



Proteção e Uso de Dados: Análise da robustez das Estratégias das Capitais Brasileiras

Data Protection and Use: Analysis of the Robustness of Brazilian Capitals' Strategies

Lizandro Lui ^[a]

Brasília DF, Brasil

^[a] Fundação Getúlio Vargas (FGV)

Rafael Barbosa de Aguiar ^[b]

São Paulo, SP, Brasil

^[b] Universidade de São Paulo (USP)

Thayná Gomes Rosa ^[a]

Brasília DF, Brasil

^[a] Fundação Getúlio Vargas (FGV)

Gabriela Cândido Ferreira ^[a]

Brasília DF, Brasil

^[a] Fundação Getúlio Vargas (FGV)

Amanda Oliveira ^[a]

Brasília DF, Brasil

^[a] Fundação Getúlio Vargas (FGV)

LL é Doutor em Sociologia. Professor da Escola de Políticas Públicas e Governo, e-mail: lizandrolui@gmail.com
RA é Doutor em Políticas Públicas. Professor do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas (USP), e-mail: rafaelba@yahoo.com.br
TR é Bacharel em Administração Pública. Escola de Políticas Públicas e Governo, e-mail: thayna74312@gmail.com
GF é Bacharel em Administração Pública. Escola de Políticas Públicas e Governo, e-mail: gabicandidoferreira@gmail.com
AO é Graduanda do curso de Administração Pública. Escola de Políticas Públicas e Governo, e-mail: amandaao@gmail.com

Como citar: Lui, L., Aguiar, R., Rose, T., Ferreira, G., & Oliveira, A. (2025). Proteção e Uso de Dados: Análise da robustez das Estratégias das Capitais Brasileiras. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 17, e20240244, 2025. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.017.e20240244>

Resumo

O artigo tem como objetivo investigar a robustez das estratégias de uso e proteção de dados das capitais brasileiras. Para tanto, procedemos uma análise de conteúdo dos decretos municipais, entendidos como a gramática institucional dos municípios. Como resultado, identificamos que as estratégias das capitais brasileiras não preveem participação social e em sua maioria estão desalinhadas dos objetivos da LGPD no que tange a construção de instrumentos que orientem o uso dos dados pela administração pública. Conclui-se que as estratégias carecem de maior robustez e que o atual arranjo institucional pode levar a uma instrumentalização inconsistente dos objetivos de proteção dos dados dos cidadãos e de uso desses dados informar políticas públicas.

Palavras-chave: Governança de dados. Políticas urbanas. Proteção à privacidade. Gramática institucional.

Abstract

The article investigates the robustness of data usage and protection strategies in the Brazilian capitals. We conducted a content analysis of municipal decrees, which we consider the institutional grammar of the municipalities. Our findings reveal that the strategies employed by Brazilian capitals need to incorporate social participation and be misaligned mainly with the objectives of the General Data Protection Law (LGPD) regarding the development of instruments to guide public administration's use of data. We conclude that these strategies need more robustness, and that the current institutional arrangement may lead to inconsistent implementation of the goals related to protecting citizens' data and using that data to inform public policies.

Keywords: Data governance. Urban policies. Privacy protection. Institutional grammar.

Introdução

O artigo tem como objetivo investigar a robustez das estratégias desenvolvidas pelos municípios brasileiros, a partir de seus decretos municipais, relativas à regulamentação da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), para implementar a política proteção, privacidade e do uso de dados no Brasil. Entende-se o conceito de estratégia como a realização concreta de ação em contextos institucionais, ou seja, enquanto norma e regra são prescrições que orientam o comportamento dos indivíduos dentro de uma instituição, a primeira de forma mais implícita e baseada em expectativas sociais, e a segunda de forma explícita, com sanções claras em caso de violação (Crawford & Ostrom, 1995). Desse modo, conforme Filgueiras e Lui (2023) a definição de estratégia, definida por Crawford e Ostrom (1995), refere-se ao planejamento compartilhado que está em um plano operacional, no qual reconhece os valores embutidos em normas e as escolhas coletivas definidas em regras para efetivamente acomodar a ação dos atores. A partir de normas e regras, estratégias compartilhadas representam situações concretas de ação coletiva inscritas na gramática institucional das organizações.

O conceito de estratégia importa nessa pesquisa dado que, em 2018, o país aprovou a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) para regular a coleta, uso, processamento e armazenamento de dados no Brasil, criando um arcabouço legal para proteção de dados e privacidade dos cidadãos, novos direitos digitais e definindo princípios, responsabilidades, atores, permissões, proibições e objetivos de governança de dados em organizações públicas e privadas (Brasil, 2018). A LGPD também indica a regulamentação de infraestruturas de dados e procedimentos que organizações públicas e privadas devem seguir para garantir mecanismos de interoperabilidade e anonimização e permitir a inovação com o suporte de infraestruturas de dados (Filgueiras e Lui, 2023). Vale ressaltar que a LGPD não possui caráter proibitivo, vide o Art. 25 do Cap. IV da Lei (Brasil, 2018), contudo, cria estruturas regulatórias e regras que previnem abusos e asseguram o uso de dados para diversas aplicações, garantindo a privacidade dos cidadãos (Filgueiras et al., 2025). Apesar da instituição formal pelo governo federal, cabe aos municípios regulamentar a Lei em seus territórios, de acordo com suas realidades e especificidades locais. Assim, não se espera que os municípios criem uma “nova LGPD”, outrossim, se presume que consigam expressar em seus decretos municipais componentes estratégicos que possam orientar o processo de coleta, armazenamento, compartilhamento, processamento e uso desses dados.

Essa pesquisa assume alguns pressupostos. O primeiro deles é que de que dados são ativos estratégicos para governos, indústria e empresas operacionalizarem a transformação digital e promoverem inovação em práticas, processos e produtos, submetidos também a um processo de mercantilização e especulação (Filgueiras & Raymond, 2023). Desse modo, recorre-se à proposição seminal de Elinor Ostrom para considerar os dados como bens de uso comum (*Commons*) das sociedades contemporâneas (Hess & Ostrom, 2007). Desse ponto, necessita-se compreender como a gramática institucional orienta o processo de governança e uso dos bens de uso comum. O segundo pressuposto é de que, no caso dos governos municipais, os dados representam recursos essenciais para que eles projetem políticas públicas voltadas aos mais diversos tipos e setores, como mobilidade urbana, cidades inteligentes, serviços públicos e mudanças climáticas.

Por fim, o terceiro pressuposto é que soluções que envolvem a construção de plataformas de prestação de serviço (como a Plataforma GOV.BR) e o uso de Inteligência Artificial (IA) aplicado ao

ambiente urbano e projetos de cidades inteligentes, também necessitam de dados enquanto insumo básico para os modelos de negócio. A IA é considerada a próxima fronteira digital no governo, com muitas aplicações potenciais para o desenvolvimento econômico, bem como para a urbanização sustentável. No Brasil, o governo federal vem trabalhando para regulamentar o seu uso, enquanto isso, novas aplicações surgem e, no que tange a projetos que fazem uso de IA para desenvolver políticas urbanas, seus modelos de negócios são baseados em grandes volumes de dados produzidos pelas cidades (Mergel *et al.* 2019).

