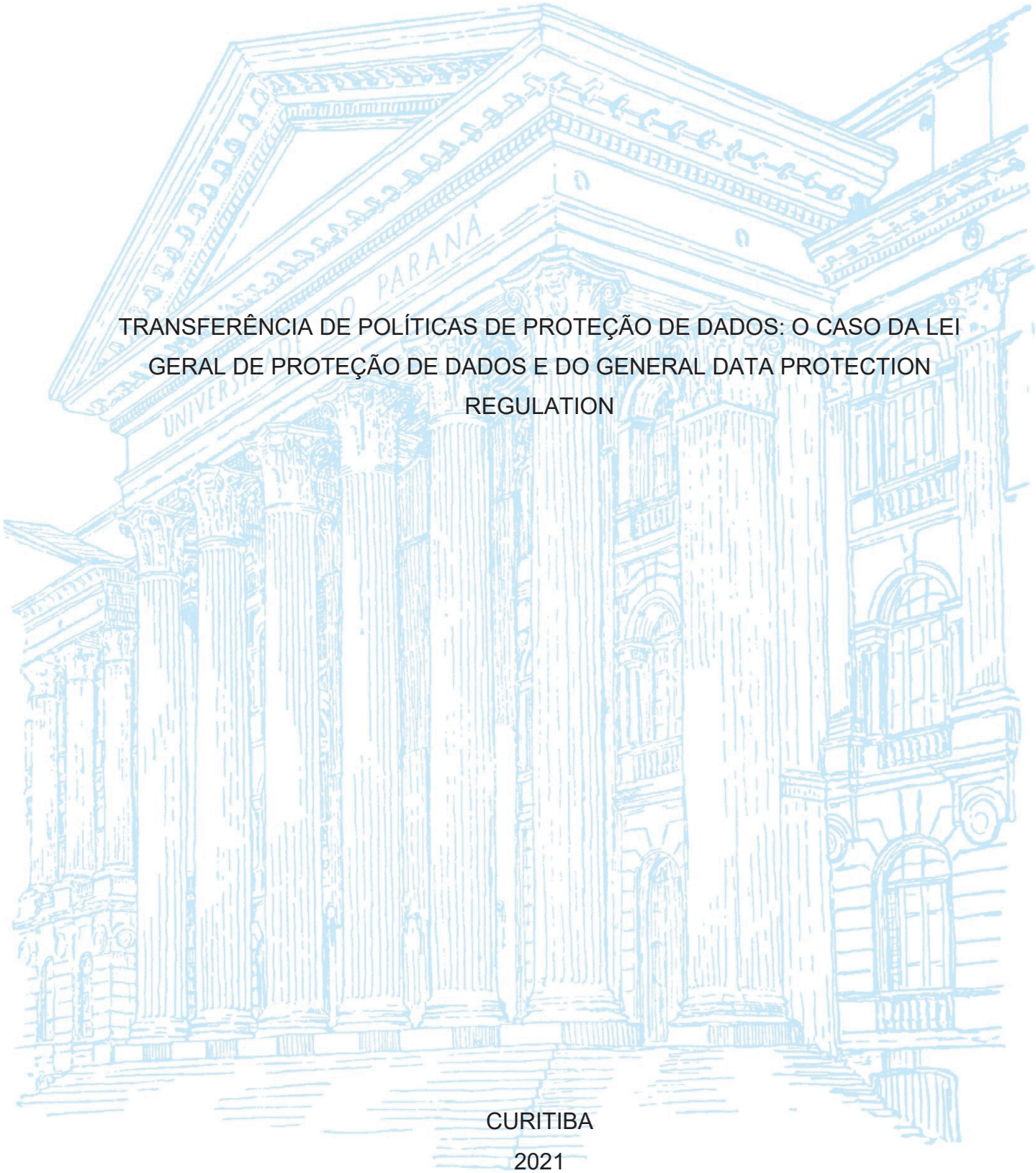
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

KAUANA PUGLIA BANDEIRA



TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS DE PROTEÇÃO DE DADOS: O CASO DA LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS E DO GENERAL DATA PROTECTION REGULATION

CURITIBA

2021

KAUANA PUGLIA BANDEIRA

TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS DE PROTEÇÃO DE DADOS: O CASO DA LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS E DO GENERAL DATA PROTECTION REGULATION

Dissertação apresentada ao curso de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Alexsandro Eugenio Pereira.

CURITIBA

2021

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS – SIBI/UFPR COM DADOS FORNECIDOS PELO(A) AUTOR(A)
Bibliotecária: Maria Lidiane Herculano Graciosa – CRB 9/2018

Bandeira, Kauana Puglia
Transferência de políticas de proteção de dados: o caso da lei geral de proteção de dados e do general data protection regulation / Kauana Puglia Bandeira. - 2021.
144 p.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, do Setor de Ciências Sociais Aplicadas.

Orientador: Alexsandro Eugenio Pereira.

Defesa: Curitiba, 2021.

1. Política pública. 2. Proteção de dados. 3. Leis. 4. Transferência de ações. I. Universidade Federal do Paraná. Setor de Ciências Sociais Aplicadas. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. II. Pereira, Alexsandro Eugenio. III. Título.

CDD 320.6

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS E APLICADAS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO POLÍTICAS PÚBLICAS - 40001016076P0

ATA Nº43

ATA DE SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DE MESTRADO PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRA EM POLÍTICAS PÚBLICAS

No dia vinte e sete de setembro de dois mil e vinte e um às 14:00 horas, na sala Por videoconferência (Skype ou similar) , Por videoconferência, foram instaladas as atividades pertinentes ao rito de defesa de dissertação da mestranda **KAUANA PUGLIA BANDEIRA**, intitulada**: Transferência de políticas de proteção de dados: O caso da Lei Geral de Proteção de Dados e do General Data Protection Regulation** , sob orientação do Prof. Dr. ALEXSANDRO EUGENIO PEREIRA. A Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em POLÍTICAS PÚBLICAS da Universidade Federal do Paraná, foi constituída pelos seguintes Membros: ALEXSANDRO EUGENIO PEREIRA (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), LUDMILA ANDRZEJEWSKI CULPI (CENTRO UNIVERSITáRIO INTERNACIONAL), GLAUCIA JULIÃO BERNARDO (INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO PARANÁ -IFPR), DANILO CESAR MAGANHOTO DONEDA (INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO). A presidência iniciou os ritos definidos pelo Colegiado do Programa e, após exarados os pareceres dos membros do comitê examinador e da respectiva contra argumentação, ocorreu a leitura do parecer final da banca examinadora, que decidiu pela APROVAÇÃO. Este resultado deverá ser homologado pelo Colegiado do programa, mediante o atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca dentro dos prazos regimentais definidos pelo programa. A outorga de título de mestra está condicionada ao atendimento de todos os requisitos e prazos determinados no regimento do Programa de Pós-Graduação. Nada mais havendo a tratar a presidência deu por encerrada a sessão, da qual eu, ALEXSANDRO EUGENIO PEREIRA, lavrei a presente ata, que vai assinada por mim e pelos demais membros da Comissão Examinadora.
Observações: Aprovada com louvor e recomendação de publicação

CURITIBA, 27 de Setembro de 2021.

Assinatura Eletrônica
29/09/2021 10:22:41.0
ALEXSANDRO EUGENIO PEREIRA
Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica
29/09/2021 08:26:34.0
LUDMILA ANDRZEJEWSKI CULPI
Avaliador Externo (CENTRO UNIVERSITáRIO INTERNACIONAL)

Assinatura Eletrônica
29/09/2021 12:26:05.0
GLAUCIA JULIÃO BERNARDO
Avaliador Externo (INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO PARANÁ -IFPR)

Assinatura Eletrônica
29/09/2021 09:15:06.0
DANILO CESAR MAGANHOTO DONEDA
Avaliador Externo (INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO)

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS E APLICADAS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO POLÍTICAS PÚBLICAS - 40001016076P0

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em POLÍTICAS PÚBLICAS da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da dissertação de Mestrado de **KAUANA PUGLIA BANDEIRA** intitulada: **Transferência de políticas de proteção de dados: O caso da Lei Geral de Proteção de Dados e do General Data Protection Regulation** , sob orientação do Prof. Dr. ALEXSANDRO EUGENIO PEREIRA, que após terem inquirido a aluna e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de mestra está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 27 de Setembro de 2021.

Assinatura Eletrônica
29/09/2021 10:22:41.0
ALEXSANDRO EUGENIO PEREIRA
Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica
29/09/2021 08:26:34.0
LUDMILA ANDRZEJEWSKI CULPI
Avaliador Externo (CENTRO UNIVERSITáRIO INTERNACIONAL)

Assinatura Eletrônica
29/09/2021 12:26:05.0
GLAUCIA JULIÃO BERNARDO
Avaliador Externo (INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO PARANÁ -IFPR)

Assinatura Eletrônica
29/09/2021 09:15:06.0
DANILO CESAR MAGANHOTO DONEDA
Avaliador Externo (INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO)

À minha mãe.
Amor vincit omnia.

AGRADECIMENTOS

Essa dissertação é fruto não somente de um esforço pessoal e de uma oportunidade concedida, mas também do apoio de diversas pessoas que me incentivaram e me inspiraram para seguir numa das fases mais desafiadoras da minha vida pessoal. Direta ou indiretamente, cada um foi imprescindível.

Agradeço à minha mãe e à minha avó, por todo o amor e atenção que me deram ao longo desses 25 anos. Minha gratidão é eterna por vocês realizarem até o que seria impossível para que eu tivesse tudo o que fosse necessário para eu chegar até aqui. Vocês sempre serão minha força e exemplos de mulheres que eu quero seguir.

À Vivian, minha parceira no amor e na vida. Você acompanhou meus piores momentos e minhas piores crises, todos os dias, sem exceções, mas não desistiu de mim e resgatou minhas partes boas quando eu as esquecia.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Alexsandro Eugenio Pereira, por aceitar conduzir meu trabalho de pesquisa, e por ter a paciência necessária comigo até os momentos finais de escrita dessa dissertação.

Ao Prof. Dr. Danilo Doneda e ao Sr. Secretário Milton Monti, que, mesmo durante o período de pandemia, gentil e prontamente cederam parte de seus dias e me receberam para colaborar com informações essenciais para a conclusão dessa dissertação.

À Glaucia, Leonardo e Ludmila, meus colegas (e professores) em quem pude encontrar não somente o apoio necessário para o desenvolvimento dessa pesquisa, mas também grandes amizades para a vida. Todo o suporte que me deram, desde os tempos de graduação, bem como todas as colaborações prestadas, foram essenciais para a evolução do meu trabalho e do meu amadurecimento como pesquisadora.

Aos colegas do Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais – NEPRI, que sempre estiveram dispostos a debater e mostrar os melhores caminhos a serem seguidos para concluirmos nossas pesquisas com êxito.

Às amigas Melissa, Ana e Vitória, que fizeram com que os momentos desse período tão conturbado e incerto ficassem mais leves, ainda que à distância.

Por fim, a todos os membros do Programa de Pós-Graduação de Políticas Públicas da UFPR. Obrigada por me permitirem ser uma de vocês!

“Data will talk to you
if you’re willing to listen to it.”

Jim Bergeson

RESUMO

O grande fluxo e compartilhamento de informações possibilitou que Estados e organizações supranacionais dessem atenção a proteção de dados e formulassem normativas referentes a temática. Após aprovação do General Data Protection Regulation (GDPR) pela União Europeia, é observado um esforço do Brasil em tratar dos projetos de lei de proteção de dados existentes no Congresso Nacional, além de adequar o regulamento à normativa europeia. A partir dessa problemática, a presente pesquisa propõe responder a seguinte pergunta: como é realizado o processo de transferência do GDPR para o Brasil? Assim, tendo como base o modelo de análise de transferência de políticas públicas, a dissertação estuda o processo de transferência do General Data Protection pelo Governo Brasileiro, resultando na Lei Geral de Proteção de Dados. Para tanto, a pesquisa estabeleceu um panorama sobre a evolução política do tema de proteção de dados e analisou o processo de formulação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, evidenciando suas relações com a União Europeia. Os resultados confirmam a transferência do regulamento europeu pelo governo brasileiro, bem como a inspiração em ideias e instrumentos adotados pela normativa em matéria de proteção de dados.

Palavras-chave: Transferência de políticas públicas. Proteção de dados. Lei Geral de Proteção de Dados.

ABSTRACT

The large flow and sharing of information made it possible for States and supranational organizations to pay attention to data protection and formulate regulations on the subject. After the approval of the General Data Protection Regulation (GDPR) by the European Union, Brazil has made an effort to deal with the data protection bills existing in the National Congress, and in addition, adapt the regulation to European normatives. Based on this issue, this research proposes to answer the following question: how is carried out the transfer process of GDPR to Brazil? Thus, based on the public policy transfer analysis model, this dissertation studies the process of transfer of General Data Protection by the Brazilian Government, resulting in the General Data Protection Law. To this end, this research established an overview of the political evolution of the data protection theme and analyzed the process of formulating the General Personal Data Protection Law, highlighting its relations with the European Union. The results confirm the transfer of the European regulation by the Brazilian government, as well as the inspiration in ideas and instruments adopted by the legislation on data protection.

Keywords: Public policy transfer. Data protection. Lei Geral de Proteção de Dados.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 - LINHA CRONOLÓGICA DE FORMAÇÃO DO GENERAL DATA PROTECTION REGULATION.....32

FIGURA 2 - CRONOLOGIA DA FORMULAÇÃO DA LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS (LGPD).....40

QUADRO 1 - COMPARAÇÃO ENTRE TRANSFERÊNCIA E DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....51

FIGURA 3 - DO APRENDIZADO À TRANSFERÊNCIA COERCITIVA.....60

QUADRO 2 - QUADRO CONCEITUAL DE TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....64

FIGURA 4 - O CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA.....66

QUADRO 3 - RELAÇÃO DE ENTREVISTADOS POR NOME E OCUPAÇÃO.....78

QUADRO 4 - SEMELHANÇAS MATERIAIS ENTRE O GDPR E A LGPD.....108

QUADRO 5 - ELEMENTOS DE ANÁLISE DA TRANSFERÊNCIA DO REGULAMENTO EUROPEU DE PROTEÇÃO DE DADOS PELO BRASIL.....109

LISTA DE SIGLAS

ANPD	– Agência Nacional de Proteção de Dados
APL	– Anteprojeto de Lei
CIA	– Agência Central de Inteligência
CCPA	– California Consumer Privacy Act
CCTCI	– Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática
CEE	– Comunidade Econômica Europeia
CECA	– Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
FRECOM	– Frente Parlamentar da Comunicação Social
FTC	– Federal Trade Comission
GAFI	– Grupo de Ação Financeira Internacional
GDPR	– General Data Protection Regulation
IBM	– International Business Machines Corporation
LGPD	– Lei Geral de Proteção de Dados
MPF	– Ministério Público Federal
NSA	– National Security Agency
OCDE	– Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	– Organização das Nações Unidas
PL	– Projeto de Lei
PLC	– Projeto de Lei Complementar
UE	– União Europeia

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO..... 15

2. A PROTEÇÃO DE DADOS NO CONTEXTO NACIONAL E INTERNACIONAL.. 21
2.1 A PROTEÇÃO DE DADOS COMO TEMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS..... 21
2.2 FORMAÇÃO DA POLÍTICA DE PROTEÇÃO DE DADOS PELO MUNDO: UNIÃO EUROPEIA..... 27
2.2.1 General Data Protection Regulation (GDPR): Breves considerações..... 32
2.3 A PROTEÇÃO DE DADOS NO BRASIL..... 35
2.4 CONSIDERAÇÕES SOBRE O CAPÍTULO..... 41

3. TRANSFERÊNCIA E DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS..... 43
3.1 A POLÍTICA PÚBLICA..... 43
3.2 TRANSFERÊNCIA E DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: CONSIDERAÇÕES E DELIMITAÇÕES CONCEITUAIS..... 49
3.2.1 Críticas ao processo de transferência de políticas..... 53
3.3 ESTADO DA ARTE..... 55
3.4 TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS: O MODELO DE DOLOWITZ E MARSH.... 57
3.4.1 O ciclo de políticas públicas e a relação com o *policy transfer*..... 66
3.4.2 União Europeia como ator no *policy transfer*..... 70
3.5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS..... 75
3.6 CONSIDERAÇÕES SOBRE O CAPÍTULO..... 79

4. TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS DE PROTEÇÃO DE DADOS: O CASO DA LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS DO BRASIL..... 81
4.1 ANÁLISE CONTEXTUAL E PRIMEIRAS DISCUSSÕES DA LEI: DE 2012 A 2014..... 81
4.2 ANÁLISE DA TRAMITAÇÃO DA LGPD NO CONGRESSO NACIONAL: DE 2015 A 2018..... 91
4.3.1 Tramitação após proposição do PL nº 5.276/2016..... 93
4.3 LGPD E GDPR: COMPONENTES TEXTUAIS..... 103

4.3.1 Mapeamento de semelhanças e divergências textuais entre a LGPD e GDPR..... 103
4.4 APLICAÇÃO DA TEORIA DE POLICY TRANSFER NO CASO DA LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS..... 112
4.4.1 Razões para transferência..... 112
4.4.2 Origem da transferência..... 113
4.4.3 Atores envolvidos na transferência..... 114
4.4.4 Elementos transferidos..... 115
4.4.5 Grau da transferência..... 115
4.4.6 Elementos restritivos, sucesso e fracasso do processo de transferência..... 116
4.4.7 Evidências de transferência..... 117
4.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO..... 118

CONSIDERAÇÕES FINAIS..... 120

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... 123

1 INTRODUÇÃO

O grande fluxo e compartilhamento de informações, bem como a consolidação do espaço cibernético nos anos 2000 como objeto de discussão política e regulatória, possibilitou que Estados e organizações supranacionais dessem atenção a proteção e casos de violação de dados pessoais dos seus cidadãos. A União Europeia, especificamente, criou um espaço internacional para a discussão, planejamento e implementação de políticas públicas voltadas ao tema desde a diretiva 95/46/EC de Proteção de Dados. Contudo, a entrada em vigor deste instrumento ocorreu antes do ciberespaço constituir o centro de negócios *online* que é atualmente, e até mesmo um setor do mercado econômico do bloco.

Keohane e Nye (1989, p. 21) observam que, tanto em aspectos econômicos, tecnológicos ou valorativos, o mundo havia se tornado interdependente em uma intensidade nunca antes observada. Como consequência, as transações econômicas cresceram em quantidade e diminuíram em tempo dispendido para serem realizadas, fazendo com que os mercados digitais e seus fluxos de comércio pelo mundo possuíssem suas bases em procedimentos de processamento e transmissão de informações – seja a de pessoas, produtos ou da própria organização. Contudo, é necessário o uso adequado das informações para que o mercado possa ser competitivo, principalmente num contexto onde a privacidade e a integridade podem ser facilmente violadas por vazamento de dados.

A União Europeia já observou que atividades cibernéticas maliciosas podem não somente atingir o próprio funcionamento das democracias, as liberdades e os valores do bloco, como também as economias e o avanço para o mercado digital[1]. Tal preocupação com o setor econômico é facilmente entendida: há uma crescente preocupação entre os cidadãos em terem seus dados pessoais e financeiros perdidos ou roubados, ao passo que as organizações e os governos passam a realocar seus recursos para o custeio de atividades de prevenção e combate ao cibercrime que visam a violação de dados[2]. Estes fatores não incluem somente danos à integridade ou disponibilidade de dados financeiros e pessoais, como

[1] "(...) As ciberatividades maliciosas ameaçam não apenas as nossas economias e o avanço para o mercado único digital, como também o próprio funcionamento das democracias, as liberdades e os valores que defendemos. (...)" (EUROPEAN COMMISSION, 2017).

[2] RSA. The Dark Side of Customer Data. Disponível em: <https://www.rsa.com/enus/company/news/the-dark-side-of-customer-data>. Acesso em: 18 set. 2019.

também impactam na reputação e confiabilidade das organizações com relação ao processamento e armazenamento de dados dos cidadãos.

Neste complexo contexto que mescla economia, tecnologia e segurança, as leis nacionais de proteção de dados de cada país previam níveis diferentes de proteção e não podiam oferecer a segurança necessária, nem para os usuários, nem para controladores e processadores de dados (VOIGT; VON DEM BUSSCHE, 2017, p. 02). A Diretiva também não conseguia acompanhar as dinâmicas da economia internacional na era digital, sendo então necessária à sua atualização ou substituição. Assim, em 2016, houve a aprovação do General Data Protection Regulation (GDPR), política pública da organização e conjunto de normas que estabelece regras relativas à proteção de cidadãos do bloco no que diz respeito ao tratamento e a livre circulação de dados pessoais.

Com a atualização, cresce a distância regulatória da União Europeia com alguns países, entre eles o Brasil que, até agosto de 2020, não possuía lei vigente e específica sobre proteção de dados no país (BRASIL, 2018). O país já possuía em andamento o debate político de proteção de dados desde 2010, até mesmo em suas instituições legislativas. O tema passou a ganhar maior espaço três anos depois, após a comunidade global se ver diante dos escândalos de espionagens de dados digitais, inclusive contra o governo brasileiro, feitas pela National Security Agency (NSA). Porém, é somente a partir do mês da entrada em vigor do GDPR, que é observada uma velocidade da parte do Governo Brasileiro em tratar com prioridade os projetos de lei de proteção de dados existentes no Congresso Nacional desde 2012. As propostas de texto não somente eram analisadas, como também eram feitas alterações para que fossem adequadas à nova norma europeia sobre o tema (MPF, 2018, p. 01). Desta forma, em agosto de 2018, a Lei n. 13.709, Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), foi sancionada pelo então Presidente Michel Temer, e entrou em vigor a partir de agosto de 2020.

O caso da regulamentação brasileira sobre proteção de dados pode evidenciar que as informações acerca do que se é utilizado por Estados, no que diz respeito às leis e normativas, passam a circular com mais facilidade no sistema internacional (LADI, 1999), tornando atrativo, para alguns atores, o uso de normativas já utilizadas por outros (EVANS; DAVIES, 1999). O contexto de decisão política, passível de ser marcado por incertezas e complexidades de questões que necessitam a deliberação do Estado (PEREIRA, 2015, p. 05-06), também estimula a

tendência entre os formuladores de políticas a procurarem por experiências de políticas e arranjos institucionais em outros lugares, seja dentro ou fora do próprio território governamental, que tenham sido desenvolvidos como uma resposta a condições semelhantes de incerteza (STONE, 1999, p. 54). Desta forma, é visto, ainda que de forma incipiente, que o GDPR passa a ganhar implicitamente certo *status* de referência internacional, instigando Estados a adotarem leis de proteção de dados e assegurar a privacidade dos seus cidadãos em âmbito normativo.

Este cenário de incertezas e difusão internacional de informações estimula o desenvolvimento do campo de pesquisa conhecido como transferência de políticas públicas, que estuda o processo no qual o "conhecimento sobre políticas, medidas administrativas, instituições e/ou princípios de um determinado sistema são usados no desenvolvimento de políticas, medidas administrativas, instituições e/ou princípios em outro sistema" (DOLOWITZ; MARSH, 1996, p. 344).

Dolowitz e Marsh (2000), autores referenciais no que diz respeito ao processo de transferência de políticas públicas, organizam os estudos teóricos do campo e caracterizam tal processo por meio de fatores que devem ser analisados para sustentar um caso de transferência de políticas, sendo eles: as razões para haver a transferência (voluntária, mistura ou coercitiva), os atores envolvidos no processo, os componentes transferidos, a origem da transferência (passado, nacional ou internacional), o grau da transferência (cópia, emulação, síntese ou inspiração), as restrições que podem existir para o andamento do processo de transferência e as razões para que possa ocorrer a falha da transferência (DOLOWITZ; MARSH, 2000, p. 9).

Porém, para que estes fatores possam ser analisados, é necessário, antes de tudo, sustentar a ocorrência do processo de transferência, demonstrando a aproximação entre o sistema receptor e transmissor da política. Isso poderia comprovar que os formuladores de políticas se utilizam de evidências externas para debater e formular as políticas domésticas (BENNETT, 1997, p. 215). De acordo com o modelo de Marsh e Dolowitz, é indicado, para verificar a comprovação, realizar a análise de reuniões, conferências, relatórios, mídias, visitas e declarações oficiais (MARSH; DOLOWITZ, 2000, p. 09).

Levando isso em consideração, acredita-se que as adequações do projeto de lei brasileiro à nova norma de proteção de dados europeia possam sinalizar a ocorrência de um processo de transferência. As mudanças mais significativas

ocorreram após reunião promovida pela Secretaria de Cooperação Internacional do Ministério Público Federal do Brasil (MPF) e representantes da União Europeia em maio de 2018, para que fosse constatada a convergência dos conceitos entre a lei europeia e o projeto brasileiro, além de levantarem os pontos que ainda precisariam de melhorias (MPF, 2018, p. 01).

Ainda que se assuma que essa aproximação entre a União Europeia e o governo brasileiro possa sinalizar um processo de transferência, é importante observar que o sucesso da transferência não é garantido, uma vez que podem existir fatores que acarretam na falha do processo, sendo eles: a falta de informação suficiente sobre a política pública a ser transferida; a falta de transferência de componentes cruciais da política, e/ou a desatenção a incompatibilidade de contextos econômicos, sociais e políticos vividos pelos atores envolvidos no processo (MARSH; DOLOWITZ, 2000, p. 17). Desta forma, práticas e ideias transferidas erroneamente, ou até mesmo a sua ausência na transferência, pode abrir a possibilidade para que a política transferida possua obstáculos no momento da sua implementação (STONE, 1999).

Posto isso, as aspirações da proposta desta dissertação poderiam se resumir em examinar a ocorrência do processo de transferência e, após, focar em explorações de possíveis razões para falha ou sucesso de transferência da lei de proteção de dados europeia ao governo brasileiro. Contudo, Stone (2017, p. 60) argumenta que a ideia de transferência falha ou malsucedida está associada a uma epistemologia racionalista, que coloca os agentes de transferência como atores que sempre possuem certeza sobre o que estão buscando e examinam o cenário mundial em busca de possíveis soluções. Este aspecto acaba por tornar “falha” e “sucesso” conceitos binariamente distintos (LENDVAI; STUBBS, 2009, p. 677), excluindo a hipótese de que possíveis divergências entre a política transferida e o resultado da transferência são, exatamente, um meio de se evitar falhas de implementação – afinal, o aprendizado de políticas não é sempre sinônimo de adoção de políticas (STONE, 2017, p. 61).

O reconhecimento de um entendimento da existência de diferentes graus de transferência (cópia, emulação, síntese ou inspiração), pode validar o argumento da autora. O fato de se poder observar um espectro de “intensidades” nos processos de transferência pode automaticamente qualificar ou excluir suposições de falhas de transferência. A literatura permite enxergar a partir deste fator de análise, por

exemplo as possibilidades de uma convergência em torno de objetivos e princípios políticos, mas que ao mesmo tempo pode apresentar diferenciação com relação aos instrumentos adotados, tipo de legislação promulgada ou arranjos institucionais (STONE, 2017, p. 58) – o que não significa, necessariamente, uma falha de transferência.

Desta forma, o reconhecimento das dinâmicas acima apontadas pode evidenciar a reflexão de que, antes de procurar apontar falhas em uma possível relação de transferência de políticas entre União Europeia e Brasil, é necessário analisar o processo como um todo, desde a formulação inicial da lei brasileira até a sua aprovação. Tomando estas observações, a presente pesquisa propõe responder a seguinte pergunta: como é realizado o processo de transferência do regulamento europeu de proteção de dados para o Brasil? Assim, convém analisar, caso constatado, o processo de transferência, pelo Governo Brasileiro, do regulamento europeu de proteção de dados – o General Data Protection Regulation. Para atingir este objetivo geral, a pesquisa terá como foco os seguintes objetivos específicos: i. Estabelecer um panorama sobre a evolução política do tema de proteção de dados; ii. Compreender o modelo de análise de processos de transferência de políticas públicas, proposto por Dolowitz e Marsh (1996; 2000); e iii. Analisar o processo de formulação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, evidenciando suas relações com a União Europeia e o GDPR.

Desse modo, o método central aqui adotado é o qualitativo. O desenho da pesquisa é o de um estudo de caso, fazendo uma aplicação do modelo de análise de Dolowitz e de Marsh (1996; 2000).

Para cumprir com tal proposta, os dados foram extraídos de atas, acordos, decisões e notas técnicas emitidas pelo Governo Brasileiro, feitos com e sem a participação de autoridades da União Europeia no Brasil, pertinentes à tramitação e aprovação da lei de proteção de dados brasileira. Ao analisá-los, aplicou-se o procedimento da análise de conteúdo. Assim, o processo de transferência da lei de proteção de dados europeia para o Brasil foi reconstruído a partir de fontes primárias (registros brasileiros, legislação brasileira e legislação europeia) e por meio de entrevistas semiestruturadas com atores que participaram direta e indiretamente do processo de tramitação da lei brasileira. Buscou-se identificar evidências de transferência de políticas públicas a partir da análise destes documentos e das entrevistas com base em marcos conceituais da teoria da transferência de políticas.

Tendo isso em vista, a proposta do trabalho se divide em três partes. A primeira parte explora, a partir de uma perspectiva multidimensional, quais são os aspectos que definem a proteção de dados como um problema governamental, e como a temática passou a ser politizada no mundo, em especial na União Europeia. Aqui, também serão reunidas algumas impressões sobre a referência do modelo europeu de política de proteção de dados, em especial para o Brasil. A segunda, por sua vez, se ocupará em realizar um panorama dos estudos de *policy transfer*, além de apresentar o modelo de análise a ser empregado na dissertação, proposto por Dolowitz e Marsh (1996, 2000). Por fim, a terceira parte demonstrará o processo de transferência entre a lei brasileira e europeia, mediante um rastreamento de processos da formulação e tramitação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e de evidências de contato entre autoridades brasileiras e europeias.

2 A PROTEÇÃO DE DADOS NO CONTEXTO NACIONAL E INTERNACIONAL

O objetivo do capítulo da presente dissertação é explorar, a partir de uma perspectiva multidimensional, quais são os aspectos que definem a proteção de dados como um problema governamental e como a temática passou a ser politizada na União Europeia. Aqui, também serão reunidas algumas impressões sobre a referência do modelo europeu de política de proteção de dados para o mundo, em especial para o Brasil, que aprova lei específica após a entrada em vigor do GDPR. O presente capítulo também traz considerações iniciais acerca do processo de tramitação da lei brasileira que serão importantes para a análise e a apresentação de resultados do terceiro capítulo.

2.1 A PROTEÇÃO DE DADOS COMO TEMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Seja em aspectos econômicos, tecnológicos ou valorativos, o mundo se tornou interdependente em uma intensidade nunca antes observada. Nesse contexto, o desenvolvimento de novas tecnologias e a possibilidade de compartilhamento e armazenamento de informações de forma rápida e menos custosa possibilitou aos Estados e organizações internacionais visualizarem o poder da conectividade entre pessoas, governos, produtos e serviços de diversas partes do mundo.

Esse novo cenário que mescla tecnologia, ambiente digital e informação apresenta suas vantagens: como consequência dele, as transações econômicas, por exemplo, cresceram em quantidade, se tornaram mais baratas e diminuíram em tempo dispendido para serem realizadas. A formação de mercados econômicos digitais e os seus fluxos de comércio pelo mundo, portanto, possuem suas bases em procedimentos de processamento e transmissão de informações – sejam elas de pessoas, produtos ou da própria organização (KEOHANE; NYE, 1989, p. 21). Do ponto de vista securitário dos Estados, a facilidade de acesso às informações, bem como o estabelecimento de um controle de parte do seu fluxo, auxiliaria na preservação da soberania nacional e no aumento da segurança nacional. Além disso, novos instrumentos de governança podem ser criados para facilitar a cooperação entre Estados e organizações internacionais. Já a nível societal, a transmissão da informação possibilitada pela inovação tecnológica traz mudanças

significativas e profundas na perspectiva humana ao ampliar o impacto de visões de mundo específicas, multiplicando-a e dispersando-a para um público cada vez mais amplo (CHAREONWONGSAK, 2002, p. 193).

Contudo, para adquirir tais vantagens, é necessário que toda essa informação disseminada seja protegida e usada adequadamente – o que se torna um desafio quando a popularização da tecnologia, como é o caso da *Internet* entre as décadas de 1970 e 1980, mostra que os primeiros *softwares* que expuseram a dimensão virtual a invasões e roubos de dados de cidadãos e empresas tiveram surgimento pelas mãos de pessoas comuns[3]. Essa massificação das comunicações aliada ao fator de aumento do vazamento de dados que a acompanhou, mostra que o desenvolvimento e o acompanhamento do fluxo da informação em tempo real poderiam representar aos Estados e aos seus cidadãos uma ferramenta nas mãos de quem pretende desenvolver ações maliciosas por meio da tecnologia, operando além das fronteiras geográficas e tornando-se, assim, uma ameaça emergente (MARTINS, 2012, p. 36).

Certamente a consequência dessa velocidade das comunicações para o processamento e compartilhamento de dados é um aspecto que faz emergir a demanda por um conjunto de atividades e ferramentas que visem a proteção da informação e do ambiente digital. Por consequência, uma vez que uma das funções clássicas do governo seja a de proporcionar tal proteção (NYE, 2010, p. 187), a preocupação é refletida na construção das agendas governamentais. Contudo, a característica fundamental que ajudou a marcar a presença do Estado neste novo espaço foi a redução no custo da transmissão da informação.

Ao decorrer da década de 1980 e feita a transição para os anos 1990, o espaço digital apresentava um baixo preço para que o usuário o explorasse, além de lhe dar a opção de se proteger com seu total anonimato. Estes dois fatores levam o ambiente a conceder espaço para uma assimetria de vulnerabilidades que permite ao usuário exercer o *hard power* e o *soft power*[4] mais facilmente que em qualquer

---

[3] O primeiro ataque cibernético ocorreu em 1988, com o *worm* conhecido como Morris, deixando grande parte do espaço cibernético vulnerável. Morris, o nome do *software*, é derivado do nome do seu criador, Robert Tappan Morris Jr., na época estudante de pós-graduação que, após um erro no código de programação, acabou criando uma propagação e uma replicação automática do *software* considerado malicioso. Este processo automático danificou centenas de computadores por centenas de vezes no mundo todo, pois o *worm* se usava da capacidade total de conexão da *Internet* da época para se propagar de forma rápida para outros usuários conectados (BOETTGER, 2000).

[4] Nye (2002) define que o poder de um país pode ser dado pelo *soft power*, também denominado poder brando, pelo e *hard power* – ou poder bruto. Enquanto o *hard power* pode ser exercido de

outro campo de domínio estatal, reduzindo os diferenciais de poder entre o Estado e o usuário (NYE, 2010, p. 153). Assim, o espaço digital ia ganhando sua importância para que fosse alvo de discussões governamentais em matéria de segurança.

Em 1997, por exemplo, os Estados Unidos da América com o presidente Bill Clinton à época começam a colocar o espaço digital no caminho da agenda de segurança do país e estabelecem a *Presidents' Commission on Critical Infraestructure Protection*, apresentando políticas públicas para a proteção de infraestruturas críticas que incluíam a dimensão virtual. Esta nova fase representaria o reconhecimento desta tecnologia da informação pelo governo como uma ferramenta fundamental para a gerência e a infraestrutura do país (BEZERRA et al, 2014, p. 13). O plano indica dados de que, em 1996, dos quatrocentos milhões de computadores conectados, dezessete milhões de pessoas no mundo possuíam dezoito potenciais habilidades para realizar um ataque criminoso dentro do ciberespaço (BEZERRA et al, 2014, p. 13).

Entretanto, para que o meio digital e as informações nele contidas, compartilhadas e armazenadas possam ser protegidas para que suas sociedades possam continuar a se beneficiar, é necessário que os Estados obtenham informações das atividades dos seus cidadãos. Isso estabeleceria, portanto, um dilema entre privacidade e segurança dos usuários: se por um lado é possível reduzir as dificuldades para o controle governamental de atividades maliciosas realizadas no meio digital, como o vazamento de dados, por outro, isso também significaria ter de reduzir a privacidade e a liberdade dos indivíduos ao retirar as suas garantias de anonimato. Assim, a problemática da privacidade informacional é fortemente debatida por movimentos sociais, Organizações Não-Governamentais e pela população em geral, e os seus discursos de participação política se tornam uma forma de fortalecimento da opinião contrária ao controle do Estado do meio digital e das informações.

Esse conceito de privacidade da informação (ou "proteção de dados") tem seu surgimento na década de 1970, mas é apenas ao decorrer da década de 1980 que foi possível desenvolver princípios nos quais as políticas de privacidade de informações se baseariam. É preciso entender que o valor deste termo é inextricavelmente ligado aos recursos de processamento de informação das

---

formas mais tradicionais, como a dominação militar e econômica, o *soft power* é alcançado por meio da capacidade de influenciar os agentes com base na promoção de seus próprios valores e cultura.

tecnologias e à necessidade de responder ao medo de um governo onisciente, com poder de vigilância sem precedentes, que se tornava crescente após o início dos planejamentos de projetos nacionais de integração de dados em diferentes Estados como os da Europa e da América do Norte (BENNETT, 2002, p. 387).

Os projetos de integração marcam o momento do estabelecimento de comitês de estudo ao redor do mundo, principalmente no Reino Unido, Estados Unidos, Canadá, Suécia e Austrália. Essas primeiras análises da situação que vivia a época levaram aos primeiros regulamentos de "proteção de dados" ou de "privacidade de informações", que se espalharam pelo mundo em vários estágios. A primeira lei de proteção de dados entrou em vigor em Hesse, na Alemanha, em 1970. Seguiu-se a Suécia, em 1973, os Estados Unidos, em 1974, e a França, em 1978 (LONG; QUEK, 2002, p. 330). É possível identificar, portanto, que no início desse debate sobre privacidade, foi o poder dos órgãos governamentais que representava o maior desafio. Assim, a proteção de dados foi melhor definida como uma questão de política pública, em vez de uma questão de caráter privado (BENNETT, 2002, p. 391).

Embora as prioridades variem de país para país, o objetivo geral das políticas em todos eles foi o de permitir que os indivíduos controlem melhor as informações coletadas, armazenadas, processadas e disseminadas por instituições públicas - e, em alguns casos, por organizações privadas. Este objetivo teve proeminência em países de língua inglesa, bem como na Europa continental, e pode ser resumido no conceito de autodeterminação informacional, que mais tarde foi desenvolvido e ganhou *status* constitucional na Alemanha (BENNETT, 2002, p. 388).

