

Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro

Conselho Municipal de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade

Empoderamento cidadão:

análise das melhores práticas em conscientização sobre a proteção de dados pessoais e mecanismos de enfrentamento à vulnerabilidade social pela perspectiva da proteção dos dados pessoais e da privacidade.

Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro

Conselho Municipal de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade

Empoderamento cidadão: análise das melhores práticas em conscientização sobre a proteção de dados pessoais e mecanismos de enfrentamento à vulnerabilidade social pela perspectiva da proteção dos dados pessoais e da privacidade.

Composição:

Erica Bakonyi

Horrara Moreira

Leonardo Perseu

Walter Gaspar

Relator:

Erica Bakonyi e Horrara Moreira

Sumário

Introdução	03
Apresentação do problema	06
Benchmark / Boas Práticas	07
Recomendações	18
Conclusão	19
Assinaturas	21

Introdução

Este documento tem como objetivo apresentar o trabalho realizado pelo Grupo de Trabalho (GT) “Empoderamento cidadão: análise das melhores práticas em conscientização sobre a proteção de dados pessoais e mecanismos de enfrentamento à vulnerabilidade social pela perspectiva da proteção dos dados pessoais e da privacidade (PPD)”, durante os meses de julho e outubro de 2024.

O relatório é fruto da cooperação entre Erica Bakonyi e Walter Gaspar, representantes de instituições científicas, tecnológicas e de inovação atuantes no âmbito do Município do Rio de Janeiro; Horrara Moreira e Leonardo Perseu, representantes de entidades da sociedade civil com atuação comprovada relacionada à proteção de dados pessoais, todos designados membros do Conselho Municipal de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade - CMPDP, pelo Decreto Rio nº 53489/2023¹.

Criado pela Lei Municipal nº 7.012/ 2021, aprovada pela Câmara Municipal do Rio de Janeiro, o CMPDP tem como a finalidade “auxiliar a Administração Pública Municipal a promover a adequação e a conformidade com a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) - Lei Federal nº 13.709, de 14 de agosto de 2018”, e é composto por vinte e dois representantes com “conhecimento jurídico e regulatório na área de proteção de dados e privacidade” (art. 1º, §1º), cuja função é, dentre outras,

VI - sugerir ações e medidas a serem implementadas na Administração Pública Municipal naquilo que se refere ao escopo de aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD);

VII - elaborar estudos, realizar debates, eventos, seminários e audiências públicas sobre boas práticas, sempre com foco na conscientização sobre a necessidade da tutela da proteção de dados pessoais e da privacidade prevista na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD); e

VIII - disseminar o conhecimento das boas práticas sobre a proteção de dados pessoais e da privacidade à população da Cidade do Rio de Janeiro” (art. 3º, *caput*, da Lei Municipal nº 7.012/ 2021).

O CMPDP é uma iniciativa pioneira no país e de grande relevância. O direito à proteção de dados possui previsão tanto na Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), Lei nº. 13.709/18, quanto na Constituição Federal (art. 5º, inciso LXXIX),

¹ Município do Rio de Janeiro, 2023.

incluído pela Emenda Constitucional nº. 115/22. Como direito fundamental, a proteção de dados é essencial para a garantia da dignidade humana e da autodeterminação informativa.

Para elucidar, dados pessoais são informações relacionadas a uma pessoa física determinada ou determinável, sendo essa última identificada por meio de outras informações. Exemplos de dados pessoais incluem características como a faixa etária, gênero, religião, condições de saúde, ascendência, etnia, impressão digital e outras especificidades de sujeito na coletividade.

Devido aos riscos atrelados ao tratamento desses dados, como a discriminação, a LGPD estabelece condições e requisitos para que esses sejam realizados com segurança e transparência, e define as responsabilidades dos agentes de tratamento, sejam eles agentes públicos ou privados.

O tratamento de dados pessoais compreende qualquer ação que envolva dados, desde a coleta até a modificação, o compartilhamento e uso para finalidades plurais. Exemplos incluem prestação de atendimento público, venda de produtos, exercício de direitos, matrícula em instituições de ensino e solicitação de auxílio governamental.

Assim, o tratamento de dados é necessário para o exercício de direitos, especialmente os direitos sociais, previstos no art. 6º da Constituição Federal². Com o recente e o incipiente processo de conscientização popular sobre o direito à proteção de dados pessoais, o enfrentamento das assimetrias sociais apresenta-se como um desafio relevante.

A desigualdade pode obstaculizar o acesso a direitos fundamentais e sociais. Essas vulnerabilidades podem decorrer de fatores diversos, classificados como: (i) vulnerabilidade social, ligada à ausência ou precariedade dos direitos sociais; (ii) vulnerabilidade econômica e/ou fática, associada a fragilidades socioeconômicas, estruturais e conjunturais; (iii)

² Art. 6º da CRFB/88: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. Parágrafo único. Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária”.

vulnerabilidade técnica, referente à falta de conhecimento especializado sobre o objeto da relação (o direito à proteção dados pessoais); e, (iv) vulnerabilidade jurídica, correlata ao desconhecimento de direitos e deveres, bem como de dinâmicas de mercado e economia³. Essas classificações podem coexistir, variando em grau conforme o contexto e o indivíduo.