Desse modo, compreender como os governos municipais estruturaram seus decretos de regulamentação da LGPD é de vital importância dado que essas normativas devem conter, a princípio, suas respectivas estratégias de uso e proteção de dados, em consonância com as especificidades locais. Para isso, esse estudo analisa os decretos de regulamentação a LGPD nas 27 capitais brasileiras com vistas a avaliar a robustez dessas estratégias. A escolha pelas capitais decorre por elas figurarem como pontos centrais nas redes metropolitanas brasileiras. Sendo assim, compreender a forma como as capitais criam estratégias para lidar com os seus próprios dados contribuirá para que se aprimore as políticas públicas voltadas ao tema. Embora haja estudos no Brasil que identifique a implementação da LGPD no governo federal (Filgueiras & Lui, 2023) e nos governos estaduais (Filgueiras *et al.*, 2025), não há esforços no país que busque compreender de que forma os entes municipais construíram suas estratégias para lidar com o tema da proteção e uso de dados, sendo essa lacuna que pretendemos preencher.

Abordagem teórica e analítica

Segundo D’Oliveira e Cunha (2024), a criação da LGPD ocorreu dentro do cenário do Governo digital. Esse modelo representou uma iniciativa voltada à modernização da administração pública, com o propósito de aprimorar a qualidade das informações estatais e oferecer serviços aos cidadãos por vias eletrônicas, facilitando o acesso, reduzindo a burocracia e promovendo maior padronização nos canais de comunicação. A aprovação da LGPD foi essencial no estabelecimento de procedimentos para o tratamento de dados, criação de mecanismos regulatórios para proteger a privacidade e a liberdade dos cidadãos e garantia do cumprimento das normas constitucionais e as definições de estratégias para governos e corporações. É importante esclarecer que, na dinâmica do federalismo brasileiro, os municípios têm autonomia territorial e legislativa, representando um processo de descentralização que não depende essencialmente de organizações estatais.

Nesse contexto, nosso objetivo está fundamentado em estudos já consolidados na literatura, especialmente aqueles que buscaram avaliar os planos elaborados pelos municípios com base na identificação de elementos formais e mínimos indispensáveis à adequada operacionalização das políticas públicas. Nesse sentido, tomamos como referência metodológica os trabalhos de Lima *et al.* (2020), cuja abordagem nos orienta na análise crítica dos instrumentos desenvolvidos pelos municípios. As categorias analíticas escolhidas para esse estudo são provenientes do arcabouço teórico voltado à temática da governança de dados e foram divididas em dois conjuntos, totalizando 20 critérios de análise. O primeiro deles, que conta com oito elementos, visa compreender se os decretos se alinham à LGPD, isto é, se incorporam suas principais diretrizes e princípios e se apresentam as bases legais gerais. A preocupação com a conformidade em relação à LGPD é reforçada pela literatura que afirma sua

extrema importância no estabelecimento de procedimentos de tratamento de dados, na criação de mecanismos regulatórios para proteger a privacidade e a liberdade dos cidadãos – principalmente após escândalos internacionais como o *Cambridge Analytica* e a aprovação da *General Data Protection Regulation (GDPR)* em âmbito da União Europeia – e para assegurar o cumprimento de normas constitucionais e definir estratégias para governos e corporações (Filgueiras et al., 2025). De outra forma, visa analisar o grau de conformidade dos decretos municipais com os dispositivos centrais da LGPD, configurando uma abordagem de verificação de *compliance* normativa. Esses critérios estão ancorados diretamente na legislação: os princípios fundamentais do tratamento de dados são estabelecidos no Art. 6º, enquanto os direitos dos titulares encontram-se no Capítulo III. Além disso, a definição de responsabilidades dos agentes envolvidos no tratamento de dados — controladores, operadores e encarregados — está prevista no Art. 5º. A transparência no tratamento e a adoção de medidas de segurança estão previstas no Art. 9º e Art. 46, respectivamente, e os mecanismos de fiscalização e sanções são tratados no Capítulo VIII da LGPD. A identificação desses elementos nos decretos permite avaliar se os municípios estão adotando formalmente os parâmetros legais mínimos exigidos para a proteção de dados pessoais.

O segundo grupo de variáveis, conta com 12 critérios e, busca aferir os instrumentos de governança de dados das capitais (Direito & Reis, 2024). Conforme indicam Abraham et al. (2019), a governança de dados corresponde ao exercício da autoridade e o controle sobre a gestão dos dados, definindo quem pode coletar, acessar, armazenar, compartilhar e usar os dados e de que forma/para qual uso. Além disso, encontra respaldo no Art. 25, Capítulo IV, Seção I, da Lei nº 13.709/2018 (LGPD), no qual versa que os dados pessoais tratados pelo poder público devem ser mantidos em formato interoperável e estruturado, visando à execução de políticas públicas, prestação de serviços, descentralização das atividades e disseminação das informações para acesso público. Ainda, o Art. 26 da LGPD permite o compartilhamento de dados pessoais entre órgãos e entidades públicas, desde que para finalidades específicas relacionadas à execução de políticas públicas e respeitando os princípios de proteção de dados. No caso da transferência para entidades privadas, há inicialmente uma restrição, exceto em situações como a necessidade de descentralizar a atividade pública, casos em que os dados são acessíveis publicamente, ou quando a transferência é respaldada por previsão legal, contratos ou convênios devidamente assinados. Dessa forma, o segundo grupo de variáveis busca compreender as estratégias voltadas à operacionalização cotidiana da política de governança de dados no poder público municipal.

Importante ressaltar que o segundo conjunto de critérios adota uma perspectiva mais analítica e interpretativa, voltada à compreensão das estratégias institucionais e da governança de dados implementadas pelas capitais brasileiras. Inspirado em abordagens de governança de dados públicos e governos orientados por dados (Mergel et al., 2019; Filgueiras et al. 2025), esse bloco investiga como os decretos regulam aspectos operacionais, como o compartilhamento de dados entre órgãos e com o setor privado, o uso de dados na tomada de decisão, e a estruturação de espaços institucionais de governança tal como comitês, conselhos ou grupos de trabalho. Também avalia a participação de atores externos (sociedade civil, empresas de tecnologia), o uso de dados em políticas metropolitanas e o alinhamento com tendências emergentes, como inteligência artificial e cidades inteligentes. Por fim, a gramática institucional mobilizada nos decretos — ou seja, as regras, normas e estratégias (Crawford & Ostrom,

2005) — busca revelar como os municípios estão operacionalizando a LGPD em seus arranjos locais, indo além do cumprimento formal da lei e mostrando como ela é incorporada na prática administrativa.

