vida familiar fora objeto de incansável escrutínio midiático: nos sete anos que decorreram entre o casamento e a publicação de *The Right to Privacy*, os Warren foram objeto de cerca de sessenta artigos jornalísticos, muitos publicados em veículos de grande circulação, como *The Washington Post*, *The Boston Daily Globe* e *The New York Times*. Dada sua experiência dos efeitos danosos da *newspaperization* em primeira mão, não surpreende que os vilões primários da narrativa apresentada na obra fossem a imprensa e as “fofocas ociosas”.

⁴ *The right to be let alone* no original. A frase é frequentemente traduzida literalmente como “o direito de ser deixado só”. Opto aqui por traduzi-la como o direito de ser deixado em paz por entender que o emprego do termo refere-se menos à possibilidade de isolamento individual literal e mais à proteção (passível de extensão ao grupo doméstico, no mínimo) contra intrusões externas consideradas ilegítimas no espaço pessoal/íntimo. Essa

controlar o acesso da comunidade ao conhecimento de fatos relativos às ações, discursos, experiências subjetivas e afins. Por um lado, essa capacidade era imaginada como inerente ao indivíduo e, por conseguinte, natural - seria intrínseco à individualidade humana que cada pessoa espontaneamente reservasse o conhecimento de certos fatos a espaços íntimos, como o lar. Por outro lado, a privacidade também figurava como uma espécie de garantia dessa faculdade, uma barreira jurídica contra tentativas não-autorizadas de penetrar nesses espaços (GLANCY, 1979). O uso de imagens espaciais não era acidental: aos olhos de Warren e Brandeis, a principal implicação nociva da *newspaperization* era a “banalização da violação invasiva da sacralidade do espaço doméstico-privado - por eles metaforizado como um castelo no qual o homem era o rei” (RODRIGUES, 2019, p. 111).

Os contornos do sujeito desse direito à privacidade podem ser identificados com a noção de pessoa descrita por Mauss (1938) em sua análise da construção da personitude ocidental: esse “eu” que a modernidade equaciona a uma identidade psíquica individual e estável, que herda do cristianismo seu enquadramento como realidade metafísica, do estoicismo sua dimensão moral e do direito romano sua existência jurídica. Sua forma foi moldada por séculos de sujeição a práticas cristãs de subjetivação, a exemplo da confissão auricular (FOUCAULT, 1999), e de técnicas disciplinares de assujeitamento institucional (FOUCAULT, 1987). Estas últimas, em especial, se revelam cruciais na medida que o corpo individualizado e dócil que produzem é o substrato objetivo e material da noção da subjetividade cada vez mais individualista que se desenvolve no período moderno.

Como todas as ficções estruturantes do imaginário moderno, a noção de pessoa se define a partir de suas exterioridades, as quais são determinadas com referência um padrão global de poder capitalista, eurocêntrico, racista e patriarcal (QUIJANO, 2014; BALLESTRIN, 2013). Essa imagem é identificada com o sujeito civilizado, racional, universal e livre. Consequentemente, é oposta às existências de todos que a modernidade-colonialidade imagina como primitivos, passionais e dominados pelo corpo: negros, mulheres e trabalhadores, por exemplo, aqueles cujos corpos são teorizados como objetos disponíveis para apropriação (HARAWAY, 1991; OYEWUMI, 1997; CASTRO-GOMEZ, 2005; MBEMBE, 2016).

A demanda efetiva subjacente às reivindicações abstratas de um direito individual à privacidade dizia respeito às capacidades litigiosas das elites políticas, econômicas e culturais

interpretação segue a observação de Leonardi (2011, p. 53) de que o termo empregado pela dupla fora cunhado dez anos antes pelo juiz Thomas Cooley em referência a uma proteção individual contra contato físico indesejado. Dessa maneira, entendo que seu sentido é similar ao da expressão “*Leave me alone.*” (Me deixe em paz.)

para responder a intrusões da imprensa em suas vidas pessoais. Pessoas capazes de ocupar posições de prestígio suficientemente elevadas a ponto de suas vidas familiares serem consistentemente pautadas pelas colunas de fofoca do *The New York Times* e a ponto do acesso indevido de terceiros ao domínio de sua intimidade ser tomado como um escândalo moral. Para Osucha (2009, p. 68), a privacidade defendida por Warren e Brandeis era um “empreendimento essencialmente compensatório” na medida em que tentava assegurar pela via jurídica a estabilidade de certa ordem social que o costume não era mais capaz de preservar.

Importa destacar aqui a compatibilidade desta concepção de privacidade com uma ordem social liberal. Não é necessário ir longe para observar indícios desses aspectos: como notado por Danilo Doneda (2006, p. 10-11), o exame dos principais litígios referentes à privacidade em diversos países da Europa até poucas décadas atrás revela “algo semelhante a um elenco de celebridades de cada época”: Literatos notórios, cantores de ópera famosos, atores e atrizes, chefes de Estado e a realeza. Refletindo sobre o ponto, Doneda pondera:

Seria a privacidade um apanágio das pessoas "de bem", com um mínimo de projeção social? A absoluta preponderância de demandas feitas por pessoas com uma determinada projeção social ou patrimonial parece sugerir uma resposta positiva. Este certo "elitismo" que marcou a acolhida da privacidade pelos tribunais durou, como modelo majoritário, pelo menos até a década de 1960. (2006, p. 12)

Os impactos doutrinário, legislativo e jurisprudencial do direito à privacidade tal como concebido por Warren e Brandeis são incomensuráveis: o Art. 12 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e o Art. 8 da Convenção Europeia dos Direitos do Homem de 1950 afirmam a privacidade enquanto proteção da vida privada e da intimidade, associando-a à inviolabilidade domiciliar e ao resguardo contra interferências alheias indevidas - uma formulação evidentemente legatária da teoria de Warren e Brandeis. A partir da metade do século XX, contudo, o conceito se transformaria sensivelmente, com a Europa assumindo a liderança na elaboração de estatutos protetivos da privacidade e associando-a à proteção dos dados pessoais. Para compreender as condições que possibilitaram essa transformação, no entanto, é necessário considerar mudanças mais amplas que varreram o norte global no período.

2. Informação como poder, informação como problema, regulação como solução: três condições históricas para a emergência da proteção de dados pessoais

A emergência, a partir da metade do século XX, de uma ordem social e simbólica que difere qualitativamente daquela consolidada na modernidade europeia tem sido objeto de extensa teorização nas ciências sociais. Algumas das mais conhecidas formulações denominam o novo momento como “pós-modernidade” (LYOTARD, 1979), “capitalismo tardio” (JAMESON, 1991), “modernidade líquida” (BAUMAN, 2001) ou “segunda modernidade” (ZUBOFF, 2019). Em linhas amplas, o elemento mais evidentemente comum a tais análises é o diagnóstico de um certo número de contextos sociais⁵ como crescentemente organizados por princípios e dinâmicas distintos (até mesmo antitéticos, a depender do analista) daqueles que orientavam a modernidade associada aos contextos europeus e estadunidenses entre os séculos XVII e XIX.

De maneira geral, pode-se dizer que o projeto moderno fora estruturado pelos ideais de ordem, individualismo, progresso, centralização, razão, ciência, unidade, emancipação do sujeito, estabilidade, universalismo e objetividade, quase sempre imaginados como pólos hierarquicamente superiores em oposições binárias estáveis. O novo momento, por sua vez, implicaria em ceticismo em relação à estabilidade dessas dicotomias e à supremacia desses valores sobre seus negativos. Assim, observar-se-ia uma crescente desordem nas fronteiras entre universal e particular, sujeito e objeto, razão e paixões, passado e futuro, individual e coletivo, público e privado, trabalho e lazer, etc. Consequentemente, a segunda metade do século XX é comumente descrita na literatura sociológica a partir de imagens de flexibilidade, mistura, descentralização, diversificação, multiplicidade, imprevisibilidade, instantaneidade e complexidade.

Entre as incontáveis análises que se debruçam sobre essa transformação, destaca-se um subconjunto específico, de inspiração declaradamente foucaultiana, que opõe esse novo momento a uma modernidade - investigada pelo filósofo francês na fase genealógica de sua obra (cf. FOUCAULT, 1987, 1999) - analisada a partir dos mecanismos de exercício do poder que a caracterizam, os quais seriam voltados à produção do par da docilidade-utilidade no nível do indivíduo e à gestão das recorrências relativas à biologia da espécie no plano coletivo. Dois representantes notáveis dessa tendência incluem Donna Haraway (1991) e sua

⁵ Esses não raramente são identificados com os países europeus e a América Anglo-Saxônica, porém os processos característicos desse novo momento frequentemente são percebidos globalmente, o que torna difícil associá-los a sociedades específicas de forma categórica.

descrição de uma “informática da dominação” e Gilles Deleuze (1992) com seu conceito de “sociedade de controle”.

Fundamental a essas contribuições é sua ênfase comum nas ciências da comunicação e nas tecnologias cibernéticas enquanto saberes e meios pelos quais a dominação é efetivamente exercida nos fins do século XX. Deleuze nota que o controle sobrepõe arquiteturas flexíveis, reticulares, de linguagem numérica e que transcendem universos institucionais particulares aos confinamentos característicos do dispositivo disciplinar. Ele destaca o papel das máquinas computacionais na centralização das informações sobre cada governado em bancos de dados nos quais o cidadão se converte em cifra, e observa a crescente dependência das senhas para o acesso a bens e serviços. Desse modo, a lógica da sociedade controle contrasta com aquela estabelecida pelo regime disciplinar, que se destina ao governo do par indivíduo-massa a partir de mecanismos de docilização, confinamento institucional, esquadrinhamento especial, exames e sanções.

Similarmente, Haraway descreve a revolução das comunicações que transforma as relações entre tecnociência e subjetivação nos EUA a partir de meados do século XX. Ela compreende esse processo como uma “re teorização dos objetos naturais como dispositivos tecnológicos propriamente entendidos em termos de mecanismos de produção, transferência e armazenamento de informação” (HARAWAY, 1991, p. 222, trad. livre). Na biologia, essa mudança se expressa no declínio do repertório psicofisiológico de conceituação dos organismos, que os compreendia de modo individualizado e atomizante, em favor das abordagens sociobiológicas, genéticas e imunológicas, que favorecem um vocabulário cibernético e sistêmico para a descrição dos seres vivos. Tal mudança é exemplificativa da emergência de uma ordem social mais ampla em que o exercício do poder pressupõe

a tradução do mundo em termos de um problema de codificação, isto é, a busca de uma linguagem comum na qual toda a resistência ao controle instrumental desaparece e toda a heterogeneidade pode ser submetida à desmontagem, à remontagem, ao investimento e à troca. (HARAWAY, 2000, p. 64).

Ambas as noções - sociedade de controle e informática da dominação - encapsulam a compreensão comum de uma situação histórica particular em que **a gestão informacional tornou-se absolutamente central à conduta da conduta, isto é, à modulação produtiva da capacidade de ação alheia**. No ambiente de trabalho, por exemplo, a socióloga Shoshana Zuboff (1988, p. 10) descreve como a inserção de novas tecnologias em espaços

organizacionais produtivos, uma consequência dos processos massivos de automação digital que marcaram a década de 1980, engendrou a chamada “informatação”: conforme máquinas substituíam e/ou eram acopladas aos corpos humanos que realizam as atividades em seu lugar, dados inéditos relativos às atividades e aos que participam de sua execução passaram a ser produzidos. Esse processo favoreceu um grau maior de abstração do trabalho, conforme as competências intelectivas relacionadas à atribuição de significado aos dados passaram a se revestir de relevância cada vez maior. E uma vez que os conhecimentos recém-adquiridos sobre essas atividades evidenciavam novos padrões e processos passíveis de automação, a informatação tendia a se retroalimentar, gerando assim novos e mais variados volumes de dados.

A produção e o manejo de informações têm sido essenciais ao funcionamento dos Estados modernos coloniais desde sua emergência. Em sua investigação antropológica seminal sobre a legibilidade estatal, Scott (1998) descreve como as lógicas de funcionamento das funções públicas básicas de tributação, conscrição militar e repressão de revoltas demandam a produção de esquemas cognitivos capazes de simplificar e homogeneizar a realidade em categorias quantificáveis e economicamente inteligíveis à autoridade pública: o povo é convertido em “contribuintes” e “população recrutável”, a terra se torna “propriedade”, a floresta se torna “reserva de madeira”, etc. É a partir da gestão de dados relativos a essas categorias abstratas que a autoridade pública moderna é capaz de levar a cabo práticas como a silvicultura de escala, o planejamento urbano e a garantia da propriedade privada, etc. A imposição legislativa de sobrenomes fixos em diversos países europeus nos séculos XVIII e XIX para fins de registro populacional exemplifica os modos como essas práticas tendem a formatar as realidades que pretendem representar.

Na segunda metade do século XX, todavia, a gestão da informação se associa ao contexto de um capitalismo reticular, hiperflexível e em processo de globalização (cf. CASTELLS, 1999; RIFKIN, 2001; SANTOS, 2001) no qual **a importância desse ativo imaterial é progressivamente reconhecida de modo explícito por atores políticos e econômicos**. Nos termos de Rabinow (2006), leitor de Foucault, trata-se da emergência do governo da informação enquanto problema, isto é, de um movimento em que esta é deslocada do pano de fundo material e semiótico do poder para o domínio dos objetos em destaque, aqueles que demandam exegese jurídica e acadêmica⁶.

⁶ Esse deslocamento pode ser compreendido em termos similares aos do regime de visibilidade que tipicamente incide sobre as infraestruturas, conforme a clássica proposição de Susan Star (1999): uma infraestrutura é definida por sua invisibilidade relativa às dinâmicas que faculta, tornando-se socialmente evidente somente quando algo altera seu funcionamento regular.

Além da informática da dominação e da emergência da gestão informacional enquanto problema, outra condição de possibilidade para a proteção de dados pessoais reside no movimento de expansão do aparato regulatório capitalista na segunda metade do século XX.

Uma das proposições teóricas mais influentes sobre o tema adveio das reflexões desenvolvidas ao longo da década de 1990 pelo cientista político Giandomenico Majone (1994, 1999) sobre “a ascensão do Estado regulador na Europa”. Em contraponto às análises que caracterizavam a evolução das relações entre Estado e iniciativa privada entre as décadas de 1970 e 1990 em termos de uma expansão irrefreada da lógica do mercado e restrição geral do papel estatal, Majone descreveu as transformações do período como a passagem de um modo de exercício da autoridade pública centrado na redistribuição de renda - o Estado positivo - a um cujo enfoque residia na criação e aplicação de normas ao setor privado - o Estado regulador.

Para Majone, o declínio do Estado positivo esteve associado aos elevados níveis de desemprego e inflação que os países europeus enfrentaram nos anos 1970, os quais foram atribuídos por críticos do *welfare state* a falhas governamentais inerentes à propriedade pública do setor produtivo: dirigentes de empresas estatais sofreriam um déficit de responsabilização e essas empresas seriam propensas à captura política e sindical, o que as impediria de cumprir seus objetivos econômicos e sociais. Independentemente do mérito científico dessas críticas, sua eficácia eleitoral ensejaria a implementação de uma agenda privatista-liberal e voltada a reformas de longo alcance durante a década em questão. Na ausência de um setor produtivo controlado pelo Estado, a regulação de mercados - outrora enxergada como intervenção econômica de menor relevância se comparada à nacionalização - passaria a receber cada vez mais atenção política enquanto alternativa para assegurar o interesse público.

Um dos méritos da análise majoniana é sua especificidade histórica e geográfica. Uma vez que se restringe ao contexto europeu, sua análise evidencia como as mudanças domésticas também são estimuladas pelos processos de transferência de soberania conectados à crescente integração econômica e legal europeia no período. A esse respeito, dois acontecimentos intimamente relacionados seriam dignos de nota: a erosão jurídica gradual das capacidades de tributação e dispêndio do Estado positivo⁷ e a ampliação maciça no volume de instrumentos regulatórios produzidos no âmbito do direito comunitário europeu.

⁷ Como exemplo, o autor destaca o Tratado de Maastricht, cujo Art. 104 exige que a Comissão monitore o desenvolvimento orçamentário e a dívida governamental dos Estados-membro para “identificar erros grosseiros” (1999: 8) e atribui ao Conselho de Ministros de Economia e Finanças, entre outros, o poder de sancionar Estados-membros com déficits excessivos.

No entendimento majoniano, essa correlação é explicada por uma diferença fundamental entre as fontes de poder do Estado positivo (tributação e dispêndio via políticas redistributivas) e do Estado regulador (normatização de mercados): os custos das políticas redistributivas são absorvidos pelo Estado, ao passo que os custos de implementação das políticas regulatórias são absorvidos pelos próprios regulados⁸. Na prática, isso significa que as primeiras são condicionadas pelo orçamento público e as últimas não. Consequentemente, atores com orçamento limitado, como a Comissão Europeia, estariam sujeitos fortes incentivos para estender progressivamente seu perímetro regulatório, uma vez que esse seria seu único meio de ampliar sua esfera de influência. E uma vez que os Estados-membros são responsáveis por implementar as normas europeias a nível nacional na maioria das vezes, eles se veem pressionados a expandir os poderes de seus entes reguladores nacionais ou criar novos entes. Assim, a europeização do ambiente doméstico também reveste o regulador nacional de maior importância.

Além da agenda privatista-liberal doméstica e da europeização das políticas públicas, Majone localiza uma terceira variável explanatória da consolidação desse modelo governativo na passagem de um governo direto a um governo indireto. Enquanto o governo direto se caracterizaria pela centralização administrativa em entidades ministeriais e pela oferta de serviços públicos por meio de empresas estatais, a gestão da coisa pública no governo indireto seria identificada com a normatização e supervisão de terceiros responsáveis pela oferta dos bens e serviços de interesse público. Em termos institucionais, isso se traduz em descentralização administrativa, com crescente fragmentação de instituições anteriormente monolíticas em um número maior de unidades com orçamento próprio. Também resulta no recurso amplo a um duplo movimento de delegação: a prestação de serviços é atribuída ao setor privado e as funções de normatização e supervisão da iniciativa privada são delegadas a entidades não-ministeriais, em especial as instituições reguladoras independentes (IRIs) - agências e comissões.

Todas essas mudanças oportunizam, por fim, a reconfiguração do conflito político. No Estado positivo, a arena principal era a disputa orçamentária e os principais grupos de interesse correspondiam a associações patronais, sindicais ou rurais. No Estado regulador, por outro lado, a formulação, interpretação e aplicação de normas assume protagonismo inédito, o que engendra maior participação de atores diversos: o caráter técnico-científico assumido pelos debates favorece maior atuação de especialistas em todas as etapas do processo

⁸ No caso europeu, Majone nota que não apenas os custos econômicos da ação regulatória, mas também os custos políticos e administrativos seriam transferidos, direta ou indiretamente, para os membros do bloco.

regulatório, a substituição da administração direta por relações contratuais resulta em recurso mais frequente ao Judiciário como mediador dos conflitos e a agenda regulatória torna-se crescentemente pautada por grupos de interesse associados a temáticas específicas - como direitos LGBT, movimentos ambientalistas e de defesa do consumidor.

Desde as publicações seminais de Majone, o protagonismo dos regimes regulatórios no campo político se converteu em objeto privilegiado de debate acadêmico interdisciplinar. Num dos trabalhos mais influentes do campo, Levi-Faur (2005) alude às diversas alternativas teóricas desenvolvidas durante a virada do século com o objetivo de refinar, criticar ou complexificar a análise das transformações que o conceito de Estado regulador buscou capturar:

o Estado pós-regulador (SCOTT, 2004), a “revolução desregulatória que não aconteceu” (VOGEL, 1996), a legalização das relações internacionais (GOLSTEIN et al. 2001), o legalismo adversarial (KAGAN, 2001; KELEMAN, 2004), a regulação intragovernamental (HOOD et al. 1999), a “sociedade de auditoria” (POWER, 1999), a sociedade regulatória (BRAITHWAITE, 2003), o crescimento de sistemas de controle intra corporativos (PARKER, 2002), e a proliferação de instrumentos de regulação inteligente (GUNNINGHAM e GRABOSKY, 1998)

No estudo, apropriadamente intitulado “A Difusão Global do Capitalismo Regulatório”, Levi-Faur acrescenta sua própria formulação a esse catálogo. Para o autor, a noção de capitalismo regulatório conjugaria as principais contribuições do *corpus* analítico supracitado e codificaria as transformações na ordem institucional global com maior precisão que os conceitos de neoliberalismo e Estado regulador. Sua proposição basilar consiste em asseverar a autonomia da globalização regulatória enquanto fenômeno digno de análise específica e independente da privatização. A evidência para tanto adviria da análise das relações entre agencificação⁹ e privatização nos setores de eletricidade e telecomunicações em 171 países: embora houvesse marcada correlação entre os dois fenômenos, desde os anos 1990 haveria uma tendência maior ao primeiro fenômeno que ao último. Para Levi-Faur, esse fato sugeriria que a agencificação não seria um mero epifenômeno da privatização, mas um processo dotado de bases causais próprias.

A nova ordem não se definiria somente por maior normatização da iniciativa privada, mas por um alastramento generalizado de tecnologias regulatórias: sistemas de auditoria, relatórios organizacionais, códigos de conduta, rankings de transparência, selos e rótulos de sustentabilidade. A proliferação regulatória não se restringiria, portanto, ao regramento

⁹ Agencificação consiste no processo de criação de uma instituição reguladora setorial dotada de independência funcional

estatal do setor privado. Pelo contrário, suas técnicas e recursos se fariam crescentemente presentes tanto em autorregulações empresariais, as quais seriam crescentemente informadas por considerações de responsabilidade social corporativa, quanto em regimentos de instituições públicas e em organizações internacionais. Em consonância, os contornos do debate nem sempre seriam enquadrados como políticos (“Mais ou menos Estado na economia?”), muitas vezes assumindo um caráter alegadamente técnico (“Que tecnologias regulatórias são mais eficazes para este ou aquele objetivo?”). E dado que o *enforcement* de muitos dos instrumentos utilizados depende de atores não-estatais, como ONGs que elaboram rankings de transparência, a *expertise* se tornaria decisiva no enquadramento dos problemas e na legitimação de soluções.

3. Digressão: o conto de fadas neoliberal

Antes de dar continuidade à análise, gostaria de dedicar alguns parágrafos à exploração das razões pelas quais opto pelo recurso ao conceito de capitalismo regulatório em oposição ao de neoliberalismo enquanto categoria de análise das condições de emergência da proteção de dados pessoais. Em suas múltiplas formulações, o conceito de neoliberalismo tem sido igualmente polêmico e influente nas ciências sociais. A rubrica tem sido mobilizada para designar “uma ampla variedade de fenômenos, como reformas de política econômica, modelos de desenvolvimento, ideologias e paradigmas acadêmicos” (ANDRADE, 2019, p. 214). Se essa envergadura conceitual é por vezes elogiada por seu potencial transdisciplinar e contribuição para a interlocução entre academia e movimentos sociais, ela também suscita críticas em razão de sua plasticidade excessiva, que acabaria subsumindo experiências sociais muito díspares sob um significante demasiadamente genérico (GANTI, 2014, pp. 98-99). Nesse sentido, Venugopal (2015, p. 165) comenta criticamente que “o neoliberalismo está em toda parte, mas, ao mesmo tempo, em parte alguma”.

A teorização do fenômeno neoliberal¹⁰ tipicamente toma como marco histórico a formação da Sociedade de Mont Pelerin, coletivo internacional de intelectuais fundado em 1947. Seus membros incluíam figuras associadas a diversos centros renomados de pensamento econômico, incluindo a London School of Economics e as escolas austríaca, de Friburgo, de Chicago e de Manchester, cuja rejeição compartilhada à planificação centralizada e ao intervencionismo estatal forte permitiam a construção de uma linguagem

¹⁰ Ver Andrade (2019) para uma revisão ampla e compreensiva da literatura sobre a matéria.

comum¹¹. Seus trabalhos forneceram as bases teóricas da ofensiva política contra as políticas de bem-estar social na década de 1980, tendo seus mais conhecidos expoentes políticos nas figuras de Ronald Reagan e Margaret Thatcher, cujos governos teriam sido responsáveis por concretizar o pensamento neoliberal via pacotes de medidas de austeridade fiscal, liberalização do investimento, privatização de estatais e desregulação de mercados.

Outra abordagem bastante influente, sobretudo na antropologia, relacionada à noção é o que Loic Wacquant (2012, p. 508) classifica como “perspectiva da governamentalidade”, conjunto de trabalhos que trata o neoliberalismo menos como uma doutrina econômica no sentido estrito e mais como “uma miscelânea de noções, estratégias e tecnologias de cálculo destinadas a moldar populações e pessoas”. De inspiração foucaultiana, essa abordagem vê o neoliberalismo como uma racionalidade que penetra as condutas dos sujeitos nos mais diversos contextos e as ordena segundo normas de competição, eficiência e utilidade. A ênfase desta perspectiva está em dispositivos de autoprodução e condução da conduta identificáveis na família, na educação, na sexualidade, no consumo, na gestão do próprio corpo, etc. Tal perspectiva privilegia a análise da contingência, da multiplicidade e da complexidade dos contextos afetados pelas racionalidades neoliberais. Nesse prisma, seria mais apropriado falar de formações neoliberais que de um neoliberalismo propriamente dito.

Muito embora o papel regulatório do Estado seja uma questão controvertida no âmbito do próprio pensamento neoliberal, a associação entre neoliberalismo e desregulação tornou-se comum em grande parte do imaginário acadêmico e político sobre o tema. Esse cenário é compreensível, dada a importância da desregulação como uma das dez recomendações do Consenso de Washington e sua centralidade na retórica de grandes expoentes políticos do neoliberalismo. O resultado é uma adesão considerável ao axioma narrativo que o cientista político John Braithwaite (2008) denomina como “o conto de fadas neoliberal” - a suposição genérica de que reformas neoliberais tendem a produzir um ambiente desregulado.

Em meu entender, esse postulado nos impõe dois grandes problemas. O primeiro reside no seu reduzidíssimo lastro empírico. De fato, numerosas pesquisas qualitativas e quantitativas têm demonstrado que o efeito concreto das reformas neoliberais tende a ser a expansão da burocracia regulatória nos setores privatizados. Em um dos estudos mais conhecidos sobre o assunto, Levi-Faur (2005) examina as relações entre privatização e

¹¹ Peck (2010) nota que, a despeito desses elementos comuns, autores tipicamente agregados sob a rubrica de ‘pensamento neoliberal’ têm pouquíssimo acordo sobre questões mais específicas, incluindo as bases da política econômica e o papel específico a ser desempenhado pelo Estado na regulação dos mercados.

criação de agências reguladoras nos setores de eletricidade e telecomunicações em 171 países. Ele identifica não apenas uma marcada correlação entre os fenômenos, como uma tendência maior à instituição de agências reguladoras que à privatização desde os anos 1990. Estudos comparativos similares com bases de dados referentes a outros setores têm obtido resultados idênticos (GILARDI et al., 2005; BRAITHWAITE e DRAHOS, 2000): *freer markets, more rules* (VOGEL, 1996).

A contribuição antropológica a esse debate reside em historicizar e cartografar a implementação neoliberal em múltiplos contextos empíricos analisados em detalhe. O trabalho de Ong (2006) sobre a excepcionalidade neoliberal em contextos asiáticos realça o papel metarregulador do Estado ao delimitar e regradar diferentes zonas de controle territorial conforme regimes distintos, determinados em função de seus ganhos econômicos. Hilgers (2012) e Wacquant (2012) convergem no diagnóstico de que o “neoliberalismo realmente existente” se aproxima muito mais de um projeto de reengenharia política do Estado que de erosão da soberania pública em favor da autorregulação do mercado. Graeber (2015) vai ainda mais longe ao reivindicar uma crítica de esquerda ao que classifica como “era da burocratização total” e assevera que as reformas alegadamente destinadas a promover forças mercadológicas têm como efeito último constante a maximização do número de regulações e burocratas empregados.

Seguindo uma ótica similar, Peck (2010) também oferece uma teorização persuasiva da relação lógica entre neoliberalismo e regulação a partir da análise de suas diferentes experiências históricas de implementação. Segundo o autor, as incursões neoliberais pela desregulação são tipicamente seguidas por momentos de expansão do aparato de normatização e controle. Andrade (2019, p. 233) resume seu argumento:

Como a visão utópica de uma sociedade baseada no mercado autorregulável é inatingível, o neoliberalismo constitui-se como zona de audaciosa experimentação e de fracasso, impondo uma rerregulação envergonhada por parte do Estado e a preservação de formações previamente existentes. [...] Na fase de retração, realizam-se desmontes de instituições alheias à sua lógica, desorganizando centros alternativos de poder, desregulamentando zonas de controle burocrático e disciplinando sujeitos coletivos potencialmente ingovernáveis. É o momento das privatizações, ataques a sindicatos, cortes orçamentários e downsizings. Como não se realiza a esperança de que o mercado autorregulador venha a preencher automaticamente esse vácuo, essa fase logo encontra o seu limite. É assim

que o neoliberalismo é obrigado, no momento seguinte, a dar início a um processo de expansão, visando intervir socialmente, realizar melhorias e regulamentar o mercado. Essa é a fase de incursões regulatórias de conformação ao mercado, como o empoderamento de ONGs e de comunidades como provedores de serviços não estatais, a gestão por auditoria e por governança, as parcerias público-privadas etc.

Com essa escassez de fundamentação empírica adequada em vista, opto neste trabalho por desconsiderar o conto de fadas neoliberal como premissa analítica capaz de auxiliar na compreensão sociológica da emergência da proteção de dados pessoais enquanto um campo regulatório autônomo. A alternativa conceitual aqui adotada, a abordagem do capitalismo regulatório, tem o benefício de tomar, com base em robustas evidências de diferentes disciplinas, a expansão setorial e geográfica de certos padrões regulatórios institucionais, inclusive a agencificação, como um aspecto estrutural do estágio atual da ordem capitalista. Conseqüentemente, seu investimento teórico e descritivo na construção de uma compreensão sistemática das causas e conseqüências do processo de ampliação regulatória é significativamente superior.

O segundo problema engendrado pelo conto de fadas neoliberal é seu corolário informacional: a tese de que a vigilância massiva que define as relações entre pessoas e organizações em nosso momento histórico é a consequência direta de um ambiente desregulado e que, conseqüentemente, a regulação seria seu principal ou único mecanismo de enfrentamento. Esse enquadramento situa a proteção de dados pessoais como a expressão, historicamente contingente, de uma vontade democrática de controle social sobre a anomalia histórica da vigilância massiva promovida pelas Big Techs. Tal narrativa diverge do enquadramento que busco delinear aqui, em que a proteção de dados representa a convergência entre a expansão do aparato institucional de regulação e do aparato tecnológico de vigilância, dois desdobramentos historicamente necessários ante as transformações estruturais na ordem capitalista. Para submetê-lo a escrutínio crítico, contudo, é necessário avançar na descrição das metamorfoses institucionais que engendraram a consolidação da proteção de dados enquanto campo regulatório.

4. Quando a proteção de dados conheceu a privacidade

Conforme a conhecida genealogia proposta por Mayer-Schonberger (2001), as primeiras legislações de proteção de dados na Europa emergiram na década de 1970. Seu contexto era marcado pela associação entre os processos de ampliação dos sistemas de bem-estar social dos países europeus no '*welfare state*' que caracterizou as décadas anteriores e a crescente informatização das mais esferas da vida social que marcou o período. Essa convergência favoreceu o recurso progressivo a computadores e bancos de dados em uma burocracia pública cada vez mais dependente da coleta e processamento de grandes volumes de informação. Em países como Suécia e Alemanha, a euforia governamental com os benefícios de grandes bases de dados passou a ensejar propostas e ações governamentais voltadas à criação de megabases centralizadas de dados sobre os cidadãos.

Tais propostas e ações enfrentaram certa resistência social em virtude dos riscos aos quais aludiam no imaginário político: imagens orwellianas de uma espécie de onisciência governamental materializada em grandes computadores e bancos de dados que registrariam tudo sobre todos. Assim, os anos 1970 observaram o surgimento de normas como a Lei Sueca de Dados de 1973, a Lei Federal de Proteção de Dados de 1977 na Alemanha - que já contava com legislações estaduais sobre a matéria -, além de diversas propostas similares na Áustria.

Tais regulações incidiam fundamentalmente sobre o funcionamento dos computadores e bancos de dados, estabelecendo requisitos mínimos de legalidade, qualidade e segurança no manejo dos dados, bem como procedimentos de registro e licenciamento dos bancos de dados. Essa primeira geração de leis de proteção de dados não tratava a matéria como uma questão de direitos individuais, mas de adequação das operações de tratamento das informações ao que se entendia como um interesse coletivo, geral. Por conseguinte, a supervisão da conformidade seria delegada a autoridades especiais, restando ausentes mecanismos para que o cidadão exercesse esse controle individualmente. Ainda, a preocupação com a concentração de poder decorrente da centralização da informação pelo Poder Executivo se manifestava em previsões que garantiam explicitamente acesso aos dados pelas legislaturas.

A finalidade técnico-funcional dessas normas era evidenciada em seu repertório conceitual. A esse respeito, Mayer-Schonberger (*ibid.*, p. 224) destaca:

Os estatutos de primeira geração evitavam utilizar palavras bem conhecidas, como “privacidade”, “informação” e “proteção de questões íntimas”; em vez disso, elas empregavam um jargão bastante técnico: “dados”, “bancos de

dados”, “registros de dados”, “bases de dados”, “arquivos de dados”. Somente os “dados” presentes nos “bancos de dados” eram regulados.

A progressão das transformações sociais que haviam impulsionado as normas de primeira geração, contudo, não tardou a produzir demanda por sua revisão. O foco exclusivo no setor público e no controle mediante registro e licenciamento pressupunha um mundo em que o objetivo regulatório era regradar um número reduzido de bancos de dados mantidos pela administração pública. A realidade, no entanto, era marcada pela proliferação de computadores pessoais tanto no setor privado quanto em unidades menores e mais distribuídas pelo setor público.

As apostas nos ganhos de produtividade e eficiência prometidos pela automação suscitavam, assim, uma difusão tecnológica cujas repercussões pareciam inconsistentes com a abordagem das normas vigentes: os conceitos legais e os procedimentos de registro e licenciamento suscitavam críticas, sendo por vezes vistos como excessos burocráticos morosos e incompatíveis com o dinamismo tecnológico (ibid., p. 225). Além disso, a crescente mediação das relações comerciais e políticas públicas por máquinas cibernéticas propiciou maior demanda pelo controle judicial sobre o tema, uma vez que mais e mais cidadãos se viram sujeitos à coleta e uso potencialmente irregular das informações que lhes diziam respeito por atores públicos e privados.

Tais processos impulsionaram o desenvolvimento das normas de segunda geração, que contrastavam marcadamente com a ênfase de suas predecessoras em jargão técnico e controle funcional sobre megabases governamentais. Sua emergência refletia um processo mais profundo de revisão dos próprios fundamentos culturais desse campo regulatório. Enquanto a primeira geração se fundamentava numa noção de que havia um interesse geral no controle social das informações concentradas pelo governo, a segunda deslocava o foco protetivo para os interesses e liberdades das pessoas a quem as informações diziam respeito - os titulares dos dados. Isto é, tratava-se não somente de reformar os desenhos regulatórios da primeira geração, mas de inventar uma associação nada evidente entre a tutela jurídica da privacidade e a proteção dos dados pessoais.

Como ensina Roy Wagner (1975), a invenção cultural jamais ocorre no vácuo, ela é sempre um processo de estabelecimento de relações entre um elemento simbólico e contextos ao qual não se encontrava convencionalmente associado. Embora contingente, esse processo jamais é aleatório: a inclusão do novo contexto no universo designado pela categoria atualizada é parcialmente determinada pelo conjunto de associações convencionais que

compõem o sentido prévio do elemento. Com sua plasticidade característica e suas associações convencionais à negação de intrusões indesejadas a informações, a privacidade forneceu o vocabulário sobre o qual se construíram as reações doutrinária, legislativa e judicial às normas de primeira geração.

O final da década de 1960 foi marcado por uma onda de publicações de juristas dedicados ao exame do conceito de privacidade nos Estados Unidos, os quais convergiam para uma revisão da compreensão tradicional da privacidade como uma liberdade negativa associada ao domínio da intimidade e da vida privada. Os trabalhos de figuras como Hyman Gross (1967), Charles Fried (1968) e Arthur Miller (1971) compuseram um movimento acadêmico de reterorização da privacidade como algo que ia além da simples restrição do acesso coletivo a fatos que o indivíduo desejasse resguardar em virtude de seu caráter íntimo. A essência da privacidade era reimaginada como o controle geral do sujeito sobre o que é feito de suas informações, um conceito que por vezes seria denominado como privacidade informacional. Nesse sentido, foi notória a proposição de Alan Westin (1967, p. 7), que definiu a privacidade como “a reivindicação de indivíduos, grupos, ou instituições para determinar por si mesmos quando, como, e em que medida informações a seu respeito são comunicadas a outros”, um conceito que passou a influenciar leis, decisões judiciais e códigos de conduta empresariais em diversos países do norte global (BRACY, 2013).

As transformações doutrinárias ocorridas nos EUA foram acompanhadas por inovações normativas. A esse respeito, destaca-se a publicação do relatório intitulado *Computers, records and the rights of Citizens*, documento que discutia riscos associados ao tratamento massivo de dados dos cidadãos através de computadores e propunha parâmetros de transparência, finalidade, segurança, qualidade e consentimento para adesão pelo setor privado na forma de um código de melhores práticas, além de sugerir a criação de um marco legal federal para o tema (DONEDA, 2021, p. 38).

Outros desenvolvimentos notórios foram a aprovação do *Fair Credit Reporting Act* em 1970 e do *Privacy Act* em 1974 (MENDES, 2014, pp. 46-47). A primeira norma endereçava especificamente a questão da coleta de dados no setor de análise e produção de relatórios sobre consumidores para fins securitário, de proteção ao crédito ou de contratações. A segunda, por sua vez, tinha um escopo transversal, porém aplicação restrita ao setor público e a seus parceiros privados. Essas normas similarmente impunham limites às atividades passíveis de realização com os dados pessoais, reforçando o nexo conceitual entre privacidade e dados pessoais.

Na Europa, o movimento de associação entre privacidade e proteção de dados também havia se iniciado. Em 1968, a Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa¹² aprovou sua Recomendação 509/1968 sobre os Direitos do Homem e os desenvolvimentos científicos e tecnológicos modernos. O documento solicitava ao Comitê de Ministros que produzisse um estudo sobre a eventual necessidade de adequação das leis nacionais protetivas da privacidade frente a violações decorrentes do emprego de métodos técnicos e científicos modernos. Como explicitado em seu item 3, a preocupação era de que avanços do período da Guerra Fria e da segunda guerra mundial possibilitassem violações da privacidade:

[...] Técnicas recentemente desenvolvidas, como escutas telefônicas, escutas clandestinas, observação clandestina, utilização ilegítima de inquéritos estatísticos oficiais e similares para obter informação privada e publicidade e propaganda subliminares constituem uma ameaça aos direitos e liberdades dos indivíduos e, em particular, ao direito à privacidade, que é protegido pelo artigo 8.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem. (CDE, 1968)

O estudo, realizado entre 1968 e 1970, concluiu que a proteção oferecida pelo arcabouço europeu era insuficiente. Ao se limitar a tutelar a inviolabilidade domiciliar, o sigilo das correspondências e das telecomunicações, a concepção de privacidade afirmada no âmbito das normas vigentes nos Estados-membros e no art. 8º da Convenção Europeia de Direitos Humanos se revelava inapta a proteger juridicamente os cidadãos contra os riscos associados à popularização da tecnologia computacional. Em especial, o documento notava que a Convenção considerava somente interferências na vida privada oriundas de autoridades públicas, não de entes privados. Com base nesse documento, o Comitê de Ministros do Conselho passou a adotar uma série de resoluções¹³ referentes ao tema durante a década de 1970, as quais estabeleceram diversos princípios aplicáveis ao tratamento de dados, como garantias de qualidade e de segurança (GRATTON, 2012, p. 14; RIBEIRO, 2017, pp. 22-23). Ainda, passou a defender uma abordagem que harmonizasse as normas nacionais relativas ao tema, com base na ideia de uma ordem pública europeia.

¹² O Conselho da Europa é uma organização internacional fundada em 1949, sendo a mais antiga organização europeia existente. A entidade foi responsável pela instituição de uma série de instrumentos de direito internacional vinculantes e não vinculantes, entre eles a Convenção Europeia dos Direitos Humanos e seus protocolos adicionais. Ela também abriga os órgãos responsáveis por controlar a aplicação dessas normas, entre eles o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos e o Comitê de Ministros representantes dos Estados-membros.

¹³ Resolução 73/22, 73/23, 74/29

No âmbito doutrinário, o tema da privacidade informacional seria examinado pelo jurista italiano Stefano Rodotà, que em um trabalho publicado em 1973 discutia os riscos representados pelos processos contínuos de coleta centralizada e análise dos dados pessoais para os direitos dos cidadãos. Para o autor, a possibilidade de perfilamento total do indivíduo a partir do cruzamento de informações que separadamente seriam dotadas de pouco ou nenhum valor resultava num risco excessivo à privacidade do sujeito - que anteriormente restaria protegida pelo estado desagregado dessas informações (LEONARDI, 2011, p. 60-61). Ao apontar tais questões, sua obra favoreceu a formação de um nexos discursivo entre privacidade e proteção de dados no imaginário regulatório do período.

Em 1976, a constituição portuguesa reconheceu a noção de “privacidade informacional”. Em 1978, esse direito foi similarmente incorporado às constituições austríaca e espanhola. As normas de segunda geração enfatizavam o consentimento do cidadão para o tratamento dos dados, estabelecendo direitos de acesso e correção dos dados tratados e poder decisório individual explícito sobre certos usos e transferências. Ainda, se tornavam mais abstratas, abandonando o uso de conceitos tecnológicos muito específicos. Em síntese: “De uma tentativa de regulação tecnológica, a proteção de dados se transformou em uma liberdade individual do cidadão”. (MAYER-SCHONBERGER, 2001, p. 227). Na segunda geração, as competências e atribuições das autoridades supervisoras foram similarmente ampliadas. Agora, além de fiscalizar e sancionar infrações às normas de proteção de dados, essas autoridades assumiam o papel de ouvidorias para cidadãos individuais, que poderiam oferecer petições e realizar denúncias diretamente. Ainda, se revestiam de funções normativas e adjudicatórias: eram responsáveis por interpretar a legislação na esfera administrativa e mediar conflitos relativos a direitos individuais.

O início da década de 1980 foi marcado pela abordagem do tema por parte da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Por meio de suas Diretrizes para a Proteção da Privacidade e dos Fluxos Transfronteiriços de Dados Pessoais, instrumento legal aprovado no ano de 1980, a organização afirmava princípios e fundamentos gerais a serem observados pelos países que pleiteassem aderir a ela. Como se verá nos capítulos seguintes, esse instrumento viria a influenciar de forma significativa o processo de construção da Lei Geral de Proteção de Dados brasileira.

Em 1981, o processo de europeização da proteção de dados se iniciava no plano legal mediante a aprovação da Convenção 108 do Conselho da Europa para a Proteção das Pessoas Singulares no que diz respeito ao Tratamento Automatizado de Dados Pessoais, de 28/01/1981. O instrumento, elaborado com base nas diretrizes não-vinculativas gestadas na

década anterior, foi o primeiro tratado internacional juridicamente vinculante referente à proteção de dados (RIBEIRO, 2017, pp. 26-27). A Convenção estabeleceu conceitos (art. 2º), como o de dado pessoal¹⁴ e definiu requisitos para o tratamento dos dados (art. 5º): a obtenção deveria ser lícita, o armazenamento e o uso deveriam ser adequados, relevantes e restritos aos fins legítimos e específicos do tratamento e os dados deveriam ser mantidos precisos e atualizados quando necessário. O tratado também impôs um regime específico a dados considerados de categoria especial em virtude de sua elevada sensibilidade (art. 6º), como aqueles referentes a origem racial, vida sexual ou opiniões políticas. Ainda, definiu direitos para os titulares dos dados, a exemplo da confirmação do tratamento e da retificação ou eliminação de dados cujo tratamento não observasse os requisitos da Convenção.

Se o reconhecimento da privacidade informacional fundamentou as normas de segunda geração, a noção de autodeterminação informativa se tornaria o princípio basilar da geração seguinte. O conceito de autodeterminação informativa foi popularizado após uma julgado notório do Tribunal Constitucional Alemão de 1983, que considerou nulos os dispositivos da lei alemã do censo que determinavam que os dados recenseados de domicílio, profissão e renda dos cidadãos fossem comparados com aqueles presentes nos arquivos públicos e enviados a repartições públicas se necessário (LEONARDI, 2011, p. 70). A decisão tornou-se paradigmática ao reconhecer explicitamente uma garantia constitucional do exercício individual do controle sobre o uso de dados pessoais cujos efeitos se estendiam a todas as etapas do tratamento. Ainda, reconhecia que esse direito só poderia ser limitado na hipótese de confrontar um interesse público constitucionalmente fundamentado que prevalecesse sobre ele.

Diferentemente da noção binária de controle individual adotada pelas normas de segunda geração - onde teoricamente caberia ao indivíduo decidir *se* participaria de processos sociais que demandassem o tratamento de seus dados -, a noção de autodeterminação informativa que inspirou as normas da década de 1980 esteve associada a uma granularização da expectativa regulatória de controle e participação individuais ao longo do tratamento. Isto é, contra a abordagem “tudo-ou-nada” (MAYER-SCHONBERGER, 2001, p. 229) da segunda-geração, as reformas regulatórias do período - realizadas em países como Alemanha, Noruega, Finlândia, Países Baixos e Áustria - preconizavam o envolvimento contínuo do indivíduo nos diferentes passos do ciclo de vida do tratamento de seus dados, incluindo coleta, análise, armazenamento, compartilhamento e eliminação.

¹⁴ Qualquer informação relacionada a um indivíduo identificado ou identificável (o “titular do dado”).

As normas de terceira geração adotavam uma lógica simultaneamente individualista, ao delegar ao cidadão um papel muito mais significativo na garantia de sua efetividade, e pragmática. Uma vez que a oposição ao tratamento não poderia se concretizar sem custos sociais ou individuais entendidos como excessivos, a exemplo da exclusão de fluxos econômicos e do exercício institucional de direitos, a extensão formal da participação foi enquadrada como uma estratégia regulatória mais compatível com o cenário social fático de digitalização inexorável do mundo. O vazio material dessa abordagem suscitou numerosas críticas, no entanto: os riscos financeiros e sociais associados ao exercício judicial da autodeterminação informativa representavam fatores inibitórios para que tal liberdade se concretizasse em grande parte dos casos. Nas palavras de Mayer-Schonberger (2001, p. 232, trad. livre):

Apesar das tentativas deliberadas de ampliação do acesso e de otimização da aplicação da proteção de dados, ela permaneceu, em grande medida, um privilégio de minorias capazes de arcar com os custos econômicos e sociais do exercício desse direito, ao passo que a moldagem autodeterminada da imagem informacional do indivíduo em escala massiva permaneceu como retórica política.

