Sistematização das Contribuições à Consulta sobre Regulação de Plataformas Digitais

Grupo de Trabalho sobre Regulação de Plataformas do CGI.br

cgi.br

Sistematização das Contribuições à Consulta sobre Regulação de Plataformas Digitais

cgi.br

NÚCLEO DE INFORMAÇÃO E COORDENAÇÃO DO PONTO BR — NIC.br

Diretoria

Demi Getschko (*Diretor Presidente*)
Hartmut Richard Glaser (*Diretor de Assessoria às atividades do CGI.br*)
Ricardo Narchi (*Diretor Administrativo*)
Frederico Neves (*Diretor de Serviços e Tecnologia*)
Milton Kaoru Kashiwakura (*Diretor de Projetos Especiais e de Desenvolvimento*)

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Grupo de Trabalho Plataformas Digitais – Integrantes

Henrique Faulhaber (*Coordenador*)
Renata Mieli
Rafael Evangelista
Laura Tresca
Bia Barbosa
Marcos Dantas
Percival Henriques
Rosauro Baretta
James Görgen
Luciano Mazza
Demi Getschko
Carlos Manuel Baigorri

PESQUISA E REDAÇÃO DO RELATÓRIO

Juliano Cappi e Juliana Oms

REVISÃO TÉCNICA

Diogo Moyses Rodrigues

PREPARAÇÃO E REVISÃO TEXTUAL

Érica Santos Soares de Freitas

PROJETO GRÁFICO

Maricy Rabelo e Giuliano Galves (Comunicação NIC.br)

DIAGRAMAÇÃO

Grappa Marketing Editorial (www.grappa.com.br)

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.br)

Composição em Dezembro de 2023

Representantes do Setor Governamental

Carlos Manuel Baigorri, Cláudio Furtado, Débora Peres Menezes, José Roberto de Moraes Rêgo Jr, Luiz Felipe Gondin Ramos, Maximiliano Salvadori Martinhão, Pedro Helena Pontual Machado, Renata Mielli e Rogério Souza Mascarenhas

Representantes do Setor Empresarial

Henrique Faulhaber, José Alexandre Novaes Bicalho, Nivaldo Cleto e Rosauro Leandro Baretta

Representantes do Terceiro Setor

Bia Barbosa, Domingos Sávio Mota, Laura Conde Tresca e Percival Henriques de Souza Neto

