

VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direitos sociais e políticas públicas II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Daniele Silva Fontoura de Barcellos; Eloy Pereira Lemos Junior; Joice Graciele Nielsson. – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-149-3

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito Governança e Políticas de Inclusão

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. VIII Encontro Virtual do CONPEDI (2; 2025; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

Apresentação

O Grupo de Trabalho “Direitos Sociais e Políticas Públicas II” apresenta, no VIII Encontro Virtual do CONPEDI, um conjunto robusto e plural de reflexões sobre os desafios contemporâneos da efetivação dos direitos fundamentais no Brasil, especialmente à luz da atuação estatal e da construção democrática de políticas públicas.

Os trabalhos aqui reunidos abordam temas de enorme relevância para a consolidação de uma sociedade mais justa, equânime e inclusiva. Entre os eixos explorados, destacam-se o direito à alimentação, à saúde, ao saneamento básico, à educação, à segurança pública e ao trabalho digno, com especial atenção aos grupos historicamente vulnerabilizados, como mulheres negras, pessoas com deficiência, população em situação de rua, idosos e pessoas com transtorno do espectro autista (TEA).

A discussão sobre as políticas públicas ganha densidade ao dialogar com importantes marcos teóricos, como a teoria das capacidades de Amartya Sen, as categorias de biopolítica e necropolítica, os fundamentos da justiça como equidade, além de reflexões críticas sobre o federalismo cooperativo, a judicialização de direitos, o financiamento estatal e os impactos da omissão administrativa diante de tragédias socioambientais, como o desastre de Brumadinho.

Esta coletânea evidencia, ainda, a importância de se considerar a interseccionalidade, a equidade de gênero e a inclusão como pilares para o desenho e a implementação de políticas públicas que não apenas reconheçam a diversidade da população brasileira, mas também enfrentem com coragem e responsabilidade as profundas desigualdades que a estruturam.

Daniela Silva Fontoura de Barcellos (Universidade Federal do Rio de Janeiro)

Eloy Pereira Lemos Junior (Universidade de Itaúna – UIT)

Joice Graciele Nielsson (Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul)

**CONSENSO JURÍDICO E NORMATIVIDADE À LUZ DA DEMOCRACIA
DELIBERATIVA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO DE DADOS
PESSOAIS.**

**LEGAL CONSENSUS AND NORMATIVITY IN THE LIGHT OF DELIBERATIVE
DEMOCRACY IN PUBLIC POLICIES FOR THE PROTECTION OF PERSONAL
DATA.**

Marcelle Blanche Farias Pereira Santos

Resumo

O presente artigo investiga participação social na formulação e implementação das políticas públicas de proteção de dados pessoais, analisada sob a ótica da democracia deliberativa e da teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas. Considerando que a proteção de dados transcende o ambiente digital e permeia práticas cotidianas de coleta e uso de dados por agentes públicos e privados, defende-se a ampliação de mecanismos que fortaleçam a autodeterminação informativa dos cidadãos. Questiona-se o modelo tradicional de participação representativa, que limita o cidadão ao voto, sem envolvimento efetivo em processos decisórios. Metodologicamente, articula-se análise bibliográfica da obra de Habermas com avaliação crítica de iniciativas da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD). O objetivo é demonstrar como a participação cidadã, fundamentada na ação comunicativa, pode legitimar políticas públicas, alinhando-as aos direitos constitucionais (CF /1988, art. 5º, LXXIX) e à Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). O conceito de consenso jurídico surge então como síntese entre normas técnicas e valores sociais, essencial para regulamentações inclusivas. O estudo, portanto, indaga: as iniciativas promovidas pela ANPD representam um avanço na promoção da democracia deliberativa na construção de políticas públicas de proteção de dados? A análise evidencia que os mecanismos participativos adotados pela ANPD, embora sejam institucionalmente notáveis na abertura de espaços de diálogo, não superam deficiências estruturais que limitam a influência efetiva do debate público nas decisões normativas. Por fim, o estudo reforça a necessidade de aprimorar canais dialógicos, assegurando que a regulação de dados traduza demandas coletivas e

informational self-determination is advocated. The traditional model of representative participation, which limits the citizen to vote, without effective involvement in decision-making processes, is questioned. Methodologically, a bibliographic analysis of Habermas' work is articulated with a critical evaluation of initiatives of the National Data Protection Authority (ANPD). The objective is to demonstrate how citizen participation, based on communicative action, can legitimize public policies, aligning them with constitutional rights (CF/1988, art. 5, LXXIX) and the General Data Protection Law (LGPD). The concept of legal consensus then emerges as a synthesis between technical norms and social values, essential for inclusive regulations. The study, therefore, asks: do the initiatives promoted by the ANPD represent an advance in the promotion of deliberative democracy in the construction of public policies for data protection? The analysis shows that the participatory mechanisms adopted by the ANPD, although institutionally remarkable in opening spaces for dialogue, do not overcome structural deficiencies that limit the effective influence of public debate on normative decisions. Finally, the study reinforces the need to improve dialogical channels, ensuring that data regulation translates collective demands and democratic values.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Public policies, Protection of personal data, Deliberative democracy, Social participation, Anpd

1. INTRODUÇÃO.

À medida que as transformações tecnológicas ocorrem quase que ininterruptamente e redefinem os paradigmas de interação social, observa-se igualmente o aumento da dependência das relações digitais e as assimetrias estruturais criadas no desenho e operacionalização de políticas públicas voltadas ao tema.

