



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.  
ISSN: 2594-5688  
secretaria@sbap.org.br  
Sociedade Brasileira de Administração Pública

**A gramática institucional da proteção de dados e da privacidade no Brasil**

**Thayna Gomes Rosa, Lizandro Lui, Maria Tereza Trindade Veloso, Fernando De Barros  
Filgueiras**

**[ARTIGO] GT 4 Governança, Governo Eletrônico e Transformação Digital**

# A gramática institucional da proteção de dados e da privacidade no Brasil

## Resumo:

Este artigo investiga a gramática institucional da proteção de dados e da privacidade no Brasil. Adotando a lente analítica do *Institutional Grammar Tool* (IGT), desconstruímos os enunciados institucionais dos decretos regulamentadores da Lei Geral de Proteção de Dados dos estados brasileiros, de forma a classificar os diferentes elementos gramaticais que informam as estratégias estaduais de proteção e governança de dados. O estudo tem um viés empírico, de maneira a responder às seguintes questões: (1) qual o desenho institucional das estratégias adotadas pelos estados, no contexto da federação, para a proteção de dados pessoais e da privacidade dos cidadãos? (2) quais as implicações desse desenho para a efetividade da proteção de dados no Brasil? O artigo conclui que as estratégias de proteção de dados formuladas nos estados têm mais o viés de controle burocrático do tratamento de dados do que propriamente a efetivação de direitos emergentes de cidadania.

**Palavras-chave:** Proteção de dados. Governança de dados. LGPD. Gramática institucional. Análise institucional

## Introdução

A Lei Geral de Proteção de Dados possui como objetivo assegurar o direito fundamental à privacidade dos cidadãos brasileiros, em razão disso, a partir da LGPD são criados desenhos institucionais regulatórios para impedir abusos e violações da privacidade dos cidadãos. A LGPD definiu uma estrutura de governança de dados com regras e mecanismos regulatórios para o tratamento de dados, demandando de instituições públicas e privadas a criação de estratégias organizacionais para o cumprimento dos termos normativos e produção de resultados em termos de proteção dos dados e da privacidade.

Dado a estrutura federativa do Brasil, além da União, os entes subnacionais também precisaram se adequar a LGPD, e a partir disso adotar novas estratégias de governança de dados. Visto isso, este artigo analisa os decretos que regulamentam a LGPD em 15 estados e no Distrito Federal por meio da ferramenta analítica conhecida como *Institutional Grammar Tool*. Desconstruiu-se todos os enunciados institucionais em sentenças a fim de identificar seus elementos sintáticos. Desconstruir as instituições de proteção de dados por meio de sua sintaxe possibilita identificar quais são os sujeitos a quem são atribuídas as regras, os operadores deônticos, o alvo, o objeto, as condições e as consequências que informam a arquitetura institucional e suas derivações no caso brasileiro. Os problemas que orientam esta pesquisa são: (1) qual o desenho das estratégias adotadas pelos estados, no contexto da

federação para a proteção de dados pessoais e da privacidade dos cidadãos? (2) quais as implicações desse desenho para a efetividade da proteção de dados em governos no Brasil?

## **A INOVAÇÃO INSTITUCIONAL COM A LGPD NO BRASIL**

Neste artigo, o foco essencial está na aplicação de tecnologias digitais em governos. A última década no Brasil representou um conjunto amplo de esforços no sentido de desenvolver a governança digital nas três esferas da federação. Governança digital é entendida como uma mudança estrutural de governos, os quais inovam processos de serviços públicos e desenhos de políticas públicas com o apoio de tecnologias disruptivas apoiadas em dados (Dunleavy e Margetts, 2013).

A política brasileira para inovação em governos é embasada na Estratégia Brasileira de Transformação Digital (EGD), iniciada em 2016, e revisada em 2020 conforme o Decreto 10.332/2020. A EGD prevê a plataformização da administração pública, por meio da Plataforma Gov.Br, associada com a expansão do compartilhamento de dados na administração, regulada pelo Decreto 10.046/2020. A EGD também é regulada pela Lei 13.460/2017, que trata da proteção de direitos dos usuários do serviço público, e pela Lei do Governo Digital (Lei 14.129/2021). Associada à EGD, temos a Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial, que difunde a estados e municípios os requisitos e práticas para o uso de inteligência artificial na administração pública, instituída pela Portaria 4979/2021, do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI). Por fim, a EGD é apoiada também no Plano Nacional de Internet das Coisas, instituído pelo Decreto 9854/2019, bem como a diversificação de tecnologias de blockchain para mercados, especialmente no Banco Central.