Como levantado anteriormente, foi na década de 1980 que foi estabelecido o conjunto das três premissas fundamentais sobre as quais o desenvolvimento das políticas de privacidade de informações se basearia. A primeira delas diria respeito a definição de dados confidenciais. Acreditava-se que, de um modo geral, seria impossível definir dados que valham a pena proteger por inerência, pois é o contexto e não os atributos dos dados que causam riscos à privacidade. Em diferentes circunstâncias, por exemplo, as mesmas informações podem assumir níveis de sensibilidade muito diferentes. Portanto, na maioria dos casos, embora alguns países estejam trabalhando atualmente para determinar essas diferenças, as políticas públicas não conseguiriam distinguir entre os tipos de dados que valem a

pena proteger daqueles que não valem, ou os tipos de dados que são de domínio público (BENNETT, 2002, p. 388).

A segunda premissa afirmaria que a privacidade é um valor altamente subjetivo e, por isso, as preocupações com a proteção de informações pessoais variam de acordo com o tempo, jurisdição legal, grupos étnicos e gênero, por exemplo. Portanto, a política pública do país não pode questionar os tipos de informações pessoais que preocuparão um determinado grupo de pessoas em um determinado momento. Consequentemente, o ponto mais alto que as políticas poderiam alcançar seria o de dar aos indivíduos o direito processual de controlar suas informações pessoais quando necessário, sendo então o conteúdo da privacidade subjetivamente definido pelos indivíduos com base no contexto (BENNETT, 2002, p. 388). As políticas de proteção de dados serão inevitavelmente baseadas em princípios processuais, em vez de princípios substantivos. Elas só poderiam colocar em prática os mecanismos pelos quais os indivíduos podem fazer valer seus próprios interesses e reivindicações de privacidade, se assim o desejarem (BENNETT, 2002, p. 388).

Isso aponta para uma característica importante das políticas de proteção de dados do mundo que é reconhecida pelos profissionais: o fato de que não são apenas os reguladores que devem aprender a criar e recriar as capacidades de governança da informação de forma isolada – o público regulamentado, ou seja, o indivíduo, também deve estar inserido nesse processo para que ele obtenha êxito (RAAB, 1993, p. 46).

Por fim, a terceira premissa determinaria o foco da proteção de dados. De acordo com Bennett (2002, p. 388), há um consenso comum de que o foco da proteção deve ser o indivíduo em vez das organizações, corporações ou outras pessoas jurídicas. Além disso, o objetivo da política de proteção de dados precisa fazer uma distinção entre o titular dos dados e o controlador dessas informações.

Contudo, mais recentemente, algumas mudanças ocorreram a respeito da natureza do problema de privacidade da informação. As práticas de processamento de dados pessoais do setor privado, por exemplo, surgiram como preocupações significativas. Sendo a informação um importante recurso para se obter lucro, as empresas passam a ter interesses significativos em manter a regulamentação dos processos de informação ao mínimo (RAAB, 1993, p. 46). Além disso, com a crescente popularização das comunicações pela *Internet* e do comércio eletrônico,

várias soluções baseadas no mercado foram propostas, amparadas na premissa de que as informações pessoais podem receber valor de propriedade para serem comercializados e negociados dentro do mercado de dados pessoais (BENNETT, 2002, p. 392).

Aspectos como esses apontados podem levantar dúvidas a respeito da eficácia de medidas adotadas na época para proteger a informação pessoal e conter as atividades de vigilância. As políticas de proteção de dados que estavam sendo formuladas poderiam produzir uso e gerenciamento mais justos e eficientes de dados pessoais, mas não poderiam controlar a demanda crescente das organizações privadas por informações pessoais cada vez mais detalhadas - informações essas cada vez mais extraídas por meio de tecnologias intrusivas que auxiliam a alterar até mesmo “a perspectiva de fronteiras entre o interno e o mundo externo” (BENNETT, 2002, p. 392). Assim, profissionais em todos os níveis, do governo à sociedade, continuam a procurar a solução sobre como proteger os dados pessoais de forma eficaz, mas eles também se perguntam se esse é um objetivo realmente capaz de ser concluído. Consequentemente, para que a proteção de dados atinja seus objetivos, ainda há uma grande necessidade de aprendizado governamental e inovação institucional (RAAB, 1993, p. 45).

Isso levou a outro consenso entre os especialistas políticos: é reconhecido que a proteção de dados não pode ser simplesmente considerada uma questão de política interna. A crescente facilidade com que os dados pessoais podem ser transferidos para fora do país de origem produziu uma história de esforços de coordenação internacional para regular os fluxos de dados transfronteiriços.

Na década de 1980, esses esforços coordenados foram materializados em dois acordos internacionais: as Diretrizes da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), de 1981, e a Convenção do Conselho Europeu do mesmo ano (BENNETT, 2002, p.392). Na década de 1990, esses esforços foram expandidos pela Diretiva de Proteção de Dados da União Europeia, de 1995, que procurou não somente harmonizar os regulamentos europeus de proteção de dados com base em padrões de proteção mais elevados, como também impor esse padrão a qualquer país no qual os dados pessoais de cidadãos europeus poderiam ser processados (BENNETT, 2002, p. 393). Essas disposições, acima de tudo, ditariam o conteúdo das leis de proteção de dados pelo mundo todo quando a

União Europeia decide substituir a Diretiva pelo General Data Protection Regulation (GDPR), processo este que será analisado a seguir.

2.2 FORMAÇÃO DA POLÍTICA DE PROTEÇÃO DE DADOS PELO MUNDO: UNIÃO EUROPEIA

Privacidade e proteção de dados pessoais são dois termos que, embora usados juntos para determinar as políticas de dados pelo mundo, constituem noções diferentes para a Europa. As concepções de privacidade europeias derivam de conceitos como a dignidade humana e honra do final do século dezoito na lei francesa, e nas noções kantianas de personalidade, na Alemanha, que dão ênfase ao direito de controlar a imagem pública do cidadão (ROSSI, 2018, p. 02). Assim, em geral, a organização se refere à privacidade como a proteção de um espaço pessoal do cidadão, enquanto que a proteção de dados se refere a condições de tratamento relacionadas a identificação de um indivíduo (POLITOU et al, 2018, p. 07).

Ainda assim, tanto a privacidade como a proteção de dados são consideradas direitos fundamentais, protegidos pela Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia nos artigos 7º e 8º, respectivamente[5]. Salienta-se, pelo documento, que os princípios subjacentes ao direito humano de proteção de dados refletem valores inerentes à ordem jurídica europeia, como a privacidade, transparência, e a não-discriminação. Portanto, é possível argumentar que o direito à proteção de dados serve como uma salvaguarda não só para a privacidade, mas também para todos os outros direitos (BRKAN, 2016, p. 826). Tal direito à privacidade da União Europeia possui suas bases na Declaração Universal dos Direitos Humanos e no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos da Organização das Nações Unidas (ONU), sendo os primeiros instrumentos jurídicos internacionais que estabelecem as bases para proteger os usuários de invasões de privacidade, especialmente do Estado (DIMITROVA; BRKAN, 2017, p. 03). Desta forma, é possível observar que a Europa é um ambiente regulamentar forte que busca se amparar em instrumentos internacionais e associar, de forma detalhada, a privacidade e proteção de dados aos direitos dos seus cidadãos.

---

[5] UNIÃO EUROPEIA. **Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.** Disponível em: <https://www.cnpd.pt/bin/legis/internacional/CARTAFUNDAMENTAL.pdf>.

A cultura regulamentar europeia também pode ser vista na Convenção Europeia dos Direitos do Homem[6], juridicamente vinculativa para os Estados-membros. Aqui, a privacidade informacional é uma subcategoria do direito, dizendo respeito a proteção de informações pessoais normalmente aplicadas por meio de regulamentação de proteção de dados (JORGENSEN; DESAI, 2017, p. 107). Além disso, desde o seu reconhecimento como um direito, o direito à proteção de dados vem se expandindo continuamente em seu escopo de aplicação, dentro e fora da União Europeia. Tal expansão deve ser considerada relevante, pois as regras de proteção de dados da organização também são aplicadas, agora, a empresas que terão de estar em conformidade com a legislação europeia (DIMITROVA; BRKAN, 2017, p. 04), a partir do Regulamento Geral de Proteção de Dados (GDPR).

Contudo, o direito à privacidade continua sendo paradoxal. Por um lado, o sistema internacional de Direitos Humanos reiterou que o direito à privacidade se aplica em todos os aspectos da vida, seja fora ou dentro do espaço digital (JORGENSEN; DESAI, 2017, p. 108). Por outro lado, o caráter *online* facilita a captura de dados, a extração e o seu controle para um número sem precedentes de ações. Os dados são coletados de plataformas usadas por bilhões de pessoas todos os dias, até mesmo como parte de um modelo de negócio, e os usuários rotineiramente dão seu consentimento como premissa para usar os serviços. Essencialmente, existe uma zona obscura e confusa entre as práticas comerciais de coleta e processamento de dados pessoais, a fim de maximizar a publicidade direcionada, e o direito dos usuários à privacidade e proteção de dados (JORGENSEN; DESAI, 2017, p. 108).

Ainda assim, há mais de vinte anos a União Europeia sentiu necessidade de alinhar as leis de proteção de dados dos seus Estados-Membros, a fim de facilitar as transferências de dados entre os países pertencentes ao bloco (VOIGT; VON DEM BUSSCHE, 2017), seja ela realizada por meio das empresas ou órgãos públicos. Isso leva a observar que a discussão sobre a proteção de dados é anterior ao início dos anos 2000.

Em 1995, a então Comunidade Europeia, agora União Europeia, adotou a Diretiva n. 95/46/EC do Parlamento Europeu de proteção de indivíduos no que diz

---

[6] UNIÃO EUROPEIA. **Convenção Europeia dos Direitos do Homem.** Disponível em: < https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf>.

respeito ao tratamento de dados pessoais e a sua livre circulação[7], sendo o instrumento básico de proteção de dados da organização até a sua substituição pelo General Data Protection Regulation (GDPR). Tendo princípios que nortearam todos os documentos regulamentares intra-União de proteção de dados e outras convenções lançadas a nível nacional e internacional, a Diretiva é um marco legislativo na história de proteção de dados na Europa. Enquanto atuante, o instrumento estabeleceu um regime que se aplicava a maior parte dos setores público e privado (HOOFNAGLE et al, 2019, p. 06).

Concebidos há mais de cinquenta anos, contudo, os elementos estruturais da Diretiva foram afetados de maneira considerável. Não somente o processo tecnológico inerente às atividades de manipulação de dados, como também a mudança de ambiente político e legal europeu que o sistema operava fizeram com que a Diretiva fosse observada com maior atenção para iniciar, enfim, o seu processo de revisão. Com relação à tecnologia, o instrumento foi pensado em uma época em que se esperava apenas que os equipamentos de computação e operações de processamento de dados fossem finitos, rastreáveis e identificáveis (DE HERT; PAPAKONSTANTINOU, 2012, p. 131). Contudo, a tecnologia mudou substancialmente nos últimos anos: incidentes de segurança cibernética ocorreram em um ritmo sem precedentes em todos os níveis, o que significa tanto em nível corporativo quanto a nível dos Estados (DE HERT; PAPAKONSTANTINOU, 2016, p. 02).

A Internet das Coisas também desafiava constantemente os limites da legislação. Esta infraestrutura, na qual bilhões de sensores embutidos em dispositivos tecnológicos do dia-a-dia os ligam a outros objetos ou indivíduos, é projetada para registrar, processar, armazenar e transferir dados (LINDQVIST, 2017, p. 12). Contudo, estes dispositivos constantemente cobravam mais e mais quantidades de dados pessoais, como dados de localização e dados de saúde, por exemplo, a fim de funcionar adequadamente ou otimizar e personalizar seus serviços. Tal busca pela identificação e personalização de programas para usuários poderia representar um risco para a privacidade, pois os controladores dos programas poderiam extrair inferências desses dados. Os usuários poderiam facilmente

[7] UNIÃO EUROPEIA. **Diretiva 95/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de outubro de 1995, relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX%3A31995L0046>.

entender este aspecto como invasivo, inesperado e indesejável. A impossibilidade de anonimizar dados e os padrões de segurança cibernética fracos poderiam exacerbar os riscos de privacidade (WACHTER, 2018, p. 13). Desta forma, todos estes riscos, juntos, tornavam a Internet das Coisas um desafio para a Diretiva.

A influência política e legal sobre a revisão da Diretiva, por outro lado, possui relação com a questão da harmonização regulamentar que, por sua vez, objetivava o aumento de uma integração do mercado europeu. Embora procurando resolver, ao ser concebido, as divergências em matéria de direito nacional que ocorria no fim dos anos 1980, que impedia o livre fluxo de dados no mercado interno europeu, as implementações legais dos Estados-Membros continuavam a variar consideravelmente (DIAZ, 2016, p. 12). Mesmo dentro da Europa, os países se comportaram com sinais de fraca fiscalização e regimes fiscais financeiramente vantajosos (HOOFNAGLE et al, 2019, p. 07). Essa falha de execução deixou o continente da Europa com a reputação de uma região com grande regulamentação, mas que não possuía real policiamento. Consequentemente, o mercado europeu continuava desunificado.

Esse momento mostra que, nem sempre, a convergência para uma mesma política pode significar uniformidade. Ainda que o processo de integração pressuponha a transferência de lealdade das instituições nacionais dos Estados para a União Europeia[8], e ainda que o objetivo seja o de alcançar a convergência de resultados ao invés da convergência de políticas, nem mesmo os arranjos institucionais mais obrigatórios ou hierárquicos podem produzir convergência em todas as situações (MOSHER; TRUBEK, 2003). Assim, Borzel e Risse (2003) apontam que as mudanças domésticas ocasionadas por uma harmonização política obrigatória podem ser fortes ou fracas. Os autores distinguem três níveis de mudança no nível doméstico: absorção, adaptação e transformação. A absorção ocorreria quando os Estados-membros incluem políticas propostas pela União Europeia sem modificar substancialmente seus processos, políticas ou instituições". Nesse caso, o grau de mudança em nível nacional é relativamente baixo. Por outro lado, quando um país responde à mudança ajustando suas instituições, políticas ou procedimentos sem alterar suas características básicas ou o nível nacional de compreensão dessas

[8] Ernst Haas (1958, p. 12) refere-se à integração como um processo no qual os atores são persuadidos a transferir sua lealdade para um novo campo de poder que se sobrepõe ao sistema pré-existente. Esta, portanto, seria a lógica da supranacionalidade.

instituições, políticas ou procedimentos, ocorre a adaptação. Quando isso acontece, as mudanças domésticas são apenas leves. Por sua vez, a transformação ocorreria quando os Estados membros substituem suas instituições, políticas e processos, objetivando o resultado da política.

Além disso, recentes acontecimentos no cenário político europeu, como a crescente dívida pública, a guerra contra o terrorismo e a imigração, que dominaram a agenda da organização nos últimos anos, possuíam relação com a questão da proteção de dados. Isso pode ser observado, por exemplo, nas dificuldades de processar dados pessoais de imigrantes, ou nas preocupações com a segurança de processar dados de possíveis terroristas (DE HERT; PAPAKONSTANTINOU, 2016, p. 02).

Os documentos revelados por Edward Snowden, em 2013, também elevaram a importância de se debater uma reforma abrangente da Diretiva e, consequentemente, o fortalecimento da privacidade. Em 7 de junho de 2013, jornais publicaram em conjunto documentos vazados por um então desconhecido denunciante da NSA, que dois dias depois revelou ser Edward Snowden. Eles revelaram como a NSA, nos Estados Unidos, foi capaz de coletar dados diretamente dos servidores de provedores de serviços online dos Estados Unidos. As revelações sobre espionagem de assuntos não necessariamente relacionados ao terrorismo inverteram, a partir dessa visão, o equilíbrio entre segurança nacional e privacidade na Europa, e "o pêndulo político da Europa voltou a favor dos defensores da privacidade” (DIMITROVA; BRKAN, 2017, p. 02).

No cenário econômico e político, acontecimentos como o de 2013 podem não somente atingir o próprio funcionamento das democracias, as liberdades e os valores do bloco, como também as economias e o avanço para o mercado econômico digital (DIAZ, 2016, p. 11). A formação de mercados econômicos digitais e os seus fluxos de comércio pelo mundo, portanto, possuem suas bases em procedimentos de processamento e transmissão de informações – seja a de pessoas, produtos ou da própria organização. Por este motivo, é necessário o uso adequado das informações para que o mercado possa ser competitivo, principalmente após vivenciarem um contexto onde a privacidade e a integridade podem ser facilmente violadas por vazamento de dados.

Finalmente, a oportunidade veio para um retrabalho na configuração de proteção de dados da União Europeia, a fim de entender as deficiências

regulamentares passadas e fazer melhor uso do *status* legal. Defensores da privacidade e as Autoridades de Proteção de Dados da União Europeia se usaram também dos escândalos para fortalecer a reforma do documento (ROSSI, 2018, p. 11), que já vinha ocorrendo desde janeiro de 2009. Desta forma, a Comissão Europeia lançava as propostas para o General Data Protection Regulation (GDPR), que substituiria a Diretiva de Proteção de Dados n. 95/46/EC. A seção a seguir recorda brevemente o caminho percorrido pela Europa até a aprovação da regulamentação.

2.2.1 General Data Protection Regulation (GDPR): Breves considerações

Em 24 de maio de 2016, houve a revogação da Diretiva n. 95/46/EC para a aprovação do General Data Protection Regulation (GDPR), com entrada em vigor a partir de 25 de maio de 2018. O GDPR substitui a Diretiva, que serviu como principal instrumento de proteção de dados da União Europeia durante 21 anos.

Os trabalhos para a alteração da Diretiva de 1995 começaram em 2009, através da publicação de um documento de consulta pública pela Comissão Europeia. Posteriormente, todos os principais participantes no processo (Conselho Europeu, Parlamento Europeu e Autoridades Europeias de Proteção de Dados) publicaram os seus pontos de vista referentes a consulta. Esta primeira fase foi concluída no início de 2012, quando a Comissão Europeia divulgou seus projetos de Regulamento. Feito isso, os trabalhos foram transmitidos ao Conselho e ao Parlamento Europeu, que se revezaram na alteração dos projetos da Comissão. Finalmente, chegou-se a uma posição final em 15 de junho de 2015. O trílogo que se seguiu entre Comissão, Parlamento e Conselho Europeu anunciou a conclusão final do processo em 16 de dezembro de 2015 (DE HERT; PAPAKONSTANTINOU, 2016, p. 10), seguindo a aprovação da lei, em 2016, e a sua entrada em vigor em 2018. De forma a sumarizar a discussão desta seção, na Figura 1 é apresentada uma linha cronológica do processo de formação do General Data Protection Regulation (GDPR):

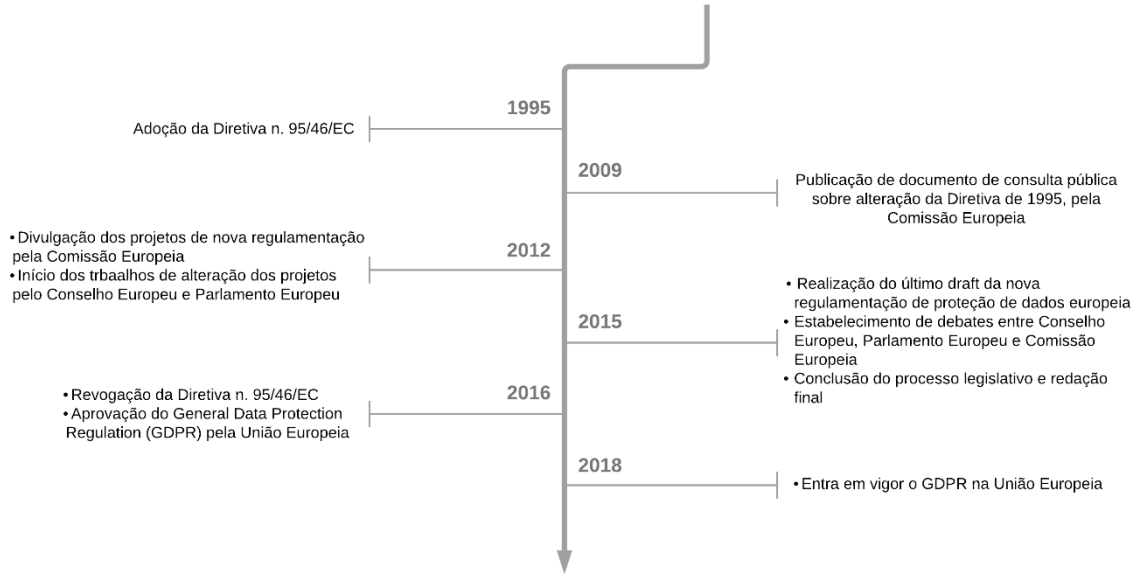


FIGURA 1 - LINHA CRONOLÓGICA DE FORMAÇÃO DO GENERAL DATA PROTECTION REGULATION (GDPR). Autoria própria.

Em síntese, o Regulamento prevê que o titular dos dados pessoais, que incluem itens como nome, número de identificação, dados de localização, identificador online ou fatores relacionados à identidade genética, econômica, cultural ou social, tem o direito de acessar, retificar, cancelar e fazer portabilidade dos dados sempre que desejado. A organização responsável pelo tratamento dos dados, por sua vez, deve fazer a proteção das informações, notificar eventuais violações, registrar quaisquer modificações no tratamento e no uso dos dados e avaliar os riscos de invasão periodicamente, sob pena de responsabilização e multa no caso de descumprimento.

Toda e qualquer organização que ofereça bens ou serviços que coletem dados pessoais relacionados à União Europeia está vinculada ao GDPR, esteja ela interna ou externa ao continente europeu. O seu âmbito abrange todo o processamento de dados pessoais executados por agentes privados, bem como todo o processamento realizado por agências responsáveis pela aplicação da lei nos Estados-Membros. Apenas o processamento por agências secretas para fins de segurança nacional e o processamento pelas agências da lei da União Europeia não são regulamentados (VANBERG; MAUNICK, 2018, p. 04). Para além destas exceções, pode-se dizer que não há nenhum indivíduo na União Europeia que não seja diretamente afetado pela reforma.

Assim, o GDPR visa melhorar a legislação e alcançar alguns objetivos, como resolver problemas que ocorreram devido à desfragmentação e aplicação da Diretiva, através da introdução de regras uniformes; introduzir novos direitos e obrigações, particularmente no que diz respeito às atividades dos cidadãos no ambiente digital; reduzir os encargos administrativos e procedimentos burocráticos, tanto para o governo como para as empresas que operam; aumentar os princípios de transparência e responsabilização, bem como promover a investigação, a inovação e a tecnologia, e contribuir para a integração social e o desenvolvimento econômico da União Europeia, em particular do comércio eletrônico, garantindo, ao mesmo tempo, o respeito aos direitos à privacidade e à proteção dos dados pessoais (NICOLAIDOU; GEORGIADES, 2017, p. 05).

É essencial, portanto, que o regime de proteção de dados do Regulamento proporcione aos cidadãos uma proteção moderna e realista do seu direito à privacidade da informação, estabelecendo, com isso, uma parte vital do desenvolvimento da sociedade da informação e o avanço do mercado interno. No entanto, ainda pode ser observada uma incerteza jurídica com relação ao Regulamento, alegando-se que o GDPR não conduz a uma harmonização efetiva da proteção de dados pessoais. Suas críticas visam principalmente o seu conteúdo (NICOLAIDOU; GEORGIADES, 2017, p. 05).

Ainda assim, os países e demais instituições pertencentes à União Europeia devem incorporar o Regulamento de proteção de dados às leis nacionais. Para garantir que o procedimento seja cumprido, foi criada a Autoridade Europeia para a Proteção de Dados, que realiza atividades juntamente com das autoridades nacionais dos países da União Europeia para garantir a aplicação e a coerência da praticabilidade do Regulamento[9].

Tal atualização faz crescer a distância regulatória da União Europeia com alguns países, entre eles o Brasil que, até agosto de 2018, não possuía lei vigente e específica sobre proteção de dados (BRASIL, 2018). Assim, a partir do mês da entrada em vigor do GDPR, é observada um interesse do Governo Brasileiro em tratar com prioridade dos projetos de lei de proteção de dados existentes no Congresso Nacional. As propostas de texto não somente eram analisadas, como

[9] UNIÃO EUROPEIA. Autoridade Europeia para a Proteção de Dados (AEPD). Disponível em: <https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-data-protection-supervisor_pt>. Acesso em 25 out. 2021.

também eram feitas alterações para que fossem adequadas à nova norma europeia sobre o tema (BRASIL, 2018).

O México, por sua vez, também passou por extensas discussões a respeito da adoção de regulamentações de proteção de dados. Em 2017, foi aprovada a Ley General de Protección de Datos Personales En Posesión de Sujetos Obligados[10] que, assim como o GDPR, visa fortalecer a proteção dos direitos da população sobre seus dados pessoais, tanto para o processamento por órgãos públicos como privados.

Exemplos como o caso brasileiro e mexicano evidenciam que as informações acerca do que se era utilizado por Estados, no que diz respeito a leis e normativas, passaram a circular com mais facilidade no sistema internacional (LADI, 1999, p. 18), tornando atrativo, para alguns atores, o uso de normativas já utilizadas por outros (EVANS; DAVIES, 1999, p. 364). Desta forma, é visto que o GDPR passa a ganhar um status de referência internacional, inspirando outros Estados a adotarem suas próprias leis de proteção de dados e assegurar a privacidade dos seus cidadãos em âmbito normativo, como é o caso do Brasil, que será melhor aprofundado na próxima seção.

2.3 A PROTEÇÃO DE DADOS NO BRASIL

Para entender como se deu a formação do debate de proteção de dados no Brasil e da posterior aprovação da Lei Geral de Proteção de Dados brasileira (LGPD), é necessário não apenas apresentar a sua tramitação no Congresso Nacional, mas entender como o contexto político daquele momento e os acontecimentos importantes que ocorreram pelo mundo tiveram influência sobre a sua formulação. Esta seção se dedica a expor estes pontos.

Em 2010, deu-se início à primeira consulta pública no país para formular um Anteprojeto de Lei sobre Proteção de Dados Pessoais, como forma de buscar a regulamentação de uma matéria carente de legislação específica no Brasil. O debate público foi estabelecido a partir da parceria entre a Secretaria de Assuntos

[10] MÉXICO. **Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados**. Disponível em: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/455854/Ley_Gral_Protec_Datos_Sujetos_Obligados_26-01-17.pdf>. Acesso em 02 jul. 2019.

Legislativos com o Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor, do Ministério da Justiça, e com o Observatório Brasileiro de Políticas Digitais, do Centro de Tecnologia e Sociedade da Fundação Getúlio Vargas, do Rio de Janeiro (BRASIL, 2011, s.p.).

A proposta estabelecida em 2010 nasceu a partir de dois objetivos: garantir a proteção do cidadão e a permanência de investimentos no país. Sem uma lei específica, cada setor econômico regularia a proteção de dados de maneiras diferentes. Isso não somente geraria vulnerabilidade para o cidadão, que acaba por não saber que seus direitos podem estar sendo violados, mas também insegurança para o mercado e para o Estado, uma vez que empresas podem deixar de fazer negócios no Brasil por não terem garantias de que informações relativas à empresa, aos seus funcionários e aos seus clientes serão protegidas no país. Assim, a proposta do anteprojeto não se baseou no princípio de sigilo dos dados pessoais, mas sim de controle das próprias informações pelo indivíduo. A ideia básica, portanto, seria a de conceder poderes para o cidadão saber o que está sendo feito com suas informações.

Nos cinco meses que a consulta esteve aberta, o debate sobre Proteção de Dados Pessoais recebeu 14 mil visitas e 795 comentários (BRASIL, 2011, s.p.). No entanto, o número de acessos à consulta foi considerado insuficiente, e o trabalho não avançou. Além disso, o processo também foi constantemente contestado pelo setor privado, que afirmava que os mecanismos de autorregulação, como os códigos de conduta desenvolvidos pelas empresas privadas, são uma melhor estratégia regulatória, ao invés de criar uma nova estrutura institucional para lidar com esta situação (UNCTAD, 2016, p. 97).

Porém, dois anos depois, em 2012, o ex-deputado federal Milton Monti elaborou o PL nº 4.060/2012, após participar do V Congresso Brasileiro da Indústria da Comunicação e perceber a necessidade de estabelecer normas legais para disciplinar as relações da sociedade com a tecnologia da informação (BRASIL, 2012, p. 07). Assim, o ex-deputado ouviu a opinião de especialistas e elaborou o projeto que cria um marco para a proteção de dados pessoais no país, bem como para a proteção individual e para os direitos individuais, de acordo com a Constituição.

Embora o texto de 2012 seja preliminar, ele é abrangente e não se limita à Internet. Em suma, nele contém um conjunto de regras para a manutenção de informações de brasileiros e de pessoas que estejam no território nacional, dando ao

usuário o controle sobre seus dados. Os dados, por sua vez, só poderão ser coletados ou processados com seu consentimento, podendo o usuário revogar a sua autorização a qualquer momento.

A linha do tempo segue para 2013, ano que firma a importância da discussão da proteção de dados a nível global. É em 2013 que Edward Snowden, ex-membro da Agência Central de Inteligência (CIA) e ex-contratado da Agência de Segurança Nacional dos Estados Unidos (NSA), revelou que os sistemas eletrônicos e telefônicos do Brasil eram alvos de espionagem por parte dos Estados Unidos. Três documentos vazados pelo ex-analista mostram uma apresentação realizada para um público interno da própria NSA que explica passo-a-passo da espionagem deflagrada contra a ex-Presidente Dilma Rousseff.

Este momento é importante para o país pois é a partir deste acontecimento que o Brasil passa a discutir a segurança da informação a nível internacional. Maior prova disso foi a abertura do Debate Geral da 68ª Assembleia-Geral das Nações Unidas de setembro de 2013, nos Estados Unidos, marcada pelo discurso da então Presidente. Sua fala levou em consideração as revelações de espionagem estadunidense de mais de vinte telefones ligados à Presidência.

Os acontecimentos após a Assembleia-Geral influenciam o debate nacional sobre segurança da informação e impulsionam a apresentação de outro projeto sobre tratamento de dados pessoais. No Senado Federal, é apresentado pelo ex-Senador Antonio Carlos Valadares o Projeto de Lei nº 330, redigido em 2013. Em comparação com a primeira versão do PL nº 4.060/2012, o Projeto do Senado se mostra mais detalhado. A proposição não somente estabelece os princípios aplicáveis ao tratamento dos dados, prevê os direitos do titular dos dados e os deveres do gestor de bancos de dados e contém regras especiais para os dados sensíveis, como também estabelece normas sobre a segurança, a interconexão, a retificação, a oposição e o cancelamento de dados (BRASIL, 2013, p. 14).

Ainda que o PL nº 330 tenha sido debatido, sua tramitação não acaba em 2013 e se estende até 2018, ano de sua rejeição e consequente encerramento do processo. Naquele mesmo ano, é decidido seguir com a aprovação de outra política: a Lei nº 12.965 em 2014, denominada Marco Civil da Internet, possuindo como objetivo precípuo regular o uso da rede no Brasil. Ao decorrer da leitura de sua matéria, é possível observar que a lei procura alcançar tal objetivo oferecendo segurança jurídica para os usuários da *Internet*, que são desde internautas comuns

a provedores, empresas e usuários da Administração Pública. Com relação ao conteúdo visto em suas grandes cinco divisões, o Marco Civil percorre um estabelecimento de fundamentos, princípios e direitos quando da utilização da Internet. Além disso, a lei também ressalta a importância de se garantir os direitos à liberdade de expressão e privacidade dos usuários (BRASIL, 2014).

O Marco Civil da Internet cria um microssistema de proteção de dados para o Brasil. Porém, seu escopo é limitado à atividade online, e dada a complexidade que a temática ganhava com o tempo, ainda era considerada necessária a formulação de uma lei específica para trazer a segurança adequada à sociedade. Por isso, em 2015, foi realizada a segunda consulta pública baseada no anteprojeto de lei de proteção de dados pessoais, promovida pelo Ministério da Justiça.

A nova versão proposta do anteprojeto de lei de proteção de dados trouxe importantes progressos para garantir os direitos dos usuários sobre o uso de suas informações pessoais. O texto incorpora pontos positivos, como a adoção de uma autoridade competente, com recursos próprios, que ficará responsável pela fiscalização corporativa e governamental da lei. Além desta agência, o projeto também prevê um Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais com titulares incluindo representantes da sociedade civil (IDEC, 2015, s.p.).

Ainda em 2015, teve início a tramitação dos PLs n. 181/2014 e n. 131/014, do Senado Federal, após o relatório do então senador Aloysio Nunes. Em outubro do mesmo ano, o senador propôs em audiência pública que essas medidas legislativas fossem incluídas em uma Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) em substituição a esses itens.

A então presidente Dilma Rousseff, no ano de 2016, encaminhou o texto do projeto à Câmara dos Deputados e o converteu no PL n. 5276/2016, posteriormente anexado ao PL 4060/2012. Em outubro de 2016, no âmbito do relatório do então Deputado Federal Orlando Silva, foi constituída comissão especial para revisar os projetos de lei sobre a proteção de dados pessoais na Câmara (PL n. 5276/2016 e PL 4060/2012).

Ao decorrer dos anos de 2016 e 2017, o debate na sociedade sobre a aprovação do LGPD foi promovido pelo governo por meio de campanhas *online*, seminários e demais eventos[11]. Porém, é a partir de 2018 que é observada uma

[11] Em 2017, o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor, por exemplo, lança a plataforma *online* “Chega de desproteção!” e a campanha "Seus dados são você", em cooperação com a Coalizão

velocidade da parte do Governo Brasileiro em tratar com prioridade dos projetos de lei de proteção de dados existentes no Congresso Nacional. A aceleração pode ter conexão com dois acontecimentos políticos importantes: o primeiro deles diz respeito a entrada em vigor do General Data Protection Regulation (GDPR), na União Europeia. Com a atualização, cresce a distância regulatória da União Europeia com alguns países, entre eles o Brasil que, até agosto de 2018, não possuía lei vigente e específica sobre proteção de dados no país. Tal distância regulatória é vista como um problema se interpretada como um sinal de atraso. Segundo Bennett (1991, p. 43), não debater determinada questão pública que está em foco no sistema internacional pode gerar aos países um constrangimento de "ficar para trás" por conta de possíveis desatualizações regulatórias.

Além disso, observa-se que ocorreram mudanças significativas[12] na redação do PL após reunião promovida pela Secretaria de Cooperação Internacional do Ministério Público Federal do Brasil (MPF) e representantes da União Europeia em maio de 2018, para que fosse constatada a convergência dos conceitos entre a lei europeia e o projeto brasileiro, além de levantarem os pontos que ainda precisariam de melhorias (BRASIL, 2018, p. 01). Após reunião, uma Nota Técnica da MPF foi enviada ao relator da proposta no Congresso, senador Ricardo Ferraço, contendo sugestões de ajustes relacionados à abrangência (BRASIL, 2018b, p. 01). A nota também salienta a importância de que a lei brasileira deva se inspirar[13] nas regulações europeias de tratamento de dados pessoais, fazendo alusão ao GDPR (BRASIL, 2018b, p. 01).

O segundo acontecimento possui relação com a descoberta de um escândalo sobre a proteção de dados pessoais. A empresa de consultoria política e análise de dados, Cambridge Analytica, coletou e processou dados pessoais de usuários da rede social Facebook para criar características psicológicas. Há relatos de que a empresa desenvolveu um sistema de análise para prever o comportamento dos eleitores norte-americanos para manipular os resultados das eleições do país, além de prever os resultados do plebiscito para a retirada do Reino Unido da União Europeia (BBC, 2018, s.p.). O caso foi simbólico e alertou sobre os riscos de

---

Direitos na Rede. O objetivo da plataforma e da campanha é o de informar os usuários sobre a importância de garantir a segurança dos dados pessoais, e atualizar a população a respeito do andamento dos PLs no Congresso Nacional (IDEC, 2015).

[12] As mudanças serão apresentadas nessa dissertação em momento oportuno.

[13] Aqui, a palavra "inspirar" não faz alusão ao grau de inspiração dos fatores de análise de transferência de políticas propostos por Marsh e Dolowitz.

manipulação e violação dos direitos digitais, ajudando, assim, a aumentar a pressão pela aprovação da LGPD no Brasil.

Após os eventos ocorridos, o Senado e a Câmara aprovaram pedidos de emergência em maio de 2018, para considerar os PLs em tramitação nos órgãos legislativos. Em 29 de maio, a Câmara dos Deputados aprovou por unanimidade a alternativa proposta pelo deputado Orlando Silva, que se transformou em Projeto de Lei Complementar nº 53/2018 (PLC nº 53/2018) após envio ao Senado.

Em julho de 2018, o PLC foi aprovado e a subsequente Lei Geral de Proteção de Dados foi revogada (Lei n.º 13.709 de 2018). A questão principal seria a criação da Agência Nacional de Proteção de Dados, que seria o órgão federal responsável por supervisionar a implementação das regras de proteção. O então presidente Michel Temer (MDB) acreditava que a criação dessa instituição era prerrogativa do Poder Executivo. No final de 2018, Temer encaminhou a Medida Provisória nº 869/2018 ao Congresso Nacional como seu último ato na Presidência da República. O então Presidente propôs a mudança da medida provisória n. 176/869/18, e constituiu uma comissão universitária para analisar tais propostas, resultando na Lei de Conversão n. 7/2019.

Tanto a Câmara quanto o Senado aprovaram o PL de Conversão, que constitui a redação final da Medida Provisória n. 869/19 (MP n. 869/19). A redação prevê que a Agência Nacional de Proteção de Dados (ANPD) seja associada à Presidência da República, podendo sua natureza jurídica ser alterada em, no máximo, dois anos, e transformada em órgão da administração pública federal indireta, além de ser submetida a regime autárquico especial. Além disso, o escopo das sanções foi ampliado, e entidades infratoras, incluindo autoridades públicas, podem ser proibidas de se envolver em atividades de processamento de dados. A Medida Provisória n. 869/19 também confirma que a LGPD entraria em vigor em agosto de 2020.