Assim, a continuidade desse dilema impulsionou o desenvolvimento das normas de proteção de dados de quarta geração durante a década de 1990. De modo geral, tais reformas adotavam duas abordagens distintas, ambas como estratégias voltadas a sanar o problema da ineficácia material das gerações prévias:

Por um lado, buscava-se, tendo como pressuposto a hipossuficiência do indivíduo em relação à maior parte dos terceiros que tratam seus dados, ampliar formalmente sua capacidade de negociação com esses atores. Um exemplo dessa estratégia foi a adoção de um modelo de responsabilização objetiva, no qual a culpabilidade do agente de tratamento não precisava ser demonstrada para que este fosse compelido a reparar danos causados, em questões envolvendo direitos individuais em matéria de proteção de dados. Foi o caso das reformas nas legislações de proteção de dados alemã e norueguesa. Ao prover mais garantias aos titulares dos dados, reformas dessa natureza buscavam tornar a mesa de negociação mais equilibrada em benefício do cidadão.

Por outro, reconhecendo a inevitabilidade da desigualdade de forças nas relações que envolviam o tratamento de dados, adotava-se uma perspectiva mais assertivamente protecionista de certos aspectos dessas relações, impondo-se certos procedimentos e deveres

aos agentes de tratamento de forma compulsória e preventiva. Essa estratégia é exemplificada pelo estabelecimento de um regime específico aplicável a certas categorias de dados pessoais considerados sensíveis em virtude de seu potencial para violações de direitos, como dados sobre origem racial ou étnica e convicções religiosas. Em países como Noruega, Finlândia, Reino Unido, Bélgica, Dinamarca e França, o tratamento desses dados passou a ser em regra vedado. Nas legislações suíça e alemã, as possibilidades de negociação contratual quanto ao tratamento desses dados foram restringidas a fim de garantir a preservação de direitos individuais básicos.

Além disso, a nova geração estabeleceu mais diretrizes setoriais para o tratamento de dados e qualificou melhor o papel das autoridades institucionalmente responsáveis pela supervisão e aplicação das normas. Também ampliou explicitamente o escopo regulatório das normas a quaisquer informações estruturadas, independentemente de seu meio de armazenamento ser digital ou analógico - em contraponto à ênfase computacional das normas da primeira geração - e impôs algumas previsões setorialmente específicas em adição aos padrões gerais.

5. A europeização da proteção de dados pessoais e a geopolítica das transferências internacionais de dados

O sobrevoado apresentado acerca da trajetória da proteção de dados no contexto regulatório europeu, com destaque para a associação historicamente contingente entre privacidade e proteção de dados pessoais, é diretamente relevante para a compreensão do processo de construção da Lei Geral de Proteção de Dados no Brasil. Como explorarei em maior detalhe no próximo capítulo, a moldagem política do desenho regulatório da LGPD, fortemente inspirado no da GDPR, foi amplamente influenciada pela estrutura de incentivos resultante do regime de transferência internacional de dados para países terceiros estabelecido pela norma europeia. Assim sendo, entender os processos de emergência e consolidação dos padrões europeus atuais de proteção de dados se faz essencial para um entendimento das disputas materiais e simbólicas que conformam a legislação brasileira.

A abordagem geracional apresentada por Mayer-Schonberger oferece uma contribuição significativa nesse tópico na medida em que permite vislumbrar as transformações internas no discurso regulatório relativo à matéria na Europa entre as décadas de 1970 e 1990. Ainda, seu trabalho permite conectar essas transformações internas a alguns

dos processos sociais ocorridos no período, como a difusão ampla das novas tecnologias de informação e comunicação nos setores público e privado e a judicialização das relações mediadas pelo tratamento de dados pessoais.

Apesar dessas contribuições, há lacunas significativas em sua análise que demandam exame crítico. Em especial, é pertinente destacar o caráter triunfalista, linear e acumulacionista do enquadramento dado pelo autor aos processos de transformação legislativa da proteção de dados. Subjacente a suas considerações sobre os pontos de inflexão entre uma geração e outra da proteção de dados pessoais, encontramos uma teoria da mudança legal bastante similar ao imaginário hegemônico sobre a gênese das políticas públicas. Nesse imaginário, uma política pública consiste

na identificação de um problema, na formulação de um argumento racional, ou em um conjunto de respostas científicas para o ‘problema’. [...]. As ações de políticas públicas apresentam-se então como o resultado da capacidade de um Estado nacional (e liberal-democrático) de resolver problemas públicos (isto é, daqueles indivíduos que, especialistas integrantes da administração pública ou por ela contratados, identificam como coletividade destinatária e ‘interessada’ na sua solução) (SOUZA LIMA e CASTRO, 2015, p. 21-22)

Na análise apresentada por Mayer-Schonberger, o desenvolvimento jurídico das leis de proteção de dados emerge como a representação celebratória do progresso evolutivo de um sujeito social abstrato rumo a maior eficiência técnica. Esse eclipsamento dos interesses materiais, dos atores corporificados e das disputas simbólicas replica, no plano analítico, a ideologia de racionalização governamental e tecnicização administrativa da ação pública nos séculos XIX e XX (ibid.). Tal imaginário opera uma distinção, por vezes tácita, entre uma dimensão da política, positivamente valorada, concebida como relativa ao exercício legítimo, ordenado e racional da autoridade para a realização de um interesse geral (a *policy*) e outra dimensão, negativamente valorada, encarada como referente aos jogos de interesses, aos compromissos ideológicos, às disputas de poder e às artimanhas amorais (a *politics*).

O enquadramento da mudança legal geracional como uma resposta lógica a críticas públicas quanto às lacunas técnicas das normas de uma geração anterior instancia inadvertidamente tal imaginário. Os interesses geopolíticos na emergência das leis de proteção de dados, por exemplo, sequer são indagados por Mayer-Schonberger. Tudo se passa como se a *politics* da proteção de dados fosse uma questão menor, residual e impura, cuja consideração não deve afastar o foco analítico do que realmente importa: as bases racionais que justificam a mudança legal. Consequentemente, o relato histórico do autor, sobretudo nos

trechos em que busca explicar a mudança regulatória, opera em grande medida como um discurso de celebração acadêmica e legitimação das alterações, sem investigar mais a fundo suas causas e consequências materiais e políticas.

O autor se omite, por exemplo, em relação aos modos como a segunda e a terceira geração da proteção de dados estavam alinhadas à onda de transformações neoliberais que varreu o norte global no período. No projeto neoliberal, a figura do indivíduo atomizado e autônomo é absolutamente central, funcionando como concatenador simbólico dos diferentes aspectos pelos quais o Estado é reestruturado, os quais incluem a expansão da lógica de mercado a outras esferas da vida, o caráter corretivo das políticas sociais e a ampliação do aparato repressivo penal (WACQUANT, 2012). A implementação desse projeto na década de 1980 foi marcada pelo reenquadramento discursivo das dinâmicas sociais não mais como contingências históricas passíveis de transformação política radical, mas como necessidades naturalizadas e sujeitas tão somente a alguma modulação regulatória. Isso é exemplificado pela análise de Santos (2001) sobre o tratamento dado à pobreza no regime neoliberal: antes vista como mazela a ser erradicada, esta se torna uma inevitabilidade a ser gerida no fim do século XX. Aplicando uma lógica similar, as normas de terceira geração tratam a coleta e o uso massivo de dados pessoais, inclusive por atores privados, como uma inexorabilidade cujos efeitos nocivos deveriam ser enfrentados pelo empoderamento individual.

Outro exemplo dos limites de sua análise pode ser dado ao contrastar sua descrição com aquela oferecida por Newman (2008) sobre a retroalimentação mútua entre os fenômenos da europeização e do desenvolvimento da proteção de dados enquanto campo regulatório, que evidencia a importância de interesses políticos na construção das normas. Para o autor, a consolidação de um mercado comum europeu nos fins do século representava uma ameaça aos interesses das Autoridades de Proteção de Dados criadas nas décadas de 1970 e 1980 em países como França e Alemanha, em que o tema era mais fortemente regulado. Isso porque tais países possuíam padrões regulatórios bastante elevados de proteção de dados, dos quais decorriam custos substanciais de adequação às empresas reguladas. Em contraste, cinco dos doze países que pleiteavam o pertencimento à comunidade econômica europeia não apresentavam tais regimes, o que os tornava potencialmente atraentes para atores privados que desejassem evitar os custos supracitados.

Assim, tornou-se evidente para as Autoridades de Proteção de Dados dos países com legislações mais estritas que o processo de integração econômica europeia poderia representar um risco a seus interesses, uma vez que poderia resultar em arbitragem regulatória privada em favor das jurisdições menos protetivas dos dados. Isso traria prejuízos

econômicos a esses países e reduziria o poder de suas autoridades reguladoras, a menos que a Comissão Europeia compelisse os demais países à adoção de padrões similarmente elevados, forçando assim uma europeização da proteção de dados.

Ante esse cenário, as Autoridades de Proteção de Dados dos países com legislações mais protetivas formaram uma coalizão estratégica com a posição coordenada e explícita de exigir que a Comissão harmonizasse regionalmente as regras sobre o tema de modo a espelhar seus padrões. Se assim não fosse feito, argumentavam essas autoridades, elas não teriam outra escolha a não ser utilizar de suas capacidades institucionais domésticas para restringir as transferências de dados de seus países para as jurisdições menos protetivas. Para a Comissão, o impacto disso seria desastroso, uma vez que relações comerciais necessariamente envolvem diversas transferências de dados, de modo que tais restrições operariam como um bloqueio à integração econômica europeia. Um dos membros da Comissão entrevistados por Newman chega a afirmar explicitamente que o órgão estava sendo “feito de refém” ante as demandas das Autoridades de Proteção de Dados (2008, p. 91).

O esforço ajuda a compreender porque a União Europeia avançou na normatização da matéria através de sua Diretiva 95/46/CE, popularmente conhecida como Diretiva de Proteção de Dados (DPD), que se tornaria o padrão contemporâneo a ser adotado pelos países do bloco no final do século. A Diretiva elencou hipóteses autorizativas do tratamento (Art. 7º), como mediante o consentimento inequívoco do titular ou quando necessário para a execução de contratos; afirmou garantias contidas na Convenção, como respeito à finalidade e à precisão dos dados coletados (art. 6º); estabeleceu direitos, a exemplo do acesso aos dados (art. 2º), da obtenção de informação (arts. 10º e 11º) e da oposição ao tratamento (art. 14º); e definiu deveres, como a adoção de medidas para evitar incidentes de segurança (art. 17º). Ainda, impôs aos Estados-membros a exigência de instituição de uma ou mais autoridade(s) pública(s) independente(s) com a atribuição de aplicar as disposições legais referentes à matéria em sua jurisdição (art. 28º).

Uma das inovações mais relevantes da Diretiva 95/46/CE diz respeito aos requisitos estabelecidos pelo instrumento para a realização de transferências internacionais de dados para países que não são membros da União Europeia. Numa abordagem similar à descrita por Newman, as autoridades europeias estruturaram um regime de transferência internacional de dados que impunha restrições comerciais potencialmente substanciais a países terceiros que não adotassem seus padrões regulatórios. Isso foi feito através do capítulo IV da DPD, que definiu que somente seriam lícitas as transferências realizadas para países dotados de um

“nível de proteção adequado”, devendo os Estados-membros tomar medidas para impedir transferências para países que não cumprissem com esse requisito.

O principal mecanismo para viabilizar o livre fluxo de dados entre países terceiros e a Estados-membros - e, por conseguinte, a ausência de barreiras comerciais - consistia na chamada decisão de adequação. Por meio desse instituto, a Comissão Europeia poderia reconhecer que um certo país apresenta um nível adequado de proteção de dados em virtude de seu arcabouço legislativo nacional ou de seus compromissos internacionais. Sem uma decisão desse tipo, a realização de transferências somente seria autorizada em hipóteses excepcionais, como quando necessário à execução de um contrato ou à realização de um interesse público. Desse modo, a DPD ofereceu um incentivo econômico para que países de todo o mundo adotassem legislações de proteções de dados compatíveis com os padrões europeus, consequentemente ampliando a influência de suas próprias autoridades.

Em uma avaliação realizada em 2003, a Comissão Europeia entendeu que a DPD havia sucedido em alcançar o duplo objetivo de garantir um alto nível de proteção aos direitos dos titulares dos dados e simultaneamente remover barreiras para o livre fluxo dos dados entre os Estados-membros do bloco (UE, 2003). Contudo, também identificou uma série de lacunas na implementação, com destaque para a desigualdade no cumprimento das regras por parte dos responsáveis, recursos insuficientes para o controle da aplicação de suas disposições e desconhecimento dos titulares sobre seus direitos. Na década de 2010, tais questionamentos foram impulsionados pela intensificação do debate público sobre o uso de grandes volumes de dados, sobretudo a partir das revelações de Edward Snowden.

Mais recentemente, em 2016, a União Europeia aprovou seu Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGPD) - *General Data Protection Regulation* (GDPR), um passo ainda mais assertivo no estabelecimento de um padrão global de proteção de dados. Diferentemente de uma diretiva, que consiste em um ato legislativo definidor de um objetivo geral a ser concretizado pelos Estados-membros por meio de legislações próprias, um regulamento é um instrumento cuja totalidade das disposições vincula de forma direta os países do bloco. Assim, as divergências entre os regimes regulatórios de países-membros que optem por estratégias distintas de adequação ao disposto em uma diretiva são sanadas pela aplicabilidade geral de um regulamento.

A GDPR alterou significativamente o regime estabelecido pela DPD. Ela ampliou seu escopo regulado, incluindo a possibilidade de aplicação extraterritorial de suas previsões, ampliou os requisitos para o consentimento válido, estabeleceu novos direitos (e.g.: portabilidade de dados) e qualificou as condições para o exercício de direitos já afirmados na

DPD. A norma também estabeleceu novas obrigações para os agentes de tratamento e detalhou as competências e atribuições das autoridades supervisoras. Adicionalmente, instituiu sanções administrativas bastante elevadas, podendo chegar a multas nos valores de até 20 milhões de euros ou 4% do faturamento anual global, qualquer que seja o valor mais elevado.

Com relação à transferência internacional de dados, a GDPR complexificou o regime estabelecido pela DPD ao estabelecer novos parâmetros para decisões de adequação, que passaram a incluir a existência e o funcionamento efetivo de autoridades de controle independentes nos países. Também foram incluídas diversas qualificações às condições para que o contexto normativo do país apresente um nível suficiente, com menções específicas ao primado do Estado de direito e à legislação pertinente em matérias de segurança pública, defesa, segurança nacional e direito penal, à aplicação desse arcabouço jurídico, à jurisprudência, entre outros elementos. Ausente a decisão de adequação, garantias adicionais seguem requeridas para essas transferências, tais como regras vinculativas aplicáveis a empresas, uso de cláusulas contratuais padrão aprovadas pela Comissão, certificados ou códigos de conduta compatíveis com o disposto no regulamento em questão. Assim, o incentivo econômico para a compatibilização dos padrões regulatórios domésticos de países terceiros com os da União foi intensificado substancialmente pela força cogente direta das disposições do regulamento europeu sobre todas as jurisdições pertencentes ao bloco.

A eficácia geopolítica do regime de transferência internacional de dados desenvolvido pelos países europeus na década de 1990, codificado na DPD e subsequentemente consolidado pela GDPR é crucial para a elucidação das bases materiais da globalização da proteção de dados. Assim, este capítulo buscou oferecer um sobrevoo relativo a alguns dos aspectos simbólicos, políticos e econômicos do processo histórico que desencadeou tal estratégia. No próximo capítulo, tentarei demonstrar o papel fundamental das normas europeias no processo legislativo da LGPD no Brasil, a fim de evidenciar as conexões entre os fenômenos supra descritos e o cenário brasileiro.

6. Digressão: A fábula do capitalismo de vigilância

Gostaria de encerrar este capítulo retomando a questão da relação entre vigilância tecnológica e desregulação, a fim de explicitar o equívoco da narrativa que opõe esses dois fenômenos. A suposição de que o desenvolvimento do vigilantismo tecnológico massivo é

uma decorrência direta de um ambiente desregulado tornou-se amplamente difundida nos últimos anos a partir da tese do capitalismo de vigilância. A extraordinária influência que estas ideias passaram a exercer na esfera pública justificam a dedicação de algumas páginas para examiná-las em maior detalhe.

Encampado por Shoshana Zuboff, o conceito de capitalismo de vigilância sofreu uma espécie de explosão de popularidade ao longo dos últimos anos. Antes predominantemente restritas a círculos acadêmicos, exposições detalhadas dessa teoria passaram a ser encontradas em pronunciamentos públicos de lideranças políticas (ROUSSEFF, 2020), documentários de grandes serviços de streaming (O DILEMA..., 2020) e artigos em jornais de imensa circulação (JACKSON, 2021). O conceito passou a ser citado em programas televisivos de grande alcance (HOGAN, 2023). Trata-se indubitavelmente de uma das construções teóricas mais influentes e disseminadas da última década, efetivamente pautando o debate público quanto ao enquadramento do problema e ao desenvolvimento das soluções.

No livro *A Era do Capitalismo de Vigilância* (2019), Zuboff caracteriza o capitalismo de vigilância como uma ordem econômico-epistêmica alicerçada na extração ilegítima de valor a partir do “excedente comportamental” - uma alusão direta ao conceito marxiano de mais-valia - gerado pelas práticas de vigilância empreendidas por algumas das gigantes do mercado tecnológico atual¹⁵. Em linhas gerais, esse excedente equivaleria ao valor produzido pelas empresas a partir da exploração do potencial dos dados pessoais de seus usuários para além das finalidades pelas quais eles foram cedidos originalmente. O pilar dessa exploração seria o processo contínuo de previsão e manipulação das condutas desses usuários, elemento central ao modelo de negócios dessas plataformas digitais, empreendido por meio de uma complexa articulação entre mecanismos de coleta e análise contínua e massificada de dados e arquiteturas algorítmicas de recomendação.

Ao regime de gestão da ação inaugurado pelo capitalismo de vigilância, Zuboff denomina instrumentalismo ou poder instrumentário. Ela diferencia esta lógica de controle populacional dos totalitarismos do século XX. Enquanto o totalitarismo representaria um projeto de homogeneização estatal da subjetividade a partir do recurso explícito à violência e à autoridade, o novo poder instrumentário operaria segundo um conjunto diferente de premissas e métodos. Não se trata de transformar os conteúdos da alma, mas de produzir um espaço em que toda ação seja registrada, examinada e sujeita à exploração comercial. Essa

¹⁵ A autora (2019, p. 9, tradução livre do texto em inglês) está convicta de que Facebook, Google e Microsoft são capitalistas de vigilância, porém é bem menos incisiva quanto a Amazon e Apple, sobre as quais escreve: “Evidências sugerem que a Amazon tenha virado nessa direção [do capitalismo de vigilância], e esse é um desafio constante para a Apple, tanto como ameaça externa quanto como fonte de debate e conflito internos.”

“forma estranha de poder sem precedentes na experiência humana” (ZUBOFF, 2019, p. 421) tem no behaviorismo radical sua cosmologia declarada: seu imaginário proclama a redução total da experiência a um conjunto de *inputs* e *outputs* comportamentais, insumos mobilizados pelo para predição e monetização posterior pelos expoentes do novo regime.

Subjacente a suas reflexões, encontramos uma dupla teoria da pessoa. Por um lado, uma analogia reiterada ao longo do trabalho sugere que o capitalismo de vigilância está para a natureza humana como o capitalismo industrial estava para a natureza em geral. Essa natureza humana não é descrita de forma sistemática e explícita, mas caracterizada em diferentes pontos da obra de modo a contemplar características como privacidade, autonomia individual, liberdade criativa e livre-arbítrio. Ao considerar essa proposição frente às oito décadas de investigação antropológica¹⁶ sobre os processos históricos de produção simbólica e psíquica do indivíduo, é difícil não ter a sensação de que a natureza humana imaginada por Zuboff é curiosamente similar à projeção universalizante da retórica moderna.

É interessante que essa naturalização do individualismo moderno seja acompanhada por uma adesão declarada da autora (2019, pp. 49-54) à divisão supramencionada entre dois momentos que caracterizariam a modernidade capitalista, os quais são analisados precisamente sob prisma de seus respectivos processos de produção do indivíduo. A primeira modernidade, associada ao fordismo, seria caracterizada pelo desancoramento parcial da pessoa ante as referências tradicionais de identidade e sua adequação subjetiva aos papéis sociais formatados pelas instituições (fábrica, família, escola, igreja, etc). No pós-guerra, estaríamos diante de uma segunda modernidade cujo produto subjetivo seria uma identidade na qual a individualidade prevaleceria quaisquer vinculações tradicionais. Essa oposição entre os apelos reiterados a uma natureza humana transcultural estranhamente similar ao indivíduo moderno e o reconhecimento, implícito no debate sobre as duas modernidades, do caráter essencialmente contingente e contextual dessa subjetividade não parece ser encarada pela autora como um conflito a ser sanado. Uma interpretação otimista dessa abordagem sugeriria que, assim como este trabalho, o livro em comento não está bastante particularmente preocupado em evitar a contradição.

Do ponto de vista epistemológico, há outros aspectos criticáveis na tese do capitalismo de vigilância. Um deles é a afirmação contundente e forçosa do ineditismo radical da nova ordem, a despeito das correspondências entre muitos de seus alegados traços e fenômenos previamente descritos por noções como “economia da experiência” (RIFKIN,

¹⁶ Me refiro aqui ao supracitado ensaio de Marcel Mauss sobre a noção de pessoa como marco inicial do campo.

2001) e “economia política da interioridade” (BALL, 2009), para não mencionar os conceitos supracitados de sociedade de controle, governamentalidade algorítmica, informática da dominação, entre diversos outros. Especificamente, a ideia de que a modulação comportamental contínua represente uma inovação gestada por algumas empresas de tecnologia ao longo da última década, ao invés de um aspecto estrutural do capitalismo contemporâneo há, pelo menos, sessenta anos é particularmente surpreendente. Basta lembrar o comentário clássico de Santos (2001, p. 24) sobre a globalização no capitalismo pós-fordista: “A produção do consumidor, hoje, precede à produção dos bens e dos serviços. [...] Daí o império do marketing e da publicidade”. Ball (2019, p. 253, tradução livre) resume essa omissão: “por razões conhecidas apenas pela autora, o texto ignora muitas das contribuições dos estudos de vigilância e duplica seus argumentos centrais.”

Outra dimensão digna de escrutínio crítico do trabalho é o tratamento dado às relações coloniais. Zuboff vê na dominação colonial uma fonte contínua de metáforas e analogias por meio das quais a dominação exercida no capitalismo de vigilância pode ser descrita (KAFFER, 2019): despossessão, subjugação, rendição, extração. Curiosamente, reflexões sobre a relação histórica entre o colonialismo literal e a modernidade estão praticamente ausentes do texto. Conforme Evangelista (2019, p. 249), o único comentário mais detido sobre sociedades do Sul Global nas mais de 700 páginas da obra é quando a autora associa o poder instrumentário à constituição de um sistema de crédito social pelo governo chinês, e mesmo tal consideração parece derivar de pesquisa secundária.

A conjugação entre essa insistência na ausência de precedentes históricos para o fenômeno e a pouca atenção à questão colonial resulta numa descrição da modernidade que ignora explicitamente as experiências históricas de sujeitos racializados. A pesquisa de Browne (2015, p. 8), por exemplo, demonstra os nexos entre o monitoramento tecnológico contemporâneo e a reificação histórica de divisões raciais a partir de práticas vigilantes com impactos discriminatórios e violentos, como o plano arquitetônico dos navios que transportavam pessoas negras escravizadas e registros sobre pessoas escravizadas que haviam conseguido escapar. Seu trabalho evidencia as continuidades históricas entre esses modos de disciplinar tais sujeitos e as práticas contemporâneas de controle sobre corpos racializados, como o uso de tecnologias como reconhecimento facial na segurança pública e o direcionamento a exames de segurança em aeroportos com base em estereótipos raciais.

Se examinamos com maior atenção a relação entre as experiências descritas por Browne e o fenômeno que Zuboff pretende designar - a relação entre a coleta massiva de dados e o controle subjetivo massificado pelas empresas de tecnologia - a relevância da

questão racial fica nítida. Os modos como os sistemas de inteligência artificial, em especial aqueles empregados pelas plataformas digitais para direcionar conteúdo, reificam e aprofundam hierarquias sociais de raça e gênero têm sido objeto de extensa teorização nos últimos anos. Conceitos como “armas de destruição matemática” (O’NEIL, 2016), “opressão algorítmica” (NOBLE, 2020), “racismo algorítmico” (SILVA, 2020) têm contribuído para evidenciar como essa reprodução e ampliação informacional das hierarquias modernas é um aspecto central da política infraestrutural das plataformas digitais.

Dessa omissão em torno da indissociabilidade entre violência colonial e modernização capitalista, também resulta uma tendência geral do texto à celebração das ficções políticas e as realidades econômicas de um capitalismo pré-2010 (MOROZOV, 2019). Mueller (2022, p. 8, trad. livre) nota a peculiaridade da posição: “Inexplicavelmente, dado seu apoio na ‘mais-valia’ como um pilar da análise, Zuboff parece estar em paz com a geração anterior do capitalismo industrial que Marx criticou.” De fato, à exceção de um comentário crítico que permeia o trabalho em torno do neoliberalismo, tudo se passa como se o capitalismo fosse muito bem, obrigado, não fossem algumas anomalias históricas (neoliberalismo, capitalismo de vigilância) que insistem em corrompê-lo.

Um dos elementos centrais a essa corrupção é, naturalmente, a desregulação. No segundo capítulo do livro, a autora observa corretamente que a doutrina neoliberal comumente proclama o par desregulação-privatização, identificando, inclusive, sua relação histórica com o movimento de geração de valor para o acionista (*shareholder value movement*). Décadas de desmonte regulatório impulsionado pelo neoliberalismo teriam ocasionado, por conseguinte, o ambiente necessário ao desenvolvimento das práticas que engendraram o capitalismo de vigilância. Em virtude do papel atribuído à desregulação entre as principais variáveis explicativas da emergência da nova ordem, a regulação estatal de proteção de dados e concorrencial é continuamente sinalizada como o principal remédio para enfrentar a nova ordem.

O principal exemplo de intervenção nesse sentido seria a GDPR. Zuboff é ambivalente em sua análise quanto ao significado dessa norma. Por um lado, as conquistas afirmadas por ela são classificadas como “vitais e necessárias” (2019, p. 568). Por outro, a autora sugere que a capacidade da GDPR de operar como um ponto de apoio para o desmantelamento da lógica do capitalismo de vigilância seria, fundamentalmente, uma questão em aberto e dependeria essencialmente das interpretações que as instituições fariam da norma a partir das mobilizações populares. Apesar disso, Zuboff identifica alguns obstáculos para a realização dessas possibilidades, como a assimetria de poder entre

indivíduos e corporações (2019, p. 568) e o fato de que as normas legais previamente aplicáveis não parecem ter impedido o desenvolvimento do capitalismo de vigilância na Europa:

Se o passado serve como prólogo, então as leis de privacidade, coleta de dados e antitruste não serão suficientes para interromper o capitalismo de vigilância [...] Esta é pelo menos uma conclusão tirada da última década: apesar das leis de privacidade e proteção de dados serem muito mais rigorosas na União Europeia que nos Estados Unidos, bem como haver lá um forte compromisso antitruste, o Facebook e o Google continuaram a florescer no continente. (ZUBOFF, 2019, pp. 573-574)

Um exemplo particularmente relevante citado pela autora diz respeito ao modo como o conceito de “legítimo interesse” tem sido utilizado para justificar a perpetuidade das práticas de vigilância e modulação comportamental publicitária. Em termos gerais, a GDPR (Art. 6º, 1) prevê diferentes hipóteses alternativas que autorizam o tratamento dos dados, entre elas o consentimento, a execução de contratos, o cumprimento de obrigações legais e o legítimo interesse da organização controladora dos dados ou de terceiros. Conforme demonstro no Apêndice 1, a figura do legítimo interesse é geralmente enquadrada no discurso público como a hipótese mais amigável aos interesses corporativos, uma vez que possibilita a exploração comercial dos dados para finalidades não delineadas de modo específico na lei, como o direcionamento de publicidade direcionada, por exemplo. O consentimento do titular, alternativa usualmente enfatizada por ativistas da privacidade, é considerado muito menos conveniente, pois requer manifestação positiva, informada e inequívoca do titular, além de estar sujeito à revogação posterior. Assim, quando da necessidade de se definir qual hipótese justificará o tratamento, o legítimo interesse é bastante valorizado pela iniciativa privada.

O caso do legítimo interesse é ilustrativo da relação que entendo existir aqui entre capitalismo de vigilância, se tomarmos a categoria emprestada por um momento, e capitalismo regulatório: não é oposição, mas convergência. Isso porque, como sugere Cohen (2018, 2019), a tecnovigilância massiva não emerge e nem necessita emergir de um cenário de “falta de lei”, conforme insiste Zuboff (2019, p. 573). Pelo contrário: ela ativamente mobiliza e atualiza, por meio de atos de “empreendedorismo jurídico”, todo um aparato conceitual e normativo que assegura sua legitimidade formal - usualmente por meio de apelos à preservação de modelos de negócios inovadores. De fato, o exame de normas como a GDPR (e da própria LGPD, como exploro no capítulo 3) dificilmente conduziria à conclusão

de que seu efeito (e mesmo sua finalidade) é impedir a vigilância massiva e o controle comportamental, mas tão somente compatibilizá-los com o oferecimento de certas garantias individuais a seus alvos.

Além das referências expressas ao desenvolvimento e ao progresso econômico e à inovação como princípios e finalidades basilares das duas normas (GDPR, considerando 2; LGPD, Art. 2, V e VI), a figura jurídica do legítimo interesse do controlador, partilhada por ambas, opera fundamentalmente como um mecanismo de legitimação formal do tratamento de dados que não é realizado nem mediante o consentimento do titular, nem com fundamento em outra base legítima (cumprimento de obrigação legal, por exemplo). Daí a tendência, constatada astutamente pela própria Zuboff (2019, p. 574) dos capitalistas de vigilância verem o instituto jurídico em questão com simpatia na medida em que este abriga o potencial para garantir a continuidade de suas atividades.

O que sua análise não assimila é que a realização dessa capacidade está longe de significar que a norma em questão falharia em cumprir seu objetivo, que é, conforme seus próprios considerandos afirmam, **tanto** fornecer segurança jurídica aos controladores de dados envolvidos em modelos de negócios inovadores - formalizando ainda mais a vigilância massiva - **quanto** assegurar a observância desses entes a certos padrões de segurança da informação, transparência e prevenção contra danos decorrentes de abusos específicos (vazamentos, acesso indevido por terceiros, etc). Em síntese, não há maior oposição entre as práticas de vigilância e modulação comportamental massiva descritas por Zuboff e a defesa da privacidade pela ação regulatória do que há entre o neoliberalismo e a expansão regulatória contemporânea.

O avanço das leis de proteção de dados não reflete simplesmente o fortalecimento de uma vontade política de oposição ao avanço das Big Techs sobre a democracia. No mínimo, esse é o aspecto mais superficial do fenômeno. Trata-se, antes, da expressão necessária de um capitalismo baseado no rearranjo das relações entre Estado e iniciativa privada em favor da naturalização do controle privado sobre certos setores e do enquadramento dos impactos nocivos desse controle como meras externalidades a serem geridas através da regulação. Esvaziada a função provedora do Estado, resta regular, de preferência através de uma agência independente. Jordana e Levi-Faur (2005, p. 102-103, trad. livre) resumem a penetração dessa lógica no imaginário dos formuladores de políticas: “atualmente, acredita-se

amplamente que o modo ‘apropriado’¹⁷ de se governar certos setores econômicos e de se limitar alguns riscos sociais é através da criação de autoridades reguladoras autônomas”.

Esse conjunto de ressalvas quanto à eficácia descritiva do conceito de capitalismo de vigilância não significa que este não tenha um papel importante a cumprir em nosso momento atual. Negá-lo pura e simplesmente equivaleria a não compreender que a teoria é também, ainda que esteja longe de ser somente isso, política por outros meios. Quando leio a reiteração do ineditismo da nova ordem no trabalho de Zuboff, me recordo da justificativa dada por Strathern (1999, p.p 172- 173, ênfase minha) a respeito da abordagem ineditista em seu próprio trabalho sobre novas tecnologias reprodutivas:

Você perguntou no começo desta entrevista sobre decisões teóricas: eis aqui uma decisão teórica. E uma decisão teórica de que me tornei consciente no contexto do estudo das novas tecnologias reprodutivas, porque, nesse caso, há muita gente que diz: vejam, não há nada de novo nessas coisas, sempre fizemos isso, apenas as técnicas mudaram. E há gente que diz, ao contrário: oh, meu Deus, o mundo vai acabar, é um cataclisma. Bem, tomei a decisão teórica de pertencer a este segundo partido. Primeiro, porque acho que ele é mais interessante, é mais estimulante, dá mais o que pensar. Segundo, e mais seriamente, por motivos políticos, pois a primeira reação que não há nada de novo nas novas tecnologias, que sempre estivemos a fazer isso- deriva de uma ética profundamente conservadora, que na verdade encoraja as práticas mais radicais, já que as legitima mediante o argumento de que se pode fazer qualquer coisa, pois não se estará fazendo nada de novo. **A segunda reação, aquela que diz: oh, meu Deus, o mundo está acabando, ela é obviamente absurda nesses termos, mas ao mesmo tempo ela está dizendo: esperem um minuto, paremos para pensar, o que estamos fazendo? É esta reação de dar uma parada para pensar e dizer: o que está acontecendo aqui?**
- É esta que prefiro.

A aplicação desse raciocínio ao conceito de capitalismo de vigilância me faz recordar a caracterização apresentada por Aristóteles (Ret. II, 20, 1393a-1394a) sobre a fábula enquanto gênero artístico especialmente adequado à persuasão política. O brilhantismo da fábula residiria em sua estrutura, que articula um segmento narrativo ficcional a um segmento moral pedagógico. Enquanto a narrativa opera por meio de alegoria sem correlação ao fato

¹⁷ Os autores empregam o termo em referência à noção de *logic of appropriateness* (cf. MARCH; OLSEN, 2008), segundo a qual a tomada de decisão política seria direcionada pelas percepções dos tomadores de decisão em relação ao que seria socialmente adequado, legítimo, natural e esperado em uma dada situação, por oposição a uma racionalidade utilitarista e consequencialista.

histórico, sua interpretação é sempre orientada pela verdade normativa que se pretende comunicar. A fábula pretende sempre responder a uma pergunta (que fazer?) e o valor da resposta é absolutamente independente das virtudes descritivas do exemplo dado.

Sob essa ótica, a potência do conceito de capitalismo de vigilância reside em sua eficácia persuasiva quanto à sensibilidade política, econômica e cultural das transformações sociotécnicas engendradas pela vigilância massiva. Podemos, portanto, distinguir os méritos epistemológicos da narrativa histórica e sociológica associada à tese do capitalismo de vigilância da conclusão normativa apresentada por Zuboff, que conjuga esforços regulatórios voltados a limitar o poder de seus expoentes a uma mudança cultural mais ampla de reconhecimento da profundidade dos seus riscos e problemas. Apesar das limitações teóricas e empíricas do conceito, a solução representa parte de um caminho importante no enfrentamento aos danos causados pela ordem vigilante contemporânea - qualquer que seja o nome que dado a ela.

CAPÍTULO 2 - DA DITADURA MILITAR AO MARCO CIVIL DA INTERNET: ANTECEDENTES DA PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS NO BRASIL

1. O projeto RENAPE e os PLs 4365/1977 e 1796/1980

O debate legislativo nacional sobre a relação entre dados pessoais e direitos fundamentais antecede em muitas décadas as propostas de uma lei geral de proteção de dados. Conforme Vianna (2014), é possível rastrear historicamente a discussão da matéria no nível federal, pelo menos, até o Projeto de Lei nº 353/1955, apresentado pelo governo JK, cujas previsões incluíam a criação de um número de registro civil único e de uma comissão responsável por sua manutenção. O número proposto seria utilizado como um identificador transversal de individualização dos cidadãos para uma miríade de fins, entre eles a prestação de serviços sociais e os controles eleitoral e penal. Na ocasião, o projeto suscitou críticas quanto à redução do cidadão a um identificador numérico gerar impactos negativos sobre o direito ao uso do nome e, por conseguinte, à personalidade e à dignidade da pessoa humana, e acabou subsequentemente arquivado.

As preocupações sobre a criação de um registro civil comum foram impulsionadas durante o período da ditadura militar, quando se associaram ao desenvolvimento de um aparelho heterodoxo destinado à detecção e supressão de atividades consideradas suspeitas pelo regime (MAGALHÃES, 1997). O principal esforço nesse sentido foi o projeto do Registro Nacional de Pessoas Naturais (RENAPE), coordenado pelo brigadeiro Eneu Garcez dos Reis sob o comando do ministro da Justiça Alfredo Buzaid. O sistema era permeado por promessas de segurança e comodidade no acesso a serviços pelos cidadãos, bem como de ganhos de eficiência e celeridade na atuação estatal. Representantes do regime dedicavam-se a enquadrá-lo como impessoal e não voltado a quaisquer atividades repressivas, muito embora reconhecessem que suas informações poderiam ser emprestadas às instituições policiais quando necessário (VIANNA, 2014, p. 1457).

Diferentemente do PL nº 353/1955, o RENAPE avançou sem debate aberto na imprensa ou no legislativo durante a primeira metade da década, sendo examinado principalmente no âmbito de comissões e grupos de trabalho interministeriais. A partir de 1976, contudo, com a publicação de um relatório assinado por Garcez sobre o tema e a apresentação oficial da proposta como projeto de lei considerado prioritário pela Presidência, o tema tornou-se o foco de maior escrutínio público, atraindo críticas da imprensa e de

figuras públicas renomadas no campo acadêmico, como o então presidente do Conselho Federal da OAB, Raymundo Faoro, a socióloga Maria Tereza de Oliveira e o representante da Associação dos Profissionais de Processamento de Dados, Euclides Tenório Jr. (ibid., p. 1463-1465).

As manifestações críticas desses especialistas por vezes se davam através de espaços nos quais seu discurso restava legitimado enquanto intervenções de ordem técnica. Era o caso do boletim informativo da Comissão de Coordenação das Atividades de Processamento Eletrônico (CAPRE), órgão então responsável pelo controle de importações e aquisições estatais sobre ativos computacionais, onde o engenheiro Ricardo Saur fizera publicar um artigo enfatizando tacitamente as lacunas garantistas do Renape a partir de uma análise da lei sueca de proteção de dados de 1973. Abordagem similar foi dada por Maria Tereza de Oliveira em publicação na revista *Dados e Ideias*, inaugurada pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO) em 1975: ao comparar o RENAPE aos debates emergentes sobre privacidade informacional nos contextos europeu e estadunidense, argumentou que seria uma anomalia internacional caso o Brasil levasse o empreendimento a cabo sem mecanismos robustos de proteção legal à privacidade e sem debate amplo sobre os ônus sociais do projeto.

Somavam-se ainda críticas de ordem computacional quanto às dificuldades logísticas de se integrar tantos bancos de dados diferentes e às limitações operacionais da consulta às bases de dados da época, que poderiam inviabilizar o uso fático do sistema em tempo hábil (ibid. p. 1468-1469). Todos esses esforços de resistência cívica ao RENAPE, sobretudo no SERPRO - onde a oposição à iniciativa era crescente - dificultaram seu avanço público e ocasionaram reações na forma de projetos de lei voltados a proteger os cidadãos contra o uso indevido de seus dados (ibid., p. 1466). Em meio a tais pressões, o governo Geisel arquivou o projeto em 1978, mediante “dúvidas de ordem técnica e política” (ibid. p. 1469) sobre seus impactos, riscos e efetividade.

A tramitação do RENAPE evidencia a enorme influência da expertise nos processos deliberativos modernos, nos quais tanto o conteúdo dos discursos técnico-científicos quanto a própria demarcação das fronteiras entre técnica e política se tornam parte fundamental das disputas de forças (cf. GIERYN, 1983; JASANOFF, 1987; HARAWAY, 1991; LATOUR, 2013). Ao veicular suas críticas ao projeto por meio de espaços e linguagens legitimados enquanto dotados de um caráter técnico-científico, os opositores da proposta eram capazes de desgastá-la publicamente ao passo que reduziam a margem para a politização de sua própria posição, de modo a resguardar-se parcialmente contra respostas repressivas. De maneira mais

específica, a própria estratégia discursiva acionada pelos críticos era similarmente expressiva das dinâmicas típicas dos processos de resolução de controvérsia nos contextos modernos. Em lugar de expressar uma oposição política direta ao RENAPE, os especialistas envolvidos na controvérsia por vezes se limitavam a levantar questões sobre sua eficácia, viabilidade e a juridicidade a partir de diferentes saberes disciplinares - direito, sociologia, computação, etc.

Conjugados, esses atos enunciativos operaram como uma potente máquina de produção de incerteza relativa aos riscos do projeto. E como evidenciam os estudos empíricos de autores como Nelkin (1975) e Baird (2016), o mero estabelecimento da incerteza técnico-científica sobre uma decisão por vezes é uma estratégia de deslegitimação altamente eficaz, posto que atinge diretamente a expectativa social de que a voz da expertise seja unívoca porquanto representa a própria natureza não mediada. Ao lançar dúvidas sobre uma proposta, os especialistas opositores oneram os proponentes da decisão com a demonstração conclusiva de que os riscos e lacunas foram inequivocamente sanados - uma empreitada dificultada pela participação dos próprios opositores na comunidade legitimada para avaliar tal demonstração.

O desgaste tecnopolítico do RENAPE a partir desses esforços impulsionou um debate público que resultou em dois projetos de lei. O primeiro projeto foi o PL nº 4365 de 1977, de autoria do deputado José Roberto Faria Lima (ARENA/SP). Conforme sua ementa, a proposta estabeleceria “normas de proteção da intimidade contra o uso indevido de dados arquivados em dispositivos eletrônicos de processamento de dados” (BRASIL, 1977), além de criar o chamado Registro Nacional de Banco de Dados. O registro deveria conter informações detalhadas sobre bancos de dados operados por órgãos governamentais e atores privados que realizassem serviços específicos, como venda de dados, investigação ou prestação de informações sobre crédito (art. 1º). Tais informações incluiriam finalidade do banco, localização, natureza dos dados, características técnicas do banco e dados cadastrais dos proprietários, administradores e demais envolvidos no processamento dos dados (art. 2º).

Ainda, o projeto estabelecia uma série de direitos para os titulares dos dados, como o de ser notificado por escrito em caso de alteração dos dados (art. 9º); de receber, mediante solicitação, as informações constantes no banco de dados (art. 10º), bem como seu meio de coleta e a finalidade do banco (art. 11º)¹⁸; e de recorrer administrativa ou judicialmente caso sua solicitação de correção de dados não fosse atendida (art. 12º). Também definia penas para infrações ao disposto na lei pelos administradores (art. 14º) e demais envolvidos na operação

¹⁸ Deve-se notar que o exercício desse direito seria condicionado à remuneração e restringido à ação judicial no caso de pessoas processadas pela LSN.

dos bancos (art. 15º). Ainda, atribuía à CAPRE as prerrogativas de operar o registro, autorizar o funcionamento dos bancos de dados, proteger a intimidade contra o uso indevido de dados e zelar pela aplicação da lei em questão de forma ampla (art. 16º). A abordagem centrada no controle sobre bancos de dados e usos indevidos era similar às das normas de primeira geração da Europa, e a justificativa de Faria Lima tornava evidente a influência do debate doméstico sobre o RENAPE e da emergente discussão internacional sobre a privacidade informacional:

No nosso país está despreparado, em termos de legislação, para disciplinar e controlar esse fenômeno no mundo informático que criamos. Domar o uso destas novas técnicas e inovações tecnológicas é a principal tarefa dos legisladores, neste final de década. Nesta transformação qualitativa por que passou nossa sociedade com a vivência simbiótica com as "supermáquinas", uma série de novos problemas surgiu, destacando-se a preservação dos fundamentos sobre os quais repousa a Democracia. O direito à intimidade deve ser assegurado para garantir a liberdade - essência do Homem - e, para tanto, exige que disciplinemos a utilização de computadores, em especial daqueles que tratam com informações de caráter pessoal. [...] A proteção da intimidade é reconhecida como um dos direitos humanos (Art.12 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada pela Assembléia Geral da ONU em 10.12.1948), sendo uma das principais preocupações das democracias modernas. Afinal, não é difícil perceber o risco de um controle social total do Estado sobre o cidadão, caso o computador venha a ser utilizado como instrumento de repressão. Esse é, talvez, o motivo fundamental para a recusa da ideia de um número único para identificação dos indivíduos, por parte das democracias ocidentais. Alemanha, França, Itália, Estados Unidos, Japão, Austrália e Inglaterra disseram "Não" à tese. O preço de uma otimização administrativa seria muito caro: a liberdade do cidadão e o sacrifício da Democracia. [...] Estas são as motivações que nos levaram a propor à alta consideração da Câmara dos Deputados o presente projeto-de-lei - resultado de estudos comparados que fizemos em outras legislações estrangeiras sobre o assunto. (BRASIL, 1977)

A tramitação do PL, no entanto, teve vida curta. Ao chegar à Comissão de Constituição e Justiça, a proposta foi considerada procedimentalmente inconstitucional por usurpar a competência privativa do Executivo Federal para propor projetos referentes às atribuições de órgãos públicos, bem como por gerar aumento de despesa à máquina pública

(ibid.). Assim, o primeiro projeto de uma lei especificamente atinente à proteção de dados pessoais no Brasil não se concretizou.

Três anos depois, a deputada Cristina Tavares (PMDB/PE) apresentaria o Projeto de Lei nº 2796 de 1980, destinado a assegurar “aos cidadãos acesso às informações sobre sua pessoa constantes de bancos de dados” (BRASIL, 1980), entre outras providências. O texto estabelecia um direito de acesso e contestação a informações e razões utilizadas em bancos de dados a seu respeito (art. 1º); vedava a fundamentação de decisões judiciais sobre o comportamento do cidadão em informações pessoais oriundas de bancos de dados (art. 2º); e atribuía poderes normatizadores e supervisórios sobre o tratamento automatizado de informações nominativas à Secretaria Especial de Informática - órgão complementar do Conselho de Segurança Nacional (art. 3º). Em sua justificativa, o texto similarmente evidenciava a atualidade do tema a partir de avanços recentes nas legislações de países como Alemanha, Estados Unidos, Inglaterra, Suécia e Canadá:

A questão da privacidade é, sem dúvida, a mais polêmica das questões, a que mais publicidade tem recebido e a que produziu maiores consequências legais em diversos países. A era do computador possibilitou, pelo menos potencialmente, a agregação de dados sobre indivíduos, dados esses antes dispersos em arquivos manuais. O "rastros" que uma pessoa deixa hoje de sua passagem pode ser muito mais nítido e permanente com o uso de computadores. Em consequência extensos debates públicos, alterações nas legislações vêm sendo propostas e tornadas efetivas, notadamente nos países adiantados. [...] **Verifica-se pelas providências adotadas por vários países que o problema da proteção à privacidade do indivíduo é da maior atualidade, face ao impacto que a informação computarizada causou no mundo moderno.** Se por um lado, o desenvolvimento da informática possibilitou um grande avanço no sentido da imediata recuperação de dados, por outro, constitui ameaça à intimidade do cidadão. **Nada mais oportuno que, à semelhança de outros países, legislemos no sentido de salvaguardar o direito de cada um quanto ao sigilo e à retificação dos dados sobre sua pessoa.** (BRASIL, 1980)

Assim como o PL anterior, contudo, a proposta não teve êxito na Câmara. Embora tivesse um texto substitutivo aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça, o texto acabou apensado a diversos PLs que dispunham sobre o Código Civil em 1981. Em 1984, a proposta foi por fim arquivada após sua autora solicitar a retirada da proposição (ibid.)