Desse modo, a avaliação desses dois conjuntos de variáveis habilita os pesquisadores a aferir a robustez das estratégias municipais, inscrita nas gramáticas institucionais das capitais brasileiras. Robustez pode entendida como uma característica ou competência de um documento formal que permite aos *policymakers* tomar decisões de como lidar com mudanças e possíveis incertezas, sem comprometer o desempenho esperado e o funcionamento de uma política (Capano & Woo, 2018). Para essa análise, ela será considerada como uma característica atingida através da conformidade com critérios atendidos da LGDP e pela presença de instrumentos que permitam cumprir seus objetivos, de outra forma, quanto mais critérios forem atendidos, maior a robustez normativa do município em relação a LGPD federal.

O conceito de robustez, utilizado recentemente nos estudos de governança pública, destaca a adaptação ágil frente a turbulências, indo além da resiliência estática, que busca restaurar o equilíbrio após crises (Capano e Woo, 2018; Ansell *et al.* 2023). Estratégias de governança robusta enfatizam a capacidade de adaptação contínua e a melhoria do desempenho de governos diante de um cenário de permanentes mudanças. Desse modo, a robustez implica na capacidade de uma política pública seguir sendo efetiva diante de mudanças no cenário social, tendendo a apontar para a habilidade de manter funções sistêmicas básicas (estabilidade) por meio de transformações contínuas (mudança), apoiadas por infraestrutura institucional relevante (estabilidade). Assim, robustez é um exemplo de conservadorismo dinâmico, pelo qual um sistema avança ao mudar, mantendo suas funções-chave de maneira nova e eficaz.

Portanto, açãoamos o conceito de robustez para discutir a capacidade das estratégias municipais de governança de dados, inscritas em sua gramática institucional, de preservar os direitos dos cidadãos estabelecidos pela LGPD, bem como de instrumentalizar a gestão pública municipal no uso de dados em um contexto marcado por demandas permanentes da sociedade civil por políticas públicas orientadas por evidências, iniciativas de cidades inteligentes e políticas urbanas inovadoras. Ou seja, no contexto analisado, robustez refere-se à capacidade do decreto municipal de oferecer diretrizes operacionais ao gestor público, permitindo-lhe responder de forma eficaz e adaptativa às demandas constantes e inovadoras provenientes de diversos setores estatais e da sociedade civil.

A Tabela 1 exibe a representação da escala de robustez normativa em conformidade com os critérios da LGDP.

Tabela 1 – Representação da escala de robustez normativa

% MÉDIA DA ROBUSTEZ NORMATIVA		MÉDIA DE CRITÉRIOS ATENDIDOS
ALTA	≥80% dos critérios atendidos	≥16 (até 20)
MÉDIA	50≥ até <80% dos critérios atendidos	10≥ até <16
BAIXA	<50% dos critérios atendidos	<10

Fonte: Autores (2024).

De acordo com a Tabela 1, a escala nominal varia entre baixa, média e alta, conforme o número de critérios atendidos, sendo que todas as variáveis têm peso equivalente. O Apêndice A apresenta a

categorização feita para cada decreto das capitais e suas respectivas pontuações por critério de análise, codificados através de variáveis binárias, 1 quando o decreto prevê e 0 quando não. É importante mencionar que a escala de robustez proposta é arbitrária, de construção dos pesquisadores, a partir das proposições de Capano e Woo, (2018) e Ansell *et al.* (2023) e similar a outros estudos (Aguiar, 2024; Lima *et al.*, 2021). A lista de variáveis encontra-se no Apêndice A e nos Quadro 1 e 2, na seção Dados e Discussão. Embora existam questões mais diretas ligadas à LGPD como alinhamento aos objetivos da lei ou mesmo criação de medidas de proteção dos dados pessoais, escolhemos também incorporar variáveis que refletem a ideia de uso dos dados pelos municípios para a construção de políticas públicas sob suas responsabilidades, tais como aquelas voltadas à temática metropolitana.

Métodos

Este estudo adota uma abordagem qualitativa, fundamentada na análise de conteúdo, para investigar a robustez das estratégias municipais de regulamentação da LGPD nas capitais brasileiras. A escolha pelas capitais reside no fato de que apesar delas representarem apenas 0,48% dos municípios, elas detêm 24% da população brasileira e concentram aproximadamente 33% do PIB nacional (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE], 2010), possuindo importância política e regional, grande influência econômica, além de concentrarem os poderes administrativo e político do próprio estado, detendo capacidades estatais superiores. Além disso, a pesquisa sobre as Regiões de Influência das Cidades (REGIC) (IBGE, 2018) também aponta as capitais como pontos importantes na rede de cidades brasileiras. Tal relevância gera interesse em conhecer e melhor entender as ideias e as práticas envolvidas nesses municípios (Lima *et al.*, 2021).

A base empírica é composta pelos decretos municipais de regulamentação da LGPD, entendidos como expressões formais da gramática institucional de cada município (Crawford & Ostrom, 1995). A seguir, detalhamos cada etapa do processo metodológico:

Coleta dos dados: realizada em julho de 2024, diretamente nos sítios eletrônicos das 27 prefeituras das capitais brasileiras. O critério de seleção foi a existência de um decreto específico de regulamentação da LGPD municipal. Quando não localizado, buscou-se por normativas correlatas (como políticas de privacidade ou grupos de trabalho). Quatro capitais não apresentaram decretos formalizados, totalizando 23 decretos analisados.

Construção do instrumento analítico: o instrumento de análise foi estruturado com base em 20 variáveis binárias (1 ou 0), divididas em dois grandes blocos: i) *conformidade normativa* com a LGPD (8 variáveis): identifica se o decreto contempla os dispositivos legais fundamentais da Lei 13.709/2018 (como princípios, direitos dos titulares, medidas de segurança e sanções); ii) *instrumentos de governança de dados* (12 variáveis): avalia aspectos práticos e institucionais relacionados à governança de dados, como comitês, compartilhamento de dados, parcerias público-privadas, interoperabilidade e uso de dados para tomada de decisão. Cada critério foi construído a partir de referências teóricas específicas (Filgueiras *et al.*, 2025; Abraham *et al.*, 2019; Capano & Woo, 2018), e sistematizado em quadros no corpo do artigo (Quadros 1 e 2) e no Apêndice A.

Categorização e codificação: a análise de conteúdo foi conduzida de forma sistemática (Sampaio & Lycarião, 2018), cada decreto foi lido integralmente e codificado em uma planilha por dois

pesquisadores independentes, com conhecimento na temática. As variáveis foram preenchidas com base na presença (1) ou ausência (0) explícita de cada item no conteúdo normativo. Para assegurar a confiabilidade do processo, a concordância entre os codificadores foi obtida por meio de consenso. Nos casos de divergência, foi realizada uma reunião entre os pesquisadores, na qual cada dissenso foi discutido de forma criteriosa, até que se alcançasse uma interpretação comum para a codificação dos itens analisados.