A desigualdade no acesso à informação e a exclusão de grupos marginalizados dos processos normativos evidenciam lacunas democráticas que demandam superação. Como pontua Celina Souza (2002, p. 5), as políticas públicas não são neutras e refletem conflitos de poder, ideologias e interesses, o que a construção de modelos participativos que transcendam a mera formalidade institucional.

A democracia representativa tradicional tem se revelado insuficiente para assegurar a inclusão efetiva dos cidadãos na formulação de normas voltadas à proteção de dados pessoais. Nesse sentido, Adriana Schier e Fernando Torres (2020, p. 58) enfatizam a necessidade de superar essa limitação mediante a adoção de mecanismos que viabilizem uma participação social mais ativa, possibilitando que os indivíduos influenciem diretamente os processos decisórios e garantam que seus interesses sejam considerados.

Tal concepção ganha relevância em um cenário marcado por assimetrias informacionais e vulnerabilidades sistêmicas, onde o direito à autodeterminação informativa representa um pilar para a garantia da autonomia individual sobre dados pessoais (Rodotá, 2018, p. 139). Trata-se de uma questão sensível, pois a regulação desse campo impacta diretamente direitos fundamentais como privacidade, liberdade e dignidade humana.

Nesse cenário, a atuação da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) ganha relevância na construção de um modelo regulatório inclusivo, com a adoção de iniciativas como audiências públicas, consultas abertas e conselhos consultivos representam avanços na promoção do diálogo entre Estado e sociedade.

Contudo, persiste a necessidade de converter esses espaços em instrumentos eficazes de deliberação, nos quais as contribuições sociais transcendam o caráter simbólico e incidam concretamente nas decisões normativas. Diante disso, o presente artigo investiga a relação entre participação social e políticas públicas de proteção de dados pessoais, sob a ótica da democracia deliberativa e da teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas.

O questionamento central orientador da pesquisa é: *as iniciativas participativas da ANPD efetivam a democracia deliberativa na governança de dados pessoais?* Para respondê-lo, analisa-se a teoria habermasiana e sua interface com o Direito, examinam-se os desafios

práticos da autodeterminação informativa no Brasil e avaliam-se criticamente os mecanismos participativos institucionalizados pela ANPD.

O objetivo é contribuir para a compreensão dos entraves e potencialidades da participação social na governança de dados, demonstrando como a democracia deliberativa pode ampliar a legitimidade das políticas públicas nesse campo, defendendo a possibilidade de que todos os afetados participem de sua construção de forma equitativa e racional.

2. DEMOCRACIA DELIBERATIVA, AÇÃO COMUNICATIVA E POLÍTICAS PÚBLICAS.

A teoria da ação comunicativa, formulada por Jürgen Habermas, tem sido um referencial importante para compreender a confluência entre Direito, ética e processos normativos na contemporaneidade. Habermas defende que o “agir comunicativo”, fundamentado no entendimento mútuo entre os interlocutores, possibilita a construção de consensos por meio de diálogos livres de coerção.

Tal concepção sustenta que a legitimidade das normas jurídicas deriva do processo discursivo, onde o intercâmbio racional de argumentos esclarece o conteúdo normativo e permite a incorporação de valores sociais e éticos ao Direito, que nas palavras do autor, “a força consensual de tais argumentos reflete-se na ideia de imparcialidade que guia os discursos práticos” (Habermas, 1997, p. 69).

Já no campo jurídico, esse pensamento tem implicações profundas. No lugar de uma imposição autoritária, a norma deve ser fruto de uma deliberação que envolva também os sujeitos afetados, permitindo que o resultado do processo normativo seja, em essência, reflexo de um consenso intersubjetivo.

Esse entendimento propõe que o Direito se alicerce em um diálogo que busca superar a lógica puramente instrumental da racionalidade, favorecendo um modelo em que “os processos institucionalizados de formação da opinião e da vontade [...] podem promover um agir político responsável” (Habermas, 1997, p. 63), o que ocorre quando as instituições funcionam como filtros capazes de selecionar argumentos válidos, transformando o poder comunicativo em decisões legítimas (Habermas, 1997).

Segundo afirmam Mattos et al (2021, p. 68), os diálogos fundamentados em discursos racionais abrem espaço para que a esfera pública se transforme num ambiente de debate onde as diferentes perspectivas possam ser confrontadas e conciliadas. Desta maneira, a dimensão deliberativa contribui para a construção de políticas públicas que refletem, de modo mais

autêntico, os anseios e necessidades da sociedade, superando o tradicional hiato entre o Estado e os cidadãos.

Com isto, a relevância da deliberação para a formulação de políticas públicas é corroborada pelo trabalho de Schier e Torres (2020, p. 47), os quais evidenciam que uma participação mais efetiva dos atores sociais no processo de definição da agenda governamental pode promover uma maior inclusão e representatividade, onde o consenso deve figurar maior relevância para a definição das prioridades do Estado.

Ademais, a professora Celina Souza (2002, p. 1), ressalta ainda que o ressurgimento do campo das políticas públicas está intimamente ligado à necessidade de enfrentar desafios impostos por restrições financeiras e transformações sociais, exigindo que os programas governamentais sejam formulados com vistas à inclusão e à justiça social.