Com o intuito de compensar essas disparidades sociais, sobretudo com a digitalização dos serviços e benefícios públicos, a promoção de práticas de empoderamento cidadão - entendidas aqui como ações para garantir o acesso a direitos e deveres - por intermédio do direito à informação é essencial.

Portanto, no esforço de gerar uma aproximação que revele algumas das necessidades e dúvidas de grupos vulneráveis, visando respondê-las, este GT propõe, primeiramente, explorar encontros e espaços de participação social para, posteriormente, direcionar conteúdos informativos sobre o direito à proteção de dados pessoais, os riscos associados e as boas práticas de segurança da informação.

O percurso metodológico para elaboração deste relatório iniciou-se com diálogos promovidos pela Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas, no Rio de Janeiro (FGV Direito Rio), instituição com reconhecimento nacional e internacional em diversas áreas do conhecimento, especialmente em Direito da Regulação e Participação Pública nos processos decisórios.

Com o auxílio da Professora Doutora Natasha Salinas, referência acadêmica nessas áreas, foi possível incorporar à pesquisa autores de destaque como, por exemplo, de Steven J. Balla, Cary Coglianese, Cyntia R. Farina, Mary J. Newhart, Cornelius M. Kerwin, Scott R. Furlong, Oren Perez e outros. Com base na experiência do projeto "Regulation Room", a Professora destacou os efeitos positivos desse projeto em termos de transparência, engajamento cívico e confiança dos regulados.

³ KHOURI, Paulo R. Roque A. *Direito do consumidor na sociedade da informação*. São Paulo, SP: Almedina, 2022.

Por fim, observou-se a iniciativa do projeto “Naves do Conhecimento”⁴, no Rio de Janeiro, para identificar os desafios associados à conscientização e ao empoderamento cidadão e explorar oportunidades de cooperação em ações conjuntas.

Considerando que os modelos práticos de conscientização do direito à proteção de dados encontrados nesta pesquisa basicamente restringiam-se a palestras, cursos, slogans e vídeos informativos sobre artigos de lei e dicas de cibersegurança - como exemplos, os produzidos pelo Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (NIC.br)⁵ e pela Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD)⁶, optamos por centrar a discussão nos esforços empreendidos no Estado do Rio de Janeiro, também devido às especificidades locais. Apesar do enfoque em práticas locais, foi necessária a consulta à literatura estrangeira, especialmente estadunidense, sobre participação pública em processos decisórios, dado o estágio embrionário dessa temática no Brasil.

Apresentação do problema

As assimetrias sociais, decorrente das diversas vulnerabilidades, afetam o exercício de direitos e tornam urgente a elaboração e implementação de medidas que promovam a conscientização, inclusão e proteção de dados pessoais. Em uma sociedade datificada, abusos podem ocorrer em praticamente todos os aspectos da vida pessoal e profissional - como nas relações de trabalho, consumo e negócios.

Os agentes de tratamento de dados geralmente carecem de transparência em relação aos processos que realizam com os dados pessoais. Sem o entendimento necessário (e mínimo) sobre o tema, as pessoas muitas vezes não compreendem os riscos a que estão expostas. Ademais, em um contexto de crescente digitalização, surgem problemas relacionados não

⁴ Conforme disponibilizado pela página oficial da iniciativa, "As Naves do Conhecimento democratizam o acesso ao universo digital em ambientes colaborativos e criativos. Oferecem oficinas, cursos e eventos relacionados à Informática Básica, Economia Criativa, Tecnologias da Informação, Robótica e Programação, Trabalho e Empreendedorismo" (disponível em: <https://www.navedoconhecimento.rio/>).

⁵ Guias de referências produzidas pelo NIC.br, disponíveis em: <https://nic.br/publicacoes/indice/guias/>.

⁶ Publicações da ANPD, disponíveis em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes>.

apenas à baixa literacia e exclusão digital, mas também ao aumento dos golpes, tanto financeiros quanto de outras naturezas, que vitimam pessoas físicas e jurídicas. As estatísticas indicam um rápido aumento na incidência dessas fraudes e na sofisticação de suas táticas⁷.

Diante desse cenário, a proposta e o enfoque deste Relatório tornam-se socialmente relevantes, pois abordam a necessidade de conscientizar sobre o direito à proteção de dados pessoais. Essa orientação, aliada à criação de mecanismos de participação pública, é essencial para fortalecer o empoderamento de indivíduos e comunidades, especialmente daqueles em situação de vulnerabilidade social, que frequentemente dependem de terceiros para gerenciar suas informações. Essa iniciativa visa não apenas reduzir desigualdades no acesso à informação, mas também promover um ambiente onde os princípios democráticos, como a inclusão social, sejam valorizados.