Nesse contexto – em que os objetivos da política de dados são facilitar a coleta, armazenamento, processamento e compartilhamento, incluindo as organizações públicas e privadas – o Congresso Nacional aprovou a Lei Geral de Proteção de Dados. A LGPD ampliou as possibilidades de privacidade e proteção de dados pessoais, além de criar procedimentos relacionados à gestão de dados. A LGPD representou um momento crítico que exigiu que os formuladores de políticas passassem por todo um processo de calibração de instrumentos e ajuste dos objetivos e práticas da política de dados.

A LGPD teve um longo processo de agenda e formulação, iniciando no projeto de lei 4060/2012 da Câmara dos Deputados. Naquele momento, em 2012, a LGPD surgia como uma resposta a diferentes ordens de problemas do mundo digital, especialmente os

escândalos de espionagem contra a Presidência da República e diversos abusos praticados em redes sociais e crimes virtuais. A Lei Carolina Dieckmann (Lei 12.737/2012) disciplinou os crimes virtuais, mas o consenso era o de que havia a necessidade de uma lei que disciplinasse a proteção de dados e a privacidade dos cidadãos. O processo decisório avançou quando veio a público o escândalo Cambridge Analytica, que ressoou no processo eleitoral brasileiro com denúncias de manipulação indevida de dados obtidos em redes sociais.

A LGPD avançou em quatro aspectos centrais. Primeiro, ela regulamentou normas constitucionais, criando uma estrutura de direitos dos cidadãos em relação à sua titularidade de dados e autodeterminação informativa. A LGPD criou e inovou em direitos de cidadania, cobrindo diferentes aspectos do mundo digital. Segundo, a LGPD definiu claramente princípios para o tratamento e proteção de dados e da privacidade, os quais estabelecem uma ordem de valores públicos que orienta o trabalho com dados, cobrindo a coleta, armazenamento, processamento e compartilhamento. Terceiro, a LGPD definiu uma estrutura de governança de dados, estabelecendo atores e responsabilidades regulatórias. A LGPD criou a figura do controlador de dados e do encarregado de dados, cobrindo o setor público e o setor privado. A LGPD definiu também a autoridade regulatória por meio da Autoridade Nacional de Proteção de Dados, e o Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade, assegurando representação da sociedade civil e estruturas representativas para aconselhamento e difusão de boas práticas. Quarto, a LGPD definiu regras para tratamento de dados, cobrindo procedimentos, permissões e proibições, assim como padrões de segurança de dados, processos de comunicação e transferência internacional de dados.

Embora a LGPD seja bastante ampla com relação às definições técnicas e jurídicas da proteção de dados, ela estabeleceu exceções com relação à necessidade de proteção. Conforme o art. 4º da LGPD, nos casos em que o tratamento de dados pessoais seja feito por pessoa natural para fins exclusivamente privados, jornalístico ou artístico, acadêmico, ou para fins de segurança pública, defesa nacional, segurança do Estado e atividade de repressão e investigação penal, os termos da Lei não se aplicam.

Diante dessas inovações institucionais, o surgimento da LGPD criou uma situação que obriga as organizações públicas – incluindo a administração direta, indireta, fundacional e empresas públicas - a redesenharem suas políticas de dados. No Brasil, dada a estrutura federativa trina, a LGPD não se estende apenas à União, mas também aos entes subnacionais – estados e municípios. Conforme já referenciado, já existem estudos que observam de que forma o desenho da governança de dados se desenvolveu no Brasil nos últimos anos, em especial após o advento da LGPD (Filgueiras et al., 2019; Filgueiras & Lui, 2022). Contudo,

ainda há uma carência de estudos que observem o desenho institucional adotado pelos entes subnacionais. A presente pesquisa visa contribuir com uma dimensão desse processo, enfatizando os estados da federação.