2. A redemocratização, os primeiros passos e as pressões externas

Os debates prévios à redemocratização não resultaram em uma lei de proteção de dados, mas lançaram as bases para que o tema fosse abordado durante o processo de redemocratização. Ao longo da década de 1980, alguns estados haviam avançado na criação de normas voltadas ao tema. No Rio de Janeiro (1984), por exemplo, a Lei Estadual 824 de 1984 garantia aos cidadãos o direito à obtenção de informações constantes em bancos de dados operantes no estado (art. 1º), além de condicionar a transferência (art. 4º) e o uso (art. 3º) dessas informações para fins distintos dos da coleta original ao consentimento do titular. Em São Paulo (1987), a matéria seria similarmente disciplinada pela Lei Estadual nº 5702 de 1987, que garantiria também o direito à retificação e exclusão de informações de qualidade deficitária ou obtidas de forma ilícita (art. 7º).

Na Constituição Federal de 1988, a questão foi retomada em diversas disposições. Embora não cite a palavra privacidade, o artigo 5º (BRASIL, 1988) proclama serem invioláveis “a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas” (inc. X), bem como o “sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas” (inc. XII). Ainda, consagrou o chamado Habeas Data (inc. LXXII), instrumento processual por meio do qual o indivíduo pode conhecer ou retificar informações a seu respeito em registros ou bancos de dados de entidades públicas - um instituto que conferiu ao país “certo pioneirismo na América Latina, ao estabelecer uma garantia constitucional específica sobre proteção de dados” (SILVA e FLÔRES, 2020, p. 9). Para Sepúlveda Pertence (1992), inobstante de seu caráter formal, esse remédio era indicativo de um direito material ao acesso e à retificação dos dados no texto constitucional.

Após os anos 1980, a matéria passou por um processo de pulverização infraconstitucional. Em lugar de uma lei geral sobre o tema, as décadas que se seguiram foram marcadas por uma profusão de instrumentos formais que o abordavam de forma tangencial e setORIZADA. Tal ferramental inclui o Código Civil de 2002, a Lei de Acesso à Informação de 2011, a Lei do Cadastro Positivo de 2011 e o Marco Civil da Internet de 2014 - normas cujo conteúdo será explorado mais à frente. Na primeira metade dos anos 1990, contudo, o protagonismo indubitável no tema seria do Código de Defesa do Consumidor (CDC).

Promulgado sob a inspiração de mecanismos de proteção de dados existentes em normas estadunidenses de defesa do consumidor (MENDES, 2014, p. 131), o art. 43 do CDC consolidou direitos de acesso (caput) e correção (§ 3º) dos dados no âmbito das relações

consumeristas. Esse artigo previu (§ 1º e § 2º) limitações temporais para a guarda dos dados e obrigações de qualidade e transparência e relativas às condições de coleta e manutenção dos arquivos. Ainda, proclamou que os bancos de dados e cadastros de consumidores são considerados públicos (§ 4º), estando sujeitos, portanto, à impetração de Habeas Data e aos limites estritamente definidos pelo ordenamento legal brasileiro (ibid.).

Ao afirmar uma série de garantias sobre os dados pessoais no domínio consumerista, a aprovação do CDC constituiu um ponto decisivo de inflexão na trajetória brasileira sobre dados pessoais. Como me foi reiterado por diversas pessoas entrevistadas, a instituição expressa de tais proteções em uma norma de envergadura transversal forneceu os incentivos legais para que as entidades voltadas ao tema se dedicassem a aprender sobre a tópica e disseminar o debate a seu respeito. Como explorarei mais a frente, durante a década de 2000 esse movimento seria liderado no governo pelo Ministério da Justiça, por meio de seu Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor, e no terceiro setor por organizações como o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC). Assim, o ecossistema de defesa do consumidor construído à luz do CDC se tornaria um dos focos estratégicos de gestão e difusão dos discursos sobre a necessidade de uma lei de proteção de dados.

Nos anos 1990, contudo, as garantias afirmadas no domínio consumerista pelo CDC não seriam seguidas por novos desenvolvimentos legislativos explicitamente voltados ao tema¹⁹. Ainda assim, o período observaria uma série de acontecimentos e processos decisivos à moldagem do ambiente regulatório brasileiro de acesso à internet, o que acabaria por influenciar significativamente os contornos sociais do debate sobre a lei de proteção de dados. O principal desses processos foi a intensificação da reforma do Estado brasileiro, um conjunto de transformações de teor privatista-liberalizante iniciado na década de 1980, porém que encontrou seu auge durante a administração de Fernando Henrique Cardoso.

As metamorfoses institucionais associadas a essa reforma incluíram a privatização de mais de cem empresas estatais entre 1991 e 2001 e a criação de mais de 10 agências reguladoras independentes no âmbito federal entre 1996 e 2005 (SILVA, 2011, pp. 17-18). A concatenação das políticas econômicas neoliberais e da proliferação de um aparato burocrático insulado nos diversos setores privatizados, sobretudo eletricidade e telecomunicações, foi parte de uma onda global de reformas regulatórias no período (cf. MAJONE, 1999; ABRANCHES, 1999; MELO, 2001; LEVI-FAUR, 2005; SILVA, 2011). A

¹⁹ Uma exceção a essa tendência foi a aprovação da Lei 9.507 de 1997, que disciplinou o rito processual do Habeas Data.

adoção generalizada do modelo no Estado brasileiro situa o Brasil como um caso exemplar de emergência do capitalismo regulatório enquanto modelo governativo.

Central à conformação do modelo de gestão da internet adotado no país seria o arranjo adotado para disciplinar as relações entre o campo regulatório das telecomunicações e a emergente internet no Brasil. Como relata Solagna (2020, p. 101), entre as primeiras medidas avançadas pelo ministério das comunicações de FHC estiveram a desestatização das telecomunicações e criação do ente regulador que se tornaria a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL). O destino da nascente internet, porém, não era evidente: contrariamente à tendência desestatizante do período, a Embratel lançara em 1994 um projeto piloto para uso comercial por linhas discadas, o que foi percebido pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) e pela Rede Nacional de Pesquisa (RNP) - organizações do terceiro setor e da comunidade científica e tecnológica que à época desfrutavam de posições proeminentes no provimento de conexão no país - como um risco a suas atividades (ibid.) e à democratização da conectividade.

A incidência ministerial realizada por representantes dessas duas instituições contribuiu para persuadir o ministério das comunicações de duas pautas que se tornariam definidoras da regulação de internet no país nas décadas seguintes. Em primeiro lugar, a internet seria um Serviço de Valor Adicionado (SVA) que se valeria dos serviços de telecomunicações, não um serviço de telecomunicação propriamente dito. Esse arranjo, garantido por meio da Portaria nº 148 do Ministério das Comunicações e da Norma nº 004/95 do Ministério da Ciência e Tecnologia e Ministério das Comunicações, situava o provimento de conexão à internet como um serviço sujeito a um regime de livre concorrência e sobre o qual a Anatel teria poderes bastante restritos. Na prática, a medida favorecia a exploração comercial da atividade no período que se seguiria.

O segundo ponto, que seria definidor do ecossistema de circulação dos discursos legitimados sobre o tema dos dados pessoais no Brasil, seria a criação de uma autoridade multissetorial dotada de uma miríade de atribuições relativas à internet no país: o Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br), instituído pela Portaria Interministerial nº 147/1995. As atribuições do comitê incluíam a gestão da atribuição de endereços IP, o registro de nomes de domínio, o acompanhamento da disponibilização de serviços de internet no país e a produção de pareceres, recomendações e estudos sobre variados temas relacionados à rede. No período que se seguiria, o CGI.br se tornaria um participante central do debate público sobre direitos humanos na esfera digital.

Na primeira metade dos anos 2000, o debate nacional sobre o tema permaneceu incipiente nas instituições. A promulgação do Código Civil em 2002 representou um marco importante para a tutela da privacidade na medida em que reiterou a inviolabilidade da vida privada e facultou ao juiz a determinação das medidas necessárias para impedir ou fazer cessar ato contrário a tal disposição (art. 21, caput). No entanto, o reconhecimento da existência de um direito à proteção de dados no novo arcabouço constitucional brasileiro permaneceu como interpretação minoritária (DONEDA, 2021, p. 46). Em 2006, o Supremo Tribunal Federal deliberou, inclusive, em sentido oposto, quando reconheceu que o sigilo tutelado pelo inc. XII do art. 5º não era o dos *dados em si*, mas o das *comunicações*, conforme a tese do doutrinador Tércio Ferraz Sampaio Jr. (1993). Segundo o entendimento da corte, uma vez que o sigilo dos dados seria resguardado tão somente na medida em que estes fossem comunicados, dados armazenados não gozariam dessa proteção constitucional (QUEIROZ e PONCE, 2020). O julgado reforçava a compreensão de que a Constituição Federal de 1988 não abrigava um direito fundamental à proteção de dados pessoais.

Na seara internacional, por outro lado, a pressão oriunda do regime de transferências internacionais adotado pela DPD começava a incidir sobre o Brasil através de fóruns internacionais dos quais o país participava. No Mercosul (2004, p.4), a discussão foi suscitada no Subgrupo de Trabalho nº 13, dedicado ao tema do comércio eletrônico, onde a Argentina - que havia aprovado sua própria lei de proteção de dados no ano 2000 - apresentou um projeto de regulamento unificado sobre proteção de dados pessoais para o bloco. Conforme Doneda (MEMÓRIA..., 2020a):

Se a gente for traçar o retrospecto [...] desse texto que agora é lei, as primeiras formulações desse texto foram feitas a partir de uma discussão que permaneceu praticamente sempre interna no grupo de trabalho do Mercosul. Porque em 2005, a Argentina [...] provocou os países a redigirem um regulamento comum do Mercosul sobre proteção de dados, o que foi bem-visto pelo Uruguai, que já estava avançando bastante com a matéria. No Paraguai, foi visto de uma forma, digamos assim, neutra. E, aparentemente, no Brasil causou um certo... não vou dizer espanto, mas um certo desconforto pelo fato do Brasil, claro, [ser] o maior país do bloco, porém não tinha uma alternativa muito clara a oferecer. Isso é: no Brasil não havia como você trabalhar com uma legislação que fosse tão horizontal e implicasse tantas mudanças em tão pouco tempo, ainda mais num foro que é, de certa forma, limitado. Você tinha que fazer com que uma questão dessa

partisse de dentro. E também não adiantava você ter uma normativa no Mercosul sem um correspondente interno.

Mendes (MEMÓRIA..., 2020b) também destaca a importância da Rede Ibero-Americana de Proteção de Dados, ente criado em 2003 sob a liderança espanhola e que congregava diversos países da ibero-américa, que desde sua formação afirmava a importância da proteção de dados pessoais como direito básico. A Declaração de Santa Cruz de La Sierra de 2003, produzida a partir da XIII Cúpula Ibero-Americana de Chefes de Estado e de Governo e assinada pelo governo brasileiro, reiterava o compromisso com uma gestão multissetorial, democrática, ampla e participativa da internet (item 44) e firmava explicitamente o comprometimento dos países com o reconhecimento da proteção de dados pessoais como um direito fundamental (item 45):

Estamos também conscientes de que a proteção de dados pessoais é um direito fundamental das pessoas e destacamos a importância das iniciativas reguladoras ibero-americanas para proteger a privacidade dos cidadãos, contidas na Declaração de Antígua, pela qual se cria a Rede Ibero-Americana de Proteção de Dados, aberta a todos os países da nossa Comunidade. (apud. DONEDA, 2021, p. 46)

O tema começa a ter alguma penetração, ainda que bastante incipiente, no setor público nacional em meados daquela década, sobretudo a partir do ecossistema de defesa do consumidor. Nesse período, destaca-se a atuação acadêmica e governamental dos juristas Laura Schertel Mendes e Danilo Doneda. Schertel havia se debruçado sobre o tema da proteção de dados em sua dissertação de mestrado na Universidade de Brasília e chefiaria a Coordenação-Geral de Assuntos Jurídicos do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor do Ministério da Justiça entre 2007 e 2011. Ela relata (MEMÓRIA..., 2020b) que a pasta por vezes se deparava com denúncias pontuais sobre vendas indevidas de bancos de dados, porém a capacitação funcional para a persecução de demandas relacionadas era deficitária. Doneda, por sua vez, se tornaria uma das principais referências na academia jurídica nacional com a publicação de sua obra “Da privacidade à proteção dos dados pessoais” em 2006, além de ter escrito diversos artigos sobre o tema. Ele seria um dos principais responsáveis pela disseminação nacional dos padrões regulatórios europeus enquanto ideais norteadores do que se deveria buscar na normatização da matéria.

Entre 2005 e 2008, o tema avançou paulatinamente no governo. Um marco foi a realização do I Seminário Internacional sobre Proteção de Dados Pessoais pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior com o apoio do Ministério da Justiça, que congregou presidentes das APDs argentina, espanhola e italiana para interlocução com acadêmicos e servidores brasileiros (DONEDA. 2021, p. 49). Progressões tímidas também foram verificadas no nível normativo infralegal, com destaque para a incorporação do princípio da finalidade a três atos administrativos exarados pela Presidência da República (MENDES, 2014, p.141-142) na segunda metade da década: a regulamentação do CadÚnico (Decreto n. 6.135/2007, art. 8º), o decreto do Serviço de Atendimento ao Consumidor (Decreto n. 6.523/2008, art. 11, caput) e a normativa do Censo Anual da Educação (Decreto n. 6.425/2008, art. 6º, caput). De maneira geral, contudo, o avanço do tema no legislativo foi bastante moroso.

3. Do AI-5 Digital aos Princípios para a Governança e Uso da Internet no Brasil

Se o debate sobre a construção de um ambiente regulatório de proteção de dados fundamentado em uma lógica garantista caminhava a passos lentos no setor público, o mesmo não poderia ser dito dos esforços para regular a rede pela via penal. Durante a década de 1990 e o início dos anos 2000, foram protocoladas pelo menos dez proposições legislativas voltadas à tipificação e ao combate a ilícitos envolvendo computadores, a internet ou as novas tecnologias²⁰. Algumas dessas propostas seriam capitaneadas por parlamentares altamente influentes, como o Senador Renan Calheiros (PMDB-AL), que apresentaria um projeto voltado à criminalização dos “delitos informáticos” (BRASIL, 2000) pouco após deixar o posto de Ministro da Justiça em 1999.

Embora ocasionalmente tratassem de outros temas, como a definição de regras para para o arquivamento de documentos eletrônicos (PL 2664/1996) e o estabelecimento de princípios e definições legais para a governança da rede (PL 1713/1996), o aspecto central às propostas era, indubitavelmente, sua disposição criminalizante. Num período ainda embrionário da capilarização da rede no país, as principais justificativas acionadas pelos parlamentares envolviam preocupações com usos indevidos, em especial o controle sobre a

²⁰ Cruz (2015, p. 32-33) enumera: PLS 152/1991 e PL 4102/1993 do Senador Mauricio Correa (PDT-DF); PL 1070/1995 do Deputado Ildemar Kussler (PSDB-RO); PL 1713/1996 do Deputado Cássio Cunha Lima (PMDB-PB); PL 2664/1996 do Deputado Jovair Arantes (PSDB-GO); PL 3258/1997 do Deputado Osmânio Pereira (PSDB-MG); PL 84/1999 e PLC 83/2003 do Deputado Luiz Piauhyllino (PSDB-PE); PLS 76/2000 do Senador Renan Calheiros (PMDB-AL); PL 137/2000 do Senador Leomar Quintanilha (PPB-TO)

difusão de conteúdo danoso e seu impacto sobre os mais jovens (CRUZ, 2015, p. 35; SANTARÉM, 2020, p. 70-71).

Assim, as propostas buscavam a tipificação penal de condutas tão diversas quanto a invasão a dispositivos ou documentos eletrônicos, a disseminação indevida de material pornográfico e a promoção da violência ou do uso de drogas ilegais. Tal cenário discursivo era similar ao estadunidense, onde debates sobre os conteúdos considerados nocivos, como aqueles relacionados à pirataria e à pornografia, e seus alegados efeitos sobre a juventude haviam protagonizado a discussão legislativa sobre a regulação da internet durante a década de 1990 (KLONICK, 2017, p. 1605; GILLESPIE, 2018, pp. 25-30).

Entre essas diversas propostas, o PL 84/1999, de autoria do deputado Luiz Piauhyllino (PSDB/PE), ganharia destaque ao fim da década. Seu texto foi elaborado a partir dos debates travados em uma audiência pública realizada na Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara em outubro de 1997. Na ocasião, representantes de empresas, do CGI.br e de diversos segmentos do governo debateram uma enorme variedade de temas relacionados à regulação da internet: censura, autorregulação, obtenção de provas, tipificação penal, fraudes, identificação de autores, responsabilidade de provedores, entre outros (CRUZ, 2015, p. 37; SANTARÉM, 2022, p. 40). A reação ocasionada pelo texto resultante se tornaria um marco na história das políticas de internet no Brasil:

Proposto pelo deputado Luiz Piauhyllino, para disciplinar crimes cometidos pela Internet, o projeto, que também ficou conhecido como “Lei Azeredo”, **tornou-se um divisor de águas na regulação da Internet no Brasil, quando gerou uma mobilização social sobre questões de Internet sem precedentes no país.** É interessante notar que esse projeto não foi o primeiro nem o único a prever a tipificação de crimes na Internet. Ao longo das duas últimas décadas, diversos Projetos de Lei foram propostos para regular condutas na Internet, vários prevendo a criação de tipos penais. [...]. O que diferenciou esse projeto dos demais – e que causou grande mobilização popular ao seu redor – foi a conjugação da criminalização excessiva de condutas tidas como cotidianas, banais ou indispensáveis à inovação na rede, com a aceleração súbita em seu processo de tramitação, impulsionado especialmente pela bandeira do combate à pedofilia e à pornografia infantil. Além de criar novos crimes para a Internet, o projeto também criava obrigações de vigilância e ampliava os poderes de investigação da polícia de forma demasiada, fato que levou alguns ativistas a denominar o projeto como “AI-5 Digital” 3, em referência ao decreto da

época da ditadura militar que suspendeu as garantias constitucionais. (CTS-FGV e CGI.br, 2012, p. 13-14)

Entre os dispositivos do texto apresentado, o artigo 22 se tornaria especialmente controverso (CRUZ, 2015, p.38; CTS-FGV e CGI.br, 2012, p. 14). Além de estabelecer aos provedores de serviços de internet o dever de guarda de registros de conexão e de acesso dos usuários por três anos (inc. I), ele os compelia a notificar secretamente às autoridades em caso de suspeita de atividade criminosa (inc. III). Além disso, alterava o Código Penal para instituir uma criminalização genérica (art. 285-A) a acessos não autorizados a sistemas informatizados, o que comprometeria condutas rotineiras e necessárias a pesquisadores e profissionais de segurança da informação.

Além de se apoiarem em um suposto anseio popular por medidas mais duras contra usos indevidos da rede, tais propostas eram defendidas sob o argumento de que era necessário harmonizar a legislação brasileira a avanços legislativos internacionais no combate à criminalidade cibernética, sobretudo a Convenção de Budapeste sobre os Crimes Cibernéticos de 2000 (PEREIRA, 2015, p. 75; SANTARÉM, 2020, p.63). Essa convenção consiste em um tratado internacional de direito penal e processual penal que estabelece uma série de tipificações penais e procedimentos de persecução a serem implementados nos ordenamentos internos por seus signatários.

Após três substitutivos, o texto foi aprovado pelo plenário da Câmara dos Deputados em novembro de 2003, sendo então remetido ao Senado, onde foi identificado como PLC 89/2003. Dois anos depois, um requerimento do Senador Renan Calheiros levou ao apensamento de duas outras propostas a essa: o PL 76/2000, sobre delitos informáticos, do próprio Calheiros e o PLS 137/2000 do Senador Leomar Quintanilha (PPB-TO), que ampliava até o triplo as penas para diversos crimes já tipificados caso a conduta envolvesse o uso de novas tecnologias. Em 2006, um novo capítulo nessa história se iniciou quando um texto substitutivo apresentado pelo Senador Eduardo Azeredo (PSDB-MG), que se tornaria o principal expoente público do projeto, foi aprovado pela Comissão de Educação do Senado. O texto criminalizava a manutenção de redes sem fio, estendia para 5 anos o período mínimo de guarda de registros de conexão e acesso (ALMEIDA, 2017, p. 22) e previa o cadastramento documental compulsório dos usuários (CRUZ, 2015, p. 41).

O substitutivo de Azeredo foi o estopim para uma mobilização inédita na história da nascente internet brasileira. O teor vigilantista, punitivista e policialesco do arranjo proposto

logo faria com que o texto recebesse a alcunha de “AI-5 Digital”²¹. Uma petição online intitulada “Manifesto em defesa da liberdade e do progresso do conhecimento na internet brasileira”, organizada contra o projeto, recebeu mais de 100 mil assinaturas em apenas 30 dias (ALMEIDA, 2017, p. 23). O advogado Ronaldo Lemos (2007), então diretor do Centro de Tecnologia e Sociedade da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro, teceu duras críticas ao texto em artigo publicado na Folha de São Paulo, no qual defendia ser necessário um marco regulatório civil da rede antes de uma legislação criminalizante. Entre 2008 e 2009, também foram realizadas manifestações de rua e “blogagens” coletivas contra o projeto (CRUZ, 2015, p. 48; SANTARÉM, 2020, p. 102-103).

A disciplina dos dados pessoais era objeto de críticas específicas por parte de grandes nomes do campo jurídico, como Doneda. Para o jurista, o texto pretendia instituir uma categoria de dados sensíveis cuja definição incluía todo dado pessoal que não fosse de teor cadastral. Essa abordagem diferia daquela consolidada no arcabouço europeu e subsequentemente difundida internacionalmente, que compreendia os dados sensíveis como um subconjunto específico de dados pessoais dotado de um nível mais elevado de proteção jurídica em razão dos riscos mais elevados implicados por seu tratamento. No caso da DPD, esses dados seriam aqueles sobre saúde, convicções políticas, religiosas ou filosóficas, filiação sindical, origem racial ou étnica e vida sexual. Ao simplesmente tornar os dados sensíveis sinônimos de dados pessoais não-cadastrais, o projeto criaria “uma normativa impossível de se harmonizar com as tendências internacionais em matéria de proteção de dados pessoais” (apud CTS-FGV e CGI.br, 2012, p. 17). Ainda, Doneda considerava que a restrição das garantias de dados pessoais aos dados sensíveis era incompatível com os padrões internacionais e deixaria os dados cadastrais desprotegidos (ibid.).

Entre os principais coletivos dedicados à oposição ao projeto, estava o movimento de software livre. Esse movimento havia surgido nos Estados Unidos durante a década de 1980, fortemente inspirado por um ideário liberal que compreendia o software livre como um mecanismo de afirmação das liberdades individuais, sobretudo a privacidade e a liberdade de expressão (COLEMAN, 2004; 2013). No Brasil, país sede do Fórum Internacional de Software Livre (FISL) desde 2000 e referência global para a comunidade, o movimento havia adquirido outro perfil, estando associado a ativistas sindicais e a movimentos sociais de

²¹ O termo seria cunhado por um jornalista que entrevistava o sociólogo Sérgio Amadeu em 2008, ano em que o Ato Institucional nº 5, instrumento que fechou o Congresso Nacional e simboliza o período mais violento e repressivo da ditadura militar brasileira, completava 40 anos. Na ocasião, Amadeu traçava um paralelo entre o paradigma de presunção geral de culpabilidade trazido pelo texto e o Estado de Exceção. Em resposta, o jovem jornalista teria dito: “Poxa, mas isso é um AI-5 Digital”. (CTS-FGV e CGI.br, 2012, p. 14)

esquerda, os quais o conectavam à luta contra a globalização neoliberal e à defesa de justiça social e independência (EVANGELISTA, 2014).

No setor privado, a proposta também era considerada extremamente polêmica. Ao impor uma série de novas responsabilidades aos provedores de serviços de internet, inclusive as de guarda de dados e de monitoramento proativo, o regime regulatório instituído pelo texto era considerado lesivo aos modelos de negócios das empresas, pois aumentaria significativamente seus custos operacionais (SOLAGNA, 2020, p. 155). Assim, grupos empresariais, como a Associação Brasileira de Provedores de Internet (ABRANET), foram aos jornais atacar o conteúdo do texto (MAIA, 2008).

Durante o primeiro semestre de 2009, muitos dos esforços de oposição ao projeto convergiram na iniciativa²² Mega Não, um blog representativo de uma mobilização heterogênea que incluía ativistas, pesquisadores, desenvolvedores e demais interessados na oposição ao vigilantismo digital representado pelo PL 89/2003 (cf. PEREIRA, 2015, p. 78; CRUZ, 2015, p. 49-50; ALMEIDA, 2017, p. 123-124;; SANTARÉM, 2020, p. 113-115). Capitaneado pelo publicitário João Carlos Caribé, o Mega Não se tornou o “agregador das diferentes iniciativas e manifestações virtuais e catalisou uma série de eventos presenciais realizados posteriormente em Porto Alegre, Belo Horizonte, São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Vitória e Campo Grande” (SANTARÉM, 2020, p. 113).

Conseqüentemente, na ocasião das mobilizações contra o AI-5 Digital, esses setores acabaram por direcionar esforços substanciais contra o texto. Em 2009, dois eventos marcaram uma virada no debate: a Campus Party, um grande evento tecnológico sediado em São Paulo no qual o projeto seria debatido em um painel de repercussões bastante negativas para seus defensores (CRUZ, 2015, p. 49) e a décima edição do FISL (SOLAGNA, SOUZA e LEAL, 2015), que contou com a participação do então presidente Lula (2009). Em sua fala, Lula abordou diretamente o tema do PL:

Depois eu vou falar da lei do Azeredo, que eu vi o pessoal com uma faixa aí pedindo para eu vetar antes de a lei ser aprovada [...] Podem ficar certos de uma coisa, companheiros, que neste governo é proibido proibir [...] O que nós fazemos neste governo é discutir.

²² A caracterização do Mega Não como um movimento é controversa na literatura analisada. Para Santarém (2020), trata-se de um movimento social organizado pela internet e cujas bandeiras principais seriam a defesa da liberdade e da privacidade na rede e a oposição ao vigilantismo digital. Para Cruz (2015, p. 50), por outro lado, essa qualificação é questionável na medida em que o Mega Não estaria “distante de organizações tradicionalmente vistas como movimentos sociais no Brasil” e que “o ‘movimento’ não possuía características típicas de um grupo organizado, apesar de representar diversos indivíduos comprometidos com uma pauta institucional bastante específica”.

É debater, é fortalecer a democracia e levá-la às suas últimas consequências [...] Essa lei que está aí, não visa corrigir o abuso da Internet. Ela, na verdade, quer fazer censura. O que nós precisamos companheiro Tarso Genro [então Ministro da Justiça], quem sabe seja mudar o Código Civil, quem sabe seja mudar qualquer coisa. O que nós precisamos é responsabilizar as pessoas que trabalham com a questão digital, com a Internet. É responsabilizar, mas não proibir ou condenar. **[O PL Azeredo] é o interesse policialesco de fazer uma lei que permite que as pessoas adentrem as casas das pessoas para saber o que as pessoas estão fazendo, até sequestrando os computadores.**

Cristalizadas pela participação de Lula no FISL, as pressões multissetoriais contra o PL favoreceram a intensificação das relações entre os diversos ativistas, jornalistas, empresários, desenvolvedores e burocratas engajados com o tema. Nos anos seguintes, esses diversos interlocutores se articulariam para a formação de redes, recursos e espaços dedicados à incidência nos temas relacionados à governança da internet no país, entre eles a proteção de dados pessoais.

4. A moldagem de um ecossistema de discussão

A agenda propositiva impulsionada pelas reações PL Azeredo teria um de seus pontos focais no CGI.br, onde o debate provocado pelo projeto favoreceu a criação dos chamados Princípios para a Governança e Uso da Internet no Brasil. Esse documento, em debate desde 2006 e publicado em 2009, consiste em um decálogo cujo conteúdo consolidou uma série de valores e crenças afirmadas pelos diferentes segmentos engajados no debate (SOLAGNA, 2020, p. 158-159). Uma dessas teses é o princípio da inimputabilidade da rede, que preconiza a restrição dos efeitos do combate a ilícitos na rede aos responsáveis finais, preservando-se os intermediários que provêm os meios. Outro exemplo seria o princípio da governança democrática e colaborativa, que afirmava o caráter multissetorial das deliberações relativas ao tema.

Dada a ameaça representada pelo projeto a esses valores, a resposta documental do comitê veio na forma de um expediente normativo capaz de reafirmá-los frente a propostas semelhantes. A legitimidade do CGI.br, entidade percebida como dotada de expertise técnica e voz multissetorial, fez desse documento um importante instrumento na afirmação de

premissas que passariam a influenciar o debate na década seguinte. A importância do direito à privacidade seria simbolizada por sua posição de destaque no primeiro princípio do decálogo, segundo o qual “o uso da Internet deve guiar-se pelos princípios de liberdade de expressão, de privacidade do indivíduo e de respeito aos direitos humanos, reconhecendo-os como fundamentais para a preservação de uma sociedade justa e democrática” (CGI.br, 2009, princípio 1).

A publicação do decálogo passou a compor um conjunto mais amplo de ações que posicionaram estrategicamente o CGI.br nos debates sobre proteção de dados pessoais e governança da internet no país nos anos seguintes. Entre essas ações, cabe destacar a realização anual do Seminário de Proteção à Privacidade e à Proteção aos Dados Pessoais, cuja primeira edição foi realizada entre 30 de setembro e 01 de outubro de 2010. Com o objetivo declarado de “fomentar o debate na sociedade brasileira” (CGI.br, 2010) sobre os temas de privacidade e proteção de dados. No ano seguinte, o comitê criaria também o Fórum da Internet no Brasil, conferência anual que congregaria representantes de organizações dos diferentes setores para debater sobre os diversos temas na agenda de governança da internet no país, incluindo regulação da rede, direitos humanos, economia digital, comércio eletrônico, digitalização do governo, etc.

Tanto o seminário quanto o fórum se tornariam importantes espaços nos quais representantes de órgãos governamentais, empresas de tecnologia, organizações do terceiro setor e acadêmicos passariam a se reunir regularmente para tratar sobre questões estratégicas e programáticas: modelos regulatórios, tendências internacionais, conjuntura legislativa nacional, princípios e valores, entre outros. Esses espaços passaram a operar como laboratórios nos quais seus participantes se dedicavam à produção, negociação, disputa pública, maturação e disseminação de narrativas tecnopolíticas relativas a seus temas de interesse. Como retomarei mais a frente, o papel do CGI.br em sua estruturação foi fundamental para que essas instâncias estivessem orientadas por diversos mecanismos formais e informais de formatação do debate em favor de resultados consensuais. Assim, os processos de composição e formatação do debate seriam essenciais para legitimar as narrativas gestadas e disseminadas nos domínios de operação desses mecanismos e espaços.

A participação de Lula no FISL fora coberta tanto pela mídia especializada internacional quanto pelos principais veículos jornalísticos do país, gerando grandes impactos sobre a conjuntura política nacional referente à regulação de internet. Conforme Solagna, Souza e Leal (2015, p. 136), o mandato dado por Lula ao Ministro da Justiça Tarso Genro representou uma abertura para que sua pasta, cuja atuação prévia na matéria era

primariamente voltada à redução dos danos do PL Azeredo, pudesse adotar uma postura mais propositiva em relação à matéria. Dessa abertura emergiram as iniciativas que culminariam na aprovação do Marco Civil da Internet e da Lei Geral de Proteção de Dados.

A fim de iniciar um debate pré-legislativo sobre uma regulação abrangente e construída de forma multissetorial sobre a governança da internet no país, a Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça e o Centro de Tecnologia e Sociedade da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro abriram uma consulta pública, que foi viabilizada através do blog CulturaDigital.br - uma iniciativa de software livre mantida pelo Ministério da Cultura e pela Casa de Cultura Digital de Porto Alegre. Com um texto base fundamentado no decálogo do CGI.br, a abertura para consulta pretendia se legitimar enquanto representação dos valores de abertura democrática e multissetorial, em contraponto ao autoritarismo associado à construção do PL Azeredo (SOLAGNA, SOUZA e LEAL, 2015, p. 137)

Entre 2010 e 2013, os debates provocados por ocasião das consultas públicas em torno do Marco Civil da Internet impactaram outros desenvolvimentos normativos. Como me foi dito por um entrevistado que trabalhava com o tema no Ministério da Justiça no período, havia uma preocupação em garantir um alinhamento conceitual entre as abordagens dadas à proteção de dados nas múltiplas propostas em discussão, incluindo também a Lei de Acesso à Informação. Assim, o emergente microsistema normativo de proteção de dados brasileiro ganhou duas novas adições em 2011: a Lei 12.414 (Lei do Cadastro Positivo) e a Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação, LAI).

Conforme Mendes (2014, p. 134-135), essas duas normas foram importantes por avançarem na consolidação de diversos conceitos e princípios de proteção de dados pessoais no arcabouço brasileiro. A Lei do Cadastro Positivo consagrou parâmetros de qualidade (art. 3º, § 1º), de acesso, correção e retificação (art. 5, II e III) e de finalidade (arts. 2º, I; 5º, VII, e 7º) para os dados pessoais com informações de adimplemento tratados para formação do histórico de crédito dos cidadãos. Essa norma enfatizou o consentimento como mecanismo para o exercício do controle sobre os dados (arts. 4º, caput; 5º, I; e 9º, caput), vedou o armazenamento de dados sensíveis e excessivos (art. 3º, § 3º), previu o direito à revisão de decisões automatizadas (art. 5º, VI) e destacou a importância da supervisão administrativa do tratamento de dados (art. 17, § 1º e § 2º).

A Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011), por seu turno, estabeleceu conceitos objetivos de “informação pessoal” (art. 4º, IV) e “tratamento de informações” (art 4º. Vº) emprestados da diretiva europeia de proteção de dados, evidenciando a influência regulatória

que o padrão europeu gradualmente adquiria no debate brasileiro. Quanto ao tratamento de informações pessoais, seu art. 31 impôs um dever geral de transparência e “respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas” (caput), além de condicionar o acesso das informações por terceiros ou sua divulgação ao consentimento ou à existência de previsão legal específica (§ 1º, II), enumerando exaustivamente hipóteses em que o consentimento poderia ser dispensado (§ 3º). Ademais, seu art. 38 (caput) atraiu a aplicação do Habeas Data para os dados contidos em bancos de dados ou registros mantidos por entidades públicas, reiterando o direito de acesso às informações pessoais.

5. O efeito Snowden e a aprovação do Marco Civil da Internet

Em junho de 2013, o ex administrador de sistemas da Agência de Segurança Nacional (*National Security Agency* - NSA) dos Estados Unidos, Edward Snowden, veio a público denunciar os programas de vigilância massiva conduzidos pela NSA a partir de parcerias com múltiplas empresas de tecnologia e órgãos de inteligência de diversos países. A partir de uma série de reportagens publicadas em jornais como *The Guardian* e *The Washington Post*, Snowden tornava público o conhecimento sobre práticas de monitoramento massificado e indiscriminado dos históricos de busca, e-mails, mensagens instantâneas e arquivos transferidos de forma privada em países inteiros. Além disso, revelava também a existência de operações de vigilância direcionadas a chefes de Estado e pessoas de interesse situadas em posições de liderança em empresas públicas e organizações internacionais.

O caso Snowden - uma das muitas nomenclaturas dadas ao conjunto de revelações e a suas repercussões políticas, econômicas e culturais - teve impactos profundos no emergente ecossistema regulatório da internet brasileiro (NOLASCO, 2014; CRUZ, 2015; SOLAGNA, SOUZA e LEAL, 2015; ALMEIDA, 2017). Uma série de matérias publicadas pelo jornal O Globo dissecava o monitoramento de e-mails e ligações de milhões de brasileiros (ALMEIDA, 2017, pp. 28-29). Uma reportagem subsequentemente exibida no programa *Fantástico*, da Rede Globo, examinava em detalhes a incidência específica da espionagem sobre as comunicações da alta cúpula do governo federal, incluindo a Presidenta Dilma Rousseff, e da Petrobras, maior empresa estatal do país (ibid.; CRUZ, 2015, pp. 92-93).

Os desdobramentos midiáticos do caso suscitaram respostas do governo federal: em reunião do Mercosul no Uruguai, Rousseff defendeu a preservação da privacidade dos cidadãos e cobrou medidas para evitar que episódios como aquele se repetissem (R7, 2013).

Durante seu discurso de abertura na 68ª Assembleia Geral das Nações Unidas, a então Presidenta teceu duras críticas à espionagem estadunidense, que considerou uma violação do direito internacional. Rousseff também defendeu “um marco civil multilateral para a governança e uso da internet e de medidas que garantam uma efetiva proteção dos dados que por ela trafegam” (BRASIL, 2013). Citou, ainda, diversos princípios orientadores presentes no Decálogo do CGI.br como diretrizes para essa governança: liberdade de expressão, privacidade e direitos humanos, neutralidade, universalidade, diversidade e governança democrática, multilateral e aberta.

No plano doméstico, o governo federal se mobilizou pela aprovação prioritária do Marco Civil da Internet, colocando o PL 2126/2011, número então atribuído à proposta, em regime de urgência constitucional²³ (CRUZ, 2015, p. 93; ALMEIDA, 2017, p. 30). Para Solagna, Souza e Leal (2015, p. 138), “o Marco Civil, do ponto de vista instrumental, não seria uma ferramenta de anteparo à espionagem da comunicação digital, mas era uma forma de dar uma resposta política rápida à situação”. Esse diagnóstico é compartilhado por Cruz (2015, pp. 92-93), para quem o conteúdo do projeto até então guardava uma relação tangencial com as principais questões tematizadas pelas denúncias de Snowden:

Mesmo requerida a sua urgência, trancada a pauta de votação e estabelecido o clima de resposta à violação da soberania nacional pela NSA, é necessário observar que o PL 2.126/2011 não continha disposições que pudessem dar estofamento a uma resposta a tais denúncias de espionagem digital internacional. O texto não tinha regras fortes a respeito do tema da proteção de dados dos cidadãos ou que endereçassem o tema da aplicação da jurisdição brasileira a empresas privadas de Internet que colaborassem com a espionagem realizada pelos EUA ou por seus aliados - temas esses que guardam relação mais direta com a retórica de resguardo da soberania nacional e de proteção dos direitos dos cidadãos utilizada pela chefe de Estado em seu discurso na ONU. Esses foram os dois temas que mais trouxeram modificações na redação do PL 2.126/2011 a partir do "efeito Snowden".

No tocante à proteção de dados pessoais, as repercussões do caso Snowden contribuíram para uma complexificação do regime pretendido pelo projeto de lei. Conforme

²³ Conforme a Constituição Federal (art. 64, §1 e ss), a Presidência da República pode solicitar a urgência para projetos de sua iniciativa. Quando isso ocorre, o Congresso fica compelido a deliberar sobre a matéria num prazo de 45 dias, sob pena de trancamento de todas as demais pautas, com exceção daquelas cujo prazo for determinado pela própria Constituição.

Cruz (2015, pp. 105-110), o episódio modificou a abordagem dada pelo governo federal à introdução de regras gerais sobre dados pessoais na norma: até então conduzida no âmbito do anteprojeto de lei de proteção de dados em processo de elaboração pelo Ministério da Justiça, a discussão foi levada de forma mais incisiva para o projeto do Marco Civil mediante pressão governamental sobre o relator da matéria, Alessandro Molon.

O resultado foi a introdução de uma série de salvaguardas adicionais na proposta: agora, os dados pessoais coletados só poderiam ser utilizados para finalidades lícitas, que justificassem sua coleta e estivessem especificadas contratualmente (art. 7º, VIII). Além disso, foram introduzidos quatro novos direitos relacionados ao tema no art. 7º: o consentimento expresso sobre a coleta, uso, armazenamento e tratamento dos dados; a exclusão definitiva dos dados mediante requerimento do titular quando do término da relação entre as partes; a publicidade e clareza das políticas de uso; e a acessibilidade, consideradas as características do usuário, nos termos da lei. Por outro lado, a intensificação do debate sobre a pauta também suscitou reações das autoridades de aplicação da lei: conforme Papp (2014, pp. 109-113), os partidos de oposição (DEM, PSDB, PPS, PTB, PROS e PP) condicionaram o voto favorável ao projeto à inserção de uma disposição de retenção compulsória dos registros de acesso a aplicações - por oposição à retenção facultativa originalmente prevista no projeto apresentado -, uma demanda levada a eles por representantes dos ministérios públicos e das polícias.

O Marco Civil da Internet foi sancionado em 23 de março de 2014, impulsionado pelo acúmulo histórico dos debates legislativos sobre o AI-5 Digital e pelo efeito Snowden. Ao estabelecer um regime de guarda de dados para provedores de internet orientado pelas ideias de privacidade e por diversos conceitos presentes no arcabouço europeu, a norma representou um dos principais avanços no arcabouço infraconstitucional brasileiro relativo ao tratamento de dados pessoais. Além disso, o processo político que nele resultou também moldaria de forma decisiva o ambiente de debate público sobre o tratamento de dados, fosse por sedimentar em lei (arts. 9º, § 1º e 24, II) o papel do CGI.br, notório defensor da aprovação de uma LGPD, nesse ecossistema, fosse por promover a formação de coalizões estratégicas em torno dessa pauta, a exemplo do grupo de organizações civis e acadêmicas que originaria a Coalizão Direitos na Rede.

CAPÍTULO 3 - O DADO PESSOAL E SUA DUPLA NATUREZA

1. A primeira consulta pública: duas lógicas em conflito

A plataforma e a estratégia de consulta pública utilizadas no debate em torno do Marco Civil da internet foram replicadas no debate sobre a legislação de proteção dos dados pessoais. Os diálogos travados na comunidade especializada sobre o decálogo favoreceram a disseminação das teses de Laura Schertel e Danilo Doneda, cuja produção acadêmica defendia a necessidade da introdução do modelo europeu no Brasil, com uma normativa infraconstitucional generalista e uma autoridade independente voltada à sua implementação (ZANATTA, 2015, p. 455-456). Posicionados estrategicamente em instituições capazes de pautar esse debate, como o Ministério da Justiça e o Centro de Tecnologia e Sociedade da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro, a dupla de juristas pôde capitanear o início do debate na comunidade de especialistas e no governo.

Assim, em 30 de novembro de 2010 seria aberta uma consulta pública sobre um anteprojeto de lei geral de proteção de dados pessoais brasileira, proposta elaborada a quatro mãos por Schertel e Doneda, sob forte inspiração europeia. A proposta recebeu quase 794 contribuições de pessoas físicas e de organizações ligadas aos mais diversos segmentos (BIONI e RIELLI, 2021, p. 22). Um relatório produzido pela Associação Brasileira de Marketing de Dados (2011) compilou as contribuições das entidades que submeteram comentários sobre dispositivos específicos do anteprojeto. Esse subconjunto correspondeu às contribuições de vinte organizações, incluindo grupos acadêmicos, organizações de defesa do consumidor e empresas e associações representativas dos setores de telecomunicações, financeiro e marketing e propaganda. O quadro 1 lista as entidades autoras dessas intervenções por setor.

Quadro 1 - Atores que comentaram dispositivos específicos do APL de proteção de dados pessoais por setor (2010 - 2011).

Empresas e Associações de marketing e propaganda	Universidades e associações de pesquisa	Organizações de Defesa do Consumidor e de Direitos	Empresas de e Associações de Telecomunicações	Associações do setor financeiro

Associação Brasileira de Marketing Direto (ABEMD); Associação Brasileira das Relações Empresa Cliente (ABRAREC); Qualidade de Informação Brasil (QIBRAS); Associação Brasileira de Anunciantes (ABA); Equifax Brasil	Comissão de Informática, Internet e Tecnologia da Associação Brasileira de Direito de Informática e Telecomunicações (ABDI); Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas para o Acesso à Informação da USP (GPOPAI); Câmara Brasileira de Direito Eletrônico; Organização Transparência Hacker	Comissão de Ciência e Tecnologia da OAB/SP; Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC); Fundação Procon São Paulo; Associação Brasileira de Defesa do Consumidor (PROTESTE); Morrison & Foerster – Global Privacy Alliance (GPA)	Nokia S.A.; Associação Brasileira de Televisão por Assinatura (ABTA); Telemar Norte-Leste S.A. (“Oi”); Sindicato Nacional das Empresas de Telefonia e de Serviço Móvel Celular e Pessoal (SindiTeleBrasil)	Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF); Associação Brasileira das Empresas de Cartões de Crédito e Serviços (ABECS)
5 atores	4 atores	5 atores	4 atores	2 atores

Fonte: Adaptado de Zanatta (2015, p. 457) com base em ABEMD (2011)

Em análise desses resultados, Zanatta (2015, p. 456-462) destaca quatro conflitos programáticos que emergiram nas posições dos diferentes segmentos em relação ao tópico. Embora não sejam de forma alguma exaustivos dos inúmeros subtemas abordados no relatório, esses conflitos são especialmente relevantes na medida em que ilustram dissensos basilares entre os envolvidos no debate e, por conseguinte, permitem o exame de premissas mais amplas que os orientam.

O primeiro deles dizia respeito ao próprio conceito de dado pessoal, definido no anteprojeto como “qualquer informação relativa a uma pessoa identificada ou identificável, direta ou indiretamente, incluindo todo endereço ou número de identificação de um terminal utilizado para conexão a uma rede de computadores”. O trecho final, que incluía o endereço IP entre dados considerados pessoais, encontrou resistência do setor de telecomunicações, da

Câmara Brasileira de Comércio Eletrônico e da ABEMD, pois um mesmo IP poderia ser utilizado por mais de um indivíduo. Esse posicionamento divergiu daquele apresentado pela Proteste, que defendeu a manutenção do IP no texto para que “este código não seja utilizado de maneira abusiva” (ABEMD, 2011, p. 23). Ainda, cabe notar que a Equifax Brasil se posicionou contrariamente à inclusão de informações que permitissem a identificação indireta de pessoas no escopo dessa definição, pois traria “sensível insegurança jurídica” (ibid., p. 22). O fundamento comum às posições do setor privado era que quanto maior a abrangência do conceito, maiores seriam os custos de adequação à lei e menor a previsibilidade de sua aplicação judicial, resultando também em maiores custos relativos a litígios.

Um segundo tópico de controvérsia foi o conceito de consentimento. A previsão constante sobre o tema no APL era de que “o tratamento de dados pessoais somente pode ocorrer após o consentimento livre, expresso e informado do titular que poderá ser dado por escrito ou por outro meio que o certifique, após a notificação prévia ao titular das informações constantes no art. 11” (ibid., p. 69). Entidades do setor de marketing propuseram uma redação alternativa que eliminava a exigência do consentimento, substituindo-a pelo mero dever de comunicação “por qualquer meio que certifique a ciência do titular” (ibid., p. 70). A ABTA similarmente considerou “desnecessário o detalhamento apresentado, uma vez que inviabiliza o tratamento de dados pessoais” (ibid., p.71). O Procon São Paulo, por outro lado, não apenas reforçou “a importância de que o consentimento fornecido pelo titular dos dados seja absolutamente inequívoco e devidamente instruído” como defendeu que o tratamento também deveria ser condicionado à autorização pela autoridade responsável pela aplicação da lei (ibid., p. 72). Com preocupações semelhantes, a OAB de São Paulo argumentou por um conceito que exigisse nitidez no mecanismo de coleta e evidenciasse a finalidade do tratamento.

