Revista Direito e Praxis

[Artigo Inédito]

Análise de conformidade das estratégias de regulamentação da LGPD pelos estados brasileiros à luz da teoria da regulação responsiva

Compliance analysis of LGPD regulatory strategies by Brazilian states in light of the responsive regulation theory

Rafaela de Oliveira Duarte Dias[1]
[1] Fundação Getulio Vargas – Escola de Políticas Públicas, Governo e Empresas (FGV-EPPG), Brasília, Distrito Federal, Brasil. E-mail: rafaelaodd@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0009-0005-8102-2029.

Lizandro Lui[2]
[2] Fundação Getulio Vargas – Escola de Políticas Públicas, Governo e Empresas (FGV-EPPG), Brasília, Distrito Federal, Brasil. E-mail: lizandro.lui@fgv.br. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-9276-247X.

Rafael Barbosa de Aguiar[3]
[3] Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, São Paulo, Brasil. E-mail: rafaelba@usp.br. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-2418-6845.

Amanda de Oliveira Fernandes[4]
[4] Fundação Getulio Vargas – Escola de Políticas Públicas, Governo e Empresas (FGV-EPPG), Brasília, Distrito Federal, Brasil. E-mail: amandaaolf@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0009-0004-7244-2067.

Artigo recebido em 19/12/2025 e aceito em 09/08/2026.

Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.

Copyright © 2026 Rafaela de Oliveira, Lizandro Liu, Rafael Barbosa e Amanda de Oliveira
https://doi.org/10.1590/2179-8966/2026/95811 | ISSN: 2179-8966 | e95811

Resumo

O artigo tem como objetivo investigar o grau de conformidade das estratégias de uso e proteção de dados pelos 27 estados brasileiros aos objetivos da Lei Geral de Proteção de Dados. A partir da mobilização de conceitos derivados da teoria da regulação responsiva, procedemos a uma análise de conteúdo dos instrumentos estaduais de regulamentação da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) para orientar o uso e proteção de dados pela administração pública. Como resultado, identificamos que as estratégias dos estados não preveem participação social e, em larga medida, desaguam em conformidade formal, voltada a evitar a aplicação de sanções. O atual arranjo institucional pode conduzir a uma instrumentalização inconsistente dos objetivos de proteção dos dados dos cidadãos e de uso desses dados para subsidiar políticas públicas.

Palavras-chave: Proteção de Dados; LGPD; Conformidade; Teoria da Regulação Responsiva.

Abstract

This article aims to investigate the level of compliance in the regulatory strategies for the use and protection of data adopted by Brazil's 27 states with respect to the objectives of the Brazilian General Data Protection Law (LGPD). Drawing upon frameworks from responsive regulation theory, we conducted a content analysis of state-level regulatory instruments designed to guide data use within public administration. Our findings reveal that these strategies generally lack provisions for social participation and largely reflect formal compliance, with the objective of avoiding the application of sanctions. Without more solid institutional arrangements, the current structures risk leading to inconsistent implementation of citizen data protection objectives and the use of such data for supporting public policies

Keywords: Data Protection; LGPD; Compliance; Responsive Regulation Theory.

Copyright © 2026 Rafaela de Oliveira, Lizandro Liu, Rafael Barbosa e Amanda de Oliveira
https://doi.org/10.1590/2179-8966/2026/95811 | ISSN: 2179-8966 | e95811

1. Introdução

Os avanços tecnológicos alcançados nas últimas décadas viabilizam a coleta e o armazenamento de volumes de dados cada vez maiores, com o potencial para tornar as organizações mais capazes de tomar decisões informadas por evidências (Benfeldt *et. al*, 2020). Na sociedade contemporânea, a constituição de diretrizes e regras para nortear a tomada de decisões relativas ao uso, à integridade, ao compartilhamento e à segurança dos dados assume posição prioritária na agenda de reguladores, governos, empresas e indústrias (Filgueiras; Raymond, 2023).

Sob a ótica normativa, passados cerca de oito anos desde a sua promulgação em agosto de 2018, a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) desponta como o pilar estruturante do modelo jurídico de tutela da privacidade e proteção de dados adotado no Brasil; o eixo em torno do qual a disciplina da matéria passou a se orientar no país (Doneda, 2021; Schertel Mendes, 2019).

A LGPD estabelece importante marco regulatório de uso e proteção de dados, na medida em que consolida os movimentos regulatórios iniciados, de maneira fragmentada, por diversas leis setoriais anteriores (Bioni, 2022). Como o adjetivo contido no seu próprio nome denuncia, trata-se de "lei geral", com amplo alcance e produção de efeitos horizontais sobre todas as atividades econômicas, sejam elas desempenhadas pelo setor público ou privado, desde que se valham de dados pessoais para o seu desenvolvimento (Wimmer, 2020).

Essa *transversalidade* natural à LGPD (Bioni; Rielli, 2022) exigiu que, durante o longo debate legislativo que a precedeu, fosse-lhe garantido caráter bastante principiológico (Bennett; Raab, 2018), aberto ao debate institucional e voltado para a adequação e boas práticas (Carvalho; Mattiuzo; Ponce, 2021), fugindo do modelo tradicional de regulação de comando e controle pelo Estado. Na prática, as regras e os mecanismos regulatórios de caráter amplo criados pela LGPD demandam a criação de estratégias, pelo governo e corporações, para a efetiva implementação dos seus termos normativos e a produção de resultados (Filgueiras; Lui; Veloso, 2025).

É por isso que, desde a entrada da LGPD em vigor, acompanham-se com especial atenção as ações realizadas pelas organizações visando à conformidade com a legislação federal. Com o desenvolvimento da agenda de governo digital no Brasil (Filgueiras; Flávio; Palotti, 2019), a governança de dados tem se tornado um campo emergente de atuação

Copyright © 2026 Rafaela de Oliveira, Lizandro Liu, Rafael Barbosa e Amanda de Oliveira
https://doi.org/10.1590/2179-8966/2026/95811 | ISSN: 2179-8966 | e95811

para formuladores de políticas públicas e reguladores. Ainda assim, há estudos esparsos na literatura jurídica voltados à análise das estratégias de adequação dos estados, enquanto entes subnacionais, às prescrições da LGPD.

O artigo tem como objetivo preencher esta lacuna e oferecer uma investigação concreta dos componentes que orientam as estratégias de implementação de governança de dados pelos estados brasileiros em meio a sistemas complexos de transformação digital, a partir da análise de conteúdo dos atos normativos por eles editados para regulamentar a LGPD. Para tanto, essa pesquisa assume três pressupostos. O primeiro deles é que a LGPD adotou técnicas de intervenção escaláveis, comuns ao modelo de regulação responsiva proposto pelos professores Ian Ayres e John Braithwaite, que aposta na capacidade de auto-organização dos agentes regulados (Ayres; Braithwaite, 1992).

O segundo pressuposto é que, baseado na proposição de Filgueiras e Raymond (2023), dados são ativos estratégicos para governos operacionalizarem a transformação digital e promoverem inovação em práticas, processos e produtos. No caso dos governos estaduais, dados e registros administrativos podem assumir a forma de subsídios para a formulação de políticas públicas e a elaboração de diagnósticos que possibilitem ao Poder Público planejar medidas e estimar os possíveis impactos de suas políticas (Mello, 2022).

O terceiro pressuposto é que o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público é marcado pela busca por um equilíbrio sensível. Se, de um lado, o amplo tratamento estatal de dados viabiliza a construção de políticas públicas mais eficientes e a oferta de serviços públicos de melhor qualidade; de outro, é preciso recordar que a efetiva garantia de proteção aos dados é prerrogativa constitucional (Wimmer, 2021).

Compreender a forma como cada estado regulamenta a LGPD e estabelece as suas próprias regras de governança de dados, portanto, é essencial, já que essas normativas devem, em tese, conter as suas respectivas estratégias de uso e proteção de dados; refletir as especificidades e necessidades locais; e garantir o respeito ao direito fundamental de cidadania.

Os resultados da pesquisa têm o potencial de contribuir à construção de um olhar interseccional – entre os campos do Direito e das Políticas Públicas – dos arranjos institucionais e regras que se desenvolveram no âmbito dos estados em relação à governança de dados. O diálogo epistemológico deve auxiliar na tarefa de pensar infraestruturas de interoperabilidade e uso de dados para a tomada de decisão e construção de políticas públicas orientadas por evidências, sem se descurar, no processo,

Copyright © 2026 Rafaela de Oliveira, Lizandro Liu, Rafael Barbosa e Amanda de Oliveira
https://doi.org/10.1590/2179-8966/2026/95811 | ISSN: 2179-8966 | e95811

da criação de mecanismos efetivos de proteção e respeito aos direitos dos titulares de dados.