Porém, enquanto os atores visíveis, como políticos, partidos e a mídia, são responsáveis por impulsionar determinados temas para a agenda pública, os atores invisíveis, como acadêmicos e burocratas, trabalham nos bastidores, influenciando as alternativas de solução.

Logo, a dinâmica apresentada revela um equilíbrio entre pressão política e construção técnica, no qual algumas demandas ganham força por meio de barganhas e alianças, enquanto outras dependem da persuasão e da mobilização social para serem reconhecidas como prioritárias (Souza, 2002, p. 8). Longe de serem meros protocolos formais, esses espaços convertem-se em territórios de diálogo plural, nos quais políticas públicas germinam a partir do confronto e da síntese de visões divergentes (Schier & Torres, 2020).

Seguindo essa premissa, a democracia deliberativa pode despontar como um modelo capaz de viabilizar essa participação, promovendo o envolvimento direto dos cidadãos nos debates sobre as diretrizes normativas e políticas governamentais. Diferente do modelo representativo tradicional, no qual a participação popular se restringe ao ato eleitoral, esse formato propõe que os cidadãos tenham papel ativo na construção das normas que regulam suas vidas.

Nesse sentido, Mattos et al (2021, p. 80) em sua análise sobre o procedimento deliberativo Habermasiano ressaltam que:

por permitir o maior número possível de alternativas de ação garante o direito de expressão e de participação, representando um procedimento de deliberação que é constituído por vários pressupostos teóricos e normativos, que buscam nortear a participação social nos rumos da vida, numa concepção coletiva, fundando-se na ideia de que a legitimidade das decisões e ações políticas deve ser construída com base na maioria das pessoas, respeitando-se a sua liberdade e igualdade.

Por sua vez, o artigo 1º da Constituição Federal de 1988 reforça essa visão ao estabelecer que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”, evidenciando que a participação direta é um elemento fundamental do regime democrático.

Além disso, as políticas públicas, quando elaboradas sem a devida participação popular, podem reproduzir desigualdades estruturais e distanciar-se das necessidades concretas da sociedade. Celina Souza (2002, p. 8) destaca que sua tipologia do ciclo de vida de políticas públicas “vê a política pública como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado”.

Assim, se a política pública é um instrumento de intervenção do Estado na sociedade, sua formulação não pode se limitar a um processo técnico ou restrito a grupos políticos e burocráticos. Deve, ao contrário, refletir uma interação contínua entre governo e sociedade, incorporando múltiplos interesses e respondendo às necessidades reais da população, ainda que mecanismos formais de participação, como audiências públicas e consultas populares, sejam instituídos, a efetiva inclusão cidadã encontra entraves.

Como destacam Schier e Torres (2020, p. 47), a exclusão de determinados grupos do processo deliberativo compromete a legitimidade das normas, ao impedir que o debate democrático seja, de fato, plural e representativo.

A Constituição Federal de 1988, ao institucionalizar a participação social como princípio estruturante do Estado Democrático de Direito, garante em dispositivos como o artigo 14 (que assegura a soberania popular por meio de mecanismos diretos e indiretos), o direito da sociedade de intervir ativamente na formulação de políticas públicas, e o artigo 204, II (que determina a gestão democrática e descentralizada da assistência social com participação da população) reforçam a necessidade de diálogo entre Estado e cidadãos.

Contudo, a ausência de acesso adequado à informação e a falta de estrutura para garantir a inclusão efetiva da população em debates técnicos dificultam a concretização desse ideal democrático. A distância entre os dispositivos constitucionais e a prática revela um desafio: transformar a letra da lei em espaços reais de escuta, onde a pluralidade de vozes não seja apenas tolerada, mas ativamente incorporada às decisões que moldam a vida coletiva.

A experiência da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) na regulamentação da Lei nº 13. 709/2018 (LGPD) ilustra esse esforço, mediante a adoção de consultas públicas e audiências que visam incorporar perspectivas plurais na construção normativa. Ainda assim, a influência real das contribuições sociais nas decisões finais é

limitada, e a participação de grupos marginalizados, cujas vozes frequentemente permanecem à margem dos processos decisórios, mesmo quando formalmente incluídas, segue comprometida por barreiras técnicas e burocráticas.

Novamente se reforça então a ideia de Habermas, o pensador enxerga a esfera pública como o local onde ocorre uma grande rede de diálogos, oferecendo um arcabouço teórico para compreender o agir comunicativo, ele explica que:

esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos (HABERMAS, 1997, p. 92).

Em outras palavras, não basta abrir um formulário online para consulta pública, é preciso criar pontes que tornem esses debates acessíveis e significativos para quem está longe dos centros de poder.

Nesse sentido, o Órgão tem uma missão delicada: precisa transformar questões técnicas complexas, como “portabilidade de dados”, tema que ainda não foi regulado pela instituição, conforme prevê o artigo 40 da LGPD ou "consentimento informado", em conversas que façam sentido para o dia a dia das pessoas. Afinal, a força da democracia está na clareza das conversas cotidianas (Habermas, 1997).