As disputas em torno dos conceitos de dado pessoal e de consentimento evidenciam uma tensão política elementar que emergia no debate. Por um lado, para entidades que encaravam o tema a partir de uma ótica centrada na proteção de direitos fundamentais, como Proteste, OAB/SP e Procon, havia uma tendência à defesa de mais requisitos para o tratamento e de um escopo maior de aplicação da lei, do que se esperava que resultasse um grau mais elevado de proteção jurídica dos interesses e liberdades dos titulares dos dados.

Por outro lado, uma abordagem distinta era identificável em contribuições orientadas por uma preocupação com o impacto econômico que a eventual aprovação da lei teria sobre modelos de negócios baseados no tratamento intensivo de dados. Caracterizada por marcada disposição para a defesa de conceitos mais restritivos e um conseqüente escopo menor de

aplicação da lei, essa perspectiva encontrava expoentes sobretudo num setor privado dedicado a reduzir seus custos de conformidade e assegurar a continuidade de suas atividades econômicas (ABEMD, ABRAREC, ABA, ABTA, Equifax, etc).

Um terceiro grande foco de conflito dizia respeito ao modelo regulatório a ser adotado. No texto base proposto pelo Ministério da Justiça, previa-se a existência de um Conselho Nacional de Proteção de Dados - autoridade garantidora dotada de autonomia administrativa, orçamentária e financeira que teria amplos poderes normativos, supervisivos e sancionatórios relacionados à implementação e aplicação da lei. As reações ao arranjo proposto expuseram novamente a tensão entre as ênfases garantista e desenvolvimentista na proteção de dados. O quadro 2 descreve os posicionamentos e argumentos apresentados por cada comentarista do dispositivo.

Quadro 2 - Posições sobre a criação de uma autoridade de proteção de dados

Posição	Setor	Atores	Argumentação
Contrária	Empresas e Associações de marketing e propaganda	ABEMD, ABRAREC e QIBRAS (comentário conjunto)	“Entendemos desnecessária a criação da Autoridade de Garantia em razão de já existirem órgãos e entidades com capacidade de controle, fiscalização e sanção das normas estabelecidas neste projeto lei. [...] Opinamos pela total supressão do preceito.”
	Empresas de e Associações de Telecomunicações	ABTA	“[...] entende ser desnecessária a criação de uma Autoridade de Garantia para a proteção de dados. A entidade sustenta que diversos órgãos do Estado podem cumprir esta função [...].É destacado o fato de que a criação de tal instituição significa a criação de uma estrutura extremamente custosa e complexa, com poderes regulatórios que podem até mesmo embaraçar a garantia dos direitos fundamentais previstos na Constituição”
		SindiTeleBrasil	“Apresenta sua discordância em relação à criação de uma Autoridade Garantidora, entendendo que os direitos previstos neste projeto poderão ser adequadamente resguardados pela atuação de órgãos já existentes (DPDC, MP, PROCON, etc.)”

Favorável	Organizações de Defesa do Consumidor e de Direitos	Procon	“aponta ser de suma importância que a criação do Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais seja realizada com a definição clara de sua estrutura e atribuições, a fim de que sejam eficientemente aplicados os ditames estabelecidos pelo projeto”
		Proteste	“ressalta ser fundamental que a estrutura básica e as atribuições do Conselho Nacional de Proteção aos Dados Pessoais sejam expressamente definidas no projeto. No que se refere à estrutura do Conselho, a entidade sugere que seja adotado um modelo de composição paritária, viabilizando participação direta de órgãos governamentais, empresas e demais entidades da sociedade civil, indicadas de forma democrática por cada um dos setores participantes.”
		OAB/SP	“defende que deve ser explicitada no próprio texto da lei, a estrutura da Autoridade de Garantia. Nova redação: É criado o Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais, composta e estruturada por integrantes da sociedade civil (OAB, entidades de defesa do consumidor, FIESP) e integrantes do Poder Judiciário, em condições paritárias e de igualdade [...]”.
	Universidades e associações de pesquisa	GPOPAI	“sugere a inclusão de um parágrafo único dando um caráter multistakeholder para o Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais, seguindo o modelo do Comitê Gestor da Internet”
		ABDI	“salienta ser inconveniente deixar para legislação específica posterior o estabelecimento da estrutura e atribuições da Autoridade de Garantia.”

Fonte: adaptado de Zanatta (2015, p. 460-461) com base em ABEMD (2011)

Conforme evidenciado pelo quadro 2, a criação da autoridade tornou-se um tema polarizado entre os participantes do debate. As organizações do campo empresarial adotaram

uma posição inteiramente contrária à instituição do órgão, classificando-o como supérfluo e excessivamente oneroso às contas públicas, ao passo que as entidades de defesa do consumidor e do meio acadêmico defenderam sua criação. Ainda, houve uma com atribuições e estrutura básica expressamente definidas na própria lei. tendência entre esses últimos à defesa de alguma forma de multissetorialismo na composição da autoridade, inclusive com alusão expressa ao modelo do CGI.br na contribuição do GPOPAI.

Por fim, um quarto tópico central ao debate dizia respeito à instituição de mecanismos corregulatórios para viabilizar a concretização da norma, tema do art. 45. No texto do anteprojeto, constava que entidades do setor privado poderiam elaborar códigos de boas práticas vinculativos no âmbito de suas categorias profissionais, os quais deveriam ser enviados à autoridade de proteção de dados para validação. Na ocorrência de incompatibilidade entre o conteúdo dos códigos e o das normas de proteção de dados, a autoridade poderia condicionar sua aprovação à realização de modificações sugeridas para fins de adequação legal.

Esse arranjo encontrou oposição de três das quatro entidades que os comentaram (ABEMD, 2011, p. 247-248). Para a ABTA e a ABDI, os códigos deveriam ser apenas comunicados à autoridade, afastada a competência do órgão para intervir sobre seu conteúdo. O SindiTeleBrasil reiterou sua oposição à criação de uma autoridade de proteção de dados, sugerindo que a avaliação de conformidade dos códigos fosse atribuída à autoridade setorial competente. O Procon SP, por outro lado, defendeu uma redação que explicitasse que a não realização das mudanças sugeridas pela autoridade de proteção de dados sujeitaria os responsáveis à potencial aplicação das sanções legalmente previstas.

A primeira consulta sobre o anteprojeto representou um ponto de inflexão no debate sobre proteção de dados no país. O texto elaborado por Laura e Danilo se materializou em um ponto nodal onde convergiam as pressões externas pela internalização do padrão regulatório europeu, que se alastrava globalmente, e as mobilizações domésticas em prol da privacidade e da proteção de dados pessoais em vista do AI-5 Digital. As articulações em torno das contribuições enviadas para o texto evidenciaram dissensos programáticos entre os participantes na consulta e os pontos que se tornariam centrais na disputa ao longo dos anos seguintes.

Em primeiro lugar, ficou evidenciado que havia um dissenso básico referente ao enquadramento do tema, isto é: **não havia concordância entre os diversos participantes sobre a própria necessidade de se conceber e implementar a proteção de dados pessoais como um campo regulatório dotado de lógica, terminologia e padrões normativos e**

institucionais próprios, cuja referência global incontornável era o modelo europeu. Essa disposição refratária é perceptível tanto na oposição mais geral à adesão aos conceitos advindos do arcabouço da DPD, inobstante seu acelerado processo de globalização, quanto na oposição marcada à criação de uma autoridade independente. Para as entidades contrárias à autoridade, as organizações de defesa do consumidor ou as organizações setoriais poderiam cumprir o papel desse ente, numa compreensão que resiste à emancipação conceitual da proteção de dados de outros microssistemas jurídicos, como o de defesa do consumidor ou de outros setores (financeiro, de saúde, etc). Assim, se uma eventual lei viesse a existir, ela não deveria significar a criação de todo um ecossistema novo, com autoridade garantidora e grades conceituais próprias.

Na análise dos pontos específicos, por seu turno, ficou evidente a tensão entre a ênfase desenvolvimentista, tipicamente associada a interesses empresariais e argumentos sobre a importância da inovação e do papel dos dados como um ativo na nova economia digital, e a lógica garantista, em geral correlata a uma compreensão dos dados como uma extensão da personalidade e a preocupações com os riscos representados pelo tratamento de dados para direitos fundamentais. O esforço de incidência dos partidários da primeira abordagem nos quatro temas supracitados se traduziu numa tentativa de coibir o desenvolvimento de um modelo regulatório mais protetivo, reduzindo o escopo semântico de suas definições e os requisitos de conformidade de maneira geral. Para os expoentes da segunda perspectiva, buscava-se precisamente o oposto: ampliar o perímetro regulatório capturado pelos conceitos legais e parametrizar mais minuciosamente a adequação. As questões envolvendo os conceitos de dado pessoal, consentimento, a existência de autoridade de proteção de dados e a governança dos códigos de boas práticas exemplificam essa oposição mais geral.

2. O debate legislativo se reinicia: o PL 4060/2012

Os múltiplos avanços legislativos no campo da proteção de dados culminaram na apresentação do Projeto de Lei nº 4060 de 2012 pelo deputado federal Milton Monti (PR-SP). As conexões nítidas do parlamentar com o setor de marketing se expressavam na justificativa da proposta, que destacava a participação do deputado no V Congresso Brasileiro da Indústria da Comunicação, evento promovido pela Associação Brasileira das Agências de Publicidade e pelo FORCOM – Fórum Permanente de Comunicação. Monti, que havia presidido uma

comissão sobre o tema “Pessoalização vs Privacidade” no evento, mencionava os resultados da ocasião da seguinte forma na justificativa do PL:

Debatemos com muitos especialistas dessa área, destacando aqui a participação do blogueiro Marcelo Tás, do ator Odilon Wagner, do Presidente da ABEMD Efraim Kapulski, do Advogado Vitor Morais de Andrade, do Diretor da Editora Abril Fernando Costa, além de mais de uma centena de participantes, sendo elaborado ao final e aprovado um relatório pelos participantes de Comissão, bem como a aprovação por todas as 38 entidades que compuseram o V Congresso em uma votação plenária, destacando ainda que o texto final foi aprovado por unanimidade. Procurei no presente Projeto de Lei expressar o resultado de todos os debates e observações vindas das acaloradas reflexões daquele encontro. Podemos destacar as linhas mestras das conclusões dos debates que indicaram a necessidade de um marco regulatório para disciplinar essa atividade e que o mesmo deveria ser, geral e abrangente, face às mutações permanentes em uma área de evolução tecnológica tão rápida, bem como que **as questões específicas deveriam ficar a cargo de um conselho de autorregulamentação, aos moldes do CONAR que é destaque em eficiência aqui em nosso país como também em outros países do mundo.** Não há dúvida nenhuma que o Estado deve cuidar das questões gerais, **mas é também evidente que a sociedade é refratária ao excesso de tutela por parte do Estado** e que deseja exercer na plenitude seus direitos constitucionais inclusive o de receber se quiser comunicações pelos meios disponíveis no momento. (ênfase minha)

A abordagem dada pelo projeto evidenciava uma estratégia que articulava a proatividade propositiva à defesa de um arranjo que priorizasse os interesses dos agentes regulados no setor produtivo. Em consonância às preocupações econômicas da indústria, o modelo proposto adotava conceitos mais restritivos (art. 7º), exceções bastante amplas (art. 6º) e enfatizava a autorregulação como arranjo fiscalizatório (art. 23º). Dado pessoal era definido como “qualquer informação que permita a identificação **exata e precisa** de uma pessoa determinada” (art. 7º, ênfase minha) e a responsabilidade pela “veracidade e regularidade” dos dados era atribuída ao titular (art. 8º). Os objetivos declarados da regulação eram “a proteção dos direitos básicos do consumidor, a garantia da ordem econômica e a manutenção da livre iniciativa e da liberdade de comunicação” (art. 10).

A apresentação do PL 4060/2012 significou uma retomada da discussão legislativa sobre o tema da proteção de dados pessoais em um contexto bastante distinto daquele que suscitara os projetos apresentados nas décadas de 1970 e 1980. O avanço da digitalização social e o debate público envolvendo o PL Azeredo, a LAI, a Lei do Cadastro Positivo e o Marco Civil da Internet sinalizavam uma maior receptividade e atenção do Poder Legislativo ao tema. A proposta tramitou de forma regular durante o ano de 2012, sendo encaminhada à Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informação para exame. Contudo, a trajetória do PL seria inteiramente transformada no ano seguinte em virtude de um acontecimento que ocasionaria impactos profundos sobre a governança da internet no mundo.

3. “Quando ninguém está satisfeito é porque a síntese foi alcançada”: o tabuleiro se reconfigura (2015 - 2018)

Durante o primeiro semestre de 2015, o Ministério da Justiça realizou nova consulta pública sobre o Anteprojeto de LGPD, que recebeu mais de 1800 contribuições (BIONI, 2021, p. 24) Como observa o centro de estudos InternetLab (2016) em relatório de análise sobre as contribuições nessa nova consulta, diversos dos dissensos identificados na primeira consulta persistiam: a necessidade e desenho da autoridade reguladora, o escopo e as exceções à aplicação da lei, o caráter restritivo ou expansivo do conceito de dados pessoais, o fortalecimento ou a relativização do consentimento como requisito para o tratamento, etc. Em outubro daquele mesmo ano, o Ministério gestou uma nova versão do anteprojeto a partir das contribuições recebidas, a qual se tornaria a base de um novo projeto enviado ao Congresso Nacional por Rousseff em 12 de maio de 2016, data em que o Senado autorizou a abertura de seu processo de impeachment. A submissão do projeto, que recebeu o número 5276/2016, foi um dos atos finais da então Presidenta antes de seu afastamento.

O envio do anteprojeto à Câmara deflagrou uma intensificação das mobilizações em torno de uma lei geral de proteção de dados no país. Nesse sentido, o período entre 2016 e 2018 foi marcado por três movimentações principais que convergiram para a aprovação da lei:

- O fortalecimento das mobilizações civis, lideradas pela atuação estratégica da nascente Coalizão Direitos na Rede, em favor da aprovação da lei e de uma abordagem garantista da proteção de dados, bem como o protagonismo das organizações que a compunham no debate legislativo sobre o tema;

- O reposicionamento programático do setor privado à luz de pressões internacionais e disputas internas, as quais tornariam o setor significativamente mais permeável à aprovação da lei e disposto a recentrar o debate em torno de aspectos específicos do desenho legal
- A aprovação da reforma da Lei do Cadastro Positivo e a consequente progressão das negociações políticas internas em torno do texto legislativo sob a liderança do Deputado Orlando Silva, que orientou o processo com vistas à construção multissetorial de consensos.

Examinemos cada uma dessas mudanças.

Em meados de 2016, por ocasião do VI Fórum da Internet no Brasil, em Porto Alegre (RS), nascia a Coalizão Direitos na Rede (CDR). A iniciativa congregava indivíduos e organizações civis e acadêmicas que participavam de debates comuns no campo dos direitos humanos na área digital - incluindo tópicos como ativismo digital, defesa da privacidade, defesa do consumidor e democratização das comunicações - e cujos laços haviam se estreitado em razão dos debates em torno do Marco Civil (BIONI, 2021, p.29; SOLAGNA, 2020, p. 182). Em sua “Declaração por Direitos na Rede” (CDR, 2016), documento fundante do coletivo, a CDR iniciava a campanha “Internet Sob Ataque”, destinada a ampliar o debate sobre seus temas de atuação e denunciar ameaças a eles. Entre os princípios orientadores do grupo, constava (ênfase minha):

Proteção da privacidade e dos dados pessoais, **visando à aprovação de uma lei de proteção de dados pessoais**, bem como a manutenção dos direitos estabelecidos no Marco Civil da Internet, entre outras legislações que tratam do tema. Assegurar que ninguém esteja sujeito à vigilância, interceptação de comunicações ou coleta arbitrária e ilegal de dados pessoais, nem mesmo para fins de segurança nacional.

O papel dessas organizações nas articulações relacionadas ao processo legislativo a partir de 2016 foi decisivo. Como me relatou em entrevista uma das pessoas fundadoras da CDR, a chegada do PL 5276/2016 à Câmara foi seguida por sua remessa à Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público. Ao examinarem a composição da comissão, entidades do coletivo identificaram o Deputado Federal Orlando Silva (PCdoB/SP) como um potencial interlocutor “progressista e do campo democrático-popular” e que, por conseguinte, poderia ser sensibilizado a uma abordagem garantista da matéria. Conforme uma das entrevistadas, a despeito de uma hesitação inicial manifestada pelo parlamentar em razão de

sua pouca familiaridade com a temática, Orlando Silva aceitou pedir a relatoria do projeto na comissão. Como se verá, essa abertura e a atuação do deputado para uma aproximação com a questão se tornaria decisiva para a aprovação da lei.

A fim de ampliar a influência do campo progressista no processo, Silva (MEMÓRIA..., 2020c) articulou para que os PLs 5276/2016 e 4060/2012, agora apensados, tramitassem por quatro comissões de mérito, manobra cujo efeito regimental é a criação automática de uma comissão especial. A vantagem dessa operação era centralizar e acelerar o processo, uma vez que o texto aprovado por uma comissão especial é encaminhado diretamente ao plenário da casa sem que a tramitação por cada uma das comissões de mérito seja necessária. A comissão especial foi criada em 26 de outubro de 2016, preservada a relatoria da matéria com Orlando Silva e com a designação da deputada Bruna Furlan, uma interlocutora histórica de Silva, como sua presidente.

Ao longo de 2017, os enfrentamentos relacionados ao processo legislativo ocorreram simultaneamente em múltiplas arenas. No ambiente legislativo, a comissão especial realizou 11 audiências públicas temáticas e 2 seminários internacionais dedicados a discutir de forma aprofundada cada aspecto da lei. Assim, representantes da CDR se mobilizaram para a participação em múltiplas audiências e para a defesa coordenada de posições garantistas: valorização do consentimento, defesa de conceitos mais expansivos, exigência de uma autoridade reguladora, etc. Além disso, o grupo realizou ações de comunicação destinadas a sensibilizar e educar os parlamentares e o público mais geral quanto à importância da aprovação de uma legislação. A principal dessas ações foi o lançamento de uma nova campanha intitulada “Seus Dados São Você” e lançada em novembro de 2017 por ocasião do VII Fórum da Internet no Brasil (FIB).

Intitulada “*Seus dados são você: por que o Brasil precisa de uma lei de proteção de dados pessoais*”, a mesa de lançamento da campanha trazia representantes da academia, do terceiro setor, dos grupos empresariais e do governo para discutir aspectos específicos da legislação. O vídeo de lançamento da campanha buscava conscientizar a população sobre os riscos do tratamento indevido de dados através da personagem Maria. Após informar seu CPF em uma farmácia para obter desconto na aquisição de um teste de gravidez, Maria era discriminada em um processo seletivo para uma vaga de emprego. Ainda que seu currículo fosse o mais qualificado, o entrevistado deixava de contratá-la em virtude de ter acessado seu histórico de consumo e de contas em atraso a partir de seu CPF. Ao final da cena, uma narração convidava : “o Congresso está prestes a aprovar uma lei para o uso de dados

peçoais por empresas e pelo poder público. Isso pode te proteger ou te deixar ainda mais desprotegido. Participe deste debate. Acesse: direitosnarede.org.br” (INTERVOZES, 2017).

O lançamento da campanha Seus Dados São Você representou o avanço das mobilizações em defesa de uma abordagem garantista da proteção de dados, evidenciando e contribuindo para a intensificação dos debates dentro e fora da esfera parlamentar. No nível das articulações políticas, o momento era de consolidação das redes ativistas em favor de uma abordagem centrada na tutela dos direitos dos titulares dos dados. No plano conceitual, tratava-se de reafirmar a compreensão dos dados pessoais como bens jurídicos cuja importância deriva de seu caráter de extensão da personalidade, bem como das preocupações com os riscos associados a sua utilização indevida.

No período anterior a 2016, o debate em torno de uma lei de proteção de dados era impulsionado primariamente por entidades civis e acadêmicas conectadas aos campos do ativismo digital, da defesa do consumidor, da privacidade e afins, bem como por atores governamentais receptivos a essas pautas, em especial no âmbito do Ministério da Justiça. A partir de 2016, contudo, desdobramentos internacionais e domésticos contribuíram para que a predominância do posicionamento refratário à lei no setor fosse abalada. O principal acontecimento relacionado a esse respeito foi a aprovação da GDPR em 14 de abril daquele ano pela União Europeia, com o início de sua vigência previsto para 25 de maio de 2018. Conforme exposto no capítulo anterior, o regime de transferência internacional de dados estabelecido pelo regulamento europeu impunha, na prática, uma série de barreiras comerciais aos países que não aderissem ao modelo regulatório europeu de proteção de dados. A combinação entre a eficácia direta de suas disposições e o impacto transversal de seu escopo de aplicação ampliou sensivelmente a pressão econômica sobre os países não-europeus em comparação com a DPD, sua norma predecessora.

A aprovação da GDPR se conjugava a outro instrumento bastante antigo para intensificar o incentivo internacional pela aprovação de uma lei: as Diretrizes da OCDE para a Proteção da Privacidade e dos Fluxos Transfronteiriços de Dados Pessoais (OCDE 1980). Isso porque a entrada do Brasil na OCDE está condicionada à adesão brasileira a diversos instrumentos legais estabelecidos pela organização, entre eles as referidas diretrizes. Esse documento define que os países devem implementar procedimentos e instituições legais e administrativas relativas ao tratamento dos dados pessoais, observando princípios de finalidade, qualidade, limitação do uso, segurança e abertura, bem como sanções e soluções para violações. Em 2017, a entrada do Brasil na OCDE foi situada como uma das prioridades do governo Michel Temer, que a considerava como benéfica por “promover a

competitividade e o dinamismo da economia brasileira e atrair investimentos” (BRASIL, 2017), de modo que a adesão brasileira às diretrizes de proteção de dados passou a ser percebida como alinhada aos interesses econômicos do governo.

A Agenda Legislativa da Indústria, documento produzido anualmente pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), evidencia a preocupação emergente do setor não apenas em aprovar uma lei, mas em garantir, sobretudo a partir da aprovação da GDPR, inclusive, que o eventual texto aprovado fosse compatível com os principais padrões internacionais:

A promulgação da norma europeia (GDPR) conferiu urgência à aprovação da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) [...] para evitar barreiras ao comércio internacional que envolvam transferência de dados entre as empresas brasileiras e europeias. [...] Importante destacar que a norma europeia (GDPR), aprovada no ano passado, restringe a transferência internacional de dados aos países que não tenham efetivas leis de proteção de dados pessoais. Assim, mesmo com a aprovação da LGPD, caso a norma aprovada não seja considerada compatível com a proteção exigida pelo GDPR, por não conferir independência à ANPD, não será admitida a transferência de dados do Brasil para a Europa, o que é prejudicial para o comércio internacional, a inovação e às relações internacionais. (CNI, 2019, pp., 97-98, ênfases minhas)

Esse movimento era inicialmente capitaneado pelas empresas dos setores de internet, de marketing e, de forma mais tímida, do ramo financeiro. Em setembro de 2016, associações desses segmentos se mobilizaram pela publicação de um “Manifesto sobre a futura lei de proteção de dados” (ABRANET et al., 2016)²⁴. Em lugar de uma retórica contrária à lei, o documento defendia uma norma “moderna e balanceada, que proteja os direitos do cidadão e que seja impulsionadora do desenvolvimento tecnológico e de modelos de negócios inovadores”. Seu conteúdo reforçava a abordagem desenvolvimentista e as preocupações históricas do setor com um desenho legal mais favorável a seus interesses - isto é, com escopo de aplicação mais restritivo, flexibilização de bases legais, regime de responsabilização mais ameno, etc. Uma mudança importante era a defesa explícita de uma autoridade central reguladora, modelo cujas vantagens incluiriam, conforme o documento,

²⁴ O documento era assinado pelas seguintes entidades: Associação Brasileira de Internet (Abranet), Associação Brasileira de Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação (Brasscom), Associação Nacional dos Bureaus de Crédito (ANBC), Associação Brasileira de Empresas de Software (Abes), Associação Brasileira de Marketing Direto (ABEMD) e a Associação das Empresas Brasileiras de Tecnologia da Informação (Assespro).

“consistência das interpretações, a especialização técnico-jurídica sobre o tema, a certeza regulatória e a independência necessária para atuar de modo eficaz e sopesar todos os direitos e interesses em jogo”.

Esta mudança pode ser melhor compreendida à luz do relato de uma das pessoas entrevistadas. Com forte renome no campo do direito digital e marcado envolvimento com o setor privado durante a tramitação, seu comentário evidencia a mudança de perspectiva no campo empresarial com respeito à possibilidade de uma LGPD:

Difícilmente você via o setor privado favorecendo ou inclinado positivamente a fomentar o debate de uma lei de proteção de dados. Na verdade, você tinha, no começo, um certo... Aparentava que o setor privado tinha um certo receio de que uma lei pudesse impactar seus modelos de negócios, dificultar o uso de dados, vamos dizer assim. [...] Essa mudança aconteceu praticamente lá por volta de 2016, 2017, quando nós já tínhamos um projeto de lei em ampla discussão no congresso e quando alguns setores do setor privado - a redundância é proposital aqui -, por exemplo, o setor de internet, estavam pressionando o *pushing forwards*: que seria melhor ter uma lei de proteção de dados. **Foi quando começaram a ter os discursos, dos quais eu fui vocal, inclusive, no setor privado, de que uma lei de proteção de dados poderia ser benéfica para os negócios.** Eu tive oportunidade de ir à própria Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, que reúne cerca de 43% do PIB nacional e fiz um *keynote speak* falando exatamente isso: tentando mostrar como isso poderia ser benéfico para a indústria. **Quem esteve muito à frente disso foi o setor de internet, de empresas de internet, principalmente por se tratar, na sua grande maioria, de empresas multinacionais e transnacionais que já estavam desenvolvendo robustos programas de privacidade devido à regulamentação europeia, então você poderia ter padrões internacionais que facilitariam.** E querendo ou não, quando isso é capitaneado por essas grandes empresas, elas conseguem influenciar - falando de um modo positivo - o próprio desenho da norma de forma que isso seja mais compatível com seus padrões internacionais.

Além de evidenciar os processos de mudança de racionalidade que ocorriam no modo como a regulação era enquadrada em segmentos chave do setor privado, a citação provoca uma reflexão sobre o papel da advocacia no convencimento do campo empresarial. De fato, em meados da década de 2010, houve uma intensificação do envolvimento de atores renomados conectados a escritórios de advocacia importantes. Na medida em que a

transversalidade do escopo de aplicação da legislação criava ampla demanda por conformidade, a aprovação da lei favorecia seus interesses materiais. De forma indireta, o recurso a mecanismos corregulatórios como parte da estratégia legal adotada também favorecia o mercado jurídico na medida em que criava demanda por capacitação e certificações. Uma entrevista que acompanhou o processo ligada ao campo acadêmico reflete criticamente a esse respeito:

Eu tenho para mim que o projeto de privacidade e proteção de dados como área jurídica, pelo menos a partir do lobby da advocacia e da advocacia empresarial, se deu no sentido de angariar mercado e alavancar a carreira como principal especialista, da mesma maneira que aconteceu na época do *compliance* uns dez, quinze anos atrás. Eu falo com tranquilidade: no Brasil, o pessoal viu isso como nicho de mercado, igualzinho o *compliance*. Para mim, são exatamente as mesmas pessoas que participaram ou do *front* ou do *backstage* do debate legislativo e que hoje são pessoas que lideram os maiores escritórios de advocacia, os maiores *lobbies* empresariais [...]. A questão é nicho: eles transformaram uma demanda social em um nicho de mercado.

A despeito das mobilizações nos campos advocatício, financeiro e tecnológico, as tais tendências de apoio à aprovação da legislação permaneciam, todavia, não sendo, de modo algum, consensuais no setor privado. Marcel Leonardi (MEMÓRIA..., 2020d), então diretor de políticas públicas na Google Brasil, relata a resistência que permanecia em diversos setores da iniciativa privada quanto à possibilidade de uma lei, o que se expressava em esforços para excetuá-los do escopo de aplicação do texto, sob o argumento de que sua atuação setorial era mais importante que as previsões da lei, que gerariam custos de adequação excessivos.

Assim, outro elemento que impulsionou a defesa da aprovação da norma no campo empresarial, em especial a partir do setor financeiro, dizia respeito às negociações associadas à Lei do Cadastro Positivo. Existente desde 2011, a Lei do Cadastro Positivo disciplina a formação e consulta a bancos de dados com dados de adimplemento para formação do histórico de crédito. Em sua redação original, o art. 4º dessa norma exigia o consentimento do potencial cadastrado para sua inclusão no banco de dados. Esse requisito era percebido como um entrave aos interesses das instituições financeiras, que desejavam ampliar o universo de cadastrados sem que o consentimento de cada indivíduo fosse necessário. Como relata Laura

Schertel (MEMÓRIA..., 2020e), tais movimentações em torno da aprovação enfrentavam grande resistência das entidades de defesa do consumidor:

A gente tinha essa mudança no cadastro positivo, de uma lei que exigia o *opt-in*, ou seja, que exigia o consentimento expresso do consumidor para que fosse criado o histórico de crédito daquele consumidor. Com isso a gente tinha apenas 5 milhões de consumidores nesses cadastros, nesse cadastro positivo. E o objetivo do Ministério da Fazenda era de que quase toda a população bancarizada tivesse o cadastro positivo, ou seja, 100 milhões. Ficou claro que para isso era preciso mudar a lei do cadastro positivo. Essa mudança já tinha sido tentada há algum tempo e ela nunca passava e acho que, em grande parte, a sociedade civil e [as organizações] de defesa do consumidor era sempre ou muitas vezes contrária a essa mudança - de você passar do *opt-in* pro *opt-out* no cadastro positivo - porque, em grande parte, havia uma sensação de que você não tinha um sistema de governança de dados que pudesse lidar com os riscos que advém do fato de você coletar dados positivos de 100 milhões de pessoas.

No início de 2018, as tensões envolvendo a reforma da Lei do Cadastro Positivo e os PLs de proteção de dados se intensificaram. A fim de construir as condições políticas para a aprovação da reforma, o então Presidente da Câmara, Rodrigo Maia, realizou duas reuniões com múltiplos setores envolvidos no debate. Na primeira dessas reuniões, as entidades de defesa do consumidor - representadas pelo Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor e os Procons das cidades de São Paulo e Porto Alegre adotaram a posição de condicionar a discussão da reforma à aprovação da LGPD (MEMÓRIA..., 2020f), demanda acatada pelo Presidente da Casa e pelas instituições financeiras presentes. Como descreve o entrevistado, a adesão do setor financeiro à pauta da aprovação da LGPD representou o ponto de virada que tornou a posição favorável à lei predominante no meio empresarial:

Então teve essa mudança capitaneada pelo setor de internet, mas a real mudança do setor privado se deu quando o setor financeiro entrou de cabeça. Eu também fui do setor financeiro, participei de várias discussões dentro do seio da Febraban [Federação Brasileira de Bancos], onde eu era especialista convidado pelo setor financeiro. E na Febraban, principalmente no primeiro semestre de 2018, nós tivemos um entendimento de que as alterações na lei do cadastro positivo só seriam destravadas quando nós tivéssemos uma lei geral de proteção de dados. Então o setor financeiro, que

até o momento era bem relutante, mudou a chave, mudou o discurso em prol [da lei] e influenciou, trouxe para dentro da sua zona de discussão, outros atores e nós tivemos aqui meio que uma... - qual o termo que foi utilizado à época... - *conjunção astrológica* de atores de todos os setores - privado, terceiro setor, público, academia - convergindo em prol dos benefícios de uma lei de proteção de dados.

Assim, a mudança na postura do setor privado pode ser compreendida a partir de uma *conjunção* que inclui as pressões internacionais oriundas da demanda pela adequação aos padrões legais adotados na União Europeia e na OCDE - sobretudo no setor de internet - bem como o interesse do setor financeiro em ampliar seu acesso ao histórico de crédito da população brasileira.

As tensões remanescentes dessa rodada de trabalhos foram endereçadas a partir do momento em que as negociações pela aprovação da lei do cadastro positivo deslancharam. Como relata Orlando Silva (MEMÓRIA..., 2020g), uma vez que o acordo para aprovar a LGPD e a reforma no cadastro positivo estava posto, Rodrigo Maia deu a ele um prazo de algumas semanas para consolidar um consenso capaz de assegurar a aprovação da lei. A fim de produzir esse consenso, o deputado relata ter feito mão de uma metodologia peculiar: “leitura em voz alta de todos os dispositivos do projeto, com destaques de pontos específicos do texto sobre os quais algum participante levantar uma discordância, seguida de defesa contra ou a favor do trecho destacado e votação para decidir a versão final” (BIONI, 2021, p. 33). Nas palavras de Silva (MEMÓRIA..., 2020g, ênfase minha):

O que se seguiu foi uma elaboração coletiva. De repente eu tinha gente na sociedade civil que nitidamente tinha um viés de esquerda escrevendo texto junto com um representante dos bancos que nitidamente tinha um viés de direita. [...] [Foi] um esforço muito concentrado e que ao final produziu um resultado que foi um pacto porque ninguém saiu de lá satisfeito, mas todo mundo saiu de lá reconhecendo o esforço. Então eu até brinco sempre lá que fiquei feliz porque todo mundo saiu insatisfeito. **Quando tá todo mundo insatisfeito é porque a síntese foi encontrada, porque nós não adotamos nem aderimos estritamente a um pensamento ou a outro.**

4. O Fórum da Internet no Brasil e a cosmologia multissetorial

Gostaria de dedicar algumas páginas aos sentidos do multissetorialismo a partir da experiência do VII Fórum da Internet no Brasil. Do ponto de vista deste trabalho, a relevância etnográfica desse evento foi dupla. Além do lançamento da campanha Seus Dados São Você ter sido um marco no debate em torno da lei em sentido amplo, o FIB de 2017 foi minha primeira incursão em um espaço dominado pelas convenções, jargões e símbolos que permeiam a governança da internet no Brasil. À época, eu concluía uma graduação em Antropologia na UFMG, onde uma formação acadêmica marcada por doses consideráveis de crítica pós-colonial e de pós-estruturalismo francês e uma formação política associada ao contato extensivo com movimentos estudantis haviam me tornado bastante cético quanto à institucionalidade e ao vocabulário institucionalista moderno. Assim sendo, minha reação ao assistir os painéis que compuseram o Fórum da Internet foi, em grande medida, de choque.

Essa resposta se deu em função dos modos como o Fórum da Internet no Brasil está estruturado. O FIB é realizado anualmente por iniciativa do CGI.br, sob orientação do modelo multissetorial de debates e construção de políticas públicas. Em linhas bastante gerais, o multissetorialismo (*multistakeholderism*) pode ser descrito como um ideal e um modelo orientativo dos processos de governança adotado em múltiplas áreas, sendo a governança da internet uma das principais (cf. RAYMOND e DENARDIS, 2015; ANASTACIO, 2018, pp. 28-32).

No plano normativo, esse ideal implica no elogio às virtudes da interlocução coordenada entre representantes de diferentes categorias de entidades identificadas com os sujeitos sociais atingidos pela questão em pauta, as “partes” ou “setores” afetados (*stakeholders*). Assim sendo, os espaços e debates multissetoriais são frequentemente associados a promessas de construção participativa, plural e eficiente das políticas públicas (MOOG, SPICER e BOHM, 2015), uma vez que estas refletiriam consensos construídos a partir da interação coordenada entre múltiplas vozes, saberes e perspectivas.

Na governança da internet no Brasil, a adesão declarada do CGI.br ao modelo multissetorial implica uma cosmologia social quadripartite. A sociedade é imaginada como fundamentalmente divisível em quatro setores: 1) setor público ou governamental, geralmente concebido como englobando os poderes constituídos e seus representantes; 2) setor privado ou empresarial, identificado primariamente com atores privados dotados de fins lucrativos, bem como com grupos e associações que lhes representam; 3) a comunidade científica e tecnológica, por vezes chamada de setor acadêmico, que engloba instituições públicas e privadas de pesquisa, ensino ou tecnologia de diferentes áreas do conhecimento; 4)

o terceiro setor ou sociedade civil organizada, tipicamente associado a organizações não-governamentais sem fins lucrativos, estejam elas formalmente constituídas ou não.

Como os próprios profissionais de governança da internet estão bastante cientes, contudo, esses setores não são estanques ou monolíticos: a metaforização dos setores como diferentes chapéus que alguém coloca ou retira ao circular por diferentes instâncias de representação institucional é costumeira em nossa área de trabalho. Todavia, uma vez que o imaginário multissetorial estrutura o CGI.br e o ecossistema de debate por ele capitaneado, essa ficção opera como uma potente grade simbólica que molda a produção e a circulação dos discursos. Esse ecossistema, que inclui instâncias como o Seminário de Privacidade e Proteção aos Dados Pessoais e a Escola de Governança da Internet no Brasil²⁵, corresponde a um conjunto de espaços nos quais os diferentes discursos relativos à norma podem interagir regularmente e cuja própria estruturação estimula os atores à homogeneização vocabular e à pacificação de controvérsias. Nesse sentido, espaços como o Fórum da Internet no Brasil operam como uma espécie de laboratório de gestação e difusão de narrativas legitimadas enquanto discursos dotados de qualificação técnica e participação multissetorial.

Os modos como espaços de debate moldam discursivamente os enunciados daqueles que deles participam têm sido amplamente tematizados nos estudos antropológicos contemporâneos sobre o Estado. O debate entre Asforth (1980) e Beynon (1999) sobre as audiências públicas como rituais políticos, por exemplo, ilustra a questão: para o primeiro autor, as audiências seriam parte de um teatro público de reificação do poder estatal mediante a submissão de atores mais críticos; para o segundo, as audiências figuram como espaços de disputa que podem representar instrumentos de reenquadramento do tema em debate. Por sua vez, outros autores (LEITE LOPES et al., 2006) têm destacado a instabilidade do espaço da audiência, que pode oscilar entre situações de comunicação recíproca e instâncias de negociação de relação de forças.

Mais recentemente, em uma edição especial do *Journal of the Royal Anthropological Institute* dedicada à antropologia das reuniões, Brown, Reed e Yarrow (2017) oferecem algumas chaves analíticas para a elaboração teórica das reuniões como práticas culturais. Notando que essa forma social se difundiu a partir do século XVIII enquanto tecnologia

²⁵ A Escola de Governança da Internet no Brasil é um programa de capacitação ofertado anualmente desde 2014 pelo CGI.br e pelo NIC.br. Sua principal iniciativa é um curso presencial intensivo com duração de 50 horas no qual 40 estudantes selecionados são ensinados sobre uma miríade de temas relacionados à governança da internet no país e cuja participação está condicionada a um processo seletivo de escopo nacional. Em virtude do prestígio institucional associado ao CGI.br, a participação na EGI representa um marcador simbólico tácito de status e legitimidade entre profissionais da governança da internet no país. E uma vez que o conteúdo do curso é construído de forma a reiterar os valores do CGI.br, a EGI enquanto espaço formativo opera como um mecanismo de promoção e legitimação do modelo multissetorial.

discursiva legitimada para deliberações consideradas transparentes e apropriadas, os autores evidenciam alguns atributos da prática de reunir que influenciam diretamente seus sentidos e efeitos. Reuniões comumente ocorrem de forma cíclica, têm sua duração fixada, seu conteúdo, metodologia e objetivos direcionados por materiais de apoio recebidos previamente pelos participantes. Todos esses elementos conformam expectativas prévias sobre o modo adequado como a reunião deve transcorrer e, muito embora intervenções desestabilizantes possam ocorrer (e frequentemente ocorram), tais atos tipicamente impõem riscos sociais a seus agentes, cujo comportamento pode ser objeto de reprovação pelos demais presentes. Por essas razões, as reuniões “não são meras instâncias exemplares de questões mais amplas, mas espaços chave por meio dos quais as circunstâncias sociais, políticas, temporais, espaciais e materiais são constituídas e transformadas” (ibid., p. 2, trad. livre)

No Fórum da Internet no Brasil, o formato altamente padronizado dos painéis de debate evidencia essa dinâmica. Desde 2017, a programação do evento é quase integralmente composta por mesas propostas pela própria comunidade de governança da internet. A submissão de uma proposta no sistema do fórum necessariamente demanda a presença de uma pessoa palestrante representativa de cada um dos quatro setores, uma pessoa responsável pela moderação e outra pela relatoria. Além disso, no ato da inscrição, cada participante do Fórum, incluindo os ouvintes, informa o setor ao qual estaria vinculado. A relatoria dos painéis, por sua vez, segue um modelo padronizado, sugerido pela organização do evento, que classifica os pontos discutidos em “consenso”, “dissenso” ou “ponto a aprofundar”. Essa estruturação prévia contribui para delinear as interlocuções de maneiras afeitas aos valores e promessas do modelo multissetorial.

Um exemplo disso, que pude observar em primeira mão no Fórum de 2017, foi uma audiência pública realizada no último dia do evento sobre diretrizes e recomendações para o aperfeiçoamento da estrutura de governança da internet no Brasil. A metodologia da audiência fora integralmente desenhada para replicar a lógica multissetorial. O espaço onde era realizado o evento, um grande auditório, foi dividido em quatro partes iguais, cada uma identificada com uma cor e um microfone cujo setor estava identificado com uma placa. Os participantes de cada setor foram orientados a se sentar próximos ao microfone do setor informado no momento de inscrição. Quaisquer presentes poderiam se manifestar, desde que se posicionassem atrás de seu microfone setorial, seguindo a ordem de chegada na fila, e todas as intervenções teriam um limite de três minutos cronometrados. Ao final dos três minutos, o microfone era automaticamente desligado. A ordem das intervenções era alternada

entre os quatro setores. A arquitetura espacial e metodológica, portanto, era minuciosamente desenhada para produzir uma equiparação discursiva entre os setores.

Os fóruns multissetoriais de governança da internet, muito embora não tenham mandato deliberativo, influenciam culturalmente as narrativas produzidas em torno dos temas que neles são debatidos de maneiras importantes - inclusive por meio da própria difusão da ideologia multissetorial. Essa influência se fez evidente durante a etapa legislativa do processo de construção da LGPD. Por ocasião da formação da comissão especial destinada a tratar do tema na Câmara dos Deputados, Orlando Silva e Bruna Furlan garantiram que em todas as onze audiências públicas realizadas houvesse pelo menos uma representação de cada um dos quatro setores que compõem o CGI.br. Esse esforço contribuiu para que o processo fosse legitimado enquanto “multiparticipativo e particularmente bem sucedido na extração de ‘consensos pragmáticos’ que impulsionaram sua construção, articulação e aprovação” (BIONI, 2021, p.p 16-17). Os esforços de Silva e Furlan na produção de paridade setorial nessas instâncias favoreceram o alinhamento conceitual entre os representantes das diferentes coalizões engajadas com o tema e ofereceram um ambiente dialógico para o endereçamento das controvérsias sobre aspectos específicos de seu desenho.

5. A dupla natureza do dado pessoal e a ideologia da harmonia

De fato, a compreensão da LGPD como a expressão de um consenso político positivamente valorado entre diferentes setores é frequente nas fontes etnográficas analisadas para a construção deste trabalho. Ao analisar o conteúdo dos painéis sobre a LGPD e sua ANPD no Fórum da Internet no Brasil entre 2016 e 2020 (Apêndice 01), identifiquei uma regularidade discursiva em que a necessidade da lei era tipicamente apresentada como destinada a realizar quatro finalidades: 1) resguardar os direitos dos titulares dos dados; 2) fomentar a economia digital e a inovação; 3) inserir o Brasil nos fluxos transnacionais de dados; e 4) prover segurança jurídica às interações entre titulares e agentes de tratamento.

A primeira finalidade era por vezes designada como pilar social da lei. Os expositores que a enfatizavam tipicamente destacavam os riscos representados pelos modelos de negócios baseados na coleta intensiva de dados para os direitos dos cidadãos, que teriam sua privacidade violada e ficariam sujeitos a uma série de potenciais danos. A ênfase aqui tipicamente residia nas ameaças para a liberdade de expressão, direito à não-discriminação, direitos políticos e direitos consumeristas que tal coleta de dados representava. A campanha

Seus Dados São Você cristalizava essa perspectiva ao situar explicitamente o dado como bem a ser tutelado juridicamente em razão de seu caráter de extensão da personalidade humana, bem como ao alertar para os riscos associados à coleta de dados.

A segunda finalidade, o chamado pilar econômico da lei, estava ligada às vantagens econômicas oferecidas pela exploração comercial dos dados pessoais, incluindo ganhos de eficiência, inovação e produtividade em setores tão diversos quanto saúde, agricultura e tecnologia da informação. Nessa lógica, a natureza fundamental dos dados pessoais era associada a seu potencial econômico: os dados são ativos vitais à economia, por isso devem ser regulados de modo a fomentar a realização de seu potencial produtivo. Esta finalidade era intimamente atrelada à terceira, uma vez que a inserção brasileira nas cadeias globais de dados pessoais era vista como benéfica por favorecer os fluxos comerciais entre o país e a União Europeia e a entrada brasileira na OCDE.

A análise das relações entre esses valores evidencia o modo como o processo de construção da lei era figurado entre os envolvidos no debate público a seu respeito. No nível das disputas em torno de aspectos específicos do desenho legal, os pilares social e econômico da lei quase sempre se encontravam em tensão, estando respectivamente associados às abordagens garantista e desenvolvimentista da proteção de dados. As disputas em torno do conceito de dado pessoal e do instituto do consentimento exemplificam perfeitamente a antinomia: partidários da ênfase garantista tipicamente defendiam um conceito expansivo de dado pessoal e valorizavam o consentimento como requisito indispensável de defesa dos direitos dos titulares, ao passo que seus opositores desenvolvimentistas comumente defendiam o conceito restritivo de dado pessoal e criticavam com veemência o consentimento, considerando-o como um obstáculo à inovação e aos negócios em virtude de sua escalabilidade limitada e risco de revogação posterior. O que essas disputas tornavam patente era o fato de que desenhos regulatórios provedores de mais garantias aos titulares de dados geralmente ocasionam mais deveres e, por conseguinte, custos mais elevados para o setor regulado.

No nível dos enunciados mais gerais sobre a lei e seus fins, contudo, a relação entre a defesa dos direitos dos titulares e o fomento à economia digital não era compreendida como de oposição. Pelo contrário, falava-se sobre dois pilares gêmeos e complementares, sobre uma “dupla natureza do dado pessoal”, *simultaneamente* teorizado como extensão da personalidade individual e como insumo indispensável a modelos de negócios inovadores. A LGPD protegeria o cidadão e estimularia a economia *ao mesmo tempo*. Essa expectativa de integração harmoniosa era visível sobretudo quando a quarta finalidade da LGPD era trazida

à tona: ao adicionar previsibilidade às relações entre cidadãos, empresas e órgãos públicos, a LGPD evitaria conflitos desnecessários decorrentes de insegurança jurídica.

As diferenças escalares entre os modos de figuração das relações entre os pilares econômico e social da lei - complementares no nível geral, antagônicos no nível específico - eram dirimidas a partir de apelos a um interesse multissetorial geral cuja realização demandaria na busca por um delicado equilíbrio esses respectivos pilares. Esse elogio ao equilíbrio permitia que as divergências fossem enquadradas não como instanciação local de uma antinomia valorativa mais ampla, mas como anomalias decorrentes de um desequilíbrio: o outro lado estava enfatizando demais um dos aspectos e esquecendo-se de dar a devida importância ao outro. O equilíbrio, desse modo, era mobilizado como justificativa para a necessidade de concessões regulatórias em nome do consenso e do interesse multissetorial comum. E tensões sobre aspectos específicos do desenho legal eram amenizadas a partir de elogios ao caráter democrático, participativo e multissetorial da construção da LGPD.