O artigo está estruturado em quatro seções. A primeira apresenta conceitos relevantes para compreender o que é a Teoria da Regulação Responsiva. A segunda explica por qual razão a lente analítica é importante para os estudos de conformidade à LGPD. A terceira descreve a metodologia para o levantamento dos dados extraídos dos instrumentos normativos dos estados brasileiros. Na quarta, são discutidos os resultados, com a apresentação de conclusões e proposição de novas agendas de pesquisa.

2. Os pressupostos da Teoria da Regulação Responsiva

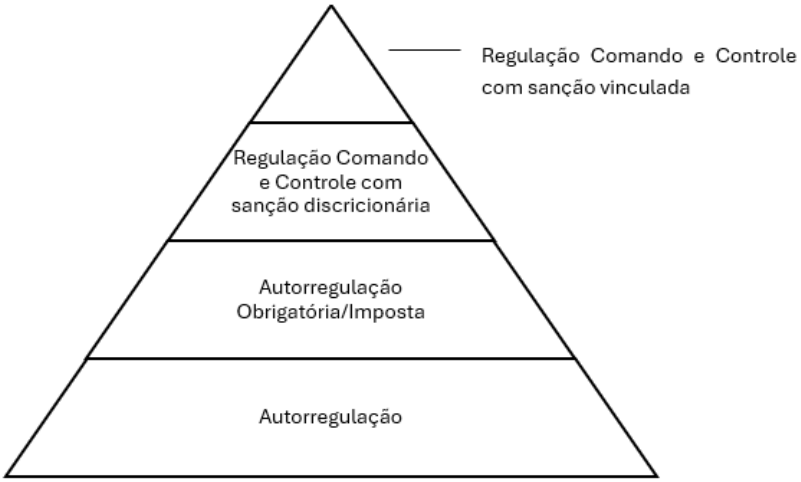
Em 1992, os professores australianos Ian Ayres e John Braithwaite publicam o livro seminal "Regulação Responsiva: Transcendendo o Debate sobre Desregulação", em que defendem que a análise de qualidade regulatória deve extravasar a discussão – até então, ainda muito dicotômica – entre o estabelecimento do livre mercado (*autorregulação*) ou da cadeia tradicional de comando e controle do Estado (*heterorregulação*) (Ayres; Braithwaite, 1992), para se ocupar de compreender *quais comportamentos* dos regulados mereceriam desencadear uma resposta do regulador, e *em qual grau de severidade* (Braithwaite, 2006).

Na obra inaugural da teoria, sustenta-se que uma boa política regulatória exige o reconhecimento de algum grau inevitável de simbiose entre a atuação do Estado e dos agentes econômicos do mercado, capazes de criar suas próprias estratégias de implementação regulatória (Ayres; Braithwaite, 1992). O Estado fixa as diretrizes mínimas da política a ser observada, mas deixa a cargo dos regulados a estruturação das suas próprias medidas de auto-organização para a execução das normas a serem cumpridas (Goettenauer, 2019). A lógica é de utilização da interação constante entre os atores para tornar o arranjo regulatório mais eficaz, incentivando o cumprimento voluntário das normas e reduzindo a resistência à conformidade (Cardoso, 2021).

Para dar corpo à proposição e torná-la mais ilustrativa, Ayres e Braithwaite (1992) posicionam no núcleo do seu modelo teórico a *pirâmide escalonada de regulação*, que estabelece níveis progressivos de intervenção estatal conforme a conduta dos regulados (Ayres; Braithwaite, 1992):

Copyright © 2026 Rafaela de Oliveira, Lizandro Liu, Rafael Barbosa e Amanda de Oliveira
https://doi.org/10.1590/2179-8966/2026/95811 | ISSN: 2179-8966 | e95811

Figura 1 – Pirâmide Escalonada de Regulação



Fonte: Tradução de figura extraída de Ayres; Braithwaite, 1992

A essência da regulação responsiva é a abordagem "toma-lá-dá-cá" (*tit-for-tat)*, na qual o Estado primeiro aplica estratégias de incentivo à conformidade, como persuasão e letramento, e apenas quando os agentes falham em se comportar como desejado, quebrando o pacto de confiança entre regulador e regulado (Ayres; Braithwaite, 1992), são desencadeadas respostas inibitórias cada vez mais punitivas, escalando a *pirâmide de sanções*, degrau por degrau, em direção ao topo (Black; Baldwin, 2008):

Figura 2 – Exemplo de Pirâmide Escalonada de Sanções



Fonte: Tradução de figura extraída de Ayres; Braithwaite, 1992

Na regulação responsiva, então, assumem-se dois pressupostos fundamentais: (i) a regulação é um projeto compartilhado entre o regulador e o regulado (Bioni, 2022), e

Copyright © 2026 Rafaela de Oliveira, Lizandro Liu, Rafael Barbosa e Amanda de Oliveira
https://doi.org/10.1590/2179-8966/2026/95811 | ISSN: 2179-8966 | e95811

(ii) ela somente terá efetividade mediante a criação de regras, persuasivas e punitivas, que incentivem o regulado a voluntariamente cumpri-las (Aranha, 2019), seja movido por responsabilidade social ou intenções de maximização de lucros (Ayres; Braithwaite, 1992).

A lógica por trás da utilização da pirâmide escalável de constrangimento regulatório é evitar falhas causadas por condutas contraditórias ou irresponsáveis de agentes regulados e/ou rigidez desmedida do regulador (Garcia, 2020). Ainda assim, o tratamento piramidal para definir respostas regulatórias não escapou totalmente a críticas, que, em última instância, contribuíram para o aprimoramento do modelo teórico original (Black, 1997; Gunningham, Grabosky, 1998; Haines, 1997).

Atento às críticas, Braithwaite publicou, ao longo dos anos, trabalhos para revisitar a teoria da regulação responsiva apresentada na obra inaugural. De mais relevante, buscando atender às críticas relativas às interações (ou à sua ausência) entre atores e à gradação das sanções, o professor australiano introduziu dois novos conceitos ao modelo teórico original: (i) o de justiça restaurativa; e (ii) a pirâmide de suportes (Braithwaite, 2011)

Com relação ao primeiro ponto, Braithwaite (2006) passa a propor que haveria três tipos de atores: virtuoso, racional e irracional. Porque punir seria mais caro para o Estado e persuadir menos custoso, o modelo piramidal buscaria (i) favorecer o ator virtuoso, reforçando o pressuposto original de diálogo entre as partes (*justiça restaurativa*); (ii) dissuadir o ator irracional; e (iii) punir o ator irracional (Dias, 2017). Com relação ao segundo ponto, o autor sugere a criação de uma *pirâmide de suportes*, que coexistiria com a pirâmide de sanções, com o objetivo de definir recompensas e incentivos aos regulados (Braithwaite, 2011).

Transportando o tema para o contexto brasileiro, é preciso lembrar que a Constituição Federal de 1988 não optou por uma modelagem regulatória específica ao definir os limites da intervenção do Estado sobre o domínio econômico (Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira) – ou, no caso do presente objeto empírico, para a regulação do setor público. Há, ao contrário, considerável espaço interpretativo e flexibilidade para o exercício de poder regulatório no país.

Demais disso, é certo que, a partir da década de 1990, o Brasil passou por um intenso processo de desestatização das funções regulatórias, com a concentração das atividades de controle nas agências regulatórias (Carvalho, 2007; De Araujo, 2021). Conforme explica Peci (2014), a "*difusão desse formato organizacional das agências*

Copyright © 2026 Rafaela de Oliveira, Lizandro Liu, Rafael Barbosa e Amanda de Oliveira
https://doi.org/10.1590/2179-8966/2026/95811 | ISSN: 2179-8966 | e95811

reguladoras" respondeu a um processo de flexibilização da burocracia estatal brasileira, já que o arranjo institucional das agências lhes dota, ao menos em tese, de considerável grau de autonomia em relação aos Poderes Executivo e Legislativo (Binenbojm, 2005).

Dentro dessa área de discricionariedade, vê-se, há anos, uma crescente utilização, pelas agências reguladoras brasileiras, de mecanismos responsivos de regulação, guiados pelo diálogo e cooperação entre regulador e regulado, para buscar melhores índices de conformidade. É o que ocorre em diversas iniciativas regulatórias das Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) (Brasil, 2023). Também a Agência Nacional de Proteção de Dados (ANPD), responsável pelo *enforcement* da LGPD, declaradamente adota modelo de fiscalização responsivo, como se passa a detalhar.