Benchmark / Boas Práticas

O Brasil é um país plural e de dimensões continentais. Essa diversidade se reflete de igual maneira nos seus estados e municípios. Portanto, respostas e soluções padronizadas dificilmente alcançarão de maneira eficaz toda a multiplicidade de grupos populacionais. Existem muitos cenários com particularidades sociais, filosóficas, políticas, econômicas, étnicas, de saúde, interesses, entre outras.

Embora seja evidente a impossibilidade de conscientizar e empoderar a população de forma homogênea, reconhecer as assimetrias entre os grupos, sobretudo em relação aos mais vulneráveis - como populações sem acesso à educação formal ou de baixa escolaridade, de crianças e adolescentes, idosos, entre

⁷ Como exemplos de fraudes, citam-se o golpe do falso motoboy e do crédito consignado (disponível em: <https://www.serasa.com.br/premium/blog/golpe-do-falso-motoboy/>; <https://www.gov.br/inss/pt-br/noticias/credito-consignado-como-verificar-se-foi-vitima-de-golpistas>). A fim de referenciar o aumento das ações criminosas cometidas no ambiente digital e o seu rápido e constante aperfeiçoamento, elenca-se, exemplificadamente, o material disponível em: <https://tiinside.com.br/15/08/2024/ataques-ciberneticos-incorporam-ia-e-dificultam-reacao-das-equipes-de-seguranca/>; <https://itforum.com.br/noticias/ataques-ciberneticos-disparam-brasil/>; <https://olhardigital.com.br/2024/07/19/seguranca/ataques-ciberneticos-crescem-quase-70-no-brasil-e-m-um-ano/>.

outros -, e lhes “dar voz”, é um importante caminho para a aproximação e garantia do exercício de direitos. Assim, abre-se um debate sobre “participação social”.

Democracias participativas visam fortalecer a legitimidade dos processos decisórios ao centralizar a participação social na formulação de políticas. Isso significa que espaços públicos abertos, dialógicos e inclusivos, que envolvem o engajamento de cidadãos, especialistas e grupos minoritários, promovem decisões melhor fundamentadas, mais adequadas e mais bem aceitas (Coglianese, 2005, p. 930)⁸.

Para compreender as necessidades, dúvidas e dificuldades, a escuta ativa - entendida neste trabalho como comunicação atenta e interessada - é uma ação essencial. Quando a deliberação pública é inclusiva, há produção de conhecimento social e uma solução multifonte, multifacetada e multi-informada (Deligiaouri; Suiter, 2021)⁹. No contexto deste relatório, são apresentados breves comentários sobre a regulamentação da participação pública, tanto nos Estados Unidos, país que mais explora academicamente o tema, quanto no Brasil.

Curiosamente, apesar da relevância temática, a positivação da aproximação dos regulados por meio das participações nas deliberações das agências é recente. A demanda por essa normatização surge em um período de resposta à intensificação de movimentos político-sociais voltados à supressão do Estado da seara econômica e à abertura ao livre mercado e à concorrência. Diferente daquilo que se almejava - privatização e desregulamentação -, formou-se um ambiente de densificação da regulamentação, ou seja, com mais normas (Moreira, 1997, p. 43-45)¹⁰.

Essa nova conformação estatal veio substituir tanto aquele modelo liberal (abstencionista ou com menor interferência do Estado) quanto o intervencionista (clássico ou de bem estar social). Formou-se o “Estado Regulador” no qual as relações com o sistema econômico e social ocorrem de forma mais horizontal, com maior capacidade transacional (consensual), legitimação processual e maior

⁸ COGLIANESE Cary. *Citizen Participation in Rulemaking: Past, Present and Future*. Duke Law Review, vol. 55, n. 5, 2005, p. 943-968. Disponível em: <https://scholarship.law.duke.edu/dlj/vol55/iss5/2/>.

⁹ DELIGIAOURI, A.; SUITER, J. A policy impact tool: measuring the policy impact of public participation in deliberative e-rulemaking. *Policy & Internet*, vol. 13, n. 3, 2021, p. 349-365. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/351156980_A_policy_impact_tool_Measuring_the_policy_impact_of_public_participation_in_deliberative_e-rulemaking.

¹⁰ MOREIRA, Vital. *Autorregulação Profissional e Administração Pública*. Almedina: Coimbra, 1997, páginas 34 a 57 e 69 a 91.

participação cidadã (Marques Neto, 2011, p. 84)¹¹. O engajamento de grupos de interesses cada vez mais numerosos e engajados favoreceu a formação dos “ordenamentos setoriais”, uma vez que responde de maneira adequada às demandas relativas à especialização dos setores da economia (Marques Neto, 2011, p. 85). Pelas palavras de Majone (2017, p. 75)¹², esse formato caracteriza-se “(...) pelo pluralismo, pela difusão do poder e por extensa delegação de tarefas e instituições não majoritárias, como agências ou as comissões independentes”.