Importa destacar aqui as maneiras como as práticas operacionais dos diferentes envolvidos no debate produziam diferentes versões do objeto tutelado. Nesse sentido, as diferentes formas de caracterização da natureza fundamental dos dados pessoais e de sua relação com os dois pilares da regulação suscitam questões antropológicas mais amplas referentes aos processos regulatórios da segunda metade do século XX e das maneiras como estes fabricam os objetos regulados enquanto mercadorias, por um lado, e direitos, por outro.

Esse tema foi recentemente abordado no trabalho etnográfico comparativo de Andrea Ballesterio (2019) em torno da regulação da água na Costa Rica e no Brasil. Sua pesquisa investigou precisamente os modos como dispositivos heterogêneos produzem a bifurcação entre a água como direito humano e água como ativo comercial, evidenciando uma multiplicidade de processos multissituados por meio dos quais esta diferença é inscrita e materializada em espaços deliberativos e de governança: por um lado, a definição da água como direito implica intervenções regulatórias nos modos como o bem água é precificado e distribuído; por outro, sua pluralidade de usos econômicos impacta reciprocamente os modos como o direito a água é concebido e implementado. De modo crucial, sua pesquisa evidencia as maneiras como o trabalho demarcatório não apenas concretiza a diferença, mas sedimenta sua plausibilidade futura - isto é, cria condições para um futuro em que esta é material e semioticamente dada.

No campo da proteção de dados pessoais e, mais especificamente no processo de construção da LGPD, essa distinção é endereçada de forma bastante peculiar. Nas práticas de ativistas da sociedade civil e de acadêmicos, há um esforço ativo de produção dos dados

personais enquanto bens jurídicos demandantes de proteção numa ótica garantista. Os instrumentos e práticas das organizações do terceiro setor - publicações acadêmicas e pedagógicas, vídeos educativos, palestras, litígios estratégicos - são acionados como tecnologias de produção dos dados como extensão da personalidade humana, o maior exemplo disso sendo a campanha Seus Dados São Você. Nas práticas das organizações empresariais, por outro lado, o tratamento dos dados pessoais se dá tanto como condição inafastável de operação quanto como bens de elevado potencial comercial - conforme atestado na frase “dados são o novo petróleo”. Aqui, o manejo dos dados visa, em regra, fins logísticos e de extração de valor.

Nesse sentido, a diferença precede historicamente a concepção do dado como uma coisa e outra - isto é, como objeto dotado de uma dupla natureza composta por dois pilares que se integram harmoniosamente - precisamente porque esse discurso emerge como solução a um problema conjunturalmente específico: consolidar um consenso multissetorial capaz de aprovar a legislação. Assim, tanto representantes da sociedade civil quanto do campo privado aderem, nesse momento, ao discurso da complementaridade: a lei é social, mas também é econômica; o dado é insumo, mas também é extensão da pessoa. Há, em certo sentido, um processo lógico contrário aos processos de bifurcação descritos por Ballesterio com relação à água: divisão dual como ponto de partida e síntese unitária como ponto de chegada. Aqui, o trabalho demarcatório constrói as condições para a harmonia.

O melhor exemplo dessa dinâmica pode ser identificado no discurso de Ana Paula Bialer, representante da Associação das Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação e de Tecnologias Digitais (BRASSCOM), no painel de lançamento da campanha Seus Dados São Você:

A gente muitas vezes tem a sensação de que existem interesses muito desalinhados nessa discussão e **a verdade é que acho que estamos todos - a sociedade civil organizada, a sociedade empresarial, o próprio governo - procurando achar qual o denominador comum e o que seria o cenário ideal em termos de uma legislação no Brasil a respeito de proteção de dados pessoais [...].** Sem dúvida nenhuma essa proteção [dos direitos individuais] é absolutamente essencial para balizar o que nós queremos da legislação de proteção de dados pessoais, mas a gente precisa também olhar para todo o ecossistema: [...] considerar, também, a ótica dos outros agentes desse mercado - dos pequenos e grandes empreendedores que justamente estão colhendo dados para conseguir inovar, conseguir trazer

desenvolvimento econômico, trazer inclusão social, inclusão digital por meio desse trabalho - é importante. E a função de uma lei de proteção de dados é conseguir proteger a todos, é conseguir proteger aquele que coleta dados e com base nesse tratamento inova, mas para que ele faça isso com responsabilidade e garantindo que em nenhum momento sejam desrespeitados a expectativa e o direito do titular dos dados (NIC.br, 2017)

Essa perspectiva também é bastante similar à racionalidade descrita pela antropóloga Laura Nader (1994) em seu estudo seminal sobre o elogio à harmonia como técnica de pacificação. A partir de uma multiplicidade de fontes etnográficas referentes a contextos historicamente distintos, que incluíam as interações coloniais entre zapotecas e colonizadores europeus e o emprego de técnicas de conciliação nos sistemas legais estadunidense e em organizações internacionais, Nader examina o caráter coercitivo dos modelos de resolução de conflito estruturados em torno da manutenção da harmonia. Trata-se de uma ideologia fundamentada na principiologia ética cristã de estímulo à supressão das disposições hostis cuja incorporação na cultura jurídica estadunidense se deu paulatinamente a partir da década de 1970.

Nader observa que a emergência dos mecanismos de resolução alternativa de disputas esteve associada a um movimento de reação às reivindicações fundamentais por justiça social dos movimentos contestatórios dos anos 1960. No plano simbólico, tal reação aderiu a um imaginário fundamentalmente durkheimiano no qual o conflito figurava como uma espécie de patologia social, uma anomalia a ser resolvida por meio de remédios capazes de restabelecer a ordem, preferencialmente por meios pacíficos e consensuais. A autora descreve como a disseminação dessas técnicas nos EUA e em organizações internacionais contribuiu para eclipsar as questões de justiça coletiva fundamentais em favor de valores como consenso, equilíbrio e harmonia.

A ideologia da harmonia compreende o conflito político como sempre passível de superação a partir do diálogo voltado à construção de soluções comuns, que representariam o interesse geral entre os envolvidos, que passam a ser compreendidos como *stakeholders*. Na medida em que os ambientes de expressão estruturados por essa premissa oferecem espaços de manifestação a esses envolvidos, eles também operam como potentes dispositivos de pacificação ao condicionar tacitamente a manifestação à adesão a essas premissas. A busca pela harmonia é vista como sinônimo de civilidade, maturidade e boa-fé, ao passo que a sustentação do dissenso é enquadrada como irracional, irresponsável, deselegante ou maliciosa.

A análise aqui apresentada sobre os modos como o debate público em torno da lei de proteção de dados foi travado no período posterior a 2016 sugere uma adesão explícita dos atores à ideologia da harmonia em termos idênticos aos descritos por Nader. Esse movimento foi favorecido pela conexão histórica entre os espaços de diálogo sobre a lei no Brasil e o multissetorialismo enquanto sistema de valores. Como notam autores como Epstein (2011, 2012) e Hofmann (2016) em seus estudos sobre o Fórum de Governança da Internet da ONU, inspiração declarada para o Fórum da Internet no Brasil, a afirmação da pluralidade de perspectivas nos espaços multissetoriais está atrelada à imposição de restrições simbólicas sobre o discurso político legitimado nesses ambientes, entre elas a aceitação da suposição de que os interesses e perspectivas dos diversos setores são sempre, ao menos em princípio, passíveis de conciliação dialógica. E dado que os espaços multissetoriais pretendem operar como instâncias de realização das expectativas e promessas de construção colaborativa de políticas, aprendizado mútuo e diálogo construtivo, a sustentação do dissenso explícito é sutilmente desencorajada.

6. Marcadores sociais da diferença e participação social

Outro aspecto bastante relevante do processo de construção da lei diz respeito aos modos como marcadores sociais da diferença, incluindo questões de raça, gênero, sexualidade, territorialidade, entre outros marcadores importantes, se refletiram no debate público e nas interlocuções de bastidores. Esta percepção etnográfica foi se desenvolvendo na medida em que eu reconstruía os processos e entidades que o capitanearam, porém teve como ponto de inflexão uma entrevista em que o incômodo foi vocalizado de maneira contundente pela pessoa entrevistada:

Tem pouquíssimas pessoas diversas na área de privacidade e proteção de dados que não estejam única e exclusivamente em alguns lugares muito setORIZADOS da sociedade civil. Se você pegar os principais lobbies empresariais e advocatícios? Pouquíssimas pessoas diversas, pouquíssimas mesmo, principalmente pessoas negras, especificamente. [...] Para mim, [isso] está gravado na história, construindo e contribuindo diretamente para a construção de uma das áreas mais elitistas e mais excludentes do direito brasileiro. Essa é a minha percepção e eu tenho uma crítica muito forte a esse processo legislativo. [...] Quem liderava as negociações

nos bastidores e os jantares em que os acordos estavam sendo costurados eram pessoas brancas, majoritariamente homens, situadas no eixo Rio-São Paulo e em Brasília.

A fim de oferecer outros subsídios para a análise das questões suscitadas pela citação acima, busquei examinar a composição dos painéis do FIB cujo conteúdo foi objeto da análise sistemática detalhada no apêndice 1. Para fins desta análise, foram considerados como painelistas as pessoas ocupantes das posições de palestrantes e de moderadoras. A condição de relator, embora considerada como painalista para fins da organização do evento, não foi incluída na presente análise. Esta opção analítica se deu em razão do objetivo deste segmento da investigação ter por enfoque os corpos autorizados a ocupar os espaços de enunciação e consequentes lugares de poder que lhes são associados. A relatoria de um painel é implicitamente considerada como uma posição que confere menos prestígio e, por vezes, sequer dispõe de tempo de fala na organização da mesa. Ademais, em virtude das pessoas relatoras nem sempre opinarem, sua inclusão interferiria na aplicação do critério utilizado para identificação do gênero das pessoas participantes. Assim, considerando palestrantes e moderação, os 7 painéis analisados tiveram um total de 27 indivíduos, totalizando 36 participações quando considerado que 6 nomes tiveram participações repetidas entre diferentes painéis.

Na ausência de dados sobre a autodeclaração racial e referentes ao gênero das pessoas participantes, a definição de uma estratégia para indicação dessas variáveis se revelou um desafio metodológico severo. Por um lado, uma atribuição externa equivocada pode contribuir para a experiência de violência de sujeitos historicamente vulneráveis, ao apagar ou deslegitimar sua existência social e sua subjetividade. Por outro, simplesmente não realizar essa atribuição de nenhuma forma estaria a serviço da invisibilização, e consequente manutenção, de um status quo marcado por assimetrias de poder e representação existentes no contexto sob análise. É precisamente em virtude da necessidade de atribuição adequada de marcadores sociais no contexto de relações de poder desiguais que a demanda por comissões de heteroidentificação em processos seletivos que envolvem ações afirmativas tem sido crescentemente impulsionada pelo movimento negro (DIAS, 2018) e, mais recentemente, por associações representativas do movimento trans (ANTRA, 2020) - em que pese o caráter ainda controverso da medida, especialmente neste último caso. Nesse sentido, entendo inadequada a opção de simplesmente não endereçar a questão no âmbito desta pesquisa.

Ante esse cenário, a estratégia metodológica aqui adotada foi a de considerar o gênero de cada pessoa participante como equivalente àquele utilizado na flexão de gênero utilizada pelo indivíduo ao se autorreferenciar durante suas participações no painel. É necessário ressaltar que esta opção apresenta limitações importantes, posto que um indivíduo pode utilizar pronomes generificados de maneira distinta do gênero com o qual se identifica. Uma pessoa não-binária, por exemplo, não utilizaria pronomes neutros necessariamente, podendo utilizar pronomes femininos e/ou masculinos sem que isso interfira no seu gênero. Essa opção foi adotada a fim de viabilizar a análise tendo como ponto de partida as manifestações do próprio indivíduo.

A partir desse critério, constatei que 55,56% (15) dos painelistas eram do gênero masculino, ao passo que 44,44% (12) eram do feminino. Essa proximidade aparente entre os índices de participação, contudo, foi complexificada por alguns elementos: embora mulheres estivessem em menor número em relação aos homens, elas foram maioria entre as pessoas moderadoras, sendo a moderação, assim como a relatoria, tacitamente considerada como uma posição de menor prestígio relativo em relação aos palestrantes nos códigos culturais do espaço, uma vez que sua função é menos de enunciação direta e mais de apoio para os discursos das pessoas palestrantes. Isto pode sugerir que a proximidade numérica entre os percentuais de homens e mulheres não está se traduzindo efetivamente em uma paridade referente às condições de participação nos espaços de enunciação (cf. RIBEIRO et al., 2017). Além disso, entre os 6 nomes repetidos, 5 foram femininos, o que poderia sugerir que as oportunidades de participação estão comparativamente alcançando um contingente menor de mulheres que de homens. Quanto à participação de pessoas trans, travestis e não-binárias, nenhuma pessoa entre as 27 analisadas se declarou dessa forma em sua manifestação. Também não foi verificado o uso de pronomes neutros.

Quanto à identificação racial, por outro lado, o desafio resultou tanto da ausência de dados sobre autodeclaração dos sujeitos nos painéis específicos quanto da ausência de condições adequadas para a realização de um procedimento de heteroidentificação racial para os fins deste estudo - deliberação colegiada, com base nos traços fenotípicos do indivíduo, por uma comissão heterogênea. Neste sentido, não foi possível indicar a identificação de cada indivíduo a fim de apresentar dados quantitativos mais precisos. Assim sendo, a opção analítica adotada é de compartilhar a percepção, notadamente subjetiva, deste etnógrafo quanto ao conjunto de pessoas participantes nos painéis de forma agregada: houve uma esmagadora maioria de pessoas que, em meu entender, seriam inequivocamente lidas como

brancas no espaço social brasileiro, posto que seu fenótipo apresenta pele clara e traços fenotípicos associados ao continente europeu.

Quanto à origem regional, esta foi determinada com base na localização geográfica das organizações cujos painelistas estavam representando à ocasião de suas participações. Esta metodologia, contudo, apresenta a lacuna de não considerar situações de trabalho remoto, nas quais o indivíduo pode habitar uma cidade distinta da cidade que sedia sua organização. Contudo, uma vez que os painéis analisados se deram todos antes da pandemia, presume-se que o trabalho remoto era menos frequente. Além disso, a escolha da organização oferece o benefício de considerar que os recursos materiais e simbólicos de que uma organização se beneficia em virtude de sua localização geográfica podem ser direcionados a seus integrantes. Nesse sentido, verifiquei que 37% (10) dos painelistas estavam representando instituições baseadas em São Paulo e 3% instituições baseadas no Distrito Federal. Entre os demais, notava-se uma predominância do Rio de Janeiro, com 14,8% (4) e exatamente 3,7% (1) para cada um dos estados de Minas Gerais, Pará e Paraná. Dessa maneira, fica evidenciada uma concentração excessiva na tríade São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília, que totalizaram 88,8% das pessoas palestrantes, com destaque para os 74% resultantes apenas da combinação entre São Paulo e Distrito Federal.

Quanto à área de formação, esta foi aprendida a partir das mini biografias compartilhadas pelos participantes, bem como de seus currículos na Plataforma Lattes, publicamente disponível. Para fins de simplificação metodológica, considerei apenas a área de graduação, o que necessariamente carrega a lacuna de não contemplar a íntegra da formação do indivíduo, dado que muitos dos participantes possuem pós-graduações *stricto e lato sensu*, por vezes em áreas distintas da área de sua graduação. A análise evidenciou, contudo, uma enorme predominância de pessoas formadas em Direito (75%, 21). O quarto de participantes oriundos de outras áreas se dividiu entre Engenharias (10,7%, 3), Comunicação Social ou Jornalismo (7,1%, 2), Curso Superior de Tecnologia (3,6%, 1) e um caso em que a identificação não foi possível (3,6%, 1). A soma, neste caso, totalizou 28 graduações em virtude de um dos participantes ser formado tanto em Direito quanto em Engenharia.

Em que pese o universo de painéis analisados compor um conjunto bastante específico e altamente recortado de instâncias, a análise das desigualdades referentes aos marcadores analisados revela um quadro preocupante em um dos espaços de debate mais simbolicamente centrais à comunidade engajada com o tema no âmbito nacional. A predominância de sujeitos masculinos, cisgêneros, brancos, dotados de formação jurídica e

oriundos de apenas três unidades federativas implica em uma abertura bastante reduzida para a enunciação por parte de sujeitos historicamente vulneráveis.

Este cenário evidencia a continuidade histórica das relações de colonialidade que marcam a gênese do direito à privacidade concebido em termos modernos, cujo sujeito é, também, o sujeito colonial. Nesse sentido, uma lacuna política importante do projeto de participação social associado ao multissetorialismo fica visível: a preocupação com a construção de condições de paridade enunciativa entre os diferentes setores não abrange, ou pelo menos não concretiza de maneira efetiva, a inclusão de sujeitos historicamente vulneráveis no âmbito desses espaços de enunciação. Isto é, as hierarquias de raça, gênero, região, saberes e afins acabam por se perpetuar de forma transversal entre os diferentes setores, ainda que seja necessário ressaltar - como destacou a pessoa entrevistada citada nesta seção - que os esforços de diversificação no campo da proteção de dados pessoais têm sido mais pronunciados na sociedade civil organizada, quando comparada, por exemplo, à iniciativa privada.

Há, ainda, uma ponderação relevante a ser realizada quanto às hierarquias relacionadas à orientação sexual e às condições de participação de pessoas socialmente vulnerabilizadas em virtude dela. Esse marcador não foi analisado nos painéis em razão da viabilidade metodológica de sua aferição exógena à luz dos dados que me são disponíveis ser nula - isso não significa que a normatividade heterossexual não seja predominante no espaço, muito menos que a sexualidade não represente um fator hierarquizador no ambiente em questão. De fato, esta própria dificuldade de identificação decorre da existência do armário enquanto estrutura narrativa central à ontologia moderna, a qual preconiza a afirmação do binário hetero-homo a partir da afirmação do primeiro *contra* o segundo, que fica relegado à esfera da intimidade (SEDGWICK, 2007), ao passo que as práticas e identidades sexuais que não são facilmente enquadráveis nesse binário são apagadas.

A análise acima apresentada, mesmo em virtude das diferentes estratégias metodológicas adotadas para cada marcador, enfatizou as maneiras como cada uma das categorias políticas citadas está inserida no conjunto do corpo de painelistas sob exame. Apesar dessa opção permitir a visibilização destas hierarquias, é necessário destacar que tal abordagem apresenta uma lacuna importante ao não examinar de forma mais detida os modos como os entrecruzamentos entre diferentes regimes de opressão emergem e produzem efeitos no contexto do Fórum da Internet no Brasil e das políticas de governança digital em sentido mais amplo.

Me refiro aqui ao reconhecimento teórico e político, há muito denunciado pela teoria feminista negra (cf. GONZALES, 1984; DAVIS, 2016; CARNEIRO, 2019) da incompletude inerente a análises relativas a dinâmicas de desigualdade e opressão que desconsiderem os modos como os marcadores de raça, gênero, classe, entre outros, interagem para produzir efeitos específicos e indissociáveis nas realidades de mulheres negras. Por vezes condensada na noção teórica de interseccionalidade (cf. CRENSHAW, 1989; AKOTIRENE, 2018;), esta lente holística foi historicamente fundamental para oferecer uma alternativa ante às limitações teóricas e práticas que identificava nos movimentos marxista, negro e feminista: ao identificar o sujeito da luta emancipatória com uma essência identificada a partir de uma categoria específica (“o negro”, “o trabalhador”, “a mulher”), incorria-se no risco de invisibilização das experiências e contribuições oriundas dos principais sujeitos afetados pela violência capitalista e colonial: as mulheres negras.

A ótica da interseccionalidade evidencia que o gênero, a raça e os demais marcadores jamais atingem corpos abstraídos dos demais atravessamentos sociais que moldam suas interações com o ambiente - o corpo sempre tem raça, gênero, classe, orientação sexual, origem regional, localização territorial e saberes específicos. No contexto de relações desiguais permeadas por múltiplos dispositivos de violência colonial, o enfoque exclusivo em um marcador sujeito a alguma forma de dominação pode estar a serviço da reprodução de uma lógica que invisibiliza o sujeito dominante ao equipará-lo ao padrão de normalidade, universalidade, etc. A produção intelectual feminista negra tem desestabilizado esse regime de invisibilidade ao fazer da escrita uma espaço de denúncia, de reivindicação e de imaginação criativa à luz da experiência vivida - uma prática codificada na noção de escrevivência de Conceição Evaristo (2017, p. 7):

Tenho dito que tudo que escrevo, crítica, ensaio, escrita literária, toda minha criação surge marcada pela minha condição de mulher negra na sociedade brasileira. As escolhas temáticas, o vocabulário, as personagens, os modos de construção das mesmas, o enredo, nada nasce imune ao que sou, às minhas experiências, à minha vivência. Escrevo uma vivência, que pode ser ou não, a real, a vivida por mim, mas que pode se con(fundir) com a minha. (...) Escre(vendo) se. Escrevivendo-se. Escrita e vivência. Vivência como sumo da própria escrita. Escrevivência.”

Reconhecendo as enormes diferenças entre minha experiência e a de mulheres negras, mas buscando aprender e aplicar, dentro do possível, a noção de escrevivência a minha própria produção, não posso deixar de considerar as questões discutidas nesta seção enquanto um reflexo das contradições e atravessamentos que moldam minha existência. Escrevo este texto da perspectiva de um homem cisgênero e residente em Belo Horizonte há quase uma década. Também escrevo da perspectiva de um sujeito gay, nortista, que teve sua educação básica na rede pública amapaense, que modificou seu sotaque como esforço de proteção contra a xenofobia recreativa ao mudar de região e que se reconhece como alvo da racialização colonial e de suas múltiplas manifestações em violências cotidianas. Ainda, escrevo da perspectiva de um antropólogo que encontrou, e continua a localizar, na hegemonia jurídicista que atravessa a comunidade brasileira de direitos digitais, uma nítida barreira à participação efetiva de sujeitos que não dominam esse jargão.

Sob esse prisma e ante as contradições inerentes a essas experiências, entendo relevante apontar as hierarquias que continuam a permear os espaços de que participo. Isso porque a continuidade dessas hierarquias não se limita apenas à composição dos painéis de debate, mas também perpassa pelos conteúdos debatidos. Ante à carência de representação adequada de pessoas negras, indígenas, trans, nortistas, nordestinas, pessoas com deficiência, entre outras, não surpreende que os temas tratados, como evidenciou a análise apresentada no apêndice 1, sejam abordados com uma retórica universalizante e abstrata. Em geral, as menções a pautas de grupos minoritários nas mesas sob exame ficam restritas à exemplificação de riscos de uso indevido de dados pessoais para fins discriminatórios e de vieses algorítmicos.

7. A conjunção astral

As seções anteriores descreveram e analisaram as condições políticas gerais para a possibilidade de aprovação da lei em 2018. Naquele ano, contudo, duas outras contingências marcaram o processo legislativo: o escândalo de dados Facebook-Cambridge Analytica, que trouxe novo fôlego político à discussão sobre dados pessoais e sua proteção, e o avanço do PL 330/2013 no Senado, que contava com o apoio de setores do campo empresarial e do governo federal, inobstante os esforços multissetoriais pela progressão do projeto na Câmara.

7.1. O escândalo de dados Facebook-Cambridge Analytica

Em março de 2018, os jornais *The New York Times*, *The Guardian* e *Channel 4 News* iniciaram a publicação coordenada de uma série de reportagens sobre a utilização de dados pessoais de dezenas de milhões de pessoas para influenciar resultados eleitorais em diversos países (CADWALLADR e GRAHAM-HARRISON, 2018; ROSENBERG, CONFESSORE e CADWALLADR, 2018; MEREDITH, 2018). A investigação descrevia como a aplicação *This Is Your Digital Life*, um quiz de personalidade desenvolvido pelo cientista Alexander Kogan fora utilizado indevidamente para o tratamento de dados de dezenas de milhões de usuários da plataforma Facebook.

O quiz, que consistia numa sequência de perguntas destinada a montar o perfil psicológico do respondente, foi oferecido a centenas de milhares de usuários, que consentiram com a coleta de seus dados para fins exclusivamente acadêmicos e em troca de compensação financeira. Contudo, o Facebook permitiu que a aplicação obtivesse dados não apenas dos respondentes, mas também de seus amigos na plataforma, o que elevou exponencialmente o número de pessoas afetadas. Subsequentemente, essas informações foram utilizadas pela empresa britânica de consultoria política Cambridge Analytica, à qual Kogan passou a ser associado, para desenvolver propagandas políticas personalizadas com base no perfil psicológico dos usuários. As matérias denunciavam, ainda, o envolvimento da empresa nas campanhas de Donald Trump à Presidência dos Estados Unidos e nos esforços favoráveis à saída do Reino Unido da União Europeia, embora investigações posteriores tenham demonstrado a ausência de envolvimento significativo neste último caso (BBC, 2020).

No Brasil, a repercussão do caso na mídia foi notória. O Ministério Público do Distrito Federal imediatamente abriu um inquérito destinado a apurar a utilização de dados de brasileiros no escândalo (LUIZ e RODRIGUES, 2018). A deputada Bruna Furlan, presidente da comissão formada acerca dos projetos de lei relativos à proteção de dados pessoais na Câmara dos Deputados, apresentou requerimento pela realização de audiência pública sobre o caso. Em sua justificativa, ela enfatizava a conexão entre o episódio e os conteúdos tratados pelos projetos sob exame:

O sigilo e a privacidade dos dados pessoais de mais de 440.000 brasileiros foram violados no episódio, o que requer desta Comissão o exame mais detido e aprofundado do que realmente ocorreu, de como os envolvidos

estão agindo para evitar o mau uso dos dados e como esse tipo de fato pode e deve ser combatido através dos instrumentos legais que estamos ora a analisar e a construir. O importante dever desta Comissão, de votar um Projeto de Lei de Proteção de Dados Pessoais, e também a necessidade de proteção da soberania nacional e da higidez do processo eleitoral, exigem que ouçamos aqueles que estiveram envolvidos mais diretamente no notório episódio de uso indevido de dados. Ademais, é fundamental a apresentação das ações tomadas e em estudo pelas autoridades da Administração (BRASIL, 2018)

A audiência solicitada acabou por se tornar um seminário realizado no âmbito da comissão. Na ocasião (HAJE, 2018), a gerente de políticas públicas e privacidade do Facebook para o Brasil, Nathalie Gazzaneo, confirmou a violação dos dados e as centenas de milhares de brasileiros potencialmente afetados. Orlando Silva, por sua vez, aproveitou o ensejo para defender que o texto substitutivo a ser produzido pela comissão fosse votado com urgência, a fim de acelerar sua tramitação. Com o foco eleitoral da Cambridge Analytica e o momento político pré-eleitoral vivido no cenário brasileiro, o escândalo contribuiu de forma decisiva para a sensibilização dos parlamentares quanto à importância do tema da proteção de dados, favorecendo a aceleração do debate sobre uma legislação referente à matéria.

O advogado Fabricio da Mota Alves (MEMÓRIA..., 2020h), ex-assessor técnico do Senado voltado ao tema do direito digital, discorre sobre sua experiência ao tomar conhecimento do escândalo enquanto estava nos Estados Unidos e os impactos do episódio para o Brasil:

Quando surgiu esse escândalo [...], eu percebi uma oportunidade de movimentar com esse assunto de novo, que estava muito parado. E aí eu disparei algumas mensagens: conversei com o Orlando, conversei com a Bruna, conversei com o Aloysio [Nunes], conversei com o [Senador Ricardo] Ferraço. Disse: “Olha, surgiu aqui esse assunto, esse assunto aqui na sociedade americana está tendo muita comoção e ele tem uma influência direta sobre o que nós estamos fazendo no Brasil, então nós podemos aproveitar esse episódio para movimentar o projeto de lei”. E todos toparam e comecei a produzir material de lá mesmo. Sugerí ao Ferraço um requerimento de sessão temática e ele prontamente apresentou. Fiz alguns discursos para todos os parlamentares envolvidos. E de lá mesmo eu continuei assessorando e o assunto foi se movimentando aos poucos até que com a sessão temática já apresentada no plenário do Senado, o assunto

ganhou uma visibilidade maior. E no momento em que foi aprovada a sessão temática, foi aí que a coisa chamou muita atenção. E todos correram para participar e para acompanhar.

O requerimento de sessão temática apresentado pelo Senador Ricardo Ferraço ensejou uma nova etapa da discussão legislativa. Dado que uma sessão temática implica na condução de uma matéria ao plenário da casa, o assunto em pauta acaba por ganhar grande projeção política, pois deixa as comissões específicas e torna-se debatido na instância deliberativa máxima da instituição. Em 17 de abril, o Senado Federal realizou a referida sessão, deflagrando uma intensificação do debate e o que se tornaria uma corrida entre a casa em questão e a Câmara dos Deputados.

7.2. A corrida de cavalos

O segundo trimestre de 2018 foi marcado por uma aceleração inédita do debate legislativo sobre proteção de dados pessoais no país. A partir da realização da sessão temática no plenário do Senado, o tema atraiu a atenção de diversos parlamentares que ainda não haviam se debruçado a seu respeito. Na Câmara, por outro lado, a comissão especial caminhava para a conclusão de seus trabalhos, o que resultaria na apresentação de um texto substitutivo nas semanas seguintes. O cenário resultante foi o de uma competição entre as duas casas pelo pioneirismo em aprovar um texto que disciplinasse o tema.

Para compreender essa dinâmica, é necessário considerar a estrutura de incentivos que interfere no poder legislativo brasileiro. Conforme o art. 65 da Constituição Federal, quando uma casa aprova uma proposição que demanda validação bicameral, esta, chamada de casa iniciadora, passa a deter a última palavra sobre o texto que será enviado à sanção presidencial. À outra casa, chamada de revisora, é facultado alterar as disposições do texto após essa aprovação inicial, porém quaisquer modificações de mérito realizadas por ela são devolvidas para apreciação da casa iniciadora, que pode suprimi-las e reverter o texto ao estado que aprovou originalmente.

No caso específico dos projetos de lei sobre proteção de dados, uma disputa se desenhou entre o texto substitutivo produzido pela comissão especial e capitaneado politicamente por Orlando Silva, e o PL 330/2013, que tramitava no Senado Federal. O texto substitutivo da comissão especial apresentava envergadura maior, escopo mais detalhado e impunha obrigações mais severas às empresas quanto ao setor público. O PL 330/2013, por

sua vez, adotava uma abordagem que oferecia menos garantias aos titulares e, conseqüentemente, menos obrigações aos agentes de tratamento: ausências importantes incluíam o direito de oposição do titular ao tratamento de dados pelo poder público, a criação de nova autoridade reguladora e a parametrização de certas bases legais.

Em virtude dessas diferenças, o governo Temer e partes do setor privado adotaram uma postura de apoio ao PL 330/2013, impulsionando politicamente sua tramitação no Senado em detrimento do substitutivo em debate na Câmara dos Deputados. Essa “corrida de cavalos”, como uma entrevistada denominou o fenômeno, foi decisiva para que os projetos fossem efetivamente pautados. Desse modo, nos fins de maio de 2018, ambos os projetos tinham sua urgência aprovada pelas respectivas casas:

O fato de ter dois projetos concorrendo, digamos assim, pra ver qual ia ser votado primeiro ajudou a ter a aprovação daquele momento porque tinha um interesse político das casas em aprovar os textos, então não tinha como empurrar com a barriga ou sentar ou engavetar ou deixar mais pra frente. [...] Então, quando começou a correr para aprovar no Senado, a Câmara foi e aprovou antes. E esse dia, para mim, pessoalmente, foi uma coisa dessas de livros que a gente vai escrever um dia na vida para contar dos bastidores do Congresso. Para mim, foi um dia incrível porque tinha as duas votações agendadas no plenário no mesmo dia, na mesma hora. E eu fui, acho, umas trinta vezes do salão verde da Câmara para o salão azul do Senado para ver qual iria começar a votar primeiro. E foi mesmo essa coisa de corrida de cavalos, aí aconteceu alguma coisa no Senado, que não teve nada a ver com o PL, e o Eunício Oliveira, que era o presidente do Senado naquela época, encerrou a sessão por outras questões e a Câmara continuou com a sessão que iria votar o projeto. Foi assim que se definiu que o texto da Câmara era o texto base, prioritário, que foi pro Senado depois.

Essa vitória da Câmara dos Deputados na corrida entre os projetos pode ser compreendida precisamente a partir da conjuntura que emprestou força política ao projeto que tramitava na Câmara, isto é, da conjunção entre os interesses de múltiplos atores, incluindo o setor financeiro e a mesa diretora em sua aprovação a partir das negociações em torno da reforma da lei do cadastro positivo. A esse respeito, destacam-se dois fatores. O primeiro é indicado pelo relato de Fabricio da Mota Alves sobre as diferenças entre os níveis de comprometimento político dos presidentes das duas casas com a aprovação dos respectivos projetos:

O Deputado Orlando tinha um fator político bastante significativo: ele tinha o apoio incondicional do presidente da Câmara. E o Senador Ferraço tinha o apoio do Eunício, mas não tinha compromisso do Eunício com esse assunto. [...] E foi nesse último minuto que o da Câmara teve protagonismo. E isso impactou todo o projeto porque o Ferraço já não quis mais ter o desgaste político e não iria modificar mais nada do que veio da Câmara. Ele tomou a decisão: já que não conseguimos aprovar o projeto prioritariamente no Senado, eu não vou mexer no da Câmara. [...] Então ele falou: faça apenas mudanças redacionais para o projeto não voltar.

O segundo diz respeito à capacidade de mobilização política obtida pelos atores interessados na aprovação do projeto da Câmara, que lhes possibilitou influenciar o andamento do projeto no Senado, inclusive para favorecer o encerramento da sessão sem que o projeto fosse votado. Como relata Orlando Silva:

Como o Presidente da Câmara tinha compreendido que nós estávamos fazendo um processo rigoroso, técnico, cuidadoso e esse tema estava vinculado ao tema do cadastro positivo, nós manejamos, inclusive com o Banco Central, para dar um sossega-leão, digamos assim, na turma que tava lá, apressadinha no governo. E tivemos o apoio do presidente para acelerar. Tanto que na semana da votação, se especulou: vai votar ou não vai votar? Na Câmara ou no Senado? O Senado pôs na pauta antes da Câmara. Mas essa autoridade política que nós conquistamos fez com que nós articulássemos o nosso campo no Senado e o nosso campo no Senado impediu que a votação acontecesse. Na medida em que impediu naquela noite, nós votamos na Câmara e aprovamos rapidamente. Porque alguns no governo não imaginaram que nós podíamos aprovar em uma só sessão, porque é muito comum na Câmara você começar a votar, aprova o texto principal, ressalva os destaques e vota os destaques depois. Mas não, nós conseguimos aprovar tudo numa única sessão durante duas, três horas. [Sobre] os destaques, nós construímos um consenso basicamente e o texto foi pro Senado.

Com a aprovação do texto da LGPD pela Câmara em 2018, a coalizão multissetorial formada em torno de sua aprovação atuou para blindar o texto contra quaisquer mudanças de mérito no Senado, a fim de assegurar que a proposta fosse enviada diretamente à sanção presidencial. A mais simbólica manifestação a esse respeito foi a publicação de um manifesto

multissetorial assinado por mais de 80 entidades para que o texto fosse aprovado sem modificações:

O PLC nº 53/2018, ora sob a análise do Senado, é considerado pelos signatários deste manifesto, um texto que está em sintonia com as melhores práticas internacionais, equilibrando a garantia dos direitos individuais com a indução de novos modelos de negócios intensivos em dados. Ressalte-se, ainda, que o texto encampa a criação da Autoridade Nacional de Proteção de Dados, independente funcional e financeiramente, e do Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade, órgãos essenciais para operacionalização do futuro diploma, corroborando iniciativa do Poder Executivo Federal quando da submissão do Projeto de Lei 5.276/2016. [...] Ante o exposto, instamos o Senado Federal a apreciar a aprovar o PLC nº 53/2018 com máxima celeridade em prol do melhor interesse do Brasil! (MANIFESTO..., 2018)

O texto do manifesto consolidava o discurso gestado e maturado durante o ciclo de audiências públicas multissetoriais travadas na Câmara em torno do equilíbrio e da harmonia como os pilares gêmeos de uma lei geral de proteção de dados. A partir dessa mobilização, por conseguinte, bem como da decisão do Senador Ferraço, o projeto foi levado ao plenário sem modificações de conteúdo. Desse modo, em 10 de agosto de 2018, o plenário do Senado Federal aprovou por unanimidade o projeto de lei submetido pela Câmara, garantindo assim que o Brasil contasse com uma lei de proteção de dados aprovada pelo seu poder legislativo, pendente somente a sanção presidencial.

Com a sanção, contudo, as disputas em torno do projeto seriam reacquecidas, como se verá no próximo capítulo.

CAPÍTULO 4 - ULISSES AMARRADO: A SEDUÇÃO DAS AUTORIDADES REGULADORAS INDEPENDENTES

1. Independência ou subordinação?

Um dos aspectos centrais no desenho da LGPD seria a criação de uma autoridade pública incumbida de uma série de atribuições a ela relacionadas: a **Autoridade Nacional de Proteção de Dados Pessoais (ANPD)**. Em seu art. 55-J, o PLC 53/18, número adquirido pelo texto quando de sua aprovação da Câmara e remessa ao Senado, atribuiu a essa entidade as prerrogativas de interpretar a lei terminativamente na esfera administrativa, fiscalizar seu cumprimento e, quando pertinente, aplicar sanções aos infratores. Também lhe competem a elaboração de regulamentos e procedimentos sobre proteção de dados pessoais, a realização de estudos e a promoção de iniciativas educacionais em torno da matéria, entre outros. A importância da autoridade para a implementação da norma é tamanha que o texto do projeto aprovado lhe fazia mais de cinquenta menções (BRASIL, 2019, p. 43). Dada essa centralidade absoluta, questões relativas ao desenho institucional da autoridade e expectativas sobre suas decisões futuras se tornam politicamente cruciais para os envolvidos no debate.

Por essas razões, uma controvérsia significativa se instaurou no referido ecossistema a partir de agosto de 2018, quando, ao sancionar o PL 53/18, o então presidente da república, Michel Temer, vetou os dispositivos que instituiriam a ANPD (RESENDE, 2018), criando-a, alguns meses depois, através da Medida Provisória (MPV) 869/2018. Essa controvérsia seria desencadeada em virtude do desenho da autoridade criada pelo governo diferir profundamente daquela aprovada pelo Congresso em um aspecto crucial: enquanto o PLC 53/18 assegurava a independência funcional da ANPD em relação ao governo, o novo texto a criava como órgão integrante da Presidência da República. Consequentemente, seu orçamento ficaria condicionado ao presidencial e sua autonomia decisória frente aos interesses presidenciais ficaria potencialmente comprometida.

A mudança desencadeou reações expressivas entre instituições acadêmicas, empresariais e entre ativistas atuantes no tema. Para esses grupos, a percepção de que uma autoridade independente era necessária era não apenas consensual, mas já havia sido defendida publicamente, em múltiplas ocasiões, como algo indispensável à efetividade da lei (ACTANTES et al, 2018; ABAP et al, 2018; ZANATTA, 2017, p. 89). Argumentava-se que a independência era necessária para impedir a captura da instituição, que deveria ter caráter

técnico, por interesses políticos de governos específicos, sobretudo em razão do próprio setor público também estar dentro do escopo regulado. Ainda, que a subordinação prejudicaria a inserção do Brasil nos fluxos de dados característicos da economia digital global, pois distanciaria o país dos padrões regulatórios internacionais.

Este capítulo investiga a controvérsia decorrente da integração da Autoridade Nacional de Proteção de Dados Pessoais à Presidência da República. O problema central a ser examinado diz respeito aos imaginários políticos e ontológicos evidenciados pelos argumentos dos participantes na disputa. Em especial, busco compreender **em que medida os dissensos que marcam o conflito evidenciam discontinuidades mais amplas nos modos como os envolvidos concebem as relações entre técnica e política.**

O argumento central a ser desenvolvido é de que as divergências investigadas não são indicativas de uma clivagem fundamental entre os envolvidos no nível da conceitualização das premissas que compõem o universo político. Pelo contrário, elas evidenciam a ubiquidade e a extensão de um certo vocabulário que, embora altamente particular do ponto de vista histórico e sujeito a disputas interpretativas, funciona como um repertório conceitual comum e consensual para os participantes. Esse vocabulário pressupõe as oposições cosmológicas características do pensamento moderno, em especial o binômio técnica *versus* política, a partir de uma normatividade de despolitização da ação pública. Sua expressão no plano estético se associa a política a imagens de impureza e de contaminação do público por interesses ou ideologias particulares, ao passo que a técnica é positivamente associada a ideais de higidez, abstração, generalidade e objetividade desinteressada. Mais do que uma mera contingência, esse reconhecimento de um mundo comum se conforma como a condição para o desdobramento da própria controvérsia.

2. Ulisses amarrado

Desde os fins do século XX, as autoridades reguladoras independentes têm se consolidado como instituições centrais à governança dos mais diversos setores nas economias capitalistas. Popularizada originalmente nos Estados Unidos, essa forma organizacional proliferou na Europa e na América Latina a partir da década de 1980, consoante aos processos de privatização e reforma regulatória que marcaram o período (MAJONE, 1994, 1999; GILARDI *et al.*, 2006; JORDANA *et al.*, 2011). Na síntese de Jordana e Levi-Faur (2005, p. 102-103, trad. livre): “Atualmente, acredita-se amplamente que o modo

‘apropriado’²⁶ de se governar certos setores econômicos e de se limitar alguns riscos sociais é através da criação de autoridades reguladoras autônomas”.

Em linhas gerais, tais entidades podem ser compreendidas como instituições voltadas à governança de alguma área ou setor impactado pela atividade econômica (e.g.: telecomunicações, defesa concorrencial, vigilância sanitária, etc) e dotadas de independência no exercício de suas funções. Essas autoridades tipicamente acumulam amplos poderes nos respectivos setores que regulam: elaboração de normas e procedimentos, mediação de disputas entre partes, fiscalização do cumprimento de normas, aplicação de sanções, entre outros. Seu atributo principal, a independência, resulta de um desenho institucional que lhes provê autonomia financeira, administrativa e decisória e fornece estabilidade a seus dirigentes (cf. MELO, 2001; NUNES, 2003). Por não estarem subordinadas diretamente a governos, elas geralmente são identificadas com uma lógica de governo indireto, por oposição ao governo direto exercido através de entidades ministeriais e empresas estatais (MAJONE, 1994, 1999).

No Brasil, esse arranjo foi popularizado em meio à agenda de reformas privatistas-liberalizantes implementada durante os governos Collor e FHC na década de 1990. A mudança é exemplificada pelo fortalecimento institucional do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e do Banco Central (ONTO, 2016, p. 697), bem como pela criação das primeiras agências reguladoras setoriais do país: a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) em 1996, a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) em 1997 e a Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) em 1998. Na década de 2000, diversas outras agências foram criadas para atividades tão distintas quanto mineração, aviação civil e cinema. Em 2021, o tema voltou aos holofotes do debate público em razão dos esforços legislativos para aprovar a autonomia do Banco Central, mudança que acabou vindo a cabo em fevereiro (GOMES e CASTILHOS, 2021).

Na ciência política, parte da literatura²⁷ frequentemente caracteriza a criação de instituições reguladoras independentes como uma resposta utilitária a problemas intrínsecos à governança de certos setores econômicos (MCCUBBINS e SCHWARTZ, 1984; MAJONE, 1994, 1999; ELSTER, 2000; MELO, 2001, 2002; MEIRELLES e OLIVA, 2006; SILVA, 2011). A questão fundamental seria a vulnerabilidade de governos a pressões políticas

²⁶ Os autores empregam o termo em referência à noção de *logic of appropriateness* (cf. MARCH; OLSEN, 2008), segundo a qual a tomada de decisão política seria direcionada pelas percepções dos tomadores de decisão em relação ao que seria socialmente adequado, legítimo, natural e esperado em uma dada situação, por oposição a uma racionalidade utilitarista e consequencialista.

²⁷ Em geral dos estudos influenciados pela abordagem neoinstitucionalista de escolha racional. Para uma revisão das teorias sobre o tema, ver JORDANA *et al.* (2011).

advindas da dinâmica eleitoral no curto prazo, bem como à ação de grupos de interesse organizados. Isso prejudicaria a credibilidade dos compromissos regulatórios adotados pela administração pública no médio e longo prazo, uma vez que mudanças conjunturais poderiam levar governos a reverter decisões passadas em resposta a constrangimentos políticos de ocasião. Disso resultaria insegurança jurídica e, por fim, um ambiente pouco atrativo para investidores. A estabilidade da política econômica, por exemplo, seria ameaçada pelas pressões eleitorais que incidem sobre a classe política, o que poderia levar representantes eleitos à irresponsabilidade fiscal ou a decisões macroeconômicas populistas. Como nota Melo (2001, p. 60, ênfase minha), **“o pressuposto básico dessa linha de argumentação é que o ambiente democrático coloca em risco a racionalidade econômica”**.

Nesse cenário, a solução adotada por governantes racionais interessados em reduzir incerteza para atrair capital externo e cientes da suscetibilidade do governo a comportamentos irracionais posteriores seria limitar a própria capacidade decisória, o que se efetivaria por meio da criação de burocracias independentes, como bancos centrais autônomos e agências reguladoras. Numa analogia clássica, Elster (1995, 2001) compara tal governante a Ulisses, que se amarrou ao mastro de seu navio para evitar que lançasse o próprio corpo ao mar quando ouvisse o canto sedutor das sereias.

Por conseguinte, a agencificação representa uma transferência intencional das capacidades decisórias de políticos eleitos para um corpo insulado de burocratas técnicos. Por concentrarem atribuições (normatização, supervisão, sanção) dos três poderes sem estarem subordinadas diretamente a nenhum, tais instituições por vezes são comparadas a um quarto poder, um “Estado dentro do Estado” em seu respectivo setor (NUNES, 2003, p. 220). O contraste entre a responsabilização política dos representantes eleitos democraticamente com a neutralidade técnica atribuída aos burocratas evoca um imaginário bastante conhecido pela antropologia do Estado. Trata-se da “visão da possibilidade e da alta necessidade da existência de uma administração pública neutra, apolítica, numa estrutura técnico-hierárquica rígida e piramidal, presidida por metas, valores e objetivos ‘racionais’, no sentido weberiano do termo” (SOUZA LIMA e CASTRO, 2015, p. 20).

Esse ideal afirma uma cisão conceitual entre uma dimensão científica-gerencial da atividade governamental - a política pública, onde a política adquire o sentido de *policy*, de gestão estratégica - e uma dimensão associada às disputas de poder, às negociações de interesses e às paixões ideológicas - a política como *politics*. Em síntese, **o projeto subjacente à agencificação é o de uma política pública técnica, neutra, sem ideologia ou politicagem: uma *policy* sem *politics*.**

Do ponto de vista das organizações do terceiro setor, portanto, a independência era vista como um mecanismo garantidor de direitos na medida em que protegia a autoridade responsável por implementar a lei contra uma captura decorrente de interesses políticos e mudanças conjunturais. Do ponto de vista empresarial, o apelo das promessas liberais de tecnicidade - entendida aqui, em sentido êmico, como a qualidade daquilo que é objetivo e apolítico - inerentes à agencificação era complementado pela pressão econômica europeia, que oferecia um potente incentivo à importação desse arranjo.