Com isto, a atuação da ANPD na regulamentação da LGPD, ao instituir mecanismos de participação social, enfrenta obstáculos que ecoam dilemas mais amplos da democracia deliberativa: a complexidade técnica dos debates sobre dados pessoais exclui cidadãos sem formação específica, enquanto a disparidade de recursos entre atores sociais (como empresas de tecnologia e organizações da sociedade civil) distorcendo a equidade participativa. Como adverte Habermas (1997, p. 94):

nos processos públicos de comunicação não se trata, em primeiro lugar, da difusão de conteúdos e tomadas de posição através de meios de transmissão efetivos. A ampla circulação de mensagens compreensíveis, estimuladoras da atenção, assegura certamente uma inclusão suficiente dos participantes.

Essa assertiva demonstra que a efetividade da esfera pública depende da qualidade discursiva, que deve garantir compreensão e engajamento crítico, além de superar barreiras técnicas e socioeconômicas.

Portanto, a teoria da ação habermasiana evidencia que a formulação de políticas públicas deve ocorrer em um ambiente de debate aberto e inclusivo, a fim de que as normas sejam resultado de um consenso social construído de forma racional e participativa. No entanto,

quando analisamos o campo da proteção de dados pessoais, percebemos que os desafios da autodeterminação informativa e do controle sobre os próprios dados refletem, em grande medida, os problemas estruturais do país.

3. PROTEÇÃO DE DADOS: DESAFIOS NA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS PARA GRUPOS VULNERÁVEIS.

A reflexão sobre a proteção dos dados pessoais assume, na atualidade, contornos que extrapolam aplicação de dispositivos técnicos. Uma questão muito levantada no debate sobre o tema, é a autodeterminação informativa, que pode ser definida como algo que “surgiu fundamentalmente [...] como uma extensão das liberdades presentes nas leis de segunda geração, e são várias as mudanças específicas, nesse sentido, que podem ser identificadas na estrutura dessas novas leis” (Doneda, 2014, p. 142, 143), onde se entende que cada indivíduo deve ter o poder de decidir sobre a coleta, o tratamento e o compartilhamento de suas informações pessoais.

Essa problemática ganha especial relevância quando se observa que, na prática, a realidade dos titulares dos dados pessoais frequentemente se afasta das previsões normativas. O que não se restringe aos ambientes virtuais, mas se manifesta nas habitualmente interações cotidianas, como na coleta de CPF em redes varejistas para fins comerciais e de marketing, evidenciando que a proteção dos dados é uma questão que permeia todas as esferas da vida social.

O texto Constitucional de 1988, em seu artigo 5º, inciso X, estabelece a inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas. Além disso, o artigo 5º, inciso LXXIX, introduzido pela Emenda Constitucional nº 115/2022, reconhece expressamente a proteção de dados pessoais como um direito fundamental autônomo, assim transcrevo: “é assegurado, nos termos da lei, o direito à proteção dos dados pessoais, inclusive nos meios digitais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 115 de 2022)”.

Complementando essa proteção, a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD – Lei nº 13.709/2018), impõe regras para a coleta, o tratamento e o compartilhamento dos dados pessoais, exigindo, entre outros princípios, a transparência (art. 6º, VI), a finalidade (art. 6º, I), a adequação (art. 6º, II) e o consentimento livre, informado e inequívoco do titular (art. 7º, I). Todavia, a efetividade desses dispositivos depende intrinsecamente da capacidade dos cidadãos de entender e exercer o controle sobre suas informações, o que, na prática, nem sempre ocorre.

É comum, por exemplo, que um cidadão, ao efetuar uma compra em uma rede de farmácias, autoriza a coleta de seu CPF de forma aparentemente rotineira, sem que haja uma comunicação clara sobre o destino dessas informações e posteriormente, esses dados possam ser repassados a empresas, que os utilizam para direcionar campanhas publicitárias, sem que o titular tenha correta consciência desse tratamento, embora o tenha consentido.

Em um episódio muito recente no país, pessoas optaram por ceder dados biométricos, como a íris dos olhos, em troca de uma compensação financeira mínima, sem compreender as implicações a longo prazo dessa transação para sua privacidade. Tais exemplos ilustram, de forma concreta, a lacuna existente entre a legislação e a prática, onde o exercício da autodeterminação informativa é prejudicado pela falta de clareza e pela ausência de mecanismos participativos que permitam ao cidadão influenciar os processos decisórios normativos.

Ocorre que, o paradigma normativo tradicional, alicerçado em modelos representativos, concentra a tomada de decisão em uma elite política e técnica, afastando os cidadãos dos processos de elaboração e revisão das normas que regulam o tratamento de suas informações pessoais. Como apontam Schier e Torres (2020, p. 48), essa lógica representativa limita a participação direta dos indivíduos, restringindo o debate às instâncias de decisão já consolidadas, o que dificulta a articulação de um consenso jurídico que reflita, de forma plena, as demandas da sociedade, neste sentido os autores reforçam que:

A ausência de participação de diversas camadas sociais na política faz com que os problemas dessas camadas não sejam ouvidos e, conseqüentemente, não ascendam à agenda política, de modo a ultra passar o primeiro degrau da Policy Cycle. (Schier e Torres 2020, P. 48-49)

Considerando-se que a proteção dos dados pessoais deve ser entendida como uma extensão dos direitos fundamentais, torna-se evidente que a normatização precisa ir além dos parâmetros técnicos e se ancorar em uma perspectiva deliberativa, que inclua a participação ativa dos cidadãos.