Análise dos dados e escala de robustez: a análise quantitativa descritiva foi feita a partir da soma dos critérios atendidos por cada capital. Com base na pontuação total (0 a 20), os municípios foram classificados em uma escala nominal de robustez normativa, conforme Tabela 1. A robustez, neste estudo, é compreendida como a capacidade institucional de manter diretrizes consistentes mesmo em contextos de incerteza, articulando a LGPD a estratégias de governança pública (Capano & Woo, 2018; Ansell *et al.*, 2023).

Dados e Discussão

Das 27 capitais estudadas, apenas quatro não institucionalizaram a LGPD via decreto. Belém lançou um documento denominado de política de privacidade, no qual definiu atribuições e responsabilidades; Goiânia instituiu a Política Municipal de Inclusão Digital e Tecnológica e um grupo de trabalho destinado à elaboração da LGPD; Rio Branco está em fase de elaboração da normativa e São Luís conta uma página no portal da transparência com informações gerais sobre a LGPD federal. Entendemos que os decretos municipais fornecerem uma base legal que formaliza a prática, tornando-os parte do arcabouço institucional do município, dando legitimidade e apoio jurídico às ações a serem realizadas, e também traduzem a gramática institucional do contexto local. Assim, a amostra final contou com 23 capitais. A Tabela 2 apresenta a robustez normativa das capitais, de acordo com a escala.

Tabela 2 – Representação da robustez normativa das capitais

Robustez	Capitais
Alta	-
Média	Aracaju, Belo Horizonte, Fortaleza, João Pessoa, Maceió, Manaus, Natal e Rio de Janeiro
Baixa	Boa Vista, Brasília, Campo Grande, Cuiabá, Curitiba, Florianópolis, Macapá, Palmas, Porto Alegre, Porto Velho, Recife, Salvador, São Paulo, Teresina e Vitória

Fonte: Autores (2024).

De maneira geral, identificamos que nenhum dos decretos municipais analisados possui alto grau de robustez, isto é, não atenderam a 16 ou mais critérios da LGPD federal. Oito deles possuem robustez média e 15 baixa. De outra forma, pudemos aferir que as capitais atenderam, em média, menos de dez dos 20 critérios de análise, em conformidade com a LGPD, o que fez com que lograssem baixo grau de robustez normativa. A robustez em um decreto é importante dado que ele é a estratégia que os municípios desenvolvem para lidar com o recurso de uso comum (Hess & Ostrom, 2007), no caso, trata-se das diretrizes de proteção e uso de dados propostas pela LGPD. Ademais, gramáticas institucionais mais robustas auxiliam no aumento da compreensão das regras, oferecendo um conjunto claro de normas que guiam o comportamento dos indivíduos, reduzindo as incertezas e riscos; levam em conta

as características específicas da comunidade, permitindo que as soluções sejam adaptadas às necessidades e realidades locais; incentivam a participação de diferentes atores na definição das regras, promovendo maior adesão, aceitação e ajustes com base nas experiências e aprendizado coletivo, promovendo a cooperação e minimização de conflitos.

Nas subseções que seguem, detalharemos os dados, observando as categorias dos dois grupos de análise.

Conformidade à LGPD, garantia de direitos e proteção dos dados pessoais

A partir da análise dos decretos, identificou-se que os aspectos mais formais da LGPD são seguidos pela maioria das capitais brasileiras. Ou seja, elas se alinham aos princípios e garantias explícitas dos titulares de dados pessoais. Ainda, constatamos que as regulamentações municipais emulam os princípios da LGPD, sem necessariamente adicionar ou especificar como eles serão estabelecidos em procedimentos regulamentares específicos. Tal lógica de emulação dos entes subnacionais de princípios e diretrizes contidas em regras federais já foi identificado pela literatura que apontou para a baixa capacidade dos estados em criar normas próprias em suas constituições estaduais, optando por emular os princípios dispostos na Constituição Federal (Couto & Absher-Bellon, 2018).

Esse aspecto isomórfico da LGPD das capitais mostra que os municípios se esforçam inicialmente para estarem alinhados à lei federal, contudo, isso não se traduziu em uma apropriação da legislação para fins próprios. Nesse caso, os princípios da LGPD foram vistos como valores públicos orientativos, não compondo a ação no sentido de estratégia dos entes municipais para alcançar quaisquer objetivos. Ademais, houve a emulação dos princípios nos decretos municipais com suas apresentações de forma aberta, isto é, declaratórias, sem especificação de ações, finalidades e consequências, ocorrendo o que Filgueiras *et al.* (2025) chamaram de dissociação institucional, ou seja, a gramática esboçada apesar de estar superficialmente alinhada à LGPD, ela não consegue orientar os atores no sentido de uma ação estratégica que vise à proteção e o uso dos dados pelo ente público local. Além disso, existe uma tensão entre a LGPD e o Código Tributário Nacional (CTN) no qual a promoção do compartilhamento de dados pela LGPD colide com as interpretações restritivas do sigilo fiscal previstas no CTN. Essa ambiguidade faz com que gestores de dados se baseiem em decisões passadas que inibem iniciativas de governança de dados e práticas de interoperabilidade. Como resultado, os instrumentos de política pública tornam-se incoerentes e os incentivos desalinhados, dificultando os avanços da transformação digital no setor público brasileiro (Filgueiras *et al.* 2025). Assim, estima-se que as práticas das gestões municipais no que tange ao tema também possam ser afetadas negativamente pela ambiguidade institucional existente.

No caso do estabelecimento dos titulares dos dados, identificou-se que a maioria das capitais (18) estabeleceu garantia de direitos a esses atores e incluiu mecanismos de transparência para informá-los sobre o tratamento de seus dados (17). No que tange ao estabelecimento de medidas de segurança para proteger os dados pessoais, verificou-se que um pouco mais da metade dos municípios (13) estabeleceu parâmetros; isto é, quando observado a previsão de instrumentos para a proteção de dados, o quadro que emerge das capitais é bastante frágil. Entende-se que os instrumentos “são métodos identificáveis por meio dos quais a ação coletiva é estruturada para lidar com um problema público”

(Lima *et al.*, 2021, p. 18). Nesse sentido, a instrumentalização inconsistente da política de proteção de dados pessoais pelas capitais brasileiras pode colocar em risco o direito à privacidade dos cidadãos. Embora inicialmente as capitais anunciem em seus decretos que estão alinhadas à LGPD, muitas delas na prática não conseguem propor instrumentos factíveis para implementar o objetivo de proteção dos dados dos cidadãos e orientar os servidores públicos na tomada de decisão.