Representantes da Comunidade Cientifica e Tecnológica

Marcos Dantas Loureiro, Rafael de Almeida Evangelista e Tanara Lauschner

Representante de Notório Saber em Assuntos de Internet

Demi Getschko

Coordenadora

Renata Mielli

Secretário Executivo

Hartmut Richard Glaser

ÍNDICE

APRESENTAÇÃO 10

SUMÁRIO EXECUTIVO 13

INTRODUÇÃO 22

1 EIXOS E TEMAS ABORDADOS 22

2 RESUMO QUANTITATIVO DAS CONTRIBUIÇÕES 23

3 METODOLOGIA PARA PRODUÇÃO DO RELATÓRIO 25

EIXO 1 – QUEM REGULAR 27

1 INTRODUÇÃO 27

2 DEFINIÇÕES DE PLATAFORMAS DIGITAIS 28

2.1 INFRAESTRUTURA 28

2.2 OS ATORES E SUAS RELAÇÕES NAS PLATAFORMAS 31

2.3 CARACTERÍSTICAS DAS PLATAFORMAS 35

2.4 DESAFIOS DO USO DO TERMO PLATAFORMAS DIGITAIS PARA REGULAÇÃO 39

3 TIPOS DE PLATAFORMAS (DIMENSÕES DAS PLATAFORMAS DIGITAIS) 41

3.1 TIPO DE SERVIÇO OFERECIDO 41

3.2 NATUREZA JURÍDICA DAS PLATAFORMAS 44

3.3 CARACTERÍSTICAS DO MODELO DE NEGÓCIOS 45
3.4 ÁREA DE ATUAÇÃO OU MERCADO 47

4 CLASSIFICAÇÃO POR RISCO E REGULAÇÃO ASSIMÉTRICA (CRITÉRIOS PARA CLASSIFICAÇÃO DE PLATAFORMAS) 48

4.1 PARTICIPAÇÃO DE MERCADO 49
4.2 VALOR DE MERCADO OU FATURAMENTO 52
4.3 QUANTIDADE DE USUÁRIOS 54
4.4 SERVIÇO ESSENCIAL 56
4.5 *GATEKEEPERS* OU CONTROLE ESSENCIAL DE ACESSO 57
4.6 TIPOS DE SERVIÇO 59

5 CONCLUSÃO DO EIXO 1 60

5.1 CONSENSOS E DISSENSOS SOBRE REGULAÇÃO ASSIMÉTRICA 62

EIXO 2 – O QUE REGULAR 65

1 INTRODUÇÃO 65

2 RISCOS RELACIONADOS A AMEAÇAS À CONCORRÊNCIA, AO CONSUMO, AO ABUSO DE PODER ECONÔMICO E À CONCENTRAÇÃO ECONÔMICA E DE DADOS 66

2.1 RISCOS ASSOCIADOS À CONCENTRAÇÃO NO TRATAMENTO DE DADOS (PESSOAIS OU NÃO) E NAS INFRAESTRUTURAS CRÍTICAS DE COLETA, ARMAZENAMENTO, ANÁLISE E PROCESSAMENTO DE DADOS 68
2.2 RISCOS ASSOCIADOS AOS EFEITOS NEGATIVOS DA CONCENTRAÇÃO DE MERCADO E DO ABUSO DE PODER ECONÔMICO DAS PLATAFORMAS SOBRE A PROMOÇÃO DA CONCORRÊNCIA 80
2.3 RISCOS ASSOCIADOS À INIBIÇÃO DE MODELOS ALTERNATIVOS PARA A ECONOMIA DE PLATAFORMAS DIGITAIS, ENVOLVENDO IMPACTOS NEGATIVOS PARA A INOVAÇÃO 103
2.4 RISCOS ASSOCIADOS À AUSÊNCIA DE MODELO DE TRIBUTAÇÃO ADEQUADO ÀS ESPECIFICIDADES DOS MODELOS DE NEGÓCIO DAS PLATAFORMAS DIGITAIS 110

2.5 OUTROS RISCOS RELACIONADOS ÀS QUESTÕES ECONÔMICAS E CONCORRENCIAIS E SUAS MEDIDAS DE MITIGAÇÃO 113
2.6 CONCLUSÃO SOBRE OS RISCOS ECONÔMICOS E CONCORRENCIAIS 113

3 RISCOS RELACIONADOS A AMEAÇAS À SOBERANIA DIGITAL, AO DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO E À INOVAÇÃO 119

3.1 RISCOS ASSOCIADOS A AMEAÇAS À SOBERANIA TECNOLÓGICA BRASILEIRA SOBRE INFRAESTRUTURAS CRÍTICAS 121
3.2 RISCOS RELACIONADAS AO FLUXO TRANSFRONTEIRIÇO DE INFORMAÇÕES E DADOS DE CIDADÃOS BRASILEIROS 127
3.3 RISCOS ASSOCIADOS A AMEAÇAS DE ESPIONAGEM, INVASÃO DE PRIVACIDADE E OPERAÇÕES DE INFLUÊNCIA 134
3.4 CONCLUSÃO SOBRE OS RISCOS RELACIONADOS À SOBERANIA DIGITAL, AO DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO E À INOVAÇÃO 139