Dado o contexto político-econômico nos Estados Unidos da América, a “Administrative Procedure Act” (APA), de 1946, foi o marco na promoção da transparência e da participação pública e serviu de modelo legislativo para os demais países ocidentais, incluindo o brasileiro. Pela APA, estabeleceu-se o processo que rege a participação pública na regulamentação das agências federais. O diploma previu o “notice-and-comment procedures” - em português, procedimentos de notificação e comentários -, procedimento similar àquele das consultas públicas no Brasil (exploradas mais adiante). Nestes, de modo geral, as agências são obrigadas a notificar a sua intenção de emitir uma regra e a oportunizar às partes interessadas meios para engajamento e manifestação, salvo exceções previstas em regulação específica em contrário (Balla, 2004, p. 60)¹³.

Para que o procedimento “notice-and-comment” seja bem sucedido ao ser implementado, alguns requisitos precisam ser cumpridos. É fundamental que aqueles grupos ou indivíduos interessados na participação do processo estejam atentos e cientes de que

uma regra está sendo desenvolvida, compreender como ela afetará interesses específicos, estar familiarizado com as oportunidades de participação, possuir os recursos e os conhecimentos técnicos necessários para responder e, quando necessário, ter a capacidade de mobilizar outros para influenciar a decisão da agência reguladora (Kerwin; Furlong, 2018, p. 180, tradução livre)¹⁴.

¹¹ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo Marques. Regulação Estatal e Autorregulação na Economia Contemporânea. *Revista de Direito Público da Economia*. Volume 33. Fórum: Belo Horizonte, 2011, páginas 79 a 94.

¹² MAJONE, Giandomenico. Do Estado Positivo ao Estado Regulador. *Regulação Econômica e Democracia: O Debate Europeu*. Paulo Todescan Lessa Mattos (coordenação), 2ª edição revista (Coleção Capitalismo & Democracia). Editora Revista dos Tribunais: São Paulo, 2017, páginas 55 a 83.

¹³ BALLA, Steven J. Between Commenting and Negotiation: the contours of public participation in agency rulemaking. *Journal of Law and Policy*, vol 1, n., 1, 2004, p. 51-94. Disponível em: <https://kb.osu.edu/server/api/core/bitstreams/16abb80d-32ff-5fc1-86eb-f0772161cec5/content>.

¹⁴ KERWIN, C; FURLONG, S. R. *Rulemaking: how government agencies write law and make policy*. 5. ed. SAGE Publications, 2018.

A complexidade desse acompanhamento, habilidades e competências naturais, faz com que a maioria dos comentários e manifestações sejam de grupos de interesses, como associações e organizações não governamentais, grandes escritórios de advocacia, entidades públicas, entre outros. Embora a participação individual ocorra e tenha aumentado gradualmente ao longo do tempo, os estudos indicam que elas ainda ocorrem em menor escala e possuem pequeno poder de influência comparado às manifestações dos demais grupos (Kerwin; Furlong, 2018).

Nessa linha, Coglianesi (2005) encontrou evidências de que “pessoas comuns” (civis) são raras participantes nos processos deliberativos e participativos. Ainda que o autor reconheça o crescimento do engajamento em níveis coletivos e individuais devido à implementação dos processos eletrônicos de produção normativa (“E-Rulemaking”¹⁵ e, no caso brasileiro, a plataforma “Participa + Brasil” (Governo Federal, 2024)¹⁶), ele ressalta que estes ainda serão seletivos.

A auto seleção correlata à voluntariedade do envolvimento individual no processo, prejudica a representatividade. Em busca da “inteligência coletiva”, percebe-se que a “facilidade” e a “abertura” para a modalidade online, na prática, não garantem a inclusão. Isso acaba por ser um atributo tendencioso do sistema ao privilegiar grupos melhor informados e organizados, que podem dominar os discursos e enviesar as deliberações. Enquanto os grupos especializados normalmente contribuem com manifestações mais sofisticadas e melhor embasadas - por vezes, com evidências técnicas -, os cidadãos comuns tendem a emitir opiniões mais curtas e menos fundamentadas (Deligiaouri; Suiter, 2021, p. 355-356).

A heterogeneidade dos atores sociais que compõem o modelo amplia o leque de preocupações. Ainda que o distanciamento da modalidade virtual possa de alguma maneira evitar constrangimentos, a arena regulatória pode ser permeada pelos preconceitos sociais. Apesar desse ambiente envolver menores custos e ser menos complexo que o modelo tradicional, realizado presencialmente, somam-se os problemas da exclusão digital, dos aspectos técnicos - como o da arquitetura institucional (*design*) - e da cultura participativa de uma comunidade, não apenas instrucional, mas também de predisposição institucional (a boa vontade de

¹⁵ A “U.S Department of Transportation” (DOT) foi a primeira agência a tornar o seu sistema de processos completamente acessível na internet, na década de 90. Entretanto, somente em 2002 o “E-Government Act” foi aprovado (Balla, 2004, p. 67-68).