3. Elementos da Teoria da Regulação Responsiva na LGPD

A análise da utilização de técnicas de regulação escalável da Teoria da Regulação Responsiva nas normas da LGPD é objeto de diversos trabalhos (Iramina, 2020; Garcia, 2020; Santos, 2022; Bioni, 2022). A literatura especializada aponta que o primeiro aspecto da LGPD que a aproxima do modelo de regulação responsiva está no seu ***processo de criação***, que contou com a participação ativa de diversos atores para a construção do que hoje é o arcabouço legal de referência para a proteção e privacidade de dados pessoais no Brasil (Bioni; Rielli, 2022).

Desde a entrada em vigor da LGPD, esse envolvimento de diversos *stakeholders* também é experienciado no contínuo ***processo de construção*** do ecossistema de proteção de dados e privacidade no Brasil. Como observa Santos (2022), "*[e]sses mecanismos participativos continuam após a entrada em vigor da LGPD, com a Autoridade Nacional de Proteção de Dados - ANPD - abrindo espaços de diálogo e contribuição da sociedade*". Exemplo disso é que, desde 2022, a ANPD já abriu (i) 9 (nove) "Tomadas de Subsídios" para debater com a sociedade civil propostas de regulamentação constantes das agendas regulatórias bianuais da autoridade, e (ii) 3 (três) "Consultas à Sociedade" para a elaboração de estudos preliminares sobre temas relacionados à proteção de dados pessoais.

Copyright © 2026 Rafaela de Oliveira, Lizandro Liu, Rafael Barbosa e Amanda de Oliveira
https://doi.org/10.1590/2179-8966/2026/95811 | ISSN: 2179-8966 | e95811

Além disso, conforme artigo 58-B da LGPD, compete ao Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade (CNPDP), dentre outras funções, propor diretrizes estratégicas e fornecer subsídios para a atuação da autoridade nacional e disseminar o conhecimento sobre a proteção de dados e privacidade à população. Esse órgão consultivo da ANPD é composto por representantes do Governo, da sociedade civil, da indústria, da academia e de entidades representativas.

A influência do modelo responsivo de regulação, calcado no diálogo entre os interessados, também é perceptível no ***processo de fiscalização*** de cumprimento da LGPD. Como visto, um dos pressupostos da regulação responsiva é incentivar o agente regulado a cumprir a legislação geral, o que é menos custoso ao Estado do que a adoção, em todo e qualquer caso, de respostas intervencionistas e punitivas. Na prática, isso importa em transferir parte dos custos de fiscalização ao regulado, que deve ter um responsável pelo monitoramento do cumprimento das normas e pela recomendação de medidas disciplinares aos infratores (Aranha, 2019).

Essa dinâmica de repartição de responsabilidade pelo *compliance* com as regras de proteção e privacidade de dados pessoais está clara na LGPD, que dispõe, nos seus artigos 23, inc. III, e 41, sobre a necessidade de indicação, por parte das organizações públicas e privadas, de um "Encarregado" (o *Data Protection Officer* ou DPO) que tem como função monitorar a conformidade das normas da empresa à legislação nacional e funcionar como canal de diálogo entre o controlador, os titulares dos dados e a ANPD.

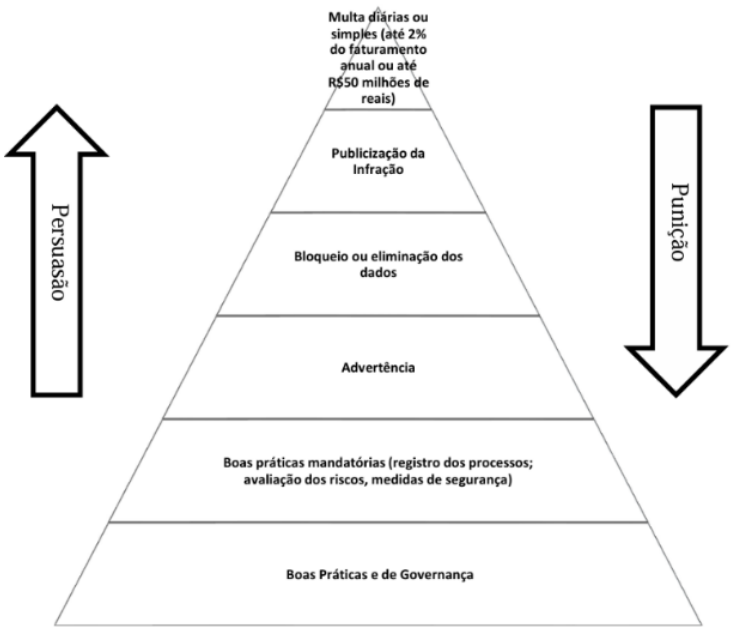
Do outro lado da relação, por sua vez, a ANPD declaradamente adota "*atuação fiscalizatória pautada por princípios como cooperação, eficiência, racionalidade, proporcionalidade e transparência. Esses são os elementos fundamentais da regulação responsiva*". A ideia, segundo a autoridade, é "*prioriza[r] a escolha estratégica dos objetos de fiscalização, privilegiando medidas preventivas e corretivas, e aplicando sanções proporcionais à resistência do regulado a aceitar a ação da ANPD*". [1]

Por fim, a regulação responsiva ainda é um atalho para compreender o racional dialógico do ***processo de prestação de contas*** (*accountability*) e ***sanção*** previstos na LGPD (Bioni, 2022). O artigo 52 da LGPD, que prevê as sanções administrativas a serem aplicadas pela ANPD, adota mecanismos de intervenção escaláveis, que podem ser transpostos na pirâmide de sanções de Ayres e Braithwaite, conforme já observado por Iramina (2020):

[1] Para mais informações, confira-se: https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/fiscalizacao-2

Copyright © 2026 Rafaela de Oliveira, Lizandro Liu, Rafael Barbosa e Amanda de Oliveira
https://doi.org/10.1590/2179-8966/2026/95811 | ISSN: 2179-8966 | e95811

Figura 3 – Exemplo de Pirâmide Escalonada de Sanções na LGPD



Fonte: Figura extraída de Iramina, 2020

Na base da pirâmide, por determinação do artigo 50 da LGPD, garante-se liberdade às empresas para estabelecer as suas próprias diretrizes de "Boas Práticas e Governança". O mesmo ocorre em relação ao Poder Público, na medida em que o artigo 32 da LGPD prevê que a ANPD "*poderá solicitar a agentes do Poder Público a publicação de relatórios de impacto à proteção de dados pessoais e sugerir a adoção de padrões e de boas práticas para os tratamentos de dados pessoais*".

Ou seja, o ambiente regulatório de uso e proteção de dados no Brasil é projetado para, a princípio, incentivar e nutrir a capacidade de auto-organização dos agentes regulados. Apenas em cenário de conduta desviante é que se promove a escalada na pirâmide de constrangimentos, passando, (i) primeiro, pelas sanções mais leves (como advertência); (ii) após, pelas sanções moderadas, de caráter pecuniário (multas) e reputacional (publicização da infração); e, (iii) por fim, pelas sanções intervencionistas (ilícitos penais e suspensão das atividades) (Bioni, 2022).

A regra contida no artigo 52, § 6º, da LGPD, inclusive, positiva de forma expressa a escalabilidade das respostas da ANPD às violações à lei geral, ao expressar que as sanções mais severas só poderão ser aplicadas se antecedidas por penalidades mais brandas e em caso de reincidência de conduta ilegal – isto é, quando se está diante de conduta desconforme grave e baixa cooperação do regulado (o *ator irracional* de

Copyright © 2026 Rafaela de Oliveira, Lizandro Liu, Rafael Barbosa e Amanda de Oliveira
https://doi.org/10.1590/2179-8966/2026/95811 | ISSN: 2179-8966 | e95811

Braithwaite). E é importante que se diga: o artigo 52 da LGPD, que estabelece as sanções administrativas aplicáveis pela ANPD, manifesta a sua incidência a agentes de tratamento públicos e privados, indistintamente. A pontual exceção ao Poder Público é a (in)aplicabilidade das multas simples e diárias, previstas nos incisos I e II, do artigo 52 da LGPD.