4 RISCOS RELACIONADOS A AMEAÇAS AO TRABALHO DECENTE 140

4.1 RISCOS ASSOCIADOS À PRECARIZAÇÃO DAS CONDIÇÕES DE TRABALHO 141
4.2 RISCOS ASSOCIADOS AO SURGIMENTO DE NOVAS FORMAS DE TRABALHO NÃO RECONHECIDAS E REGULAMENTADAS E MEDIDAS DE MITIGAÇÃO 150
4.3 DISCRIMINAÇÃO NO TRABALHO EM PLATAFORMA E OUTROS RISCOS 153
4.4 CONCLUSÃO SOBRE OS RISCOS RELACIONADOS A TRABALHO 155

5 RISCOS RELACIONADOS A AMEAÇAS À DEMOCRACIA E AOS DIREITOS HUMANOS 156

5.1 RISCOS ASSOCIADOS A INFODEMIAS, COMO DESINFORMAÇÃO, EXTREMISMOS, DISCURSO DE ÓDIO, INCITAÇÃO AO TERRORISMO, ENTRE OUTROS 156
5.2 RISCOS ASSOCIADOS A AMEAÇAS A PROCESSOS ELEITORAIS E INIBIÇÃO DE MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E ENGAJAMENTO CÍVICO 182
5.3 RISCOS ASSOCIADOS À PRIVACIDADE E À PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS 190
5.4 RISCOS ASSOCIADOS AO USO DE PLATAFORMAS DIGITAIS POR CRIANÇAS E ADOLESCENTES 193

5.5 RISCOS ASSOCIADOS AOS EFEITOS DA FALTA DE TRANSPARÊNCIA DAS ATIVIDADES DAS PLATAFORMAS DIGITAIS 200
5.6 CONCLUSÃO DOS RISCOS RELACIONADOS À DEMOCRACIA E DIREITOS HUMANOS 207

EIXO 3 – COMO REGULAR 213

1 INTRODUÇÃO 213

2 PRINCÍPIOS E DIRETRIZES PARA A DEFINIÇÃO DE UM MODELO DE GOVERNANÇA DA REGULAÇÃO DE PLATAFORMAS 214

2.1 MULTISSETORIALISMO 214
2.2 INDEPENDÊNCIA 215
2.3 TRANSPARÊNCIA 216
2.4 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL 217
2.5 PROPORCIONALIDADE E ADEQUAÇÃO 218
2.6 INOVAÇÃO 219
2.7 ESPECIALIDADE 219
2.8 LEGALIDADE 220

3 NATUREZA JURÍDICA, CARACTERÍSTICAS E PROCESSO DECISÓRIO DAS INSTITUIÇÕES ENVOLVIDAS 221

4 NOVAS ENTIDADES E SUAS ATRIBUIÇÕES 225

5 ATRIBUIÇÕES DO CGI.br 231

6 ATRIBUIÇÕES PARA A ANATEL 236

7 MEDIDAS DE SANCIONAMENTO E REPARAÇÃO DE DANOS 238

8 ABORDAGENS REGULATÓRIAS 240

8.1 AUTORREGULAÇÃO DESCONCENTRADA E AUTORREGULAÇÃO REGULADA 242
8.2 CORREGULAÇÃO CONCENTRADA E CORREGULAÇÃO DESCONCENTRADA 243
8.3 CONSENSOS E DISSENSOS SOBRE ABORDAGENS REGULATÓRIAS 245

9 CONCLUSÃO DO EIXO 3 246

BIBLIOGRAFIA 248

APRESENTAÇÃO

O Comitê Gestor da Internet do Brasil (CGI.br) tem exercido historicamente um papel muito relevante na construção de um espaço de diálogo multissetorial e na formulação de consensos sobre questões relacionadas à Internet, em especial sobre temas de grande complexidade, como as discussões que culminaram com a aprovação do Marco Civil da Internet (MCI) (Lei n. 12.965) (BRASIL, 2014), as discussões sobre a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) (Lei n. 13.709) (BRASIL, 2018) e, atualmente, o curso dos debates sobre regulação das plataformas digitais.