¹⁶ GOVERNO FEDERAL. Página inicial. *Participa + Brasil*. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaibrasil/pagina-inicial>.

implementar o modelo e as sugestões), que podem tanto impedir quanto gerar discrepâncias em espaços dialógicos (Deligiaouri; Suiter, 2021).

Além desses “abismos” interpessoais, vários autores como, por exemplo, Coglianese (2005), Deligiaouri e Suiter (2021), igualmente ressaltam que a digitalização e a migração para o online tornaram-se um obstáculo às autoridades reguladoras que abrem consultas públicas eletrônicas devido ao elevado volume de interações. A operacionalização dessa quantidade expressiva de participação apenas será possível por meio da divisão, cooperação e coordenação de tarefas e, talvez, em um futuro próximo, por aplicações e sistemas programados para processar esses conjuntos de dados.

Embora seja possível endereçar inúmeras críticas aos modelos de participação social, não se nega a sua importância e impacto. Dentre os elementos que podem influir nos resultados dessas dinâmicas, destacam-se o momento, o contexto e o design. Os mecanismos de participação pública não estão restritos aos atos normativos e, portanto, poderão ser utilizados durante outras fases do processo. Citam-se, como exemplos, quando as agências solicitam opiniões sobre ideias iniciais (antes de uma minuta), sobre as suas agendas regulatórias, suas respostas aos comentários de algum procedimento anterior, entre outros (Balla, 2004, p. 62). Apesar de serem práticas facultativas (de participação não obrigatória), o ideal é que a população seja consultada nas fases iniciais e de planejamento das agências (OECD, 2021)¹⁷.

Sobre os seus possíveis formatos, é possível que sejam disponibilizados ambientes interativos, como mesas redondas e reuniões informais, bem como audições e deliberações com representantes do órgão e partes interessadas externas, organizadas em comitês consultivos de temáticas específicas, inclusive, em alguns casos, em formatos de negociações e de busca de consensos (Balla, 2004).

Por fim, especificamente sobre o design de sistemas de engajamento cívico bem-sucedido, visando a eficiência, Farina *et al.* (2013)¹⁸ recomendam observar (i) quais capacidades são necessárias para a participação efetiva do cidadão, (ii) como

¹⁷ OECD. OECD Regulatory Policy Outlook 2021. *OECD Publishing*. Paris, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/38b0fdb1-en>.

¹⁸ FARINA, C. R.; EPSTEIN, D.; HEIDT, J.; NEWHART, M. J. Regulation Room: Getting "More, Better" Civic Participation in Complex Government Policymaking. *Cornell e-Rulemaking Initiative Publications*. Paper 16, 2013. Disponível em: <http://scholarship.law.cornell.edu/ceri/16>.

a escolha de mecanismos de participação pode permitir que os usuários desenvolvam essas capacidades, e (iii) reconhecer formas plurais de conhecimento e de estilos de comunicação, mantendo a abertura para remodelar conforme as demandas do público alvo.

Considerando que o tema somente foi explorado de forma geral, na sequência, tecem-se breves considerações acerca do contexto brasileiro.

- Participação pública no contexto brasileiro

Devido à delegação do Poder Legislativo brasileiro, as agências reguladoras e as autarquias de natureza especial, geralmente possuem competência para elaborar atos normativos. São entidades públicas que detêm autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira¹⁹ (arts. 2º e 3º, Lei nº 13.848/2019). As agências e as autarquias em regime especial, devido ao direcionamento a matérias específicas, são melhor situadas para lidar com os problemas variados e complexos atrelados aos seus âmbitos de atuação - às vezes, negligenciados ou de grande tecnicidade para outros órgãos governamentais. Paradoxalmente, apesar da vantagem, esses órgãos são conduzidos por profissionais não eleitos democraticamente, o que pode ser problemático nos modelos de regimes democráticos (Balla, 2004).

Dentre essas soluções de reafirmação ou fortalecimento da autoridade e da credibilidade das normas (e suas fontes) (OECD, 2021, p. 27-44), enfoca-se na articulação de ferramentas de envolvimento de grupos de interesses multissetoriais e da população em geral, individualmente. Se, por um lado, é provável que as autoridades reguladoras - agências e autarquias de natureza especial - se envolvam nas deliberações coletivas em busca de empoderamento, legitimidade e aprendizagem (Deligiaouri; Suiter, 2021, p. 42), por outro, é possível que esses instrumentos de participação social sejam manuseados de modo ardil, em prol de intenções subjacentes desses reguladores, eventualmente pela manipulação de argumentos divergentes ou de protesto (Mouffe, 1999 *apud* Deligiaouri; Suiter, 2021).

¹⁹ Apesar da definição legal, a autonomia financeira e orçamentária nem sempre será constatada seja nas agências, seja nas autarquias em regime especial. Como exemplo, cita-se a decisão Acórdão 240/2015-TCU-Plenário (Brasil, 2015).