De forma a sumarizar a discussão desta seção, na Figura 2 é apresentada uma linha cronológica com os principais pontos de tramitação no Congresso Nacional da lei brasileira de proteção de dados, bem como dos principais eventos importantes que ocorreram pelo mundo e que influenciaram a sua formulação:

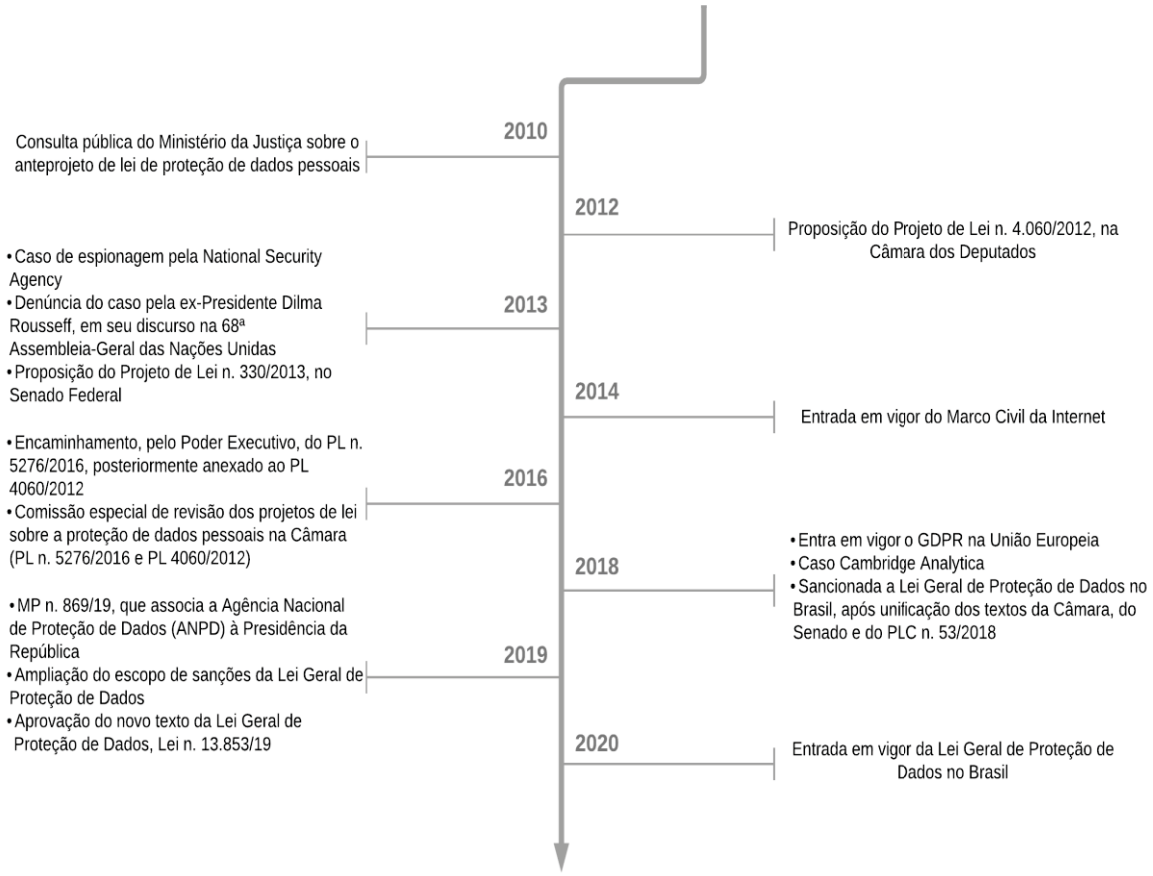


FIGURA 2- CRONOLOGIA DA FORMULAÇÃO DA LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS (LGPD). Autoria própria.

Além de outras mudanças, o setor da saúde também passou por mudanças importantes, pois os dados de saúde passaram a ser compartilhados. O objetivo é obter benefícios econômicos na prestação de serviços de saúde, assistência médica e serviços médicos, desde que os titulares dos dados se beneficiem da prática. A lista de pessoas que poderiam usar a base legal de dados para a proteção da saúde também foi expandida para incluir não apenas profissionais de saúde, mas também serviços de saúde (BRASIL, 2019). Além disso, foram adicionadas limitações que proíbem os planos de saúde e as empresas de saúde de usar dados para fins de análise de risco e contrato, ou até mesmo para excluir beneficiários (BRASIL, 2019). Nestas formas legais, o atual Presidente, Jair Bolsonaro, aprovou a Lei n. 13.853/19, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais.

2.4 CONSIDERAÇÕES SOBRE O CAPÍTULO

A partir do estudo deste capítulo, foi possível observar a forma como o desenvolvimento de novas tecnologias possibilitou o debate entre informação, conectividade, política e economia. Porém, as preocupações com atividades maliciosas realizadas no meio digital, como o vazamento de dados, também são perceptíveis. Esses aspectos, portanto, levantam questões a respeito de como equilibrar ações que visam a segurança da informação com a manutenção da privacidade e a liberdade dos indivíduos.

Os desafios levantados pelo panorama que foi analisado propiciaram a criação de regulamentos de proteção de dados pelo mundo todo, como foi o caso da criação do General Data Protection Regulation (GDPR), nascido da harmonização de normativas espalhadas pelos países do continente europeu. Após traçar um breve precedente do processo legislativo do regulamento, viu-se que o GDPR proporcionou aos cidadãos proteção moderna e realista do seu direito à privacidade da informação e estabeleceu o avanço do mercado interno.

Foi constatado que as mudanças significativamente positivas foram observadas por outros países, fazendo com que a legislação passasse a se tornar referência para que outros Estados adotassem suas próprias leis de proteção de dados. Como visto, o Brasil que, até 2018, não possuía lei vigente sobre a temática, foi um dos países que começou a manifestar interesse pelo movimento europeu.

3 TRANSFERÊNCIA E DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O modelo teórico de transferência e difusão de políticas públicas se encontra no foco de análise deste capítulo. Em primeiro momento, propõe-se um debate conceitual sobre a política pública e o caráter multidisciplinar do seu campo de estudos. Tal aspecto permite uma aproximação da área com os estudos de Relações Internacionais e faz surgir a vertente de análise de processos de difusão e transferência de políticas. O segundo momento do capítulo se ocupará em realizar um *overview* dos estudos desta abordagem e de estabelecer algumas de suas delimitações conceituais. Após, será apresentado o modelo de análise de *policy transfer* a ser empregado na dissertação, proposto por Dolowitz e Marsh (1996, 2000), bem como as suas limitações teóricas para o estudo de transferências de políticas. Por fim, serão apresentados os procedimentos metodológicos a serem percorridos no capítulo posterior.

3.1 A POLÍTICA PÚBLICA

Apesar da presença da política pública na vida atual dos indivíduos ser um fato axiomático, entender a expressão *políticas públicas*, o seu campo de estudos e toda a abundância de conceitos, termos e modelos de análise relacionados a ela parece ser uma tarefa complexa que não gera consenso entre debatedores. É possível que isso aconteça por três motivos: pela ambiguidade gerada entre os termos políticos, pelo caráter multidisciplinar do campo e pelo impacto da globalização em seus estudos.

Em primeiro lugar, o termo *políticas públicas* pode ser considerado uma expressão da linguagem política que, segundo Bobbio *et al* (1998), é notoriamente ambígua, fazendo com que a maior parte dos termos políticos tenha significados diversos. Tal diversidade possui relação tanto com o fato de que as expressões passam por uma série de mutações históricas, quanto com a condição de que não existe uma ciência política que tenha obtido êxito em determinar, de modo que seja aceito universalmente, um significado dos termos utilizados de forma habitual (BOBBIO *et al,* 1998).

Tratando especificamente sobre o termo *políticas públicas*, é comum encontrar diversas definições na literatura do campo de estudo. Contudo, para

efeitos de delimitação e maior objetividade do presente trabalho, a definição aqui utilizada é a de Dye (1975, p. 01), de que as políticas públicas podem ser caracterizadas como sendo "tudo aquilo que os governos escolhem ou não fazer". Embora, como dito, essa não seja a única definição, o ponto de partida que o autor fornece torna possível entender que um governo sempre está fazendo escolhas sobre diversos assuntos políticos dentro de um determinado processo político, mesmo que a escolha signifique não fazer nada - e o que não é feito também revela o interesse do Estado.

Em segundo lugar, a partir da definição de Dye, é possível assumir que o *locus* onde ocorrem as preferências e as decisões é o governo, sendo as ideias de atores políticos repercutidas nas sociedades e nas economias. Tal entendimento se ampara em uma abordagem estadocêntrica e que faz com que a política seja identificada como sendo elaborada ou decidida por uma "autoridade formal legalmente constituída no âmbito da sua competência e é coletivamente vinculante" (SARAVIA, 2006, p. 31). Nessa perspectiva, atores alternativos podem influenciar os processos estatais, mas o poder imperativo do Estado é uma característica básica, que pode ser encontrada na maioria das definições de políticas públicas.

Tomando tal assunção em consideração, é necessário então que o campo das políticas públicas também se ocupe de explicar as relações existentes entre o Estado, a política, a economia e a sociedade (SOUZA, 2006, p. 25), ampliando a variedade de temas de debate da área. Uma implicação dessa perspectiva é que se pode perceber que não somente questões semânticas, como a ambiguidade de termos, podem ser responsáveis pelo vasto leque de definições no campo das políticas públicas – muito além disso, é preciso também observar a questão de que quaisquer demandas por uma definição geral de política pública implicariam em se buscar sintetizar teorias sobre Estado e política, por exemplo, que são construídas em campos como o da sociologia, da ciência política e da economia (SOUZA, 2006, p. 25). Pode-se dizer, portanto, que a política pública é um campo de estudos multidisciplinar e interdisciplinar[14] por natureza.

[14] Segundo Piaget (1972), a multidisciplinariedade ocorre quando há uma justaposição de ideias entre duas ou mais áreas de conhecimento ou disciplinas, mas que não gera a integração dessas disciplinas. Na interdisciplinaridade, por sua vez, há uma interação entre duas ou mais áreas de conhecimentos ou disciplinas que geram um intercâmbio de ideias, fazendo com que teorias e definições sejam repensadas de forma conjunta e compartilhadas pelas disciplinas.

Antes de prosseguir, cabe observar aqui que a abordagem estatista não é considerada única para as revisões de literatura do campo. Secchi (2013, p. 02), por exemplo, levanta o debate sobre a exclusividade da elaboração de políticas por atores estatais, uma vez que a existência de uma abordagem multicêntrica[15] admite o protagonismo de organizações privadas e não governamentais na constituição das políticas públicas.

Na perspectiva usada por esta pesquisa, porém, a política pública segue tendo atores governamentais como protagonistas na formulação das políticas. Tendo em vista que a dificuldade de definir o caráter público de um problema, porém, não parece tarefa fácil considerar as políticas públicas a partir das questões públicas. A abordagem institucional proposta por Dye (2011, p. 101) propõe uma tentativa de organizar os estudos com a visão de que os órgãos de governo dotam as políticas públicas de três características distintas: i. O governo legitima a política; ii. A política de governo envolve universalidade; e iii. O governo monopoliza a coerção na sociedade. Dye defende uma abordagem institucionalista, acreditando que os padrões de comportamento apresentados pelas agências governamentais continuarão ao longo do tempo. Além disso, o autor defende a agenda de pesquisa comparativa, que enfoca a relação entre arranjos institucionais e conteúdo de políticas públicas.

Por fim, o fenômeno da globalização também responde de modo considerável às questões sobre a falta de fronteiras e de confinamento da exploração das políticas públicas em uma única disciplina. É necessário lembrar aqui que, o fato do termo *globalização* estar “na ordem do dia”, como Bauman diria (2014, p. 07), e muitas vezes se tornar quase que uma resposta automática para os problemas, não deve levantar o pensamento de que há um consenso sobre o seu possível significado. Porém, existe um reconhecimento, entre seus críticos e defensores, de que o fenômeno tenha um processo complexo e características variadas.

Numa tentativa de procurar nortear a discussão aqui levantada e de sintetizar o debate conceitual interessante para este trabalho, ainda que de forma abrangente, mas sem tornar vago o significado de *globalização*, ou até mesmo de torná-lo um

[15] A visão multicêntrica reconhece que existem múltiplos centros de tomada de decisão no processo de formulação de políticas, abordagem esta baseada em teorias de governança pública, coprodução de produtos públicos e redes de políticas públicas. Entre os argumentos da abordagem multicêntrica, encontra-se o fato de que a definição de políticas públicas busca solucionar problemas públicos, ao invés de tomar os entes estatais como protagonistas das ações (SECCHI, 2013, p. 03).

termo simplificado e parcial, toma-se o referencial de McGrew (2003, p. 327, *apud* AL-RHODAN, 2006, p. 13), que define a globalização como

> (...) um processo que gera fluxos e conexões, não simplesmente entre Estados-nação e fronteiras territoriais nacionais, mas entre regiões, continentes e civilizações globais. Isso convida a uma definição de globalização como um processo histórico que gera uma mudança significativa no alcance espacial de redes e sistemas de relações sociais para padrões transcontinentais ou inter-regionais de organização humana, atividade e exercício do poder (MCGREW, 2003, p. 327, *apud* AL-RHODAN, 2006, p. 13, tradução nossa).

É inevitável que a ocorrência de fluxos e conexões de forma global a partir da erosão das fronteiras territoriais nacionais, como citado por Anthony McGrew, não gere um maior padrão de internacionalização e transnacionalização. Por consequência, a capacidade dos Estados em encaminhar decisões e formular políticas públicas se torna mais restrita sem que o nível internacional não seja consultado.

Argumenta-se também que o aumento da difusão das tecnologias, o crescimento dos mercados internacionais e a internacionalização corporativa podem ter gerado pressões sobre os Estados para estarem mais atentos aos fatores sobre competitividade e eficiência, traduzindo estes componentes em políticas sempre que o sistema internacional apresente sinais de mudança. Desta forma, o impacto que a globalização exerce sobre a ampliação do campo das políticas públicas é uma questão potencialmente importante.

De acordo com Evans e Davies (1999, p. 369), esses padrões mudaram significativamente áreas de importância para o governo, tais como a arena econômica, a cultura, a integração política, a governança doméstica e a gestão pública dos Estados – em suma, temas que fazem parte da vida cotidiana de estudos das políticas públicas passaram por uma transformação após a ampliação das relações globais. Estas mudanças podem, de alguma forma, levantar questões acerca do esvaziamento da função do Estado no processo de formulação de políticas, entrando também uma multiplicidade de atores que fazem o processo ser dependente de algum tipo de estrutura multinível envolvendo agentes do plano nacional e internacional.

Existe, de fato, uma categoria muito mais ampla de indivíduos e organizações, dentro e fora do território nacional, que influencia nos processos

políticos decisórios estatais. Porém, há de se lembrar que, durante muito tempo, conforme aponta Stone (2001), houve uma tendência ao “nacionalismo metodológico” no campo de estudos de políticas públicas – isto é, um foco na dinâmica política que ocorre dentro do Estado. Isso denuncia um certo esquecimento do surgimento de atores alternativos que influenciam os processos estatais por parte das pesquisas na área. Mas a partir da década de 1970, vê-se o aparecimento de diversas organizações internacionais e transnacionais, algumas até mesmo *sui generis*, como o caso da Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), hoje apontadas como as origens da União Europeia. Assim, essa transformação no entendimento de que ou de quem se constitui um ator tem se mostrado um sério desafio ao modelo centrado no Estado, ainda que ele seja o detentor da liderança na formulação de políticas.

Tendo em vista a multidisciplinaridade da área de Políticas Públicas, a literatura de Relações Internacionais fornece sua contribuição para ampliar o escopo sobre o reconhecimento de atores que estão no plano internacional. Na análise da composição da União Europeia, por exemplo, organização que será parte dos estudos do presente trabalho, Sjostedt (1977) propõe quatro características que definem os atores para além dos Estados-nação, a saber:

i. Volição: A volição envolve a capacidade de fazer escolhas e decisões conscientes, além de exibir um comportamento intencional e racional;

ii. Autonomia: Para se qualificarem como atores, as organizações teriam que possuir alguma independência em relação às autoridades do Estado em que se originam;

iii. Instrumentos políticos: Deve existir uma capacidade de empregar instrumentos políticos, que podem variar desde constrangimentos no cenário internacional até o uso da força; e

iv. Reconhecimento: Deve haver algum reconhecimento de atuação das organizações por parte de outros atores. Há também um sentido de reconhecimento mais informal, ainda que significativo, no qual os atores possuem sua identidade de atuação "construída" pelas opiniões de outros.

No entanto, o argumento sobre a fragilidade do Estado pode ser facilmente refutado pela observação de que, uma vez que a linha divisória entre os domínios

interno e externo seja tênue, o Estado é reconstituído como um mediador entre os níveis doméstico e internacional. Esse tipo de medição é explicado por meio de um modelo de jogo de dois níveis e uma perspectiva de vários níveis usando a análise de política externa. A argumentação sobre a fragilização estatal, porém, pode ser facilmente contraposta com a observação de que os Estados foram reconstituídos como os principais agentes na mediação entre os níveis doméstico e internacional assim que a linha divisória entre os campos interno e externo foi atenuada. Essa mediação foi elaborada pela adoção da perspectiva multinível das análises de política externa (LIMA, 2018, p. 143).

Além disso, os Estados podem, na verdade, obter grandes benefícios ao considerar a estrutura internacional no campo das políticas públicas como um campo de aprendizagem. Conforme argumenta Faria (2018, p. 25), existe a possibilidade de que o Estado descubra novas alternativas de ações governamentais aprendendo com ações já existentes em outros sistemas, sendo então esse um jogo de soma positiva. Desta forma, os Estados poderiam passar a olhar cada vez mais para as oportunidades, e não para as ameaças que a ampliação de atores que trouxe a globalização pode representar.

Como consequência da maior difusão do campo das Políticas Públicas, é aqui que a análise de transferência de políticas pode ser uma abordagem que fornece um contexto para integrar questões comuns de estudos de pesquisadores da política nacional e internacional. Além disso, o estudo do processo de transferência de políticas é importante não apenas pelo seu potencial multidisciplinar, mas porque, quando considerados indutivamente, os processos de globalização parecem ter aumentado a transferência de políticas (EVANS; DAVIES, 1999, p. 369). Assim, poderia se dizer que a transferência se sustenta numa variável geográfica para oferecer uma maneira de conceituar como determinadas políticas se propagam e se internacionalizam (PRINCE, 2010, p. 169).

Desta forma, o campo das Relações Internacionais possui um cruzamento próprio e um debate com a área das Políticas Públicas. Estruturas de análise, como a de transferência de políticas aqui proposta, é uma ferramenta útil para o esforço de pensar a integração dos dois campos, e é fácil entender o motivo: Para as Relações Internacionais, grande parte das questões de pesquisa giram em torno da anarquia e das relações entre estados, enquanto que, para as Políticas Públicas, o Estado é frequentemente considerado como um sistema fechado. Essa dicotomia dos dois

campos é vista como cada vez mais sem sentido (CAPORASO, 1997, p. 585), e conceitos como o de transferência de políticas, que será analisado na seção seguinte, ajuda a problematizar essa divisão entre o doméstico e o internacional (STONE, 1999, p. 54). Desta forma, a ampliação de exames comparativos do que ocorre nos Estados, bem como a dinâmica das políticas entre eles, permitem o estímulo a abordagens comparativas para escapar do "nacionalismo metodológico" (STONE, 1999, p. 55).

3.2 TRANSFERÊNCIA E DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: CONSIDERAÇÕES E DELIMITAÇÕES CONCEITUAIS

Diane Stone (2008, p. 19) afirma que a análise de políticas públicas se mantém como uma prisioneira da palavra “Estado”. Isso ocorre porque o foco analítico acaba por se concentrar na relação entre atores, instituições e processos que ocorrem a nível nacional, negando os demais níveis de análise que a empiria consegue perceber. Desta forma, é necessário que os modelos de análise de políticas existentes que se concentram no nível doméstico não sejam apontados como suficientes ou como os únicos existentes dentro do campo de estudos.

Expandindo o leque de abordagens e dando a variável conhecimento um lugar de destaque, Faria (2003, p. 22) elenca algumas vertentes de análise da formação das políticas públicas como, por exemplo, as *policy networks*, as comunidades epistêmicas, as *advocacy coalitions* e *policy learning.* Por fim, os processos de difusão e transferência de políticas públicas também são citados pelo autor, os quais os campos das Relações Internacionais e das Políticas Públicas se aproximaram e demonstraram interesse em se ocupar para expandir as pesquisas para além de questões domésticas.

Contudo, convém salientar que a transferência e a difusão de políticas públicas não são novos conceitos criados neste atual contexto internacional – a adoção de políticas já utilizadas por outros atores ocorre ao longo da história. Há, então, com a globalização, a evolução tecnológica e a crescente interdependência, uma intensificação dos estudos relacionados ao processo de difusão e transferência de políticas públicas, bem como de práticas relacionadas (DOLOWITZ; MARSH, 2000, p. 07).

De primeiro momento, os termos *difusão* e *transferência* de políticas podem parecer sinônimos. No entanto, seus significados apontam diferenças importantes em como o mundo pode passar a ser interdependente na área de políticas públicas. A fim de melhor explicitar esta diferença entre as terminologias, esta seção se ocupa em apresentar os conceitos centrais para a compreensão das abordagens de difusão e transferência. Ainda que diversos autores dissertem sobre os temas, Rose (1991), Dolowitz e Marsh (2000), Weyland (2005), Simmons, Garrett e Dobbin (2006) e Benson e Jordan (2011) aparecem no foco desta seção para que as terminologias possam ser melhor elucidadas.

Segundo Dolowitz (2000, p. 03 *apud* BENSON; JORDAN, 2011, p. 366), a transferência de políticas pode ser entendida como um processo no qual o "conhecimento sobre políticas, medidas administrativas, instituições e/ou princípios de um determinado sistema são usados no desenvolvimento de políticas, medidas administrativas, instituições e/ou princípios em outro sistema". Aqui, fatores como a lógica da interpretação de circunstâncias e do ambiente, bem como a racionalidade dos atores em modificar ou copiar uma decisão política, se tornam centrais na análise (BENSON; JORDAN, 2011, p. 366). A transferência, desta forma, transmite a perspectiva de que o ato de funcionários políticos e públicos em procurar por melhores práticas é um processo voluntário, podendo resultar em uma atividade de inovação política.

No entanto, estudos futuros chegaram a um rápido consenso de que o processo de transferência pode não somente ser voluntário, como também ser coercitivo (STONE, 2012, p. 485). Com a instituição de governos nos moldes da União Europeia, o processo de adoção de um conjunto de políticas por um país do bloco pode ser feito via pressão ou até mesmo obrigação. Esse potencial de transferência é fortalecido pelo caráter multinível do governo, fazendo subir ou descer a política entre os níveis de governança supranacional, nacional e subnacional (BULMER, PADGETT; 2004, p. 01). Com isso, vê-se que os infindáveis processos de diferentes contextos políticos podem ter a transferência como uma abordagem de análise empregada.

Com a ideia de um processo não-voluntário ou não baseado na racionalidade dos atores, é possível perceber que a definição de Dolowitz consegue diferenciar a *policy transfer* de outras abordagens, como a difusão e o *lesson-drawing*. Tal diferenciação fica mais evidente quando comparada a definição de *policy transfer*

dada por Dolowitz com a de difusão internacional, compreendida por Simmons, Dobbin e Garrett (2006, p. 787):

> A difusão da política internacional ocorre quando as decisões de política governamental em um determinado país são sistematicamente condicionadas por escolhas políticas anteriores feitas em outros países (por vezes mediadas pelo comportamento de organizações internacionais ou mesmo por atores ou organizações privadas) (SIMMONS, DOBBIN; GARRET, 2006, p. 787, tradução nossa).[16]

A literatura sobre difusão de políticas internacionais pode enfatizar dois tipos de dimensões desses processos: uma espacial e uma outra substancial (WEYLAND, 2005, p. 265).

Primeiramente, em termos espaciais, Weyland afirma que “a difusão tende a ter uma clara concentração geográfica, espalhando-se primeiro pela região em que a inovação foi pensada e somente depois atingindo apenas outras áreas do mundo” (WEYLAND, 2005, p. 265, tradução nossa). Em termos substanciais, por sua vez, Weyland aponta que a difusão implica na adoção do mesmo quadro político em diversos contextos nacionais. Em suma, o autor conclui que os estudos de difusão investigam a disseminação de uma política ao longo de um determinado período e investigam o vínculo entre as escolhas políticas dos atores dos sistemas envolvidos no processo. As pesquisas voltadas para a difusão, nesse sentido, procuram explicar até que ponto uma política pode se espalhar, a partir de metodologia quantitativa.

Assim como a difusão, as pesquisas sobre transferência de políticas públicas se desenvolveram com base em uma maior preocupação com processos do que com os resultados, mas possuem maior concentração na aprendizagem com o objetivo de solucionar problemas localizados em um determinado sistema/região do mundo. A transferência de políticas também procura enfatizar a intencionalidade das importações e exportações de políticas e o papel dos atores no processo (STONE, 1999), bem como os processos de seleção e o uso de conhecimentos relevantes das políticas a serem transferidas.

---

[16] International policy diffusion occurs when government policy decisions in a given country are systematically conditioned by prior policy choices made in other countries (sometimes mediated by the behavior of international organizations or even private actors or organizations) (SIMMONS, DOBBIN; GARRET, 2006, p. 787).

Segue-se, também, a sua diferença com a definição de *lesson drawing* entendida por Rose (1991, *apud* BENSON; JORDAN, 2011, p. 366-367):

> Denominado "desenho de lição", seu foco está no ato voluntário de transferência por atores racionais que trabalham em contextos políticos específicos. (ROSE, 1991, *apud* BENSON; JORDAN, 2011, p. 366-367, tradução nossa)[17].

Ainda que os governos sejam vistos como independentes pela *policy diffusion* e pela *lesson drawing*, tomando suas próprias decisões sem o impacto da coerção, Braun e Gilardi (2006, p. 299) levantam a ideia de que os dois processos possuem o caráter da interdependência, pois levam em conta as escolhas de outros governos. Isso significaria que a política ou a prática de um ator poderia alterar a probabilidade e a possibilidade da sua adoção por outro, levando principalmente a *policy diffusion* a ser rotulada como um tipo de interdependência descoordenada.

As principais diferenças apontadas entre os estudos de transferência e difusão podem ser sintetizadas no quadro abaixo:

QUADRO 1 - COMPARAÇÃO ENTRE TRANSFERÊNCIA E DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Paradigma	**Transferência de políticas públicas**	**Difusão de políticas públicas**
Definição	Processo no qual o "conhecimento sobre políticas, medidas administrativas, instituições e/ou princípios de um determinado sistema são usados no desenvolvimento de políticas, medidas administrativas, instituições e/ou princípios em outro sistema" (DOLOWITZ, 2000, p. 03 apud BENSON; JORDAN, 2011, p. 366)	Processo no qual se investiga a disseminação de uma política ao longo de um determinado período, bem como o vínculo entre as escolhas políticas dos atores dos sistemas envolvidos no processo (WEYLAND, 2005, p. 26).
Metodologia	Qualitativa	Quantitativa
Foco de análise no processo de políticas públicas	Investigação sobre os processos de seleção de políticas e o uso de conhecimentos relevantes das políticas a serem transferidas.	Explicação sobre a capacidade que uma política pode ter de se espalhar
Número de casos analisados	Poucos	Muitos

Fonte: Autoria própria (2021).

[17] Labelled 'lesson drawing', its focus was on the voluntary act of transfer by rational actors working in specific political contexts (ROSE, 1991, *apud* BENSON; JORDAN, 2011, p. 366-367).

Desta forma, pode-se dizer que a principal diferença entre a difusão e a transferência de políticas é o nível da investigação que cada uma se ocupa. Enquanto os estudos de difusão analisam os processos de disseminação de políticas em um sistema, sempre fazendo observações a partir do nível macro, a transferência de políticas se preocupa mais com os processos de uma forma individual e mais específicas. As causas, fatores influentes e características de uma determinada importação ou exportação de política são investigadas em um nível meso (VOETGLE, 2014, p. 31).

3.2.1 CRÍTICAS AO PROCESSO DE TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS

O recente aumento de publicações nesta área consolidou um sistema de conhecimento denso e relevante. No entanto, após anos de pesquisas, ainda existem críticas a este campo de estudo.

A primeira delas diz respeito às fronteiras do campo. A transferência de políticas contém um argumento normativo, apontando que a transferência pode ser uma atividade de aprendizagem contínua e gradual, desde que a política transferida seja compatível com o sistema de valores do local que a absorve – ou seja, ela deve ser assimilada culturalmente para fortalecer a estrutura organizacional existente. Por outro lado, outros argumentos relacionados ao campo acreditam que somente no estudo das redes que envolvem a transferência e da intermediação de agentes no processo, a transferência de políticas públicas pode ser diferente das formas tradicionais de análise de políticas.

No entanto, Stone (1999, p. 56) acredita que há dificuldades em delinear conceitualmente os limites da transferência de políticas. Não se sabe, por exemplo, onde começa de fato uma inovação em políticas públicas. Por se tratar de uma definição muito ampla, há o risco de uso indiscriminado de transferência de política, uma vez que outras definições serão mais adequadas à política pública analisada. A validade analítica desse método, portanto, é perdida, e por isso é difícil distingui-lo de outras formas de formulação de políticas públicas (JAMES; LODGE, 2003, p. 181).

Ainda sobre os problemas conceituais, outra questão diz respeito a tendência dos teóricos da transferência de insistirem na noção de aprendizagem e sua forma de concebê-la como fundadas na premissa da racionalidade do ator, racionalidade

caracterizada pela eficiência da política implementada. Por exemplo, a transferência de um país para outro deve ser feita de forma consciente pelos diversos participantes envolvidos no processo. Embora essa semelhança pareça estar implícita em todos os estudos sobre transferência de políticas públicas, essa racionalidade ainda é problemática porque, por um lado, é particularmente difícil fornecer evidências de que a aleatoriedade, a tentativa e o erro nos processos de aprendizagem e desenho da política transferida não são necessariamente levados em consideração (DUMOULIN; SAURUGGER, 2010, p. 16). Além disso, pode-se dizer que o volume de conhecimento produzido pelos estudos de aprendizagem de políticas ainda é pouco explorado e usado pelos trabalhos sobre transferências de políticas (DUMOULIN; SAURUGGER, 2010, p. 16).

Outras questões permanecem sobre a delimitação do domínio da transferência de políticas. Na prática, por exemplo, não é possível delimitar em que ponto termina a transferência de políticas públicas (STONE; 1999, p. 57). Uma instituição ou quaisquer outros componentes podem ser transferidos, mas depois de algum um tempo, devido às forças internas, a instituição pode assumir uma forma muito diferente. O objetivo da política pode ser transferido, mas sua implementação, as ferramentas e procedimentos usados em vários sistemas podem levar a resultados completamente diferentes. Isso mostra que o processo de transferência é visto claramente quando políticas, programas ou instrumentos são copiados em totalidade, e o mesmo pode ser geralmente dito ao se emular ao invés de copiar detalhadamente. No entanto, o processo de revisão doméstica e o desenvolvimento de políticas híbridas começaram a complicar a transferência de políticas e outros processos de tomada de decisão (STONE; 1999, p. 57). O movimento de modificação do processo de transferência requer uma investigação mais detalhada para determinar quando o processo de transferência cessa por completo.

Além disso, os autores que discutem a transferência de políticas afirmam que novos participantes e ideias são integradas no processo de tomada de decisão. No entanto, esta é uma de duas premissas centrais. A outra premissa sugere o oposto: Dolowitz e Marsh (1996, p. 355) alegam que, se os gestores públicos esperam aprender lições de um sistema político com estruturas institucionais, econômicas e culturais semelhantes, pode-se argumentar que, em vez de expandir o número de ideias e atores envolvidos no processo de tomada de decisão, a transferência de

políticas aumenta o poder de um círculo relativamente pequeno de atores que sempre extraem lições uns dos outros:

> Se a transferência de políticas ocorrer dentro de comunidades políticas internacionais relativamente fechadas, em vez de introduzir novas ideias, o desenho de lições simplesmente reforça o sistema existente, pois as mesmas ideias circularão entre nações com ideias semelhantes, mantendo desta forma o status quo. Logicamente, em grande medida, esta é uma questão empírica; podemos analisar até que ponto a transferência de políticas limita a participação e sustenta a ordem existente. No entanto, a transferência de políticas é sustentada por pressupostos pluralistas e a questão-chave de que interesse é atendido por esse processo não é questionada. (DOLOWITZ; MARSH, 1996, p. 355, tradução nossa)[18].

Pensar, portanto, que a transferência pode ocorrer, em alguns casos, somente para a manutenção de um status quo, levanta questões acerca do sucesso de fato da transferência de uma política. A natureza da política, especialmente em modelos democráticos, significa que o seu "sucesso" sempre será contestado em algum grau, principalmente em casos de transferências indevidas (MARSH; SHARMAN, 2009, p. 284). É por isso que governos, políticos, servidores públicos, grupos de interesse, pesquisadores e cidadãos nem sempre chegam a um consenso sobre o sucesso de uma determinada política pública. Tal observação evidencia ainda mais questões cruciais sobre as relações de poder como, por exemplo, se os resultados das transferências atendem a interesses específicos. No entanto, todo programa de política tem várias partes interessadas que têm interesse no resultado de uma avaliação e que tentam influenciar nos processos (BOVENS *et al,* 2006, p. 324).

3.3 ESTADO DA ARTE

Com relação a produção de estudos sobre transferência e difusão de políticas públicas, pode-se dizer que, nos últimos anos, houve um aumento considerável do interesse acadêmico por este campo de pesquisa. Ainda assim, Oliveira e Faria (2017, p. 24) afirmam que, no Brasil, não se tem uma compreensão geral e

[18] So, if policy transfer occurs within relatively closed international policy communities, instead of introducing new ideas, lesson drawing simply reinforces the existing system, for the same ideas will be circulated amongst like-minded nations, thus maintaining the status quo. Of course, to a large extent this is an empirical question; we can analyse the extent to which policy transfer limits participation and underpins the existing order. However, policy transfer is underpinned by pluralist assumptions and the key question of whose interest is served by this process goes unasked (DOLOWITZ; MARSH, 1996, p. 355).

sistemática de como os processos funcionam. Além disso, a complementaridade das terminologias e a sua falta de maiores delimitações pode causar dúvidas no emprego de termos centrais da abordagem.

De acordo com os autores, os pesquisadores brasileiros ainda se mostram divididos e a falta de diálogo na academia é bastante evidente, uma vez que a área compreende diversas disciplinas. Isso pode ser mostrado na classificação de periódicos por disciplina onde artigos sobre estudos de difusão e transferência foram publicados entre os anos de 1987 e 2016, compreendendo as áreas de ciências sociais; administração; relações internacionais; ciências da saúde; urbanismo; e ciência da informação (OLIVEIRA; FARIA, 2017, p. 24).

A multidisciplinariedade também evidencia a existência de padrões relacionados ao uso de termos e conceitos em teses e dissertações que envolvem os estudos de transferência e difusão. As pesquisas em ciências sociais tendem a fazer uso do termo "difusão de políticas". As de administração e relações internacionais, por sua vez, se referem aos termos “difusão de políticas”, “transferência” e “disseminação” com uma mesma frequência. Por fim, as ciências da saúde trabalham frequentemente com o termo "transferência de políticas”. Oliveira e Faria (2017, p. 28) enfatizam que estes dados não devem ser entendidos apenas como uma forma de enquadramento dos fenômenos de difusão de políticas, mas também como uma consequência da indução dos estudos pioneiros nas diferentes áreas.

Ainda que este cenário tenha sido estabelecido, o Brasil continua se mostrando um grande produtor de pesquisas na área. Há uma parcela de pesquisadores que se concentram em discutir a transferência dentro do território brasileiro, principalmente após a segunda década do século XVI (OLIVEIRA; FARIA, 2017, p. 30). Cabe observar, no entanto, que o presente trabalho não se limita somente a fatores domésticos, mas se concentra também na observação dos estudos a partir de uma análise multinível, focando especialmente em casos de transferência de políticas entre Brasil e União Europeia.

A partir do levantamento de estudos, os temas de pesquisa se mostram diversificados. Saraiva (2017), em seu artigo nomeado “The Brazil-European Union strategic partnership, from Lula to Dilma Rousseff: a shift of focus”, se concentra em entender o papel que a parceria entre Brasil e União Europeia desempenhou na

política externa brasileira de 2007 a 2015, bem como na mudança de foco que ocorreu durante os governos Lula e Dilma Rousseff.

Em publicações estrangeiras, pode-se encontrar o trabalho de Da Browski, Musiałkowska e Polverari (2018), que investiga os diálogos ocorridos entre a União Europeia e o Brasil sobre as políticas regionais europeias, vistas como vetores de transferência de política. O estudo investiga e compara atores, razões de transferência, componentes transferidos, fatores condicionantes e outros resultados.

Maciel e Bock (2013), por sua vez, discutem a transferência de políticas europeias do bem-estar animal para o Brasil. A União Europeia, preocupada com o tratamento do animal que é abatido para o consumo da carne, criou um corpo abrangente de legislações e medidas governamentais que garantem o bem-estar animal desde o seu nascimento até o abate. Os pesquisadores, porém, se perguntam sobre as considerações éticas que possuem os países que exportam carne para a Europa, como o Brasil, procurando identificar canais que permitem a entrada das políticas europeias em fazendas brasileiras.

Os estudos de Lenz (2006) em “Governance through Policy Transfer in the External Relations of the European Union – The Case of Mercosur”, joga luz às relações entre União Europeia e Mercosul, analisando até que ponto a transferência de políticas é considerada uma estratégia viável pela Comissão, Conselho e Parlamento europeu. Para isso, o autor pergunta o que a União Europeia se inclina a transferir para os países do bloco latino-americano, qual o papel de cada uma das três instituições europeias no processo e quais são as razões e justificativas para tal estratégia. As pesquisas de Pereira e Bernardo (2018), por sua vez, visam investigar se há transferência ou difusão de políticas públicas de ensino superior entre a União Europeia e o Mercosul. Para tanto, os autores combinam o referencial teórico de redes com o de transferência e difusão de políticas públicas, mapeando os participantes envolvidos no tema de educação superior.

Durante a análise do estado da arte, pode ser observado que grande parte dos estudos de transferência se utilizam do modelo de análise proposto por Dolowitz e Marsh (1996, 2000) para orientação metodológica. Posto isso, a dissertação pretende, na seção a seguir, discutir de maneira mais detalhada o modelo dos autores.

3.4 TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS: O MODELO DE DOLOWITZ E MARSH

Esta seção enfocará o modelo de análise de transferência de políticas proposto por Dolowitz e Marsh (1996, 2000), um dos modelos existentes que orientam os trabalhos metodológicos dos estudos de transferência. A escolha pelo modelo se deu pelo seu desenvolvimento sistemático da transferência de políticas públicas. Como esse arcabouço pode estabelecer relações entre as variáveis que compõem o processo, ele facilita o andamento dos estudos de questões complexas relacionadas à transferência de políticas públicas.

A primeira obra dos autores, publicada em 1996, forneceu uma revisão da literatura sobre o modelo de transferência. Por outro lado, em 2000, os autores adicionaram mais dados e variáveis ao seu modelo projetado anteriormente. Neste estudo, as pesquisas de Dolowitz e Marsh serão integradas.