Os governos estaduais necessitam de dados precisos, relevantes e oportunos para tomada de decisão e construção de políticas públicas, ao mesmo tempo que crie uma infraestrutura de dados protegida e que respeite aos direitos fundamentais da cidadania. A forma como cada estado regulamenta a LGPD e estabelece suas próprias regras de governança de dados revela quais estratégias são utilizadas para a construção do respectivo enquadramento. Tradicionalmente, estados possuem pouca autonomia legislativa para inovar em relação às regras impostas pela União (Couto e Absher-Bellon, 2018). No caso da proteção de dados e da privacidade, essa competência é privativa da União, nos termos da Emenda Constitucional 115/2022.

No que tange à LGPD, não se espera que os governos estaduais inovem no sentido de propor uma nova lei de proteção de dados, mas que traduzam as diretrizes da lei em estratégias práticas para orientar seus próprios processos de coleta, armazenamento, uso e compartilhamento de dados, assim como assegurar mecanismos de proteção e cumprimento de direitos fundamentais. O que se espera, a partir da regulamentação da LGPD, é que os estados tracem suas próprias diretrizes estratégicas para a coleta, compartilhamento e uso de dados (Carroll et al., 2019). Nesse sentido, o presente artigo busca compreender tais estratégias contidas nos enunciados institucionais a partir da ferramenta analítica e metodológica conhecida como *Institutional Grammar Tool*.

## **ESTRATÉGIA ANALÍTICA E METODOLÓGICA**

Questiona-se de que forma é designado, a nível estadual, o amplo leque de responsabilidades e competências sobre a governança de dados, procedimentos para proteção e efetivação de direitos fundamentais, qual é o papel que cabe aos cidadãos nesse processo e qual tipo de constrangimentos institucionais foram dispostos em forma de regulamento.

Para isso, usaremos a lente analítica conhecida como *Institutional Grammar Tool* (IGT), ou ferramenta de gramática institucional, para compreender o desenho da política de governança de dados nos governos estaduais brasileiros. Crawford e Ostrom (1995) propuseram uma ferramenta analítica voltada ao estudo da gramática institucional que pudesse servir para examinar instituições, definidas como regras, normas e estratégias, como parte do *Institutional Analysis and Development Framework* (IAD). A proposta das autoras

contribuiu para compreender como as instituições criam regularidades referentes à ação humana e como a gramática institucional permite conhecer a respeito das estratégias adotadas pelos atores em relação a cada instituição.

No quadro teórico proposto por Crawford e Ostrom (1995), a estrutura gramatical de normas, regras e estratégias ocupam um ponto central de análise institucional. Nesse sentido, as autoras ofereceram uma abordagem prática para analisar as instituições e criar as categorias para a posterior discussão. O desenvolvimento seguinte do framework desenvolvido pelas autoras é conhecido como *Institucional Grammar Tool*, ou pela sua sigla IGT.

Instituições estão embutidas em estruturas linguísticas que são interpretadas e cristalizadas pelos atores a partir dos enunciados prescritos. Os enunciados institucionais são definidos por Crawford e Ostrom (1995: 583) como a restrição ou oportunidade linguística compartilhada que prescreve, permite ou aconselha ações ou resultados para os atores (individuais ou coletivos). Segundo as autoras, os enunciados institucionais (*institutional statements*) são falados, escritos ou tacitamente compreendidos de uma forma inteligível para os atores em um cenário empírico.

Após a identificação dos enunciados institucionais dentro de uma determinada regra, as declarações são descritas em seis componentes: (i) atributo (*attribute*), ou os agentes(s) encarregados de realizar a ação específica; (ii) objeto (*object*), a parte animada ou inanimada do enunciado que é o receptor de uma ação; (iii) operador deontico (*deontic*), o operador prescritivo que especifica se uma ação é necessária, permitida ou proibida; (iv) alvo (*aim*), ou a ação em si; (v) condições (*conditions*), que especificam os limites espaciais, temporais e/ou processuais nos quais a ação em questão deve ser realizada; e (vi) consequência (*or else*), as sanções punitivas associadas à não realização de uma ação conforme prescrito (Dunlop et al., 2021; Siddiki et al., 2012, 2022; Watkins & Westphal, 2016). A sigla para a referida taxonomia é ADICO. É importante registrar que Siddiki et al (2011) adicionaram um componente de sintaxe ao ADICO. O “objeto” permite aos pesquisadores discernir ainda mais entre quem conduz o enunciado institucional e quem ele afeta, permitindo a aplicação do IAD em uma ampla gama de objetos empíricos de pesquisa. A desconstrução dos enunciados institucionais diversos dentro de uma norma, regra ou estratégia compartilhada.