Fruto de um trabalho de mais de dois anos coordenado pelo Grupo de Trabalho Regulação de Plataformas (GT Regulação de Plataformas) do CGI.br, a "Consulta sobre Regulação de Plataformas Digitais" insere-se nesse contexto. Em maio de 2021, o GT realizou um seminário internacional a fim de amadurecer e integrar as diversas perspectivas regulatórias em torno das plataformas digitais, contando com palestrantes de diversos países (NIC.BR, 2021). No mesmo ano, também promoveu duas sessões no Fórum da Internet do Brasil (FIB) e coordenou uma oficina no Fórum Global de Governança da Internet (IGF) realizado na Polônia, com o objetivo de discutir a regulação sob a perspectiva do Sul Global.

Em setembro de 2022, o GT realizou um seminário (NIC.BR, 2022) e uma oficina nacional sobre o tema, cujo resultado foi a publicação de um relatório com ações e diretrizes para a regulação de plataformas digitais sugeridas pelos participantes da oficina (CGI.BR, 2023a). Essas iniciativas desembocaram na consulta sobre regulação de plataformas promovida pelo CGI.br. Realizada entre 25 de abril e 16 de julho de 2023, a consulta teve como objetivo viabilizar um espaço de escuta mais ampla aos diversos setores sociais, para aprofundar o debate em curso no país, incluindo as discussões legislativas no âmbito do Congresso Nacional.

As contribuições podem ser acessadas na íntegra pela plataforma da consulta (CGI.BR, 2023b). Há uma riqueza de perspectivas e ideias que trazem reflexões importantes para o tema. A partir desse conjunto, o CGI.br produziu um relatório de sistematização, organizando elementos-chave para o desenho de

uma regulação de plataformas digitais que oferece uma visão geral, passando por potenciais definições e classificações de plataformas, os riscos e os desafios apresentados por suas atividades, as medidas capazes de mitigá-los, e os atores e arranjos institucionais que devem implementar uma futura regulação.

Com esse relatório de sistematização dos resultados da consulta pública, o CGI.br espera contribuir para que as discussões em curso no país sobre a regulação das plataformas avancem, considerando as diferentes visões dos diversos setores da sociedade, de forma adequada à realidade nacional e atenta à discussão global que esses temas têm merecido.

Este trabalho está dividido em três capítulos. O Capítulo 1 apresenta uma síntese qualitativa das contribuições recebidas sobre **quem regular**, por meio de questões sobre escopo e objeto da regulação, incluindo diferentes definições, tipologias e áreas de atuação das plataformas digitais.

O Capítulo 2 apresenta uma síntese das contribuições recebidas sobre **o que regular**, envolvendo questões sobre os riscos decorrentes das atividades das plataformas digitais e suas possíveis medidas de mitigação. Os riscos foram organizados em quatro grandes grupos: i) riscos relacionados a ameaças à concorrência, à concentração econômica e de dados; ii) riscos relacionados às ameaças, à soberania digital, ao desenvolvimento tecnológico e à inovação; iii) riscos relacionados às ameaças ao trabalho decente; e iv) riscos relacionados às ameaças à Democracia e aos Direitos Humanos.

O Capítulo 3 apresenta uma síntese quantitativa e qualitativa das contribuições recebidas no item **como regular** as plataformas digitais e os possíveis arranjos institucionais para a regulação de plataformas, considerando tanto os modelos de regulação estatal, quanto diferentes abordagens de autorregulação regulada.

Com este trabalho, o CGI.br espera contribuir com a continuação desse importante debate sobre as implicações de serviços digitais e plataformas na sociedade e sobre a forma pela qual se estabelecem regulamentações e acordos sobre as novas formas de interação digital.

Acreditamos que um dos méritos desta consulta foi permitir aos diversos atores e setores envolvidos no tema desses novos ambientes digitais, de forma estruturada, apresentarem seus

posicionamentos e argumentos às questões colocadas em consulta, a fim de promover o avanço desse debate, identificando consensos e dissensos dos diferentes atores, assim como temas relevantes que mereçam ser discutidos de modo mais profundo em novas oportunidades.