Consequentemente, na ocasião da aprovação da LGPD, o consenso restava razoavelmente estabelecido: em junho de 2018, uma coalizão multissetorial publicara a “Carta em defesa da Autoridade de Proteção de Dados Pessoais”, documento que defendia ser “imprescindível que não haja qualquer subordinação do órgão regulador à administração pública direta ou indireta” (ACTANTES et al., 2018). Em dezembro, antes da publicação, uma nova coalizão de organizações publicou um manifesto pedindo a criação imediata da ANPD. O documento, assinado por 42 organizações de diversos segmentos, citava a independência, a autonomia decisória, a estabilidade dos dirigentes e a tecnicidade do corpo funcional como “características imprescindíveis” à instituição (ABAP et al., 2018).

Tendo em vista tamanho consenso, não surpreende que a Medida Provisória 869/2018, que criava a autoridade como órgão integrante da Presidência da República, tenha sido mal recebida pelos envolvidos no debate. O arranjo contrastava fortemente com aquele aprovado pelo Congresso Nacional, em que a ANPD se constituía como uma autarquia - um ente dotado de personalidade jurídica própria, independência administrativa e autonomia financeira, tal como as demais agências reguladoras - vinculada ao Poder Executivo apenas de forma indireta, por meio do Ministério da Justiça. Com a Medida Provisória, a ANPD emergia como um órgão similar à Casa Civil e à Secretaria de Governo, instituições vinculadas diretamente ao Executivo Federal, subordinadas inequivocamente ao Presidente e cujas atuações são tipicamente vistas como expressões diretas de sua vontade política.

Nos espaços de articulação civil em que participo, a sensação imediatamente posterior à publicação da MPV era de que o novo arranjo impunha um enorme retrocesso às conquistas associadas à tramitação legislativa da lei. Consequentemente, a publicação da medida foi seguida por duras críticas na imprensa. Em matéria publicada na Folha de São Paulo, Marcelo Sousa, presidente de uma associação que reunia 600 empresas, avaliava que “**A preocupação principal é de as decisões não serem apenas técnicas, mas políticas.**” (SOPRANA, 2018, ênfase minha). Na mesma matéria, Laura Schertel ponderava: “**É um órgão feito para**

supervisionar os setores público e privado, mas ele vai controlar a administração dentro da própria administração. Isso trará dificuldades no âmbito internacional, para que as empresas brasileiras tenham livre fluxo com a União Europeia" (ibid., ênfase minha).

Nos meses que se seguiram à publicação da MPV, uma comissão especial foi instituída no âmbito do Congresso Nacional com o objetivo de proferir um parecer sobre o instrumento. A fim de subsidiar o parecer, diversas audiências públicas foram realizadas, durante as quais o governo federal expôs e aprofundou as razões do veto.

3. “A autoridade que todos nós aqui queremos”: a narrativa do Executivo e o ceticismo do terceiro setor

Se havia um consenso tão amplo entre os diferentes setores, o que levou o governo federal à decisão de vetar os dispositivos que criariam a ANPD e subsequentemente instituí-la integrada à Presidência? Em nota técnica que analisava os vetos e expunha suas justificativas, o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União indicava dois motivos para a revogação dos dispositivos aprovados pelo Congresso: “(i) possível ineficiência do modelo de instituição, com sobreposição de competências e (ii) vício de iniciativa na proposta apresentada” (BRASIL, 2018b, item 4.1.1.).

Com relação ao primeiro ponto, o governo argumentava que os dados pessoais, enquanto objeto tutelado no âmbito público, se localizavam na interseção entre dois regimes jurídicos: o de proteção de dados pessoais e o de acesso à informação. Ao instituir um novo sistema de governança (o de proteção de dados) para uma matéria parcialmente sujeita a outro regime existente (aquele estabelecido pela Lei de Acesso à Informação), o arranjo proposto justaporia competências institucionais, o que contrariaria as melhores práticas internacionais e resultaria em perda de eficiência no exercício de suas atribuições. A adequação desse regime se impunha, por consequência, “**como medida de racionalização administrativa e simplificação do Estado brasileiro**” (ibid., item 4.1.10., ênfase minha).

A respeito do segundo tema, a nota defendia existir uma inconstitucionalidade procedimental na criação da autoridade: o chamado vício de iniciativa. Isso ocorreria porque a Constituição Federal reserva a iniciativa para a proposição de leis que criam órgãos da administração pública exclusivamente à Presidência da República. No entendimento do ministério, o projeto aprovado pelo Congresso Nacional usurpava essa competência porque inovava em relação ao projeto apresentado originalmente pelo Poder Executivo: enquanto a

proposição oriunda do Executivo fazia referência simplesmente a um “órgão competente” pela implementação da lei, sem especificar sua natureza jurídica, o texto substitutivo resultante da tramitação na Câmara especificava que seria criado um novo ente, o qual teria natureza autárquica e restaria vinculado ao Ministério da Justiça (ibid., item 4.1.9.).

Durante os trabalhos da comissão especial destinada a proferir parecer sobre a MPV 869/2018, representantes do governo elencaram razões adicionais para o arranjo elencado na ANPD. A exposição do representante da Casa Civil, Felipe Bresciani, durante uma das audiências públicas realizadas no âmbito da comissão é especialmente elucidativa da racionalidade acionada pelo governo federal em sua justificação. Bresciani inicialmente reconheceu que a ocorrência de vício de iniciativa naquela ocasião era um tópico controverso entre juristas. Segundo ele, diversos órgãos do governo haviam sido contatados por diversos atores munidos de “pareceres de juristas renomados dizendo não haver vício de iniciativa” (BRASIL, 2019). No entanto, argumentou, a exposição de motivos do PL proposto pelo Executivo carregava um indício inequívoco de que o vício estaria caracterizado: a afirmação expressa de que não haveria criação de um órgão novo, somente atribuição de competências a um existente. Em suas palavras (ibid., ênfases minhas):

Ou seja, todo aquele contorcionismo retórico que alguns juristas, de forma meritória, tentavam fazer para evitar o veto a essa matéria, matéria que é importante – **uma autoridade robusta, independente e autônoma... Acho que é consenso entre todos aqui nessa sala: ela é fundamental para o bom desenvolvimento do que a lei prevê** –, ele não adiantava, porque não resistia a uma simples leitura de exposição de motivos do projeto do poder executivo. Então era **necessário** o veto pela inconstitucionalidade. E por que isso? Porque não resistiria, uma autuação futura dessa autoridade, criada com vício de iniciativa, a um questionamento judicial. E eu digo aos senhores que na primeira autuação acima de sete ou oito dígitos, qualquer empresa, qualquer advogado competente de qualquer empresa, impugnaria essa autuação, essa multa, essa fiscalização, justamente com esse argumento como primeiro tópico da sua impugnação. E se esse advogado não o fizesse ele seria incompetente. [...] Não adiantaria a gente criar algo que não pararia de pé. (ibid.)

Em adição a esse problema, haveria um impedimento legal adicional para a criação da autoridade independente: a Lei de Responsabilidade Fiscal, que vedaria ao presidente a emissão de atos propensos a gerar novos custos de pessoal nos últimos 180 dias de seu

mandato. Assim, a dependência patrimonial da ANPD em relação à Presidência também se constituía como uma necessidade lógica da observância dos deveres administrativos de responsabilidade fiscal, uma limitação jurídica objetiva que incidia sobre o chefe do Executivo. Conjugado ao problema do vício de iniciativa, esse fator inviabilizava a criação da autoridade nos moldes determinados pelo texto aprovado no Congresso Nacional, muito embora essa fosse a vontade presidencial. Nessa narrativa, **o arranjo proposto pela MPV emergia como uma solução racional para o dilema jurídico decorrente da conciliação entre o desejo governamental de criar uma autoridade independente e sua obrigação de observância dos ditames constitucionais e infraconstitucionais.**

Além de apresentar esse dilema, o representante presidencial defendeu que a conexão entre a ANPD e a Presidência não representava risco à atuação da primeira. Isso porque o texto da MPV assegurava expressamente sua autonomia técnica e previa hipóteses bastante restritas para o afastamento de seus dirigentes: renúncia, morte, condenação criminal transitada em julgado ou afastamento em processo administrativo disciplinar quando do cometimento de falta legalmente prevista. Assim, a autonomia técnica e a estabilidade dos diretores da instituição estariam asseguradas, o que favoreceria sua independência. Por fim, outro fator evidenciava a racionalidade do desenho apresentado: a requisição de um servidor para composição do corpo funcional da Presidência da República não pode ser recusada pelo órgão recipiente da solicitação, o que permitiria que o corpo funcional da ANPD fosse composto por quaisquer servidores aptos alocados em outros órgãos, permitindo a seleção dos melhores técnicos sem geração de novas despesas. Nas palavras de Bresciani (ibid.):

A encomenda que ele [o Presidente da República] nos deu era de que respeitássemos, dentro do possível, a vontade do Parlamento. Era criar uma autoridade independente, com autonomia, desvinculada se possível, via Medida Provisória. [...] Por que o processo se arrastou? Nós não conseguíamos pensar num modelo que parasse de pé. **Eu não conseguia escapar das amarras do art. 20, parágrafo único, da LRF, que é esse que eu acabei de mencionar. Eu não conseguia escapar do 169, parágrafo I, da Constituição, que me proíbe de criar cargos sem que haja autorização nos anexos da lei orçamentária prevendo a execução daquela despesa. E a gente ficou um pouco amarrado.** [...] Essas questões todas são saídas jurídicas que foram encontradas para resolver um problema, problema que permanece hoje: o déficit fiscal continua. [...] O que essa autoridade no modelo proposto - que é o modelo que governo defende - faz é criar o embrião, criar a semente, para que, havendo espaço

fiscal no futuro de curto e médio prazo, ele possa virar *a autoridade que todos nós aqui queremos.*”

A narrativa do governo federal, todavia, era vista com desconfiança por outros setores, em especial pelo terceiro setor. Isso foi evidenciado quando a justificativa do vício de iniciativa foi debatida em um painel realizado em novembro de 2018 no Fórum da Internet no Brasil. Na ocasião, a representante do terceiro setor no painel, Bia Barbosa, defendeu a derrubada dos vetos presidenciais aos dispositivos que criariam a autoridade independente. Ao fazê-lo, questionou o caráter alegadamente técnico das justificativas dadas para os vetos:

A justificativa que foi dada pela Presidência da República para vetar a criação da autoridade, como todo mundo aqui sabe, foi o vício de origem: essa autoridade teria sido criada pelo legislativo e quem poderia criá-la só seria um projeto de lei do executivo. **Mas quinzenalmente o congresso derruba vetos, das mais diferentes áreas, que foram feitos pela Presidência da República com este mesmo motivo, então o debate é essencialmente político.** Tem um aspecto técnico da constitucionalidade que a gente precisa disputar, mas tem uma questão política que precisa ser colocada porque por trás de uma discussão de vício de origem, de inconstitucionalidade, tem uma resistência do poder público de se criar uma autoridade, de fato independente, de proteção de dados pessoais. (NIC.BR, 2018, ênfase minha)

Uma perspectiva similar foi compartilhada comigo por uma entrevistada associada ao terceiro setor e envolvida no processo. Quando questionada sobre sua avaliação em relação à argumentação governamental de que a criação da autoridade independente seria inviabilizada pela ocorrência de vício de iniciativa, comentou:

Eu acho que isso foi a justificativa que eles acharam. Foi o ponto que eles acharam para garantir que eles teriam controle sobre essa organização, sobre essa atividade. Eles queriam ter controle sobre isso [...] Essa história de que tinha vício de iniciativa, isso aí foi uma desculpa, entendeu? Porque, imagina, vício de iniciativa, o anteprojeto saiu de dentro do Poder Executivo, do Ministério da Justiça, gente. Que vício de iniciativa é esse?

Essa narrativa contrasta marcadamente com aquela apresentada pelo governo federal. O discurso governamental afirmava a existência de um projeto administrativo comum - “a

autoridade que todos queremos”, que gozaria de independência e autonomia técnica - cuja realização imediata fora comprometida por fatores de ordem técnica: ineficiência decorrente da sobreposição de competências, vício de iniciativa, dever de responsabilidade fiscal. Do mesmo modo, intentava legitimar o arranjo concretizado pela MPV a partir dos ganhos de eficiência que este traria ao funcionamento do órgão, em especial a facilidade para realocar servidores de outros órgãos para compor seu corpo funcional sem possibilidade de recusa pelo órgão cedente e sem a geração de novos custos. A imagem que se busca projetar é a de um governo técnico-racional que não apenas compreende a importância da agencificação para a proteção de dados, como se dedica ativamente a realizá-la da forma mais racional possível naquele contexto. Suas decisões, portanto, seriam uma questão de *policy*.

Por outro lado, a perspectiva das representantes do terceiro setor atribuía expressamente uma intencionalidade particular às decisões de vetar o modelo autárquico e integrar a ANPD à Presidência da República. Nesse ponto de vista, a argumentação governamental é enquadrada como um esforço ativo de mascaramento de um projeto de controle sobre uma instituição politicamente estratégica, uma vez que esta seria responsável não apenas por normatizar as operações de tratamento de dados realizadas pela administração pública, como também de fiscalizá-las e eventualmente de aplicar sanções. Além disso, como evidenciam as críticas feitas na imprensa, tal ponto de vista considera que a integração inviabiliza praticamente a almejada tecnicidade do órgão, ainda que não o faça em termos formais. Assim sendo, tal olhar politiza tanto os fins das ações do governo quanto o próprio processo de revertê-los, enquadrando ambos como questões de *politics*.

4. Em busca de uma essência

O exame dos enunciados dos participantes na controvérsia em torno da independência da ANPD revela a existência de marcados dissensos acerca das motivações do governo (se objetivas ou subjetivas), da juridicidade da criação da ANPD (se lícita ou não, se constitucional ou não), do comprometimento da autonomia técnica do órgão (se ocorreria ou não), da própria natureza última do debate (se técnica ou política). Em todas essas disputas, o contraste entre a narrativa do governo federal e a das organizações do terceiro setor revela dois padrões discursivos idênticos àqueles mapeados por Gilbert e Mulkay (1984) em sua clássica análise sobre o debate em torno da fosforilação oxidativa.

Em seu estudo, os autores distinguem entre um aparato retórico mobilizado pelos cientistas para a legitimação dos enunciados que desejam validar, o repertório empírico, e outro acionado para descredibilização e questionamento dos enunciados que intentam refutar, o repertório contingente. O repertório empírico se vale de argumentos relativos ao contexto de justificação dos enunciados defendidos, enquadrando as proposições favorecidas como independentes da agência interpretativa do autor (MCKINLAY e POTTER, 1987, p. 445). Elas seriam conclusões necessárias, meras representações objetivas de realidades empíricas. O repertório contingente, por outro lado, visibiliza o contexto de descoberta dos enunciados criticados, enfatizando os potenciais fatores políticos e vieses pessoais de seus apoiadores e sugerindo que sua aceitação estaria condicionada a contingências sociais e interpretativas (TURNHOUT e GIERYN, 2019, p. 74).

No caso em comento, o governo mobiliza um dispositivo narrativo similar ao repertório empírico: tudo que importa são os alegados fatos normativos e questões administrativas que constroem suas decisões. Suas intenções seriam irrelevantes; está “de mãos amarradas” ante a Constituição e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Do mesmo modo, as críticas ao governo sociologizam a suposta inevitabilidade racional do curso de ação adotado, indicando o caráter contingente de sua manutenção (“o Congresso derruba quinzenalmente vetos com essa justificativa”) e atribuindo intenções políticas veladas a suas decisões (“foi a motivação que acharam para garantir o controle sobre a organização”).

Se as divergências entre os participantes são o aspecto mais evidente a um sobrevoo inicial da controvérsia, uma avaliação mais detida dos conteúdos de suas declarações revela um imaginário político e ontológico compartilhado que se manifesta em distintos níveis. O indício mais evidente disso é a insistência governamental de que a integração da ANPD à Presidência era uma decisão tomada **contra** a própria vontade presidencial, que preferiria uma autoridade independente e tecnicamente autônoma. A implicação desse posicionamento é de que o governo concorda com a narrativa de racionalização administrativa mediante insulamento burocrático que legitima a agencificação regulatória no discurso público. Se os meios viáveis e legítimos para garantir a independência da autoridade estão em questão, não se pode concluir que os fins (“a autoridade que todos aqui queremos”) também o estejam.

Mas, para além dessa convergência explícita em torno do modelo ideal, o próprio conteúdo das disputas entre os envolvidos revela sua adesão comum a um certo vocabulário político e ontológico moderno-colonial. Isso é perceptível quando considerada a centralidade do operador lógico “OU” para as disputas citadas no primeiro parágrafo desta seção: a condição para o debate público sobre os vetos serem técnicos ou políticos, por exemplo, é a

aceitação, bem como o reforço tácito por parte dos envolvidos no debate, de um enquadramento discursivo segundo o qual **estes devem ser uma coisa (*policy*) ou outra (*politics*)**.

Essa antinomia entre *policy* e *politics* é a expressão, no plano estatal, de uma qualidade mais geral do projeto moderno-colonial: a disposição para ordenar a realidade em um conjunto particular de oposições entre domínios hierarquizados de forma tácita ou expressa, uma tendência cujas implicações políticas e epistemológicas foram amplamente examinadas pela teoria social nas últimas décadas (cf. HARAWAY, 1991; OYEWUMI, 1993; LATOUR, 1994; FAUSTO-STERLING, 2002; CASTRO-GOMEZ, 2005; STENGERS, 2015; JASANOFF, 2017). Esse projeto se materializa em todo um repertório de saberes, práticas e instituições articulados de modo a reafirmar continuamente as separações modernas entre público e privado, masculino e feminino, normal e desviante, indivíduo e sociedade, razão e paixões, técnica e política, sujeito e objeto, essência e aparência, natureza e cultura, etc.

Tais esforços, contudo, são frequentemente tensionados pela emergência de agenciamentos híbridos, realidades que desafiam a estabilidade do esquema classificatório. Como nota Douglas (2012), a hibridez de um ente relativamente às categorias do sistema simbólico em que se insere é frequentemente vista como expressão de impureza, poluição, ameaça e perigo. A mistura é blásfema (HARAWAY, 1991, p. 149), ameaça “lançar confusão ou contradizer nossas preciosas classificações” (DOUGLAS, 2012, p. 31) e possui uma longa história de perseguição na tradição europeia²⁸. De maneira crucial, a ambiguidade é um problema político, uma vez que tanto a legitimidade quanto a legibilidade que condicionam simbólica e materialmente a ação pública dependem do sucesso estatal na imposição de esquemas cognitivos capazes de simplificar e homogeneizar o real em termos inteligíveis à autoridade pública (APPADURAI, 1997; SCOTT, 1998).

No contexto de uma arena política informada por premissas essencialmente modernas-coloniais, portanto, a hibridez tende a ser vista como inerentemente problemática e demandante de algum tipo de remédio capaz de integrar o elemento exógeno ao vocabulário estabelecido. Isso é exemplificado pela análise de Jasanoff (1987) sobre os debates regulatórios relativos à prevenção de riscos sanitários e ambientais nos EUA durante a década de 1970. Naquele contexto, em que a mistura progressiva entre lógicas e práticas oriundas

²⁸ Stengers (2015, p.126-127) localiza elementos da história de ódio europeu ao *pharmakon* - àquilo que se define por sua ambiguidade ou ambivalência - já na identificação platônica da filosofia com a estabilidade atribuída ao bom, ao belo e ao verdadeiro.

dos domínios científico e político emergia como um problema tecnopolítico, seu trabalho evidencia como os diferentes atores intentavam remediar o problema ao neutralizar a hibridez por meio da reintrodução, tácita ou expressa, do dualismo no plano das práticas regulatórias de saber. Adicionalmente, sua descrição demonstra que os diferentes envolvidos (cientistas, reguladores, lobistas empresariais) viam tal deslocamento conceitual como não apenas como cognitivamente natural, mas como socialmente necessário e politicamente útil.

Na controvérsia que investigo, os esforços dos atores similarmente reafirmam a estabilidade do binômio ciência-política, muito embora por intermédio de uma manobra distinta: não se trata de reintroduzir a bifurcação ao distinguir dois domínios análogos no plano analisado, mas de negar a hibridez a partir da identificação uma essência (*policy* ou *politics*) da questão, um último plano de análise em relação ao qual a outra dimensão seria mero resíduo. Isso ocorre nos dois momentos em que a ambiguidade do debate ameaça se impor: Quando Bresciani concede que a tese do vício de iniciativa está longe de ser um consenso jurídico, sua afirmação seguinte é de que isso não importa, pois o caráter **essencialmente** técnico da questão seria revelado terminativamente pela análise da exposição de motivos do PL 5276/2016, que a comprovaria. Similarmente, quando Barbosa admite existir um debate técnico sobre o vício, ela imediatamente o descarta como de menor relevância dada a frequente reversão parlamentar de projetos com essa justificativa e os interesses governamentais na matéria, que são vistos como indícios incontestes de que o conflito é, **em última análise**, político²⁹.

5. A política como acusação

O contexto analisado também evidencia a extensão na qual uma lógica de despolitização da ação pública constrange não apenas os arranjos institucionais legitimados, mas as próprias possibilidades comunicativas a seu respeito. A agencificação em si mesma já tem sido descrita na literatura como uma manifestação típica dos processos pelos quais o controle público sobre as decisões tomadas em relação a diversas questões é reduzido em favor de formas gerenciais e tecnocráticas de governança (HAY, 2007; WOOD e FLINDERS, 2014; LOUIS e MARTENS, 2021).

O consenso multissetorial documentado em favor desse arranjo é uma indicação expressa do alcance desse repertório. A ideia de que a melhor forma de governar a proteção

²⁹ Esta operação de desmascaramento sociológico da política subjacente ao discurso técnico é frequentemente realizada na teoria crítica tradicional, sendo um dos pilares da sociologia bourdiana da ciência.

de dados pessoais é por meio da criação de uma burocracia insulada é simplesmente um ponto pacífico na discussão. No entanto, o exame das implicações do vocabulário mobilizado pelos envolvidos na controvérsia evidencia uma profundidade ainda maior dessa racionalidade, a qual encontra expressão na assimetria valorativa entre os pólos conceituais agenciados: enquanto a técnica é aceita como justificativa legítima para decisões administrativas, a política emerge como uma categoria acusatória, uma espécie de fator contaminante da legitimidade.

A acusação é um dos mais tradicionais temas de interesse antropológico desde, pelo menos, as reflexões seminais de Evans-Pritchard sobre o uso da bruxaria como categoria acusatória no contexto Azande. A partir de uma orientação funcionalista, o autor famosamente argumentou que as acusações de bruxaria, bem como as práticas divinatórias a elas atreladas, cumpriam uma função conceitual importante na manutenção do equilíbrio no sistema Zande na medida em que a partir delas era possível atribuir sentido aos infortúnios. Estudos antropológicos mais recentes (cf. SAMSON, 2005; SHORE, 2005) têm observado paralelos culturais relevantes entre o uso acusatório da bruxaria e as instrumentalizações contemporâneas de práticas e qualidades consideradas repreensíveis na esfera pública moderna, como corrupção e fisiologismo. Shore (2005, p. 137) argumenta explicitamente que estaríamos diante de uma expansão conceitual do termo ‘corrupção’ para designar atividades previamente aceitas como normais e que essa tendência estaria associada à busca da *accountability* a partir de um repertório tecnocrata de governança, onde a legitimidade estaria condicionada a rituais de verificação dotados de ampla carga simbólica (POWER, 1997) e a práticas de quantificação de produtividade e desempenho (STRATHERN, 2000).

Desejo argumentar, conforme essa abordagem, que o enquadramento discursivo da disputa em torno do desenho da autoridade é indicativo da profundidade em que a própria *politics* passa a ser concebida como uma espécie de substância corruptora da *policy*. No plano analítico, o vocabulário de minha crítica a essa abordagem se fundamenta na concepção de político encampada por Chantal Mouffe (2015). Conforme o modelo de democracia agonística da autora, o conflito e as relações adversariais representam aspectos incontornáveis da vida social e que devem ganhar expressão no plano político. O espaço democrático é identificado com a disputa que não visa nem a aniquilação do inimigo e nem a dissolução da relação adversarial, mas a expressão desses conflitos essenciais e das relações adversariais, a fim de que as interações baseadas em antagonismo possam se traduzir em relações de agonismo - disputas legítimas pautadas pelas noções de desacordos fundamentais.

Conforme essa concepção, Mouffe critica a chamada perspectiva “pós-política” que teria se tornado endêmica nas democracias pós-guerra fria, influenciadas pelos ideais do capitalismo privatista e da globalização. Para Mouffe, a pós-política se caracteriza pela ideologia segundo a qual a sociedade adentrou um estágio de desenvolvimento econômico e político em que a vida social não é mais fundamentalmente estruturada por relações adversariais entre identidades coletivas. Desse modo, as forças globalizadas da democracia, do liberalismo e do racionalismo podem convergir para uma globalização na qual os dilemas são resolvidos por meio do diálogo consensual.

Conceitos como "boa governança" e "sociedade civil global" se associam a esse repertório discursivo, entendido pela autora como antipolítico e negacionista da oposicionalidade constitutiva do político, o qual situa a animosidade como resquício arcaico de um mundo ultrapassado. Calcada em encarnações modernas da antropologia do bom selvagem, essa visão exclui a possibilidade de expressão legítima do dissenso como conflito político e, por conseguinte, reduz os conflitos políticos a questões técnicas ou morais. Nesse cenário, contestações à globalização das práticas e instituições da democracia privatista dos fins do século XX são rotuladas não como a oposição a um projeto político contingente, mas como a negação irracional de fatos econômicos e jurídicos inevitáveis ou, ainda, como uma doença moral que induz a rejeição do certo e do bem.

A pós-política estaria, portanto, intimamente associada à noção de despolitização. Para os fins desta análise apresentada, importa pontuar uma diferenciação importante entre dois sentidos possíveis desse conceito: um sentido êmico, tipicamente celebratório, adotado pelas instituições internacionais e um sentido ético, com frequência mais crítico, identificado em boa parte da literatura acadêmica sobre o fenômeno. Como exemplo do primeiro, o European Public Policy Forum (2001) e o Banco Mundial (2000) têm advogado expressamente pela “despolitização” massiva das decisões governamentais como um passo necessário à continuidade do desenvolvimento econômico. No campo científico, por outro lado, diversos acadêmicos veem essa possibilidade com ceticismo: “poucos estudiosos associam a despolitização à remoção da política; e muitos a associam à negação da política ou à imposição de um modelo específico (e altamente politizado) de política” (WOOD e FLINDERS, 2014, p. 136). Seguindo esse segundo sentido, de ordem analítica, compreendo a despolitização, nos termos de Louis e Martens (2021), como o processo destinado à produção de um enquadramento que minimiza, nega ou oculta a dimensão política de uma situação, ator ou questão.

Conforme a abordagem de Mouffe, a despolitização pode se dar por meio do apelo à moral, como quando um ator argumenta que alguma questão controversa não diz respeito a desacordos ideológicos fundamentais ou a conflitos entre interesses essencialmente divergentes, mas à aceitação ou rejeição a valores morais básicos e universais. O subtexto de uma argumentação como essa é de que a condição básica de humanidade é a adesão à perspectiva defendida pelo ator no mérito da controvérsia. Alternativamente, pode-se despolitizar um tema ao reduzi-lo a aspectos técnicos objetivos, a questões de fato que independeriam de interesses ou opiniões particulares. Nesse caso, o subtexto retórico é de que o outro lado é irracional ou simplesmente equivocado. Em ambas as abordagens, o efeito da despolitização é a negação da própria possibilidade da disputa, porquanto a perspectiva do lado opositor é frequentemente enquadrada como um simples vício moral ou erro técnico.

Dada sua radicalidade e sua eficácia oposicional, a despolitização se torna um recurso bastante utilizado no âmbito do conflito político. Em um livro apropriadamente intitulado *Why We Hate Politics*, Hay (2007) examina o fenômeno a partir de suas relações com desdobramentos institucionais e culturais do final do século XX. A despolitização estaria associada ao movimento crescente de deslegitimação da autoridade governamental para o exercício de funções e responsabilidades que tipicamente lhe seriam atribuídas, de modo a promover a crescente transferência dessas atribuições para atores outros, como autoridades independentes, instituições privadas, organizações do terceiro setor e os próprios cidadãos individuais. De maneira específica, a agencificação é vista pelo autor como uma das dimensões mais elementares da despolitização na medida em que seus pressupostos conceituais são, como estabelecido previamente, a ilegitimidade de governantes eleitos para conduzir áreas-chave da vida social. Nesse sentido, a delegação aos especialistas técnicos das agências reguladoras funcionaria como um remédio contra os males da política. Nas palavras de Hay (2007, p. 14):

Outrora uma espécie de termo elogioso que evocava uma série de conotações amplamente positivas - tipicamente associando política a escrutínio público e responsabilidade - 'política', tem se tornado, cada vez mais, uma palavra feia. De fato, atribuir motivações 'políticas' à conduta de um ator agora significa, invariavelmente, questionar a honestidade, integridade ou capacidade desse ator de entregar um resultado que reflita algo além de seu próprio interesse material - frequentemente, os três simultaneamente.

Outros estudos sobre despolitização têm apresentado análises similares, conectando o conceito a inovações recentes no repertório conceitual utilizado pelas instituições. Por exemplo, Maertens e Louis (2021) examinam os modos como organizações internacionais continuamente produzem os objetos regulatórios por elas tratados enquanto questões apolíticas a partir de reivindicações de expertise e da proposição de interpretações técnicas para as referidas matérias. Já Demmers, Fernández Gilberto e Hogenboom (2004) analisam a despolitização como um dos fatores propulsores da difusão do conceito de “Boa Governança” no vocabulário desenvolvimentista internacional. Para os autores, a noção possibilita simultaneamente a tradução de conflitos políticos, econômicos e culturais complexos em problemas de administração e governança examinados a partir de uma lente gerencial e o eclipsamento dos dissensos fundamentais sobre o conceito e os processos desenvolvimentistas.

No caso em exame, a despolitização fica evidenciada tanto no mérito da solução adotada (delegação para autoridade reguladora tomada como modelo óbvio para gestão da proteção de dados) quanto nas estratégias discursivas acionadas pelos diferentes envolvidos a fim de enquadrar o conflito. Quanto ao primeiro aspecto, contudo, importa destacar o elemento econômico da determinação da solução, posto que o regime europeu de transferências internacionais de dados condiciona a decisão de adequação a uma série de medidas estruturais, que tipicamente incluem a instituição de uma autoridade reguladora independente. Assim sendo, o universo de soluções institucionais consideradas viáveis para a normatização e fiscalização da proteção de dados é restringido por pressões comerciais diretas oriundas da União Europeia sobre as empresas brasileiras. O processo deliberativo de eleição do modelo a ser adotado já nasce influenciado por esse forte constrangimento de ordem financeira. Para além disso, contudo, a identificação da autoridade reguladora independente como solução óbvia e natural para o problema expressa a profundidade com que o modelo foi naturalizado entre os *stakeholders*.

Com relação às estratégias retóricas empregadas pelos diferentes atores envolvidos no conflito, entendo que a adesão à dicotomia entre os repertórios empírico (justificador) e contingente (acusatório) por parte dos diferentes envolvidos na disputa não é o reflexo puro e simples de uma aceitação acrítica ou irrefletida da oposição entre técnica e política. Em parte, essa compreensão se dá porque os atores envolvidos não representam coletivos homogêneos, mas articulações heterogêneas que acomodam perspectivas múltiplas, as quais são continuamente negociadas para a produção dinâmica de posicionamentos. Isto é, ainda que a

lógica dicotômica moderna se reproduza nos enunciados públicos, isso não é evidência necessária de sua introjeção subjetiva por parte dos envolvidos na disputa.

A interpretação que faço dessa adesão está mais ligada à profunda penetração da lógica despolitizante na esfera pública, e, de modo mais específico, no discurso público admissível no jogo de linguagem da proteção de dados pessoais. Desse modo, a reprodução do vocabulário dicotômico e do enquadramento negativo da ideia de “motivações políticas” condiciona a capacidade de participação no debate, na medida em que o custo simbólico de um contraponto a essa perspectiva se torna excessivo. Assim como a adesão à cosmologia multissetorial e a seus pressupostos ontológicos e políticos é requisito para uma participação efetiva e bem-recebida nos fóruns multissetoriais de governança da internet, no debate público em torno da criação da ANPD, a despolitização ultrapassa o conteúdo dos argumentos e incide no nível da própria gramática do discurso legitimamente enunciável.

6. Nascimento e independência da Autoridade Nacional de Proteção de Dados

A solução finalmente encontrada para o dilema da natureza jurídica da ANPD acabou sendo definida no âmbito do Congresso Nacional, em uma comissão mista responsável por analisar o texto da MPV 869/2018. Sob a relatoria de Orlando Silva, o texto substitutivo seria aprovado pelo parlamento em julho de 2019 e manteria a integração do órgão à Presidência da República. Contudo, o texto aprovado, que se tornaria a Lei 13.853, de 8 de julho de 2019 (BRASIL, 2019), traria importantes inovações ao definir que a natureza jurídica da autoridade seria transitória e deveria ser reavaliada em até dois anos da entrada em vigor de sua estrutura regimental, podendo o Poder Executivo transformá-la em autarquia especial integrante da administração pública indireta.

A peculiaridade do remédio adotado provoca reflexões sobre seus sentidos. Do ponto de vista jurídico, o único efeito concreto produzido pelas alterações era o de provocar o poder executivo a reavaliar a matéria. Não havia qualquer tipo de garantia de transformação da natureza jurídica da autoridade criação da ANPD, o que, caso colocado, poder-se-ia argumentar que replicaria o vício de iniciativa da norma original. O efeito principal da inserção dos novos dispositivos era explicitamente político: tratava-se, por um lado, de uma sinalização da posição do Congresso Nacional e dos diversos setores envolvidos e, por outro, da criação de uma oportunidade de rediscussão da matéria, com novo espaço para incidência. Em suma, os novos comandos legais representavam a expressão de uma vontade política

reconhecida como consensual no discurso explícito dos participantes da controvérsia - o desejo por uma Autoridade Nacional de Proteção de Dados independente.

A força desse consenso explícito é evidenciada pelo exame da conjuntura de análise parlamentar dos vetos presidenciais e da Medida Provisória. À ocasião, a renovação parlamentar ocasionada pelas eleições de 2018 alterou a correlação de forças e impulsionou os diversos atores envolvidos a buscar influenciar a nova etapa do processo legislativo de maneira mais expressamente alinhada a seus próprios interesses, sem a preocupação prévia com a manutenção da retórica da harmonia. A ascensão do governo de extrema-direita de Jair Bolsonaro e a conformação de um parlamento mais conservador que o anterior favoreceram os interesses econômicos do setor produtivo, que obteve vitórias importantes nesse momento, como a autorização do uso compartilhado de dados pessoais sensíveis referentes à saúde com o objetivo de obter vantagem econômica nos casos de prestação de serviços farmacêuticos, de saúde ou de assistência à saúde (art. 11, § 4º da LGPD, dispositivo introduzido pela Lei 13.853/2019).

Isto é, a despeito dessa nova conjuntura de dissolução da coalizão multissetorial formada pela aprovação da lei, persistia o consenso quanto à natureza ideal da autoridade, materializado na solução encaminhada pelo Congresso Nacional quando da análise da MPV 869/2018. A ANPD nasceu, desse modo, sob a natureza jurídica originária de órgão integrante da Presidência da República, conforme o texto da MP. Podemos tomar - e a própria instituição assim o faz (BRASIL, 2022) - a publicação do Decreto nº 10.474/2020 como seu marco de criação. Esse instrumento aprovou a estrutura regimental da autoridade e estabeleceu as condições para a nomeação de seu primeiro corpo diretivo, que segue vigente até a data de conclusão deste trabalho.

Ainda assim, os esforços de pressão pela independência da ANPD não cessaram. Em outubro de 2021, o assunto foi novamente retomado em razão da tramitação da Proposta de Emenda Constitucional nº 17/2019, que pretendia incluir o direito à proteção dos dados pessoais entre os direitos fundamentais expressos no texto do art. 5º da Constituição Federal. Durante a tramitação da proposta, Orlando Silva novamente assumiu um papel de destaque como relator e, ao apresentar seu parecer, buscou incluir uma garantia de independência da ANPD no texto constitucional. Embora a PEC tenha sido aprovada, essa garantia específica foi rejeitada pelo plenário, após requerimento do Partido Novo para votação em separado, sob o argumento de que a constitucionalização da independência de uma agência reguladora seria uma anomalia jurídica e poderia “engessar o modelo” (BRASIL, 2021).

Entre 2020 e 2022, as expectativas pela independência da ANPD quando da conclusão do prazo de dois anos estabelecido no acordo que ocasionou sua criação jamais cessaram. O desejo político do campo economicamente liberal pela adesão do país à OCDE, a busca pela decisão de adequação advinda da Comissão Europeia e a rejeição à possibilidade de captura política do órgão por interesses governamentais continuaram a nortear as percepções das organizações atuantes com o tema. Assim, embora os esforços legislativos para compelir a desvinculação do órgão à Presidência da República na ocasião da PEC da Proteção de Dados não tivessem obtido êxito, o impulso político que os motivava continuava a gerar efeitos no campo.

A ANPD alcançou, por fim, a independência em 13 de junho de 2022, quando a Medida Provisória nº 1124, de 13 de junho de 2022, a converteu finalmente em autarquia especial. O ato foi recebido com grande expectativa por representantes dos diferentes setores, suscitando manifestações públicas de apoio à independência por parte de grupos empresariais (FÓRUM EMPRESARIAL DA LGPD, 2022) e de ativistas (CDR, 2022). Criada sob a promessa política de sua independência, a Autoridade Nacional de Proteção de Dados brasileira finalmente a consolidou em outubro daquele mesmo ano, quando o Congresso Nacional converteu a referida medida provisória em lei, concretizando a vontade política multissetorial que havia marcado seu processo de instituição.

CONCLUSÕES

O advento da proteção de dados pessoais enquanto campo regulatório é frequentemente situado como o resultado historicamente necessário de um progresso social racional. O reconhecimento empírico da importância da informação nas operações de sociedades industriais e pós-industriais ensejaria o reconhecimento legal da necessidade de uma tutela protetiva dos valores inerentes a esses contextos, incluindo os direitos individuais e o desenvolvimento econômico. As leis de proteção de dados, nesse prisma, emergem como decorrências lógicas e instrumentais do desenvolvimento socioeconômico e tecnológico em um contexto orientado por valores democráticos. São, em suma, a sociedade respondendo ao avanço tecnológico e social através do direito.

Esta é uma narrativa possível, uma parte da história. Oferecer uma contribuição para a reconstrução narrativa da trajetória da proteção de dados e, de maneira mais específica (e mais modesta), da LGPD brasileira, contudo, exige colocar um ponto de interrogação sobre o triunfalismo dessa narrativa. Do ponto de vista cognitivo e metodológico, esse questionamento é necessário na medida em que o trabalho pretende tomar a sério a perspectiva de descrever a trajetória da lei em termos compatíveis com os métodos e materiais mobilizados, os quais evidenciam uma multiplicidade de fatores econômicos, políticos e conjunturais que ensejaram a construção da norma. Do ponto de vista da responsabilidade política científica, acredito que um certo ceticismo quanto ao discurso triunfalista nos permita visualizar e aprender com as contradições, lacunas e limitações do processo, especialmente no que diz respeito à construção de consensos e à participação social.

Em meu entender, a proteção de dados pessoais é o resultado historicamente contingente de três desdobramentos altamente contextuais: a intensificação do uso da informação como recurso essencial às operações sociais, sobretudo institucionais (informação como poder); uma conjuntura institucional acadêmica e legal que favoreceu o desenvolvimento filosófico e jurídico de uma profusão discursiva incessante em torno da informação como objeto de reflexão (informação como problema); a emergência de um regime institucional no qual a ação regulatória é sistematicamente percebida como o modo adequado de endereçar problemas econômicos e sociais (regulação como solução).

No nível conceitual, a privacidade ocupa um lugar de destaque nessa trajetória enquanto significante adotado como remédio tentativo a um certo número de problemas que as incursões doutrinárias, jurisprudenciais e legislativas pretendiam nomear. Ainda hoje, a

interação entre privacidade e proteção de dados é objeto de notável ambivalência no campo.: falamos de privacidade de dados, privacidade e proteção de dados, defesa da privacidade para nos referir a práticas de enfrentamento à vigilância contemporânea.

A própria escolha de conceito nos dá uma pista sobre o liberalismo político característico dos processos que culminaram nos padrões contemporâneos de proteção de dados pessoais. A ideia de um direito fundamental à privacidade, associada nos fins do século XIX e início do XX aos Estados Unidos e à Europa, é legado direto de uma tradição individualista que ainda hoje ecoa fortemente nos padrões regulatórios contemporâneos globais.

É importante destacar, nesse sentido, a dinâmica recíproca entre integração econômica europeia e harmonização regulatória referente à proteção de dados pessoais no final do século XX. O nascimento da Diretiva 95/46/CE representa um acordo político desenhado para sanar interesses bastante díspares a seu tempo. Por um lado, tratava-se de acalmar os temores das autoridades de proteção de dados dos Estados-membros quanto ao risco de arbitragem regulatória em favor de jurisdições menos protetivas. Por outro, endereçava o receio da Comissão de que estas autoridades retaliassem ao utilizar seus poderes de restrição de transferências de dados para dificultar enormemente a integração econômica europeia. Dessa conjuntura política altamente particular emergiu o mecanismo específico - o regime de transferência internacional de dados - por meio da qual a Europa passaria a compelir jurisdições em todo o globo à importação de seus próprios padrões regulatórios, uma dinâmica que se aprofundaria ainda mais com a aprovação da GDPR em 2016.

No Brasil, as consequências dessa geopolítica se projetam de forma bastante direta na década de 2010. Até então, o país contava com um histórico bastante heterogêneo de esforços na produção de instrumentos normativos voltados à proteção dos dados pessoais. As primeiras tentativas legislativas, uma consequência direta das resistências cívicas tecnopolíticas ao vigilantismo encampado pelo projeto RENAPE da ditadura militar, não lograram êxito em se concretizar. Durante as primeiras décadas posteriores ao período de redemocratização, as bases institucionais da proteção de dados foram assentadas de forma gradativa e esparsa. No plano normativo, garantias constitucionais (inviolabilidade da intimidade e da vida privada, habeas data) e infraconstitucionais (Código Civil, CDC, Lei do Habeas Data) desse direito eram estabelecidas. No nível da reforma administrativa, a adesão ao modelo de agência reguladora independente com a exceção estabelecida para a governança da internet contribuíram para gestar o futuro ecossistema de discussão da matéria. Ademais, o

contexto foi favorecido por pressões internacionais (Mercosul, RIPD) e pelos esforços das entidades de defesa do consumidor em endereçar o tema dos dados pessoais.

Esses elementos passaram por um processo de convergência e inflexão a partir da tramitação do PL Azeredo e da conseqüente mobilização contrária à iniciativa. As articulações de oposição ao projeto contribuíram decisivamente para a conformação do futuro campo de interlocução a respeito da LGPD. O escândalo de vigilância massiva revelado por Edward Snowden também teve contribuição decisiva para esse processo, que culminaria na aprovação do Marco Civil da Internet em 2014. Embora carecesse de previsões mais robustas e abrangentes sobre proteção de dados pessoais dos cidadãos, a aprovação da norma sinalizava uma mudança no lugar ocupado pelo debate sobre o ambiente digital na arena política.

O processo político envolvendo o PL Azeredo e que culminou na aprovação do Marco Civil da Internet sedimentou alguns dos principais atores que protagonizariam o debate sobre a LGPD na segunda metade da década. A esse respeito, destaca-se sobretudo a consolidação do CGI.br como ator institucional que lideraria o debate sobre direitos digitais no país, estabelecendo progressivamente uma série de instrumentos e instâncias centrais ao debate em torno do tema, incluindo o seu decálogo de princípios, o Seminário de Proteção à Privacidade e aos Dados Pessoais, a Escola de Governança da Internet e o Fórum da Internet no Brasil. Também foi fundamental o estabelecimento da articulação entre ativistas e especialistas associados às pautas de defesa do consumidor, democratização da informação, combate ao vigilantismo e ativismo digital em sentido amplo - aliança que originaria a Coalizão Direitos na Rede.

A década de 2010 observou uma intensificação progressiva das discussões em torno da proteção de dados pessoais, tanto no nível global quanto especificamente no país. A primeira consulta pública sobre o tema, realizada em 2010, evidenciava um cenário de desacordos basilares e fundamentais tanto acerca da própria necessidade de uma legislação quanto de aspectos específicos de seu desenho (conceitos restritivos ou expansivos, lugar do consentimento como base legal, necessidade de autoridade, etc). Apesar disso, essa consulta ofereceu um ponto nodal inicial para a concentração das pressões internacionais prévias e mobilizações domésticas de defesa da privacidade impulsionadas pelo PL Azeredo. Ali já era possível delinear a tensão entre duas lógicas cuja interação daria o tom das interlocuções legislativas futuras: uma abordagem de enfoque garantista, que enfatizava o dado como extensão da personalidade, e uma abordagem de ênfase desenvolvimentista econômica, cuja preocupação primária era viabilizar a continuidade de modelos de negócios inovadores.

A partir de 2015, alguns movimentos reconfiguraram os termos do debate. Em primeiro lugar, as mobilizações civis em favor da aprovação da lei e de uma abordagem garantista se intensificam, conforme encampado pela campanha “Seus Dados São Você”. Paralelamente, segmentos importantes do setor privado adotaram uma postura em favor da aprovação da lei, em especial os setores de tecnologia (impulsionado em grande medida pela adequação à GDPR), financeiro (interessado em assegurar a aprovação da reforma da Lei do Cadastro Positivo) e advocatício (incentivada pelo potencial mercado de adequação, capacitação e certificação associado à aprovação de uma lei). Também somaram-se a essa conjuntura a movimentação do governo liberal de Michel Temer para contribuir para o ingresso brasileiro na OCDE e os esforços de coordenação e interlocução multissetorial coordenados por Orlando Silva e Bruna Furlan, bem como o escândalo de dados Facebook-Cambridge Analytica e a corrida entre as duas casas para aprovação da lei.

Dois componentes interconectados do referido desenho conjuntural que levou à aprovação da lei receberam especial atenção na análise aqui apresentada: o exame dos fatores que modificaram a postura de segmentos importantes da iniciativa privada e a força do ecossistema multissetorial na moldagem das negociações. Tal ênfase se deu precisamente com a finalidade de oferecer uma perspectiva menos triunfalista e mais crítica da trajetória da lei. A conjugação entre as forças econômicas e culturais mobilizadas pelas empresas globais de tecnologia, pelos grandes escritórios de advocacia e pelas instituições econômicas privadas foi inquestionavelmente essencial para garantir que tivéssemos uma LGPD. Contudo, ao contemplar as motivações econômicas desses atores em maior detalhe, podemos ponderar os custos de longo prazo das concessões realizadas para que os consensos multissetoriais fossem alcançados nos espaços de interlocução.