A boa fluência dessas dinâmicas expõe a obstáculos que vão desde o despreparo das autoridades até a respectiva captura pelos grupos de interesses (Stigler, 1975)²⁰. Ademais, embora as autoridades sejam dotadas de conhecimento específico sobre o setor ou a área de sua competência, elas não são oniscientes e nem sempre dispõem de recursos suficientes para investir em pesquisas (Kerwin; Furlong, 2018, p. 163-164).

As orientações fornecidas por terceiros vão muito além de instruções técnicas e capacidade de influência de autoridades. Além de contribuir para a qualidade, a aceitabilidade e o sucesso final da norma, as participações públicas também auxiliam no planejamento estratégico das autoridades reguladoras.

A transparência e a clareza nas comunicações são cruciais para construir confiança e assegurar que os procedimentos participativos não se tornem meros exercícios simbólicos, mas que efetivamente contribuam para a formulação de políticas mais inclusivas e informadas. No Brasil, listam-se ao menos oito instrumentos participativos reconhecidos pela antiga “Política Nacional de Participação Social” (PNPS) de 2014, agora o Projeto de Lei nº128/2019 da Câmara dos Deputados. São eles: conselhos, comissões, conferências, ouvidorias, mesas de diálogo, fóruns interconselhos, audiências públicas, ambientes virtuais de participação social e consultas públicas.

- Perspectiva da participação social nas agências reguladoras brasileiras

A Constituição Federal brasileira enaltece a importância da participação social e da transparência em diversos artigos²¹. A partir de movimentos populares organizados para a promoção de um aprofundamento da democracia, foi nela que se inaugurou a sistematização do princípio da participação social (Dagnino, 2004, p. 95-96). A normatização relativa às agências reguladoras é ainda mais recente. Sob inspiração norte-americana, promulgou-se a “Lei Geral das Agências Reguladoras”, Lei nº 13.848, em junho de 2019. Nota-se pela leitura do texto que os processos decisórios são participativos (art. 9º). Em reforço ao que foi escrito no item anterior, e

²⁰ STIGLER, George. The Theory of Economic Regulation. In: *The Citizen and the State: essays on Regulation*. Chicago: The University of Chicago Press, 1975.

²¹ Elencam-se os artigos: (i) art. 5º, § 3º; (ii) art. 187; (iii) art. 193, parágrafo único; (iv) art. 194, parágrafo único, incisos V e VII; (v) art. 198, inciso III; (vi) art. 204, inciso II; e (vii) art. 216-A, §1º, inciso X, todos da Constituição Federal do Brasil.

embora seja uma regra obrigatória para a edição de normas, as consultas públicas na prática também são realizadas em fases pré-normativas, como para a elaboração de agendas regulatórias e decisão sobre a pertinência da regulamentação de determinados temas, revisão de minutas de contratos de concessão ou licitações, entre outros (Salinas, 2021, p. 24)²².

A Lei Geral das Agências faculta a convocação de audiências públicas para apoio na tomada de decisões sobre matérias importantes (art. 10). Esses instrumentos deliberativos materializam-se por meio de manifestações orais em sessões públicas abertas a todos os interessados (art. 10, §1º). Ambos os mecanismos, de consulta e de audiência pública, são processos que possibilitam o engajamento e a contribuição de qualquer pessoa - física ou jurídica - interessada, nacional ou estrangeira, individual ou representativamente, por grupos de interesses afetados direta ou indiretamente pela atividade da agência (Salinas, 2021).

Essas deliberações colegiadas ocorrem em reuniões públicas, registradas por escrito e por gravações, devendo todas ser divulgadas, quando concluídas, tanto na sede da agência quanto no sítio eletrônico próprio (site oficial).

Enfim, conforme apresentado, as contribuições populares são uma das soluções legislativa para garantir o regime político de democracia representativa no contexto da elaboração de atos normativos nas agências (Kerwin; Furlong, 2019, p. 192), apoiada pela transparência dos processos como um dos remédios possíveis de controle público indireto. Pelas palavras de Kerwin e Furlong (2019, p. 169, tradução livre), “a participação efetiva, todavia, ainda requer organização, recursos, e sofisticação política”.

Nessa trilha, pretende-se, por este Relatório, em parcerias com as instituições educacionais e sociedade civil com representação no CMPDP, bem como aos espaços das “Naves do Conhecimento” (apresentado adiante), promover espaços dialógicos para compreender as maiores dificuldades relacionadas ao tema de proteção de dados pessoais (por exemplo, relativo às aplicações governamentais do Cadastro Único, às assinaturas digitais, aos mecanismos de segurança da informação e cuidados de proteção contra golpes de engenharia social, entre outros), para, a partir das respostas oferecidas, esboçar cartilhas elucidativas, em

²² SALINAS, N. S. C. A Atuação dos Grupos de Interesse nas Consultas e Audiências Públicas da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). *Revista de Estudos Institucionais*, vol. 7, n. 1, p. 22-53, jan./abr. 2021. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/603>.

linguagem simples e visual, e vídeos em formatos e tempo de duração que se adequem às redes sociais, bem como demais mecanismos de divulgação e suporte que atendam essas necessidades.