Entendemos que a consulta pública sumarizada neste trabalho faz parte de um necessário processo a ser continuado em novas iniciativas a serem conduzidas pelo próprio CGI.br, mas também pelo poder público e por demais instituições engajadas nessas importantes discussões.

Boa leitura

Henrique Faulhaber
Coordenador do GT Regulação de Plataformas

Renata Mielli
Coordenadora do CGI.br

SUMÁRIO EXECUTIVO

A consulta do Comitê Gestor na Internet no Brasil (CGI.br) sobre regulação de plataformas digitais explora definições e classificações, traz um mapeamento dos riscos oferecidos pelas atividades das plataformas e das medidas regulatórias potencialmente capazes de mitigá-los, e aponta formas e atores necessários para implementar a regulação. A sistematização da consulta apresenta um mapa de consensos e dissensos entre as partes interessadas que favorece a construção de acordos multissetoriais e soluções para além daquelas exclusivamente regulatórias. Ademais, a qualidade e a profundidade das contribuições à Consulta permitem ampliar a compreensão dos desafios e oportunidades que se colocam com o avanço das plataformas digitais no país.

A consulta esteve aberta à participação da sociedade entre os dias 25 de abril e 20 de julho de 2023, e recebeu um total de 1.336 contribuições de 140 pessoas físicas e organizações dos quatro setores que compõem o CGI.br (setor governamental, terceiro setor, setor empresarial e comunidade científica e tecnológica).

Nesse sentido, o presente relatório tem como objetivo apresentar os resultados do processo de consulta, a fim de permitir ao público conhecer e compreender as diferentes perspectivas existentes, os consensos e os dissensos sobre diversos temas tratados, os pontos a serem aprofundados, bem como eventuais particularidades e nuances nas abordagens dos participantes.

O Eixo 1 da consulta (QUEM REGULAR) aprofundou a discussão sobre o escopo da regulação a partir de potenciais elementos-chave de uma definição de plataformas digitais, além de eventuais critérios para definir quais plataformas são relevantes para a regulação. As contribuições abordaram principalmente os seguintes temas:

1. **Principais elementos que definem as plataformas digitais**: **i) infraestrutura tecnológica**: as contribuições sobre esse aspecto lançaram mão de um conjunto de abordagens e terminologias (mencionando "digital", "eletrônico", "Internet", entre outros termos), cujo foco esteve em plataformas transacionais caracterizadas por conectar grupos e produzir benefícios baseados no efeito de rede;

ii) atores e suas relações nas plataformas: foi bastante mencionado que plataformas intermediam diversos agentes, ao citar o conceito de mercados de dois ou múltiplos lados, identificando, de um lado, fornecedores de serviços ou produtos e, de outro, consumidores ou usuários desses serviços ou produtos; e **iii) características das plataformas:** foram indicados o uso intensivo de dados e de tecnologias de Inteligência Artificial (IA), e os efeitos de rede como traços comuns ou essenciais às plataformas digitais, características posteriormente apontadas como potencializadoras de riscos para a concorrência e o abuso de poder econômico, ou para os Direitos Humanos e a proteção de dados pessoais.

2. **Tipologia de plataformas**: as contribuições identificaram características gerais e específicas desses agentes que podem ser utilizadas para a delimitação de eventual iniciativa regulatória ou para a separação em regulações setoriais (por exemplo, uma regulação específica para plataformas de transporte e outra para plataformas públicas, entre outras possibilidades), a partir de dimensões e categorias associadas a tipo de serviço, características dos modelos de negócio, natureza jurídica e áreas de atuação ou mercado.