Esse modelo de prestação de contas (*accountability*) e fiscalização/sanção (*enforcement*), contudo, é mais usual na relação mantida entre agências reguladoras e organizações privadas. É que, nesses casos, o agente regulador pode se valer da assimetria resultante da supremacia do interesse público para intervir nas atividades privadas (Ferreira, 2022), o que não ocorre, por óbvio, quando o tratamento de dados é realizado pelo Poder Público. A transposição da dinâmica para o acompanhamento de conformidade pelo setor público, então, importa em certo grau de incerteza interpretativa a respeito dos limites do poder sancionatório da ANPD, em especial, quando há de se equilibrar a importância do uso oportuno de dados para a formulação e execução de políticas públicas e a garantia ao direito constitucional à tutela da privacidade.

Daí por que é relevante o estudo proposto neste artigo. Considerando que os resultados ótimos da regulação responsiva decorrem do equilíbrio entre incentivos/sanções, alcançado mediante diálogo constante entre regulador e regulado, o que ocorre quando certos pressupostos de *accountability* e *enforcement* são extraídos da equação? A análise da regulamentação da LGPD pelos estados tem o potencial de auxiliar na construção de uma resposta à pergunta, por oferecer um diagnóstico do que, ao menos em nível normativo, estes entes têm tratado como uma potencialidade do modelo de regulação; e quais outros, em especial, parecem ser desconsiderados ou interpretados como limitações.

4. Metodologia

Os dados foram coletados em novembro/2024, e atualizados em agosto/2025, nos *sites* do Governo dos 27 estados brasileiros, mediante identificação dos atos normativos que regulamentam a LGPD. Foram analisados, no total, 39 documentos, detalhados no

Copyright © 2026 Rafaela de Oliveira, Lizandro Liu, Rafael Barbosa e Amanda de Oliveira
https://doi.org/10.1590/2179-8966/2026/95811 | ISSN: 2179-8966 | e95811

Apêndice A. Tais documentos foram selecionados por serem os instrumentos jurídicos que dão corpo ao arcabouço legal de proteção de dados e privacidade no âmbito estadual.

Foram excluídas da análise de conformidade, por outro lado, aquelas diretrizes publicizadas por certos estados exclusivamente via documentos informais ou páginas de informação na *web*, por carecerem de caráter vinculante. Dos 27 estados brasileiros, sete não institucionalizaram a LGPD por decreto. São eles: (i) o Acre apenas constituiu grupo de trabalho para tratar da LGPD; (ii) o Amapá instituiu decreto do Governo Digital, mas não há normativa específica vinculada à regulamentação da LGPD; (iii) o Amazonas divulgou documento denominado Política de Privacidade em página da Controladoria-Geral do Estado (CGE); (iv) Maranhão, Pará e Bahia contam somente com páginas em portais da transparência com informações gerais sobre a LGPD; e (v) Roraima instituiu decreto para regulamentar a o Plano de Dados Abertos, mas não há normativa específica vinculada à LGPD.

Delimitados os documentos pertinentes, buscamos neles a presença de variáveis que afiram a conformidade das estratégias estaduais de implementação da LGPD e realizamos uma mensuração qualitativa em escala nominal para classificar os dados conforme critérios específicos (Bermudes *et al*., 2016), que derivam do acordo entre codificadores. Para garantir a confiabilidade da pesquisa, a categorização dos dados extraídos dos instrumentos jurídicos de cada estado foi executada por pelo menos dois codificadores com conhecimento sobre a LGPD (Sampaio, 2021).

As categorias analíticas escolhidas são extraídas dos marcos teóricos que regem a matéria de governança de dados e foram divididas em dois conjuntos, totalizando 20 critérios de análise. O primeiro bloco de variáveis conta com oito critérios e visa compreender se as regulamentações promovidas pelos estados se alinham à LGPD – isto é, se incorporam as suas principais diretrizes e princípios e se reproduzem as bases legais gerais por ela prescritas. Na prática, esses critérios pretendem apurar se há efetiva implementação da LGPD pelos estados (Filgueiras *et al*., 2025). O segundo grupo de variáveis conta com 12 critérios e busca avaliar a qualidade dos instrumentos de governança de dados dos estados, ou seja, dos mecanismos para o exercício da autoridade e do controle sobre a gestão dos dados, definindo quem pode coletar, acessar, armazenar, compartilhar e usar os dados e de que forma/para qual uso (Abraham *et al*., 2019).

Copyright © 2026 Rafaela de Oliveira, Lizandro Liu, Rafael Barbosa e Amanda de Oliveira
https://doi.org/10.1590/2179-8966/2026/95811 | ISSN: 2179-8966 | e95811

O Apêndice B contém a lista de variáveis de pesquisa, as quais estão refletidas nos Quadros 1 e 2, abaixo, e apresenta a categorização feita para cada estado e as suas respectivas pontuações por critério de análise, codificadas através de variáveis binárias, correspondentes a 1 (um) quando a regulamentação prevê o critério sob análise, ou 0 (zero) quando não o prevê.

5. Análise de Dados de Conformidade dos estados à LGPD

5.1. Primeiro bloco de variáveis: conformidade à LGPD, garantia de direitos e proteção dos dados pessoais

A análise dos decretos revela que a maioria dos estados está em conformidade com os princípios e garantias explícitos na LGPD. Conforme consta no Quadro 1, quase todos os estados (18) previram a garantia de direitos aos titulares de dados, e todos incluíram mecanismos de transparência para informá-los sobre o tratamento de seus dados (20). No mesmo sentido, a maioria dos estados (17) estabeleceu parâmetros e medidas de segurança para proteger os dados pessoais dos cidadãos.

À primeira vista, se considerados de forma quantitativa, os dados sugerem que o ambiente de privacidade e proteção de dados, em nível estadual, é maduro e composto, sobretudo, por agentes virtuosos ou, no mínimo, racionais. Mas a análise qualitativa de conteúdo evidencia que as normativas estaduais reproduzem em larga medida as linhas mestras assentadas pela LGPD, sem emprestar-lhes maior concretude nem especificar como seus princípios e garantias serão operacionalizados por meio de procedimentos específicos.

Essa baixa capacidade dos estados de criar normas próprias para o uso estratégico e seguro de dados sugere uma *conformidade formal,* possivelmente voltada a mitigar o risco de aplicabilidade de penalidades (Stucke, 2014) – sobretudo nos degraus mais elevados da pirâmide de sanções prevista pela LGPD –, mas sem intenções claras (ou bem orientadas) de criar instrumentos reais de transformação da realidade social. Tal fenômeno de *mimetismo normativo*, que ratifica o centralismo federal no Brasil, já foi observado na literatura (Couto; Absher-Bellon, 2018). Embora previsível, a dinâmica "põe em xeque" o próprio fundamento da regulação responsiva, que incentiva a construção de uma cultura de respeito à legalidade e à ética e garante margem discricionária aos agentes

Copyright © 2026 Rafaela de Oliveira, Lizandro Liu, Rafael Barbosa e Amanda de Oliveira
https://doi.org/10.1590/2179-8966/2026/95811 | ISSN: 2179-8966 | e95811

regulados para criarem suas próprias diretrizes, justamente para viabilizar resultados mais eficientes.

Inutilizado o espaço para expressão de autonomia estadual conferido pelo modelo responsivo de regulação, tem-se uma aproximação, talvez inconsciente, do modelo tradicional de comando e controle, visto que a produção normativa dos estados fica limitada a um *compliance* cerimonial com o propósito de mitigar os riscos de intervenção punitiva da ANPD e outros órgãos de controle, a depender do caso. Com isso, deixa-se de aproveitar o que o modelo responsivo tem de melhor a oferecer: o palco, com voz ativa, aos estados para a cocriação de uma diversidade regulatória que lhes seja favorável.

Perde-se a oportunidade de, em nível subnacional, designar processos próprios de uso e proteção de dados, adequados às necessidades e capacidades locais, para o exercício da função primária de formulação e execução de políticas públicas e melhoria da qualidade da prestação de serviços públicos essenciais, como saúde e educação. O alinhamento superficial à LGPD, isto é, sem especificação de ações estratégicas, finalidades e consequências, pode conduzir a uma instrumentalização inconsistente dos objetivos de proteção dos dados dos cidadãos e de seu uso para subsidiar políticas públicas (Filgueiras; Lui; Veloso, 2025).

Avançando às demais categorias de análise de conformidade, quanto à previsão de mecanismos de fiscalização e sanções para o descumprimento da LGPD, somente oito estados os previram; enquanto 10 estabeleceram as responsabilidades para controladores, seis para operadores e 19 para encarregados.