A elaboração normativa que não contempla os anseios dos indivíduos mais afetados pelas práticas de coleta e uso dos dados pessoais evidencia uma falha na articulação entre o discurso legal e a realidade social. É comum que normas sejam formuladas sem a devida consulta às comunidades impactadas, resultando em diretrizes que, embora tecnicamente consistentes, não respondem aos desafios práticos enfrentados por esses grupos. Sousa e Silva (2019, p. 5) argumentam que:

No campo da discussão sobre o que se poderia compreender por dado pessoal, atualmente, pode-se considerá-lo como o principal insumo da economia globalizada, baseada em tecnologia. Cada vez mais, dados são processados e economicamente valorados, ao se converterem em informação, permitindo, desse modo, facilitar o intercâmbio e maximizar a qualidade nas empresas, em face de que, cotidianamente, os indivíduos vivenciam um processo de produção de dados e de informações que podem ser interpretados e comunicados. (Sic.)

Com a necessidade latente de insumos pessoais, cria-se então um descompasso legal, que evidencia a necessidade de repensar os mecanismos participativos no processo normativo, promovendo uma integração mais efetiva entre o Estado e os cidadãos.

O desafio, portanto, consiste em superar a limitação imposta pelo modelo representativo tradicional, com a efetivação da autodeterminação informativa que demanda a construção de um novo paradigma normativo, onde o consenso jurídico seja alcançado por meio de processos deliberativos que permitam a participação direta dos diversos segmentos sociais.

Em muitos casos, a falta de clareza na comunicação sobre os direitos dos titulares e os usos permitidos de seus dados gera um cenário de assimetria informacional, onde os indivíduos não dispõem de informações suficientes para exercer plenamente seu direito de autodeterminação. E nestas situações, a transparência e a prestação de contas devem ser pilares fundamentais desse novo modelo normativo, garantindo que os cidadãos possam acompanhar e influenciar as decisões que afetam o tratamento de suas informações pessoais.

A experiência vivida por diversos setores da sociedade demonstra que a ausência de um mecanismo participativo contínuo na construção normativa resulta na formulação de regras que, muitas vezes, não acompanham as transformações e desafios do cotidiano.

As práticas de coleta de dados pessoais, que se estendem desde o comércio varejista até serviços públicos de segurança, demonstram a necessidade urgente de se criar canais de comunicação eficazes, que possibilitem aos titulares dos dados desde o acesso à informação, até a possibilidade de influenciar os critérios que orientam o tratamento de suas informações.

Nesse sentido, Rodotà (2018) argumenta que a transformação do discurso normativo está condicionada à articulação entre os conhecimentos técnicos e as vivências dos cidadãos, de modo que a legislação possa acompanhar as demandas concretas da sociedade.

Na prática, observam-se situações emblemáticas que evidenciam essas deficiências. Em ambos os exemplos que o raciocínio aqui desenvolvido, houve resposta por meio do Órgão Fiscalizador após a violação dos Direitos dos Titulares.

Inicialmente, a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) concluiu, em 2025, um processo de fiscalização em redes de farmácias, determinando a implementação de

ajustes de conduta no tratamento dos dados pessoais dos consumidores (ANPD, 2025a¹). Nesse caso, a coleta do CPF e de outras informações foi realizada sem o devido esclarecimento sobre os fins e o compartilhamento desses dados com empresas de marketing. Ocorre que, essa prática compromete o direito à informação e à autodeterminação, viola os princípios da transparência (art. 6º, VI, LGPD) e da necessidade (art. 6º, III, LGPD), corroborando como os mecanismos normativos vigentes não têm sido suficientes para garantir a participação efetiva dos titulares no controle sobre suas informações.

No segundo episódio exemplificado, ocorrido já no ano de 2025, a ANPD determinou a suspensão de incentivos financeiros oferecidos para a coleta de imagens da íris dos olhos, um dado biométrico sensível, por parte de determinados agentes econômicos (ANPD, 2025b²). Nesse caso, pessoas em situação de vulnerabilidade, que aceitaram valores irrisórios em troca da sua íris, descobriram, tardiamente, que essa prática comprometia gravemente seu direito à privacidade. Aqui, o arrependimento manifesto por parte de alguns titulares, que posteriormente se posicionaram publicamente contra a prática, reforça a necessidade de que os mecanismos de participação e de transparência sejam fortalecidos, para que os cidadãos possam tomar decisões conscientes sobre o uso de seus dados.

Os exemplos práticos trazidos evidenciam que o direito à autodeterminação informativa vai além de uma mera previsão legal, ele exige uma efetivação que contemple a realidade dos indivíduos afetados pelas práticas de tratamento de dados e a normatização, por mais avançada que seja em termos técnicos, se torna inócua se não incorporar mecanismos deliberativos que permitam a participação direta dos cidadãos na construção das regras.

A teoria da ação comunicativa, desenvolvida por Habermas, fornece o referencial teórico necessário para essa transformação, ao sustentar que a legitimidade das normas jurídicas decorre do consenso alcançado por meio do discurso racional entre os diversos atores sociais (Habermas, 1997).