Para entender os elementos das regulamentações estaduais da LGPD, este artigo utiliza a ferramenta de gramática institucional (IGT) para desconstruir os decretos de regulamentação em enunciados institucionais. Regulamentações de lei definem uma estratégia operacional, como destacado anteriormente. Entende-se que a regulamentação

estadual da LGPD constitui um interessante corpus de investigação dado que, a partir de sua análise, é possível entender o framework organizacional referente à governança de dados nos estados e os termos em que os atores estaduais reconhecem e cumprem direitos fundamentais de proteção de dados e privacidade.

Assim, foram coletados os decretos estaduais que regulamentam a LGPD em 15 estados da federação e do Distrito Federal. Estes decretos foram decompostos em diferentes enunciados institucionais, os quais foram classificados, categorizados e analisados constituindo uma base de dados em termos do IGT. A coleta de dados se deu entre os meses de março e abril de 2022.

A desconstrução dos enunciados institucionais implicou em separar cada artigo no texto de cada decreto regulamentador da LGPD dos estados. Cada artigo foi classificado a partir dos componentes que constituem o IGT, descritos acima. Compreendendo esses componentes do IGT, analisamos os decretos regulamentadores da LGPD nos estados como estratégias para realizar um empreendimento coletivo das administrações públicas.

## **RESULTADO**

Identifica-se, na Tabela 1, que o número de enunciados institucionais dos decretos estaduais que regulamentam LGPD variam de estado para estado. Em alguns estados, como Santa Catarina e Piauí, vê-se uma regulamentação extremamente simplificada e curta. Enquanto isso, outros estados apresentam documentos robustos, ricos no sentido de possuírem definições e estabelecerem as regras e procedimentos para a proteção de dados.

Outro ponto importante, apenas 16 estados brasileiros regulamentaram a LGPD até o primeiro semestre de 2022, época da coleta de dados da pesquisa. Há, nesse sentido, uma grande diferença regional. Enquanto os estados da Região Sul e Sudeste regulamentaram a LGPD, em outros estados a configuração é mais heterogênea. Na região Norte, apenas Rondônia e Amapá regulamentaram a LGPD, enquanto os decretos dos estados do Acre, Amazonas, Pará, Roraima e Tocantins não foram encontrados nos sites oficiais. Na Região Centro Oeste, apenas o estado do Mato Grosso não apresenta regulamentação da LGPD enquanto os demais apresentam. Na Região Nordeste, identifica-se que Bahia, Alagoas, Rio Grande do Norte, Ceará e Maranhão não regulamentaram a LGPD. Contudo, foram encontrados documentos nos estados do Piauí, Pernambuco, Paraíba e Sergipe.

**Tabela 1. Número de enunciados institucionais nos documentos estaduais de regulamentação da LGPD, por estado, 2022.**

		Frequência	Porcentagem	Porcentagem válida	Porcentagem acumulativa
Válido	AP	51	10,3	10,3	10,3
	DF	33	6,7	6,7	17,0
	ES	44	8,9	8,9	25,9
	GO	22	4,5	4,5	30,4
	MG	31	6,3	6,3	36,6
	MS	21	4,3	4,3	40,9
	PB	19	3,8	3,8	44,7
	PE	30	6,1	6,1	50,8
	PI	5	1,0	1,0	51,8
	PR	51	10,3	10,3	62,1
	RJ	28	5,7	5,7	67,8
	RO	38	7,7	7,7	75,5
	RS	37	7,5	7,5	83,0
	SC	12	2,4	2,4	85,4
	SE	46	9,3	9,3	94,7
	SP	26	5,3	5,3	100,0
	Total	494	100,0	100,0	

Fonte: elaboração própria.

Passaremos, a seguir, para a análise dos dados conforme o instrumento analítico ADICO, proposto pelo IGT.