Isto também permite uma reflexão sobre as lacunas e limitações do imaginário multissetorial enquanto cosmologia democrática e modelo deliberativo. Em que pese as aspirações de maior diversidade de perspectivas e construção colaborativa de políticas públicas, a abordagem multissetorial pode se omitir em relação a aspectos cruciais do debate social, a exemplo da desigualdade de forças ou incompatibilidade de perspectivas entre setores distintos. No caso analisado, essas contradições se evidenciam sobretudo nas disputas sobre aspectos específicos do desenho legal: enquanto atores associados a organizações da sociedade civil tenderam a defender modelos mais garantistas, representantes empresariais tenderam a favorecer arranjos que reduzissem os custos de adequação, o que frequentemente implicava no enfraquecimento de direitos dos titulares dos dados. Se, por um lado, a construção da narrativa conciliatória condiciona a existência da lei, os elogios à harmonia e

ao equilíbrio podem omitir os modos como estas desigualdades se reproduzem no texto e na interpretação do instrumento.

Ainda, é importante destacar que discursos autocongratatórios sobre participação social na aprovação da legislação podem eclipsar de maneiras cruciais as desigualdades oriundas de marcadores sociais da diferença e os modos como estas se expressaram no processo de construção da LGPD. Em linhas gerais, tratou-se de um processo de construção marcado por níveis bastante reduzidos de diversidade: as oportunidades de participação foram desigualmente direcionadas para sujeitos com os marcadores da branquitude, cisgeneridade, masculinidade, heterossexualidade e ausência de deficiência, além da localização geográfica restrita a Brasília e ao eixo Rio de Janeiro - São Paulo. Mesmo por isso, é especialmente relevante reconhecer as contribuições, em diferentes etapas do processo de discussão que ensejou a construção da lei, de pessoas pertencentes a grupos historicamente vulnerabilizados, a exemplo de Ana Paula Bialer, Bia Barbosa, Bianca Kremer, Bruna Martins dos Santos, Flávia Lefevre, Laura Schertel, Luiza Brandão, Marcos Urupá, Miriam Wimmer, Orlando Silva, Paulo Rená, Raquel Saraiva, Renata Mielli, Silvana Bahia, Tarcízio Silva, entre outros.

Neste sentido, verificamos uma lacuna central no modo como a cosmologia quadripartite do multissetorialismo, assim como a narrativa triunfalista da LGPD que nela se fundamenta, concebe e implementa a busca pela diversidade. Em uma análise histórica mais ampla, esse elemento pode ser entendido como uma continuidade histórica em relação à abordagem universalizante, individualistas e, conseqüentemente, colonial da concepção de privacidade dos Estados Unidos no final do século XIX. Associada a esta lacuna, destaca-se a carência de uma interlocução mais aprofundada com os movimentos sociais tradicionais, de modo que a representação dos interesses sociais coletivos acabou por ser absorvida por um grupo bastante restrito de especialistas técnicos, majoritariamente oriundos da área jurídica, que dominavam o jargão necessário a uma participação efetiva para o aprofundamento do debate.

Este último ponto também reflete uma tendência histórica mais ampla no que diz respeito ao tratamento dado às questões de privacidade e proteção de dados pessoais no contexto brasileiro. Assim como a oposição cívica ao Projeto RENAPE foi exercida fundamentalmente através de uma expertise técnica capaz de obstaculizar o avanço do empreendimento sem politizar a questão de forma evidente, uma tendência evidente em diversos momentos do processo de construção da LGPD na década de 2010 foi de enquadramento das disputas de interesses entre titulares de dados e empresas nos termos de

uma discussão técnica sobre eficiência, proporcionalidade e adequação de modelos regulatórios. A tendência ao enquadramento dos temas de proteção de dados pessoais como um conjunto de questões predominantemente técnicas cuja deliberação pode ser delegada a um grupo seletivo de experts é, portanto, uma realidade de longa data no país.

Este aspecto comum às narrativas públicas em torno da norma ficou bastante evidenciado na disputa em torno do desenho ideal da Autoridade Nacional de Proteção de Dados Pessoais. É interessante notar que os mesmos argumentos sobre constitucionalidade procedimental utilizados para justificar o veto à criação da autoridade independente nos moldes aprovados pelo Congresso Nacional em 2018 foram aqueles que outrora haviam interrompido a tramitação do projeto de proteção de dados pessoais de Faria Lima na década de 1970 - usurpação de competências presidenciais e aumento de despesa à máquina pública. No contexto do debate em torno da criação da ANPD, a análise desse enquadramento evoca questões mais amplas sobre o debate público e os modos pelos quais a despolitização se faz progressivamente presente ao longo das últimas décadas.

A despolitização se manifesta como um elemento ubíquo a essa disputa através de diferentes formas. Por um lado, a adesão multissetorial ampla à ideia de que o modelo de autoridade reguladora independente é, por óbvio, o arranjo adequado para a regulação da proteção de dados no país é indicativa de um imaginário no qual a governança de áreas sociais importantes é melhor resolvida a partir da delegação a um corpo burocrático insulado e especializado. Em que pese a força dessa solução também decorrer de constrangimentos de ordem econômica, chama atenção sua eficácia em se impor como o caminho natural, ao ponto de o próprio setor governamental - publicamente contrário à criação da ANPD independente - reiterar incessantemente seu desejo por esse arranjo.

Outro modo pelo qual a despolitização se evidencia no debate diz respeito ao vocabulário comum mobilizado pelos envolvidos na disputa para caracterização das condutas de seus adversários. Nesse sentido, destaca-se a força do repertório conceitual moderno de concepção da deliberação pública, em especial a oposição entre uma dimensão da política associada à administração técnica (*policy*) e outra conectada ao universo das paixões ideológicas e interesses particulares (*politics*). A partir desse enquadramento oposicional, torna-se possível conceber uma questão ou objeto ou conduta como sendo essencialmente - ou, no mínimo predominantemente - a expressão de uma coisa *ou* de outra. É nesse sentido que a argumentação governamental visa enquadrar sua postura como fundamentalmente técnica ao passo que as críticas a sociologizam, revelando a política subjacente.

Esse processo de desmascaramento, por fim, evidencia uma terceira dimensão da despolitização: precisamente o uso acusatório da política. A atribuição de motivações políticas para a conduta de um ator se torna, tácita ou explicitamente, a imputação de uma espécie de inadequação moral ante os princípios e valores que deveriam orientar a esfera pública. Esse modo de agenciar a noção de política sugere um ambiente de debate público no qual a categoria em questão é primariamente bem-recebida na medida em que é mobilizada de forma depreciativa: política quem faz é o outro, ele tem interesses particulares e vieses ideológicos - eu não, eu tomo decisões técnicas, implemento uma agenda que decorre logicamente de um interesse público concebido de forma abstrata e reificada no texto constitucional.

Examinar os diferentes capítulos dessa história me desperta sensações ambivalentes. O trabalho de incidência em políticas públicas me fez testemunhar os impactos concretos que os avanços legislativos tiveram no debate sobre privacidade no país: tornou-se possível falar com as instituições sobre abusos de poder associados à vigilância massiva e violações de direitos humanos perpetuadas por meio do aparato digital. Tanto no setor público quanto na iniciativa privada, a pressão pela adequação contribuiu substantivamente para um debate de escala nacional sobre prevenção de incidentes de segurança, transparência no tratamento de informações e minimização da coleta. Em que pese o caráter nascente desse debate e o hiato entre sua existência e a materialização da proteção dos dados em mudanças estruturais, esses avanços importam. Em contraste com a reduzidíssima reflexividade dos discursos institucionais celebrativos dos benefícios da digitalização nas décadas anteriores, trata-se de uma conquista de alta relevância para o futuro dos direitos humanos na área digital.

A constatação da importância desse êxito não deve, contudo, obstaculizar uma reflexão sobre as limitações, custos e desafios implicados pelo arranjo adotado no médio e no longo prazo. Um desses desafios diz respeito à disputa interpretativa por um enfoque individualista ou coletivo na compreensão desse direito e de suas implicações. Em que pese a LGPD prever a possibilidade de tutela judicial coletiva³⁰ dos interesses e direitos dos titulares (art 22, caput; art. 42, §3º), seu repertório conceitual e normativo toma forte inspiração na lógica individualista da GDPR. Um exemplo desta abordagem é evidenciado nos artigos 18 e

³⁰ Parte da literatura brasileira (cf. ZANATTA e SOUZA, 2019) argumenta que a interpretação conjugada entre as previsões sobre tutela judicial coletiva na LGPD, no Código de Defesa do Consumidor e na Lei da Ação Civil Pública sugeriria um enfoque coletivista na concepção da tutela do direito à proteção de dados. É necessário, contudo, fazer a ressalva de que esta argumentação enfatiza especificamente o aspecto contencioso das relações entre titulares e controladores dos dados.

19 da lei, que preveem o exercício dos direitos dos titulares em relação ao controlador a partir da pressuposição da proatividade voluntarista de um titular individualizado a peticionar.

Outro exemplo diz respeito às proteções legais quando do tratamento automatizado de dados pessoais: a LGPD se limitou a assegurar que o titular possa solicitar a revisão humana de decisões automatizadas que afetem seus interesses quando estas forem tomadas unicamente com base em tratamento automatizado dos dados. A introdução da condicionante “unicamente” reduziu enormemente o escopo de aplicação concreto dessa garantia, dado que a introdução de uma pessoa física em qualquer etapa do processo deliberativo, mesmo se com um papel bastante diminuto, passou a ser um argumento utilizável para argumentar por sua inaplicabilidade. No setor público, em que a grande maioria das decisões baseadas em algoritmos envolvem seres humanos em algum momento, a eficácia prática dessa disposição quanto a sua finalidade foi prejudicada (cf. SAKAI, GALDINO e BURG, pp. 19-20).

Esta preocupação com a superação do modelo de individualista encontra-se intrinsecamente conectada à demanda pela promoção da equidade no campo da proteção de dados pessoais. A emergência histórica do individualismo enquanto princípio de organização social e política representa a face conceitual de um processo colonial que mascara, a partir das ficções europeias sobre cidadania democrática e universalidade, os marcadores sociais associados aos corpos que podiam efetivamente gozar do reconhecimento individual. No campo específico da proteção de dados pessoais, onde grande parte das preocupações atuais quanto a riscos conectam-se ao emprego sistemático de tecnologias digitais para reprodução de violências coloniais contra sujeitos historicamente vulnerabilizados, a continuidade desse legado obstaculiza uma agenda de efetivação de direitos.

Nesse sentido, investigações recentes (cf. NOBLE, 2018; SILVA, 2020; COSTA, 2020; KREMER, 2021) têm consistentemente apontado para a necessidade de compreender as questões contemporâneas de governança algorítmica e de dados pessoais a partir de lentes que centralizem os marcadores sociais da diferença. Ao examinar de forma crítica a participação social no âmbito da construção da LGPD, podemos identificar marcadas lacunas nesse processo e a necessidade de endereçá-las em meio aos novos debates regulatórios em curso no Brasil e no mundo. A esse respeito, destaca-se a evolução das discussões em torno de uma regulação das plataformas digitais, de um marco legal da inteligência artificial e de uma lei de proteção de dados aplicável à esfera penal. Similarmente relevante é a progressão da agenda regulatória da ANPD, na qual as diversas disputas entre lógicas e sujeitos do campo da proteção de dados têm se reproduzido na determinação da interpretação do instrumento.

Há, por fim, uma última preocupação que desejo destacar: o risco, intimamente associado à despolitização tecnicizante do debate sobre proteção de dados pessoais, da redução das políticas e normas do campo a um mero conjunto de formalidades com impacto material bastante reduzido (cf. MOROZOV, 2021; MEIRA, 2022). Dado o considerável entusiasmo demonstrado pelo setor de tecnologia digital em transformar o que outrora havia sido uma resistência (“A privacidade morreu”) em um diferencial competitivo mercadológico (“O futuro é privado”), é necessário refletir sobre os modos como as regulações tem efetivamente coibido práticas comerciais que carregam um risco democrático.

Este risco diz respeito, fundamentalmente, à possibilidade da consolidação do campo regulatório da proteção de dados no país representar tão somente a construção de um novo mercado jurídico - de capacitação, certificação e adequação - e a difusão de um certo número de procedimentos e regras formais - demonstração de base legal, realização mecânica de um relatório de impacto operado como uma simples *checklist*, etc. Estas dimensões são inerentes à conformação de qualquer área regulatória, contudo, seria temerário que se tornassem o aspecto principal desse avanço às custas dos interesses coletivos implicados objetivamente pelo tema.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AKOTIRENE, C. **O que é interseccionalidade?** São Paulo: Ed. Letramento, 2018.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE MARKETING DE DADOS (ABEMD). Relatório Dados Pessoais - Contribuições das Entidades. 2011. Disponível em: http://www.abemd.org.br/interno/DadosPessoais_ContribuicoesdasEntidades.pdf. Acesso em: 16 ago. 2022.

Associação Brasileira de Internet – Abranet; Associação Brasileira de Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação – Brasscom; Associação Nacional dos Bureaus de Crédito – ANBC; Associação Brasileira de Empresas de Software – Abes, Associação Brasileira de Marketing Direto – ABEMD e Associação das Empresas Brasileiras de Tecnologia da Informação – Assespro. (2016). Manifesto Sobre a futura Lei de Proteção de Dados Pessoais. São Paulo: Abranet. Disponível em: https://www.abranet.org.br/doc/manifesto_protecaodadospessoais.pdf. Acesso em 12 jan. 2023.

ANTRA [ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRAVESTIS E TRANSEXUAIS]. Nota pública da ANTRA sobre cotas e reservas de vagas em universidades destinadas às pessoas trans. [S. l.]: ANTRA, 2020. Disponível em: <https://antrabrasil.files.wordpress.com/2020/12/nota-sobre-cotas-trans-antra.pdf>. Acesso

ABÉLÈS, M.; BADARÓ, M. **Los encantos del poder**. Desafíos de la antropología política, Siglo xxi Editores, Buenos Aires,. 2015, 142 pp.

ABRANCHES, S. H. H. de. Reforma regulatória: conceitos, experiências e recomendações. **Revista do Serviço Público**, ano 50, n. 2, p. 19-50 abr.-jun. 1999.

ALMEIDA, S. L. **Princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil**: o papel e organizações da sociedade civil na aprovação e regulamentação da Lei 12.965/2014. Dissertação (Mestrado em Comunicação) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: 2017.

ANDRADE, D. P. O que é o neoliberalismo? A renovação do debate nas ciências sociais. **Revista Sociedade e Estado**, v. 34, n. 1, p. 211-239, 2019b

APPADURAI, A. Soberania sem territorialidade: notas para uma geografia pós-nacional. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo: Cebrap, n. 49, nov. 1997.

ASFORTH, A. Reckoning Schemes of Legitimation: on comissions of inquiry as Power/knowledge forms. **Journal of Historical Sociology**, v. 3, nº 1, pp. 1-21, 1980.

BALL, K.. Exposure. **Information, Communication & Society**, v. 12, n. 5, p. 639-657, 2009.

_____. Review of Zuboff's The Age of Surveillance Capitalism. **Surveillance & Society**, v. 17, n. 1/2, p. 252–256, 2019.

BALLESTERO, Andrea. **A Future History of Water**. Duke University Press, 2019.

BALLESTRIN, L. América Latina e o giro decolonial. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 11, p. 89-117, Aug. 2013;

RIBEIRO, L.; FORMADO, B. S. R. S.; SCHIMIDT, S.; PASSOS, L. A saia justa da Arqueologia Brasileira: Mulheres e feminismos em apuro bibliográfico. **Revista Estudos Feministas**, [s. l.], v. 25, n. 3, p. 1093–1110, 2017.

BARROSO, M. Moedas de troca, sinceridade metodológica e produção etnográfica no trabalho com elites. IN: CASTILHO, S.R. ; TEIXEIRA, C. C; SOUZA LIMA, A.C. **Antropologia das Práticas de Poder**: Reflexões etnográficas entre burocratas, elites e corporações. Rio de Janeiro: ContraCapa, 2014. pp.151-168.

BAUMAN, Z. **Modernidade Líquida**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BBC. Cambridge Analytica 'not involved' in Brexit referendum, says watchdog. **BBC**, 7 out. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/uk-politics-54457407>. Acesso em: 24 jan. 2023.

BENNETT, C. J. **Regulating Privacy**: Data protection and public policy in Europe and the United States. Iitaca: Cornell University Press, 1992.

BENTO, C. **O pacto da branquitude**. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.

BEVIER, L. R. Information about individuals in the hands of government: some reflections on mechanisms for privacy protection. **William and Mary Bill of Rights Journal**, v. 4, n. 2, 1995, p. 455-458.

BEVILAQUA, Ciméa Barbato. **Consumidores e seus direitos**: um estudo sobre conflitos no mercado de consumo. São Paulo: Humanitas; NAU. 335 p. 2008.

BEYNON, Huw. Protesto Ambiental e Mudança Social no Reino Unido. **Mana**. Vol 5, n. 1. Rio de Janeiro: PPGAS/MN/Contracapa, 1999.

BERLINER, D. et al. Antropologia e o estudo das contradições. **HAU: Journal of Ethnographic Theory**, v. 6, n. 1. pp: 1–27. Tradução de Bruno Reinhart publicada no Blog do Sociófilo, 2020. Disponível em: <https://blogdolabemus.com/wp-content/uploads/2020/05/Antropologia-e-o-estudo-das-contradi%C3%A7%C3%B5es-parte-1.pdf>

BIONI, B. R.; RIELLI, M. A construção multissetorial da LGPD: história e aprendizados. IN: BIONI, B. R. [org.]. **Proteção de dados**: contexto, narrativas e elementos fundantes. São Paulo: B. R. Bioni Sociedade Individual de Advocacia, 2021, 2021. 1. ed. 2021. 425p

BRACY, J. **Westin's Privacy Scholarship, Research Influenced a Generation**. The Privacy Advisor: the official newsletter of the International Association of Privacy Professionals. 01 mar. 2013. Disponível em: https://web.archive.org/web/20130622195347/https://www.privacyassociation.org/publications/2013_02_19_westins_privacy_scholarship_research_influenced_a_generation. Acesso em 22 mai. 2022.

BRAITHWAITE, J. **Regulatory Capitalism**: How It Works, Ideas for Making It Work. Edward Elgar Publishing: Cheltenham, 2008.

BRAITHWAITE, J.; DRAHOS, P. **Global business regulation**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2000.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 4365, de 26 de outubro de 1977. Cria o Registro Nacional de Banco de Dados e estabelece normas de proteção da intimidade contra o uso indevido de dados arquivados em dispositivos eletrônicos de processamento de dados. Brasília: Câmara dos Deputados, 1977. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=220936>.

Acesso em: 13 jul. 2022

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 2796, de abril de 1980. Assegura aos cidadãos acesso às informações sobre sua pessoa constantes de bancos de dados e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 1980. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=FBF15270DD557906FEB1829EFEA68AED.proposicoesWeb1?codteor=1172300&filename=Avulso+-PL+2796/1980. Acesso em: 13 jul. 2022

_____. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado nº 76, de 2000. Define e tipifica os delitos informáticos, e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2000. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/6709?sequencia=48>. Acesso em: 13 jul. 2022

_____. Presidenta (2010-2016: Dilma Rousseff). **Discurso por ocasião da 68ª Assembleia Geral das Nações Unidas**. Nova York, 24 set. 2013. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,leia-a-integra-do-discurso-de-dilma-na-onu,1078264>. Acesso em: 22 nov. 2022.

_____. Ministério das Relações Exteriores. Casa Civil. Ministério da Economia. Nota conjunta do Ministério das Relações Exteriores, da Casa Civil e do Ministério da Economia - Brasil é convidado a iniciar processo de adesão à OCDE. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/nota-conjunta-do-ministerio-das-relacoes-exteriores-da-casa-civil-e-do-ministerio-da-economia-brasil-e-convidado-a-iniciar-processo-de-adesao-a-ocde. Acesso em: 12 jan. 2023.

_____. Câmara dos Deputados. Comissão especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 4.060, de 2012, do dep. Milton Monti, que “dispõe sobre o tratamento de dados pessoais e dá outras providências”, e apensos. Requerimento nº 18 de 2018. Requer que seja realizada Audiência Pública com os convidados nominados para debater o impacto do uso e da coleta ilegítimos de dados pessoais de brasileiros, através da rede social Facebook, pela empresa Cambridge Analytica, bem como sua utilização eleitoral, e como os projetos de lei em análise desta Comissão Especial podem contribuir para evitar e solucionar ações indevidas como essa. Autora: Dep. Bruna Furlan. Brasília, 17 abr. 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2172326>.

Acesso em: 09 fev. 2023.

_____. Senado Federal. Projeto de lei geral de proteção de dados pessoais é aprovado no Senado. **Agência Senado**, Brasília, 10 jul. 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/07/10/projeto-de-lei-geral-de-protecao-d-e-dados-pessoais-e-aprovado-no-senado>. Acesso em: 18 abr. 2021.

_____. Lei nº 13.853, de 8 de julho de 2019. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 jul. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 418.416-SC (2006, 10 de maio). Relator: Sepúlveda Pertence. Acesso em: 13 jul. 2019. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=395790>.

_____. Câmara dos Deputados. Registro taquigráfico da ordem do dia da 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 56ª Legislatura - 97ª Sessão (Sessão Deliberativa Extraordinária (Virtual)). Brasília, DF, 31 ago. 2021. Disponível em: <https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/pdf/62923>

_____. Ministério da Justiça e da Segurança Pública. Autoridade Nacional de Proteção de Dados. ANPD comemora aniversário de dois anos. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias/anpd-comemora-aniversario-de-dois-anos>. Acesso em 19 jun. 2023.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo em Recurso Especial nº 130619 - SP (2022/0152262-2)**. Rel. Min. Francisco Falcão. Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/stj-agravo-recurso-especial-2130619-sp.pdf>. Acesso em 10 jun. 2023.

BOYD, D. Undoing the Neutrality of Big Data. **Florida Law Review**, v. 67, n. 1, p. 226-232, 2016;

BRUNO, F. Monitoramento, classificação e controle nos dispositivos de vigilância digital. **Revista FAMECOS**, v. 36, p. 1-7, 2008.

BROWN, H.; REED, A.; YARROW, T. Introduction: towards an ethnography of meeting. **Journal of the Royal Anthropological Institute**, v. 23, p. 10–26, 2017.

CADWALLADR, C. GRAHAM-HARRISON, E. Revealed: 50 million Facebook profiles harvested for Cambridge Analytica in major data breach. **The Guardian**, 17 mar. 2018. Disponível em: <https://www.theguardian.com/news/2018/mar/17/cambridge-analytica-facebook-influence-us-election>. Acesso em: 24 jan. 2023.

CARNEIRO, S. Enegrecer o feminismo: a situação da mulher negra na América Latina a partir de uma perspectiva de gênero. In: HOLLANDA, H. B. (org). **Pensamento feminista - conceitos fundamentais**, Rio de Janeiro, Bazar do tempo, 2019.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTRO-GÓMEZ, S. Ciências sociais, violência epistêmica e problema da "invenção do outro". In: LANDER, E. (Org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais - perspectivas latino-americanas**. Buenos Aires: Clacso, 2005, 80-87.

CENTRO DE TECNOLOGIA E SOCIEDADE (CTS-FGV); COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.BR). **Relatório de Políticas de Internet: Brasil 2011**. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2012.

CLIFFORD, J; MARCUS, G. **A escrita da cultura**: poética e política da etnografia. Tradução de Maria Cláudia Coelho. Rio de Janeiro: Papéis Selvagens/edUFRJ, 2016.

CHAMAYOU, Grégoire. **A sociedade ingovernável**: uma genealogia do liberalismo autoritário. São Paulo: Ubu Editora, 2020.

COALIZÃO DIREITOS NA REDE (CDR). Declaração por Direitos na Rede. Porto Alegre, 13 jul. 2016. Disponível em: <https://direitosnarede.org.br/quem-somos/>. Acesso em: 11 jan. 2023.

_____. Por uma Autoridade Nacional de Proteção de Dados independente e livre de jabutis. Coalizão Direitos na Rede, 13 out. 2022. Disponível em: <https://direitosnarede.org.br/2022/10/13/por-uma-autoridade-nacional-de-protecao-de-dados-independente-e-livre-de-jabutis/>. Acesso em 19 jun. 2023.

COHEN, J. E. The biopolitical public domain: The legal construction of the surveillance economy. **Philosophy & Technology**, v. 31, n. 2, 213-233, 2018.

_____. Review of Zuboff's The Age of Surveillance Capitalism. **Surveillance & Society**, v. 17, n. 1/2, p. 240-245, 2019.

COLEMAN, E. G. The political agnosticism of free software and the politics of contrast. **Anthropology Quarterly**, p. 297-302, Summer 2004. Disponível em: <<http://www.healthhacker.org/biella/colemanaq.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2004

_____. **Coding freedom**: the ethics and aesthetics of hacking. Princeton: Princeton University Press, 2013.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.br). **Princípios da governança e uso da Internet no Brasil**. São Paulo: CGI.br, 2009.

_____. Seminário de Proteção à Privacidade e aos Dados Pessoais. Sobre o evento. Disponível em: <https://seminarioprivacidade.cgi.br/2010/index.htm>. Acesso em: 08 ago. 2022.

CORRÊA, B. K. N. **Direito e Tecnologia em Perspectiva Ameericana**: Autonomia, algoritmos e vieses raciais. 2021. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

COSTA, D. C. **O viés do algoritmo e a discriminação por motivos relacionados à sexualidade**. Curso de Mestrado em Direito. Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Bahia, 2020.

CRENSHAW, K. Demarginalizing the intersection of race and sex: a black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics. **The University of Chicago Legal Forum**, n. 140, p. 139-167, 1989.

CRUZ, F. B. C.. Direito, democracia e cultura digital: a experiência de elaboração legislativa do Marco Civil da Internet. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de São Paulo. São Paulo: 2015.

DAVIS, A. **Mulheres, raça e classe**. Tradução de Heci Regina Candiani. São Paulo: Boitempo, 2016, 244p.

DELEUZE, G.. Post-scriptum sobre as sociedades de controle. In: DELEUZE, Gilles. **Conversações**. Tradução de Peter Pál Pelbart. São Paulo: Editora 34, 1992. p. 219-226.

DEMMERS, J; FERNÁNDEZ JILBERTO, A.; HOGENBOOM, B. (Ed.). **Good Governance in the Era of Global Neoliberalism**: Conflict and Depolitization in Latin America, Eastern Europe, Asia and Africa. London: Routledge, 2004.

DIAS, G. R. M.; TAVARES JUNIOR, P. R. F. (org.). **Heteroidentificação e cotas raciais**: dúvidas, metodologias e procedimentos. Canoas: IFRS campus Canoas, 2018.

O DILEMA das redes. Direção de Jeff Orlowski. Produção de Davis Coombe, Larissa Rhodes e Jenny Carchman. Estados Unidos: Exposure Labs, 2020. 1 streaming (1h 34min). Disponível em: <https://www.netflix.com/title/81254224>. Acesso em: 31 mar. 2023.

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

_____. Panorama histórico da proteção de dados pessoais. In: BIONI, Bruno, DONEDA, Danilo, MENDES, Laura Schertel, RODRIGUES JUNIOR, Otávio Luiz, SARLET, Ingo Wolfgang (org.). **Tratado de Proteção de Dados Pessoais**. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

DOUGLAS, M. Pureza e perigo. São Paulo: Perspectiva, 2012.

ELSTER, J. Constitutional courts and central banks: suicide prevention or suicide pact? *East European Constitutional Review*, v. 3, Summer, 1995. p. 66-71.

_____. *Ulysses Unbound: Studies in Rationality, Precommitment, and Constraints*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

ESGUERRA, R. Google CEO Eric Schmidt Dismisses the Importance of Privacy. **Electronic Frontier Foundation**, 10 dez. 2009. Disponível em: <https://www.eff.org/deeplinks/2009/12/google-ceo-eric-schmidt-dismisses-privacy>. Acesso em 07 fev. 2022.

EPSTEIN, D. **Manufacturing Internet Policy Language**: The Inner Workings of the Discourse Construction at the Internet Governance Forum. SSRN Scholarly Paper ID 1989674. Rochester, NY: Social Science Research Network, 2011.

EUROPEAN POLICY FORUM. **Making decisions in Britain**. London: European Policy Forum, 2001.

EVANGELISTA, R. O movimento software livre do Brasil: política, trabalho e hacking. **Horizontes Antropológicos** [online]. 2014, v. 20, n. 41, pp. 173-200.

_____. Review of Zuboff's *The Age of Surveillance Capitalism*. **Surveillance & Society**, v. 17, n. 1/2, p. 246–251, 2019.

EVANS-PRITCHARD, E. E. **Bruxaria, oráculos e magia entre os Azande**. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.

EVARISTO, C. **Revista Conexão Literatura**, nº 24, p. 7, entrevista concedida a Ademir Pascale, junho, 2017.

FAUSTO-STERLING, A. Dualismos em duelo. **Cadernos Pagu** [online]. n. 17-18, 9-79,

2002.

FERRAZ JR., Tercio Sampaio. Sigilo de dados: o direito à privacidade e os limites à função fiscalizadora do Estado. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 88, p. 447, 1993.

FIGARO, R. A triangulação metodológica em pesquisas sobre a Comunicação no mundo do trabalho. **Revista Fronteiras** (Online), v. 16, p. 124-131, 2014.

FLINDERS, M.; WOOD, M. Depoliticisation, governance and the state. **Policy & Politics**, v. 42, n. 2, p. 135-149, 2014

FOUCAULT, M. **Vigiar e Punir**: nascimento da prisão. Trad. Lígia M. Ponde Vassalo. Petrópolis: Vozes, 1987.

_____. **Em defesa da sociedade**: curso no College de France (1975-1976). São Paulo: Martins Fontes, 1999.

FÓRUM EMPRESARIAL DA LGPD. Manifesto do setor empresarial pela independência da ANPD. **Associação Brasileira das Empresas de Software**, 2023. Disponível em: https://abes.com.br/wp-content/uploads/2022/03/Forum-LGPD_Manifesto-pela-Independencia-da-ANPD_Atualizacao-30-03-2022-10h35.pdf. Acesso em 19 jun. 2023.

FRIED, C. Privacy. **Yale Law Journal**, v. 77, p. 475-482, 1968.

FULLER, S. Is STS all Talk and no Walk?. **EASST Review**, v. 36, n. 2, p. 2017.

GAJDA, A. What if Samuel D. Warren hadn't married a senator's daughter?: uncovering the press coverage that led to the right to privacy. **Michigan State Law Review**, 2008, v. 1, p. 35-60.

GANDY Jr., O. H. **The Panoptic Sort**: A Political Economy of Personal Information. Boulder, CO: Westview Press, 1993. 288 p.

GELLMAN, R. Fragmented, incomplete, and discontinuous: The failure of federal privacy regulatory proposals and institutions. **Software Law Journal**, v. 6, n. 1993: 199–238.

GIANTI, T. Neoliberalism. **Annual Review of Anthropology**, v. 43, p. 89-104, 2014.

GIERYN, T. Boundary-Work and the Demarcation of Science from Non-Science: Strains and Interests in Professional Ideologies of Scientists. **American Sociological Review**, v. 48, n. 6: 781-795, 1983.

GILBERT, G. N.; MULKAY, M. **Opening Pandoras' box: a sociological analysis of scientists discourse**. Cambridge: Cambridge University, 1985.

GLANCY, D. J. The Invention of the Right to Privacy. **Arizona Law Review**, v. 21, n.1, pp. 1-39, 1979.

GONZALEZ, L. Racismo e sexismo na cultura brasileira. **Revista Ciências Sociais Hoje**, Brasília, Anpocs, p. 223-244, 1984.

GRAEBER, D. **The utopia of rules: On technology, stupidity, and the secret joys of bureaucracy**. London: Melville House, 2015.

GRATTON, E. **Redefining Personal Information in the Context of the Internet**. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de Montréal: Montréal, 2012.

GROSS, H. The concept of privacy. **New York University Law Review**, v. 42, n. 2, 1967.

GUPTA, A.; FERGUSON, J. Culture, power, place: ethnography at the end of an era. In: GUPTA, A.; FERGUSON, J. (eds.) **Culture, power, place: explorations in critical anthropology**. Durham, NC and London: Duke University Press, 1997

GURUMURTHY, A.; BHARTHUR, D. Democracia e a virada algorítmica. **Sur - Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 27, p. 41-52, 2018.

HARAWAY, D. **Simians, Cyborgs & Women: the reinvention of nature**. New York: Routledge, 1991.

HAJE, L. Em seminário, relator defende urgência para votação de lei de proteção de dados pessoais. **Agência Câmara de Notícias**, 22 mai. de 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/538669-EM-SEMINARIO,-RELATOR-DEFENDE-URGENCIA-PARA-VOTACAO-DE-LEI-DE-PROTECAO-DE-DADOS-PESSOAIS>. Acesso em: 09 fev. 2023.

HARAWAY, Donna. Manifesto ciborgue: ciência, tecnologia e feminismo socialista no final do século XX. In.: SILVA, Tomaz Tadeu da (Org. e Trad.). **Antropologia do ciborgue: as vertigens do pós-humano**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000, p. 37-129

_____. Saberes localizados: a questão da ciência para o feminismo e o privilégio da perspectiva parcial. **Cadernos Pagu**, Campinas, n. 5, p. 7-41, 2009

HAY, C. **Why We Hate Politics**. Cambridge: Polity Press, 2007.

HILGERS, M. The historicity of the neoliberal state. **Social Anthropology**, v. 20, n. 1, 2012.

HOBOKEN, J. V.; SCHULZ, W. **Human rights and encryption**. Paris: UNESCO, 2016.

INTERVOZES. Seus dados são você. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=I7z3YfUvZHY>. Acesso em: 13 jan. 2023.

HOGAN, M. Succession recap: season four, episode seven – never accept a gift from Tom Wambsgans. **The Guardian**, 8 mai. 2023. Disponível em: <https://www.theguardian.com/tv-and-radio/2023/may/08/succession-recap-season-four-episode-seven-never-accept-a-gift-from-tom-wambsgans>. Acesso em: 18 mai. 2023.

JAMESON, F. **Pós-modernismo: a Lógica Cultural do Capitalismo Tardio**. São Paulo: Ática, 1991.

JACKSON, L. Shoshana Zuboff explains why you should care about privacy. **The New York Times**, 11 jun. 2020. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2020/06/11/opinion/shoshana-zuboff-privacy.html>. Acesso em: 31 mar. 2023.

JASANOFF, Sheila. Contested Boundaries in Policy-Relevant Science. **Social Studies of Science**, v. 17, n. 2:195-230, 1987

JOHNSON, B. Privacy no longer a social norm, says Facebook founder. **The Guardian**, Londres, 11 jan. 2010. Disponível em: <https://www.theguardian.com/technology/2010/jan/11/facebook-privacy>. Acesso em: 01 fev. 2022.

KAFER, G. Surveillance Capitalism and its Racial Discontents. **Jump Cut**, n. 59, 2019. Disponível em: <https://www.ejumpcut.org/archive/jc59.2019/Kafer-Zuboff/index.html>. Acesso em: 31 mar. 2023.

KANASHIRO, Marta. **Biometria no Brasil e o registro de identidade civil**: novos rumos para a identificação. 2011. 305 f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

KILOMBA, Grada. **Memórias da plantação**: episódios de racismo cotidiano. Rio de Janeiro: Cobogó, 248 pg. 2019.

KLONICK, K. The new governors: The people, rules, and processes governing online speech. **Harvard Law Review**, v. 131, p. 1598, 2017. p.

KRIPPENDORFF, K. **Content Analysis**: an introduction to its methodology. Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications, 2004.

KYRILLOS, G. M.. Uma Análise Crítica sobre os Antecedentes da Interseccionalidade. **Revista Estudos Feministas**, v. 28, n. 1, 2020.

LAPOWSKY, I. Here's How Mark Zuckerberg Sees Facebook's New Era of Privacy. **Wired**, 30 abr. 2019. Disponível em: <https://www.wired.com/story/f8-zuckerberg-future-is-private/>. Acesso em: 16 mar. 2022.

LATOUR, B. **Ciência em ação**: como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora. 2. ed. Tradução de Maria Frühauf. São Paulo: Editora UNESP, 2009

_____. **Jamais fomos modernos**. Tradução de Carlos Irineu da Costa. 3. ed. São Paul: Editora 34, 2013.

_____. **A fabricação do direito**: um estudo de etnologia jurídica. São Paulo: Editora UNESP, 2019.

LEWANDOWSKI, A. **O direito em última instância**: uma etnografia no Supremo Tribunal Federal. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 256pp. 2017.

LEINS, S. **Stories of Capitalism**: Inside the Role of Financial Analysts. Chicago; London: The University of Chicago Press, 2018.

LEITE LOPES, J. S., ANTONAZ, D; SILVA, G. O. da; PRADO, R. Audiência Pública em Angra dos Reis: debate em torno do licenciamento de uma usina nuclear. IN: PALMEIRA, Moacir e César Barreira (org.). **Política no Brasil**: visões de antropólogos. Rio de Janeiro: Relume-Dumará. 2006.

LEMONS, R. Internet brasileira precisa de Marco Regulatório Civil. **UOL Tecnologia**, 22 mai. 2007. Disponível em: <http://tecnologia.uol.com.br/ultnot/2007/05/22/ult4213u98.jhtm> Acesso em: 19 jul. 2022.

LEONARDI, M. **Tutela e privacidade na internet**. São Paulo: Saraiva, 2011.

LEVI-FAUR, D. The Global Diffusion of Regulatory Capitalism. **Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 598, n. 1, pp. 12-32, 2005.

LOWENKRON, L.; FERREIRA, L. Anthropological perspectives on documents. Ethnographic dialogues on the trail of police papers. **Vibrant: Virtual Brazilian Anthropology** [online]. 2014, v. 11, n. 2.

LOUIS, M; MAERTENS, L. **Why International Organizations Hate Politics**: Depoliticizing the World. London: Routledge, 2021.

LUIZ, G. RODRIGUES, M. MP do DF apura se Cambridge Analytica usou dados de brasileiros no Facebook. **G1 DF**, 21 mar. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/mp-do-df-apura-se-cambridge-analytica-uso-u-dados-de-brasileiros-no-facebook.ghtml>>.

LYON, D. As apostas de Snowden: desafios para entendimento de vigilância hoje. **Cienc. Cult.**, São Paulo, v. 68, n. 1, p. 25-34, Mar. 2016.

LYOTARD, J. F. **A Condição Pós-moderna**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1979.

MAGALHAES, M. D. B.de. A lógica da suspeição: sobre os aparelhos repressivos à época da ditadura militar no Brasil. **Revista Brasileira de História**, vol.17, n.34, . p. 203-220, 1997.

MAIA, F. Lei sobre crimes virtuais transfere ação do Estado para a sociedade, diz Abranet. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 11 jul. 2008. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/tec/2008/07/421234-lei-sobre-crimes-virtuais-transfere-acao-do-estado-para-a-sociedade-diz-abranet.shtml>. Acesso em: 01 mar. 2019.

MAJONE, G. The rise of the regulatory State in Europe. **West European Politics**, v. 17, p. 77-101, 1994.

_____, G. Do Estado positivo ao estado regulador: causas e consequências de mudanças no modo de governança. **Revista do Serviço Público**, v. 50, n. 1, p. 5-35, 1999.

MELO, M. A. A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 16, n. 46, p. 55-68, jun. 2001.

MOL, A. **The body multiple: ontology in medical practice**. Londres: Duke University Press; 2002.

MEMÓRIA da LGPD - Observatório PPD. Danilo Doneda - Video 01 EN. [S.I]: Associação Data Privacy Brasil de Pesquisa, 2020a. Son., color. Legendado. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=aTaCchdRnG4>. Acesso em: 13 jul. 2022.

_____. Laura Schertel - Video 01 EN. [S.I]: Associação Data Privacy Brasil de Pesquisa, 2020b. Son., color. Legendado. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=LNEvT1RKos0>. Acesso em: 13 jul. 2022.

_____. The Draft arrives at the Chamber 13 - Memória da LGPD - Observatório PPD - Orlando Silva - Video EN. 2020c Legendado. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=yzLLMncIC8Q>. Acesso em 13 jan. 2022.

_____. The Draft arrives at the Chamber 07 - Memória da LGPD - Observatório PPD - Marcel Leonardi - VideoEN. 2020d. Legendado. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=yzLLMncIC8Q>. Acesso em 13 jan. 2022.

_____. Memória da LGPD - Observatório PPD - Laura Schertel - Video 09 EN. 2020e. Legendado. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=cpClePMY4rk>. Acesso em 17 jan. 2023.

_____. Memória da LGPD - Observatório PPD - Rafael Zanatta - Video 17 EN. 2020f. Legendado. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=H0LLVpx9hYk>. Acesso em 17 jan. 2023.

_____. Memória da LGPD - Observatório PPD - Orlando Silva - Video 07 EN. 2020g. Legendado. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Qa7JoAyZRls>. Acesso em 17 jan. 2023.

_____. Memória da LGPD - Observatório PPD - Fabricio - Video 08 EN. 2020h. Legendado. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=UCKBkTXj7mc>. Acesso em 17 jan. 2023.

MANIFESTO pela aprovação da lei de proteção de dados pessoais. **Coalizão Direitos na Rede**, 13 jul. 2018. Disponível em: <https://direitosnarede.org.br/2018/07/13/manifesto-pela-aprovacao-da-lei-geral-de-protecao-d-e-dados-pessoais>. Acesso em: 18 abr. 2021.

MARCUS, G. Ethnography in/of the world system: the emergence of multi-sited ethnography. **Annual Review of Anthropology**, n. 24, p. 95-117, 1995.

_____. O que vem logo depois do "pós": o caso da etnografia. **Revista de Antropologia**, n. 37, p. 7-34, 1994.

MAYER-SCHÖNBERGER, Viktor. Generational development of data protection in Europe. In: AGRE, Philip E.; ROTENBERG, Marc. **Technology and privacy: the new landscape**. Cambridge: Mit, 2001.

MBEMBE, Achille. Necropolítica. **Artes & Ensaios**, nº 32, 123-151, 2016.

MCGARRY, C. Apple updates privacy policy: 'We sell great products,' not your data, says Tim Cook. **Macworld**, Security. 18 set. 2014. Disponível em: <<https://www.macworld.com/article/2685600/apple-updates-privacy-policy-we-sell-great-products-not-your-data-says-tim-cook.html>>. Acesso em: 08 dez. 2017.

MEIRA, Marina. Digital identity systems and the exclusion of marginalised communities: Proposing paths to mitigate fundamental rights violations. The Alan Turing Institute. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=tR4YQonv_I8. Acesso em: 07 jul. 2023.

MENDES, L. **Privacidade, proteção de dados e defesa do consumidor**: linhas gerais de um novo direito fundamental. São Paulo: Saraiva, 2014.

MERCOSUL – MERCADO COMUM DO SUL. Mercosul/SGT nº 13/ata nº 02/04. XII Reunião ordinária do subgrupo de trabalho nº 13 “Comércio Eletrônico”. Buenos Aires, 2004. Disponível em: https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/23116_SGT13_2004_ACTA02_ES.pdf. Acesso em: 19 jul. 2022.

MEREDITH, S. Facebook-Cambridge Analytica: A timeline of the data hijacking scandal. **CNBC**, 10 abr. 2018. Disponível em: <https://www.cnn.com/2018/04/10/facebook-cambridge-analytica-a-timeline-of-the-data-hijacking-scandal.html>. Acesso em: 24 jan. 2023.

MILLER, A. **The assault on privacy**. Ann Arbor: University of Michigan, 1971.

MOROZOV, Evgeny. Capitalism’s New Clothes. **The Baffler**, 4 fev. 2019. Disponível em: <https://thebaffler.com/latest/capitalisms-new-clothes-morozov>. Acesso em: 24 abr. 2023.

_____. Privacy activists are winning fights with tech giants. Why does victory feel hollow? **The Guardian**, 15 mai 2021. Disponível em: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2021/may/15/privacy-activists-fight-big-tech>. Acesso em: 07 jul. 2023.

MOUFFE, Chantal. **Sobre o político**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2015.

MOSSE, D. **Cultivating development**. An ethnography of aid policy and practice, London and Ann Arbor (MI): Pluto Press, 2005.

MUELLER, Milton. A Critique of the 'Surveillance Capitalism' Thesis: Toward a Digital Political Economy. 1 ago. 2022. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=4178467> ou <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4178467>. Acesso em: 31 mar. 2023.

NADER, L. Up the Anthropologist: Perspectives Gained from Studying Up. In: hymes, Dell. (ed.). **Reinventing Anthropology**. Nova York : Random House, 1972. p.284-311.

_____. Harmonia Coerciva: A Economia Política dos Modelos Jurídicos. Revista Brasileira de Ciências Sociais. N. 26: 18-29. 1994

NELSON, D. **Pursuing Privacy in Cold War America**. New York: Columbia University Press, 2002.

NELKIN, Dorothy. The Political Impact of Technical Expertise. **Social Studies of Science**, v. 5, n. 1, p. 35-54, 1975

NELKIN, D.; HILGARTNER, S. Disputed Dimensions of Risk: A Public School Controversy over AIDS. **The Milbank Quarterly**, v. 64, n. 1, p. 118-142, 1986

NOBLE, S. U. **Algorithms of Oppression**: how search engines reinforce racism. NYU Press, 2018.

NEWMAN, A. L. **Protectors of privacy**: regulating personal data in the global economy. Ithaca; London: Cornell University Press, 2008.

NOLASCO, J. F. **Acessando a rede**: um olhar sobre a formação da agenda para a regulação da internet no Brasil. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo). Fundação Getúlio Vargas, 2014.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO (OCDE). **Diretrizes Orientando a Proteção da Privacidade e dos Fluxos Transfronteiriços de Dados Pessoais**. 23 set. 1980. Disponível em: <https://www.oecd.org/sti/ieconomy/15590254.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Data Protection and Privacy Legislation Worldwide. **Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento**, Genebra, 18 abr. 2021. Disponível em: https://unctad.org/en/Pages/DTL/STI_and_ICTs/ICT4D-Legislation/eCom-Data-Protection-Laws.aspx. Acesso em: 18 abr. 2021.

ONG, A. **Neoliberalism as exception**. Mutations in citizenship and sovereignty. London: Duke University Press, 2006.

ONTO, G. G.. **Ficções econômicas e realidades jurídicas: uma etnografia da política de defesa da concorrência no Brasil**. Tese (Doutorado em Antropologia Social) - Museu Nacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: 2016.

O'NEIL, C. **Weapons of math destruction: how big data increases inequalities**. United States: Crown. 2016.

OSUCHA, E. The Whiteness of Privacy: Race, Media, Law. **Camera Obscura: Feminism, Culture, and Media Studies**, v. 24, n. 1 70, p. 67–107, 2009.

OYĚWÙMÍ, O. **The invention of women: making an African sense of western gender discourses**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1997.

PAPP, A. C. **Em nome da internet: os bastidores da construção coletiva do Marco Civil**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Jornalismo). Universidade de São Paulo: São Paulo, 2014.

PASSOS, L. P. **Arqueopoesia: uma proposta feminista afrocentrada para o universo arqueológico**. 2019. 132 f. Dissertação (Mestrado em Antropologia) - Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte.

PECK, J. **Constructions of neoliberal reason**. Oxford (UK): Oxford University Press, 2010.

PEIRANO, M. **A favor da etnografia**. Rio de Janeiro, Relume-Dumará, 1995.