Quanto a previsão de mecanismos de fiscalização e sanções para o descumprimento da LGPD somente 13 capitais os previram; enquanto 13 estabeleceram as responsabilidades para controladores, 11 para os operadores e 20 para os encarregados. Tal achado desvela a necessidade de reforçar a operacionalização dos princípios da LGPD, bem com sua tradução e adaptabilidade aos contextos e especificidades locais.

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

Critério de Análise	Qtd.	Capitais que atenderam ao critério
1. O decreto menciona ou se alinha aos princípios da LGPD (Art. 6º)?	17	Aracajú, Belo Horizonte, Boa Vista, Brasília, Curitiba, Fortaleza, João Pessoa, Macapá, Maceió, Manaus, Natal, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo, Teresina e Vitória
2. O decreto garante os direitos dos titulares de dados pessoais?	18	Aracajú, Belo Horizonte, Brasília, Cuiabá, Curitiba, Florianópolis, Fortaleza, João Pessoa, Maceió, Manaus, Natal, Porto Alegre, Porto Velho, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, Teresina e Vitória
3. O decreto inclui mecanismos de transparência para informar os titulares de dados sobre o tratamento de seus dados?	17	Brasília, Cuiabá, Curitiba, Florianópolis, Fortaleza, João Pessoa, Maceió, Manaus, Natal, Palmas, Porto Alegre, Porto Velho, Recife, Salvador, São Paulo, Teresina e Vitória.
4. O decreto estabelece medidas de segurança para proteger os dados pessoais?	13	Aracajú, Brasília, Cuiabá, Florianópolis, Fortaleza, João Pessoa, Maceió, Manaus, Natal, Porto Alegre, Porto Velho, Recife e Rio de Janeiro
5. O decreto prevê mecanismos de fiscalização e sanções para o descumprimento da LGPD?	13	Boa Vista, Brasília, Cuiabá, Curitiba, Florianópolis, Fortaleza, João Pessoa, Maceió, Manaus, Palmas, Porto Velho, Rio de Janeiro, e São Paulo.
6. O decreto define as responsabilidades dos controladores de dados?	13	Aracajú, Belo Horizonte, Brasília, Fortaleza, Maceió, Manaus, Natal, Palmas, Porto Velho, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo e Vitória.
7. O decreto define as responsabilidades dos operadores de dados?	11	Aracajú, Belo Horizonte, Boa Vista, Brasília, Fortaleza, Maceió, Manaus, Natal, Palmas, Porto Velho e Rio de Janeiro
8. O decreto define as responsabilidades dos encarregados de dados?	20	Aracajú, Belo Horizonte, Boa Vista, Brasília, Cuiabá, Curitiba, Fortaleza, João Pessoa, Maceió, Manaus, Natal, Palmas, Porto Alegre, Porto Velho, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo, Teresina e Vitória

Fonte: Autores (2024).

Governança de dados, decisão baseada em evidências e cidades inteligentes

O segundo esforço voltou-se para a análise dos instrumentos de governança e do uso de dados pelo setor público. A construção de plataformas de governo, como a GOV.BR, requer não somente o uso de dados pelo setor público como também o seu compartilhamento entre os órgãos. Um exemplo disso é a Carteira Nacional de Habilitação (CNH) Digital que concentra além das próprias informações do condutor, dados do veículo em nome do cidadão, das multas e infrações etc., exigindo a coordenação de

vários órgãos, estaduais e federais, na construção e manutenção dessa aplicação. Nesse sentido, para que os municípios consigam estruturar suas próprias plataformas de oferta de serviços é imprescindível o compartilhamento de dados entre as organizações públicas. No entanto, identificou-se que apenas 19 capitais definiram as bases legais para o tratamento de dados, 16 possuem previsão sobre o compartilhamento de dados e dessas, nenhuma prevê o uso de dados para a tomada de decisão do gestor e o compartilhamento de dados entre órgãos públicos e empresas privadas.

Conforme Artigo 25 do Capítulo IV da LGPD, os dados devem ser mantidos em formato interoperável e estruturado, visando o desenvolvimento das políticas públicas (Brasil, 2018). Nesse sentido, para além da proteção à privacidade e o controle, caberia as administrações municipais construírem uma gramática institucional que também fosse capaz de cumprir os objetivos e o papel reservado aos dados previstos nesse artigo. Verifica-se, portanto, a ausência de diretrizes claras sobre o uso estratégico dos dados para a tomada de decisão e o compartilhamento com outros entes públicos e privados revela limitações importantes na formulação dos instrumentos de governança digital nas capitais. Isso evidencia que na gramática institucional analisada, apesar dos avanços normativos, ainda há um descompasso entre a regulação existente e a construção efetiva de estratégias para o uso dos dados públicos. Ao contrário do CTN, a LGPD cria regras que permitem uma maior transparência e controle nas atividades de coleta, uso, armazenamento e compartilhamento de dados no setor público.

Em relação a existência de comitê ou instância de gestão de dados, verificou-se que 18 cidades previram a existência desse tipo de espaço de concertação. Importante também citar que uma grande parcela das cidades que criaram tal instituição, colocaram a controladoria geral do município como o ator central do processo de implementação da LGPD. Em nenhum dos casos, sociedade civil, empresas, startups, universidades e atores não estatais foram listados como participantes desses espaços, fazendo com que emergisse uma regra altamente centrada no controle do Estado sobre ele mesmo. Os achados dessa pesquisa vão ao encontro do estudo de Filgueiras *et al.* (2025), dado que também verificamos, em linhas gerais, que os decretos regulatórios da LGPD nas capitais revelaram mais uma estratégia de controle burocrático, prescrevendo procedimentos de conformidade e competências de gestão, do que uma estratégia de governança para a proteção de dados pessoais, reconhecimento de princípios que afetam a prática do desenvolvimento tecnológico nos governos e direitos fundamentais hoje, inclusive aqueles consagrados na Constituição, e com limitada participação da sociedade civil.

No que tange as controladorias terem assumido o papel centralizador nos espaços decisórios voltados à governança de dados municipal, esse fenômeno se alinha a um movimento mais abrangente de ascensão dos órgãos de controle enquanto cogestores das políticas públicas (Schabbach & Garcia, 2021). Nesse sentido, os órgãos de controle, tal como as controladorias municipais, passaram a assumir o papel de decisor e coordenador da implementação das políticas públicas no Brasil na última década. Dado o caráter do presente estudo, não é possível aferir sobre a implementação prática da LGPD nos municípios estudados, contudo, chama a atenção o fato dos órgãos de controle terem assumido a coordenação dos colegiados formados para pensar a implementação da LGPD no município e não outras áreas como gabinete ou mesmo secretarias mais ligadas às TICs, tecnologia e ciência da informação.