Como se vê, há uma grande concentração de atribuições nas figuras dos controladores e encarregados – indício da já mencionada repartição de responsabilidade pela conformidade com a LGPD, comum à regulação responsiva. Por outro lado, os atos normativos regulamentares são, em sua maioria, abrangentes e pouco descritivos acerca de procedimentos concretos para coleta, armazenamento, processamento e compartilhamento de dados. Ainda há poucos casos de fixação de sanções ou responsabilização de servidores públicos para os casos de descumprimento da lei, o que enfraquece a dinâmica de pirâmides escaláveis de intervenção e sanção derivadas da teoria de Ayres e Braithwaite (1992).

Esses resultados são indiciários de uma baixa conformidade dos estados em implementar mecanismos efetivos de *enforcement* e alinhamento aos objetivos da LGPD.

Copyright © 2026 Rafaela de Oliveira, Lizandro Liu, Rafael Barbosa e Amanda de Oliveira
https://doi.org/10.1590/2179-8966/2026/95811 | ISSN: 2179-8966 | e95811

O Quadro 1 exibe as categorias dos critérios de análise, bem como a quantidade e os estados que os atenderam.

Quadro 1: Categorias de alinhamento aos princípios e garantias da LGPD

Critério de Análise	Qtde.	Capitais que atenderam ao critério
O decreto menciona ou se alinha aos princípios da LGPD (Art. 6º)?	13	Alagoas, Ceará, Espírito Santo, Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Sergipe e Tocantins
O decreto garante os direitos dos titulares de dados pessoais?	18	Ceará, Espírito Santo, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rondônia, Sergipe, Tocantins, São Paulo, Santa Catarina, Rio Grande do Norte, Goiás e Distrito Federal
O decreto inclui mecanismos de transparência para informar os titulares de dados sobre o tratamento de seus dados?	20	Ceará, Espírito Santo, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rondônia, Sergipe, Tocantins, São Paulo, Santa Catarina, Rio Grande do Norte, Paraíba, Goiás, Distrito Federal e Alagoas
O decreto estabelece medidas de segurança para proteger os dados pessoais?	17	Ceará, Espírito Santo, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rondônia, Sergipe, Tocantins, São Paulo, Santa Catarina, Rio Grande do Norte, Paraíba, Goiás e Distrito Federal
O decreto prevê mecanismos de fiscalização e sanções para o descumprimento da LGPD?	8	Espírito Santo, Distrito Federal, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia e Tocantins
O decreto define as responsabilidades dos controladores de dados?	10	Distrito Federal, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia, Sergipe e Tocantins
O decreto define as responsabilidades dos operadores de dados?	6	Distrito Federal, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Rondônia, Sergipe e Tocantins
O decreto define as responsabilidades dos encarregados de dados?	19	Ceará, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rondônia, Sergipe, Tocantins, São Paulo, Santa Catarina, Rio Grande do Norte, Paraíba, Goiás, Distrito Federal e Alagoas

Fonte: Autores (2025)

Copyright © 2026 Rafaela de Oliveira, Lizandro Liu, Rafael Barbosa e Amanda de Oliveira
https://doi.org/10.1590/2179-8966/2026/95811 | ISSN: 2179-8966 | e95811

5.2. Segundo bloco de variáveis: governança de dados, decisões baseadas em evidências e políticas públicas

O segundo bloco de critérios voltou-se à análise dos instrumentos de governança e do uso de dados pelos estados. Conforme o artigo 25 da LGPD, os dados devem ser mantidos em formato interoperável e estruturado, visando ao desenvolvimento das políticas públicas e à prestação de serviços públicos (Brasil, 2018). Nesse sentido, para além da proteção à privacidade e o controle, caberia às administrações estaduais construírem estratégias regulatórias capazes de cumprir os objetivos e o papel reservado aos dados.

Essa é a temática a ser enfrentada com sensibilidade. Como explica Wimmer (2021), falar sobre o uso e tratamento de dados pessoais pelo Poder Público significa partir do reconhecimento de que há certa tensão histórica decorrente de duas formas distintas de enxergar o tema: uma primeira, com foco nos riscos associados à vigilância e ao controle da sociedade (*individualista*), e outra, com olhar voltado à eficiência e modernização do Estado (*utilitarista*).

Partilhamos da proposição de Solove (2015) no sentido de que tal desafio de conciliação de interesses é superável a partir de uma visão "mais alargada" da privacidade e da proteção de dados pessoais, para contemplar o seu valor social. Segundo o autor, privacidade individual e interesse público não são conceitos contrapostos; ao contrário, reforçam-se e ambos são inerentes à própria noção de democracia e de vida em sociedade. Assim, é preciso tutelar a privacidade individual para que se prospere na solução de dilemas de ordem coletiva.

A LGPD, entretanto, trata as condições para o compartilhamento de dados pessoais pelo Poder Público de maneira pouco sistemática. Espera-se, então, que os estados tenham a capacidade de se apropriar da legislação geral para, dentro dos seus limites de auto-organização e observados os princípios delineados pela LGPD, alinhar suas "boas práticas de governança" e estruturar seus próprios processos e plataformas para o uso, tratamento e compartilhamento seguros de dados pessoais.

Conforme o Quadro 2, dos 20 estados analisados, identifica-se que 16 deles definiram as bases legais para o tratamento de dados; 14 possuem previsão sobre o compartilhamento de dados entre órgãos públicos; 11 o compartilhamento de dados

Copyright © 2026 Rafaela de Oliveira, Lizandro Liu, Rafael Barbosa e Amanda de Oliveira
https://doi.org/10.1590/2179-8966/2026/95811 | ISSN: 2179-8966 | e95811

entre órgãos públicos e empresas privadas; mas apenas três preveem o uso de dados para a tomada de decisão do gestor.

Os achados vão ao encontro com a conclusão exposta no subitem anterior, no sentido de que, no geral, a estratégia de implementação da LGPD pelos estados é uma de controle burocrático, preocupada, sobretudo, com conformidade formal. Isso porque os decretos não definem prazos ou condições específicas para que as ações de coleta, tratamento e compartilhamento sejam executadas. Há, em larga medida, uma reprodução ou adaptação daquilo que é prescrito pela LGPD.

Na linha de estudo produzida por Filgueiras et al. (2025), os dados revelam que os estados brasileiros não adotam estratégias robustas de governança para a proteção de dados pessoais, com o reconhecimento de princípios que influenciam a prática do desenvolvimento tecnológico nos governos e direitos fundamentais. No mesmo sentido do que apontam aqueles autores, concluímos que há poucos instrumentos normativos a postos voltados à "*ampliação da segurança de dados, uso de dados em políticas públicas, qualificação de dados, construções de ontologias, procedimentos para coleta, armazenamento e processamento*".

Prova disso é que, sob outra perspectiva, apenas o estado da Paraíba previu a participação da sociedade civil, empresas, *startups*, universidades e atores não estatais como participantes de comitês de governança de dados (artigo 7º do decreto regulamentar). Este dado indica um forte fechamento dos governos de estado ao controle social e afastamento da dinâmica de diálogo e construção recíproca, natural à regulação responsiva. Todos esses fatores podem dificultar o desenvolvimento de novas aplicações e soluções para os problemas por meio da coprodução.

Por fim, apenas dois estados mencionam o uso e operacionalização de dados para orientar a criação de políticas de segurança pública. Conquanto não estabeleça procedimento específico para utilização de dados pessoais para tal fim, o estado do Ceará prevê a participação da Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social em seu Comitê Estadual de Proteção de Dados Pessoais (CEPD). Por sua vez, o Ministério da Justiça e Segurança Pública do Mato Grosso do Sul editou a Portaria MJSP nº 961, de 24 de junho de 2025, em que estabelece as diretrizes sobre o uso de soluções de tecnologia da informação – e, por via indireta, dados pessoais – para a investigação criminal e inteligência de segurança pública. O tema da segurança pública é apenas um dentre os vários exemplos que se poderiam escolher para ilustrar potencialidades ainda não

Copyright © 2026 Rafaela de Oliveira, Lizandro Liu, Rafael Barbosa e Amanda de Oliveira
https://doi.org/10.1590/2179-8966/2026/95811 | ISSN: 2179-8966 | e95811

exploradas pelas regulamentações estaduais. Em que pese avanços certamente tenham sido feitos – *e.g.* a própria regulamentação formal pela maioria dos estados é dado a ser celebrado –, ainda há espaço para aprimoramento.