Decidir fazer ou não uma escolha pode não ser tão simples, pois um contexto de decisão política pode ser marcado por incertezas e complexidades de questões que necessitam a deliberação do Estado (PEREIRA, 2015, p. 05-06). Nestes momentos, o conhecimento pode assumir um lugar de destaque, induzindo a uma tendência entre os formuladores de políticas a procurarem por experiências de políticas e arranjos institucionais em outros lugares, seja dentro ou fora do próprio território governamental, que tenham sido desenvolvidos como uma resposta a condições semelhantes de incerteza (STONE, 1999, p. 54).

Desta forma, é neste cenário que se estimula o desenvolvimento da prática e do campo de pesquisa conhecido como transferência de políticas públicas, que estuda o processo no qual o "conhecimento sobre políticas, medidas administrativas, instituições e/ou princípios de um determinado sistema são usados no desenvolvimento de políticas, medidas administrativas, instituições e/ou princípios em outro sistema" (DOLOWITZ; MARSH, 1996, p. 344).

Nas últimas décadas, o campo das Relações Internacionais e das Políticas Públicas se aproximaram ao demonstrarem interesse em se ocupar com o conceito de transferência de políticas. Contudo, convém salientar que a transferência de políticas públicas não é um novo processo criado neste atual contexto internacional – a adoção de políticas já utilizadas por outros atores ocorre ao longo da história. Há, então, com a globalização e a evolução tecnológica, uma intensificação dos estudos relacionados ao processo de transferência de políticas públicas e práticas relacionadas (DOLOWITZ; MARSH, 2000, p. 07). Além disso, organizações

internacionais, como a União Europeia aqui estudada, defendem a aplicação de políticas semelhantes nos países pertencentes ao bloco.

A transferência de políticas possui elementos que se assemelham à abordagem do *lesson drawing*. Contudo, ainda que de certo modo convergentes, as diferenças podem ser encontradas na investigação dos processos: enquanto a transferência busca entender o processo de importação das políticas por um sistema, dando ênfase nos agentes que realizam a transferência de medidas e ideias, o *lesson drawing* procura entender as condições em que as políticas operam em outros contextos, bem como os fatores que poderiam garantir êxito da política (CULPI, 2017, p. 78).

Com tal histórico da área da transferência, pode-se assumir que o seu campo de pesquisa já possua organização e parâmetros próprios. Bennett (1997, p. 215) desenvolveu um conjunto de pré-requisitos para determinar a ocorrência da transferência de políticas. De acordo com o autor, o processo de transferência de políticas pode ser identificado se

> 1. Pode-se demonstrar que fatores domésticos idiossincráticos não são independentemente responsáveis pela adoção da política.
> 2. Pode-se demonstrar que a adoção não é o resultado dos efeitos de forças modernizadoras semelhantes tendo os mesmos, mas separados, efeitos em diferentes Estados.
> 3. Pode-se demonstrar que os formuladores de políticas estão cientes das adoções de políticas em outros lugares.
> 4. Pode-se demonstrar que essas evidências no exterior foram utilizadas em debates de política interna. (BENNETT, 1997, p. 215)[19].

Entretanto, além de identificar a ocorrência da transferência, é igualmente importante identificar como os princípios, ideias, arranjos institucionais e programas de políticas são transferidos. Para realizar esta análise, utiliza-se Dolowitz e Marsh (1996, 2000) como referenciais teóricos. A escolha se deve a organização que possuem dos estudos teóricos do campo e a caracterização do processo por meio de fatores que devem ser analisados para sustentar um caso de transferência de políticas, sendo eles: as razões para haver a transferência (voluntária, coercitiva indireta ou coercitiva direta), os atores envolvidos no processo, os componentes

[19] 1. It can be demonstrated that idiosyncratic domestic factors are not independently responsible for the policy adoption; 2. It can be demonstrated that the adoption is not the result of the effects of similar modernizing forces having the same, but separate, effects in different states; 3. It can be demonstrated that policy makers are aware of the policy adoptions elsewhere; 4. It can be demonstrated that this overseas evidence was utilized within domestic policy debates (BENNETT, 1997, p. 215).

transferidos, a origem da transferência (passado, nacional ou internacional), o grau da transferência (cópia, emulação, síntese ou inspiração), as restrições que podem existir para o andamento do processo de transferência, a demonstração da existência do processo e as razões para que ocorra a falha da transferência (DOLOWITZ; MARSH, 2000, p. 9).

Para caminhar em direção a tais fatores de análise, os autores determinam algumas perguntas relacionadas ao processo de transferência, sendo elas: 1) Por qual motivo os sistemas optam pela transferência de políticas?; 2) Quem está envolvido no processo?; 3) Quais elementos da política em questão são transferidos?; 4) As políticas são transferidas de que lugar?; 5) Quais são os graus de transferência?; 6) Quais são as restrições e os facilitadores ao processo de transferência?; 7) Como demonstrar este processo?; 8) Quais os fatores que determinam o sucesso ou o fracasso da transferência?

Para os autores, a razão de iniciar um processo de transferência de políticas públicas pode ocorrer de diferentes formas. Alguns artigos da literatura de transferência que levam conceitos como *lesson drawing* podem transmitir a noção de que a transferência é um processo sempre voluntário realizado por funcionários públicos e políticos que buscam copiar o que esperam ser a melhor prática, transmitindo uma visão benigna que inicialmente examinou transferências principalmente entre democracias liberais avançadas (STONE, 2012, p. 486). No entanto, houve um reconhecimento de que as transferências podem ser mais ou menos coercitivas. Desta forma, a transferência pode ocorrer de três formas: de maneira voluntária, por insatisfação própria ou problema com o status quo; de modo coercitivo direto, quando um governo, grupos de pressão, especialistas e/ou comunidades epistêmicas impõem a adoção de determinada política; ou coercitivo indireto, por externalidades, interdependência e/ou competitividade (DOLOWITZ, MARSH, 1996).

No caso da União Europeia, o arranjo institucional do bloco não elimina a possibilidade de ocorrência de processos de transferência por meio das três formas elencadas. Porém, características densas como coerção e hierarquização que esses arranjos podem assumir possuem ligação com formas mais fortes de transferência de políticas, como é o caso da emulação. Em casos onde os Estados-membros mantêm a soberania e podem efetuar transferências voluntárias, mas coordenam as políticas por meio de instituições da União Europeia, existe um potencial de

transferência muito mais fraco do que modos mais hierárquicos de governança (BULMER; PADGETT, 2005, p. 110). Assim, é possível perceber que, para entender a razão do início de um processo de transferência na União Europeia, é necessário, acima de tudo, prestar atenção ao contexto institucional do bloco.

Nos estudos de atualização do modelo de análise, Marsh e Dolowitz sugerem um *continuum* de transferência política, como mostrado a seguir, ilustrando a forma gradativa de como um processo pode ser iniciado, desde a opção racional pela transferência, até a coerção direta para a adoção de políticas. Da figura 3, também é possível extrair a observação de que um processo de transferência pode não apresentar uma razão constante, podendo ser caracterizada como voluntária e se transformar em coercitiva ao longo do tempo (BERNARDO, 2015, p. 53).

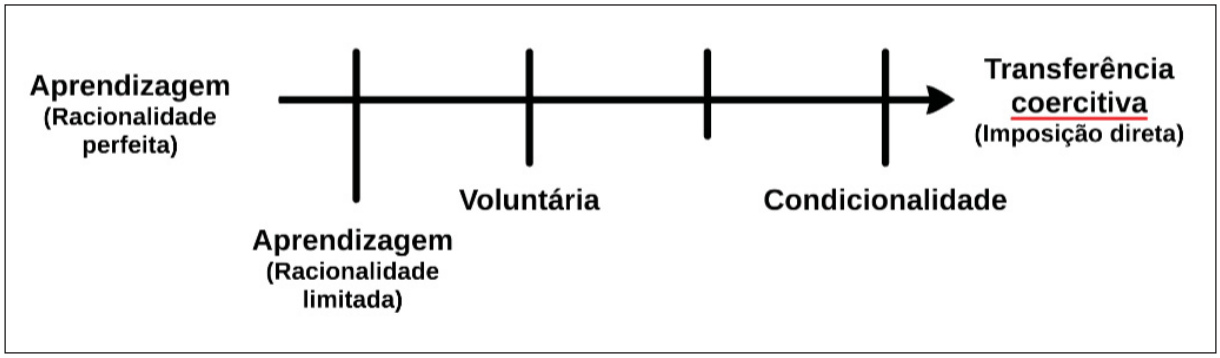


FIGURA 3 - DO APRENDIZADO À TRANSFERÊNCIA COERCITIVA
FONTE: DOLOWITZ; MARSH (2000)

Pode-se dizer que a razão do início de um processo de transferência que ocorre de modo coercitivo indireto apresenta elementos de coerção e voluntarismo ao mesmo tempo, envolvendo um aprendizado baseado em racionalidade limitada e percepções associadas à aceitação e identidade externa. Segundo Bennett (1997, p. 43), não debater determinada questão pública que está em foco no sistema internacional, por exemplo, pode gerar aos países um constrangimento de “ficar para trás” por conta de possíveis desatualizações regulatórias.

Levando em consideração que há um crescimento da distância regulatória da União Europeia com alguns países, entre eles o Brasil que, até agosto, não possuía lei vigente e específica sobre proteção de dados no país (BRASIL, 2018), o modo

coercitivo indireto no caso da transferência do GDPR será posteriormente investigado.

Com relação aos atores envolvidos no processo, Dolowitz e Marsh (1996, p. 345) consideram os burocratas/funcionários públicos, representantes eleitos, os partidos políticos, os grupos de pressão, as corporações transnacionais, os especialistas políticos, as instituições supranacionais e não governamentais. As organizações internacionais e intergovernamentais, como a União Europeia, também são atores importantes para os estudos de processos de transferência, até mesmo de modo coercitivo, pois seu funcionamento é como o de uma estrutura possível de ser consultada por um membro a fim de verificar e adaptar as ações e ideias de outros.

É importante também observar que um processo de transferência pode conter um ou mais de um dos grupos citados pelos autores. A análise da quantidade de grupos envolvidos é importante até mesmo para levantar questões acerca do grau de ocorrência da transferência, além de se poder pontuar os estágios que um grupo opta por participar do processo.

O componente de transferência também pode ser fator de relevância para investigação de um processo. Além de estruturas, os objetivos, as técnicas administrativas, instituições, ideias, ideologia, atitudes, conceitos e lições negativas, de acordo com Dolowitz e Marsh (1996, p. 349; 2000, p. 12), também podem ser componentes de transferência. Tais componentes podem ter como origem um modelo de políticas passadas do próprio país, um modelo nacional (ocorrendo de um sistema político interno para outro) ou internacional. Na presente pesquisa, é estudado o processo de transferência de organização para país, no caso, da União Europeia para o Brasil.

Além disso, os atores podem incorporar a política pública em diferentes graus de transferência. Os graus podem variar entre a cópia, a emulação, a síntese e a inspiração. A cópia ocorre quando há uma implantação do modelo sem quaisquer alterações. A emulação, por sua vez, é considerada quando a ideia do modelo é aceita, mesmo que não se copiem todos os detalhes. Já a síntese pode ser traduzida a partir de uma combinação de elementos de modelos encontrados em dois ou mais países. Por fim, quando há um grau de inspiração, significa que foi realizada a aprendizagem de novos modelos que promovem reflexão sobre a realidade do próprio país, sendo que o resultado final pode não ter relação direta

com o original (MARSH; DOLOWITZ, 2000, p. 09). A princípio, parece fácil categorizar os graus de transferência. Porém, de acordo com McCan e Ward (2013), as diferenças empíricas entre os graus possuem ausência de precisão.

Sendo a transferência raramente um processo de transmissão de políticas que ocorre de maneira perfeita (STONE, 2017, p. 56), o fator de restrição também é importante para analisar o processo de transferência. Marsh e Dolowitz (1996, p. 353) afirmam que a complexidade da política, as políticas passadas do país, a estrutura, as instituições, a viabilidade e a ideologia podem ser obstáculos no processo. Assim, os autores apontam três fatores que podem ser decisivos para que um processo de transferência fracasse, a saber:

i. Transferência desinformada: O sistema receptor da política pode ter obtido informações insuficientes sobre a política/ideia e a forma como ela opera no sistema a partir do qual ela é transferida.

ii. Transferência incompleta: A transferência é realizada, contudo, alguns elementos e fatores considerados essenciais da política ou relacionados a ela podem não ter sido transferidos.

iii. Transferência inapropriada: Quando há atenção insuficiente em relação à existência de diferenças entre ideologias, contextos econômicos, sociais e políticos dos sistemas envolvidos no processo de transferência, podendo ser considerada uma barreira para a transferência bem-sucedida.

A insuficiência de informações sobre a política, bem como a intransferência de elementos cruciais da política e a insuficiência de atenção ao contexto econômico, social e político entre os atores também são vistos como empecilhos, levando a uma possível falha do processo de transferência (MARSH; DOLOWITZ, 2000, p. 17). Desta forma, práticas e ideias transferidas erroneamente, ou a ausência na transferência, pode abrir a possibilidade para que a política transferida possua obstáculos no momento da sua implementação (STONE, 1999, p. 54). Porém, o fato de haver reconhecimento de que existe um espectro de “intensidades” nos processos de transferência a partir da observação dos graus pode automaticamente qualificar ou excluir suposições de falhas de transferência.

A literatura sobre transferência de políticas também permite observar as possibilidades de uma convergência em torno de objetivos e princípios políticos, mas

que ao mesmo tempo pode apresentar diferenciação e divergência com relação aos instrumentos adotados, tipo de legislação promulgada ou arranjos institucionais, por exemplo (STONE, 2017, p. 58). Desta forma, o reconhecimento dessas dinâmicas pode evidenciar algumas dificuldades conceituais na determinação de falha na transferência de políticas.

Por fim, para demonstração do processo de transferência de políticas públicas no modelo de Marsh e Dolowitz, é indicado realizar a análise de reuniões, conferências, relatórios, mídias, visitas e declarações oficiais (MARSH; DOLOWITZ, 2000, p. 09).

A fim de ilustrar e sintetizar o modelo desenhado pelos autores da abordagem, utilizada como base para a construção da presente pesquisa, fez-se o Quadro 2 a seguir, traduzido do quadro utilizado pelos autores.

QUADRO 2 – QUADRO CONCEITUAL DE TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Razões			Atores	Componentes	Origens			Graus	Restrições	Evidências de transferência	Como a transferência leva ao fracasso da política
Querer.....Dever											
Voluntária	Mistura	Coercitiva			Passado	Nacional	Entre nações				
Aprendizadem (racionalidade perfeita)	Aprendizagem (racionalidade limitada)	Imposição direta	Oficiais eleitos	Política	Interno	Governo estatal	Organização internacional	Cópia	Complexidade política	Mídia	Transferência desinformada
				(Metas, conteúdo e instrumentos)					(Jornais, revistas, TV e rádio)		
	Pressões internacionais		Burocratas, servidores	Programas	Global	Governo municipal	Regional / Estado / Governos locais	Emulação	Políticas anteriores	Relatórios	Transferência incompleta
	(Imagem, consenso e percepções)									(Comissionados, não comissionados)	
	Externalidades	Grupos de pressão	Instituições			Autoridade local		Síntese	Fragilidade estrutural	Conferências	Transferência inapropriada
	Condicionalidade	Partidos políticos	Ideologias					Inspiração	Institucional	Encontros e visitas	
	(Empréstimos e condições ligadas a negócios)								(Ideologia, proximidade cultural, tecnologia, economia, burocracia)		
	Obrigações	Experts	Atitudes, valores culturais						Língua	Depoimentos escritos ou verbais	
			Consultores	Lições negativas			Relações passadas				
			Think tanks								
			Corporações transnacionais								
			Instituições supranacionais								

FONTE: DOLOWITZ; MARSH (2000, p. 9, tradução nossa).

Este quadro será levado em consideração para que seja feita a análise das ações e da relação entre o Governo Brasileiro e membros das instituições que compõem a União Europeia para o assunto de proteção de dados, bem como a tramitação do processo de aprovação da lei brasileira do tema, verificando e debatendo ponto a ponto.

3.4.1 O ciclo de políticas públicas e a relação com o *policy transfer*

De acordo com Dolowitz e Marsh (2000, p. 13), a transferência de políticas não é um processo do tipo *all or nothing*. Embora qualquer situação particular possa envolver uma combinação de processos e agentes, é importante não apenas enfatizar que o tipo de gradação (cópia, emulação, mistura e inspiração) pode mudar entre diferentes casos de transferência de política, mas também que o tipo de transferência envolvido em qualquer caso particular depende de fatores como os atores que estão envolvidos no processo e onde, dentro do processo de formulação de políticas, a transferência ocorre. Portanto, é possível que, embora os políticos tendam a buscar soluções rápidas, buscando contar com a cópia ou a emulação, por outro lado, os burocratas podem estar mais interessados em sistemas híbridos, por exemplo. Da mesma forma, é possível que, embora a emulação seja essencial no estágio de definição da agenda, copiar ou combinar várias estratégias ou procedimentos diferentes pode ser mais adequado para a fase de implementação da formulação da estratégia ou do próprio processo de formulação da estratégia (DOLOWITZ; MARSH, 2000, p. 13).

A observação dos autores sugere que a gradação da transferência pode se mostrar como uma variável dependente das etapas do processo de construção de uma política pública e dos autores envolvidos na atividade. Dessa forma, se faz mister vincular a pesquisa sobre transferência de políticas, de forma ainda que breve, a métodos que envolvem diretamente a análise de políticas, seus elementos constituintes e o momento de formulação ou implementação, como é o caso dos estágios do Ciclo de Políticas.

O Ciclo das Políticas Públicas desenvolvido por Howlett e Ramesh (1995, *apud* BAPTISTA; REZENDE, 2015, p. 227) procura sintetizar o processo que envolve a existência de políticas públicas em um modelo mais simples que analisa suas etapas de criação e desenvolvimento como um ciclo de revisão, em que cada

participante ou etapa atua como incentivo para aprovação ou veto para a etapa seguinte (SOUZA, 2006, p. 30). Em cada etapa, os atores, os processos e os focos de discussões são diferentes.

As limitações do modelo racional são conhecidas, mas na visão sequencial do processo, cada etapa deste referencial pode ser verificada. O ciclo das políticas envolveria, portanto: i. montagem da agenda; ii. formulação da política; iii. tomada de decisão; iv. implementação e v. avaliação. Alguns autores que debatem o modelo de análise sintetizam ainda mais tais fases, agrupando o estágio de montagem de agenda e o de formulação (CAPELLA, 2018). No entanto, dadas as características especiais dos órgãos da administração pública latino-americanos, aqui incluindo os órgãos da administração pública brasileira, um melhor entendimento desse procedimento exigiria um maior grau de especificação (SARAVIA, 2018, p. 133).

Neste modelo, acredita-se que a política parte da compreensão do problema, passa pelo processo de proposição de recomendações e tomada de decisão e continua para a implementação, para finalmente ser avaliada e iniciar um novo processo de reconhecimento de problemas e formulação de política (BAPTISTA; REZENDE, 2015, p. 227). O modelo pode ser representado na Figura x abaixo:

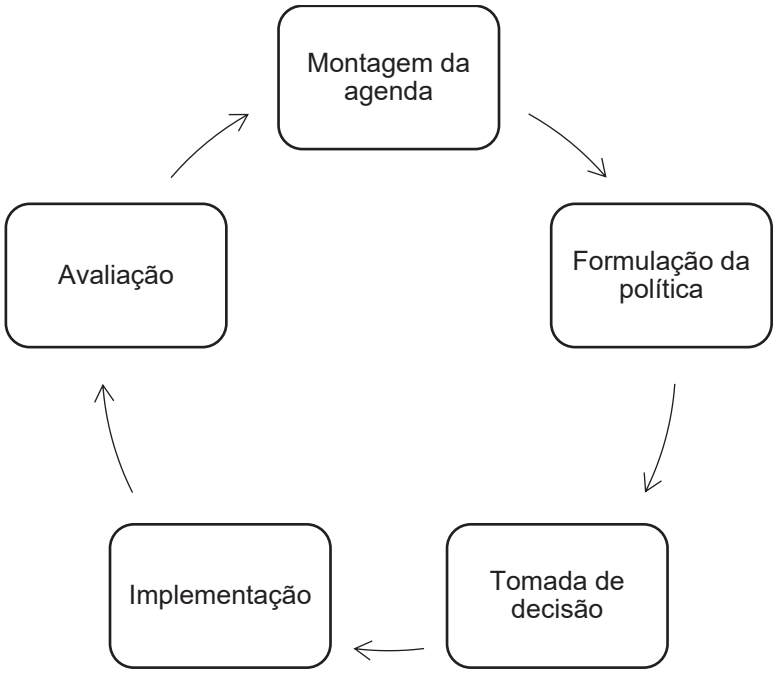


Figura 4 - O Ciclo da Política Pública.

Fonte: Adaptado de Howlett e Ramesh (1995, *apud* BAPTISTA; REZENDE, 2015, p. 227).

Vale ressaltar que a divisão por estágios acima é um panorama teórico do que acontece na prática da maneira usual com improvisação e desordem. O processo nem sempre segue a sequência recomendada, mas as etapas mencionadas e suas fases constitutivas estão geralmente presentes.

Cabe destacar ainda que, apesar de o ciclo de políticas se tornar um importante referencial complementar nas análises de processos de transferências, Vidovich (2002, *apud* MAINARDES, 2006, p. 50) chama atenção para a necessidade de expandir o terreno da influência na política de um único país à escala global. Além disso, é necessário apontar de forma mais clara as inter-relações entre os diferentes níveis e origens (macro, intermediário e micro) do processo político neste modelo analítico, a fim de estudar como esses ambientes estão continuamente interligados.

Levando as etapas deste ciclo em consideração, é possível dizer que esta dissertação foca nas duas fases iniciais – a montagem da agenda e a formulação da política. Em outras palavras, está associada a fase em que se atribui à temática de proteção de dados pessoais a necessidade de discussão (montagem da agenda) e lhe é estabelecida como alternativa a formulação de política própria (formulação de política).

No que diz respeito a montagem de agenda, em sentido mais amplo, o seu conceito é o estudo e interpretação de um conjunto de processos que conferem aos fatos sociais o status de "problema público" e os transformam em objeto de debate político. Em outras palavras, esta seria uma etapa anterior a qualquer atividade de formalização de políticas, que envolve basicamente a identificação de questões que requerem atenção do governo (CAPELLA, 2018, p. 10). Em última análise, também é possível afirmar que os estudos desenvolvidos sobre a fase de formação de agendas correspondem a uma investigação do poder político. Segundo Capella (2018, p. 10),

> O exercício do poder envolvido no processo de definição da agenda tem sido estudado há algumas décadas, (...) e tem implicações para o processo democrático porque envolve o estabelecimento de entendimentos sobre os problemas públicos, estruturando o debate em torno dessas questões, definindo seu tratamento e encaminhamento para a tomada de decisão pelo sistema político (CAPELLA, 2018, p. 10).

Dito isso, pode-se dizer que o processo de *agenda-setting* para a temática de proteção de dados se mostra interessante. Conforme mostrado pelo capítulo 1 deste trabalho, a temática não se mostrou interessante para se tornar um centro de debates no Brasil em primeiro momento, uma vez que não houveram movimentações relevantes na consulta pública de um anteprojeto de lei realizada em 2010.

Três anos depois, porém, após a comunidade global se ver diante dos escândalos de espionagens, inclusive contra o governo brasileiro, feitas pela National Secutity Agency (NSA), a discussão começa a acelerar e tomar forma. Esta possivelmente não é a única justificativa que leva o debate da proteção de dados ao crescimento no Brasil, mas o cenário auxilia na posterior aprovação do Marco Civil da Internet em 2014 (Lei nº 12.965), que cria um microssistema de proteção de dados pessoais aplicável ao setor da Internet, e a dar relevância a tramitação do Projeto de Lei 4060/2012, escrito pelo ex-deputado federal, Milton Monti, em 2012, que cria um arcabouço para proteção dos dados pessoais no país.

Isso mostra que, como afirmam Elder e Cobb (1984, p. 115), os problemas não são os dados aos atores, mas definidos por eles. Em outras palavras, questões públicas são construções sociais e, portanto, envolvem ideias, interpretações e valores. Normalmente, a inclusão na agenda de uma questão irá desencadear e justificar a intervenção pública legítima sob a forma de uma decisão das autoridades públicas (SARAVIA, 2018, p.134). Portanto, a relevância dessa etapa decorre do fato de apresentar conteúdos relacionados ao governo, bem como à intervenção de atores sociais e políticos, sejam eles visíveis ou ocultos (SOUZA, 2006, p. 30).

Inversamente, durante a fase de formulação de políticas de pesquisa, foram observadas disputas políticas sobre preferências e prioridades, assim como sobre a maneira como os recursos são alocados e os participantes envolvidos. Aqui, o processo ocorre para definir posteriormente os princípios e regras para o delineamento das ações. Por este motivo, neste trabalho, houve a necessidade de discutir a tramitação que estabeleceu a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), focando na demonstração das bases das relações entre o governo brasileiro e autoridades da União Europeia, as quais irão nortear o processo de incorporação de componentes e conceitos da normativa europeia de proteção de dados na LGPD.

No entanto, a crítica à abordagem das políticas públicas como um ciclo baseia-se no fato de que a descrição dessa etapa e de todo o processo é sequencial e ordenada, pressupondo que todas as alternativas sejam cuidadosamente discutidas para o alcance dos objetivos. Assim, de acordo com Hill (1993, p. 07), os pesquisadores podem pensar que esta etapa é um processo racional em sua essência, tendo por seu fundamento o desenho clássico de análise de políticas, que vai desde a formulação do problema e a avaliação de alternativas até a implementação. Os conflitos e disputas mencionados acima podem ser admitidos, mas acredita-se que eles conduzam a efeitos estáveis e determinísticos e não interferirão na consistência da operação do processo. O problema, então, é tratado como técnico, o clima como consensual e o processo pode ser controlado.

Ao contrário do que se possa assumir, a formulação de políticas pode ser considerada uma atividade política inevitável, na qual as ideias e os interesses de vários atores estão presentes em vários estágios. Nesse caso, a implementação torna-se uma atividade problemática, ao invés de algo dado como certo como no modelo racional: a política é vista como barganha, o meio ambiente é visto como conflito e o próprio processo tem sua diversidade e suas limitações (SARAVIA, 2018, p. 134).

Com relação à lei brasileira de proteção de dados, o caminho percorrido até a sua aprovação não se mostrou diferente destas observações. De 2012 a 2018, o projeto sofreu com arquivamentos e desarquivamentos, e mesmo que já tenha sido transformado em Lei Ordinária, emendas à normativa continuam ocorrendo, evidenciando a complexidade e a interatividade do processo político.

3.4.2 União Europeia como ator no *policy transfer*

O objetivo maior deste trabalho está muito mais relacionado aos processos políticos decisórios do Governo Brasileiro e as suas estruturas institucionais pertinentes para o processo de transferência da política de proteção de dados. Entretanto, dado o potencial de transferência com caráter multinível da União Europeia, instituição de origem da política transferida aqui estudada, é interessante tecer algumas reflexões, ainda que breves, sobre a sua condição como ator.

Shapiro (1992 *apud* DOLOWITZ; MARSH, 1996, p. 348) considera a União Europeia como um ator supranacional importante para os estudos de processos de

transferência, até mesmo de modo coercitivo, pois sua estrutura obriga a realização da transferência de políticas aos países membros. Assim, o autor mostra, ao longo da sua argumentação, como a União Europeia tem funcionado como uma instituição “impulsionadora de políticas”, usando seu poder para emitir diretivas e regulamentos e forçar os governos nacionais a adotarem tais normativas[20]. Para entender este *status* de ator que a União Europeia pode carregar, entretanto, é necessário voltar atenção para a emergência das suas estruturas distintas de governança, isto é, das instituições internas associadas à resolução de problemas políticos que se desenvolveram após a integração europeia.

Dentro da estrutura de decisão política do bloco, quatro instituições se mostram importantes para a condução do processo legislativo ordinário, sendo elas órgãos legislativos ou não: a Comissão Europeia, o Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia e o Conselho Europeu. De um modo geral, a Comissão Europeia é responsável pela elaboração de propostas de novas legislações europeias e pela implementação das decisões do Parlamento (UNIÃO EUROPEIA, s.d.). O Parlamento Europeu, por sua vez, é a instituição com poder legislativo, além de ser responsável pela aprovação do orçamento anual do bloco em conjunto com o Conselho da União Europeia (UNIÃO EUROPEIA, s.d.), este que convoca os ministros dos governos nacionais para discutir, revisar e aprovar legislações, bem como coordenar políticas em nome dos respectivos governos sobre as medidas adotadas nas reuniões. Por fim, o Conselho Europeu define as orientações e prioridades políticas gerais da União Europeia. Para tanto, reúne Chefes de Estado e de Governo dos Estados-Membros para definir a agenda política do grupo (UNIÃO EUROPEIA, s.d.).

De acordo com a concepção deste sistema, as legislações da União Europeia devem ser aprovadas em conjunto pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho da União Europeia. No entanto, antes de propor novas iniciativas, o comitê avalia as possíveis consequências econômicas, sociais e ambientais por meio de avaliações de impacto, que revelam os prós e os contras das opções estratégicas (UNIÃO

[20] Esse fenômeno pode estar relacionado ao processo de institucionalização de regras europeias formais e informais no âmbito doméstico dos países do bloco, denominado europeização. Em linhas gerais, como Olsen (2002) observa, o termo "europeização" é utilizado para compreender fenômenos que são vistos como uma consequência da integração europeia. A europeização, portanto, inclui regras, procedimentos, paradigmas políticos, estilos políticos, crenças e processos de construção, disseminação e institucionalização de normas que são primeiramente definidas e consolidadas no processo político da União Europeia. Posteriormente, os elementos são incorporados na lógica do discurso, das estruturas políticas e das políticas públicas de cada país pertencente ao bloco.

EUROPEIA, s.d.). Além de obter consultoria especializada em questões técnicas, a agência também consulta as partes relevantes, como organizações não governamentais, entidades locais e representantes da sociedade civil e do setor empresarial. Portanto, a Comissão garante que as propostas legislativas atendam às necessidades das principais partes interessadas.

Para a criação de uma lei europeia de proteção de dados, a Comissão iniciou um processo que envolveu uma série de consultas a especialistas, além de uma profunda análise sobre como as práticas no setor da informação podem ser manipuladas para escapar de possíveis regulamentações. A consulta começou em 2009 e, após três anos de estudos, o órgão publicou um texto de proposta em 2012.

No final desta fase, o Parlamento Europeu e o Conselho irão rever as propostas da Comissão e propor alterações. Se o Conselho e o Parlamento discordarem da emenda, terá lugar uma segunda leitura, período em que as duas instituições poderão propor novas alterações. No caso aqui apresentado, o Parlamento adotou um texto de compromisso, com base em quase 4.000 propostas de alterações[21]. O Conselho da União Europeia, então, publicou a sua proposta de redação para o GDPR em 2015, para iniciar negociações com o Parlamento Europeu. Com ambas as instituições acordando nas alterações, em dezembro do mesmo ano, o Parlamento e o Conselho chegaram a uma redação final do GDPR, sendo então adotado oficialmente em maio de 2016, e aplicável desde maio de 2018.

A partir deste *overview,* pode-se dizer que o processo político é caracterizado por um alto grau de institucionalização, permitindo que estes atores com autoridade supranacional transfiram políticas verticalmente por meio da aplicação de regras ou arranjos institucionais para outros níveis inferiores – no caso, os governos nacionais. Este modelo hierárquico utiliza uma série de mecanismos coercitivos cujas fontes são tratados, a legislação europeia, e os poderes delegados a instituições supranacionais, como as aqui mencionadas (BULMER; PADGETT, 2004, p. 108). Também pode ser observado como o Conselho de Ministros e a Comissão desempenham um papel fundamental no processo de transferência do regulamento de proteção de dados, transformando e implementando políticas europeias vinculativas e atuando como unidades subordinadas do sistema comum acordado.

[21] Ver SLOOT; HOOFNAGLE; BORGESIUS, 2019.

No caso do General Data Protection Regulation (GDPR), cabe também observar que a União Europeia não se apresenta como um ator importante apenas para os seus processos internos de transferência da política. O impacto extraterritorial do regulamento é aparente, uma vez que países em todo o mundo estão cada vez mais adotando padrões semelhantes definidos pelo GDPR em suas legislações nacionais (HU, 2019, p. 09). Isso não significa que o GDPR seja implementado em países fora do Espaço Econômico Europeu (EEE), mas que regulamentos semelhantes ao GDPR foram adotados por regiões fora da União Europeia. A Argentina, por exemplo, reformou e ajustou seu sistema de proteção de dados de acordo com os novos regulamentos do grupo Europeu. Outros países como Coreia do Sul, Colômbia e Bermudas estão aprovando suas legislações domésticas, que também incluem padrões europeus de proteção de dados. O Japão também adotou regras que refletem o GDPR (SCOTT *et al*, 2018).

Este regulamento visa principalmente a proteção de dados dos residentes da União Europeia. No entanto, como o GDPR se aplica a todas as organizações que mantêm e processam dados pessoais de cidadãos, independentemente de sua localização geográfica, o regulamento afeta organizações e empresas em todo o mundo (UNIÃO EUROPEIA, 2018). Portanto, qualquer organização que lida com o processamento de dados de residentes da União Europeia deve cumprir os requisitos do GDPR. O surgimento dessa proliferação política de padrões de proteção de dados para outras partes do mundo destaca as características do bloco como um ator político poderoso, que pode promover ou forçar países não pertencentes ao bloco a se alinharem a normativa (HU, 2019, p. 10).

Este impacto estende-se às negociações relativas à transferência de dados pessoais para países terceiros ou organizações internacionais, uma vez que a União Europeia agora exige que outros países adotem regras de proteção de dados através de decisões de adequação. A decisão de adequação é baseada no Art. 45 do GDPR e determina se o país ou organização, por meio de sua legislação nacional ou compromissos internacionais, oferece um nível de proteção de dados pessoais semelhante ao da União Europeia para que a transferência possa ser feita (UNIÃO EUROPEIA, 2018). Para economias avançadas, tais mudanças regulatórias são geralmente controláveis, mas devido a encargos administrativos e custos de conformidade, esse processo se torna difícil nas economias em desenvolvimento (HU, 2019, p. 10). Este tipo de ação da União Europeia pode ser visto como um

meio coercitivo de exercer influência no exterior. Além disso, o bloco é considerado um criador de regras global, uma vez que externalizou as suas regras fora das suas fronteiras.

De fato, o exposto até aqui pode mostrar uma força de análise do papel de agência exercido pela União Europeia nos processos de transferência e difusão de políticas, especialmente no caso do GDPR[22]. Contudo, a diversidade de modelos de *policy making*[23] e de seus sistemas institucionais que participam do seu processo político combinam para o bloco o papel de arena para a interação de grupos concorrentes na tomada de decisões legislativas. Aqui, portanto, as instituições da União Europeia abriram um campo multifacetado para a interação entre as administrações públicas dos Estados-Membros e os órgãos políticos do bloco (LARSSON; TRONDAL, 2005, p. 05). Neste contexto, uma questão sobre o papel da União Europeia é o seu duplo papel como ator e arena em um ambiente multinível.

De acordo com Bulmer e Padgett (2004, p. 110), o *status* de arena que pode ser conferido ao bloco advém da existência de um unilateralismo facilitado, caracterizado como uma segunda forma de governança que se difere do modelo hierárquico discutido no início desta subseção. Aqui, a soberania ainda pertence à esfera nacional, mas sob a facilitação das instituições da União Europeia, a interação entre os formuladores de políticas nacionais se sobrepõe à essa soberania. O unilateralismo, por sua vez, diz respeito a inexistência de um requisito claro para a adoção de um modelo único europeu. Em vez de mecanismos de conformidade hierárquica, o unilateralismo facilitado usa regras suaves ou flexíveis para persuadir os Estados-membros a reavaliarem suas práticas políticas. Sob a forma de promoção do unilateralismo, as transferências de políticas são realizadas horizontalmente entre os países por meio de um processo de difusão. Neste processo a União Europeia serve apenas como uma arena facilitadora (BULMER; PADGETT, 2004, p. 110).

Diz-se que essa forma de governança tem um grau de institucionalização mais fraco, possui menor potencial de transferência do que o modelo hierárquico e raramente pode ser transferida de forma emulativa. No entanto, pode haver uma gama de influência mútua entre os Estados-Membros. Ao incorporar metas e diretrizes em tratados e procedimentos, os atores estatais serão capazes de

[22] Neste trabalho, a União Europeia será interpretada como um ator no processo de transferência.
[23] Ver PETERSON; BOMBERG, 1999.

maximizar a implementação de políticas internas de acordo com as melhores práticas de outros Estados-Membros (BULMER; PADGETT, 2004, p. 110).

3.5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Partindo das considerações e reflexões teóricas do campo de transferência de políticas trazidas pelas seções anteriores, a seção a seguir se ocupa da discussão a respeito dos procedimentos metodológicos adotados para operacionalização da presente pesquisa.

Em primeiro lugar, é essencial apontar que o método central aqui adotado é o qualitativo. A justificativa para tal adoção pode ser sustentada quando se observa que os próprios estudos de transferência de políticas públicas se ocupam a um nível meso (VOETGLE, 2014, p. 31): as investigações se concentram em análises de processos de uma forma individual e mais específica. Assim, para que sejam estudadas e enfatizadas as causas, fatores influentes e características de uma determinada importação ou exportação de política, é necessário fazer o uso de um método que não seja expresso apenas de forma estatística ou numérica.

É necessário, antes, compreender que as pesquisas que compõem o campo da transferência de políticas apresentam fragilidades metodológicas, uma vez que a área de transferência e difusão de políticas é composta por teorias de médio alcance, ou seja, dedicadas à elaboração de discussões meramente conceituais, bem como voltadas à metodologia de um modo geral, não oferecendo delimitações metodológicas (SILVA; KAUCHAKJE, 2012, p. 02). Isso não quer dizer que se deva rejeitar uma construção teórica ou metodológica, uma vez que ela pode ajudar a entender o objeto de pesquisa; ao invés disso, deve-se ter um cuidado relacionado ao campo da prática científica, bem como do produtor de conhecimento e do seu objeto de estudo, este que deve ser trabalhado levando em consideração diferentes métodos (BOURDIEU; CHAMBREDON; PASSERON, 1999). Portanto, é impossível pensar que há um método isoladamente adequado para um objeto que não requer o complemento de outros, existindo então a necessidade de lastrear os estudos que mobilizam as teorias de transferência com procedimentos metodológicos próprios. Por sua vez, o desenho da pesquisa será um estudo de caso, com investigação de ocorrência de um processo de transferência do General Data Protection Regulation

(GDPR) da União Europeia para o Brasil, fazendo-se uma aplicação do modelo de análise de Dolowitz e de Marsh (1996; 2000).