Ainda em relação ao processo de governança, procurou-se identificar se as empresas de processamento de dados figuravam enquanto atores nas estratégias municipais de regulamentação da

LGPD. O Brasil conta, desde os anos 1960, com importantes empresas públicas de dados, como SERPRO e DATAPREV no nível federal, além daquelas estaduais e municipais. Elas são conhecidas como PRODS e figuram como importantes atores no processo de implementação da política de processamento de dados, entretanto, os entes subnacionais podem operar contratos com empresas privadas para o mesmo fim. Em relação as capitais brasileiras analisadas nesse artigo, identificamos que 12 possuem empresas públicas de processamento de dados próprias, enquanto 11 não apresentam tal infraestrutura. Em relação à menção das PRODS nos decretos de LGPD, verificou-se que apenas cinco capitais se referiram a essas empresas em suas estratégias de governança de dados. Esse é um ponto interessante na medida em que os decretos escalam o órgão de controle municipal para gerenciar a sua estratégia de governança de dados, contudo, as empresas que fazem a implementação da política são aparentemente excluídas desse processo.

Nesse panorama, o que se constatou é que boa parte das capitais ainda não conseguiu produzir normas próprias que permitissem garantir os objetivos da LGPD, isto é, a segurança e privacidade dos dados do cidadão e a manutenção das bases em formato interoperável para seu uso, utilizando instrumentos que possibilitessem a operacionalização da política consoante as realidades e especificidades locais. Apesar do uso de dados, juntamente com os mecanismos para garantir a privacidade estar plenamente amparado pela LGPD, essa proteção não se reflete da mesma forma nos decretos municipais. O que se identificou, por outro lado, são estratégias pouco robustas e desprovidas de uma gramática institucional que consiga dar conta dos enormes desafios urbanos clássicos (transporte, ordenamento urbano etc.) e contemporâneos (aplicação de tecnologias disruptivas como Internet das Coisas, projetos de construção de cidades inteligentes etc.) além daqueles voltados ao governo das cidades.

De acordo com Lima, Aguiar e Lui (2020), os instrumentos governamentais representam diferentes níveis de ação estatal e são firmados de maneiras distintas: normas, regulamentos, incentivos, especificações técnicas, ferramentas, entre outras. Filgueiras e Raymond (2023) afirmam que o movimento em direção à tomada de decisão e instrumentação orientadas por dados proporciona uma crescente automação e personalização dos serviços públicos, mudanças na relação custo-benefício para governos e empresas, desenvolvimento de capacidades analíticas com potencial para melhorar as políticas e negócios, a comunicação com a sociedade e uma variedade de aplicações em diferentes domínios de políticas como saúde, assistência social, segurança pública, educação, entre outros. Nesse sentido, observou-se que a instrumentação da governança de dados nas capitais carece de maior robustez.

Em outras palavras, a gramática institucional de proteção e uso dos dados no Brasil, tal como construída nas capitais brasileiras, pressupõe mais uma estratégia de controle e conformidade com a LGPD do que uma estratégia que elenca instrumentos voltados à ampliação da segurança, uso e qualificação de dados em políticas públicas (conforme Artigo 25 da LGPD), construção de estratégias de uso e ferramentas de interoperabilidade, procedimentos de coleta, armazenamento e tratamento, bem como procedimentos de compartilhamento de dados. Além disso, os decretos regulatórios envolveram pouca participação da sociedade civil e de stakeholders da política, como exige a LGPD.

Conforme apontado, em relação as parcerias com sociedade civil, startups, empresas, multinacionais, desenvolvimento de IA, aplicação em projetos de cidades inteligentes e

desenvolvimento de políticas de caráter metropolitano, verificamos que nenhuma capital brasileira previu em seus decretos esse tipo de parceria, aplicação e atividade. Ao contrário de áreas em que a participação social é bastante consolidada e institucionalizada no setor público, como saúde e assistência social, a política de proteção e uso de dados ainda carece de apropriação nesse sentido. Ao não se prever a possibilidade de participação externa, os governos municipais se fecham tanto para o controle social quanto para o desenvolvimento de novas aplicações e soluções para os problemas urbanos por meio da coprodução.

O fato das capitais, ao pensarem a regulamentação da lei que cuida da proteção e do uso de dados pelo setor público, sequer considerarem as Regiões Metropolitanas que estão inseridas indica que a própria temática metropolitana está enfraquecida e a inabilidade desses entes em construir estratégias consistentes para lidar com as demandas de caráter metropolitano. Conforme argumentado, os dados são ativos importantes e estratégicos para a construção de soluções e para informar a tomada de decisão por parte do gestor. Contudo, esse tipo de ambição precisa estar inscrito nas estratégias criadas pelos entes para a ação. No caso específico, verificou-se que a temática do uso de dados para a construção de políticas metropolitanas não faz parte da gramática institucional das capitais.

Por fim, em relação a questão do uso de dados para a construção de tecnologias como IA e projetos de cidades inteligentes nenhuma capital estabeleceu instrumentos e parâmetros para uso e operacionalização de dados para esses propósitos. O Quadro 2 exibe as categorias dos critérios de análise, bem como a quantidade e as capitais que os atenderam.

Quadro 2 – Categoria dos instrumentos de governança e uso de dados no setor público relativos à LGPD

Critério de Análise	Qtd.	Capitais que atenderam ao critério
1. O decreto define as bases legais para o tratamento de dados?	19	Aracajú, Belo Horizonte, Boa Vista, Cuiabá, Curitiba, Florianópolis, Fortaleza, João Pessoa, Macapá, Maceió, Manaus, Natal, Palmas, Porto Alegre, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo, Teresina e Vitória
2. O decreto trata do compartilhamento de dados entre órgãos públicos (secretarias e organizações internas à prefeitura)?	16	Aracajú, Belo Horizonte, Boa Vista, Curitiba, Florianópolis, Fortaleza, João Pessoa, Macapá, Maceió, Manaus, Natal, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo, Teresina e Vitória
3. [Se sim para a anterior] O decreto trata da questão relativa ao uso dos dados para a tomada de decisão na gestão pública municipal?	0	Nenhuma capital
4. O decreto trata do compartilhamento de dados entre órgãos públicos (secretarias e organizações internas) com empresas privadas?	0	Nenhuma capital
5. O decreto prevê a existência de um comitê (comissão/conselho/GT de dados pessoais)?	18	Aracajú, Belo Horizonte, Boa Vista, Campo Grande, Cuiabá, Curitiba, Florianópolis, João Pessoa, Macapá, Manaus, Natal, Porto Alegre, Porto Velho, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo e Vitória
6. [Se sim para a anterior] O decreto prevê a participação paritária de	0	Nenhuma capital

Critério de Análise	Qtd.	Capitais que atenderam ao critério
representantes da sociedade civil no comitê?		
7. O decreto prevê a participação de startups, empresas privadas e de tecnologia no comitê?	0	Nenhuma capital
8. O decreto menciona empresa/superintendência de informação/tecnologia/processamento de dados?	5	Belo Horizonte, Maceió, Recife, Rio de Janeiro e Teresina
9. O decreto prevê parcerias com startups, multinacionais e empresas de tecnologia em nuvem?	0	Nenhuma capital
10. [Se sim para a anterior] O decreto menciona o tratamento e as condições para a transferência internacional de dados pessoais?	0	Nenhuma capital
11. O decreto trata do compartilhamento de dados entre os municípios da Região Metropolitana que a Capital faz parte ou da construção de políticas metropolitanas?	0	Nenhuma capital
12. O decreto trata da questão do uso de dados para a construção de tecnologias como IA e projetos de cidades inteligentes?	0	Nenhuma capital

Fonte: Autores (2024).