#### *Atributo*

Em relação ao atributo, ou seja, o ator a quem um enunciado institucional atribui permissões, proibições ou requerimento de ação, verifica-se que a administração pública estadual ocupa o lugar central quando se analisam todos os documentos estaduais presentes no *corpus* de pesquisa. Ou seja, 44,1% dos enunciados institucionais atribuem para a administração pública estadual permissões, proibições ou requerimentos de ação. Em segundo lugar, verifica-se a existência de conselhos, comissões ou organizações equivalentes, responsáveis por conduzir a estratégia de governança de dados estaduais, perfazendo 19,14% dos enunciados institucionais. Na esteira, seguem as figuras previstas pela LGPD por instrumentalizar a governança de dados – o controlador, o encarregado e o operador de dados. Verifica-se, por outro lado, um papel diminuto reservado aos cidadãos e às empresas privadas. Esse dado mostra que a estrutura de proteção de dados nos governos estaduais

brasileiros é eminentemente endógena, ou seja, valoriza muito os próprios atores estatais, instalados na burocracia governamental e reserva pouco espaço para cidadãos e empresas.

**Tabela 2. Frequência da categoria atributo, por tipo, nos documentos estaduais de regulamentação da LGPD, 2022.**

		Frequência	Porcentagem	Porcentagem válida	Porcentagem acumulativa
Válido	Administração pública estadual	218	44,1	44,1	44,1
	Cidadãos e usuários	30	6,1	6,1	50,2
	Conselho, comissões ou organizações equivalentes	96	19,4	19,4	69,6
	Controlador de dados	20	4,0	4,0	73,7
	Empresas	29	5,9	5,9	79,6
	Encarregado de dados	70	14,2	14,2	93,7
	Governo Federal	3	,6	,6	94,3
	Operador de dados	28	5,7	5,7	100,0
	Total	494	100,0	100,0	

Fonte: elaboração própria.

### *Operador deôntico*

O operador deôntico se refere à lógica das normas, no sentido de identificar o que é obrigatório, permitido ou proibido. Adicionamos também a categoria revogação e anulação dado que ambas produzem os mesmos efeitos dos operadores deônticos clássicos. Nesse caso, não foi encontrado nenhum enunciado institucional que revogue ou anule outros dispositivos normativos. Verifica-se que o maior percentual de operadores deônticos usados referem-se ao sentido de obrigação, requerendo ações por parte dos atores a quem foi atribuído um enunciado institucional. Em segundo lugar aparece o operador ligado à permissão e, apenas em terceiro, proibição. Depreende-se desse dado que toda a estrutura institucional dos governos estaduais brasileiros no que tange à construção de estratégias de proteção de dados e implementação da LGPD estão, basicamente, restritas à obrigação.

Associado com o que foi identificado na Tabela 2, onde os governos estaduais figuram entre os principais atores no processo, pode-se dizer que o arranjo institucional estadual

envolve a lógica de distribuição de obrigações aos próprios governos estaduais, novamente, reforçando o caráter endógeno da estratégia, pouco aberta à presença de atores não estatais e ao disciplinamento de suas respectivas atividades. As estratégias adotadas pelos documentos analisados não revelam uma preocupação maior em estabelecer proibições e pouco se referem a direitos dos cidadãos, reproduzindo mais uma lógica de controle sobre a ação das administrações públicas estaduais com relação a dados.

A contagem de operadores ligados a ideia de revogação e anulação demonstram um baixo número de casos, considerando que a regulamentação da LGPD é recente.

**Tabela 3. Frequência da categoria operador deôntico, por tipo, nos documentos estaduais de regulamentação da LGPD, 2022.**

		Frequência	Porcentagem	Porcentagem válida	Porcentagem acumulativa
Válido	Obrigação	412	83,4	83,4	83,4
	Permissão	65	13,2	13,2	96,6
	Proibição	17	3,4	3,4	100,0
	Total	494	100,0	100,0	

Fonte: elaboração própria.