O fato é que, ao mesmo tempo em que os estados devem assegurar a existência de uma infraestrutura de dados protegida e que respeite os direitos fundamentais da cidadania, seus governos precisam de dados precisos e relevantes para orientar a construção de políticas públicas e a prestação eficiente de serviços. Até o momento, todavia, os estados brasileiros ainda não produziram normas próprias que garantam os objetivos simultâneos da LGPD (i) de tutela à privacidade dos dados do cidadão e (ii) manutenção das bases em formato interoperável para seu uso, utilizando instrumentos que viabilizem a operacionalização da política de acordo com as realidades e especificidades locais. O Quadro 2 exibe as categorias dos critérios de análise, bem como a quantidade e os estados que os atenderam.

Quadro 2: Categoria dos instrumentos de governança e uso de dados no setor público

Critério de Análise	Qtde.	Capitais que atenderam ao critério
O decreto define as bases legais para o tratamento de dados?	16	Alagoas, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, São Paulo, Sergipe e Tocantins
O decreto trata do compartilhamento de dados entre órgãos públicos (secretarias e organizações internas à prefeitura)?	14	Alagoas, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo e Sergipe
[Se sim para a anterior] O decreto trata da questão relativa ao uso dos dados para a tomada de decisão na gestão pública estadual?	3	Mato Grosso, Rio Grande do Sul e São Paulo
O decreto trata do compartilhamento de dados entre órgãos públicos (secretarias e organizações internas) com empresas privadas?	11	Alagoas, Ceará, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Sergipe
O decreto prevê a existência de um comitê (comissão/conselho/GT) de dados pessoais?	18	Alagoas, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais,

Copyright © 2026 Rafaela de Oliveira, Lizandro Liu, Rafael Barbosa e Amanda de Oliveira
https://doi.org/10.1590/2179-8966/2026/95811 | ISSN: 2179-8966 | e95811

		Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Santa Catarina, São Paulo e Sergipe
[Se sim para a anterior] O decreto prevê a participação paritária de representantes da sociedade civil no comitê?	1	Paraíba
O decreto prevê a participação de *startups*, empresas privadas e de tecnologia no comitê?	3	Paraíba, Piauí e Rio Grande do Sul
O decreto menciona empresa/superintendência de informação/tecnologia/processamento de dados?	13	Ceará, Espírito Santo, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rondônia e Sergipe
O decreto prevê parcerias com *startups*, multinacionais e empresas de tecnologia em nuvem?	3	Piauí, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul
[Se sim para a anterior] O decreto menciona o tratamento e as condições para a transferência internacional de dados pessoais?	1	Rio de Janeiro
O decreto menciona empresa/superintendência de informação/tecnologia/processamento de dados?	13	Espírito Santo, Distrito Federal, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rondônia e Sergipe
O decreto menciona a utilização de dados visando políticas de segurança pública?	2	Ceará e Mato Grosso do Sul

Fonte: Autores (2025).

5.3. Sistematização dos resultados à luz da teoria da regulação responsiva

A teoria da regulação responsiva não é um bloco monolítico. Como visto, está assentada nos fundamentos da obra originária de Ayres e Braithwaite (1992), mas é (re)construída, desde a década de 1990, com base nas contribuições e críticas de diversos autores (Black, 1997; Gunningham, Grabosky, 1998; Haines, 1997; Baldwin, Cave, Lodge, 2012). Para sistematizar as abordagens que, em 2011, já se acumulavam sobre o tema, o professor Braithwaite publicou um ensaio com o objetivo de reduzir a teoria à sua essência, o que resultou na criação de seus nove princípios norteadores (Braithwaite,

Copyright © 2026 Rafaela de Oliveira, Lizandro Liu, Rafael Barbosa e Amanda de Oliveira
https://doi.org/10.1590/2179-8966/2026/95811 | ISSN: 2179-8966 | e95811

2011). No Quadro 3, detalhamos o conceito atribuído a cada um dos princípios destacados pelo autor, correlacionando-os com uma visão geral dos resultados extraídos da análise da regulamentação da LGPD pelos estados:

Quadro 3: Sistematização das conclusões sobre a regulamentação da LGPD pelos estados brasileiros sob a ótica do modelo analítico proposto por Baithwaite

Princípios da regulação responsiva	Conceito	Sistematização dos resultados
"Pensar o contexto"	O modelo responsivo pressupõe melhores resultados quando há compreensão do ambiente e dos seus agentes regulados. Não há benefício em impor modelo baseado em uma teoria pré-concebida.	Os resultados indicam que os estados têm dificuldade em extrair substância das normas orientativas da LGPD. Há uma conformidade protocolar, pouco adaptada à realidade e necessidade locais. Por exemplo, apenas três estados mencionam, ainda que de maneira genérica, o uso de dados para tomada de decisão na gestão estadual.
Escuta Ativa	Estruturação de diálogo para que grupos de interesse tenham condição de participar da definição dos resultados esperados e as formas de monitoramento (*enforcement*) do cumprimento da regulação.	Apenas o estado da Paraíba prevê a participação de agentes não governamentais nos comitês de governança de dados. Além disso, apenas três estados preveem hipótese de parceria com *startups*, multinacionais e/ou empresas de tecnologia em nuvem.
Engajamento de atores resistentes	Estabelecimento de mecanismos de engajamento de atores que resistem à conformidade.	Não identificamos, em nenhum dos atos normativos analisados, ações voltadas ao engajamento de atores resistentes à conformidade.
Incentivo aos atores comprometidos	Reconhecimento do comprometimento e boa conduta dos atores, reforçando comportamentos desejáveis, e o suporte à inovação	Não identificamos, em nenhum dos atos normativos analisados, a previsão de incentivos claros ou estabelecimento de "pirâmide de suporte", tal como proposta por Braithwaite, para premiar os atores comprometidos com a conformidade e inovação.
Medidas de persuasão e letramento	Priorização à busca por resultados de conformidade via diálogo e educação, em vez da imposição de sanções	Não identificamos, em nenhum dos atos normativos analisados, a previsão de ações de letramento. Necessária a ressalva de que é possível que iniciativas desse teor

Copyright © 2026 Rafaela de Oliveira, Lizandro Liu, Rafael Barbosa e Amanda de Oliveira
https://doi.org/10.1590/2179-8966/2026/95811 | ISSN: 2179-8966 | e95811

		sejam realizadas no cotidiano dos estados, mas não estejam contempladas nos achados em razão do escopo da análise documental.
Sanções Escalonadas	Estabelecimento de sanções escaláveis compatíveis com o grau de severidade do descumprimento à normativa	Apenas oito estados previram mecanismos de fiscalização e sanções para o descumprimento da LGPD, o que enfraquece a dinâmica de pirâmides escaláveis de intervenção e sanção derivadas da teoria de Ayres e Braithwaite (1992)
Governança em rede	Incentivo ao envolvimento de *stakeholders*, privados e públicos, para alcançar melhores resultados regulatórios	Apenas o estado da Paraíba previu a participação da sociedade civil, empresas, *startups*, universidades e atores não estatais como participantes de comitês de governança de dados. Há dinâmica muito autocentrada de controle das atividades de governança de dados.
Incentivo à responsabilidade ativa	Promoção à responsabilidade ativa, em oposição à mera conformidade passiva	Há grande concentração de atribuições nas figuras dos controladores e encarregados; indício de repartição de responsabilidade pela conformidade com a LGPD, comum à regulação responsiva. Por outro lado, os atos normativos regulamentares são, em sua maioria, pouco descritivos acerca de procedimentos concretos para coleta, armazenamento, processamento e compartilhamento de dados, o que pode impor entraves interpretativos e obstaculizar a responsabilidade ativa.
Aprendizado e transparência com erros	Estímulo à transparência em relação às lições aprendidas no processo regulatório	Adaptando o princípio à realidade dos estados, percebe-se que o grau de generalismo é mantido, em boa parte das normativas, ao tratar da elaboração de "Relatório de Impacto à Proteção de Dados". No geral, o tema é tratado dentre as responsabilidades do controlador de dados; sem descrição dos seus elementos mínimos ou utilização dos aprendizados extraídos do seu conteúdo para o aprimoramento de processos internos.

Fonte: Autores (2025), com base nos conceitos extraídos de Braithwaite (2011) e dados empíricos apurados na análise documental.

Copyright © 2026 Rafaela de Oliveira, Lizandro Liu, Rafael Barbosa e Amanda de Oliveira
https://doi.org/10.1590/2179-8966/2026/95811 | ISSN: 2179-8966 | e95811

6. Conclusão

A pesquisa se propôs a analisar o grau de conformidade da regulamentação da tutela da privacidade e da proteção de dados pelos estados brasileiros, para a adequação e a concretização da LGPD. Para isso, mobilizamos teorias e modelos analíticos que versam sobre as temáticas da regulação responsiva e governança de dados no setor público e categorizamos os atos normativos produzidos pelos estados para aferir os seus graus de conformidade.