Conforme indicam Tomor *et al.* (2021), em face dos desafios urbanos que rapidamente se acumulam nas sociedades contemporâneas tal como mobilidade urbana, segurança pública, ocupações irregulares em áreas de risco, entre outros, o uso da tecnologia, ligado à ideia de cidade inteligente, ganhou popularidade e apelo, tanto entre autoridades locais quanto entre acadêmicos. A visão contemporânea de cidades inteligentes critica a abordagem de simplesmente construir infraestruturas urbanas computadorizadas, argumentando que a verdadeira melhoria da qualidade de vida nas cidades só pode ser alcançada com a participação ativa dos cidadãos. Esse conceito, conhecido como governança inteligente, destaca a colaboração habilitada pela tecnologia entre diversos atores, com foco em resultados melhores e processos de governança mais abertos (Tomor *et al.*, 2021). Desse modo, ao passo que o debate sobre cidades inteligentes vem se desenvolvendo de modo a considerar a participação social como variável essencial na construção e desenvolvimento das políticas públicas, verificou-se no que tange aos dados, um tipo de insumo para esses projetos, o processo de governança ainda carece de participação social nas capitais brasileiras.

Conclusões

A LGPD atua como uma política que regula múltiplos regimes informacionais, refletindo a transição de um Estado burocrático para um Estado informacional ao estabelecer novas estruturas, atores e práticas voltadas ao tratamento de dados pessoais no Brasil (D’Oliveira & Cunha, 2024), ainda que,

conforme indicam Filgueiras *et al* (2025) persistam ambiguidades no que tange a abrangência do CTN e da LGPD. Assim sendo, a LGPD pode ser entendida como um instrumento dentro de um pacote maior de ações promovidas pelo Estado contemporâneo para aprimorar a oferta de serviços aos cidadãos.

A LGPD regula o uso, a coleta e o armazenamento de dados pessoais, sendo um instrumento estratégico fundamental para o avanço da transformação digital no setor público. Um dos principais desafios nesse processo é combater a lógica dos silos de dados, historicamente enraizada na administração pública, onde cada secretaria gerencia seus próprios dados de forma isolada, com tecnologias distintas e sem coordenação ou padronização, além de representarem uma barreira crítica à transformação digital, agravados pela ausência de coordenação política, pela falta de clareza nas metas das políticas de proteção e uso de dados, e pela instrumentalização desigual dos direitos de privacidade (Mergel *et al.* 2019). Assim sendo, fortalecer a implementação da LGPD nas capitais pode contribuir significativamente para a superação desses silos, promovendo maior integração entre setores e práticas informacionais mais coerentes.

Nesse contexto, a pesquisa se propôs a analisar a robustez das estratégias formuladas pelas capitais brasileiras para lidar com a política de proteção e uso de dados. Para isso, mobilizamos teorias e modelos analíticos que versam sobre a temática da governança de dados no setor público. O artigo se apoiou na concepção de Ostrom no que diz respeito à importância de se analisar a gramática institucional das organizações uma vez que é a partir delas que as estratégias de ação dos atores partirão. Estratégias não robustas, ou seja, que não vislumbrem situações de ação pertinentes à organização, dificultam o desenvolvimento de atividades e afetam a efetividade das ações em geral. Nesse caso, visualizamos que as estratégias elaboradas pelas capitais brasileiras, por meio sua gramática institucional, podem levar as administrações municipais a uma instrumentalização inconsistente dos princípios de proteção e uso de dados previstos na LGPD.

O conceito de robustez mobilizado neste estudo foi extraído da literatura internacional (Capano e Woo, 2018; Ansell *et al.* 2023), contudo, sua forma de operacionalização foi baseada em estudos conduzidos no contexto brasileiro (Aguiar, 2024; Lima *et al.* 2020). Em linha com essa abordagem, consideram-se estratégias mais robustas aquelas que incorporam aspectos normativos essenciais de maneira clara e estruturada, ao passo que estratégias menos robustas são aquelas em que esses elementos estão ausentes ou insuficientemente desenvolvidos, comprometendo a capacidade do plano de orientar a ação estatal de forma consistente. Assim, consideramos que as estratégias municipais que possuem os elementos mínimos são mais robustas, entendendo-se robustez como a capacidade de uma política pública seguir sendo efetiva mesmo diante de mudanças no cenário social.

Examinando os enunciados institucionais presentes nos decretos regulamentadores da LGPD das capitais brasileiras de forma a analisar a gramática da proteção e uso de dados, este artigo busca contribuir com uma literatura emergente no Brasil que trata sobre o desenvolvimento de políticas urbanas, envolvendo a construção de soluções tecnológicas para os problemas enfrentados pelas cidades e pelas Regiões Metropolitanas. Argumentos que, sem dados, tecnologias emergentes e soluções potenciais para as demandas urbanas dificilmente serão desenvolvidas, pois estes são o insumo básico para a tomada de decisão e para a construção de soluções tecnológicas. Verificou-se, outrossim, que as

estratégias das capitais brasileiras para enfrentar a questão do uso e proteção dos dados são, de forma geral, extremamente frágeis.

A principal contribuição do estudo é empírica, dado que propõe um tipo de análise que é pertinente tanto à gestão pública das cidades quantos aos cidadãos. Identificou-se que as administrações públicas municipais constroem sua gramática institucional em torno da proteção de dados e da privacidade como controle e não como direitos dos cidadãos; além disso, instrumentalizam de forma pouco robusta os dispositivos de uso de dados pelo setor público, previstos na LGPD. Nesse sentido, observamos o que Filgueiras *et al.* (2025) chamaram de dissociação institucional, ou seja, a gramática institucional refletiu mecanismos entrópicos de controle e *compliance* que pouco ou nada afetaram as estratégias práticas de ação relativas à coleta, processamento, compartilhamento e uso de dados pelo serviço público. Assim, a estrutura procedural, de instrumentalização dos objetivos da política, ficou afetada.