**Tabela 4. Tabulação cruzada da categoria atributo com o operador deôntico.**

		Operador deôntico			Total
		Obrigação	Permissão	Proibição	
Atributo	Administração pública estadual	189	20	9	218
	Cidadãos e usuários	21	9	0	30
	Conselho, comissões ou organizações equivalentes	82	10	4	96
	Controlador de dados	19	1	0	20
	Empresas	18	11	0	29
	Encarregado de dados	64	2	4	70
	Governo Federal	2	1	0	3
	Operador de dados	17	11	0	28
	Total	412	65	17	494

Fonte: elaboração própria.

## Alvo

O alvo refere-se na ação ao ponto que a norma pretende regular, ou seja, o que se pretende regular. Verifica-se que os alvos dos enunciados institucionais estão, em sua maioria, voltados à ideia de certificação e conformidade. Em segundo plano, está preocupado em distribuir competências. De forma menor, o alvo se volta à questão de compartilhamento de dados, coleta e processamento de dados, autorização, direitos e monitoramento. Essa característica deve-se pelo fato de que a própria LGPD é uma lei que, eminentemente, dispõe sobre processos e conformidade e não necessariamente em relação à entrega de um produto/serviço à população.

Outro ponto que merece destaque refere-se ao fato de que as estratégias de proteção de dados nos governos estaduais brasileiros estão fortemente voltadas às questões procedimentais, dado que majoritariamente se preocupam com certificação e conformidade e menos preocupadas com a questão do uso dos dados para a construção de políticas públicas e soluções para problemas de gestão pública. A afirmação decorre devido ao fato de que os enunciados que apresentam alvos voltados às atividades típicas de uso de dados para a gestão pública (compartilhamento de dados, autorização, coleta e processamento) aparecem de forma muito tímida nos documentos analisados. A categoria “não categorizado” significa que alguns enunciados institucionais (16) não têm um alvo definido.

**Tabela 5. Frequência da categoria alvo, por tipo, nos documentos estaduais de regulamentação da LGPD, 2022.**

		Frequência	Porcentagem	Porcentagem válida	Porcentagem acumulativa
Válido	Não categorizado (missing)	16	3,2	3,2	3,2
	Autorização	5	1,0	1,0	4,3
	Certificação e conformidade	273	55,3	55,3	59,5
	Coleta e processamento de dados	31	6,3	6,3	65,8
	Compartilhamento de dados	39	7,9	7,9	73,7
	Competência	105	21,3	21,3	94,9
	Direitos	3	,6	,6	95,5
	Monitoramento	2	,4	,4	96,0
	Padronização	20	4,0	4,0	100,0
	Total	494	100,0	100,0	

Fonte: elaboração própria.

**Tabela 6. Tabulação cruzada da categoria atributo com o alvo**

Atributo	Administração pública estadual	Alvo									Total
		Não categorizado	Autorização	Certificação e conformidade	Coleta e processamento de dados	Compartilhamento de dados	Competência	Direitos	Monitoramento	Padronização	
	Administração pública estadual	5	4	119	6	23	42	0	2	17	218
	Cidadãos e usuários	6	0	12	4	5	0	3	0	0	30
	Conselho, comissões ou organizações equivalentes	2	1	61	0	1	31	0	0	0	96
	Controlador de dados	1	0	10	1	0	7	0	0	1	20
	Empresas	2	0	13	6	5	3	0	0	0	29
	Encarregado de dados	0	0	47	0	5	17	0	0	1	70
	Governo Federal	0	0	2	0	0	0	0	0	1	3
	Operador de dados	0	0	9	14	0	5	0	0	0	28
<b>Total</b>		<b>16</b>	<b>5</b>	<b>273</b>	<b>31</b>	<b>39</b>	<b>105</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>20</b>	<b>494</b>

Fonte: elaboração própria.

### *Objeto*

O objeto é o receptor de uma ação e executada pelo ator, descrito no atributo. A análise do objeto reforça a tese do que foi apontado anteriormente, visto que a maioria dos denunciados institucionais estão voltados à gestão de processos e governança e os que

denotariam um uso estratégico pela gestão pública estadual para a construção de soluções baseadas em dados (produto e serviço) aparecem de forma diminuta, conforme se identifica na Tabela 6. A categoria “não categorizado” significa que 15 enunciados institucionais não têm um objeto definido, representando sentenças incompletas.