A LGPD adotou técnicas de intervenção escaláveis, comuns ao modelo de regulação responsiva, que aposta na capacidade de auto-organização dos agentes regulados (Ayres; Braithwaite, 1992). O modelo responsivo de regulação permite aos estados estruturar processos próprios, com o envolvimento, inclusive, de seus principais *stakeholders*, como preconiza a LGPD, para buscar melhores resultados regulatórios.

Apesar da discricionariedade que é conferida aos estados para estabelecer suas boas práticas, os resultados apontam que a dinâmica de regulamentação da LGPD por esses entes subnacionais, a toda evidência, está orientada à conformidade formal; voltada à mitigação de riscos de aplicação de sanções e/ou escrutínio dos órgãos de controle. Esses achados podem ser interpretados como um indício de que há uma percepção, ainda que inconsciente, por parte dos legisladores dos estados, de que a regulação e processo de fiscalização de adequação à LGPD ainda são regidos pelo modelo tradicional de comando e controle, razão pela qual a busca pela conformidade é guiada, sobretudo, pela prevenção à intervenção punitiva.

Os resultados ainda sugerem que, de modo geral, há certa resistência, por parte dos estados, em se apropriar da política de uso e proteção de dados e instrumentalizar a LGPD para endereçar as especificidades locais e questões como proteção dos dados, garantia da privacidade do cidadão, uso de dados para a tomada de decisões e execução de políticas públicas (Filgueiras; Lui; Veloso, 2025). Por fim, há indícios de um forte fechamento dos governos de estado ao controle social e afastamento da dinâmica de diálogo e construção recíproca natural à regulação responsiva – todos esses fatores podem dificultar o desenvolvimento de novas aplicações e soluções inovadoras.

Copyright © 2026 Rafaela de Oliveira, Lizandro Liu, Rafael Barbosa e Amanda de Oliveira
https://doi.org/10.1590/2179-8966/2026/95811 | ISSN: 2179-8966 | e95811

A principal contribuição do estudo é empírica, dado que propõe uma análise pertinente tanto à gestão pública e à academia quanto aos cidadãos. O futuro depende da digitalização de serviços, da inovação e da contínua busca por maior eficiência nas ações estatais. É vital, pois, que o setor público e, nessa medida, os estados brasileiros, se preparem e se compatibilizem com as garantias de privacidade e proteção de dados, transparência, participação da sociedade civil, definição de procedimentos específicos e motivação de decisões de políticas públicas. Do contrário, enfrentaremos novos desafios com velhas práticas administrativas (Carvalho, 2023).

Há ainda uma segunda dimensão de contribuição, de ordem acadêmica, relacionada ao avanço de uma agenda de estudos voltada a sistematizar os elementos da teoria da regulação responsiva e a relacioná-los a objetos empíricos específicos. O estudo é especialmente relevante, pois pouco há na literatura a respeito da "relação" travada por entes públicos com este modelo de regulação, que é mais usual entre agentes privados e agências reguladoras.

A pesquisa possui limitação por focar na análise de documentos normativos. Como sugestão de agenda para estudos futuros, recomendamos a realização de entrevistas com gestores locais a fim de identificar de que modo as administrações estaduais estão implementando, no dia a dia, a política de proteção de dados. Além disso, compreendemos que estudos voltados a explorar a relação entre o poder público e os órgãos de controle na administração pública, com relação à implementação da LGPD, têm o potencial de produzir contribuições importantes para o campo.

Tais estudos adicionais, conjugados, poderão auxiliar na identificação de elementos cognitivos e/ou estruturais e políticos nas tomadas de decisão de reguladores e regulados e colaborar para a criação de mecanismos de correção de eventuais desvios qualitativos para aperfeiçoar o desenho da regulação responsiva (nível de intervenção, sanções e incentivos) da privacidade e do uso de dados pelo setor público no Brasil.

Referências bibliográficas

ABRAHAM, R., SCHNEIDER, J., & VOM BROCKE, J.. Data governance: A conceptual framework, structured review, and research agenda. International Journal of Information Management, 49, p. 424–438, 2019.

Copyright © 2026 Rafaela de Oliveira, Lizandro Liu, Rafael Barbosa e Amanda de Oliveira
https://doi.org/10.1590/2179-8966/2026/95811 | ISSN: 2179-8966 | e95811

AGRA, L.F.F.R.VB. A atuação regulatória responsiva à luz da economia comportamental: o exemplo das telecomunicações no Brasil. Dissertação (mestrado). Universidade de Lisboa. Programa de Mestrado em Direito e Ciência Jurídica, Lisboa, 2023. Disponível em: Repositório da Universidade de Lisboa: A atuação regulatória responsiva à luz da economia comportamental: o exemplo das telecomunicações no Brasil. Acesso em ago./2025.

AYRES, I.; BRAITHWAITE, J. Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate. Nova Iorque: Oxford University Press, 1992.

ARANHA, M. I. Manual de Direito Regulatório: Fundamentos do Direito Regulatório, 5ª ed. rev. ampl, Londres: Laccademia Publishing, 2019.

ARRETCHE, Marta. Continuidades e descontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995. Dados, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 377-423, 2009.

BALDWIN, R.; CAVE, M.; LODGE, M.. Understanding regulation: theory, strategy and practice. 2nd. ed. Nova Iorque: Oxford University Press, 2012.

BENFELDT, O., PERSSON, J.S. & MADSEN, S. Data Governance as a Collective Action Problem. Inf Syst Front 22, p. 299–313, 2020.

BERMUDES, W. L., SANTANA, B. T., BRAGA, J. H. O., & SOUZA, P. H. Tipos de Escalas Utilizadas em Pesquisas e Suas Aplicações. Revista Vértices, 18(2), p. 7–20, 2016.

BINENBOJM, G.. Agências reguladoras independentes e democracia no Brasil. Revista De Direito Administrativo, 240, p. 147–167, 2005.

BIONI, B. R. Regulação e proteção de dados pessoais: o princípio da accountability, 1ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2022.

BIONI, B. R.; RIELLI, M. R. A Construção Multissetorial da LGPD: História e Aprendizados in Proteção de Dados: Contexto, narrativas e elementos fundantes / Bruno Ricardo Bioni (Org.), 1ª ed., Curitiba: Appris, p. 15-47, 2022.

BLACK, J.; BALDWIN, R. Really Responsive Regulation. The Modern Law Review, v. 71, p. 59-94, 2008.

BRAITHWAITE, J.. Responsive Regulation and Developing Economies. World Development, v. 34, n. 5, p. 884-898, 2006.

BRAITHWAITE, J.. The essence of responsive regulation. UBC Law Review, [Vancouver], v. 44, n. 3, p. 475-520, 2011.

BRASIL, Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). Bibliografia Temática: regulação responsiva / Agência Nacional de Energia Elétrica, Centro de Documentação. – Brasília: CEDOC, 2023. Disponível em: https://biblioteca.aneel.gov.br/Busca/Download?codigoArquivo=179922

Copyright © 2026 Rafaela de Oliveira, Lizandro Liu, Rafael Barbosa e Amanda de Oliveira
https://doi.org/10.1590/2179-8966/2026/95811 | ISSN: 2179-8966 | e95811

CARDOSO, F. R. M. CGU além do Comando e Controle: Uma comparação com a Regulação Responsiva. Revista de Direito Setorial e Regulatório, v. 7, nº 1, p. 150-193, 2021.

CARVALHO, C.E.V. Regulação de Serviços Públicos na Perspectiva da Constituição Econômica Brasileira. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

CARVALHO, L. B. de.. O poder público e a proteção de dados pessoais no Brasil: novos desafios, velhas práticas administrativas. Revista De Direito Administrativo, 282(2), p. 133–162, 20023.

CARVALHO, V.M.; MATTIUZZO, M.; PONCE, P.P. Boas práticas e governança na LGPD. In: DONEDA, Danilo; SARLET, Ingo Wolfgang; RODRIGUES JÚNIOR, Otávio Luiz; MENDES, Laura Schertel (coord.). Tratado de Proteção de Dados Pessoais. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

COUTO, C. G., ABSHER-BELLON, G. L.. Imitação ou Coerção? Constituições Estaduais e Centralização Federativa no Brasil. Revista de Administração Pública, 52(2), p. 321–344, 2018.

DE ARAUJO, Valter Shuenquener. The four pillars for the preservation of the regulatory agencies' technical impartiality in Brazil. Public Administration and Policy, v. 24, n. 1, p. 36-48, 2021.