Neste sentido, a construção de um consenso jurídico passa necessariamente pela promoção de espaços de diálogo que ultrapassem as práticas representativas convencionais, permitindo que as experiências e os saberes dos cidadãos influenciem diretamente o processo normativo.

¹ ANPD conclui processo de fiscalização de redes de farmácias e determina ajustes de conduta no tratamento de dados pessoais. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias/anpd-conclui-processo-de-fiscalizacao-de-redes-de-farmacias-e-determina-ajustes-de-conduta-no-tratamento-de-dados-pessoais>. Acesso em: 08 mar. 2025.

² ANPD determina suspensão de incentivos financeiros por coleta de íris. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias/anpd-determina-suspensao-de-incentivos-financeiros-por-coleta-de-iris>. Acesso em: 08 mar. 2025.

Concisamente, a proteção dos dados pessoais, enquanto expressão dos direitos fundamentais, exige que os cidadãos tenham a oportunidade de participar ativamente na construção das normas que regem o tratamento de suas informações. Superar essa lacuna requer a implementação de mecanismos deliberativos que permitam a construção de um consenso jurídico, capaz de refletir as reais demandas da sociedade.

4. INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA ANPD E SUA INFLUÊNCIA NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

As experiências recentes da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) corroboram por um esforço ampliar os espaços de participação dos cidadãos no processo normativo buscando aproximar a elaboração das políticas públicas de proteção dos dados pessoais da realidade e das demandas dos titulares.

A partir da utilização de diversos instrumentos que podem ser observadas em sua página de “participação social”³ no site institucional, vão desde a Ouvidoria até as Audiências e Consultas Públicas, passando pelos Conselhos e Órgãos Colegiados, Conferências e Editais de Chamamento Público. Com tais atividades o Órgão tem proporcionado um ambiente de diálogo contínuo, no qual os titulares dos dados pessoais podem expressar suas preocupações, apresentar sugestões e influenciar, de maneira indireta, as diretrizes que orientarão a implementação e a revisão das políticas públicas de proteção de dados.

Desde a sua implementação, foram realizadas, respectivamente 6 (seis) Audiências Públicas e 6 (seis) Consultas Públicas desde o ano de 2021, sobre temas relacionados à proteção de dados pessoais, apenas para quantificar duas das modalidades citadas.⁴

Ao adentrar nesta perspectiva, é importante destacar que a participação cidadã, como elemento essencial da democracia, não se limita ao ato do voto. Nesse sentido, os mecanismos de participação possibilitam a construção de um consenso jurídico que reflete, de maneira mais fiel, as necessidades e os anseios dos titulares dos dados.

³ Participação social. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social>. Acesso em: 08 mar. 2025.

⁴ Audiências públicas. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/audiencias-e-consultas-publicas/audiencias-publicas>. Acesso em: 08 mar. 2025.

Consultas públicas. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/audiencias-e-consultas-publicas/consultas-publicas>. Acesso em: 08 mar. 2025.

Conforme preconiza a teoria da ação comunicativa habermasiana, a legitimidade das normas jurídicas deriva do consenso alcançado por meio do discurso racional e inclusivo entre os diversos atores sociais (Habermas, 1997).

Assim, importa memorar que a abordagem deliberativa propõe que o processo normativo seja repensado para que se estabeleça um canal de comunicação efetivo entre o Estado e a sociedade, superando as limitações da lógica representativa tradicional. Segundo enfatizado por Schier e Torres (2020, P. 54):

a participação limitada ao voto torna-se insuficiente. Afinal, verificou-se que as políticas públicas implementadas no Brasil buscam, na maioria das vezes, satisfazerem os interesses de somente algumas parcelas da sociedade brasileira, sendo por isso uma concepção elitista de política pública e da própria democracia.

Sob pena de recair-se na elitização das políticas públicas, tornando o processo decisório restrito a pequenos grupos de interesse.

Os próprios exemplos de casos citados anteriormente demonstram que o arcabouço legal, por si só, não é suficiente para garantir que os direitos de todas as camadas da população serão respeitados apenas porque foram normatizados, e nem mesmo que aqueles mais vulneráveis têm exato conhecimento das leis, mesmo quando cedem seus dados voluntariamente, ainda que existam guias e textos legais disseminados nas páginas governamentais.

Portanto, é necessário que os cidadãos tenham acesso a mecanismos que lhes permitam acompanhar e influenciar as políticas públicas relativas ao tratamento de seus dados, de modo que as iniciativas participativas da Autoridade se revelam fundamentais para que a normatização avance incorporando as experiências e as demandas dos indivíduos.

Ou seja, o demonstrativo dos instrumentos participativos adotados pela ANPD revela um esforço para democratizar o processo de elaboração das políticas públicas de proteção dos dados pessoais. Porém, verificam-se ainda questões que ainda comprometem a efetiva influência desses mecanismos no processo normativo, como o que se refere à acessibilidade dos mecanismos participativos.

Embora a ANPD tenha investido na diversificação dos instrumentos de participação, disponibilizando, por exemplo, plataformas online para consultas públicas, a linguagem técnica e a complexidade dos processos podem dificultar a compreensão e o engajamento dos cidadãos, especialmente daqueles pertencentes a grupos com menor acesso à informação e essa barreira impede que a participação seja verdadeiramente representativa, limitando o potencial de influência dos titulares dos dados na definição das normas.