**Tabela 7. Frequência da categoria objeto, por tipo, nos documentos estaduais de regulamentação da LGPD, 2022.**

		Frequência	Porcentagem	Porcentagem válida	Porcentagem acumulativa
Válido	Não categorizado	15	3,0	3,0	3,0
	Gestão e processos	206	41,7	41,7	44,7
	Governança	256	51,8	51,8	96,6
	Produto	2	,4	,4	97,0
	Serviço	15	3,0	3,0	100,0
	Total	494	100,0	100,0	

Fonte: elaboração própria.

**Tabela 8. Tabulação cruzada da categoria atributo com o objeto**

Atributo		Não categorizado	Objeto				Total
			Gestão e processos	Governança	Produto	Serviço	
Administração pública estadual		1	75	141	0	1	218
Cidadãos e usuários		2	20	5	0	3	30
Conselho, comissões ou organizações equivalentes		2	48	46	0	0	96
Controlador de dados		0	7	13	0	0	20
Empresas		1	10	9	0	9	29
Encarregado de dados		3	31	35	0	1	70
Governo Federal		0	0	3	0	0	3
Operador de dados		6	15	4	2	1	28
Total		15	206	256	2	15	494

Fonte: elaboração própria.

### *Condição*

Dada a característica da LGPD, voltada a regular processos e estipular protocolos de ação sobre a proteção de dados, não se identifica no corpus de pesquisa selecionado uma preocupação em estipular condições para a governança de dados a nível estadual. Os poucos

elementos identificados mostram que as condições estão voltadas à estipulação de prazos para a criação de comitês de gestão de dados e seu respectivo funcionamento. A categoria “não categorizado” significa que 451 enunciados institucionais não especificam condições de tempo e espaço para a realização do alvo prescrito.

Quanto à questão das consequências (*or else*) prescritas nas regulamentações estaduais da LGPD, não foram encontrados enunciados com as consequências prescritas. Isso ocorre porque a LGPD remete as consequências de seus enunciados institucionais à estrutura normativa de responsabilização administrativa (no caso do setor público) e civil (no caso do setor privado), não sendo necessário fixar penalidades.

## CONCLUSÃO

O primeiro ponto a ser examinado e discutido é o dos princípios. Em geral, as regulamentações estaduais emulam os princípios da LGPD, sem necessariamente adicionar algum ou especificar como eles serão estabelecidos em procedimentos regulamentares específicos. Os princípios da LGPD são vistos como valores públicos orientativos, não compondo a ação estratégica dos estados para alcançar os objetivos, isto é, sem compor enunciados institucionais completos. Um detalhe importante da pesquisa é que os princípios, quando emulados nos decretos estaduais, não compunham um enunciado institucional, sendo apresentado de forma aberta e referida como valores. No estudo empírico aqui apresentado, os princípios não foram tratados como enunciado institucional, uma vez que eles não apresentam proposições completas e diretrizes de ação claras aos atores. Esse achado vai ao encontro da proposição de Couto e Absher-Bellon (2018). Que apontaram a baixa capacidade dos estados da federação em criar leis próprias, optando por emular os princípios já dispostos pela Constituição Federal.

O segundo ponto diz respeito à estrutura de governança. Conforme os dados apresentados nas tabelas anteriores, as regulamentações estaduais atribuem para os próprios órgãos da administração pública um conjunto de obrigações relacionadas aos procedimentos requeridos na LGPD, havendo uma maior preocupação com certificações e produção de *compliance*, ou definição de competências administrativas. O objeto desses decretos regulamentadores está na definição de gestão e processos, ou mecanismos de governança, sem necessariamente incidir na definição de procedimentos para a proteção de dados pessoais.

O terceiro aspecto refere-se à estrutura de direitos dos cidadãos na LGPD. As regulamentações estaduais referem-se pouco a direitos e quais estratégias que os estados adotarão para efetivá-los. Por fim, com relação ao quarto aspecto, relacionado a regras específicas de proteção de dados, os decretos regulamentadores prescrevem enunciados institucionais quase lacônicos com relação a procedimentos para coleta, armazenamento, processamento e compartilhamento de dados.