Tal argumentação pode também ser ancorada no pensamento de Cardoso (1971), que busca compreender a importância do método como ferramenta de pesquisa construída com rigor e autonomia. Há, aqui, uma necessidade de sistematização do conhecimento científico, determinado por procedimentos normativos para a coleta e tipificação de dados. No processo de análise de políticas públicas, essa observação torna-se mais efetiva posto que a trajetória de sua formulação e implementação não é um processo linear, mas uma unidade contraditória, na qual não há um ponto de partida claramente definido (RUA, 2014, p. 33). Desta forma, o arcabouço metodológico se torna importante para fins de organização dos estudos.

Para cumprir com tal proposta, os dados foram extraídos de atas, acordos, decisões e notas técnicas emitidas pelo Governo Brasileiro, feitos com e sem a participação de autoridades da União Europeia no Brasil, pertinentes à tramitação e aprovação da lei de proteção de dados brasileira. Ao analisá-los, aplicou-se o procedimento da análise documental. Assim, o processo de transferência da lei de proteção de dados europeia para o Brasil foi reconstruído a partir de fontes primárias (registros brasileiros, legislação brasileira e legislação europeia) e por meio de entrevistas semiestruturadas com atores que participaram direta e indiretamente do processo de tramitação da lei brasileira. Os autorrelatos que se seguirão nas entrevistas se mostram importantes ao passo que podem trazer revelações relevantes, sobre como os participantes podem estar pensando ou derivam seu próprio entendimento sobre o processo de tramitação da lei brasileira. Buscou-se identificar evidências de transferência de políticas públicas a partir da análise destes documentos e das entrevistas com base em marcos conceituais da teoria da transferência de políticas.

Contudo, ancorado no pensamento de Gaston Bachelard, Vennesson (2008) acredita que, como estratégia de pesquisa, o estudo de caso deve buscar a construção de novos conhecimentos, e não deve simplesmente analisar os objetivos e preferências dos atores. A crítica sobre o procedimento pode derivar do seu pensamento de que o avanço da ciência deve ser colocado em confronto com os obstáculos epistemológicos do processo de cognição - ou seja, a afirmação da existência de um progresso científico está relacionada com o que os cientistas NÃO

devem se basear ao tentar construir o conhecimento científico: a sujeição da pesquisa e do conhecimento somente ao que se é visível, ao que se manifesta de imediato (BACHELARD, 1971). Portanto, antes disso, é necessário realizar um estudo mais aprofundado dos diferentes fatores que afetam os resultados, como o que acontece com a utilização do *process tracing* na presente pesquisa como ferramenta metodológica.

Se usando deste instrumento durante a análise, o *process tracing* é entendido como um procedimento para identificar as etapas de um processo causal que leva ao resultado de uma determinada variável dependente de um caso particular em um contexto histórico particular (GEORGE; BENNET, 2005, p. 176). Ao usá-lo, os pesquisadores desfrutam de uma nova maneira de aprender e avaliar as preferências e opiniões dos atores, seus objetivos e valores, bem como as circunstâncias específicas da situação que enfrentam no contexto da análise (VENNESSON, 2008).

Por meio desse mecanismo, o *process tracing* pode compreender que o fenômeno político a ser analisado não é linear, mas constante. Dessa forma, não se limita a analisar o objeto de pesquisa em uma única perspectiva, mas também possibilita ao pesquisador explorar o "o que" e o "como", e oferece novas possibilidades analíticas, enfatizando a causalidade e a inferência (VENNESSON, 2008).

Segundo Vennesson (2008, *apud* HENRIQUES *et al*, 2015, p. 17), o *process tracing* é

> (1) *focado,* uma vez que trabalha apenas com um número limitado de aspectos de determinado fenômeno - e isso deve ficar muito claro ao longo da pesquisa; (2) *estruturado,* considerando que o pesquisador "desenvolve uma explicação analítica baseado em um quadro teórico identificado no desenho da pesquisa"; e (3) *objetivo,* já que seu alvo é a explicação de um caminho causal que levou a um determinado resultado (VANNESSON, 2008 *apud* HENRIQUES *et al*, 2015, p. 17).

Portanto, a ferramenta ajuda a descobrir a existência de relações de causalidade, explicando o modo como elas podem estar interagindo.

Embora o *process tracing* tenha realizado muitas contribuições para a área científica, é necessário esclarecer as limitações que o modelo de análise carrega. A primeira delas é que se pode dizer que a ferramenta não consegue superar as duas principais críticas levantadas pelos proponentes das tradições quantitativas:

capacidade de estimativa, que leva a construção de inferências causais para estabelecer capacidade de generalização (KING; KEOHANE; VERBA, 1994) e o viés de seleção em estudos de pequeno N (COLLIER; MAHONEY, 2011 *apud* LIMA, 2017, p. 135).

Outra limitação aborda as fontes empíricas. Qualquer estudo de caso é derivado de fontes empíricas, dependendo, assim, da sua existência e acessibilidade. No caso do *process tracing*, para garantir o rigor científico e metodológico da pesquisa, é necessário atingir um alto grau de precisão e confiança no processo de análise e eventos. Portanto, as fontes coletadas devem ser confiáveis e seus conteúdos devem ser cuidadosamente analisados (VANNESSON, 2008 *apud* HENRIQUES *et al*, 2015, p. 17).

Posto isso, o caminho metodológico desta dissertação se divide em três etapas. A primeira relaciona-se à análise de contextos e das primeiras discussões que levaram a construção e posterior apresentação de proposta da lei ao Congresso Nacional com o Projeto de Lei n. 4.060/2012, o primeiro projeto de lei brasileira de proteção de dados. Este período cobre os anos de 2012 a 2014. Este primeiro momento se ampara na coleta de dados primários e secundários para entender o início do processo de formulação da política. Para tanto, será realizado pesquisa bibliográfica (entre livros e periódicos acadêmicos) e análise da justificativa do referido Projeto de Lei, bem como do seu histórico de pareceres e entrevistas com atores pertinentes ao período em questão.

O segundo momento, por sua vez, foca no processo de tramitação da lei no Congresso Nacional, de 2014 a 2018. Esta etapa se sustenta em revisão da literatura acadêmica sobre o tema e em reconstrução da tramitação da política a partir dos documentos da matéria, bem como da compilação de entrevistas com atores envolvidos direta e indiretamente no andamento do processo legislativo.

Nesta etapa, identificam-se as principais variáveis de interferência na trajetória do projeto, dando atenção às mudanças provocadas pela incorporação de componentes e conceitos da normativa europeia de proteção de dados, após encontro de autoridades do Ministério Público Federal e de membros da Comissão de Transferência e Proteção de Dados da União Europeia. Para tanto, será realizado estudo da Nota Técnica emitida na mesma reunião, com sugestões de alterações na redação brasileira, entregue ao ex-senador Ricardo Ferraço, relator da proposta na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado.

A terceira etapa propõe realizar análise comparativa entre as redações das leis brasileira e europeia de proteção de dados. Para isso, investiga-se a Lei n. 13.709/2018, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), e o General Data Protection Regulation (GDPR), com foco em suas decisões normativas. Com o referido procedimento metodológico, será possível compilar os resultados descobertos com o objetivo de encontrar evidências da transferência da política de proteção de dados de acordo com o modelo de análise proposto por Marsh e Dolowitz (1996).

Em relação às entrevistas, a relação de entrevistados se encontra no Quadro 2 abaixo:

QUADRO 3 - RELAÇÃO DE ENTREVISTADOS POR NOME E OCUPAÇÃO.

Entrevistado	**Ocupação**
Danilo Doneda	Advogado, Professor, PhD em direito civil e Conselheiro do Conselho Nacional de Proteção de Dados
Milton Monti	Ex-Deputado Federal por São Paulo e autor do Projeto de Lei n. 4.060/2012.

Fonte: Autoria própria (2020).

O mapeamento se deu com busca, inicialmente, de autoridades que haviam participado dos encontros para adequação e convergência de componentes da Lei de Proteção de Dados brasileira ao GDPR, ocorridos em 2018. Foram mapeados sete nomes e, destes, foi entrevistado um especialista em proteção de dados (Prof. Dr. Danilo Doneda).

Na sequência, foram identificados os congressistas, bem como representantes da sociedade civil e especialistas envolvidos na tramitação da lei brasileira. Dentre os nomes, obteve-se êxito em entrevistar o Sr. Milton Monti, ex-Deputado Federal e autor do Projeto de Lei n. 4.060/2012.

4.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO

O primeiro momento deste capítulo propôs um debate conceitual sobre a política pública, o impacto da globalização em seus estudos e o seu caráter multidisciplinar. Com isso, fez-se uma aproximação da área com os estudos de Relações Internacionais e a sua relação com o surgimento da vertente de análise de processos de difusão e transferência de políticas. O estabelecimento dessa combinação deriva do esforço em fazer com que conceitos como o de transferência de políticas ajude a problematizar a divisão entre o nível doméstico, frequentemente estudado pelas Políticas Públicas, e o internacional.

Por sua vez, o segundo momento do capítulo se ocupou em elaborar um panorama dos estudos de transferência, além de estabelecer algumas de suas delimitações conceituais. No entanto, também foram levantadas as críticas a este campo de estudo, que dizem respeito às suas fronteiras de análise, à tendência ao debate da racionalidade do ator e à delimitação do domínio da transferência de políticas.

Após, foi apresentado o modelo de análise de *policy transfer* a ser empregado na dissertação, proposto por Dolowitz e Marsh (1996, 2000), bem como as suas limitações teóricas para o estudo de transferências de políticas. Por fim, foram apresentados os procedimentos metodológicos a serem percorridos no capítulo posterior sobre os resultados da pesquisa.

4. TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS DE PROTEÇÃO DE DADOS: O CASO DA LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS DO BRASIL

A fim de mapear o processo conducente à transferência do regulamento europeu e à aprovação da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), o que propiciou relevante mudança institucional, decidiu-se por organizar as atividades de forma regular e em uma linha do tempo, considerando os diferentes planos de contexto e suas interações.

A seguir, a primeira seção é dedicada a análise de contextos e das primeiras discussões que levaram a construção e posterior apresentação de proposta da lei ao Congresso Nacional com o Projeto de Lei n. 4.060/2012. Este período cobre os anos de 2012 a 2014. O segundo momento deste capítulo, por sua vez, foca no processo de tramitação da lei no Congresso Nacional, de 2014 a 2018. Aqui, identificam-se as principais variáveis de interferência na trajetória do projeto. A terceira etapa, por fim, realiza análise comparativa entre as redações das leis brasileira e europeia de proteção de dados. Por fim, com base no que será exposto, foram compilados resultados das evidências da transferência da política de proteção de dados de acordo com o quadro-modelo de análise proposto por Marsh e Dolowitz (2000).

4.1 ANÁLISE CONTEXTUAL E PRIMEIRAS DISCUSSÕES DA LEI: DE 2012 A 2014

Embora o processo padrão de montagem da agenda e formulação de uma política seja iniciada, determinar exatamente a sua gênese pode ser uma empreitada inerentemente dificultosa, especialmente no estudo de caso em questão. Sendo a regulamentação de proteção de dados uma temática relativamente nova no Brasil[24], o *start* do processo de formulação da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e da *policy transfer* pode se mesclar com o início das discussões sobre o assunto de forma geral.

Posto isso, é necessário frisar que a intenção da presente seção não é a de mapear o surgimento da discussão de proteção de dados *per se*, haja vista que tal exercício já foi brevemente realizado no primeiro capítulo da dissertação, mas o de analisar as discussões imediatamente anteriores e o contexto para a construção e

[24] Comparado ao tempo de discussões sobre a proteção de dados promovidas pela União Europeia.

posterior apresentação do Projeto de Lei n. 4.060/2012 no Congresso Nacional, o primeiro projeto de lei brasileira de proteção de dados. Além de trazer mais objetividade aos resultados obtidos, esse processo auxiliará a identificar alguns dos principais aspectos iniciais do processo de transferência de políticas públicas, baseando-se no quadro conceitual de Dolowitz e Marsh (1996, 2000).

Para dar início a análise proposta, é necessário se voltar para a justificativa do Projeto de Lei n. 4.060, proposto pelo então Deputado Federal no ano de 2012, Sr. Milton Monti[25]. De acordo com a matéria legislativa, as primeiras considerações de sua parte feitas a respeito de um processo de formulação de uma lei de proteção de dados se deram após sua participação no V Congresso Brasileiro da Indústria da Comunicação, ocorrido em maio de 2012. O evento foi promovido pela Associação Brasileira das Agências de Publicidade (ABAP) e pelo Fórum Permanente de Comunicação (FORCOM), com o objetivo de debater as principais questões que afetam o setor da comunicação junto de representantes políticos e da indústria da comunicação brasileira. Naquele momento, o ex-Deputado participou de forma especial como Presidente da Comissão que tratou do tema "Comunicação *One-to-One*: personalização *versus* privacidade", discutindo o uso de novas tecnologias e das novas técnicas de comunicação personalizada (BRASIL, 2012a, p. 07). O debate procurou entender quais os limites da personificação da comunicação pela tecnologia, além de levantar questões sobre a identificação do consumidor a partir de seus dados pessoais. Na oportunidade, também houve uma discussão aprofundada sobre as ferramentas de obtenção de dados pessoais sobre os consumidores e seus hábitos, os usos mercadológicos dessas informações e a ética e privacidade no uso da *Internet.*

Analisando os principais tópicos levantados pela Comissão do evento, depreende-se que a proteção, tratamento e compartilhamento de dados pessoais referentes a pessoa que se utiliza de produtos e serviços de empresas no país se tornam relevantes para o setor da comunicação brasileira. Desta forma, percebe-se que a temática de dados pessoais está não somente ligada a privacidade, mas também intimamente relacionada a fins econômicos e publicitários.

---

[25] É importante frisar que esta não é a primeira tentativa de inserir a temática de proteção de dados na agenda governamental, mas é a ação que dá relevância ao assunto entre sociedade, representantes políticos e setor público.

De fato, a temática pode ser consubstanciada nos elementos citados. De acordo com os resultados do relatório produzido pela International Business Machines Corporation (IBM), que investigou o impacto financeiro global de violações de dados, tais episódios causaram perdas médias de até US$ 3,8 milhões para as empresas espalhadas pelo globo, além de danos às contas dos colaboradores das corporações (IBM, 2020, p. 02). Analisando os processos abertos por violações de dados que ocorreram em mais de 500 organizações em todo o mundo, o relatório apontou que 80% dos incidentes que foram observados resultaram na exposição de informações de identificação pessoal dos clientes pela falta de tratamento adequado dos dados (IBM, 2020, p. 04). Assim, gastos elevados, uso mercadológico indiscriminado dos dados dos consumidores e a ausência de adequação ao processo de proteção destas informações poderiam levar a uma fuga de investimentos no país.

Além disso, sem um marco regulatório da temática, cada setor econômico poderia regulamentar a proteção de dados de maneiras diferentes. Isso não somente traria vulnerabilidade em relação à privacidade dos cidadãos, que podem não tomar conhecimento que seus direitos podem estar sendo violados, mas também traria insegurança ao mercado e ao país. Empresas e grupos econômicos poderiam deixar de fazer negócios no Brasil por não terem garantias de que informações relativas à empresa, aos seus funcionários e aos seus clientes seriam de fato protegidas dentro do país.

Mas, se por um lado argumenta-se em favor da segurança regulatória para a diminuição de gastos com incidentes de violações de dados, do outro, um “excesso legislativo” poderia ser visto pelas instituições privadas como uma forma de criar obstáculos ao desenvolvimento da economia digital no Brasil. A adequação a um marco regulatório exigiria tempo, pessoas e dinheiro investidos de igual forma por parte das empresas, sejam elas de diferentes portes. Como consequência, existiria um desestímulo a inovação e competitividade aos pequenos e médios empreendedores.

Com estes pontos sendo levantados, caberia, portanto, a proposição de uma regulamentação orientadora capaz de estabelecer parâmetros para tratamento de dados pessoais, além de estabelecer mecanismos que possam garantir e proteger os direitos fundamentais dos consumidores, mas que também esteja em harmonia com a livre iniciativa e a liberdade de expressão comercial. Este debate foi levantado

durante o V Congresso Brasileiro da Indústria da Comunicação[26], o que suscitou inquietações no então Deputado Federal para organizar o primeiro grupo de trabalho em prol de redigir a primeira versão do que viria a ser a Lei Geral de Proteção de Dados atualmente conhecida (MONTI, 2020).

Logicamente, esse ainda não é o momento que pode ser apontado como o início do processo de transferência da política de proteção de dados, uma vez que, até aqui, não houve contato direto entre Brasil e o processo legislativo que ocorria na União Europeia em 2012. Porém, um processo de transferência é levado em consideração, naturalmente, após uma demanda por mudança (BENSON, 2009, p. 09), o que torna o debate promovido durante o Congresso interessante para essa pesquisa. De acordo com Monti (2020), a Comissão concluiu que as situações que eram enfrentadas pelo setor da comunicação poderiam ser derivadas da falta de uma legislação específica que regulamentasse a proteção de dados, como apontado anteriormente. Com isso, é possível perceber até mesmo que o convite feito pela ABAP e pelo FORCOM ao ex-Deputado para presidir o debate do evento não é somente uma coincidência. Com a aproximação de representantes políticos, o setor da comunicação no Brasil pode facilitar o encaminhamento das demandas de tal grupo.

Além da oportunidade de organização política, as atividades parlamentares que constam na biografia do ex-Deputado Federal justificam a escolha do evento por manter o nome de Monti para a presidência da Comissão. Enquanto representante político na Câmara dos Deputados, Milton Monti constituiu como suplente a Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática – CCTCI durante os períodos de 01 de março de 2011 a 31 de janeiro de 2012, 07 de março de 2012 a 02 de fevereiro de 2013, 05 de março de 2013 a 03 de fevereiro de 2014, e 25 de fevereiro a 31 de janeiro de 2015[27]. Além disso, o então Parlamentar apresentou, no ano de 2008, a Frente Parlamentar da Comunicação Social – FreCom, que teve a finalidade, entre outras, de “estimular o amplo debate sobre a Indústria da Comunicação, que envolve a contribuição, dada à sociedade, por agências de

[26] DOTOLI, Daniel. **Abemd critica postura do governo.** Disponível em: < https://propmark.com.br/mercado/abemd-critica-postura-do-governo/>. Acesso em 10 ago. 2021.

[27] BRASIL. Câmara dos Deputados. Biografia do Ex-Deputado Federal Milton Antonio Casquel Monti. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/74787/biografia>. Acesso em 20 jul. 2021.

publicidade, fornecedores, veículos impressos ou eletrônicos e anunciantes" (BRASIL, 2008, p. 01).

A partir do que foi observado, Monti decide apresentar o primeiro texto do Projeto de Lei 4.060/2012, em 13 de junho de 2012. A matéria fora redigida após debates com especialistas e atuantes na área da comunicação que integraram um Grupo de Trabalho para a formulação da política, entre maio e junho de 2012. Dentre os destaques dados, houve a participação do comunicador e jornalista Marcelo Tás, do ator Odilon Wagner[28], do então Presidente da Associação Brasileira de Marketing de Dados (ABEMD), Efraim Kapulski, do advogado Vitor Morais de Andrade[29], e do então Diretor da Editora Abril, Fernando Costa[30] (BRASIL, 2012a, p. 07). O texto final do PL também fora aprovado por todas as 38 entidades que compuseram o V Congresso Brasileiro da Indústria da Comunicação.

Num primeiro momento, a intenção do PL não seria o de propor uma matéria já completa, mas o de alimentar o debate sobre a proteção de dados no Congresso Nacional (MONTI, 2020) a partir dos resultados expressos do painel promovido e das observações vindas das reflexões levantadas durante todo o Congresso (BRASIL, 2012, p. 07). De fato, em primeiro momento, o Projeto de Lei não se faz detalhado em suas sete páginas de conteúdo. Ademais, de acordo com Monti (2020), o poder executivo estaria formulando um Projeto de Lei de proteção de dados, mas, por alguma razão, o texto não era enviado para apreciação ao Congresso Nacional. Essa seria, portanto, uma forma de pressionar o governo brasileiro a iniciar mais rapidamente o processo de formulação da política.

Durante a apresentação da justificativa do Projeto de Lei, é clara a ideia de que quaisquer marcos regulatórios que poderiam ser posteriormente aprovados deveriam ser, de acordo com o texto, gerais e abrangentes:

> 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

[28] O ator Odilon Wagner participou como debatedor do painel "Comunicação *One-to-One*: personalização *versus* privacidade", promovido pelo V Congresso Brasileiro da Indústria da Comunicação.

[29] Vitor Morais de Andrade é advogado especialista em Direito do Consumidor, da Tecnologia, Regulatório e da Comunicação Social. Além disso, o profissional já possuía passagens pelo Governo Federal até o momento da apresentação do PL n. 4.060/2012.

[30] Fernando Costa participou como debatedor do painel "Comunicação *One-to-One*: personalização *versus* privacidade", promovido pelo V Congresso Brasileiro da Indústria da Comunicação.

> permanentes em uma área de evolução tecnológica tão rápida, (...) (BRASIL, 2012, p. 07)

Convém lembrar que o pedido por abrangência e maior generalização na legislação vai de encontro a preocupações já expressas em conciliar a privacidade do titular dos dados com o desenvolvimento e a inovação da indústria[31].

O conteúdo do projeto está dividido em três capítulos e 25 artigos no total, sendo que o primeiro artigo diz respeito as regras gerais, os princípios norteadores, as definições legais e as coberturas. Os dados pessoais são processados no território do país, mesmo que a base de dados seja armazenada no território de um país estrangeiro.

O segundo capítulo da proposta trata dos requisitos para o tratamento de dados pessoais, exigindo que os responsáveis pelo tratamento de dados tomem medidas técnicas proporcionais para minimizar o risco de acesso não autorizado ou perda de titulares dos dados. No processamento de dados pessoais, deve ser dada a devida consideração à lealdade e integridade e ao cumprimento dos legítimos interesses do titular.

No que diz respeito aos dados sensíveis - definidos no texto como dados relativos à origem social e étnica, informação genética e outros aspectos pessoais - o tratamento dessas informações em bases de dados públicas ou privadas só pode ser feito com a autorização prévia do titular.

O terceiro e último capítulo enumera os direitos dos titulares dos dados de solicitarem o bloqueio do processamento das suas informações pessoais a qualquer momento, bem como os seus amplos direitos de acesso às políticas de privacidade dos responsáveis pelo tratamento dos dados. No terceiro título do mesmo capítulo, trata-se da supervisão e proteção de sanções, e estipula penalidades e sanções pelo descumprimento de dispositivos legais. Além disso, essa disposição prevê a possibilidade de as agências representativas das entidades do setor constituírem um comitê de autorregulação sobre o assunto.

A partir da formação do Grupo de Trabalho, é perceptível a existência de uma inclinação a um processo de transferência de políticas. Segundo Monti (2020), na época, esse grupo levou ao então Deputado pontos que estavam sendo discutidos no bloco europeu para que o PL brasileiro fosse redigido, uma vez que as

---

[31] DOTOLI, Daniel. **Abemd critica postura do governo.** Disponível em: <https://propmark.com.br/mercado/abemd-critica-postura-do-governo/>. Acesso em 10 ago. 2021.

observações poderiam ser pertinentes para que tivessem a visão daquilo que já estava sendo discutido em matéria de proteção de dados no mundo.

Por um lado, a menção ao processo legislativo europeu talvez não seja uma informação que possua força suficiente para afirmar que este seria um *start* para o procedimento de transferência. Ainda que Marsh e Dolowitz (2000, p. 09) considerem depoimentos verbais como sendo uma forma de evidência, não existem outras comprovações que sustentem um contato direto entre o governo brasileiro e a União Europeia. O texto do Projeto de Lei n. 4060/2012 poderia ser considerado uma evidência, ainda que possua um texto tímido em comparação com o *draft* do GDPR lançado pela União Europeia em 2012. Porém, essa afirmação poderia ser altamente questionável, uma vez que os elementos básicos presentes em uma formulação de uma lei de proteção de dados também são fruto de um longo processo de construção de um consenso transnacional acerca dos princípios básicos que regem essas regulamentações (MENDES; SCHERTEL; BIONI, 2019, p. 09) e não especificamente de um processo de transferência.

Por outro lado, Bennett (1997, p. 214) desenvolve um relato de como substanciar a transferência avaliando se pode ser demonstrado que fatores domésticos peculiares não são independentemente responsáveis pela adoção de políticas, que os formuladores de políticas estão cientes das políticas em outros lugares do mundo e que as evidências de outros Estados e organizações são utilizadas no debate de política doméstica – o que parece acontecer aqui, no caso da proposta de lei de proteção de dados. Assim, se torna interessante levantar questionamentos acerca da escolha por uma primeira observação do processo legislativo europeu.

De acordo com Monti (2020), além de analisar as discussões do bloco supranacional, também foi considerado um estudo da Lei de proteção de dados dos Estados Unidos, que seguem uma abordagem departamental para proteger os dados dos cidadãos dos Estados Unidos – ou seja, o país combina legislação estadual e regulamentos administrativos com diretrizes autorregulatórias para setores específicos. As medidas de proteção à privacidade são direcionadas e existem em inúmeros documentos legislativos e precedentes. Esses regulamentos

se aplicam a setores específicos, como saúde, educação, comunicações e serviços financeiros ou, em termos de coleta de dados *online*, para menores de idade[32].

A legislação mais famosa é a California Consumer Privacy Act (CCPA), que cria novos direitos para os consumidores, que agora podem controlar melhor suas informações. Além disso, Nevada, Massachusetts e Minnesota têm outras leis com o mesmo propósito. Em julho, Nova York também aprovou uma lei, a New York Stop Hacks and Improve Electronic Data Security Act, semelhante à lei da Califórnia, que exige que as empresas aumentem a transparência e tomem cuidado extra ao lidar com dados pessoais.

Porém, ainda não existe uma legislação federal abrangente que garanta a privacidade; em vez disso, a legislação em nível federal protege somente os dados em contextos específicos do setor público. Dessa forma, ao procurar por uma abordagem legislativa mais ampla e coesa, o modelo dos Estados Unidos se mostrou menos interessante para o estudo do grupo de trabalho, em comparação com a então proposta de regulamentação sendo redigida em 2012 pela União Europeia (MONTI, 2020).

Ademais, o movimento que gerou o primeiro *draft* da lei brasileira também se assemelha mais com o processo ocorrido na Europa do que nos Estados Unidos. De acordo com Boyne (2018, p. 343), os europeus reservam sua maior preocupação em adequação para as empresas e grupos econômicos, enquanto os norte-americanos possuem receio da invasão à privacidade do cidadão pelo seu próprio governo e de outros Estados. Essa diferença pode ser observada, por exemplo, no fato de que, enquanto os Estados europeus dependem de agências de proteção de dados para monitorar o comportamento corporativo, a principal autoridade reguladora dos Estados Unidos, a Federal Trade Comission (FTC), depende principalmente de decretos de consentimento e instrumentos regulatórios para moldar o comportamento das empresas (BOYNE, 2018, p. 343).

De fato, durante o processo de harmonização legislativa que resultou no GDPR, a União Europeia observou que violações de dados podem não somente atingir o próprio funcionamento das democracias, as liberdades e os valores do

[32] ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Protecting your privacy. Disponível em: <https://www.usa.gov/privacy>. Acesso em 21 jul. 2021.

bloco, como também as economias e o avanço para o mercado digital[33]. Este fenômeno é perceptível a partir da inserção de novos agentes e espaços que influenciam o sistema internacional, e da percepção de novos temas ligados a segurança a partir do fim da década de 1980, dentre eles a economia e o espaço cibernético (BUZAN; HANSEN, 2010). Tal preocupação com o setor econômico é facilmente entendida: há uma crescente preocupação entre os cidadãos em terem seus dados pessoais e financeiros perdidos ou roubados, ao passo que as organizações e os governos passam a realocar seus recursos para o custeio de atividades de prevenção e combate ao cibercrime que visam a violação de dados[34]. Estes fatores não incluem somente danos à integridade ou disponibilidade de dados financeiros e pessoais, como também impactam na reputação e confiabilidade das organizações com relação ao processamento e armazenamento de dados dos cidadãos.

Pode-se dizer, portanto, que a LGPD e o GDPR direcionam suas preocupações em relação a proteção e tratamento de dados dos indivíduos a um mesmo público: o setor econômico. Essa semelhança, além de ser apontada como uma convergência de ideias entre ambos os regulamentos, é implicitamente um motivo que leva o Brasil a observar com mais atenção o processo legislativo europeu. Desta forma, pode-se ter, inicialmente, não um elemento capaz de propor uma *hard transfer* que Dolowitz (2003) considera como sendo instrumentos de política, instituições e programas entre governos, mas uma forma mais suave de realizar o procedimento. Aqui, esse elemento de *soft transfer* seria uma transferência de ideias, elementos de política que circulam livremente entre atores em condições de maior globalização (STONE, 2004). Logicamente, esse não é o único elemento sendo transferido, e a sua existência não anula as que se seguirão elucidadas nessa dissertação; para Stone (2010, p. 270), as duas formas de transferência coexistem e podem se complementar.

Ainda que exista solidez no modelo legislativo utilizado pelos Estados Unidos, fazer a revisão de todos os marcos regulatórios norte-americanos também demandaria tempo, um fator relativamente escasso para o Brasil já no ano de 2012.

---

[33] "(...) As ciberatividades maliciosas ameaçam não apenas as nossas economias e o avanço para o mercado único digital, como também o próprio funcionamento das democracias, as liberdades e os valores que defendemos. (...)" (EUROPEAN COMMISSION, 2017).

[34] RSA. The Dark Side of Customer Data. Disponível em: <https://www.rsa.com/enus/company/news/the-dark-side-of-customer-data>. Acesso em: 18 set. 2019.

Além das pressões do setor de comunicação por adequar a temática de proteção de dados, o governo ainda precisou lidar com o fato de que o país poderia estar "ficando para trás" em relação a uma parcela do sistema internacional. Naquele ano, mais de 70 países já possuíam legislação de proteção de dados aprovada ou com processo legislativo em andamento[35], e tal distância regulatória é vista como um problema se interpretada como um sinal de atraso. Segundo Bennett (1991, p. 43), não debater determinada questão pública que está em foco no sistema internacional pode gerar aos países um constrangimento por conta de possíveis desatualizações regulatórias.

Em relação ao regulamento europeu de proteção de dados, Bennett ainda argumenta que as pressões gerais para a conformidade aumentaram à medida que mais e mais países aderiram ao "clube de proteção de dados". Há uma percepção cada vez maior de que a proteção adequada da privacidade é uma condição necessária para se estar na "rodovia global da informação" (BENNETT, 1997, p. 112).

As motivações comerciais para alguns países têm sido significativas, mas também há uma preocupação psicológica por pertencer a uma minoria, uma vez que a privacidade e a proteção de dados são cada vez mais vistas como requisitos processuais de um Estado democrático moderno. A lei europeia, portanto, não seria apenas um instrumento de pressão e interdependência econômica, mas é também uma estrutura legal para que outros países a emulem ou se inspirem, representando o consenso internacional mais moderno sobre o conteúdo desejável dos direitos de proteção de dados (BENNETT, 1997, p. 112). Assim, o GDPR, até mesmo enquanto um *draft* no ano de 2012, foi e continua sendo um modelo valioso para países que não possuíam ou que não possuem leis de proteção de dados – como foi para o caso do Brasil.

Voltando a tramitação do PL 4.060/2012, após sua publicação no Diário da Câmara dos Deputados, observa-se que o seu andamento na casa legislativa foi feito de maneira lenta. Entre junho de 2012 e agosto de 2013, o Projeto somente fora enviado à Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) e apensado ao PL 3558/2012, que dispunha sobre a utilização de sistemas

[35] United Nations Conference on Trade and Development - UNCTAD. **Data Protection and Privacy Legislation Worldwide**. Disponível em: <https://unctad.org/page/data-protection-and-privacy-legislation-worldwide>. Acesso em 01 ago. 2021.

biométricos e a proteção de dados pessoais extraídos pelos mesmos (BRASIL, 2012b). Contudo, houve a desapensação dos Projetos posteriormente, além do arquivamento do PL 3558. A partir de agosto de 2013, porém, as movimentações voltaram a ocorrer na Câmara dos Deputados.

De acordo com Monti (2020), outra de suas motivações que o levaram a redigir o Projeto de Lei em questão possui relação com o uso de dados pessoais com o propósito de obtenção de vantagens políticas. Os usuários de sistemas digitais em todo o mundo desfrutam de serviços "gratuitos" na economia de dados, mas os modelos de negócios subjacentes e uma concentração de influência e riqueza levantaram questões urgentes em relação à privacidade, propriedade de dados e manipulação direcionada para fins econômicos e políticos (KORNER, 2019, p. 02). É visto que essa preocupação levantada pelo então Deputado é levada em consideração a partir do ano de continuação da tramitação, quando novos debates sobre proteção de dados tomaram fôlego. Isso ocorreu porque, naquele ano, foi revelado por Edward Snowden, ex-membro da Agência Central de Inteligência (CIA) e ex-contratado da Agência de Segurança Nacional dos Estados Unidos (NSA), que telefones e sistemas digitais e eletrônicos de informação do Brasil eram alvos de espionagem por parte dos Estados Unidos.

Três documentos vazados pelo ex-analista mostram uma apresentação realizada para um público interno da própria NSA que explica passo-a-passo da espionagem deflagrada contra a ex-Presidente Dilma Rousseff (SNOWDEN, 2013). O primeiro documento exposto é uma demonstração secreta para o público interno da própria instituição, que gradativamente explica as atividades de espionagem da Agência de Segurança Nacional dos Estados Unidos contra a ex-presidente. O segundo também se caracteriza como uma apresentação interna, categorizando os desafios internacionais que os Estados Unidos enfrentariam nos anos que se seguiriam. Entre eles, o Brasil foi listado como motivo de preocupação. O terceiro parece ser a comunicação interna trocada entre agências norte-americanas. Nesse documento, são evidentes os interesses comerciais das atividades de espionagem da Agência de Segurança Nacional norte-americana contra o Brasil (SNOWDEN, 2013).

A espionagem e captação de dados governamentais brasileiros foi tema tão urgente que a abertura do Debate Geral da 68ª Assembleia-Geral das Nações Unidas de setembro de 2013, nos Estados Unidos, foi marcada pelo discurso da ex-

Presidente Dilma Rousseff. Diante de tal situação, a Presidente frisou que a prática “fere o Direito Internacional e afronta os princípios que devem reger as relações entre eles, sobretudo, entre nações amigas” (BRASIL, 2013). Além disso, a ex-Presidente citou em seu discurso a prática como sendo violadora de direitos humanos e liberdade civil, e também um desrespeito à soberania do Brasil passível de protesto e exigências de explicações (BRASIL, 2013). Ainda em seu discurso de abertura, Dilma Rousseff afirmou que o Brasil redobraria os esforços para se munir de legislação, tecnologias e mecanismos que possam proteger o país da interceptação ilegal de comunicações e dados (BRASIL, 2013).

Nos documentos e na fala pontuada da ex-Presidente, é possível perceber a ameaça que as ações hostis realizadas em espaço digital poderiam apresentar para o exercício de poder dos Estados. Com os sistemas de segurança da informação governamentais possuindo brechas que podem levar ameaças como a prática da espionagem a penetrarem facilmente em seu campo, eventos como os perpetrados pela NSA podem não somente danificar o sistema de informação em si e os dados contidos nele, como também a vida cotidiana material de muitos cidadãos e do próprio governo.

Os acontecimentos do ano de 2013 fizeram com que a Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) da Câmara dos Deputados designasse o então Deputado Federal, Nelson Marchezan Junior, para cuidar da relatoria da proposta. Contudo, a tramitação foi atrasada por conta da aprovação do Marco Civil da Internet. Enviada como projeto de lei ao Congresso Nacional e sancionada em 2014 pela então Presidente Dilma Rousseff, a Lei nº 12.965, denominada Marco Civil da *Internet*, possui como objetivo precípuo regular o uso da rede no Brasil.

Ao decorrer da leitura de sua matéria, é possível observar que a lei procura alcançar tal objetivo oferecendo segurança jurídica para os usuários da *Internet*, que são desde internautas comuns a provedores, empresas e usuários da Administração Pública. Vê-se, então, que a Lei é transformada em um microssistema de proteção de dados pessoais aplicável ao setor da Internet. Isso não revogaria a existência de uma lei geral de proteção de dados; pelo contrário, o Marco Civil da Internet é aprovado como um complemento ao que já estava sendo discutido dentro da temática no Congresso Nacional. Após a aprovação do Marco Civil, instaurou-se um novo debate sobre o projeto para a proteção de dados pessoais, que fez com que

sua tramitação fosse acelerada e debatida constantemente, como é visto na seção a seguir.

4.2 ANÁLISE DA TRAMITAÇÃO DA LGPD NO CONGRESSO NACIONAL: DE 2015 A 2018

Após a aprovação do Marco Civil da Internet, instaurou-se um novo debate sobre um anteprojeto de lei (APL) para a proteção de dados pessoais. Em outubro de 2015, o Ministério da Justiça finalizou a versão preliminar após mais de 1.300 colaborações no site de consulta pública. Desse APL, surgiu o PL nº 5.276/2016. Tudo isto aconteceu em 2015, começando por iniciativa do Ministério de Justiça e Cidadania, e colocando o texto do então APL da Lei de Proteção de Dados Pessoais nas respectivas plataformas online para consulta pública: culturadigital.br/dadospessoais e pensando.mj.gov.br/dadospessoais.

Enquanto isso, no bloco europeu, o processo legislativo do GDPR é findado e, em 2016, o regulamento entrou em fase de aprovação. Contudo, junto com o surgimento da aprovação, a matéria também fez surgir algumas barreiras para países sem previsão legal do tema, nas negociações internacionais econômicas com a União Europeia. De acordo com o texto final do regulamento, o General Data Protection Regulation (GDPR) criou condições para a transferência internacional de dados pessoais para países, fora do bloco, que não são possuidores de um nível de proteção considerado adequado para a União Europeia - mais especificamente, para a Comissão Europeia. Para isso, o art. 45 do GDPR prevê condições de transferência internacional com base em decisões de adequação, que levam em consideração o nível adequado de proteção do país[36]. O Recital 104 completa:

> Em consonância com os valores fundamentais em que assenta a União, em particular a proteção dos direitos humanos, a Comissão deve, na sua avaliação de um país terceiro, ou de um território ou setor específico de um país terceiro, levar em consideração como este país respeita o Estado de direito, o acesso à justiça, bem como as normas e padrões internacionais de direitos humanos e o seu direito geral e setorial, incluindo a legislação relativa à segurança pública, defesa e segurança nacional, bem como à ordem pública e direito penal.