- Naves do Conhecimento: uma iniciativa carioca.

Conforme mencionado na introdução deste relatório, o projeto “Naves do Conhecimento” é o principal eixo de referência para uma aproximação prática com a comunidade. Após a reunião realizada em 28 de agosto de 2024, na Secretaria de Ciência e Tecnologia do Município do Rio de Janeiro, a representante do espaço responsável pelo projeto, que também é membro do CMPDP, aceitou o convite para colaborar e se dispôs a responder às seguintes perguntas:

1. O que é o projeto?
2. Quando iniciou o projeto?
3. O que motivou o projeto?
4. Quais são os locais onde as Naves do Conhecimento estão presentes?
5. Qual o público alvo? Existe alguma correlação com as vulnerabilidades sociais?
6. Quais são os serviços oferecidos?
7. Existe política de privacidade e proteção de dados?
8. Quais são os principais desafios para a prestação do serviço público?
9. Quais incentivos ou publicidades sobre o projeto (para além do site e das mídias sociais)?

As respostas foram enviadas em 04 de novembro de 2024. Transcreve-se o conteúdo na sequência:

“O que é o projeto?” As Naves do Conhecimento são espaços que visam a democratização do acesso à informação e ao conhecimento, buscando novas formas de aprendizagem em ambientes colaborativos e criativos. Os equipamentos oferecem cursos de alto nível, oficinas e acesso gratuito à internet. No âmbito do projeto ainda há dois desdobramentos: As Naves satélites contemplam a reforma das bibliotecas originalmente edificadas nos Cieps. As Navezinhas Cariocas são uma alternativa com menor custo de implementação em relação às Naves do Conhecimento, oferecendo cursos similares e os mesmos certificados. Todos os equipamentos oferecem acesso à internet e cursos relacionados ao universo digital

de forma gratuita. As Navezinhas têm o propósito de aumentar a capilaridade dos equipamentos da secretaria em todo o Rio de Janeiro.

Quando iniciou? A Nave do Conhecimento de Santa Cruz foi a primeira Nave nos moldes que temos hoje de “Nave Olho”, foi inaugurada em 1 de junho de 2012. A Nave do Conhecimento de Nova Brasília era um aparelho da Secretaria Municipal de Habitação, parte de um projeto maior de urbanismo no Alemão, e foi inaugurada em 23 de dezembro de 2011 com o nome de Praça do Conhecimento.

Qual é o objetivo? Funcionar como um polo de inclusão digital, permitindo acesso à Internet, ferramentas de ensino e programas de uso pessoal. As Naves do Conhecimento e Naves Satélites são espaços que unem a população ao mundo da tecnologia, proporcionando a inserção no mercado de trabalho, explorando os potenciais do segmento de tecnologias, incluindo audiovisual e empreendedorismo. As navezinhas possuem foco em realização de estratégias formativas em letramento digital, games e audiovisual, visando contribuir com os conhecimentos em inteligência artificial e programação, fortalecer parcerias com outras políticas públicas, potencializar o acesso e garantir prioridades a grupos vulnerabilizados. Além de realizar diagnósticos territoriais das localidades visando identificar as potencialidades e vocações locais. A proposta do projeto tem sido implantar uma rede de equipamentos que garantam aos munícipes o que existe de mais avançado em termos de cultura digital nas áreas de educação, entretenimento, serviços e formação profissional.

Quais são as unidades de atendimento? Ao todo são 12 Naves do Conhecimento, 3 Naves Satélites e 25 Navezinhas cariocas, totalizando 40 equipamentos em toda a cidade do Rio de Janeiro.

Qual é o público alvo? O público alvo das naves são pessoas de todas as idades que residem em territórios com altos índices de vulnerabilidade social.

Quais são os serviços disponíveis? Cursos e oficinas nas áreas de empreendedorismo, audiovisual e programação. Todos os equipamentos possuem acesso livre à internet através de computadores localizados na lantable. Os espaços também são utilizados para eventos que congregam outras secretarias e organizações. Algumas naves possuem anfiteatros e auditórios que permitem a presença de centenas de pessoas.

Existe política de privacidade e proteção de dados? Sim. Nosso usuário tem acesso aos termos de uso tanto dos sites da nave do Conhecimento quanto da plataforma RioOn, nosso braço nas formações à distância. Ao acessar os equipamentos ficam resguardadas as finalidades de tratamento de dados de todos os usuários. A Secretaria possui um Comitê de Privacidade de Dados Pessoais cuja principal atribuição tem sido apoiar o trabalho dos encarregados na implantação do

Programa de Governança em Privacidade e Proteção de Dados Pessoais do município do Rio.