_____. Etnografia não é método. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, ano 20, n. 42, p. 377-391, jul./dez, 2014.

PEREIRA, J. V. Q. **É pra valer?** Experiências da Democracia Digital Brasileira: Um estudo de caso do Marco Civil da Internet. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade de São Paulo. São Paulo: 2015.

PRESIDENTE LULA - 10º Fórum Internacional de Software Livre 003_003. Brasília: TV BrasilGov. Son., color. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=3V2cSIRLeYU>. Acesso em: 29 jul. 2022.

QUIJANO, A. Colonialidade do Poder e Classificação Social. IN: SANTOS, B. DE S.; PAULA, M. M. **Epistemologias do Sul**. [s.l.] Cortez Editora, 2014

POWER, M. **The Audit Society**: Rituals of Verification. Oxford: Oxford University Press, 1997.

RABINOW, P. Midst Anthropology's Problems. IN: ONG, A.; COLLIER, S. J. (eds.). **Global Assemblages**: technology, politics, and ethics as anthropological problems. Malden, Oxford and Victoria: Blackwell Publishing, 2006.

RIBEIRO, F. G. J. **O tratamento de dados pessoais de clientes para marketing**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Autónoma de Lisboa. Lisboa: 2017.

RILES, Annelise. **Documents**: artifacts of modern knowledge. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2006.

RIFKIN, J. **A era do acesso**. Sao Paulo: Makron Books, 2001.

RIO DE JANEIRO (Estado). Lei Estadual nº 824, de 28 de dezembro de 1984. Assegura o direito de obtenção de informações pessoais contidas em bancos de dados operando no Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Disponível em: <https://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/149858/lei-824-84>. Acesso em: 13 jul. 2022.

ROSENBERG, M.; CONFESSORE, N.; CADWALLADR, C. How Trump Consultants Exploited the Facebook Data of Millions. **The New York Times**, 17 mar. 2018. Disponível em:

<https://www.nytimes.com/2018/03/17/us/politics/cambridge-analytica-trump-campaign.html>.

Acesso em: 24 jan. 2023

RODEGHERI, L. B. **Da democracia à ciberdemocracia**: condições e (in)efetividade da participação popular na construção colaborativa do Marco Civil da Internet. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Santa Maria. Santa Maria: 2015.

RODRIGUES, G. R. “A função de uma lei de proteção de dados é proteger a todos, inclusive aquele que coleta dados”: o debate sobre a Lei Geral de Proteção de Dados e a ideologia da harmonia no Fórum da Internet no Brasil. In: VII Encontro Nacional de Antropologia do Direito, 2021, São Paulo. **Anais do VII Encontro Nacional de Antropologia do Direito**. São Paulo: NADIR/USP, 2022. v. 1. p. 1-15.

ROUSSEFF, D. Capitalismo de Vigilância. Aula inaugural do Curso de Comunicação Digital. Canal: Fundação Perseu Abramo, 2020. 1 vídeo (1h 41min 09). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ccOI6QSiMII>. Acesso em: 31 mar. 2023.

ROUVROY, A.; BERNS, T. Governamentalidade algorítmica e perspectivas de emancipação: o díspar como condição de individuação pela relação? **Revista Eco Pós**. Dossiê Tecnopolíticas e Vigilância. v. 18, n. 02. Rio de Janeiro: UFRJ, 2015, p. 36-56.

SAKAI, J.; GALDINO, M.; BURG, T. Recomendações de governança: uso de inteligência artificial pelo poder público. **Transparência Brasil**, fev. 2020. Disponível em: https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/Recomendacoes_Governanca_Uso_IA_PoderPublico.pdf. Acesso em: 27 jul. 2023.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: 2001.

SÃO PAULO (Estado). Lei Estadual nº 5702, de 5 de junho de 1987. Concede ao cidadão o direito de acesso às informações nominais sobre sua pessoa. Disponível em: <https://governo-sp.jusbrasil.com.br/legislacao/190377/lei-5702-87>. Acesso em: 13 jul. 2022.

SCOTT, J. **Seeing Like a State**: Why Certain Schemes to Improve Human Condition Have Failed New Haven/Londres: Yale University Press, 1998.

SEDGWICK, E. K. A epistemologia do armário. **Cadernos Pagu**, v. 28, p. 19-54, jan./jun. 2007.

SILVA, M. B.. **Independência após a delegação?** Uma análise exploratória da interferência política nas agências regulatórias brasileiras. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.

SILVA, T. Racismo algorítmico em plataformas digitais: microagressões e discriminação em código. In: **Comunidades, algoritmos e ativismos digitais**. Tarcizio Silva (Org.) São Paulo: LiteraRua, 2020.

SILVA, R. L. da.; FLÔRES, M. R. de. Desafios e perspectivas da proteção de dados pessoais sensíveis em poder da administração pública: entre o dever público de informar e o direito do cidadão de ser tutelado. **Revista de Direito**, v. 12, p. 1-34, 2020.

SAMSON, Steve. Integrity Warriors: Global Morality and the Anti-Corruption Movement in the Balkans. In: HALLER, D; SHORE, C. **Corruption: Anthropological Perspectives**. London: Pluto Press, 2005.

SANTARÉM, P. R. S. **O direito achado na rede**: a concepção do Marco Civil da Internet no Brasil. Editora Dialética. São Paulo: 2022.

SHORE, C. Culture and Corruption in the EU: Reflections on Fraud, Nepotism and Cronyism in the European Commission. In: HALLER, D; SHORE, C. **Corruption: Anthropological Perspectives**. London: Pluto Press, 2005.

SHORE, C.; WRIGHT, S. Conceptualizing policy: technologies of governance and the politics of visibility. In: SHORE, C.; WRIGHT, S.; PERO, D. (Ed.). **Policy worlds: anthropology and the analysis of contemporary power**. New York: Berghahn Book, 2011. p. 1-26.

SILVA JUNIOR, L. A.; LEAO, M. B. C. O software Atlas.ti como recurso para a análise de conteúdo: analisando a robótica no Ensino de Ciências em teses brasileiras. **Ciênc. educ.** (Bauru), Bauru , v. 24, n. 3, p. 715-728, set. 2018.

SOARES-PINTO, N. (s/d). Entre comparáveis e compatíveis: uma resenha de Partial Connections. Não publicado. Disponível em: https://www.academia.edu/2636294/Entre_compar%C3%A1veis_e_compat%C3%ADveis_u_ma_resenha_de_Partial_Connections.

SOLAGNA, F.; SOUZA, R. H. V.; LEAL, O. F. Quando o ciberespaço faz as suas leis: o processo do marco civil da internet no contexto de regulação e vigilância global. **Vivência - Revista de Antropologia**, 45, 2015, p. 127-144.

_____. **30 anos de Governança da Internet no Brasil**: Coalizões e Ideias em disputa pela rede. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: 2020.

SOLOVE, D. 'I've Got Nothing to Hide' and Other Misunderstandings of Privacy. **San Diego Law Review**, v. 44, p. 745, 2007.

_____. **Understanding Privacy**. EUA: Harvard University Press, 2009.

SOUZA LIMA, A. C. de; CASTRO, J. P. M. Notas para uma abordagem antropológica das políticas públicas. **Revista Antropológicas**, v. 26, n. 2, 2015. pp. 17-54.

SRNICEK, N. **Capitalismo de plataforma**. Tradução de Artur Renzo. São Paulo: Boitempo, 2018. 256 p.

STRATHERN, M. Introduction: New Accountabilities. In: STRATHERN, M. (Ed.). **Audit Cultures: Anthropological Studies in Accountability, Ethics and the Academy** (EASA Series). London: Routledge, 2000

_____. **O efeito etnográfico e outros ensaios**. Coordenação editorial: Florencia Ferrari. Tradução: Iracema Dullei, Jamille Pinheiro e Luísa Valentini. São Paulo: Cosac Naify, 2014. 576 p..

_____. No limite de uma certa linguagem. **Mana**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 157-175, 1999.

STENGERS, I. **No tempo das catástrofes**. São Paulo: Cosac Naify, 2015.

TERRA DE DIREITOS; JUSTIÇA GLOBAL. Começo do fim? O pior momento do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas. dez. 2021. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/Relatorio---Comeco-do-Fim.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2022.

UNIÃO EUROPEIA (UE). Comissão das Comunidades Europeias. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre o acompanhamento do programa de trabalho para uma melhor aplicação da directiva relativa à proteção de dados. Bruxelas, 07 03. 2007. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52007DC0087&from=PT>. Acesso em: 27 jun. 2022.

VENUGOPAL, R. Neoliberalism as concept. **Economy and Society**, v. 44, n. 2, p. 165-187, 2015.

VIANNA, M. Um novo “1984”? O projeto RENAPE e as discussões tecnopolíticas no campo da informática brasileira durante os governos militares na década de 1970. **Oficina do Historiador**, Porto Alegre, Suplemento especial, I EPHIS/PUCRS, 27 a 29 maio 2014, p. 1148-1171.

VIVEIROS DE CASTRO, Eduardo. **Metafísicas Canibais** – Elementos para uma Antropologia Pós-Estrutural. São Paulo/SP: Cosac Naify, 1ª Edição, 2015

VOGEL, S. K. **Freer markets, more rules**: regulatory reform in advanced countries. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1996.

WACQUANT, L.. Três etapas para uma antropologia histórica do neoliberalismo realmente existente. **Caderno CRH**, Salvador, v. 25, n. 66, 2012.

WAGNER, R. **A invenção da cultura**. São Paulo: Cosac Naify, 2010. 256 p.

WARREN, S. D.; BRANDEIS, L. The Right to Privacy. **Harvard Law Review**, v. 4, n. 5, p. 193-220, 1890

WEBER, M. A política como vocação. In: GERTH, H.H.; MILLS, C.W. (Orgs.). **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1963. p. 73-126.

WESTIN, A. **Privacy and Freedom**. New York: Atheneum, 1967.

WORLD BANK. Bolivia: From patronage to professional state. **Report No 20115-BO**. World Bank, 2000.

ZANATTA, R. Proteção de dados pessoais entre leis, códigos e programação: Os limites do Marco Civil da Internet. IN: DE LUCCA, N.; SIMÃO FILHO, A.; LIMA, C. R. **Direito & Internet III** – Tomo I: Marco Civil da Internet (Lei 12.965/2014) (pp. 447-470). São Paulo: Quartier Latin. pp. 447 - 470. 2015

ZAPPELLINI, M. B; FEUERSCHÜTTE, S. G. O uso da triangulação na pesquisa científica brasileira em administração. **Administração: ensino e pesquisa**, v. 16, n. 2, p. 241-273, 2015.

ZUBOFF, S. **In the age of the smart machine**: the future of work and power. New York: Basic Books, 1988.

_____. **The Age of Surveillance Capitalism**: the fight for a human future at the new frontier of power. Nova York:Public Affairs,2019

APÊNDICE 1 - PROCEDIMENTOS E APRESENTAÇÃO SISTEMÁTICA DOS RESULTADOS DA ANÁLISE QUALITATIVA DE CONTEÚDO

1. Seleção

O critério de seleção preliminar dos painéis consistiu na ocorrência das palavra-chave “LGPD”, “proteção de dados” e “proteção à privacidade e aos dados” no título do painel ou sessão. A busca foi realizada no site do Fórum da Internet no Brasil (<https://forumdainternet.cgi.br/>). Os vídeos dos painéis selecionados foram, então, coletados do canal oficial do Núcleo de Informação e Coordenação do .br na plataforma Youtube (<https://www.youtube.com/user/NICbrvideos>). O período encoberto correspondeu àquele entre 2015 e 2020. O resultado consiste num conjunto de dezessete workshops cuja duração somada totaliza 25 horas e 51 minutos, que se encontra exposto no quadro 1.

Em conformidade com o cronograma e os objetivos do projeto, foi aplicado um segundo critério de seleção, a fim de reduzir o volume do material: a restrição do universo de análise aos workshops especificamente referentes à LGPD e à ANPD. Para tanto, foram selecionadas somente as sessões cujos títulos continham alguma das seguintes palavras-chave: “LGPD”, “Lei de proteção de dados pessoais”, “Autoridades de proteção de dados pessoais” e “Projeto de lei”. O resultado correspondeu a sete workshops, com duração somada de 10 horas e 33 minutos, os quais estão descritos no quadro 1.

Quadro 1 - Workshops do Fórum da Internet no Brasil analisados

ID	Ano	Nome	Palavra-chave	Resumo
1	2017	Seus dados são você: Por que o Brasil precisa de uma lei de proteção de dados pessoais	Lei de Proteção de Dados Pessoais	O principal objetivo do workshop é fortalecer o debate sobre a importância estratégica de uma Lei de Proteção de Dados Pessoais no Brasil, incluindo a apresentação da campanha "Seus Dados São Você", que pretende sensibilizar o conjunto da sociedade brasileira para este tema. No debate, pretendemos ainda apresentar os pontos de convergência e divergência entre os diferentes setores afetados pela mudança normativa. O workshop também será um espaço importante de diálogo dos segmentos presentes com o relator da Comissão Especial de Dados Pessoais, deputado federal Orlando Silva, que terá recém-apresentado seu substitutivo para discussão e votação na Câmara dos Deputados. Entre os principais temas que serão debatidos estão: definição de dados pessoais, sensíveis e

				anônimos; direitos dos titulares de dados pessoais; consentimento; responsabilidade objetiva e subjetiva no tratamento de dados pessoais; cooperação e transferência internacional de dados; mecanismos de fiscalização da lei; e autoridade reguladora.
2	2018	Proteção de dados pessoais no Brasil: desafios do projeto de lei e o papel dos diferentes setores na implementação do novo marco normativo	Projeto de lei	Considerando a iminência da aprovação de uma lei de proteção de dados pessoais no país, o workshop pretende apontar os principais desafios enfrentados no processo de elaboração e votação do projeto de lei no Congresso Nacional, os interesses em jogo e levantar as perspectivas para a implementação do novo marco normativo no país, a partir da análise dos diferentes atores atingidos e considerando as especificidades das empresas e do poder público na aplicabilidade da lei.
3	2018	Autoridades de Proteção de Dados Pessoais: desenhos institucionais, competências e responsabilidades preventivas e repressivas	Autoridades de Proteção de Dados Pessoais	O workshop visa debater questões relacionadas às Autoridades de Proteção de Dados Pessoais, diante da necessidade de discutir modelos regulatórios do tema no Brasil em um contexto de iminência de aprovação legislativa sobre o tema no Congresso Nacional e de entrada em vigor do Regulamento Geral sobre Proteção de Dados na União Europeia, com impactos globais.
4	2019	LGPD na rotina do provedor de pequeno porte	LGPD	Visa-se debater sobre os impactos da LGPD na rotina do provedor de internet, posto que a partir da sua eficácia plena as questões que envolvam proteção de dados pessoais, anteriormente reguladas por normas esparsas, passarão a ser endereçadas à LGPD. O provedor de internet deverá passar por ampla readequação, como por exemplo a reestruturação de contratos baseados no consentimento para tratamento de dados, transparência e possível desenvolvimento de Relatório de Impacto à Proteção de Dados.
5	2018	Autoridades de Proteção de Dados Pessoais: estruturação e desafios regulatórios	Autoridades de Proteção de Dados Pessoais	O workshop pretende identificar e abordar os desafios da estruturação e funcionamento da Autoridade Nacional de Proteção de Dados, elemento fundamental para a consolidação de uma política de proteção de dados. Dois grandes eixos serão abordados: (i) a natureza e a estrutura da autoridade, seus membros e características institucionais quanto à independência e autonomia; (ii) pauta regulatória que será enfrentada pela Autoridade e instrumentos para a garantia de sua natureza técnica.
6	2019	LGPD e a estrutura de fiscalização brasileira: como garantir a implementação da lei	LGPD	O Brasil foi um dos últimos países da região a ter uma lei unificada buscando proteger cidadãos de abusos no tratamento de suas informações. A Lei Geral de Proteção de Dados é resultado de um longo debate multissetorial, mas passou por diversas mudanças após sua aprovação. O workshop busca discutir as possibilidades de avanços concretos para a sociedade em relação à proteção de

				direitos com a aprovação da lei e identificar estratégias e mecanismos que possam garantir a sua efetiva implementação.
7	2019	Day Zero Attack e a LGPD: empresas e governos estão preparados?	LGPD	Existe a necessidade de aumentar a conscientização sobre as ameaças iminentes da Internet, sobretudo com o advento da Lei Geral de Proteção de Dados, que no contexto das boas práticas de segurança, terá que lidar com o fenômeno “day zero attack”. Esse é um dos principais desafios de segurança para empresas e para o governo, pois este possui um cronograma de vulnerabilidade específico. A preocupação é legitimada pela necessidade de garantir a proteção dos dados pessoais de seus titulares.

Fonte: Autoria própria

1.1. Coleta dos dados

Uma vez determinado o universo de workshops a serem analisados, comecei por assistir a cada um, tomando notas descritivas referentes aos pontos-chave de cada uma das exposições dos palestrantes, de modo a construir um documento de relatoria sobre cada painel.

Tal procedimento teve uma função tríplice. Primeiramente, buscava ordenar minhas percepções previamente constituídas sobre os debates conduzidos nos workshops, a fim de verificar de que modo as questões que suspeitava serem centrais ao debate emergiam nas contribuições dos expositores. Em segundo lugar, e em contraponto ao primeiro, intentava produzir algum deslocamento - ainda que pequeno e parcial - de minha perspectiva em relação ao campo, de maneira a criar condições para que outros temas e debates em relação aos quais não havia me atentado antes se tornassem visíveis. Por fim, mas não menos importante, respondia ao objetivo pragmático de estabelecer alguma padronização do material para facilitar as análises subsequentes, o que se fazia revelava necessário à ausência de formato padronizado para as relatorias publicadas no site do Fórum.

O resultado foi um grupo de sete documentos estruturados no formato de nome do palestrante e uma sequência de tópicos-chave abordados em sua apresentação. Foi sobre esses sete documentos que incidiu a presente análise.

1.2. Codificação

De posse das relatorias sobre os workshops, selecionei três relatorias de workshops de anos distintos para uma exploração inicial de seu conteúdo, os de números 1, 5 e 6. Com base nessa exploração, elaborei um esquema de codificação contendo doze categorias relativas aos principais tópicos discutidos pelos palestrantes, as quais serão expostas abaixo.

- A. Atributos da ANPD:** características associadas ao desenho ideal ou aspirado pelos palestrantes para o ente regulador;
- B. Consentimento:** avaliação sobre o consentimento como base legal para o tratamento de dados pessoais quanto a sua importância, implementação e escalabilidade;
- C. Desenho aspirado para a LGPD:** considerações sobre o desenho aspirado para o texto da LGPD, bem como os conceitos e princípios;
- D. Funções da ANPD:** importância ou papel que a ANPD deveria cumprir no contexto do ecossistema brasileiro de proteção de dados pessoais;
- E. Inspiração no modelo europeu:** avaliação sobre a influência da GDPR no desenho da LGPD;
- F. Legítimo Interesse:** considerações sobre o legítimo interesse como base legal para o tratamento de dados pessoais quanto à sua escalabilidade e necessidade de balanceamento com demais previsões;
- G. Municipalização e estadualização:** avaliação sobre a possibilidade de estados e municípios estabelecerem normas adicionais para a proteção de dados pessoais em adição à lei.
- H. Pequenas e Médias Empresas (PME):** discussão sobre a adequação das pequenas e médias empresas e possibilidade de modulação da lei para esses agentes de tratamento;
- I. Riscos conjunturais:** potenciais ameaças postas pela conjuntura política para a implementação da lei.
- J. Valores:** referências a valores que o campo regulatório da proteção de dados pessoais busca proteger e a objetivos que se busca alcançar por meio da lei.
- K. Outros:**
 - a. Interesse geral: alusões a uma ideia de consenso e busca por interesses comuns na concretização da lei;
 - b. Mecanismos regulatórios heterodoxos: referências à importância de mecanismos além das normas vinculantes para a concretização dos objetivos da proteção de dados;

- c. Dever de ajuda do setor privado: uma missão social do setor privado em facilitar o diálogo com o governo Bolsonaro, que seria refratário à sociedade civil.

2. Resultados

2.1. Valores

Os expositores frequentemente enquadravam a proteção de dados pessoais, tomada aqui enquanto campo regulatório que articula tanto leis de proteção de dados quanto suas autoridades reguladoras, como voltada a promover e realizar valores específicos.

O valor referenciado com maior frequência (40x) foi a garantia dos direitos dos titulares. A depender do expositor, essa preocupação seria expressa em referências a direitos individuais, direitos fundamentais ou direitos do consumidor. Entre esses direitos estariam a privacidade, a autodeterminação informacional (associada à autonomia e ao controle do cidadão sobre seus dados), o direito de ir e vir (no contexto de um exemplo referente ao uso de dados para controle migratório), a liberdade política, a não-discriminação e o livre desenvolvimento da personalidade.

Outro valor amplamente referenciado (28x), por vezes em contraponto ao anterior, foi o fomento à inovação e ao desenvolvimento econômico. Tais comentários enfatizavam a importância da economia de dados e da inovação baseada em dados, por vezes se vinculando a críticas a modelos regulatórios encarados como mais rígidos, os quais inibiriam inovação ao onerar demasiadamente as empresas, e a cifras de investimentos projetados para o setor de tecnologia da informação nos anos seguintes.

Central para a realização desse potencial econômico da economia de dados seria o fornecimento de segurança jurídica (19x) para as empresas. A esse respeito, foi destacado com frequência o papel da ANPD em assegurar que sua aplicação seja uniforme.

Também foi destacada a importância da proteção de dados para a inserção do Brasil nos fluxos globais de dados (18x). Esse ideal esteve associado sobretudo ao pilar econômico da regulação na medida em que um nível adequado de proteção facilitaria as transferências internacionais de dados, em especial entre Brasil e Europa, bem como a inserção do Brasil na Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

Por fim, foram notáveis as referências à busca de um delicado equilíbrio entre os pilares econômico e social da lei (15x). Essas referências por vezes assumiam tom elogioso,

destacando o caráter democrático, participativo e multissetorial na construção da LGPD. Também eram frequentemente expressas em menções à “dupla natureza dos dados pessoais”, que por um lado seriam um insumo econômico fundamental e por outro seriam uma projeção da personalidade do indivíduo. Notavelmente, o discurso do equilíbrio também era mobilizado como justificativa para a necessidade de concessões regulatórias de um lado em nome do outro. Dois representantes do setor privado enfatizavam como a lei não era só de princípios, mas econômica também, de modo que a busca do equilíbrio implicava na necessidade de não onerar demasiadamente os agentes de tratamento.

2.2. Funções da ANPD

A importância atribuída com maior frequência à ANPD foi de educar e orientar o setor regulado (20x). A instituição deveria se ocupar de promover e divulgar os conceitos do texto legal e de indicar boas práticas e caminhos para a adequação por parte dos agentes, em especial as empresas. A ênfase nessa função pedagógica por vezes foi acionada como contraponto a um enfoque em suas atribuições relativas ao *enforcement* da lei: a Autoridade deveria reconhecer a importância da economia de dados e buscar incentivá-la, tendo “razoabilidade” ao aplicar sanções e adotando uma atitude empática para com os agentes de tratamento que ainda não puderam se adequar.

Outro papel bastante mencionado foi o de normatização (16x), a fim de garantir uma aplicação uniforme do texto legal entre os diferentes setores, em especial devido ao ambiente dinâmico que caracteriza a tecnologia. Essa atuação seria essencial à segurança jurídica, tendo em vista que o texto legal aprovado atribuía à ANPD a interpretação de diversos dispositivos e a definição de diversos padrões técnicos.

As funções de supervisão e aplicação de sanções (11x) foram aludidas em relação à necessidade de criação rápida de uma ANPD independente e autônoma. Na ausência desse ente, a lei perderia eficácia na medida em que não haveria um ator central incumbido de fiscalizar condutas irregulares dos agentes e de determinar sanções. Também estariam relacionadas ao papel da Autoridade em verificar normas corporativas globais, selos, certificados e códigos de conduta para transferências internacionais de dados e de solicitar relatórios de impacto e informes específicos. Também foi citada como contraponto a uma ênfase excessiva no papel pedagógico.

Foram citadas também suas responsabilidades em dialogar com as demais instituições (7x), a fim de facilitar a coordenação com atores cujas competências e atribuições podem se

sobrepôr às suas, como Anatel, Secretaria Nacional do Consumidor e Ministério Público Federal. Isso favoreceria uma atuação harmoniosa, especialmente frente a outros instrumentos legais relevantes, como o Código de Defesa do Consumidor.

Por fim, falou-se de suas incumbências de diálogo com a sociedade (3x), entendida aqui como englobando tanto titulares individuais quanto organizações civis e atores do setor privado. A esse respeito, foram citadas suas incumbências de apreciar petições de titulares e de dialogar com os setores em questão, a fim de realizar suas demais atribuições em diálogo com esses setores.

2.3. Atributos da ANPD

Muitos dos debates sobre a ANPD se centraram em sua independência e autonomia (13x), entendidos como condições para o exercício de suas funções sem o risco de sofrer interferências políticas, especialmente considerando sua atribuição de fiscalizar e aplicar sanções ao setor público. É importante notar, contudo, que houve um momento de tensão a esse respeito em um dos workshops, quando um expositor defendeu que a ANPD poderia ser dependente, causando escândalo entre os presentes.

Também foi bastante citada a centralidade (8x) que a ANPD deveria ter. Isso seria crucial tanto para assegurar a uniformidade na aplicação da lei tanto entre os diferentes setores, que poderia estar em risco se competências regulatórias fossem distribuídas entre órgãos setoriais, quanto geográfica - que poderia ser ameaçada por uma fragmentação estadual e municipal da matéria.

Por fim, foi citada a tecnicidade (3x) da ANPD. Esse atributo estaria condicionado à independência e à autonomia e também estaria associado a sua composição por um corpo técnico interdisciplinar, com expertises que envolvessem direito do consumidor, segurança da informação, direitos humanos e proteção de dados pessoais.

Ainda, foram mencionados individualmente a importância de uma autoridade transparente e cuja estrutura contemplasse a participação da sociedade civil.

2.4. Trajetória da LGPD

A trajetória da LGPD foi descrita elogiosamente como uma conquista democrática, participativa e multissetorial (9x). Foram feitas múltiplas alusões aos dez anos durante os quais os projetos foram discutidos, bem como a duas consultas públicas realizadas em 2010 e

2015 a respeito da lei. O resultado teria sido uma lei tecnicamente madura e consensualmente satisfatória. Para Sergio Paulo Gallindo, representante da Associação Brasileira das Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação (Brasscom): “Todos os setores entraram em consenso de que o texto estava razoável. Ninguém achou ótimo, mas todos concordaram que era possível”. Acerca disso, também foi citado o manifesto assinado por mais de oitenta entidades pedindo a aprovação da lei.

No mesmo espírito foi reiterada a ideia de que a proteção de dados está a serviço de uma espécie de interesse geral (6x), o que se associaria tanto a esse processo participativo e democrático de construção quanto à existência de aparentes consensos quanto aos atributos mínimos da ANPD. É interessante notar que essa ideia era simultaneamente articulada para minimizar os conflitos e dissensos entre os atores (todos estariam ‘do mesmo lado’) quanto para justificar posições dissonantes. Um exemplo foi a exposição de Ana Paula Bialer, também representante da Brasscom, em 2017, na qual a expositora defendia uma série de pontos considerados polêmicos pela sociedade civil, como um escopo de aplicação menor para a lei e críticas contundentes ao consentimento como base legal, sob o argumento de que “Uma LGPD precisa proteger a todos, inclusive a quem coleta o dado”.

Por fim, foi notada que a aprovação tardia de uma LGPD em comparação a outros países, os quais já regulavam a matéria sob o prisma da proteção de dados pessoais há décadas, implicava num cenário em que a lei vinha carente de uma cultura de proteção de dados (5x) que a acompanhasse.

2.5. Mecanismos heterodoxos de regulação

A importância de mecanismos regulatórios diferentes da abordagem tradicional baseada em comando e controle foi citada com frequência (9x). Entre tais mecanismos estariam certificações, *privacy by design*, relatórios de impacto, códigos de conduta e certificações. Para Miriam Wimmer, representante do Ministério das Comunicações, a lei teria um desenho moderno por apostar “num relacionamento construtivo com o setor não-governamental”, o que favoreceria a autorregulação dada a assimetria de informações entre entes privados e a autoridade central.

2.6. Consentimento

Ao tratar do consentimento do titular enquanto base legal para o tratamento de dados pessoais, parte dos expositores o caracterizou como um mecanismo frágil, fatigado ou limitado (6x). A ênfase no consentimento como base legal foi criticada como inviável, pouco escalável e arriscada (pois haveria o risco de revogação posterior), o que imporia amarras desnecessárias ao agente de tratamento e inibiria modelos de negócios inovadores. Foi mencionada a importância de distinguir autodeterminação informacional de consentimento.

Em contraponto, a importância do consentimento foi reforçada (4x), sobretudo como instrumento de defesa dos direitos dos titulares e como condição para uma relação de confiança entre titular e agente de tratamento.

Associado a esse ponto esteve a ideia de que o consentimento não deve ser abandonado enquanto base legal, mas de que é preciso repensá-lo (4x). Nessa narrativa, a contratualização à qual o consentimento esteve sujeito historicamente seria uma contingência; seria o momento de repensá-la, desenvolvendo formas inovadoras de coletá-lo, a fim de devolver ao titular a capacidade de consentir efetivamente, a exemplo de interfaces ou painéis no próprio aplicativo.

2.7. Legítimo Interesse

A crítica ao consentimento esteve associada a um tom elogioso em relação ao Legítimo Interesse do Controlador enquanto base legal para o tratamento. Sua escalabilidade (2x) foi citada positivamente, com referências a uma adesão massiva a essa base legal pelos controladores europeus após a vigência da GDPR.

Em contraponto, críticos do Legítimo Interesse reforçaram a preocupação de que ele não deveria se converter num “cheque em branco” do qual as empresas poderiam se valer para a legitimação jurídica do tratamento na ausência de outras bases. Esse discurso enfatizou a necessidade de balanceamento (5x) dessa base legal à luz de outros conceitos da lei, como legítima expectativa do titular, proporcionalidade, adequação e assunção do risco do tratamento pelo controlador.

2.8. Riscos conjunturais

A conjuntura em que o debate sobre a ANPD estava ocorrendo levou expositores a levantar dois riscos que eram vistos por eles como preocupantes:

O primeiro risco seria da lei perder eficácia devido à ausência de uma autoridade reguladora e supervisória (3x). Esse risco se relacionava à incerteza e insegurança sobre se e quando a ANPD seria criada e seria uma ameaça tanto aos direitos dos titulares quanto à segurança jurídica, pois sua concretização resultaria na pulverização da responsabilidade institucional pela aplicação da lei.

O segundo ponto era a possibilidade de que uma composição militarizada da ANPD levasse seu foco a ser desviado de proteção de dados pessoais para segurança da informação (3x). Essa preocupação seria alimentada pela ausência de uma discussão participativa e multissetorial sobre a constituição da autoridade pelo governo federal, bem como por rumores de que três militares seriam indicados ao Conselho Diretor e de que ela seria vinculada ao Gabinete de Segurança Institucional. Enquanto a proteção de dados pessoais recebe forte influência de debates sobre direitos do consumidor e direitos humanos, o enfoque em segurança da informação poderia levar a tais pautas serem escamoteadas.

Diante desses riscos, foi mencionada a existência de um dever de ajuda do setor privado (3x), que deveria fazer uso de seu trânsito privilegiado com o novo governo federal para defender as conquistas alcançadas durante o debate sobre o texto da lei.

2.9. Pequenas e Médias Empresas

A ideia de que as exigências regulatórias impostas pela lei devem ser moduladas (8x) para pequenas e médias empresas foi pautada pelos expositores. Os fundamentos para tal diferenciação seriam a previsão constitucional de tratamento diferenciado a esses atores, o objetivo de incentivar a economia de dados e a previsão de simplificação dos requisitos regulatórios para esses segmentos pela ANPD nos termos do Art. 55-J. Também foi sugerido que a ANPD deve ser menos dura na aplicação de sanções a esses atores, a fim de não prejudicá-los.

Em contraponto, foi expressa uma preocupação que esse argumento viesse a fundamentar uma eventual blindagem (2x) contra o *enforcement* da lei. Num painel realizado em 2017, antes da aprovação, um painalista alertou que o argumento de proteção aos pequenos havia sido utilizado no mundo todo, mas não deveria embasar o desenho legal de forma ampla. Em outro painel, uma expositora notou que essa previsão de modulação não seria necessariamente uma conquista do ponto de vista da sociedade civil, que seria necessário debatê-la melhor.

2.10. Municipalização e estadualização

A possibilidade de estados e municípios desenvolverem suas próprias regulações e autoridades de proteção de dados foi considerada negativa (4x) por alguns expositores, que a associavam a um risco de fragmentação regulatória da matéria, o que ameaçaria a segurança jurídica e prejudicaria a implementação da lei geral.

Em contraponto, houve painelistas que viam esse movimento de forma positiva (2x), notando que essas iniciativas poderiam ser mecanismos para defesa dos direitos dos titulares na ausência de algo mais substancial.

2.11. Desenho aspirado para a LGPD

A necessidade de um desenho mais aberto, high-level e principiológico (3x) foi defendida em alguns momentos, associado a uma abordagem baseada em risco e em conceitos mais amplos e sujeitos à interpretação. Esse teor mais voltado a princípios favoreceria um desenho mais duradouro, pois a lei conseguiria acompanhar a evolução da tecnologia.

Em contraponto, uma exposição da sociedade civil defendeu um desenho legal mais rígido e duro, com conceitos mais bem delineados, a fim de combater abusos por parte dos controladores contra os titulares.

2.12. Inspiração europeia

A influência da GDPR foi citada negativamente (2x) pelo setor privado, pois o desenho daquela norma traria amarras desnecessárias aos regulados sem oferecer garantias de que a Europa consideraria o nível de proteção de dados do país adequado.

Em contraponto, um expositor mencionou como os PLs debatidos em 2017 poderiam melhorar muito bebendo da lei europeia na medida em que ela estabeleceria algumas distinções pertinentes a nosso cenário, como entre responsabilidade e controle de operações de tratamento.

APÊNDICE 2 - ROTEIRO DE ENTREVISTA

1. Apresentação
 - a. Qual sua idade?
 - b. Onde você reside atualmente?
 - c. Como você se autodeclara com relação a gênero?
 - d. Como você se autodeclara com relação a cor e raça: branco, preto, pardo, amarelo, indígena ou não deseja declarar?
2. Conte um pouco da sua trajetória acadêmica, incluindo graduação e pós-graduações.
3. Conte um pouco da sua trajetória profissional não-acadêmica, incluindo lugares em que você trabalhou.
4. Conte um pouco de como foi seu contato inicial com o debate sobre a lei antes da aprovação dela em 2018?
5. Anteriormente ao debate ser levantado no legislativo, em que espaços essa preocupação com o tema da proteção de dados apareciam? Onde esses movimentos de levantar a discussão sobre uma lei começaram?
6. Quem foram os atores que impulsionaram essa discussão nessa primeira fase? Qual era sua visão sobre uma possível lei? Quais estratégias utilizavam?
 - a. Para soc. civil e academia: Conte um pouco sobre a campanha “Seus dados são você”?
 - b. Para empresarial: Como foram as disputas internas no setor empresarial?
 - c. Para governamental: Como foi o debate no âmbito do setor público?
7. Como você enxerga o impacto de atores e acontecimentos no plano internacional para o avanço do debate e a tramitação da lei?
8. Quais foram os maiores desafios que tiveram de ser vencidos na construção da lei? Pensando aqui tanto em levantar a discussão, quanto no processo legislativo e no

período pós-aprovação.

9. Houve algum ponto que te incomodou, que você gostaria que tivesse sido diferente no processo ou no resultado? Qual?

10. Como você avalia a construção da ANPD? Tem algum ponto que você gostaria que fosse diferente? Por que?

11. Como você enxerga a atuação da ANPD nessas primeiras fases? Tem algum ponto que te preocupa? Algum aspecto que você acha que poderia melhorar?

12. É muito comum a gente ouvir que o Brasil não tem uma “cultura de proteção de dados”. Na sua visão, o que significa ter uma cultura de proteção de dados? Qual a cultura que o Brasil tem hoje?

13. Existe uma crítica de que o debate público sobre privacidade informacional convergiu nos últimos anos para a busca por uma privacidade mais procedimental que material, ou seja, que se certas regras e procedimentos forem formalmente seguidos (por ex: demonstração de base legal, realização de relatório de impacto), a vigilância e a modulação algorítmica dos comportamentos das pessoas podem ser seguidas normalmente. Essa argumentação diria que a conquista dessas garantias procedimentais foi alcançada ao custo de uma crítica política mais robusta do poder das Big Tech, para citar um artigo recente do Evgeny Morozov. Como você enxerga essa crítica? Você concorda com ela? Em caso negativo, como você responderia?

14. Qual seria o cenário que você gostaria de ver pro Brasil em termos de proteção de dados pessoais daqui a 15, 20 anos?

15. Tem algo que eu não perguntei e você acha que faria sentido eu ter perguntado?



CHS/UNICAMP -
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE
CAMPINAS



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: Entre direitos fundamentais e desenvolvimento econômico: etnografia da construção da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais

Pesquisador: Gustavo Ramos Rodrigues

Área Temática:

Versão: 3

CAAE: 46682421.0.0000.8142

Instituição Proponente: Instituto de Estudos da Linguagem

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 4.746.951

Apresentação do Projeto:

INFORMAÇÕES FORNECIDAS PELO PESQUISADOR VIA PLATAFORMA BRASIL EM 26/05/2021

Este projeto tematiza o processo de construção da Lei 13.709 - Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) e da autoridade responsável por sua implementação, a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD). O objetivo geral da pesquisa é cartografar as percepções e narrativas dos diferentes atores do ecossistema brasileiro de proteção de dados pessoais com relação às finalidades deste campo regulatório, bem como os pressupostos culturais que as orientam. As perguntas de pesquisa, por conseguinte, são duas: i) que imagens e narrativas sobre os objetivos da lei e da autoridade são agenciadas pelos diferentes atores em seus discursos e práticas? ii) que premissas relativas às relações entre Estado, direitos e economia subjazem tais perspectivas? Para respondê-las, será utilizado o método da etnografia multissituada, a ser concretizada por meio dos seguintes procedimentos: a) análise documental de notas públicas de posicionamento, gravações de debates públicos referentes aos conteúdos da LGPD e documentos relativos à sua tramitação legislativa; b) entrevistas semiestruturadas com profissionais atuantes no processo de construção da lei e da autoridade; c) observação-participante em fóruns multissetoriais de governança da internet. As análises encontrarão sua fundamentação teórica nos campos da antropologia do Estado, em especial os estudos sobre governamentalidades neoliberais, e nos estudos sociais de ciência e tecnologia, sobretudo os estudos de expertise e experiência.

Endereço: Av. Bertrand Russell, 801, 2º Piso, Bloco C, Sala 5, Campinas-SP, Brasil.

Bairro: Cidade Universitária "Zeferino Vaz" **CEP:** 13.083-865

UF: SP **Município:** CAMPINAS

Telefone: (19)3521-6836

E-mail: cepchs@unicamp.br



Continuação do Parecer: 4.746.951

Objetivo da Pesquisa:

INFORMAÇÕES FORNECIDAS PELO PESQUISADOR VIA PLATAFORMA BRASIL EM 26/05/2021

Mapear as perspectivas dos diferentes grupos de interesse participantes do ecossistema brasileiro de proteção de dados pessoais no que tange às finalidades atribuídas à ANPD e à LGPD, bem como as premissas culturais que as orientam.

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Segundo a equipe de pesquisa "Os riscos previsíveis decorrentes da participação na pesquisa são de desconforto durante a entrevista e de violação da confidencialidade dos dados fornecidos.

A fim de mitigar os riscos de desconforto durante a entrevista, o pesquisador compartilhará previamente o roteiro com os participantes que assim o solicitarem. Além disso, o pesquisador iniciará a entrevista reiterando que os entrevistados são livres para recusar responder a qualquer pergunta, bem como para interromper, temporária ou definitivamente, a entrevista e/ou a eventual gravação a qualquer momento. A fim de reduzir os riscos de violação da confidencialidade dos dados fornecidos, as informações do participante serão armazenadas exclusivamente no dispositivo local do pesquisador e de forma criptografada, o que dificulta o acesso por terceiros caso o dispositivo seja roubado, invadido ou acessado sem autorização."

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

Pesquisa de mestrado de Gustavo Ramos Rodrigues sob orientação de Diego Jair Vicentin e sediada no Programa de Pós-Graduação em Divulgação Científica e Cultural do LabJor da Unicamp.

A pesquisa prevê abordagem aos participantes através da metodologia "bola de neve", não permitindo indicar com precisão o número de participantes abordados. Os participantes da pesquisa são definidos como "profissionais que participaram da construção do debate público sobre a Lei Geral de Proteção de Dados" e serão convidados a fornecer entrevista aos pesquisadores a partir de 25/06/2021.

Também é prevista observação-participante em seminários sobre o tema.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

ver "Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações"

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

O protocolo foi considerado aprovado neste CEP e, caso não tenha autorizações institucionais

Endereço: Av. Bertrand Russell, 801, 2º Piso, Bloco C, Sala 5, Campinas-SP, Brasil.

Bairro: Cidade Universitária "Zeferino Vaz" **CEP:** 13.083-865

UF: SP **Município:** CAMPINAS

Telefone: (19)3521-6836

E-mail: cepchs@unicamp.br

Continuação do Parecer: 4.746.951

pendentes ou centros co-participantes, pode ser iniciado.

Não estão sob o escopo deste parecer

- Eventuais alterações documentais realizadas sem aviso prévio e/ou não solicitadas pelo CEP em forma de pendência ou de recomendação;
- Dados coletados em data anterior a este parecer;
- Caso, eventualmente, os dados sejam coletados com autorizações institucionais pendentes (se necessário);
- Caso, eventualmente, os dados sejam coletados sem a aprovação/autorização do centro co-participante (se necessário).

* Conforme a Resolução 510/16, art.28 inciso V, ao término do estudo deve ser apresentado ao CEP um relatório final da pesquisa via NOTIFICAÇÃO.

** Relatório parcial deve ser apresentado em caso de qualquer intercorrência.

*** Potenciais alterações no protocolo podem ser solicitadas via EMENDA. Em caso de submissão de emenda, a coleta de dados fica suspensa até que a emenda seja aprovada.

**** Documentação pendente pode ser submetida via NOTIFICAÇÃO, não sendo necessário aguardar novo parecer para a continuidade da pesquisa.

Considerações Finais a critério do CEP:

1. Vale lembrar que a interação com os participantes de pesquisa só pode ser iniciada a partir da aprovação desse protocolo no CEP. Os cronogramas de geração/coleta de dados deve acompanhar o relatório final de pesquisa
2. Cabe enfatizar que, segundo a Resolução CNS 510/16, Art.28 Inciso IV, o pesquisador é responsável por "(...) manter os dados da pesquisa em arquivo, físico ou digital, sob sua guarda e responsabilidade, por um período mínimo de 5 (cinco) anos após o término da pesquisa".
3. O participante da pesquisa tem a liberdade de recusar-se a participar ou de retirar seu consentimento em qualquer fase da pesquisa, sem penalização alguma e sem prejuízo ao seu cuidado. (Res.510/16, Cap.III, Art.9, inciso II)

Endereço: Av. Bertrand Russell, 801, 2º Piso, Bloco C, Sala 5, Campinas-SP, Brasil.

Bairro: Cidade Universitária "Zeferino Vaz" **CEP:** 13.083-865

UF: SP **Município:** CAMPINAS

Telefone: (19)3521-6836

E-mail: cepchs@unicamp.br



CHS/UNICAMP -
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE
CAMPINAS



Continuação do Parecer: 4.746.951

4. A responsabilidade de obtenção de registro de consentimento, bem como o de sua guarda adequada, é de inteira responsabilidade da equipe de pesquisa. Tais documentos podem ser solicitados a qualquer momento pelo sistema CEP-CONEP para fins de auditoria, bem como servem de proteção para os próprios pesquisadores em caso de eventuais reclamações ou denúncias por parte dos participantes.

5. A responsabilidade pelo planejamento e boa gestão de dados é de inteira responsabilidade da equipe de pesquisa. Sugerimos fortemente a utilização de repositórios especializados. A comunidade interna à Unicamp têm, à sua disposição, o REDU (para dados anônimos/anonimizados) e os repositórios das unidades.

6. Eventuais modificações ou emendas ao protocolo devem ser apresentadas ao CEP de forma clara e sucinta, identificando a parte do protocolo a ser modificada e suas justificativas e aguardando a aprovação do CEP para continuidade da pesquisa.

7. Conforme a Resolução 510/16, art.28 inciso V, ao término do estudo deve ser apresentado ao CEP um relatório final da pesquisa via NOTIFICAÇÃO.

8. Caso a pesquisa seja realizada ou dependa de dados a serem observados/coletados em uma instituição (ex. empresas, escolas, ONGs, entre outros), essa aprovação não dispensa a autorização dos responsáveis. Caso não conste no protocolo no momento desta aprovação, estas autorizações devem ser submetidas ao CEP em forma de notificação antes do início da pesquisa.

9. Vale também ressaltar o Art. 3o, inciso VIII da Resolução 510/16:

"São princípios éticos das pesquisas em Ciências Humanas e Sociais:

VIII - garantia da não utilização, por parte do pesquisador, das informações obtidas em pesquisa em prejuízo dos seus participantes;"

10. O papel do CEP é proteger e garantir os direitos do participante de pesquisa. Está além das funções e das capacidades técnicas do CEP a validação jurídica de documentos como termos de cessão de uso/reprodução de imagem e voz e demais tipos de autorizações.

Endereço: Av. Bertrand Russell, 801, 2º Piso, Bloco C, Sala 5, Campinas-SP, Brasil.

Bairro: Cidade Universitária "Zeferino Vaz" **CEP:** 13.083-865

UF: SP **Município:** CAMPINAS

Telefone: (19)3521-6836

E-mail: cepchs@unicamp.br

Continuação do Parecer: 4.746.951

11. As declarações preenchidas na Plataforma Brasil são feitas sob pena da incidência nos artigos 297-299 do Código Penal Brasileiro sobre a falsificação de documento público e falsidade ideológica, respectivamente.

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_1731609.pdf	26/05/2021 21:03:53		Aceito
Outros	Carta_resposta_v2.pdf	26/05/2021 21:03:14	Gustavo Ramos Rodrigues	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE_v3.pdf	26/05/2021 20:55:54	Gustavo Ramos Rodrigues	Aceito
Declaração de Pesquisadores	AtestadoMatricula.pdf	11/05/2021 20:06:22	Gustavo Ramos Rodrigues	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	projeto_detalhado.pdf	11/05/2021 19:11:30	Gustavo Ramos Rodrigues	Aceito
Folha de Rosto	folha_rosto_plataforma_brasil.pdf	11/05/2021 19:06:47	Gustavo Ramos Rodrigues	Aceito

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

CAMPINAS, 31 de Maio de 2021

Assinado por:
Thiago Motta Sampaio
(Coordenador(a))

Endereço: Av. Bertrand Russell, 801, 2º Piso, Bloco C, Sala 5, Campinas-SP, Brasil.

Bairro: Cidade Universitária "Zeferino Vaz" **CEP:** 13.083-865

UF: SP **Município:** CAMPINAS

Telefone: (19)3521-6836

E-mail: cepchs@unicamp.br