[36] “A transfer of personal data to a third country or an international organisation may take place where the Commission has decided that the third country, a territory or one or more specified sectors within that third country, or the international organisation in question ensures an adequate level of protection. [2]Such a transfer shall not require any specific authorisation.” (UNIÃO EUROPEIA, 2016)

> A adoção de uma decisão de adequação em relação a um território ou setor específico de um país terceiro deve ter em conta critérios claros e objetivos, como atividades de tratamento específicas e o âmbito das normas jurídicas aplicáveis e da legislação em vigor no país.
> O país terceiro deve oferecer garantias de um nível de proteção adequado essencialmente equivalente ao garantido na União, em particular quando os dados pessoais são tratados em um ou vários setores específicos.
> Em particular, o país terceiro deve assegurar uma supervisão independente e eficaz da proteção de dados e deve prever mecanismos de cooperação com as autoridades de proteção de dados dos Estados-Membros, e os titulares dos dados devem ter direitos efetivos e aplicáveis e tutela administrativa e judicial efetiva (UNIÃO EUROPEIA, 2016, tradução nossa)[37].

No entanto, na ausência de uma decisão da Comissão sobre o país ser ou não apropriado, as transferências para países fora da União Europeia também são permitidas em alguns casos, como o uso de cláusulas gerais previamente aprovadas pela Comissão Europeia para lidar com as transferências internacionais, que são aprovadas por autoridades nacionais de proteção de dados pessoais para casos específicos (por exemplo, para uma empresa em particular). Mesmo assim, caso a decisão da empresa seja pela não adequação ao GDPR, a multa pode variar entre 20 milhões de euros ou 4% do faturamento global da instituição ou grupo econômico especificado.

Com os critérios elaborados pelo regulamento europeu, possuir meramente uma lei de proteção de dados já não era mais suficiente para países que mantinham relações econômicas com a União Europeia; era necessário, portanto, fazer as adequações normativas necessárias para que o marco regulatório de cada país estivesse em consonância com os requisitos europeus. Nesse grupo, inclui-se o

---

[37] In line with the fundamental values on which the Union is founded, in particular the protection of human rights, the Commission should, in its assessment of the third country, or of a territory or specified sector within a third country, take into account how a particular third country respects the rule of law, access to justice as well as international human rights norms and standards and its general and sectoral law, including legislation concerning public security, defence and national security as well as public order and criminal law.
The adoption of an adequacy decision with regard to a territory or a specified sector in a third country should take into account clear and objective criteria, such as specific processing activities and the scope of applicable legal standards and legislation in force in the third country. (traduzir)
The third country should offer guarantees ensuring an adequate level of protection essentially equivalent to that ensured within the Union, in particular where personal data are processed in one or several specific sectors.
In particular, the third country should ensure effective independent data protection supervision and should provide for cooperation mechanisms with the Member States' data protection authorities, and the data subjects should be provided with effective and enforceable rights and effective administrative and judicial redress (UNIÃO EUROPEIA, 2016).

Brasil que, até a aprovação da LGPD, não possuía tal adequação[38]. Com isso, cresceriam os obstáculos ao desenvolvimento econômico do país e o prejuízo nas relações comerciais com o bloco supranacional.

Os critérios estabelecidos pelo GDPR após sua aprovação, em abril de 2016, causaram movimentações no Congresso Nacional brasileiro em maio daquele ano para revisões do PL proposto. De acordo com parecer do relator da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI), o então Deputado Federal Sóstenes Cavalcante, o PL 4.060/2012 se alinharia às principais legislações sobre privacidade de dados pessoais em vigência em outros países, em especial os da Europa.

Posto isso, a relação de semelhança entre a matéria do GDPR e o texto aprovado posteriormente da LGPD, além das validações nos documentos referentes ao PL sobre o alinhamento entre as duas matérias, pode ser explicada em Bennett (1991, p. 32), que compreende que a adoção sequencial do mesmo programa por dois ou mais Estados independentes deriva do fato de que a adoção de políticas por um Estado acarreta certas externalidades decorrentes da interdependência. A formulação de políticas pode acarretar alguns custos que devem ser arcados por outros países e, então, esses Estados seriam forçados a responder. Desta forma, reconhece-se a existência de uma interdependência entre dois agentes, e a implementação de políticas domésticas é mais difícil devido aos desenvolvimentos de políticas em outros lugares. Por isso, os países sob pressão seguem políticas semelhantes para evitar inconsistências e incompatibilidades problemáticas (BENNETT, 1991, p. 33).

Além disso, para fazer maiores adequações ao regulamento europeu, a relatoria propôs quatro emendas modificativas que foram aprovadas naquele ano. A primeira visa esclarecer os direitos dos detentores de dados pessoais para impedir o processamento e a interconexão. A segunda, por sua vez, tem o objetivo de garantir que o armazenamento de dados após o processamento só seja permitido se o titular dos dados pessoais não puder ser identificado. Além disso, a terceira alteração estipula claramente que o titular pode solicitar a eliminação dos seus dados pessoais a qualquer momento. Por fim, a quarta revisão esclareceu que os registros de

[38] Os países que recebiam a permissão de transferência de dados pela União Europeia, na América Latina, até a aprovação da LGPD no Brasil, incluíam somente Argentina e Uruguai (HOEREN; PINELLI, 2020, p. 26).

conexão e acesso de aplicativos à Internet também continuarão sob a jurisdição do Marco Civil da Internet (BRASIL, 2016, p. 04).

Ainda em 2016, a então Presidente Dilma Rousseff encaminhou o texto do anteprojeto à Câmara dos Deputados que se transformaria no PL nº 5.276/2016, e posteriormente apensado ao PL nº 4.060/2012, que será analisado a seguir.

4.3.1 Tramitação após proposição do PL nº 5.276/2016

Em 2016, a ex-Presidente Dilma Rousseff encaminhou o texto do PL nº 5.276/2016, como referido anteriormente, e que foi posteriormente apensado ao PL nº 4.060/2012. De um ponto de vista democrático, a proposta aumentou a relevância da temática de proteção de dados, uma vez que contou com participação popular em duas consultas públicas realizadas nos anos de 2010 e 2015.

Seguindo o texto do PL proposto pela Presidente, algumas novidades podem ser vistas no texto relacionado às matérias propostas pelo PL 4.060 que também estão presentes no texto aprovado pela GDPR. O seu artigo 2.º estabelece a base da lei de proteção de dados pessoais, buscando garantir a proteção da privacidade e promover o controle de fato das pessoas sobre seus dados, ao mesmo tempo que promove o desenvolvimento econômico e tecnológico. Outra particularidade que surge com o PL 5276/2016 é o princípio da não discriminação (BRASIL, 2016, p. 03).

Além do consentimento, o referido projeto de lei também prevê outras premissas que legalizam o uso de dados pessoais. Um deles é o interesse legítimo, que permite o tratamento sem consentimento, desde que o responsável comprove o interesse legítimo em fazê-lo. Além disso, o PL 5.276 define o conceito de dados anônimos. De um modo geral, para a proposta, anonimização seria o processo de separar um conjunto de dados específico do indivíduo com as informações, permitindo o processamento dessas informações para diferentes fins. Ademais, o projeto também propõe a criação de um comitê nacional de proteção de dados pessoais. Sua composição seria multissetorial, o que significaria que a sociedade seria consultada de modo geral e considerada no processo de fiscalização e cumprimento da lei (BRASIL, 2016, p. 17).

Poucos meses depois, em outubro de 2016, de acordo com o relatório dos então deputados federais Orlando Silva, Bruna Furlan, André Figueredo, Alessandro

Molon e Milton Monti, uma Comissão Especial foi constituída para analisar os dois projetos colocados na Câmara dos Deputados. A Comissão Especial foi formada levando em conta o formato plural de partidos políticos e diferentes orientações ideológicas para tornar decisiva a aprovação da matéria por unanimidade na Câmara.

Passando para o ano de 2017, outro fator se mostrou determinante para a aceleração da aprovação de uma lei de proteção de dados brasileira. Naquele ano, o Brasil manifestou oficialmente interesse em se tornar membro pleno da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)[39], que exige dos países que efetuam o pedido de ingresso o cumprimento de requisitos técnicos e político-diplomáticos. É preciso, para tanto, aprovar mais de 240 instrumentos legais que endossem os princípios defendidos pela Organização, sendo um deles a proteção de dados pessoais[40].

Interessante notar que, de acordo com as Diretrizes da OCDE, o Brasil deveria conseguir evidenciar a existência, no Projeto de Lei, de uma Autoridade Nacional de Proteção de Dados independente e autônoma. Caso contrário, o país correria o risco de não poder tomar as decisões adequadas. Isso ocorreu porque a Organização avaliou requisitos como a capacidade de aplicar regras estrangeiras de proteção de dados pessoais e a independência das agências de proteção de dados.

Este requisito não é apenas um dos padrões exigidos pela organização, mas também um dos padrões exigidos pela União Europeia. A exigência de inclusão do grupo europeu surge porque, como já referido, a Comissão Europeia propõe que outros países aceitem o seu processo de adaptação, e esse convite só é possível de ser realizado caso os países convidados cumpram com os requisitos estabelecidos

---

[39] A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é um fórum dedicado a promover a convergência de padrões em vários tópicos, como questões econômicas, comerciais, sociais e ambientais. Seus encontros e debates permitem a troca de experiências e a coordenação de políticas nas diferentes áreas de atuação governamental, buscando articular definições, medidas e conceitos, o que auxiliará na comparação entre países que enfrentam problemas semelhantes. Em relação ao Brasil, a cooperação do país com a OCDE teve início na década de 1990. O governo brasileiro participou de cerca de 36 instâncias da organização como “parceiro”, e cumpriu 26 recomendações e outros instrumentos da organização. Em junho de 2015, o Brasil assinou um acordo de cooperação, que permitiu aprofundar as relações bilaterais. No contexto da implementação do acordo de cooperação de 2015 com a OCDE, o Brasil solicitou em 2017 o cumprimento das "Códigos de Liberalização de Movimento de Capital e de Operações Correntes Intangíveis da OCDE" (BRASIL, s.d.).

[40] Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE. **Diretrizes da OCDE para a Proteção da Privacidade e dos Fluxos Transfronteiriços de Dados Pessoais**. Disponível em: <https://www.oecd.org/sti/ieconomy/15590254.pdf>. Acesso em 01 ago. 2021.

pelo bloco, que incluem a existência de uma autoridade independente e autônoma[41]. Portanto, a agência reguladora é imprescindível para se adaptar ao modelo europeu que exige independência e autonomia, pois trata de casos complexos que requerem alta capacidade tecnológica.

Embora as suas abordagens legislativas sejam diferentes, verifica-se que a OCDE e a União Europeia têm tendência para convergir nas regras de proteção de dados, especialmente na adoção de direitos, princípios e sistemas comuns. Segundo Doneda (2006, p. 01), a integração desse modelo de proteção de dados pessoais a um nível global comum pode ser vista como um passo natural no desenvolvimento desse tema.

As exigências externas feitas pela União Europeia, a partir daqui, trazem o bloco para mais próximo do processo legislativo brasileiro. Assim, ocorreu o maior interesse de um dos órgãos executivos da União Europeia em acompanhar a tramitação do PL referente a normativa de proteção de dados no Brasil (DONEDA, 2020). Neste exato ponto da linha do tempo, outro ator importante deu entrada no processo: o Prof. Dr. Danilo Doneda, Doutor em Direito Civil, advogado, professor no IDP e membro indicado pela Câmara dos Deputados para o Conselho Nacional de Proteção de Dados e Privacidade, órgão consultivo da Autoridade Nacional de Proteção de Dados que seria posteriormente criado pela LGPD.

O Prof. Doneda ganhou destaque nesta análise pois suas credenciais e sua aproximação com o governo o tornaram competente para ser um componente de aproximação entre Brasil e União Europeia[42]. Naquele ano, Doneda foi contratado pela Comissão Europeia como consultor jurídico, a fim de que pudesse orientar o bloco com informações que fossem interessantes para estreitar a cooperação entre o governo brasileiro e a organização supranacional:

> Eles começaram a me perguntar, “o que está acontecendo, Danilo?”, e a vantagem de falar comigo é que, como eu conheço o Governo Brasileiro, eu conseguia traduzir em termos práticos do que se trata. (...) Mas não é

[41] STIVELBERG, D. **Autoridade Nacional de Proteção de Dados:** estruturação e desafios regulatórios. Disponível em: <https://minhaagenda.nic.br/files/apresentacao/arquivo/480/Autoridade_nacional_de_protecao_de_dados_estruturacao_e_desafios_regulatorios.pdf>. Acesso em 09 mai. 2021.

[42] Dr. Danilo Doneda é advogado, doutor em Direito Civil pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, professor e consultor do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br). Além disso, Doneda é membro dos conselhos consultivos do Global Pulse Privacy Group, da Organização das Nações Unidas, que procura facilitar o diálogo e o compartilhamento de conhecimento sobre privacidade e proteção de dados, e foi Coordenador Geral no Ministério da Justiça do Brasil (DONEDA, 2020).

> propriamente uma consultoria de política pública, era uma consultoria um pouco mais jurídica. Claro que tem a ver com política pública porque o objetivo é acompanhar, mas o que interessava, o valor agregado que eu dava para eles - mesmo porque nunca fui um profissional treinado, nem nunca trabalhei com *policy* de maneira mais estrita -, era a opinião de quem já estava diretamente envolvido no tema (DONEDA, 2020).

Após sua contratação, facilita-se a troca de informações sobre o processo legislativo da temática de proteção de dados, principalmente após 2018 que, segundo Doneda (2020), foi o ano que "ficou mais claro que era possível que a LGPD pudesse ser aprovada finalmente, como acabou acontecendo". As conversas despertaram a atenção da Comissão Europeia, especificamente da Diretoria Geral da Comissão Europeia sobre Justiça e Consumidores (DONEDA, 2020)[43].

Observando a composição da Diretoria em questão, é possível entender o motivo do seu interesse pelo processo legislativo brasileiro. Uma das delegações que compõem o organismo trata especificamente sobre a proteção e o fluxo internacional de dados, que é responsável por todas as negociações da Comissão Europeia com países terceiros, que impliquem algum tipo de avaliação quanto a adequação de normativas de países terceiros ao padrão europeu – a Unidade de Proteção e Fluxo de Dados Internacionais da Comissão Europeia[44]. Essa adequação, de acordo com Doneda (2020), facilitaria os negócios entre a União Europeia com países e outros organismos.

Foi por meio do mecanismo citado acima, por exemplo, que a Comissão Europeia avaliou e "aprovou" as legislações da Argentina, do Uruguai, do Japão e de outros países que possuem, atualmente, facilidades no que diz respeito a troca de dados pessoais com a União Europeia (DONEDA, 2020). Dessa forma, ao estruturar um projeto de lei na temática de proteção de dados, seria natural que o bloco

---

[43] A Diretoria Geral da Comissão Europeia sobre Justiça e Consumidores é responsável pela política da União Europeia em matéria de justiça, direitos dos consumidores e igualdade entre homens e mulheres, tendo como prioridade a evolução da economia digital a serviço das pessoas, bem como a promoção e o reforço da democracia europeia (UNIÃO EUROPEIA, 2021). De acordo com Doneda (2020), a temática de proteção de dados se insere de forma relevante dentro do bloco em duas áreas: na área de Direitos Humanos, uma vez que existe uma longa tradição em basear a temática de proteção de dados na Europa como um direito fundamental de seus cidadãos, e na área econômica, uma vez que a violação de dados afeta diretamente a economia digital do bloco.

[44] A delegação de proteção e fluxo internacional de dados foi presidida por Bruno Gencarelli, atual Chefe da Unidade de Proteção e Fluxo de Dados Internacionais da Comissão Europeia – Diretoria Geral sobre Justiça e Consumidores.

passasse a dar atenção ao processo legislativo do Brasil, um de seus parceiros econômico-comerciais na América do Sul[45].

Ainda sobre a aproximação da Comissão Europeia com o governo brasileiro, Doneda (2020) afirma que foi sugerido por ele uma visita da Unidade ao país no ano de 2018, ano que a LGPD fora aprovada. Contudo, anterior à visita, os desafios em adequar rapidamente o PL de proteção de dados aos requisitos da OCDE e aos da União Europeia se somaram com o evento polêmico de coleta de dados ilegal para interesses políticos que repercutiu por todo o mundo.

Em suma, ocorreu que os pesquisadores da Universidade de Cambridge descobriram que as características pessoais dos usuários da rede social Facebook, como personalidade, política e orientação sexual, podem ser descobertas com base nas postagens com as quais as pessoas interagem na rede em questão. Depois de um tempo, os pesquisadores criaram o aplicativo “thisisyourdigitallife”, que coletou os dados do Facebook (FORNASIER; BECK, 2019, p. 184). O aplicativo rapidamente acumulou informações sobre mais de 90 milhões de pessoas, que posteriormente foram compartilhadas com a empresa britânica Cambridge Analytica. De posse desses dados, a Cambridge Analytica participou da campanha política do então candidato e ex-Presidente Donald Trump, em 2016, alinhando as características psicológicas dos usuários com outras informações para criar anúncios políticos direcionados a essas pessoas. No entanto, esses eventos tiveram impacto apenas em 2018. Assim, o incidente vem expor, mais uma vez, a questão da proteção de dados pessoais, mostrando que a violação de dados não apenas impacta a vida de cada cidadão, mas também de toda uma coletividade e das bases da democracia (FORNASIER; BECK, 2019, p. 184).

Logo após repercutido o incidente, houve uma sessão temática no Senado para debater, pela primeira vez no plenário em uma das Casas do Congresso Nacional, o tema. E, em maio de 2018, a Câmara dos Deputados realizou também um seminário como decorrência do escândalo.

Após o ocorrido, mais especificamente no dia 23 de maio de 2018, também foi promovida a visita da Unidade de Proteção e Fluxo de Dados Internacionais da Comissão Europeia antes sugerida e, enfim, observa-se o contato direto entre

[45] No geral, a União Europeia é hoje o segundo maior parceiro comercial do Brasil. De acordo com a estimativa mais recente em 2019, o volume de comércio atual é de US$ 69,2 bilhões (BRASIL, 2021).

governo brasileiro e União Europeia para tratar sobre a temática. A reunião, ocorrida em conjunto com a Secretaria de Cooperação Internacional do Ministério Público Federal (MPF), constatou a convergência entre o Projeto de Lei brasileiro e o GDPR, especialmente em pontos que concernem ao MPF. No encontro, participaram o Prof. Dr. Danilo Doneda, o então membro da comissão de transferência e proteção de dados da União Europeia, Manuel Garcia Sanchez, o ministro-conselheiro da União Europeia para o Brasil, Carlos Oliveira, e o diretor da Unidade Internacional de Proteção de Fluxos de Dados da Comissão Europeia, Bruno Gencarelli (BRASIL, 2018).

A partir do encontro ocorrido, foi destacado, por meio de Nota Técnica posteriormente enviada ao Congresso Nacional, que o Projeto de Lei caminhava em boa direção. Contudo, alguns pontos despertaram preocupação dos especialistas europeus e, portanto, precisariam ser alterados. Entre eles, está a exclusão das investigações criminais conduzidas pelo Ministério Público Federal (MPF) e pela Polícia Federal da incidência da norma – que vai na contramão das regulamentações mais avançadas, como é o caso do GDPR (BRASIL, 2018).

No documento, o MPF defendia, ainda, que autoridades e membros do Ministério Público, além de juízes, também possam promover o intercâmbio de informações com autoridades estrangeiras. Isso porque o Brasil coopera com entidades internacionais, como o Banco Mundial, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI) e a Organização das Nações Unidas. A alteração desse dispositivo contribuiria para que MPF e Polícia Federal passem a integrar a Eurojust e a Europol – organismos da União Europeia que fomentam a atuação conjunta de autoridades de diferentes países e o intercâmbio de informações na luta contra a criminalidade internacional (BRASIL, 2018).

Nos dias 24 e 28 de maio, respectivamente, Senado e Câmara aprovaram requerimentos de urgência para a apreciação dos projetos de lei que tramitavam – PLs nº 4.060 e nº 5.276. Ainda nesse intervalo de tempo, como referido anteriormente, a nota técnica do MPF foi entregue ao Congresso Nacional. De posse do estudo, foi apresentado um texto substitutivo à proposta inicial para adequar o projeto de lei à nova norma europeia sobre o tema no dia 29 de maio. O substitutivo realizando alterações, então, foi enviado a Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, transformando-se no Projeto de Lei Complementar n. 53/2018.

Para a transformação ao PLC, foi essencial o parecer da Comissão Especial destinada a proferir parecer ao PL 4.060, de autoria do então Relator, Deputado Federal Orlando Silva. No texto de parecer favorável ao Projeto, é clara a referência do General Data Protection Regulation como inspiração para a lei brasileira:

> Grande fonte de inspiração para os projetos advém do arcabouço europeu. O primeiro instrumento daquele bloco na temática é a Convenção do Conselho da Europa n° 108, de 1981, “Convenção para a Proteção de Indivíduos com Respeito ao Processamento Automático de Dados Pessoais”. O segundo instrumento geral é a Diretiva Europeia n. 46, de 1995, conhecida como Diretiva de Proteção de Dados. (...)
> Em 2016, o sistema europeu foi revisado com a aprovação do Regulamento n° 679, de 2016, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27/04/2016, que trata da proteção das pessoas naturais com respeito ao processamento de dados pessoais e ao livre movimento desses dados. A Regulação revoga a Diretiva 95/46 e entra em vigência em 25 de maio de 2018. (...) (BRASIL, 2018, p. 07)

O documento expressa a inspiração no regulamento europeu como sendo uma vantagem para a economia digital brasileira, uma vez que, ao adequar a lei às normas do bloco, segue-se uma atratividade comercial do setor de Tecnologia da Informação e das Comunicações dos países da organização.

> (...) Atrair o tratamento de dados implica não só a possibilidade de instalação de *data centers*, mas das próprias empresas de Tecnologia da Informação e das Comunicações (...). Por isso, a necessidade de o Brasil possuir, sem abrir mão de suas especificidades e soberania, uma legislação harmônica com o mundo e com os principais blocos organizados, como a União Europeia.

Em agosto de 2018, o PLC foi aprovado e a subsequente Lei Geral de Proteção de Dados foi revogada (Lei n.º 13.709 de 2018). A questão principal seria a criação da Agência Nacional de Proteção de Dados, que seria o órgão federal responsável por supervisionar a implementação das regras de proteção. O então presidente Michel Temer acreditava que a criação dessa instituição era prerrogativa do Poder Executivo. No final de 2018, Temer encaminhou a Medida Provisória nº 869/2018 ao Congresso Nacional como seu último ato na Presidência da República. O então Presidente propôs a mudança da medida provisória n. 176/869/18, e constituiu uma comissão universitária para analisar tais propostas, resultando na Lei de Conversão n. 7/2019.

Tanto a Câmara quanto o Senado aprovaram o PL de Conversão, que constitui a redação final da Medida Provisória n. 869/19 (MP n. 869/19). A redação

prevê que a Agência Nacional de Proteção de Dados (ANPD) seja associada à Presidência da República, podendo sua natureza jurídica ser alterada em, no máximo, dois anos, e transformada em órgão da administração pública federal indireta, além de ser submetida a regime autárquico especial. A Medida Provisória n. 869/19 também confirma que a LGPD entraria em vigor em agosto de 2020.

4.3 LGPD E GDPR: COMPONENTES TEXTUAIS

Em grande parte, a redação final da LGPD apresenta componentes textuais semelhantes aos do GDPR sobre proteção de dados pessoais. Essa convergência[46], como já visto, além de ser atribuída a uma influência do processo e da matéria legislativa europeia na lei brasileira, pode ser considerada fruto de um longo processo de construção de um consenso transnacional acerca dos princípios básicos que regem essas regulamentações (MENDES; SCHERTEL; BIONI, 2019, p. 09)[47]. A incorporação da matéria europeia de forma semelhante, ainda que não seja feita de forma literal, também traz a consequência da incorporação de vícios normativos e falhas de aplicação, tendo em vista que o GDPR é um instrumento passível de revisão. Ademais, é possível observar que muitas das informações na LGPD não são detalhadamente definidas quando comparadas com o GDPR, embora deva ser levado em consideração que o texto tenha sido adaptado para a realidade brasileira.

Posto isso, a seguir, serão mapeadas e analisadas as semelhanças e divergências encontradas entre ambos os regulamentos. Cabe lembrar que a análise não cobre um estudo detalhado das legislações “de ponto a ponto”; porém, os tópicos tidos como principais para a presente pesquisa serão aqui abordados.

4.3.1 Mapeamento de semelhanças e divergências textuais entre a LGPD e GDPR

Em geral, dados pessoais referem-se à informação relacionada a um indivíduo (POLITOU et al, 2018). Contudo, após serem estudadas as práticas do setor de informações e até mesmo a literatura acadêmica da área tecnológica, o

[46] Aqui, a palavra “convergência” não faz referência de forma direta ao termo “convergência de políticas”.
[47] Ver página 25.

GDPR tem uma definição mais sofisticada em seu Art. 4º, ainda que seu escopo seja amplo (HOOFNAGLE et al, 2019). Significando “qualquer informação relacionada a uma pessoa física identificada ou identificável”[48], uma pessoa identificável portadora de dados é aquela que pode ser identificada, direta ou indiretamente por referência a um identificador, como nome, número de identificação, dados de localização, identificador on-line ou a fatores específicos de natureza física, fisiológica, identidade genética, mental, econômica, cultural ou social dessa pessoa. Tal definição esclarece que dados pessoais podem ser quaisquer informações que podem ser usadas de forma isolada ou junto de outras informações para identificar, entrar em contato ou localizar um indivíduo (POLITOU et al, 2018).

É notável como a lei brasileira se espelhou no modelo adotado pelo documento europeu, visto que o dado pessoal e o titular dos dados são definidos em parâmetros semelhantes:

> Art. 5º Para os fins desta Lei, considera-se:
> I – Dado pessoal: informação relacionada a pessoa natural identificada ou identificável;
> (...)
> V – Titular: pessoa natural a quem se referem os dados pessoais que são objeto de tratamento; (...) (BRASIL, 2018)

É possível observar que o GDPR é mais detalhista e também introduz parâmetros para determinar quando uma pessoa pode ser considerada identificável, o que não ocorre no LGPD. Embora tais termos e expressões na regulamentação brasileira sejam diferentes ou mais concisos, como é o caso aqui apontado no momento, nos documentos brasileiros e europeus, os papeis e funções de cada assunto ou processo se mostram semelhantes.

Em relação a aplicabilidade, tanto o GDPR quanto a LGPD somente se aplicam quando os dados pessoais são processados. Os regulamentos definem processamento como qualquer operação ou conjunto de operações executadas em dados pessoais ou em conjuntos de dados pessoais, como coleta, registro, organização, estruturação, armazenamento, adaptação ou alteração, recuperação, consulta, uso, comunicação, difusão, restrição ou destruição[49]. Resumidamente, tudo o que pode ser feito com dados pessoais pode ser considerado “processamento” (HOOFNAFLE et al, 2019).

---

[48] Art. 4º GDPR.
[49] Art. 4º GDPR; Art. 5º LGPD.

Ainda assim, os dados pessoais não podem ser processados todos da mesma forma. Ambas as regulações fornecem uma distinção entre dados pessoais comuns e sensíveis, sendo aplicado tratamento mais flexível ao primeiro. Os dados sensíveis, por outro lado, somente podem ser tratados a partir do consentimento livre, inequívoco, informado e específico do portador de dados[50]. Desta forma, observa-se a distinção entre os dados pessoais feita com base na natureza do que "revelam" sobre o portador dos dados. Dados sensíveis, para os regulamentos, seriam os que revelam desde a origem racial ou étnica do titular dos dados, até opiniões políticas, crenças religiosas ou filosóficas, filiação sindical e processamento de dados genéticos, dados biométricos para identificar de forma única uma pessoa ou dados sobre saúde, vida sexual e orientação sexual, e dados de pessoas menores de idade pela lei[51].

A LGPD estabeleceu medidas especiais de proteção para dados sensíveis, que só podem ser processados em condições estipuladas por lei. Assim como no GDPR, a legislação brasileira estipula que dados confidenciais podem ser processados quando os dados são fundamentais para a administração pública, lei ou políticas públicas estipuladas por regulamentos – ou seja, para razões de substancial interesse público.

Contudo, alguns problemas são constituídos após a separação entre dados comuns e sensíveis. Dependendo das circunstâncias de processamento, dados comuns podem ser usados para revelar informações sensíveis, como sobrenomes ou preferências que podem revelar religião e origem étnica. Embora a palavra "revelador" pudesse denotar uma interpretação para ser adaptado, dado às circunstâncias de processamento, isso não ocorreu durante os processos de reforma regulamentar – tanto do GDPR quanto da LGPD. Em vez disso, os dados continuaram sendo classificados para as leis como comuns ou sensíveis em função de sua natureza, e não de seus usos potenciais. As razões para preocupação, portanto, são focadas em dados sensíveis que são derivados do processamento de dados pessoais comuns (DE HERT; PAPAKONSTANTINOU, 2012).

Este processamento baseado no consentimento também apresenta um problema que diz respeito a autodeterminação informacional *online* que, embora não seja sinônimo de proteção de dados, para muitas pessoas, os dois conceitos podem

[50] Art. 9º GDPR; Art. 11º LGPD.
[51] Art. 9º GDPR.

estar intimamente relacionados. A autodeterminação informacional é a noção de que as pessoas devem ser capazes de exercer controle sobre o que acontece com seus dados pessoais (KOOPS, 2014). Isso implica então, em primeiro lugar, que o consentimento livre e informado dos indivíduos é um conceito importante para legitimar o processamento de dados e, segundo, que os indivíduos possuem direitos para exercer controle sobre os dados, como direitos de correção ou destruição. No entanto, o consentimento, tanto na LGPD quanto no GDPR, é em grande parte teórico.

É geralmente reconhecido que, com serviços baseados na *Internet*, a maioria das pessoas apenas clicam em caixas de textos de consentimento sem ler ou compreender declarações de privacidade, ou que os provedores de serviços às vezes assumem que os visitantes são informados da declaração de privacidade e automaticamente dão consentimento apenas visitando o site (KOOPS, 2014). Porém, a conclusão é muito raramente traçada de que o consentimento não é simplesmente uma abordagem adequada para o processamento legítimo de dados em contextos *online*.

A crença no consentimento como um fundamento de legitimação também em contextos o*nline* nega a realidade do processamento de dados do século XXI (KOOPS, 2014). Muitas vezes, há pouco a escolher: ao se usar um serviço, deve-se cumprir as condições de marcar a caixa de consentimento. Caso contrário, o acesso ao serviço é negado, não existindo opções para consentir com tipos específicos de processamento dentro do serviço, nem mesmo plataformas configuradas para fornecer acesso gradual dependendo do grau de consentimento dado (JORGENSEN; DESAI, 2017). Embora os serviços pagos e de privacidade sejam, teoricamente, possíveis, a mudança de serviços gratuitos para serviços pagos não é algo que a maioria dos usuários da *Internet* deseja fazer (KOOPS, 2014), levando usuários a simplesmente deixarem de usar o serviço. Para muitos, optar por esta escolha poderia significar perder uma ferramenta de comunicação, ou uma esfera de interação social única. Assim, o consentimento ainda depende da suposição de que o usuário tem uma escolha e pode efetivamente dizer “não” ao procedimento. Contudo, a realidade é outra: o procedimento ainda é concedido por necessidade, e não de forma livre, como procura abordar o GDPR e a LGPD (JORGENSEN; DESAI, 2017).

As leis também estabelecem os responsáveis pelo tratamento e processamento dos dados pessoais. Em relação ao GDPR, os dois atores mais importantes seriam os controladores e os processadores de dados. De acordo com o Art. 4º, os controladores são aqueles que determinam os objetivos e os meios de processamento de dados pessoais - empresas, por exemplo. Já os processadores, por sua vez, são aqueles que realizam o tratamento de dados pessoais em nome dos controladores. Desta forma, há então uma hierarquia clara entre controladores e processadores (HOOFNAGLE et al, 2019).

Os processadores de dados precisam atender atentamente ao GDPR. Se os processadores de dados violarem o Regulamento, em princípio, o controlador de dados será considerado responsável pela violação. Assim, para garantir que os processadores sejam competentes e responsáveis, os processadores não podem subcontratar sem o consentimento do controlador[52]. O GDPR também especifica que, se o processador subcontratado não cumprir suas obrigações com relação ao processamento e proteção de dados, o processador inicial permanecerá totalmente responsável perante o controlador pelo desempenho das obrigações desse outro processador.

A LGPD também faz menção a estes dois atores. Porém, na determinação da atividade do controlador, a lei, em seu art. 41, diz apenas que o controlador deverá indicar encarregado pelo tratamento de dados pessoais, o que significa que qualquer organização que processa dados pessoais no Brasil deve contratar alguém para tal cargo.

Contudo, a ideia de que cada operação de processamento poderia ser identificada e atribuída a um responsável em particular pode ser inatingível. Em computação em nuvem ou processamento de Big Data, por exemplo, os processadores são de igual importância como os controladores. Contudo, por conta da evolução tecnológica, muitas vezes nem mesmo é possível identificar a quem deve ser atribuída a responsabilidade pelo processamento de dados e sua possível violação. Máquinas, desde *smartphones*, computadores e televisores até geladeiras e máquinas de café, por exemplo, são programados desde a sua fabricação para processar informações constantemente (DE HERT; PAPAKONSTANTINOU, 2016). Desta forma, a ideia de que um único controlador de dados carregará toda a

[52] Art. 4º GDPR.

responsabilidade da proteção de dados, enquanto todas as outras partes de um mesmo processamento recebem menos ou nenhuma responsabilidade, traz pouco valor para os fins de proteção de dados e não possui compreensão dos novos rumos da tecnologia (DE HERT; PAPAKONSTANTINOU, 2016).

Outra semelhança textual pode ser vista no tópico da confidencialidade dos dados. De acordo com a LGPD, os agentes de processamento devem tomar medidas de segurança, técnicas e de gestão para proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de circunstâncias acidentais ou imprevistas, como destruição, perda, alteração, comunicação ou qualquer forma de processamento impróprio ou ilegal. Em relação ao texto do GDPR, argumentos semelhantes envolvendo agentes de processamento e sobre as medidas de segurança que podem ser usadas para evitar danos e riscos:

> A fim de proteger a segurança e evitar o processamento em violação a este regulamento, o controlador ou subcontratado deve avaliar os riscos envolvidos no processamento e tomar medidas para reduzir riscos como criptografia. Estas medidas devem garantir um nível de segurança suficiente, incluindo a confidencialidade, tendo em consideração a tecnologia mais avançada e os seus custos de aplicação, que dependem do risco e da natureza dos dados pessoais a proteger (UNIÃO EUROPEIA, 2016, tradução nossa).

Ainda sobre a confidencialidade de dados, um ponto que merece destaque nesta exposição é a menção em ambos os regulamentos ao processo de criptografia como técnica a ser adotada para a proteção de dados pessoais. De acordo com Diffie e Hellman (1976, p. 645), a criptografia é um sistema codificado criado para resolver dois tipos de problemas de segurança: privacidade e verificação de identidade. O sistema criptográfico de privacidade impede que pessoas não autorizadas extraiam informações de documentos, redes digitais e outros canais públicos e privados, garantindo assim que apenas os destinatários pretendidos possam ler o conteúdo. Por fim, o sistema de verificação de identidade evita a inserção não autorizada de informações em canais públicos e privados, garantindo ao receptor de uma determinada informação a legitimidade de seu remetente (DIFFIE; HELLMAN, 1976, p. 645).

No caso da LGPD, de primeiro momento, pode-se pensar que a lei não entra em detalhes quanto ao uso da criptografia, não se tornando, assim, tão especifica quanto o regulamento europeu. O GDPR, em seu texto, demanda que todos os

dados dos usuários sejam criptografados, o que se leva a pensar em sistemas de segurança robustos para o gerenciamento de todos os dados. A LGPD, por sua vez, não obrigaria o uso de criptografia. Porém, em seu artigo 46, dispõe-se que

> Art. 46. Os agentes de tratamento devem adotar medidas de segurança e técnicas administrativas aptas a proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou qualquer forma de tratamento inadequado ou ilícito (BRASIL, 2018).

Isso significa que a tecnologia de segurança deve ser usada para dificultar a compreensão dos dados pessoais do usuário, e a maneira mais óbvia de resolver esse requisito seria com o uso da criptografia.

Além disso, a cifragem de dados também se torna presente quando a LGPD estabelece, em seu art. 47 que, em possíveis incidentes, a gravidade do mesmo será avaliada juntamente das provas de que as medidas técnicas apropriadas foram tomadas para impedir terceiros não autorizados a acessar os dados em questão (BRASIL, 2018). Seguindo em seu art. 49, a lei determina que “os sistemas utilizados para o tratamento de dados pessoais devem ser estruturados de forma a atender aos requisitos de segurança promovidos pela regulamentação” (BRASIL, 2018).

Ainda que o marco regulatório não seja explícito quanto ao uso da criptografia, a cifragem de dados pessoais já tem se mostrado um tema presente e uma opção para a segurança da informação no Brasil. Em 2020, por exemplo, a 3° Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ) decidiu que o WhatsApp, aplicativo de mensagens instantâneas *online*, não poderia sofrer sanções por não entregar informações requisitadas pelo próprio Poder Judiciário diante da impossibilidade técnica de contornar o sistema de criptografia de ponta a ponta utilizado no aplicativo:

> Após sustentações orais e debates entre os Ministros integrantes da 3ª Seção, sobre a aplicação de multa ao WhatsApp em face do descumprimento de ordem judicial, por maioria este Tribunal decidiu que ela era cabível, o que aconteceu no julgamento de vários recursos. Todavia, as decisões correspondentes expressamente ressalvaram a questão da criptografia de ponta-a-ponta (MPF, 2021).

Tal decisão deixa claro que a criptografia é uma medida essencial, cumprindo seu objetivo de manutenção de sigilo e de proteção aos dados, sempre quando necessário.[53]

A fim de sintetizar as descobertas encontradas nesta seção, o quadro abaixo elenca as semelhanças materiais entre o GDPR e a LGPD.