Assim, a superação dessa dificuldade requer um esforço de simplificação dos processos e de capacitação dos cidadãos, de modo que os espaços deliberativos se tornem acessíveis e efetivos para todos.

Além disso, ressaltando o posicionamento expresso neste estudo, a representatividade dos mecanismos participativos também é um ponto de atenção. O modelo atual, por vezes, privilegia a participação de grupos que já possuem maior acesso aos canais de informação e às esferas de poder, deixando de lado a pluralidade que caracteriza a sociedade brasileira.

Tal exclusividade pode resultar na formulação de normas que não atendam integralmente aos interesses dos grupos historicamente marginalizados, comprometendo a justiça e a equidade das políticas públicas de proteção de dados. Segundo enfatizado por Schier e Torres:

Sob esse aspecto, vê-se como primordial a participação na esfera pública do maior número possível de cidadãos, sendo papel do Direito a busca por essa abertura democrática, pois a representação clássica somente através do voto, não é suficiente para fazer frente ao problema, sendo necessário um aspecto mais denso da participação, que determine a discussão de um tema jusfundamental (p. 58).

Assim, é imprescindível que os espaços de participação sejam estruturados de forma a incorporar uma ampla diversidade de vozes, permitindo que as demandas dos indivíduos mais vulneráveis sejam efetivamente consideradas no processo normativo.

Dessa forma, os mecanismos de participação, quando integrados de maneira contínua e inclusiva, oferecem a possibilidade de construir um consenso jurídico que seja verdadeiramente representativo, incluindo grupos vulneráveis, contribuindo para que os direitos à privacidade e à autodeterminação informativa sejam efetivamente garantidos no âmbito das políticas públicas de proteção dos dados pessoais.

5. CONCLUSÃO.

Ao longo deste estudo, evidenciou-se que a participação cidadã na governança de dados pessoais não é apenas um compromisso democrático, mas um imperativo ético e jurídico. Neste ponto, a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), ao consagrar em seu art. 6º, VI, o princípio da transparência, e no art. 6º, inciso IV, o livre acesso às informações, reconhece que a proteção de dados ultrapassa conformidade técnica, exigindo diálogo sucessivo com a sociedade.

Ademais, a prática normativa no campo da proteção dos dados, conforme delineado no art. 2º, VII, da LGPD reforça como fundamento para a garantia os “direitos humanos, do livre desenvolvimento da personalidade e do exercício da cidadania pelas pessoas naturais.” (LGPD,

2018). Demonstrando fortemente que o ordenamento jurídico busca, de forma sistemática, autonomia e cidadania, dentre os pilares da proteção dos dados pessoais.

Ademais, no campo da regulação do tema, soma-se a premissa alinhada ao espírito do art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal, que estabelece que "todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente" (BRASIL, 1988), evidenciando que a governança democrática dos dados deve ser construída com e para os cidadãos, não apenas sobre eles.

A democracia deliberativa, ao incorporar mecanismos de participação direta, fortalece a legitimidade das decisões regulatórias e mitiga o risco de opacidade tecnocrática. Quando os processos da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) incluem consultas públicas e audiências, como previsto no art. 55-J, § 2º, da LGPD, criam condições para a construção de um consenso jurídico mais representativo.

Assim, compreende-se que tais iniciativas devem permitir a expressão das demandas dos titulares dos dados, contribuindo para a construção de um consenso jurídico mais representativo, conforme salientado por Schier e Torres:

processo de formação do interesse público".⁸⁷, tornando-se essencial que haja uma abertura e qualificação desses espaços de discussão, onde a participação deliberativa ocorra de forma espontânea, livre e igualitária. Isto porque, conforme afirma Cole "onde o indivíduo é mais livre onde ele coopera com seus iguais na feitura das leis. (Sic). (Schier e Torres, p. 59).

No entanto, apesar da implementação dos diversos canais de participação já ofertados pela Autoridade no âmbito das suas atribuições, desafios como a complexidade da linguagem técnica e a dificuldade de engajamento dos cidadãos, especialmente daqueles pertencentes a grupos com menor acesso à informação, ainda limitam a efetividade desses mecanismos.

Portanto, é imprescindível que sejam superadas barreiras como o excesso de tecnicismo nas consultas e a falta de acessibilidade, que excluem parcelas significativas da população, especialmente aquelas em situação de vulnerabilidade, para que se passe às ações transversais práticas e oferta da ação comunicativa.

A efetividade desses mecanismos depende de uma pedagogia cívica que traduza complexidades jurídicas em linguagem acessível, sem comprometer a precisão técnica necessária para fundamentar decisões regulatórias. A este respeito, Habermas (1997, p. 106) destaca que:

... a administração estatal não detém o monopólio do saber relevante necessário, tendo que extrair-lo do sistema das ciências ou de outras agências. Por isso, a sociedade civil, apesar de sua posição assimétrica em relação às possibilidades de intervenção e apesar

das limitadas capacidades de elaboração, tem a chance de mobilizar um saber alternativo e de preparar traduções próprias, apoiando-se em avaliações técnicas especializadas. O fato de o público ser composto de leigos e de a comunicação pública se dar numa linguagem compreensível a todos não significa necessariamente um obscurecimento das questões essenciais ou das razões que levam a uma decisão. Porém a tecnocracia pode tomar isso como pretexto para enfraquecer a autonomia da esfera pública, uma vez que as iniciativas da sociedade civil não conseguem fornecer um saber especializado suficiente para regular as questões discutidas publicamente, nem traduções adequadas. *(Sic.)*

Essa reflexão dialoga diretamente com a atuação da ANPD, que enfrenta o desafio de equilibrar a solidez técnica das suas decisões com a necessidade de transparência e participação social.