DIAS, P. Y.. Regulação da Internet como Administração da Privacidade. Journal of Law and Regulation, v. 3, n. 1, p. 239-254, 2017.

DONATO, T. A legalidade na regulação responsiva. Dissertação (mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2025. Disponível em: A legalidade na regulação responsiva. Acesso em ago./2025.

DONEDA, D. Panorama histórico da proteção de dados pessoais. In: DONEDA, Danilo; SARLET, Ingo Wolfgang; RODRIGUES JÚNIOR, Otávio Luiz; MENDES, Laura Schertel (coord.). Tratado de Proteção de Dados Pessoais. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

FERREIRA, Rodrigo S. Especificidades das Sanções na LGPD para o Poder Público. In: MALDONADO, Viviane Nóbrega (coord.). LGPD: sanções e decisões judiciais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

FILGUEIRAS, F.; FLÁVIO, C.; PALOTTI, P. Digital transformation and public service delivery in Brazil. Latin American Policy, v. 10, n. 2, p. 195-219, 2019.

FILGUEIRAS, F.; LUI, L.; VELOSO, M. A. Gramática Institucional da Proteção de Dados e da Privacidade no Brasil. Dados, v. 68, 2025, e. 20220169.

FILGUEIRAS, F. RAYMOND, A. Designing governance and policy for disruptive digital technologies. Policy Design and Practice, v. 6, n. 1, p. 1-13, 2023.

Copyright © 2026 Rafaela de Oliveira, Lizandro Liu, Rafael Barbosa e Amanda de Oliveira
https://doi.org/10.1590/2179-8966/2026/95811 | ISSN: 2179-8966 | e95811

GARCIA, R. C. de C. Proteção de dados pessoais no Brasil: uma análise da Lei nº 13.709/2018 sob a perspectiva da Teoria da Regulação Responsiva. Revista de Direito Setorial e Regulatório, Brasília, v. 6, nº 2, p. 45-58, 2020.

GOETTENAUER, C. Regulação Responsiva e a Política de Segurança Cibernética do Sistema Financeiro Nacional. Revista de Direito Setorial e Regulatório, Brasília, v. 5, n. 1, p. 131-146, 2019.

GUNNINGHAM, Neil; GRABOSKY, Peter (ed.). Smart regulation: designing environmental policy. Oxford, UK: Clarendon Press Oxford, 1998.

HAINES, F. Corporate regulation: Beyond ‘‘punish or persuade’. Oxford, UK: Clarendon Press, 1997.

IRAMINA, A. RGPD v. LGPD: Adoção Estratégica da Abordagem Responsiva na Elaboração da Lei Geral de Proteção de Dados do Brasil e do Regulamento Geral de Proteção de Dados da União Europeia. Revista de Direito, Estado e Telecomunicações, Brasília, v. 12, nº 2, p. 91-117, 2020.

KOLIEB, J.. When to Punish, When to Persuade, When to Reward: Strengthening Responsive Regulation with the Regulatory Diamond. Monash University Law Review 41(1), p. 136-162, 2015.

LOTTA, G. S.; GONÇALVES, R.; BITELMAN, M.. A coordenação federativa de políticas públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 19, n. 64, p. 2-18, 2014.

MELLO, J. Produção estatal de evidências e uso de registros administrativos em políticas públicas. In: Políticas públicas e usos de evidências no Brasil: conceitos, métodos, contextos e práticas, Natália Massaco Koga Pedro Lucas de Moura Palotti Janine Mello Maurício Mota Saboya Pinheiro (Org.). Brasília: IPEA, p. 459-493, 2022.

OLLAIK, L. G., ZILLER, H. M.. Concepções de validade em pesquisas qualitativas. Educação e Pesquisa, 38(1), p. 229–242, 2012.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OECD). Regulatory Enforcement and Inspections, Organization for Economic Cooperation and Development Best Practice Principles for Regulatory Policy. Paris: OECD Publishing, 2014.

PECI, Alketa. Regulação e Administração pública. In: GUERRA, Sérgio. (org.) Regulação no Brasil: uma visão multidisciplinar. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014.

SANTOS, I. M. R. As formas de autorregulação na LGPD a partir da regulação responsiva. Revista de Direito Setorial e Regulatório, v. 8, nº 1, p. 149-162, 2022.

SAMPAIO, R. C. Análise de conteúdo categorial: manual de aplicação (Coleção Metodologias de Pesquisa) / Rafael Cardoso Sampaio, Diógenes Lycarião (Org.). Brasília: Enap, 2021.

Copyright © 2026 Rafaela de Oliveira, Lizandro Liu, Rafael Barbosa e Amanda de Oliveira
https://doi.org/10.1590/2179-8966/2026/95811 | ISSN: 2179-8966 | e95811

SCHERTEL MENDES, L. A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais: um modelo de três níveis. Caderno Especial LGPD. São Paulo: Ed. RT, p. 35-56, 2019.

SOLOVE, D. J. The meaning and value of privacy. In: ROESSLER, Beate; MOKROSINSKA, Dorota (Org.). Social Dimensions of Privacy Interdisciplinary Perspectives. Londres: Cambridge University Press, 2015.

STUCKE, M. E. In Search of Effective Ethics & Compliance Programs. Journal of Corporation Law. v. 39, n.769, 2014.

WIMMER, M. Os desafios do enforcement da LGPD: fiscalização, aplicação de sanções administrativas e coordenação intergovernamental. In: DONEDA, Danilo; SARLET, Ingo Wolfgang; RODRIGUES JÚNIOR, Otávio Luiz; MENDES, Laura Schertel (coord.). Tratado de Proteção de Dados Pessoais. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

WIMMER, M. O regime jurídico do tratamento de dados pessoais pelo poder público. In: DONEDA, Danilo; SARLET, Ingo Wolfgang; RODRIGUES JÚNIOR, Otávio Luiz; MENDES, Laura Schertel (coord.). Tratado de Proteção de Dados Pessoais. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

WIMMER, M., Limites e possibilidade para o uso secundário de dados pessoais no poder público: lições da pandemia. Revista Brasileira de Políticas Públicas, vol. 11, no. 1, p. 122-142, 2021.

Copyright © 2026 Rafaela de Oliveira, Lizandro Liu, Rafael Barbosa e Amanda de Oliveira
https://doi.org/10.1590/2179-8966/2026/95811 | ISSN: 2179-8966 | e95811

Sobre os autores

Rafaela de Oliveira Duarte Dias é Bacharel em Direito pela PUC-Rio. Mestranda em Políticas Públicas e Governo pela FGV – Brasília. Mestranda na FGV - Brasília

Lizandro Lui é Doutor e Mestre em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, e Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Santa Maria. Professor na FGV-Brasília.

Rafael Barbosa de Aguiar é Doutor e Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, e Bacharel em Administração pela Universidade Federal de Lavras. Professor na Universidade de São Paulo – USP

Amanda de Oliveira Fernandes é Graduanda em Administração Pública pela FGV-Brasília. Graduanda na FGV-Brasília

Créditos de autoria

A primeira autora é responsável pela conceituação, análise formal, validação e escrita (rascunho original). O segundo autor é responsável pela conceituação, metodologia e escrita (revisão e edição). O terceiro autor é responsável pela metodologia, análise formal e validação. A quarta autora é responsável pela análise formal e validação dos dados.

Declaração sobre conflito de interesses

Não há possíveis conflitos de interesse na realização e comunicação das pesquisas.

Informações sobre financiamento

Este estudo foi apoiado, em parte, pelo Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia Qualidade de Governo e Políticas Públicas para o Desenvolvimento Sustentável, INCT QualiGov, Brasil; financiado, em parte, pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), Brasil. Processo número 2025/28009-9; e, em parte, pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Distrito Federal (FAPDF), Brasil. Número do Processo 00193-00002202/2023-34.

Declaração de Disponibilidade de Dados

Os dados que sustentam as conclusões deste estudo estão disponíveis mediante solicitação aos autores pelos meios de contato.

Declaração sobre o Uso de Inteligência Artificial

Não foi utilizada ferramenta de IA no desenvolvimento deste trabalho.

Editoras Responsáveis pela Avaliação e Editoração

Carolina Alves Vestena e Bruna Bataglia.

Copyright © 2026 Rafaela de Oliveira, Lizandro Liu, Rafael Barbosa e Amanda de Oliveira
https://doi.org/10.1590/2179-8966/2026/95811 | ISSN: 2179-8966 | e95811