QUADRO 4 - SEMELHANÇAS MATERIAIS ENTRE O GDPR E A LGPD

Temática	GDPR (União Europeia)	LGPD (Brasil)
Definição de dados pessoais	Qualquer informação relacionada a uma pessoa física identificada ou identificável	Informação relacionada a pessoa natural identificada ou identificável
Aplicabilidade	Processamento de dados pessoais	Processamento de dados pessoais
Processamento	Qualquer operação ou conjunto de operações executadas em dados pessoais ou em conjuntos de dados pessoais	Qualquer operação ou conjunto de operações executadas em dados pessoais ou em conjuntos de dados pessoais
Dados sensíveis	Somente podem ser tratados a partir do consentimento livre, inequívoco, informado e específico do portador de dados	Somente podem ser tratados a partir de condições estipuladas em lei
Responsáveis	Controladores e processadores de dados	Controladores e processadores de dados
Criptografia	Todos os dados dos usuários devem ser criptografados	Desobriga o uso da criptografia, mas obriga a adoção de medidas de segurança e técnicas administrativas em geral para proteger os dados pessoais

Fonte: A autora (2021).

Em contrapartida, existem outros pensamentos em relação ao uso abrangente da criptografia no Brasil. Segundo a Perallis Security[54], a criptografia ainda pode não ser suficiente. Afinal, o maior risco de segurança da informação ainda são os usuários internos de uma empresa, sejam estes maliciosos ou não. Isso implica que as leis não tão especificadas quanto ao uso da criptografia podem fazer com que

[53] LGPD Brasil. **A LGPD não faz referência à Criptografia?** Disponível em: <https://www.lgpdbrasil.com.br/a-lgpd-nao-faz-referencia-a-criptografia/>. Acesso em 07 jul. 2021.
[54] Perallis Security. **Criptografia dentro da GDPR e LGPD**. Disponível em: <https://www.perallis.com/news/criptografia-dentro-da-gdpr-e-lgpd>. Acesso em 07. jul. 2021.

parte dos controladores de dados de empresas e instituições públicas e privadas não sejam tão rigorosos na manutenção da segurança da informação.

4.4 APLICAÇÃO DA TEORIA DE POLICY TRANSFER NO CASO DA LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS

A partir do caso analisado até aqui, é possível reunir as informações relevantes para a aplicação do quadro conceitual de Dolowitz e Marsh (2000), conforme é estabelecido a seguir:

QUADRO 5 - ELEMENTOS DE ANÁLISE DA TRANSFERÊNCIA DO REGULAMENTO EUROPEU DE PROTEÇÃO DE DADOS PELO BRASIL

Questão do processo de transferência	**Elementos relacionados a transferência entre Brasil e União Europeia na temática de proteção de dados**
Razão da transferência	- A transferência é uma mistura - Fatores sociais, econômicos e de pressão externa - Demandas da sociedade civil e setores econômicos brasileiros - Constrangimento internacional por desatualizações regulatórias - Adequação às normas europeias de fluxos internacionais de dados - Obrigação de adequação aos instrumentos da OCDE para ingresso na organização como membro - Incidentes de violação de dados de impacto mundial (Espionagem dos Estados Unidos, em 2013, e uso indevido de informações pela Cambridge Analytica, descoberto em 2018)
Origem da transferência	- Instituição supranacional (União Europeia)
Atores envolvidos	- Sociedade civil - Especialistas na temática de proteção de dados - Setor econômico de comunicação - Poder Legislativo - Poder executivo - Instituição supranacional (União Europeia)
Elementos transferidos	- Ideias - Instrumentos
Grau de transferência	- Cópia (média probabilidade) - Emulação (maior probabilidade) - Mistura (baixa probabilidade) - Inspiração (maior probabilidade)
Elementos restritivos à transferência	- Complexidade política
Sucesso ou fracasso da transferência	- Transferência desinformada: Ausência do aprendizado de lições negativas em relação a matéria - Transferência incompleta: Ausência de incorporação de detalhes da matéria essenciais para o sucesso da política
Demonstração do processo	- Relatórios de tramitação da lei - Pareceres do Poder Legislativo - Atas de reuniões - Documentação pela mídia - Entrevistas e declarações dos atores políticos envolvidos - Entrevistas e declarações dos atores especialistas envolvidos

Fonte: A autora (2021), adaptado de Dolowitz e Marsh (2000).

A partir do preenchimento do quadro, é possível entender a seguir cada um dos elementos envolvidos no processo de transferência.

4.4.1 Razões para transferência

De acordo com Dolowitz e Marsh (2000), para analisar a transferência de uma determinada política, é necessário entender os motivos pelos quais os atores se engajam nesse processo. Nessa pesquisa, as razões para o engajamento no processo de transferência do regulamento europeu para o Brasil se tipificam em sociais, econômicas, pressão externa e externalidades.

A motivação por questão social é identificada a partir do momento que há uma participação efetiva da sociedade na consulta pública promovida pelo Ministério da Justiça, em 2015, que fez surgir o Projeto de Lei n. 5.276/2016, posteriormente apensado ao Projeto de Lei n. 4.060/2012. O envolvimento de deputados e senadores no processo também indica uma preocupação em estabelecer mecanismos que possam garantir e proteger os direitos fundamentais dos cidadãos.

A motivação econômica também é evidente no processo estudado. Verificou-se que a ausência de uma lei de proteção de dados brasileira pudesse trazer insegurança ao mercado de comunicação. Empresas e grupos econômicos poderiam deixar de fazer negócios no Brasil por não terem garantias de que informações relativas à empresa, aos seus funcionários e aos seus clientes seriam de fato protegidas dentro do país.

As pressões externas, porém, se mostram mais presentes, conforme apontou a pesquisa. A primeira delas seria relacionada a competitividade internacional e a imagem do Brasil que era exportada à comunidade: uma vez ausente uma normativa da temática de proteção de dados, uma questão que se encontra em foco no sistema internacional, o país poderia ser visto como atrasado em relação aos outros países. As desatualizações regulatórias, por sua vez, gerariam um constrangimento ao governo brasileiro.

Outra demanda externa apontada (e que também pode ser vista como uma motivação econômica) seria a criação pelo GDPR, em sua aprovação, de barreiras de negociações internacionais comerciais para países sem previsão legal do tema. Para continuar estabelecendo relações econômicas com a União Europeia, o Brasil

deveria estar adequado às condições de transferência internacional de dados pessoais para países não-pertencentes ao bloco.

Por fim, as condições para ingresso do país na Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) como membro também é identificada como uma motivação para a transferência da política. Necessitando aprovar os instrumentos legais que endossam os princípios de proteção e privacidade de dados da OCDE, estes que também estão em consonância com a normativa europeia, o Brasil se vê inclinado a aprovar uma lei da temática.

Em relação ao processo motivado por questões externas, o incidente de uso indevido de dados perpetrado pela empresa Cambridge Analytica, descoberto em 2018, e a espionagem deflagrada pelos Estados Unidos a países do entorno, em 2013, foram essenciais para acelerar o processo pela aprovação da LGPD nos moldes atuais. Os eventos elevaram a violação de dados ao patamar de ameaça não somente para os sistemas de informação do governo nacional, como também para a vida cotidiana dos cidadãos e do setor público.

4.4.2 Origem da transferência

Referente à origem, isto é, de onde foram extraídas as lições da política, a presente dissertação observa que a transferência foi originária da União Europeia. Cabe, porém, levantar a reflexão de que parece haver uma convergência dos modelos de proteção de dados pessoais em direção a um patamar global comum, o que é tido por alguns autores como um passo natural no desenvolvimento da temática. Dessa forma, o aprendizado de lições não ocorreria isoladamente a partir do que é visto como normativo para o bloco europeu, mas para um processo de construção de um consenso transnacional acerca dos princípios básicos que regem essas regulamentações de proteção de dados (MENDES; SCHERTEL; BIONI, 2019, p. 09).

Bennett (1991, p. 216) argumenta que, ainda que a natureza e as causas dessa convergência sejam questões complicadas que careçam de maior investigação sociológica e política, várias teorias foram sugeridas para explicar esse fenômeno, sendo uma delas o impacto nivelador da tecnologia. O desenvolvimento de novos dispositivos possibilita o maior armazenamento de informações e a visualização do poder da conectividade entre pessoas, governos, produtos e

serviços de diversas partes do mundo, o que criaria uma rede interdependente de economia digital. À medida que a sociedade adota essa infraestrutura gradativamente industrial, alguns processos determinísticos começam a se iniciar e, com o tempo, tendem a moldar estruturas sociais, processos políticos e políticas públicas de forma semelhante (BENNETT, 1991, p. 216). Não faria sentido, portanto, pensar em leis nacionais de proteção de dados que possuam a previsão de níveis diferentes de proteção do restante do mundo.

Essa lógica deve ser levada em consideração na pesquisa, mas não deve ser uma hipótese única, uma vez que ela poderia facilmente fazer alusão a um argumento de determinismo tecnológico. Durante o desenvolvimento desse estudo, viu-se que existem outras razões pelas quais o Brasil escolheu dar uma resposta política semelhante para um problema semelhante encontrado na Europa. Aqui, a simples suposição de que os mesmos problemas predeterminam as mesmas soluções não seria correta de ser feita.

4.4.3 Atores envolvidos na transferência

Dolowitz e Marsh (2000) consideram essencial a identificação dos atores envolvidos no processo de transferência de uma política para melhor compreendê-lo. Na dissertação, para tanto, é considerado que os atores engajados para a transferência foram os atores do Poder Legislativo e do Poder Executivo, bem como agentes da sociedade civil, especialistas da área de proteção de dados, instituições privadas e instituições supranacionais.

A formulação do Projeto de Lei n. 4.060/2012 foi possível a partir do auxílio de especialistas em comunicação e do debate promovido entre empresas e grupos econômicos do setor da comunicação e o Poder Legislativo. Ainda, a participação da sociedade civil na consulta pública que gerou o Projeto de Lei n. 5.276/2016, bem como nas audiências públicas e seminários realizados para a discussão dos PLs, também foi fundamental para que a LGPD chegasse a sua fase de aprovação nos moldes atuais.

A União Europeia, obviamente, também assume papel chave para o processo. A Diretoria Geral da Comissão Europeia sobre Justiça e Consumidores, uma das seções da Comissão Europeia, foi responsável por promover o diálogo com

o governo brasileiro no que diz respeito às adequações e convergências entre o regulamento europeu e a lei brasileira.

4.4.4 Elementos transferidos

Ao analisar um processo de transferência de políticas, deve-se identificar os componentes transferidos. De acordo com Dolowitz e Marsh (2000), eles dizem respeito as ideias, programas e modelos de políticas.

Nesta pesquisa, foi constatado que tanto a LGPD quanto o GDPR balizam a temática de proteção de dados com a preocupação principal no tratamento de dados pelo setor econômico. Esse elemento pode ser considerado uma semelhança de ideias entre as normativas. Além das ideias transferidas, ocorreu também, em maior medida, a transferência de componentes materiais do General Data Protection Regulation (GDPR). Em suma, as principais definições e princípios que norteiam o processamento de dados pessoais, bem como as recomendações de tratamento de dados, são temáticas que possuem semelhanças entre as regulamentações.

4.4.5 Grau da transferência

A respeito do grau de transferência obtida, Dolowitz e Marsh (2000) propõem quatro categorias, a saber: i. Cópia, quando o conteúdo da política é transferido por completo; ii. emulação, quando envolve a transferência das ideias por trás da política ou do programa; iii. síntese, que envolve uma mistura de várias políticas diferentes, criando-se uma terceira; e iv. inspiração, quando a política de outro local inspira uma formulação, mas onde o resultado final não se baseia de fato no original.

No caso do processo ocorrido entre Brasil e União Europeia, considera-se menos provável a ocorrência de uma síntese, uma vez que o Brasil se inspirou mais em um modelo único de política, e não em modelos variados. A hipótese mais provável seria a ocorrência dos graus de emulação e inspiração. Como já levantado anteriormente neste capítulo, a LGPD e o GDPR direcionam suas preocupações em relação a proteção e tratamento de dados dos indivíduos a um mesmo público: o setor econômico. Esse elemento pode ser considerado uma semelhança de ideias entre as normativas. Desta forma, existiria aqui uma *soft transfer,* uma transferência

de ideias, elementos de política que circulam livremente entre atores em condições de maior globalização (STONE, 2004).

Em relação ao grau de inspiração, verifica-se que, ainda que o modelo normativo seja levantado como referência durante a formulação do LGPD, os resultados apresentados no texto final possuem elementos diferentes do GDPR – o que não significa, necessariamente, uma indicação de transferência malsucedida.

Como evidenciado pelos estudos realizados, parte da normativa não é detalhadamente definida quando comparada com o GDPR. Por fim, o grau de cópia se apresenta de forma moderada, uma vez que, para que o Brasil pudesse se adequar às normas de fluxo internacional de dados da União Europeia, foi preciso transferir elementos normativos completos a respeito da transferência e tratamento de dados presentes no GDPR.

4.4.6 Elementos restritivos, sucesso e fracasso do processo de transferência

Segundo Dolowitz e Marsh (2000), alguns fatores como a complexidade da política e a fragilidade institucional podem ser apontados como sendo constrangimentos ao processo de transferência. Por sua vez, eles podem ser ou não importantes para conduzir a três formas de fracasso da política, a saber: i. a transferência desinformada, quando o país ou organização de destino não possui informações completas sobre a política; ii. a transferência incompleta, quando elementos essenciais ao sucesso da política não são transferidos; e a iii. transferência inapropriada, quando as diferenças de contexto entre um país e outro tornam a transferência inadequada.

Na presente dissertação, foi constatada a probabilidade de existência de uma transferência desinformada do GDPR feita pelo Brasil devido a complexidade do regulamento europeu. Nesse caso, possuir as informações necessárias sobre as inconsistências e vulnerabilidades da matéria europeia poderia ser relevante para que o Brasil não incorporasse esses mesmos pontos na lei vigente no país – ou seja, a ausência do aprendizado de lições negativas pode dificultar o sucesso da política brasileira. Isso foi visto durante a análise comparada das duas normativas: a semelhança que a LGPD traz do GDPR em relação às instruções de processamento de dados e na separação de dados que podem ou não ser tratados, por exemplo,

faz com que a lei brasileira crie as mesmas brechas do regulamento europeu para haver revelações de informações sensíveis dos cidadãos.

Nesse sentido, Stone (2017, p. 60) argumenta em favor da ideia de que possíveis divergências entre a política transferida e o resultado da transferência são, exatamente, um meio de se evitar falhas de implementação – afinal, o aprendizado de políticas não é sempre sinônimo de adoção de políticas (STONE, 2017, p. 61). O reconhecimento da existência de diferentes graus de transferência (cópia, emulação, síntese ou inspiração) também pode validar a importância do aprendizado de lições negativas, uma vez que é possível haver uma convergência de duas políticas em torno de objetivos e princípios, por exemplo, mas que ao mesmo tempo pode apresentar diferenciação com relação aos instrumentos adotados.

Porém, a dissertação também propôs realizar o caminho contrário ao perguntar se haveriam indícios da ausência de incorporação de instrumentos importantes para o sucesso da LGPD. Nesse caso, foi investigada a hipótese de uma transferência incompleta – que foi verificada como existente.

É possível observar que alguns detalhes da matéria foram perdidos durante o processo da transferência, o que pode gerar consequências no momento da aplicação do que é estabelecido pela LGPD. A falta de determinação das atividades dos principais sujeitos envolvidos na proteção de dados, o controlador e o encarregado pelo tratamento de dados, pode dar abertura ao entendimento de que todas as organizações, sem distinção, precisem contratar um profissional para o cargo. Inegavelmente, esse seria um exemplo de aspecto que acarretaria em um custo de adequação relativamente alto para pequenas e médias organizações que não possuiriam o tratamento e processamento de dados dos consumidores como uma atividade relevante. Nesse sentido, a competitividade econômica frente a grandes corporações seria prejudicada.

4.4.7 Evidências de transferência

Os documentos que evidenciam a transferência do regulamento de proteção de dados europeu pelo Brasil se traduziram em relatórios referentes ao processo legislativo da matéria, relatórios de encontros, documentação pela mídia e nas declarações dos atores envolvidos no processo. Em relação a documentação da tramitação, no caso analisado pela presente pesquisa, os indícios são vistos no

parecer feito em maio de 2016 do relator da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI), Deputado Federal Sóstenes Cavalcante. Outro documento que merece menção aqui é o parecer favorável ao PL 4.060/2012, feito em maio de 2018, de autoria do então Relator Deputado Federal Orlando Silva, através da Comissão Especial destinada a proferir o parecer.

Em relação aos relatórios de encontros e documentação pela mídia, a transferência é evidenciada na ocorrência da reunião da Secretaria de Cooperação Internacional do Ministério Público Federal (MPF) junto da Unidade de Proteção e Fluxo de Dados Internacionais da Comissão Europeia e demais representantes do bloco. O relatório da reunião, juntamente do documento redigido com propostas de adequação ao Projeto de Lei às normas europeias, talvez se mostre como um dos meios mais eficazes de demonstrar o processo de transferência nesse estudo.

Os relatos de atores importantes também se mostram evidências centrais. As entrevistas concedidas pelo Sr. Secretário Milton Monti e pelo Prof. Dr. Danilo Doneda mostram não somente a ciência pelos formuladores das políticas em outros lugares do mundo, mas também o contato entre os agentes em questão para o desenvolvimento do debate de proteção de dados.

4.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO

No presente capítulo foi possível analisar e qualificar o processo de transferência da política de proteção de dados da União Europeia feita pelo Brasil, o General Data Protection Regulation (GDPR). Para isso, foram levados em consideração os fatores de análise da transferência a saber: razões, origem, atores, elementos transferidos, graus, elementos restritivos à transferência, formas de insucesso da política e evidências de transferência (DOLOWITZ; MARSH, 2000).

Em primeiro momento, foi analisado o contexto anterior a formulação da LGPD e as primeiras discussões que levaram a construção e posterior apresentação de proposta da lei ao Congresso Nacional, com o Projeto de Lei n. 4.060/2012. Ao fazer uma revisão do ocorrido nos anos de 2012 a 2014, foi constatado que as razões para o engajamento no processo de transferência do regulamento europeu para o Brasil se dividem entre motivações sociais e econômicas. Porém, as razões também são evidenciadas a partir de externalidades, traduzidas em incidentes de violações de dados de repercussão mundial, bem como da pressão externa por

atualizações regulatórias e adequação à normativa do bloco europeu e de instrumentos que abalizados pela OCDE.

O segundo momento deste capítulo, por sua vez, focou no processo de tramitação da lei no Congresso Nacional, de 2014 a 2018. Aqui, identificam-se as principais variáveis de interferência na trajetória do projeto. A análise do encontro promovido entre a Secretaria de Cooperação Internacional do Ministério Público Federal (MPF) junto da Unidade de Proteção e Fluxo de Dados Internacionais da Comissão Europeia e demais representantes do bloco trazem os principais indícios de transferência da política pelo Brasil que, por sua vez, teve a sua lei de proteção de dados inspirada pelo GDPR. O relatório da reunião, juntamente do documento redigido com propostas de adequação ao Projeto de Lei às normas europeias, se mostra como um dos meios mais eficazes de demonstrar o processo de transferência.

A terceira etapa realizou análise comparativa entre as redações das leis brasileira e europeia de proteção de dados. Ainda que a transferência de alguns elementos normativos do GDPR ao LGPD seja clara, também foram identificadas distinções que constatam que a dinâmica de formulação brasileira e a sua resposta às demandas nacionais e internacionais também podem adquirir aspectos próprios. Por fim, com base no que foi exposto, foram compilados resultados das evidências da transferência da política de proteção de dados de acordo com o quadro-modelo de análise proposto por Dolowitz e Marsh (2000).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa propôs investigar como foi realizado o processo de transferência do General Data Protection (GDPR), regulamento europeu referente a proteção de dados, para o Brasil, resultando na Lei Geral de Proteção de Dados.

Na primeira parte, foi explorado de forma multidimensional quais seriam os aspectos que definem a proteção de dados como um problema governamental e sobre como a temática passou a ser politizada no mundo, em especial na União Europeia. Foram reunidas algumas impressões sobre a referência do modelo europeu de política de proteção de dados para o mundo, em especial para o Brasil, que aprova lei específica após a entrada em vigor do GDPR.

A segunda parte estabeleceu um debate conceitual sobre a política pública e o caráter multidisciplinar do seu campo de estudos. Realizou-se, após, um enfoque da aproximação da área com os estudos de Relações Internacionais para abordar o surgimento da vertente de análise de processos de difusão e transferência de politicas. Desta forma, foi elaborado um panorama dos estudos desta abordagem, além de estabelecer algumas de suas delimitações conceituais. A segunda parte da dissertação também ficou responsável por apresentar o modelo de análise de *policy transfer* empregado na dissertação, bem como as suas limitações teóricas para o estudo.

Por fim, de acordo com os procedimentos metodológicos adotados neste estudo, a terceira parte mapeou o processo conducente à transferência do regulamento europeu e à aprovação da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Em primeiro momento, analisando os contextos e as primeiras discussões que levaram a construção da proposta da lei ao Congresso Nacional com o Projeto de Lei n. 4.060/2012, foi constatado que as razões para o engajamento no processo de transferência do regulamento europeu para o Brasil se dividem entre motivações sociais e econômicas. Porém, externalidades traduzidas em incidentes de violações de dados, bem como pressão externa por atualizações regulatórias e adequação à normativa do bloco europeu, também se mostram razões importantes para dar *start* ao processo.

O segundo momento da última parte deu enfoque no processo de tramitação da lei no Congresso Nacional, de 2014 a 2018. Aqui, identificaram-se as principais variáveis de interferência na trajetória do projeto, como o encontro promovido entre a

representantes do governo brasileiro e autoridades da União Europeia para verificação de adequação da lei brasileira à normativa do bloco. O relatório da reunião, juntamente do documento redigido com propostas de adequação, se mostra como um dos meios mais eficazes de demonstrar o processo de transferência, que foi confirmado como ocorrido durante a pesquisa.

A terceira etapa da última parte realizou análise comparativa entre as redações das leis brasileira e europeia de proteção de dados. Ficou evidente a transferência de elementos normativos do GDPR ao LGPD, assim como também foram identificadas distinções que constatam que a dinâmica de formulação brasileira e a sua resposta às demandas nacionais e internacionais adquirem aspectos próprios.

Realizada a síntese do que foi discutido durante este trabalho, uma reflexão metodológica pode ser levantada. Ela se refere ao acesso a documentos que são do interesse desta pesquisa e a relação que esse fator possui com as motivações presentes em um processo de transferência. No caso estudado, uma vez que a transferência feita pelo Governo Brasileiro do regulamento de proteção de dados não foi diretamente coercitiva, não há imposição de adoção da política por meio de regras claras firmadas em contratos ou acordos escritos. Essa constatação, por sua vez, impossibilita a evidência de etapas de análise do processo de forma explícita, tais como os componentes transferidos, o grau de transferência e a própria demonstração do processo.

O que foi constatado no parágrafo anterior não quer dizer, entretanto, que a reconstrução dos cenários aqui apresentados tenha fraca sustentação, mas que há um esforço maior por parte da pesquisa em analisar um processo de transferência quando ele é iniciado de maneira voluntária, ou quando sua razão de ocorrência é uma mistura. Quando a análise assume essas formas, o levantamento de dados necessário não se esgota na documentação pública escrita; nesse caso, a busca por evidências em reuniões, atas de visitas ou até mesmo em entrevistas com atores-chave que sejam pertinentes para o estudo são mais do que meros complementos para a pesquisa.

Porém, a seleção de dados a partir de fontes como essas se mostra mais dificultosa. Visitas e reuniões, por exemplo, de acordo com o que foi observado nesta pesquisa, são publicizadas contendo poucas informações. Esse foi o caso dos relatos sobre a reunião entre o Ministério Público brasileiro e representantes da

União Europeia. Entrevistas, por outro lado, podem ser grandes fontes de dados, mas os essenciais podem ser apresentados ao pesquisador de maneira discreta e carregados de valores pessoais dos entrevistados. Dessa maneira, mesmo que a constatação possa reforçar a necessidade de amparo de ferramentas metodológicas adicionais ao modelo de transferência de políticas, o cuidado com o tratamento das informações e a análise feita a partir deles deve ser sempre redobrado.

Por fim, sugestões de trabalhos futuros podem ser levantadas, destacando-se a importância de um estudo de difusão do General Data Protection Regulation (GDPR) como forma de complementar, a partir de uma visão macro, os estudos aqui feitos sobre o seu processo de transferência. Além disso, se faz interessante um estudo da relevância que o nível supranacional pode adquirir para alterar a configuração da temática e dos processos de proteção de dados pelo mundo. Assumindo a existência de dinâmicas de europeização e de constituição de um referencial global europeu para as políticas de proteção de dados de diversos países, uma investigação da influência do arranjo institucional da União Europeia sobre o alastramento do GDPR pode ajudar em um melhor entendimento acerca da importância e da amplitude que adquire essa regulamentação atualmente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AL-RHODAN, N. R. F. **Definitions of Globalization**: A Comprehensive Overview and a Proposed Definition. Geneva Centre for Security Policy, 2006. Disponível em: <https://cesp.vse.cz/wp-content/uploads/page/10349/1.-Al-RodhanStoudmann-2006.pdf>.

BACHELARD, G**. A Epistemologia**. Lisboa: Edições 70: 1971. p.165-180.

BAPTISTA, T. W. F.; REZENDE, M. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. *In*: MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. **Caminhos para análise das políticas de saúde**. 1. ed. Porto Alegre: Rede Unida, 2015. p. 138-172.

BBC. **Entenda o escândalo de uso político de dados que derrubou valor do Facebook e o colocou na mira de autoridades.** Disponível em: < https://www.bbc.com/portuguese/internacional-43461751>. Acesso em 07 out. 2020.

BENNETT, C. J. **How States Utilize Foreign Evidence, Journal of Public Policy**. Cambridge University Press, pp. 31–54, 1991.

_____. **Understanding Ripple Effects**: The Cross–National Adoption of Policy Instruments for Bureaucratic Accountability. Governance, v. 10, p. 213-233, 1997.

_____. **Information policy and information privacy**: International arenas of governance. Journal of Law, Technology & Policy, 2002.

_____. **How States Utilize Foreign Evidence**. Journal of Public Policy, v. 11, n. 1, p. 31–54, 1991. Cambridge University Press (CUP). Disponível em: http://dx.doi.org/10.1017/S0143814X0000492X. Acesso em 15 ago. 2021.

BENSON, D. **Review article: Constraints on policy transfer**. CSERGE Working Paper EDM, No. 09-13, University of East Anglia, The Centre for Social and Economic Research on the Global Environment (CSERGE), Norwich, 2009.

BENSON, D.; JORDAN, A. **What Have We Learned from Policy Transfer Research?** Dolowitz and Marsh Revisited. Political Studies, v. 9, p. 366-378, 2011.

BERNARDO, G. J. **Mercosul educacional:** Relação dos acordos e decisões entre as partes e a política pública brasileira para o ensino superior. Orientador: Alexsandro Eugênio Pereira. 2015. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

BEZERRA, A. Q. F.; PEREIRA, H. F. A.; MELO, O. C. **CIBERESPAÇO**: A Nova Fronteira Estratégica. Disponível em: <http://docslide.com.br/internet/ciberespaco-a-nova-fronteira-estrategica.html>. Acesso em 04 dez. 2020.

BOBBIO, N. MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política** I. Brasília, DF: Editora UnB, 1998.

BOETTGER, L. **The Morris worm**: How it affected computer security and lessons learned by it, 2000. Disponível em: <https://www.giac.org/paper/gsec/405/morris-worm-affected-computer-security-lessons-learned/100954>. Acesso em 22 dez. 2020.

BOURDIEU, P.; CHAMBOREDON, J.; PASSERON, J. **A profissão de sociólogo**: preliminares epistemológicas. Petrópolis: Vozes, 1999.

BOVENS, M; 'T HART, P.; KUIPERS, S. The politics of policy evaluation. In: MORAN, M. REIN, M; GOODIN, R. E. (orgs). **Oxford handbook of public policy**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

BOYNE, S. M. **Data Protection in the United States.** The American Journal of Comparative Law, v. 66, n. suppl_1, p. 299–343, 2018. Oxford University Press (OUP). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1093/ajcl/avy016>.

BÖRZEL, T. A.; RISSE, T. **Conceptualizing the domestic impact of Europe**. In: Featherstone, K.; Radaelli, C. (Eds.). The politics of Europeanisation. Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 57-81.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado n° 321, de 2004**. Dispõe sobre a proteção, o tratamento e o uso dos dados pessoais e dá outras providências. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/71080>. Acesso em 20 nov. 2020.

BRASIL. **Proteção de dados pessoais**. 2011. Disponível em: < https://www.justica.gov.br/seus-direitos/elaboracao-legislativa/participacao-social/protecao-de-dados-pessoais/protecao-de-dados-pessoais>. Acesso em 21 dez. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 4.060/2012.** Dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, e dá outras providências. Disponível em: < https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=DA25E0C90E23DF9CB96652EC90C0CC42.proposicoesWebExterno1?codteor=1001750&filename=Tramitacao-PL+4060/2012>. Acesso em 20 nov. 2020.

BRASIL. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na abertura do Debate Geral da 68ª Assembleia-Geral das Nações Unidas - Nova Iorque/EUA**.

Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilmarousseff/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republicadilma-rousseff-na-abertura-do-debate-geral-da-68a-assembleia-geral-das-nacoesunidas-nova-iorque-eua>. Acesso em 29 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014**. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da internet no Brasil e determina as diretrizes para atuação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em relação à matéria. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm>. Acesso em 25 nov. 2020.

BRASIL, 2018a. **Posição do MPF sobre lei de proteção de dados no Brasil está de acordo com nova legislação europeia**. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/posicao-do-mpf-sobre-lei-de-protecao-de-dadosnobrasil-esta-de-acordo-com-nova-legislacao-europeia>. Acesso em 04 set. 2018.

BRASIL, 2018b. **Nota Técnica**: Lei Geral de Proteção de Dados. Disponível em: < http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/3ccr_nota_tecnica-veto-lei-geraldeprotecao-de-dados-2018.pdf>. Acesso em 15 set. 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.853, de 8 de julho de 2019**. Altera a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, para dispor sobre a proteção de dados pessoais e para criar a Autoridade Nacional de Proteção de Dados; e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13853.htm#art1>. Acesso em 02 set. 2020.

BRASIL. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na abertura do Debate Geral da 68ª Assembleia-Geral das Nações Unidas - Nova Iorque/EUA**. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-geral-da-68a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-iorque-eua. Acesso em 29 mai. 2021.

BRASIL. **O Brasil e a OCDE**. Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: http://antigo.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/15584-o-brasil-e-a-ocde. Acesso em 15 ago. 2021.

BRASIL. **O Impacto da LGPD nos Negócios**. Disponível em: https://www.serpro.gov.br/lgpd/empresa/o-impacto-lgpd-nos-negocios; Acesso em 15 ago. 2021.

BRASIL. **Milton Monti Biografia**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/deputados/74787/biografia. Acesso em 15 ago. 2021.

CAMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei nº., de 2012 (Do Sr. Deputado Milton Monti)**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01swyl71m1b7yyt9ataguwxyvl9864317.node0?codteor=1001750&filename=Tramitacao-PL+4060/2012. Acesso em 15 ago. 2021.

BRASIL. **Projeto de Lei n.° 3558, de 2012 (Do Sr. Armando Vergílio)**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=546783E3598A3617CF1EE1AF95AE18BB.proposicoesWeb2?codteor=1066460&filename=Avulso+-PL+3558/2012>. Acesso em 15 ago. 2021.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 4060, de 2012 Dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, e dá outras providências. Autor: Deputado Milton Monti Relator: Deputado Sóstenes Cavalcante**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1454623 Acesso em 15 ago. 2021.

BRASIL. **Projeto de Lei n.° 5.276, DE 2016 (Do Poder Executivo)**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=62B6CCB8D15F03BD169F7421D3CDB6EE.proposicoesWeb1?codteor=1457971&filename=Avulso+-PL+5276/2016. Acesso em 15 ago. 2021.

BRASIL. **Requerimento n° , de 2008 (do Sr. Dep. Milton Monti e outros).** Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=585328. Acesso em 15 ago. 2021.

BRAUN, D.; GILARDI, F. **Taking 'Galton's problem' seriously**: Towards a theory of Policy Diffusion. Journal of Theoretical Politics, v. 18, p. 298–322, 2006.

BRKAN, M. **The Unstoppable Expansion of the EU Fundamental Right to Data Protection:** Little Shop of Horrors? Maastricht Journal of European and Comparative Law, vol. 23, 2016, p. 812-841. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1023263X1602300505>.

BULMER, S.; PADGETT, S. **Policy transfer in the European Union**: an institutionalism perspective. British Journal of Political Science, v. 35, p. 103-126, 2004.

BUZAN, B.; HANSEN, L. **The Evolution of International Security Studies**. Security Dialogue, v. 41, n. 6, 2010.

CAPORASO, J. A. **Across the Great Divide**: Integrating Comparative and International Politics. International Studies Quarterly, v. 41, n. 4. Dez. 1997.

CARDOSO, M. L. **O Mito do Método**. Campinas: IFCH/UNICAMP, 1971.

CHAREONWONGSAK, K. **Globalization and technology**: how will they change society? Technology in Society, v. 24. 2002, p. 191–206.

CULPI, L. A. **Mercosul e Políticas Migratórias:** Processo de transferência de políticas públicas migratórias pelas instituições do Mercosul ao Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai (1991-2016). Orientador: Alexsandro Eugênio Pereira. 2017. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017.

DE HEART, P.; PAPAKONSTANTINOU, V. **The proposed data protection Regulation replacing Directive 95/46/EC:** A sound system for the protection of individuals. Computer Law & Security Review, vol. 28, 2012, p. 130-142. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0267364912000295>.

DE HEART, P.; PAPAKONSTANTINOU, V. **The new General Data Protection Regulation:** Still a sound system for the protection of individuals? Computer Law & Security Review, vol. 32, 2016, p. 1-16. Disponível em: < https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0267364916300346>.

DEUTSCHE BANK. **Digital politics AI, big data and the future of democracy, EU Monitor Digital economy and structural change**. Disponível em: https://www.dbresearch.com/PROD/RPS_EN-PROD/PROD0000000000497768/Digital_politics%3A_AI%2C_big_data_and_the_future_of_d.pdf?undefined&realload=bjd/WSW8mgSxgG69NxdxvcXUSBb7WKF9easZUNMyIcUjIQurBNEM94T3Mh/BXG9/. Acesso em 15 ago. 2021.

DÍAZ, E. D. **The new European Union General Regulation on Data Protection and the legal consequences for institutions**. Church, Communication and Culture, vol. 1, 2016, p. 206-239. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/23753234.2016.1240912>.

DIMITROVA, A.; BRKAN, M. **Balancing National Security and Data Protection:** The Role of EU and US Policy-Makers and Courts before and after the NSA Affair. Journal of Common Market Studies, vol. 56, 2018, p. 1-17. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/jcms.12634>.

DLA PIPER. Data **Protection Laws Of The World**. Disponível em: https://www.dlapiperdataprotection.com/index.html?t=law&c=US. Acesso em 15 ago. 2021.

DOLOWITZ, D.; MARSH, D. **Who Learns What from Whom?** A Review of the Policy Transfer Literature. Political Studies, v. 44, p. 343-357, 1996.

_____. **Learning from abroad:** the role of policy transfer in contemporary policy-making. Governance, v. 13, n. 1, p. 5-24, 2000.

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

DUMOULIN, L.; SAURUGGER, S. **Les policy transfer studies**: analyse critique et perspectives. Critique Internationale, v. 3, n. 48, p. 9-24, 2010.

DYE, T. R. **Understanding the public policy**. New Jersey: Prentice-Hall, 1975.

_____. **Understanding public policy**. Boston: Longman, 2011.

ELDER, C.; COBB, R. **Agenda-building and the politics of aging**. Policy Studies Journal, v. 13, 115-129, 1984.

EUROPEAN UNION. **General Data Protection Regulation**. Disponível em: <https://gdprinfo.eu/>. Acesso em 04 set. 2018.

EVANS, M.; DAVIES, J. **Understanding Policy Transfer**: A Multi-Level, Multi-Disciplinary Perspective. Public Administration, n. 77, p. 361-385, 1999.

FARIA, C. A. P**. Ideias, Conhecimento e Políticas Públicas**: Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 18, n. 51, 2003.

_____. **Políticas públicas e relações internacionais**. Brasília: Enap, 2018.

GEORGE, A. L.; BENNETT, A. **Case Studies and Theory Development in the Social Sciences**. Cambridge, MA: MIT Press, 2005.

HAAS, E. B. **The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces (1950-1957)**. Stanford: Stanford University Press, 1958.

HENRIQUES, A. B. L.; LEITE, A. C. C.; TEIXEIRA JÚNIOR, A. W. M. **Reavivando o método qualitativo:** as contribuições do Estudo de Caso e do Process Tracing para o estudo das Relações Internacionais. Revista Debates, Porto Alegre, v. 9, n. 1, p. 09-23, jan.-abr. 2015.

HILL, H. C. **Understanding implementation:** Street-level bureaucrats' Resources for reform. Journal of Public Administration Research and Theory, v. 13, p. 283-309.

HOOFNAGLE, C. J.; VAN DER SLOOT, B.; BORGESIUS, F. Z. **The European Union general data protection regulation:** what it is and what it means. Information & Communications Technology Law, vol. 28, 2019, p. 1-35. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13600834.2019.1573501>.

HU, I. Y. **The Global Diffusion of the General Data Protection Regulation (GDPR)**. Disponível em: <https://thesis.eur.nl/pub/50756/Hu-Ivy.pdf>. Acesso em 15 ago. 2021.

IBM SECURITY. **Cost of a Data Breach Report 2020**. Disponível em: https://ibm.ent.box.com/s/aa9ci7r7mga292nza3d55ptm10ts698x. Acesso em 15 ago. 2021.

IDEC – Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor. **Proteção de dados pessoais:** nova versão de anteprojeto inclui sugestões do Idec e traz avanços. Disponível em: < https://idec.org.br/em-acao/em-foco/proteco-de-dados-pessoais-nova-verso-de-anteprojeto-inclui-sugestes-do-idec-e-traz-avancos>. Acesso em 15 nov. 2020.

INSTITUTO DE DIREITO REAL. **LGPD. Como ela pode influenciar o mundo moderno?** Disponível em: https://direitoreal.com.br/artigos/lgpd-como-ela-pode-influenciar-o-mundo-moderno. Acesso em 15 ago. 2021.

JAMES, O; LODGE, M. **The Limitations of 'Policy Transfer' and 'Lesson Drawing' for Public Policy Research**. Political Studies Review, v. 01, p. 179-193, 2003.

JORGENSEN, R. F.; DESAI, T. **Right to Privacy Meets Online Platforms:** Exploring Privacy Complaints against Facebook and Google. Nordic Journal of Human Rights, vol. 35, 2017, p. 106-126. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/18918131.2017.1314110>.

KEOHANE, R.; NYE, J. **International institutions and state power**: essays in international relations theory. Boulder: Westview Press, 1989.