Neste quesito, a atuação do Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade (CNPDP) e as emissões de Notas Técnicas devem ajudar a traduzir a expertise regulatória em orientações fundamentadas que fornecem subsídios acessíveis à sociedade. Assim, os instrumentos devem contribuir para evitar uma regulação excessivamente tecnocrática, mantendo a governança de dados aberta, participativa e alinhada aos princípios democráticos.

Por fim, verificou-se que as iniciativas promovidas pela ANPD representam notáveis avanços na promoção da democracia deliberativa na construção de políticas públicas de proteção de dados, entretanto, sugere-se a ampliação de canais como a Ouvidoria (art. 55-C, IV da LGPD) e o fomento à adoção de boas-práticas e governança (art. 50, LGPD), a fim de reforçar o compromisso com o potencial em transformar a proteção de dados pessoais em um projeto coletivo, ampliando divulgação por mídia tradicional, não apenas em meio digital.

O intuito, portanto, é alcançar a criação de um ambiente com ações precisas, onde a inovação e direitos fundamentais coexistam em equilíbrio, assegurando que o exercício democrático seja um direito possível a todos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

AGÊNCIA NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS (ANPD). **ANPD conclui processo de fiscalização de redes de farmácias e determina ajustes de conduta no tratamento de dados pessoais.** Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias/anpd-conclui-processo-de-fiscalizacao-de-redes-de-farmacias-e-determina-ajustes-de-conduta-no-tratamento-de-dados-pessoais>. Acesso em: 08 mar. 2025.

AGÊNCIA NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS (ANPD). **Audiências e consultas públicas.** Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/audiencias-e-consultas-publicas/audiencias-publicas>. Acesso em: 08 mar. 2025.

AGÊNCIA NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS (ANPD). **Consultas públicas**. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/audiencias-e-consultas-publicas/consultas-publicas>. Acesso em: 08 mar. 2025.

AGÊNCIA NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS (ANPD). **Participação social**. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social>. Acesso em: 08 mar. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Dispõe sobre a proteção de dados pessoais e altera a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 (Marco Civil da Internet). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 15 ago. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 10 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.853, de 08 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. 2019b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13853.htm. Acesso em: 09 mar. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 2.338, de 2023**. Dispõe sobre o uso da Inteligência Artificial. Brasília, DF, 13 jul. 2023. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicameras/-/ver/pl-2338-2023>. Acesso em: 10 abr. 2025.

DONEDA, Danilo. **A Proteção da Privacidade e de Dados Pessoais no Brasil**. In: Revista Observatório Itaú Cultural. São Paulo: Itaú Cultural, nº 16, jan./jun. 2014. Disponível em: http://d3nvljy4u7zmsc.cloudfront.net/wp-content/uploads/2014/06/OBSERVATORIO16_0.pdf. Acesso em: 08 mar. 2025.

HABERMAS, Jürgen. ***Direito e democracia: entre facticidade e validade***. Volume II. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

ISABELLA Mattos; **Carlos Eduardo Montes Netto; Guilherme Loria Leoni**. *Revista Húmus*, vol. 11, num. 34, 2021.

REVISTA BRASILEIRA DE DIREITO CIVIL – **RBDCivil**. Belo Horizonte, v. 17, p. 139-152, jul./set. 2018. Tradução de Carlos Nelson de Paula Konder.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; TORRES, Fernando de Oliveira. **A democracia procedimental deliberativa e a implementação de políticas públicas mais igualitárias**. *Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas*, Pouso Alegre, v. 36, n. 1, p. 41-62, jan./jun. 2020.

SOUSA, Rosilene Paiva Marinho de; SILVA, Paulo Henrique Tavares da. **Proteção de dados pessoais e os contornos da autodeterminação informativa**. *Inf. & Soc.: Est.*, João Pessoa, v.30, n.2, p. 1-19, abr./jun. 2020.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: conceitos, tipologias e sub-áreas**. Trabalho elaborado para a Fundação Luís Eduardo Magalhães, dezembro de 2002.

STURZA, Janaína Machado; RODRIGUES, Bruna dos Passos. **Diálogos entre políticas públicas e direito à saúde: as audiências públicas enquanto instrumento de participação popular sob a perspectiva da teoria da ação comunicativa de Habermas**. Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE), vol. 7, n. 2, 2019. Disponível em: <https://www.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/index>. Acesso em: 08 mar. 2025.

VALLE, Vanice Regina Lírio do; MOTTA, Fabrício. **Governo Digital: mapeando possíveis bloqueios institucionais à sua implantação**. In: MOTTA, Fabrício; VALLE, Vanice Regina Lírio do (Coords.). *Governo digital e a busca por inovação na Administração Pública: A Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021*. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 43-62. ISBN 978-65-5518-287-3.