3. **Regulação assimétrica**: observou-se um forte consenso de que a regulação seja assimétrica, isto é, apenas determinados atores do ecossistema digital submetem-se à incidência de determinadas disposições regulatórias, restando o desafio da identificação de critérios que permitem elencar esses agentes. Também há algum grau de concordância de que nenhum dos critérios seja utilizado de forma isolada, mas a partir de definidas combinações cumulativas e alternativas. Em geral, a condição de ***gatekeeper* (detentor de pontos essenciais de acesso)** é apontada como um eixo central para a regulação, englobando outros critérios, como a atuação em certos **tipos de serviços**, com determinada **quantidade de usuários, faturamento ou participação de mercado**. Os detalhes de implementação de cada critério apresentam mais pontos a serem aprofundados, por exemplo suas quantificações e as complexidades envolvidas em sua metrificação.

As contribuições recebidas no **Eixo 2 da consulta (O QUE REGULAR)** envolveram questões sobre os riscos decorrentes das atividades das plataformas digitais e suas possíveis medidas de mitigação.

Os riscos e as medidas associados ao **abuso de poder de mercado e concentração econômica e de dados** foi um dos tópicos que recebeu mais atenção, com contribuições de todos os setores. Percebeu-se uma nítida separação entre os atores, tanto nos riscos quanto nas medidas.

Quanto ao reconhecimento dos riscos, de um lado, parte do setor privado – especialmente as associações representativas de plataformas – defendeu que mercados digitais são caracterizados por uma intensa inovação e uma forte concorrência, com diversidade de consumidores e em constante mudança. Foram destacados os benefícios trazidos pelas plataformas digitais para a economia, entendendo que o Brasil tem um sistema robusto e abrangente de defesa da concorrência capaz de endereçar eventuais condutas anticompetitivas.

De outro lado, houve fortes consensos entre o terceiro setor, setor governamental, comunidade científica e tecnológica e os demais atores do setor privado (como as associações empresas de mídia) quanto à relevância dos riscos mapeados. Esse grupo aponta que existem características das plataformas (como externalidades de rede) e estratégias anticompetitivas (como autopreferenciamento e aquisições agressivas de concorrente) que contribuem para a formação consolidada de poder de monopólio e de seu abuso. Destaca, ainda, que a concentração dos dados confere grande poder econômico às plataformas, pois podem utilizá-los para alavancagem em outros mercados. Esses fatores teriam como resultados dinâmicas de "o vencedor leva tudo" e efeito de aprisionamento (*lock-in*), em detrimento de inovação e qualidade de produtos e serviços, com impactos também em outros âmbitos, como liberdade de expressão e proteção de dados.

Quanto aos **consensos e dissensos sobre medidas de mitigação**, destaca-se uma divisão marcante entre esses mesmos grupos. As associações representativas de plataformas e alguns outros atores consideram, em geral, que as medidas existentes no direito concorrencial (em sua maioria *ex post*, isto é, aplicadas concretamente a um caso, após sua ocorrência) são suficientes para combater eventuais abusos. Por outro lado, os demais

atores reforçam a importância de medidas do direito concorrencial ou da regulação econômica que operem *ex ante*, isto é, de forma antecipada, como parte estrutural de combate a abusos identificados. Como formas de mitigação, sugerem-se medidas de atenção especial a conglomerados, como a vedação à autopreferência dos próprios produtos em suas plataformas, a vedação ao compartilhamento de dados entre empresas do mesmo grupo comercial e a atualização dos critérios de notificação de atos de concentração. As obrigações de interoperabilidade foram alvo de consenso entre todos os grupos, a despeito de dissensos quanto à implementação. Por outro lado, as políticas de fomento de modelos alternativos aos das grandes plataformas, como modelos sem fins lucrativos ou locais, foram destacadas por participantes do terceiro setor e da comunidade científica e tecnológica.