KING, G.; KEOHANE, R. O.; VERBA, S. **Designing social inquiry**: scientific inference in qualitative research. New Jersey. Princeton University Press. 1994.

LADI, S**. Globalization, think-tanks and policy transfer**. Bonn: CiteSeer, 1999.

LARSSON, T.; TRONDAL, J. **After Hierarchy?** Domestic executive governance and the differentiated impact of the European Commission and the Council of Ministers. European Integration online Papers, v. 09, 2005.

LENDVAI, N, STUBBS, P. **Assemblages, translation and intermediaries in South East Europe**. European Societies, v. 11, p. 673-695, 2009.

LIMA, I. A. **Técnicas qualitativas em análises de causalidade**: aplicações do process tracing. Revista Eletrônica de Ciência Política, vol. 8, n. 1, 2017.

LIMA, M. R. S. Relações Internacionais e políticas públicas: a contribuição da análise de política externa. In: MARQUES, E; FARIA, C. A. P. (orgs.). **A Política Pública como Campo Multidisciplinar**. São Paulo, Editora Unesp; Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2018.

LINDQVIST, J. **New challenges to personal data processing agreements:** is the GDPR fit to deal with contract, accountability and liability in a world of the Internet of Things? International Journal of Law and Information Technology, 2017, vol. 0, p. 1-19. Disponível em: <https://academic.oup.com/ijlit/article-abstract/26/1/45/4769343>.

MAINARDES, J. **Abordagem do ciclo de políticas**: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. Educação & Sociedade, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

MARSH, D.; SHARMAN, J. C. **Policy diffusion and policy transfer**. Policy Studies, v. 30, p. 269-288, 2009.

MARTINS, M. **Ciberespaço**: Uma nova realidade para a segurança internacional. Nação e defesa, n. 133, p. 32–49, 2012.

MCCAN, E.; WARD, K. **A multi-disciplinary approach to policy transfer research**: geographies, assemblages, mobilities and mutations. Policy Studies, Edimburgh, v. 34, n. 1, p. 2-18, fev. 2013.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Posição do MPF sobre lei de proteção de dados no Brasil está de acordo com nova legislação europeia**. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/posicao-do-mpf-sobre-lei-de-protecao-de-dadosnobrasil-esta-de-acordo-com-nova-legislacao-europeia>. Acesso em 04 set. 2018.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2018b. **Nota Técnica: Lei Geral de Proteção de Dados**. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/3ccr_nota_tecnica-veto-lei-geraldeprotecao-de-dados-2018.pdf>. Acesso em 15 set. 2018.

MOSHER, J. S.; TRUBEK, D. M. **Alternative approaches to governance in the EU**: EU social policy and the european employment strategy. Journal of Common Market Studies, v. 41, n.1, p. 63-88, 2003.

NICOLAIDOU, I. L.; GEORGIADES, C. **The GDPR:** New Horizons. EU Internet Law, p. 3-18. Springer, 2017. Disponível em: <https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-64955-9_1>.

NYE, J. **O futuro do poder**. São Paulo: Benvirá, 2010.

OLSEN, J. P. **The many faces of Europeanization**. Journal of Common Market Studies, v. 40, p. 921–952, 2002.

PANEK, L. C. T. **Lei Geral de Proteção de Dados n°13.709/2018: Uma Análise dos Principais Aspectos e do Conceito Privacidade na Sociedade Informacional**. Monografia – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR, 2019. Disponível em: https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/68114/TCC%20FINAL%20-%20lgpd.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em 15 ago. 2021.

PEREIRA, A. E. **Transferência e difusão de políticas públicas no Mercosul**: Análise da formação de recursos humanos e do exercício profissional na área de saúde (1996-2014). Disponível em: <http://www.anpocs.org/index.php/papers-39encontro/gt/gt29/9711-transferencia-e-difusao-de-politicas-publicas-no-mercosul-analise-daformacao-de-recursoshumanos-e-do-exercicio-profissional-na-area-de-saude-19962014/file>. Acesso em 20 set. 2018.

PETERSON, J.; BOMBERG, E. **Decision-Making in the European Union.** Macmillan: Basingstoke, 1999.

PROPMARK. **Abemd critica postura do governo.** Disponível em: https://propmark.com.br/mercado/abemd-critica-postura-do-governo/. Acesso em 15 ago. 2021.

PIAGET, J. **Epistemologie des relations interdisciplinaires**. In: CERI (Ed.). L'interdisciplinarité: problèmes d'enseignement et de recherche dans les Universités. Paris: UNESCO/OCDE, 1972.

POLITOU, E.; ALEPIS, E.; PATSAKIS, C. **Forgetting personal data and revoking consente under the GDPR:** Challenges and proposed solutions. Journal of Cybersecurity, vol. 4, 2018, p. 1-20. Disponível em: <https://academic.oup.com/cybersecurity/article/4/1/tyy001/4954056>.

RAAB, C. D. **Data Protection in Britain**: Governance and Learning. Governance: An International Journal of Policy and Administration, v. 6, n. 1, p. 43-66, 1993.

ROSE, R. **What is lesson drawing?** Journal of Public Policy, 1991.

_____. **Learning from Comparative Public Policy: A Practical Guide**. London: Routledge, 2005.

ROSSI, A. **How the Snowden Revelations Saved the EU General Data Protection Regulation**. The International Spectator, vol. 53, 2018, p. 1-17. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03932729.2018.1532705>.

RUA, M. G. **Políticas públicas**. 3. ed. rev. atua. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2014.

SARAVIA, E. **Políticas públicas**; coletânea / Organizadores: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. – Brasília: ENAP, 2006.

SARAVIA, E. Ciclo de vida da política pública. *In*: DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. **Dicionário de políticas públicas**. 3. ed. São Paulo: Unesp, 2018. p. 133-135.

SCOTT, M.; CERULUS, L.; KAYALI, L. **Six months in, Europe's privacy revolution favors Google, Facebook**. Politico, 2018. Disponível em: <https://www.politico.eu/article/gdpr-facebook-google-privacy-data-6-months-in-europes -privacy-revolution-favors-google-facebook/>. Acesso em 27 jun. 2020.

SECCHI, L. **Políticas Públicas**: Conceitos, Esquemas de Análises, Casos Práticos. 2ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SIMMONS, B.; GARRETT, G.; DOBBIN, F. **Introduction**: The International Diffusion of Liberalism. International Organization, no. 4, 2006.

SJÖSTEDT, G. **The external role of the European Community**. Farnborough, Hampshire: Saxon House, 1977.

SLOOT, B. V. D.; HOOFNAGLE, C. J.; BORGESIUS, F. J. Z. **The European Union general data protection regulation: What it is and what it means**. Information & Communications Technology Law, v. 28, p. 65-98, 2019.

SNOWDEN, E. **Intelligently filtering your data: Brazil and Mexico case studies**. Disponível em: https://edwardsnowden.com/2013/12/18/intelligently-filtering-your-data-brazil-and-mexico-case-studies/. Acesso em 15 ago. 2021.

SOUZA, C. **Políticas públicas:** uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, Dez. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=en&nrm=iso>.

STONE, D. **Learning lessons and transferring policy across time, space and disciplines**. Politics, v. 19, n. 01, 1999.

_____. **Learning lessons, policy transfer and the international diffusion of policy ideas**. CSGR Working Paper n. 69/01. Coventry: The University of Warwick, 2001.

_____. **Transfer Agents and Global Networks in the "Transnationalization" of Policy**. Journal of European Public Policy, 11 (3), 545–66, 2004.

_____. **Global public policy, Transnational policy communities, and their networks**. Policy Studies Journal, v. 36, n. 01, 2008.

_____. **Transfer and translation of policy**. Policy studies, v. 33, p. 483-499, 2012.

_____. **Understanding the transfer of policy failure**: Bricolage, experimentalism and translation. Policy and Politics, v. 45, p. 55–70, 2017.

UNCTAD - United Nations Conference on Trade and Development. **Data protection regulations and international data flows**: Implications for trade and development. Disponível em: < https://unctad.org/system/files/official-document/dtlstict2016d1_en.pdf>. Acesso em 20 dez. 2020.

UNIÃO EUROPEIA. **Como são tomadas as decisões**. Disponível em: <https://europa.eu/european-union/eu-law/decision-making/procedures_pt>. Acesso em 10 ago. 2020.

UNIÃO EUROPEIA. **Conselho Europeu**. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/european-council/>. Acesso em 10 ago. 2020.

UNIÃO EUROPEIA. **Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC.** Disponível em: <https://gdprinfo.eu/>. Acesso em 04 set. 2018.

VANBERG, A. D.; MAUNICK, M. **Data protection in the UK post-Brexit:** the only certainty is uncertainty. International Review of Law, Computers & Technology, vol. 32, 2018, p. 01-18. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13600869.2018.1434754>.

VENNESSON, P. Case studies and process tracing**:** Theories and practices. In: DELLA PORTA, D.; KEATING, M. (orgs.). **Approaches and Methodologies in the Social Sciences:** A Pluralist Perspective. Cambridge: Cambridge University Press, p. 223-239, 2008.

VOETGLE, E. M. **Policy convergence and the Bologna Process**: a cross-national study. Palgrave Macmillan, 2014.

VOIGT, P.; VON DEM BUSSCHE, A. **The EU General Data Protection Regulation (GDPR)**. Cham: Springer International Publishing, 2017.

WACHOWIC, M. **Proteção de dados pessoais em perspectiva: LGPD e RGPD na ótica do direito comparado / organização de Marcos Wachowicz**. Curitiba: Gedai, UFPR 2020. Disponível em: https://www.gedai.com.br/wp-content/uploads/2020/11/Protecao-de-dados-pessoais-em-perspectiva_ebook.pdf. Acesso em 15 ago. 2021.

WACHTER, S. **Normative challenges of identification in the Internet of Things:** Privacy, profiling, discrimination, and the GDPR. Computer Law & Security Review, vol. 34, 2018, p. 436-449. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0267364917303904>.

WEYLAND, K. G. **Theories of Policy Diffusion:** Lessons from Latin American Pension Reform. World Politics, vol. 57, n. 2, 2005.

APÊNDICE 1 – TRANSCRIÇÃO DAS ENTREVISTAS REALIZADAS

Kauana Puglia: Bom, para começar então a gente pode fazer uma questão geral mesmo. Se o senhor puder me contar em detalhes, como foi esse processo de idealização e da formulação do PL até chegar ali para apresentação no Congresso?

Milton Monti: Bom, o projeto é o primeiro projeto apresentado na Câmara dos Deputados, foi apresentado em 2012, é o Projeto 4.060. E, depois, o poder executivo mandou um projeto também, e um outro parlamentar também apresentou um projeto. A tramitação na Câmara, no Congresso... a tramitação pensa os projetos que tratam da mesma matéria. Mas, como meu projeto era o projeto inicial, o primeiro projeto, todos vão ser pensados (a partir) dele. Esse projeto surgiu após a realização de um congresso de comunicação aqui em São Paulo, não sei se foi o quarto ou o quinto congresso, promovido pela ABAP (Associação Brasileira de Agências de Publicidade), onde nós tivemos a participação de todos os veículos, de todos os segmentos relacionados a publicidade de um modo geral.

Um dos painéis que estava sendo debatido era a publicidade *one-to-one*, que tratava justamente do tema da possibilidade de você realizar a publicidade através da *internet*, de meios eletrônicos, com a captura de informações, com apresentação de *cookies*, e até hoje acontece isso nos computadores, nos telefones, nas redes sociais e tudo mais. Era um assunto ainda muito novo aqui no Brasil, mas que já existia uma preocupação por parte desse segmento em relação aos desdobramentos do futuro. Qual era a grande preocupação desse debate? Era que nós precisaríamos ter uma legislação específica para regular esse tema. Então, foi quando surgiu a ideia de apresentarmos o projeto. O projeto foi redigido com as ideias surgidas nesse debate e ele foi apresentado. É claro que ele ainda não continha todos os elementos, todas as características, circunstâncias e particularidades que o projeto final acabou tendo. Ele foi enriquecido durante a tramitação, mas era a ideia de fazer essa primeira provocação porque o próprio governo já ameaçava há tempos, já existia na época uma consulta pública a respeito do assunto, mas o governo estava demorando para mandar. Quando nós enviamos o projeto, nós pretendíamos dar um *start* no processo, porque uma vez que um projeto está tramitando no Congresso, o governo também tinha que acelerar sua proposta. Acelerou e enviou sua proposta – eu acho que um ano depois ou dois

anos depois, eu não me lembro muito bem. E isso que acabou ficando meio que em *standby* no Congresso Nacional.

Quando as revelações, acho que foi da Cambridge Analytica... as revelações que falavam da eleição do Trump, que o Facebook havia feito tratamento de dados e isso tinha sido utilizado como uma ferramenta de campanha, de verificação de tendências e opiniões, tudo mais, isso despertou uma discussão nacional que fez com que o projeto ganhasse proeminência. Então, o assunto que tinha sido apresentado há tempos, que era importante na minha visão porque eu participei do debate do assunto, ele não havia ganho ainda a atenção do Congresso – a partir daí, ganhou. E a partir daí, então, nós acabamos fazendo com que todos os partidos políticos e todas as lideranças se interessassem pelo tema, e o tema foi debatido através de uma comissão especial, que foi presidida pela deputada Bruna Furlan, que é de Barueri, que é filha do prefeito Furlan, e relatada pelo deputado Orlando Silva. E, durante o processo, nós tínhamos o projeto do Governo, que trazia uma série de elementos também e nós debatemos isso com entidades nacionais, fizemos um seminário internacional e, enfim, o projeto foi debatido exaustivamente para que nós pudéssemos encontrar um equilíbrio na formulação desse projeto. Então, em linhas gerais foi assim, iniciou em 2012 com esse evento, com essa conferência de publicidade e depois ganhou corpo quando dada a revelação da autorização de dados tratados pelo Facebook para a campanha do Trump.

Kauana Puglia: O senhor disse que a inspiração veio do primeiro congresso de comunicação e depois, durante todo o processo, vocês tiveram então o seminário, né? Tiveram debates, audiências públicas também ocorreram durante o processo.

Milton Monti: Sim, várias audiências públicas com segmentos ligados ao tema daqui do Brasil e também recebemos delegações da Europa, dos Estados Unidos. Foi um debate que também foi feito para conhecer o que existia em outros países.

Kauana Puglia: O senhor lembra quem eram essas pessoas?

Milton Monti: Não me lembro, mas as principais entidades reguladoras de alguns países da Europa. Acho que é possível você conseguir nos anais da Câmara dos Deputados, na tramitação do projeto dá para saber. E se você quiser, também, eu posso depois providenciar para você quem participou e quais foram exatamente os debates específicos. Mas, em princípio isso, pessoas que puderam nos trazer experiência do que estava acontecendo em outros países.

Esses seminários foram eventos da Câmara. Essa conferência de comunicação é um evento que aconteceu, acho que foi o quinto. Ele acontecia a cada cinco ou seis anos, foi uma conferência de comunicação para debater várias questões de liberdade de expressão, utilização dos meios de comunicação e, dentro desse seminário de comunicação existia esse tema específico, que eu presidi esse painel dentro da conferência, que aconteceu em dois dias, vários temas sendo debatidos simultaneamente. E esse foi um tema que foi trazido por segmentos da comunicação, preocupados em ter uma legislação específica. Porque assim, como é que isso acabou surgindo? Os *players* da comunicação tinham interesse em fazer com que esse, que é um nicho de negócio importante, alguns dos debatedores não nesse seminário, mas posteriormente na tramitação da lei, eu acho que de forma um pouco exagerada, dizendo que isso é o petróleo do século XXI, acho que realmente é muito importante essa informação, o domínio desses dados, a guarda, o tratamento, isso é sempre fundamental, informação é poder, né?

Então, todos estavam preocupados em que nós tivéssemos uma legislação para garantir a individualidade, a proteção a pessoa, o seu anonimato – quando o caso. E que, ao mesmo tempo, nós tivéssemos a possibilidade de que isso pudesse ser utilizado comercialmente com os critérios adequados, porque se nós não tivéssemos uma legislação, certamente nós íamos ter a utilização, porque isso é difícil de você impedir. A captura de dados acontece em tempo real, qualquer acesso que você faz em vários sites de aplicativos de rede social, e isso podia ser mal utilizado. E pior, podia ser, a um determinado momento, proibido. E aí você não teria nem uma coisa, nem outra. Você não teria a garantia da proteção as pessoas e você também não teria a possibilidade de um nicho de negócios. Então essa era a preocupação lá em 2012. Eu acredito que o projeto de lei, ele é um projeto que ele é bastante atual, embora você tenha, nessa área, nessa atividade, as ferramentas se multiplicam e se transformam numa rapidez muito grande. Quer dizer, o que você pode ter como ferramenta de inibição de abusos, você pode ter essas ferramentas

modificadas e você pode ter uma forma de você transpor a lei sem atingir a lei, atingir os objetivos, enfim... por isso também que a lei trouxe a autoridade nacional e uma agência para fiscalizar e continuar a regulamentação dessa atividade. Então, acho que a nossa lei é uma lei moderna, ela é parecida com a legislação europeia, eu não sei especificar mas eu me lembro, já faz tempo, alguns países da Europa tem uma rigidez até um pouco maior do que a da nossa lei. Eu, pessoalmente, acho que é uma lei bastante equilibrada. Não é uma lei que contempla todas as questões, por exemplo, a questão de segurança pública. E isso está, por enquanto, excetuado; questões de defesa nacional e tudo mais, e a lei vai entrar em vigor agora. Eu não queria que entrasse, vai entrar porque a disposição que o governo fez para prorrogar a lei... ela foi retirada pelo congresso nacional. É uma lei que vai se adaptar com o tempo, e acho que as questões práticas vão trazer esse aprendizado porque, o que vai acontecer efetivamente lá, na ponta, é que vai nos dar realmente a possibilidade de ajustes naquilo que ficou mal elaborado, mal escrito ou mal formatado e, inclusive, a própria autoridade nacional tem, na verdade, essa finalidade, para que você não faça uma lei engessada e que ela tenha que ser modificada na velocidade em que se modificam as ferramentas, isso seria impossível.

Kauana Puglia: Já que o senhor levantou as possibilidades de mudanças e modificações, o senhor conseguiu identificar naquele momento, lá em 2012, algum obstáculo que o Brasil estivesse enfrentando que pudesse fazer essa leia de fato ser aprovada, de fato ser implementada de uma forma eficiente?

Milton Monti: Eu diria assim, que não só em 2012, depois que ela começou a ser debatida com força, porque aí você teve uma preocupação política da utilização do tratamento desses dados feito nas redes sociais, especificamente Facebook, Twitter e Instagram. Isso que na verdade mexeu com o Congresso, porque isso mexeu na questão política e aí todo mundo ficou assustado. A tramitação disso teve a oposição de alguns segmentos, segmentos que até mesmo do varejo que trata com muita gente, com muitos cadastros e com muita informação, mas especialmente do governo na área financeira, Banco Central, e na área de segurança pública, as polícias, não só a Polícia Federal, as Polícias Estaduais, as questões ligadas a defesa nacional, isso teve alguma reação. Mas precisava fazer, a lei precisava entrar em vigor e, se preciso, será ajustada. Como eu disso, não acho que ela vai estar

plena agora, mesmo estando em vigor, nós vamos ter muitas questões para serem tratadas.

Muita coisa foi debatida. Por exemplo, um pequeno estabelecimento que coleta dados dos seus clientes terá que fazer isso com muito cuidado, com muita proteção de acesso externo não autorizado. Então tudo isso vai trazer, na verdade, uma nova forma das coisas acontecerem, entendeu? Então, dizer que a gente não vai ter problema? Vai. É preciso ter bom senso. Mas o Governo, eu falei do Banco Central... A Receita Federal porque, não sei aí em Curitiba, mas aqui em São Paulo até outro dia, no centro tem uma rua que chama Santa Efigênia, não sei se você já ouviu falar. Você ia até e comprava uma mídia eletrônica com todos os CPFs do Brasil. Então, o próprio Governo vai precisar cuidar muito bem disso, acho que é a área menos protegida. Sistema financeiro, bancos, acho que já há uma proteção maior, embora você note que, de vez em quando, existem lacunas e as pessoas invadem contas e transferem dinheiro e se fazem isso, podem também recolher dados que deveriam estar muito bem guardados. Além de tudo isso, eu acho que, como a lei na verdade reforça os preceitos constitucionais, não há nenhuma novidade na lei. Da garantia da individualidade, da privacidade das pessoas, enfim, da forma que a pessoa vive ou não, tanto que nós temos um capítulo dos dados sensíveis que não podem ser tratados, acessados. Por exemplo, dados de opção sexual, raça, filiação sindical, opção política, questões relacionadas a saúde, doenças... Então, esses dados não podem ser tratados ou manipulados, são totalmente protegidos e acho que isso é um avanço da lei porque isso preserva a individualidade das pessoas. Então, a lei foi, basicamente, preservar as pessoas, preservar a sua privacidade, as pessoas tem que aceitar para que os dados possam ser tratados, um consentimento prévio que a pessoa precisa dar. Embora, hoje em dia, muitas vezes a pessoa entra em um aplicativo qualquer ou em um site e veem lá, “aceito”. Ninguém lê nada e aceita, a gente sabe como é isso.

As pessoas têm o direito de pedir exclusão se imaginar que estes dados estão sendo utilizados de uma forma que ela não aceita... É preciso que, quando esses dados sejam processados, se estabeleça finalidade, não pode ser simplesmente coletado e ser vendido para um partido político, tem que ser muito claro a finalidade e objetivo desse tratamento. Enfim, eu acho que a lei é bastante avançada.

Kauana Puglia: Quando o senhor redigiu a proposta de lei, houve algum grupo de trabalho que prestou assessoria para o senhor, foi somente o senhor e o gabinete que participaram...?

Milton Monti: Foi um grupo de trabalho resultado dessa conferência de comunicação e das pessoas que participaram desse painel da Publicidade *one-to-one*. Esse foi o grupo de trabalho constituído de *players* do mercado, de pessoas ligadas ao seguimento, junto comigo, nós, enfim, desenhamos esse projeto, ele foi mais enxuto porque a gente imagina que inclusive… Nós propusemos um modelo e acabamos não prosperando. Propusemos um modelo de autorregulamentação. Isso faz parte do texto que eu apresentei como acontece hoje com o CONAR, seria uma entidade não estatal com a representação de segmentos de todos os interessados e da sociedade que iria ser o órgão regulador do cumprimento dessa lei. Pois isso não deu certo. O Congresso achou que precisava ter um órgão estatal, mas no fim acabou vencendo essa tese. Muitas das teses foram debatidas lá e nós procuramos reunir o máximo dos consensos. Não foi tudo que eu propus, nem tudo que o governo propôs, mas tentamos fazer uma coisa que pudesse ser equilibrada, ser eficiente e pudesse resolver essa questão. Porque entendia-se que a ausência dessa legislação acabou ocorrendo um tempo depois começou andar depressa, pois a ausência da legislação seria ruim para o país, ele estaria fora desse novo nicho de mercado que muitos especialistas acham que ele vai ter muita importância, muito mais do que tem hoje, embora eu ache que ele é muito importante.

Kauana Puglia: Quando o senhor propôs o projeto de lei, o senhor consultou algum regulamento internacional para fazer o texto?

Milton Monti: Na época, esse grupo de trabalho trouxe pontos que estavam sendo discutidos na comunidade europeia e nós tentamos nessa apresentação, sem muitos detalhes, ter essa visão daquilo que já estava sendo discutido no mundo. Isso aconteceu e nos fez, naquele primeiro momento, optar por não ser um projeto tão detalhista como é a lei da União Europeia. Na verdade, nós queríamos apresentar um projeto que fosse viável, que fosse coerente, como é coerente. Que deixasse para autorregulamentação todos os detalhes da sua implantação e da sua fiscalização, e também queríamos fazer uma provocação para que isso andasse. Se

eu não apresentasse o projeto, talvez o governo demorasse muito mais para ele apresentar o dele, e esse assunto que veio à tona os projetos não estavam já na câmara. Então nós temos que dar o primeiro passo, embora não tenha alcançado plenamente o objetivo que nós temos que já é avançar na discussão. Mas eu posso dizer para você, as questões da união europeia impactaram o projeto, isso não foi esquecido e desconsiderado, as questões que foram debatidas, foram levadas em consideração.

Kauana Puglia: Vocês acompanharam o processo legislativo europeu?

Milton Monti: Acompanhamos de longe… A gente sempre procurava ouvir o que estava acontecendo. Até porque o projeto dessa natureza, pra ser viável, como essas coisas são transacionais, não tem como você fazer uma coisa isolada das coisas que acontecem no mundo. O que depois, inclusive, o projeto prevê troca de dados tratados daqui com outros países, eles precisam ter as mesmas garantias lá porque nós não podemos enviar dados pra lá que possam ser vulneráveis lá, e só protegidos aqui. Então, a legislação de modo geral, ela tem que guardar muitas semelhanças porque, senão, ela não vai funcionar, e o assunto, você sabe tão bem que não é um assunto brasileiro apenas, qualquer pessoa monta lá um *site* ou um coletor... o próprio Google! O Google fala “não, os dados são coletados e enviados para os Estados Unidos”, aí a legislação... Isso não existe ainda esses conflitos. A legislação lá é outra, aqui é uma, a pessoa precisa armazenar por tanto tempo, lá o tratamento pode ser diferente do nosso. Nós ainda estamos caminhando. A minha visão é que ainda isso vai ser unificado no mundo. Não sei se num futuro próximo, num futuro médio, mas vai ser.

A avaliação é que a União Europeia era mais próxima daquilo do que desejava o Congresso, no sentido da preservação das pessoas e no cumprimento das nossas normas constitucionais. Ela estava mais próxima. E a lei americana não é tão próxima com aquilo que nós pretendíamos fazer aqui. É isso. Tudo foi olhado, mas é claro que tem a decisão dentro das nossas circunstâncias e dentro das nossas características. Eu acho que o Congresso fez um grande trabalho, foi um trabalho feito à várias mãos, inclusive, nós fizemos uma tramitação muito debatida com o Senado, tanto que a tramitação foi rápida, não teve mudança, foram mais tranquilas. E quem ganhou com tudo isso foi a sociedade e espero que essas leis

possam servir para cumprir esses conceitos fundamentais de individualidade, de pessoalidade, de preservação das pessoas, e cumprir o objetivo de ser mais um instrumento de geração de renda e emprego para o país.

Danilo Doneda: A partir de 2010, o Ministério da Justiça começou a trabalhar com um tema, propôs uma consulta pública para o texto base que é hoje a Lei Geral de Proteção de Dados. Até 2016, o sistema ficou todo dentro do Ministério da Justiça ainda. Durante esse tempo eu trabalhei no Ministério da Justiça, eu era gestor responsável pelo projeto, até que ele foi para a Casa Civil e, de lá, para o Congresso e para o trâmite legislativo.

Em algum momento, quando o tema já estava tramitando, a Comissão Europeia começou a demonstrar maior interesse em acompanhar o tema. Na verdade, a influência europeia, a influência de outros países, várias influências estavam presentes desde sempre na formulação da LGPD. O primeiro modelo no qual se baseou a LGPD foi a Convenção 108 do Conselho da Europa, que não é da União Europeia, mas é um órgão que tem carregado uma tradição que ficou bastante presente nas normativas europeias sobre a disciplina. Essa influência tem muito a ver com o ordenamento brasileiro. Do ponto de vista estrutural, sistemático e lógico, é um ordenamento da família europeia, então a forma de tratar o tema da proteção de dados aqui no Brasil, naturalmente, ia ser bastante semelhante nos termos.

Eu acho que nem todas as questões referentes a proteção de dados são muito facilmente explicadas somente a partir de uma influência direta que tem a ver com uma participação na formação política pública efetivamente. Por quê? Porque você tem uma tendência nessa temática de dados a naturalmente convergir várias tendências. Mesmo países que estão muito separados geográfica e culturalmente, você tem uma tendência a que as normas fiquem todas muito parecidas, por um motivo muito simples: se você tiver uma norma diferente, você está fora dos grandes tratados e dos mecanismos internacionais. Como se você falasse uma língua própria e não conseguisse interagir com outros países em tema de proteção de dados. Hoje em dia, é condenar vários aspectos de cooperação internacional, de comércio internacional, a terem maior custo, maior dificuldade. Enfim, de colocar uma pá de cal até na própria modelização das relações exteriores hoje em dia, sob vários aspectos.

Então, você tem uma tendência que é quase orgânica a que muitas normas se assemelhem. E o modelo europeu, por mais que seja criticado, é o único que se propõe de fato com um padrão viável para abalizar o cenário internacional. Tanto é

que hoje até as entidades norte americanas, que a princípio eram mais reticentes na época, estão um pouco mais favoráveis a isso.

Eu digo tudo isso, tudo como observador, claro. Mas, para focalizar direito a parte, como eu falei, no momento em que a Lei estava no Parlamento, em 2017, estava em uma Comissão Especial na Câmara. Na época, ocorreu o maior interesse do órgão executivo da União Europeia em seguir a tramitação da Norma aqui no Brasil, acompanhar. E, a partir daí, eu tenho a posição de observador privilegiado, talvez, porque desde 2018, se não me engano (eu já tinha saído do Governo em 2016), eu fui contratado pela Comissão Europeia como consultor sem contrato permanente, mas quando precisam de dicas ou precisam saber o que está acontecendo no Brasil, eu que faço.

A Comissão Europeia faz parte de um projeto de cooperação que é tocado por uma instituição de Bruxelas. Eles começaram a me perguntar: “o que está acontecendo, Danilo?”, e a vantagem de falar comigo é que, como eu conheço o Governo Brasileiro, eu conseguia traduzir em termos práticos do que se trata. Aqui, não estou falando para me defender, mas não é propriamente uma consultoria de política pública, era uma consultoria um pouco mais jurídica. Claro que tem a ver com política pública porque o objetivo é acompanhar, mas o que interessava, o valor agregado que eu dava para eles (mesmo porque nunca fui um profissional treinado nem nunca trabalhei com *policy* de maneira mais estrita) era a opinião de quem já estava diretamente envolvido no tema.

Houve um aumento em 2018, ano em que a Instituição começou a se intensificar, a partir de um certo momento começou a ficar claro que era possível que a LGPD pudesse ser aprovada finalmente, como acabou acontecendo. Isso chamou a atenção da Comissão Europeia, especificamente a Diretoria Geral da União Europeia que trata de justiça e defesa do consumidor. Dentro dela está localizado o termo de Fluxos Internacionais de Dados.

Proteção de Dados, para a União Europeia, é um tema que é tratado paralelamente em duas frentes. Na frente de Direitos Humanos, se tem uma tradição longa de aprovar e basear Proteção de Dados na Europa como um direito fundamental. Mas, por outro lado, a Proteção de Dados é um tema que foi fundamental para a própria estruturação do bloco europeu.

E, por isso, essa visão da Proteção de Dados como nivelador para possibilitar para que haja, acima de um determinado parâmetro de nível de proteção, a

possibilidade de utilizar com maior liberdade e maior facilidade de dados, se criou lá na a Diretoria Geral da União Europeia. Essa diretoria, essa unidade dos Fluxos Internacionais de Dados. Do que trata hoje em dia? Eles tratam de todas as negociações da Comissão Europeia com países terceiros, que impliquem algum tipo de avaliação quanto a adequação de normativas de países terceiros ao padrão europeu, para que haja uma maior facilidade entre os negócios. Então, por exemplo, a Comissão Europeia, através desse mecanismo, aprovou as legislações da Argentina, do Uruguai, do Japão e outros países que têm hoje em dia facilidades muito grandes em troca de dados pessoais com a União Europeia. O Brasil, por motivos óbvios, é de longe a maior preocupação nesse sentido no subcontinente Latino-Americano, pela pungência econômica e também pelo fato de que a produção de dados aqui no Brasil sempre se desenvolveu de uma forma um pouquinho diferente, com ritmo próprio. A questão da internacionalização aqui no Brasil nunca foi tão forte como no Uruguai ou na Argentina, que eram países que realmente precisavam disso para ter acesso ao mercado exterior. Aqui no Brasil, por ter uma economia mais forte e um mercado interno maior, não fica tão dependente disso – muito embora, de toda forma sofra com alguns problemas, mas o sofrimento as vezes pode ser amenizado por outras coisas. O Uruguai já não, para eles foi fundamental. A Argentina, não por acaso, aprovou essa lei em um período de crise econômica. Mas aí a Comissão Europeia começou a prestar atenção e sugeriu-se que viesse uma delegação, veio o Bruno Gencarelli, que é o diretor da unidade de Fluxos Internacionais de Dados. Hoje continua fazendo isso. A ideia era trazer ele para o Brasil, inserir ele na discussão.

APÊNDICE 2 – AUTORIZAÇÕES PARA A REALIZAÇÃO DAS ENTREVISTAS

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

A pesquisadora e mestranda do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Paraná, Kauana Puglia Bandeira, está convidando você a participar de um estudo intitulado: **"Transferindo políticas públicas: O caso da Lei Geral de Proteção de Dados".** Este estudo traz uma análise comparada entre as leis brasileira e europeia de proteção de dados, desde o processo de formulação das normativas até os componentes presentes na redação de cada uma.

a) Caso você participe da pesquisa, será necessário responder as perguntas de uma entrevista referente sua experiência no desenvolvimento do Projeto de Lei n. 4.060/2012 e o seu andamento legislativo.

b) Para tanto, você deverá comparecer no local e data que serão combinados entre você e o pesquisador. Perguntas disparadoras iniciais definidas pelos pesquisadores nortearão a discussão do tema escolhido, o que levará aproximadamente 30 minutos, mas você pode se sentir livre para falar sobre sua experiência em relação a temática abordada. A entrevista será gravada em áudio para posterior análise.

c) Sua entrevista ou participação poderá ser interrompida sem qualquer prejuízo ao seu trabalho. Reforça-se também que não é necessário contar nada que não o deixe à vontade, não sendo necessário compartilhar qualquer informação que não desejar.

d) A pesquisadora responsável pelo estudo poderá ser localizada por e-mail: kauanapuglia@hotmail.com e pelo telefone por ligação ou por meio de mensagem eletrônica pelo número 41 99635-1063, das 08 horas às 20 horas, para esclarecer eventuais dúvidas que você possa ter e fornecer-lhe as informações que queira, antes, durante ou depois de encerrado o estudo.

e) A sua participação neste estudo é voluntária e se você não quiser mais fazer parte da pesquisa poderá desistir a qualquer momento e solicitar que lhe devolvam este Termo de Consentimento Livre e Esclarecido assinado.

f) Os áudios serão descartados e apagados da memória do computador ao término desta pesquisa.

g) Na análise dos dados obtidos, os áudios serão transcritos e enviados à você para aprovação. Você poderá editar e excluir quaisquer trechos que considerar inapropriados. Neste processo, sua identidade poderá ser mantida sob sigilo se assim for de sua vontade. Neste caso, em qualquer menção a esta conversa serão omitidas informações que permitam identificá-lo.

h) As despesas necessárias para a realização da pesquisa não são de sua responsabilidade e você não receberá qualquer valor em dinheiro pela sua participação.

Eu, Milton Antonio Vasquel Monte li esse Termo de Consentimento e compreendi a natureza e objetivo do estudo do qual concordei em participar. Eu entendi que sou livre para interromper minha participação a qualquer momento sem qualquer prejuízo para mim.

Eu concordo voluntariamente em participar deste estudo.

Assinale uma das opções abaixo:

[ ] Eu gostaria de manter minha identidade em sigilo no momento de publicação da pesquisa.
[ ] Autorizo a publicação de meu nome no momento da publicação da pesquisa.

Curitiba, 09 de Outubro de 2020

Assinatura do Participante de Pesquisa

Kauana Puglia Bandeira

Assinatura do Pesquisador Responsável – Kauana Puglia Bandeira

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

A pesquisadora e mestranda do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Paraná, Kauana Puglia Bandeira, está convidando você a participar de um estudo intitulado: "Transferindo políticas públicas: O caso da Lei Geral de Proteção de Dados".

Este estudo traz uma análise comparada entre as leis brasileira e europeia de proteção de dados, desde o processo de formulação das normativas até os componentes presentes na redação de cada uma.

a) Caso você participe da pesquisa, será necessário responder as perguntas de uma entrevista referente reunião promovida pela Secretaria de Cooperação Internacional do MPF, ocorrida no dia 23 de maio de 2018, junto das autoridades representantes do bloco europeu.

b) Para tanto, você deverá comparecer no local e data que serão combinados entre você e o pesquisador. Perguntas disparadoras iniciais definidas pelos pesquisadores nortearão a discussão do tema escolhido, o que levará aproximadamente 30 minutos, mas você pode se sentir livre para falar sobre sua experiência em relação a temática abordada. A entrevista será gravada em áudio para posterior análise.

c) Sua entrevista ou participação poderá ser interrompida sem qualquer prejuízo ao seu trabalho. Reforça-se também que não é necessário contar nada que não o deixe à vontade, não sendo necessário compartilhar qualquer informação que não desejar.

d) A pesquisadora responsável pelo estudo poderá ser localizada por e-mail: kauanapuglia@hotmail.com e pelo telefone por ligação ou por meio de mensagem eletrônica pelo número 41 99635-1063, das 08 horas às 20 horas, para esclarecer eventuais dúvidas que você possa ter e fornecer-lhe as informações que queira, antes, durante ou depois de encerrado o estudo.

e) A sua participação neste estudo é voluntária e se você não quiser mais fazer parte da pesquisa poderá desistir a qualquer momento e solicitar que lhe devolvam este Termo de Consentimento Livre e Esclarecido assinado.

f) Os áudios serão descartados e apagados da memória do computador ao término desta pesquisa.

g) Na análise dos dados obtidos, os áudios serão transcritos e enviados à você para aprovação. Você poderá editar e excluir quaisquer trechos que considerar inapropriados. Neste processo, sua identidade poderá ser mantida sob sigilo se assim for de sua vontade. Neste caso, em qualquer menção a esta conversa, serão omitidas informações que permitam identificá-lo.

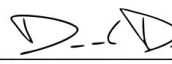
h) As despesas necessárias para a realização da pesquisa não são de sua responsabilidade e você não receberá qualquer valor em dinheiro pela sua participação.

Eu, Danilo Doneda li esse Termo de Consentimento e compreendi a natureza e objetivo do estudo do qual concordei em participar. Eu entendi que sou livre para interromper minha participação a qualquer momento sem qualquer prejuízo para mim. Eu concordo voluntariamente em participar deste estudo.

Assinale uma das opções abaixo:

[ ] Eu gostaria de manter minha identidade em sigilo no momento de publicação da pesquisa.
[x] Autorizo a publicação de meu nome no momento da publicação da pesquisa.

Rio de Janeiro, 04ou de outubro de 2020



Assinatura do Participante de Pesquisa

Assinatura do Pesquisador Responsável – Kauana Puglia Bandeira