De uma forma geral, os decretos regulamentadores da LGPD nos estados revelam mais uma estratégia de controle burocrático, prescrevendo procedimentos de conformidade e competências de gestão, do que propriamente uma estratégia de governança para a proteção de dados pessoais, reconhecimento de princípios que incidam na prática do desenvolvimento tecnológico em governos e em direitos fundamentais hoje, inclusive, consagrados na Constituição, e com reduzida participação da sociedade civil. Ou seja, a arquitetura institucional da proteção de dados no Brasil, tal como construída nos estados, pressupõe mais uma estratégia de controle e *compliance* com a LGPD do que propriamente uma estratégia que elenque instrumentos voltados para a ampliação da segurança de dados, uso de dados em políticas públicas, qualificação de dados, construções de ontologias, procedimentos para coleta, armazenamento e processamento, assim como procedimentos para o compartilhamento de dados. Além disso, os decretos regulamentadores envolvem pouco a participação da sociedade civil, como requerido na LGPD, bem como de diversos stakeholders da política.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Carroll, Stephanie R.; Rodriguez-Lonebear, Desi; Martinez, Andrew. (2019), “Indigenous Data Governance: Strategies from United States Native Nations”. *Data Science Journal*, v. 18, 31. Doi: <https://doi.org/10.5334/dsj-2019-031>
- Couto, Claudio G.; Absher-Bellon, Gabriel L. (2018), “Imitação ou coerção? Constituições estaduais e centralização federativa no Brasil”. *Revista de Administração Pública*, v. 52, n. 2, 321–344. Doi: <https://doi.org/10.1590/0034-761220170061>
- Crawford, Sue E. S.; Ostrom, Elinor. (1995), “A Grammar of Institutions”. *The American Political Science Review*, v. 89, n. 3, 582–600. Doi: <https://doi.org/10.2307/2082975>
- Dunlop, Claire A.; Kamkhaji, Jhonatan C.; Radaelli, Claudio M.; Taffoni, Giulia. (2021), “The Institutional Grammar Tool Meets the Narrative Policy Framework: Narrating Institutional Statements in Consultation”. *European Policy Analysis*, v. 7, n. S2, 365–385. Doi: <https://doi.org/10.1002/epa2.1126>
- Filgueiras, Fernando; Lui, Lizandro. (2022), “Designing Data Governance in Brazil: An Institutional Analysis”. *Policy Design and Practice*, 1–16. <https://doi.org/10.1080/25741292.2022.2065065>
- Filgueiras, Fernando; Fernandes, Flávio C.; Palotti, Pedro. (2019), “Digital Transformation and Public Service Delivery in Brazil.” *Latin American Policy*, v. 10, n. 2, 195–219. Doi: <https://doi.org/10.1111/lamp.12169>
- Margetts, Helen; Dunleavy, Patrick. (2013), “The Second Wave of Digital-Era Governance: A Quasi-Paradigm for Government on the Web”. *Philosophical Transactions of the Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences*, v. 371, n. 1987, 1-17. Doi: <https://doi.org/10.1098/rsta.2012.0382>
- Siddiki, Saba; Basurto, Xavier; Weible, Christopher M. (2012), “Using the Institutional Grammar Tool to Understand Regulatory Compliance: The Case of Colorado Aquaculture”. *Regulation & Governance*, v. 6, n. 2, 167–188. <https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2012.01132.x>
- Siddiki, Saba; Heikkila, Tania; Weible, Christopher M.; Pacheco-Vega, Raul; Carter, David; Curley, Cali; Deslatte, Aron; Bennett, Abby. (2022). “Institutional Analysis with the Institutional Grammar”. *Policy Studies Journal*, v. 50, n. 2, 315–339. Doi: <https://doi.org/10.1111/psj.12361>
- Siddiki, Saba; Weible, Christopher M.; Basurto, Xavier; Calanni, J. (2011). “Dissecting Policy Designs: An Application of the Institutional Grammar Tool”. *Policy Studies Journal*, v. 39, n. 1, 79–103. Doi: <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00397.x>
- Watkins, Cristy; Westphal, Lynne M. (2016), “People Don’t Talk in Institutional Statements: A Methodological Case Study of the Institutional Analysis and Development Framework”. *Policy Studies Journal*, v. 44, n. S1, 98–122. Doi: <https://doi.org/10.1111/psj.12139>