Número de atendimentos: Uma das formas de avaliarmos o nosso impacto é contabilizando os dados de acesso às Lantables. Se puxarmos apenas esses dados desde 2022, por exemplo, chegamos a mais de 440.00 acessos em todos os nossos equipamentos. Uma outra forma são os certificados de conclusão de cursos, oficinas e workshops. Contabilizando apenas os dados a partir de 2022 já são mais de 80.000 pessoas certificadas.

Quais os eventuais obstáculos para o uso dos espaços? Desconhecimento sobre os serviços oferecidos pelos equipamentos; Dificuldades em converter o uso recreativo dos espaços em formações e cursos; Fechamento dos equipamentos por questões de segurança pública.

Quais incentivos ou publicidades sobre o projeto (para além do site e das mídias sociais)?

- Mídias tradicionais: como RJTV, Jornais e rádio (Roquete Pinto).
- Divulgação local: Dinamizadores, agentes educacionais e o próprio coordenador do equipamento, que também faz parcerias.
- Parcerias institucionais: SME (Gets/ CRE); SMPD; equipamentos da saúde, universidades, empresas como a CISCO, Oracle, etc”.

Na mensagem, foram compartilhados os seguintes materiais de referência:

Fotos ([Link](#))

Referências:

- Cidades Sustentáveis: boas práticas ([Link](#));
- Ciência e Tecnologia: prefeitura Rio ([Link](#));
- Naves do Conhecimento ([Link](#));
- Ciência e Tecnologia: prefeitura assina acordo para implantar inteligência artificial nas naves do conhecimento ([Link](#))

Recomendações

Diante do exposto neste relatório, evidenciam-se as assimetrias e os contextos de vulnerabilidade social e técnica²³. O empoderamento cidadão é um processo que demanda esforço contínuo, com iniciativas sistemáticas que contemplem o envolvimento direto de grupos diversos. Ainda que se

²³ Por vulnerabilidade técnica entende-se a falta de conhecimento especializado sobre a proteção de dados pessoais.

reconheçam os desafios e a impossibilidade de conquistar a conscientização de forma homogênea, é essencial iniciar ações de simplificação e orientação da população. Além disso, visando produzir conteúdos que realmente atendam às necessidades e demandas populares, a proposta deste GT estrutura-se com base em mecanismos de participação pública.

Nesse sentido, de forma objetiva, elencam-se como recomendações:

1. Realização de atividades de fomento ao empoderamento cidadão como prática contínua;
2. Compreensão da vulnerabilidade de forma sistêmica;
3. Ampliação do escopo para as chamadas para participação pública, aqui entendidas como mecanismo de aproximação entre instituições públicas e população, bem como de escuta ativa (interlocução atenta e interessada), dedicada à promoção dos direitos da privacidade e da proteção de dados;
4. Colaboração entre órgãos públicos, sociedade civil, instituições de ensino e cidadãos; e,
5. Estruturação de Grupo de Trabalho dedicado à documentação e resposta às consultas públicas relacionadas aos programas de conscientização.

Conclusão

A conscientização acerca do direito à proteção de dados pessoais emerge como um pilar essencial na construção de uma sociedade mais equitativa. Como abordado neste relatório, a inclusão desse direito na Constituição Federal e o desenvolvimento de leis como a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) representam marcos importantes para assegurar a dignidade e a autodeterminação informacional de cada cidadão. Entretanto, a efetivação desse direito demanda não apenas legislação, mas também esforços contínuos de conscientização e educação, especialmente direcionados a grupos em situação de vulnerabilidade social.

O empoderamento cidadão é uma ferramenta poderosa para fortalecer a participação ativa e informada nas decisões que afetam os indivíduos. Nesse contexto, os mecanismos de participação pública, ao promoverem espaços de diálogo e escuta ativa, tornam-se canais fundamentais para que diferentes vozes sejam ouvidas e que as políticas públicas de proteção de dados reflitam a diversidade e as necessidades reais da população.

As iniciativas analisadas, incluindo práticas locais como o projeto “Naves do Conhecimento”, demonstram a importância de se adaptar as estratégias de conscientização à realidade específica de cada comunidade. Tal adaptação amplia a eficácia dessas práticas, permitindo que o conhecimento sobre a proteção de dados alcance diferentes públicos de forma inclusiva.

Reforçar e expandir esses mecanismos de participação pública, integrando esforços entre órgãos públicos, sociedade civil e instituições de ensino, é essencial para enfrentar as barreiras da exclusão digital e da desigualdade de acesso à informação. A construção de políticas públicas verdadeiramente representativas e eficazes depende desse diálogo contínuo e da inclusão de diversas perspectivas no processo regulatório.

Assim, conclui-se que, para enfrentar os desafios da vulnerabilidade social e técnica no campo do direito à proteção de dados pessoais, é fundamental fortalecer o empoderamento cidadão e garantir uma participação pública robusta e inclusiva. Dessa forma, será possível avançar rumo a uma sociedade que respeita e protege, de forma equitativa, direitos fundamentais de todos os seus cidadãos.

Assinaturas dos membros do GT