Assim, concordamos com a análise realizada por Filgueiras *et al.* (2025) no sentido de entender que os decretos municipais que regulamentam a LGPD têm se orientado mais por uma lógica de controle burocrático focando em normas de conformidade e atribuições de gestão do que por uma abordagem ampla de governança voltada à proteção efetiva dos dados pessoais e uso desses dados para a gestão pública. Essa regulamentação pouco reconhece princípios essenciais ao desenvolvimento tecnológico no setor público e aos direitos fundamentais previstos na Constituição, evidenciando também uma participação limitada da sociedade civil no processo. Por conseguinte, a estrutura institucional de proteção de dados nos estados configura-se predominantemente como uma parca estratégia de *compliance* com a LGPD, sem contemplar integralmente ferramentas voltadas ao fortalecimento da segurança, ao uso qualificado dos dados em políticas públicas, à definição de ontologias, e aos processos de coleta, armazenamento, tratamento e compartilhamento de informações. Além disso, observa-se uma baixa inclusão de atores diversos como representantes da sociedade civil e demais interessados ou mesmo inserção de temas candentes para as capitais estaduais como o caso da gestão de problemas de ordem metropolitana.

A pesquisa possui algumas limitações: o foco na análise de documentos formais, desconsiderando as práticas cotidianas e a seleção de apenas as capitais, deixando de fora os outros municípios brasileiros. Como sugestão para estudos futuros, recomendamos fazer uso de entrevistas com gestores a fim de identificar de que modo as administrações municipais estão implementando a política e expandir a análise para outros objetos empíricos.

Agradecimentos

Os autores agradecem à Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal (FAPDF), processo nº 00193-00002202/2023-34, pelo financiamento da pesquisa.

Declaração de disponibilidade de dados

O conjunto de dados que dá suporte aos resultados deste artigo está disponível no SciELO DATA e pode ser acessado em <https://doi.org/10.48331/SCIELODATA.oITJSL>.

Referências

- Abraham, R., Schneider, J., & Vom Brocke, J. (2019). Data governance: A conceptual framework, structured review, and research agenda. *International Journal of Information Management*, 49, 424–438. <https://doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2019.07.008>
- Aguiar, R. B. de. (2024). Análise da Robustez do Desenho das Políticas Finalísticas dos Planos Plurianuais 2016-2019 e 2020-2023 do Governo Federal Brasileiro [Tese de Doutorado (Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas]. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Ansell, C., Sørensen, E., & Torfing, J. (2023). Public administration and politics meet turbulence: The search for robust governance responses. *Public administration*, 101(1), 3-22.
- Brasil. (2018). Lei nº 13.709, de 14 de Agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm
- Capano, G., & Howlett, M. (2020). The Knowns and Unknowns of Policy Instrument Analysis: Policy Tools and the Current Research Agenda on Policy Mixes. *SAGE Open*, 10(1), 215824401990056. <https://doi.org/10.1177/2158244019900568>
- Capano, G., & Woo, J. J. (2018). Designing policy robustness: Outputs and processes. *Policy and Society*, 37(4), 422–440. <https://doi.org/10.1080/14494035.2018.1504494>
- Couto, C. G., & Absher-Bellon, G. L. (2018). Imitação ou Coerção? Constituições Estaduais e Centralização Federativa no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 52(2), 321–344. <https://doi.org/10.1590/0034-761220170061>
- Crawford, S. E. S., & Ostrom, E. (1995). A Grammar of Institutions. *American Political Science Review*, 89(3), 582–600. <https://doi.org/10.2307/2082975>
- Direito, D. D. C., & Reis, F. T. (2024). Evidências e dados nas políticas públicas: O falso embate entre transparência e privacidade. *Boletim de Análise Político-Institucional (BAPI)*: n. 37, 37, 129–139. <https://doi.org/10.38116/bapi37art11>
- D'Oliveira, N. P. C., & Cunha, F. J. A. P. (2024). Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD): a relação entre as políticas e os regimes de informação. *RDBCi: Revista Digital de Biblioteconomia e Ciência da Informação*, 22, e024015.
- Filgueiras, F., & Lui, L. (2023). Designing data governance in Brazil: An institutional analysis. *Policy Design and Practice*, 6(1), 41–56. <https://doi.org/10.1080/25741292.2022.2065065>
- Filgueiras, F., Lui, L., & Veloso, M. T. T. (2025). A Gramática Institucional da Proteção de Dados e da Privacidade no Brasil. *Dados*, 68(1), e20220169. <https://doi.org/10.1590/dados.2025.68.1.346>
- Filgueiras, F., & Raymond, A. (2023). Designing governance and policy for disruptive digital technologies. *Policy Design and Practice*, 6(1), 1–13. <https://doi.org/10.1080/25741292.2022.2162241>
- Hess, C., & Ostrom, E. (2007). Introduction: An Overview of the Knowledge Commons. Em C. Hess & E. Ostrom, *Understanding Knowledge as a Commons: From theory to practice* (p. 3–26). The MIT Press.

Howlett, M., & Mukherjee, I. (2018). The importance of policy design: Effective processes, tools and outcomes. Em M. Howlett & I. Mukherjee, Routledge Handbook of Policy Design (p. 3–19). Routledge.

IBGE. (2018). Regiões de Influência das Cidades (REGIC). <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-territorio/redes-e-fluxos-geograficos/15798-regioes-de-influencia-das-cidades.html>

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE]. (2010). Cidades. www.cidades.ibge.gov.br

Lima, L. L., Aguiar, R. B. D., & Lui, L. (2021). Conectando problemas, soluções e expectativas: Mapeando a literatura sobre análise do desenho de políticas públicas. Revista Brasileira de Ciência Política, 36, e246779. <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.36.246779>

Lima, L. L., Lui, L., Biasi Ruiz, K. P., Dias, G. V. R. S., Papi, L. P., & Demarco, D. J. (2020). Plano Plurianual como proxy para medir capacidades estatais: Um estudo sobre o planejamento governamental nos municípios da região metropolitana de Porto Alegre. urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, 12, e20190147. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.012.e20190147>

Mergel, I., Edelmann, N., & Haug, N. (2019). Defining digital transformation: Results from expert interviews. *Government information quarterly*, 36(4), 101385.

Sampaio, R., & Lycarião, D. (2018). Eu quero acreditar! Da importância, formas de uso e limites dos testes de confiabilidade na Análise de Conteúdo. Revista de Sociologia e Política, 26(66), 31–47. <https://doi.org/10.1590/1678-987318266602>

Schabbach, L. M., & Garcia, K. C. (2021). Novos atores nas políticas educacionais: O Ministério Público e o Tribunal de Contas. Civitas - Revista de Ciências Sociais, 21(1), 130–143. <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2021.1.34752>

Tomor, Z., Przeybilovicz, E., & Leleux, C. (2021). Smart governance in institutional context: An in-depth analysis of Glasgow, Utrecht, and Curitiba. Cities, 114, 103195. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2021.103195>

Editor responsável: Paulo Nascimento Neto

Recebido: 07-Oct-2024

Aprovado: 26-Oct-2025