Os riscos e as medidas associadas ao **grupo de riscos sobre soberania digital** apontaram divergências conceituais que afetam diretamente eventuais definições sobre a abordagem regulatória. A primeira abordagem ao conceito de soberania é vinculada à noção de controle e poder do Estado, tanto em relação às diferentes camadas que compõem o ambiente digital, quanto em relação à garantia de segurança nacional e ao fluxo de dados. A segunda abordagem trata do desenvolvimento da indústria local de tecnologias, plataformas e serviços digitais diversos, tendo como objetivo central a redução da dependência de empresas estrangeiras e o ganho de autonomia econômica. Já a terceira refere-se à autonomia e/ou à autodeterminação de indivíduos, grupos e movimentos sociais, considerando sua capacidade de tomar decisões sobre as próprias informações de maneira autônoma e independente, de acordo com seus próprios interesses, valores e cultura.

Percebe-se uma importante interface entre os riscos associados à soberania tecnológica e à transferência internacional de dados, uma vez que a prestação de serviços de interesse público em áreas estratégicas por meio de plataformas digitais transnacionais implicaria, em geral, o tratamento de dados relevantes de brasileiros externamente, criando, de acordo com alguns participantes, riscos e dependência tecnológica. Contudo, a existência dos riscos relacionados à transferência internacional não é reconhecida pelos atores do setor privado, que, ao contrário, apontam benefícios como maior segurança no armazenamento desses dados. A dependência das aplicações de plataformas digitais na educação foi outro tema de destaque nesse grupo de risco.

Entre as medidas de mitigação, foi mencionada a importância do investimento em infraestruturas públicas para o ecossistema digital e o emprego de *software* de código aberto. A principal divergência ocorre entre entidades representantes de plataformas digitais e o setor acadêmico, que defende a preferência em contratações ou investimento em tecnologias nacionais.

O **grupo de riscos relacionados a ameaças ao trabalho decente em plataformas** recebeu menos contribuições, o que sugere a necessidade de aprofundar o debate, além da indicação de ocorrer em outros fóruns. O setor privado, por exemplo, não se manifestou sobre o tema ou se manifestou afirmando não se tratar do fórum adequado; além disso, algumas questões relevantes foram tratadas, por exemplo, quanto aos riscos para a precarização do trabalho, em que há um foco em questões de transparência no tratamento dos dados dos trabalhadores, bem como no uso de algoritmos de forma opaca pelas plataformas, o que afeta as condições de trabalho. Além disso, algumas questões não mapeadas surgiram, como as formas de representação dos trabalhadores e de comunicação entre eles e essas plataformas, além dos riscos de discriminação nas plataformas por ranqueamentos dos usuários ou dos algoritmos, sendo fundamental garantir medidas para igualdade em oportunidades e contratações. As peculiaridades do trabalho infantil em plataformas digitais também foram mencionadas como riscos relevantes.

As contribuições sobre **os riscos das atividades das plataformas digitais para a proteção de direitos fundamentais e da Democracia** aprofundaram debates sobre prejuízos à liberdade de expressão, ao acesso a informações e à diversidade cultural fundamentalmente a partir do avanço, nas redes sociais digitais, do extremismo, do discurso de ódio e da incitação à violência e da desinformação.

Com relação aos desafios impostos por **infodemias**, três elementos apontados contribuem para a deterioração do ambiente informacional: i) a coleta e o tratamento massivo de dados, ii) o perfilamento e a microssegmentação, e iii) os sistemas algorítmicos programados para aumentar o tempo de engajamento e monetizar conteúdos postados, fundamentalmente por meio da veiculação de publicidade. Mencionaram-se também desafios da inclusão digital, como a prática do *zero-rating*, e do letramento digital.

Observou-se um forte consenso sobre o combate a infodemias passar pelo fortalecimento do **jornalismo**. O debate, para o terceiro setor e a comunidade científica e tecnológica, concentrou-se fundamentalmente na acentuada transferência das receitas publicitárias às plataformas digitais e no poder dessas empresas sobre os conteúdos que circulam na Internet. Para parte do setor privado, no entanto, a crise no jornalismo não é consequência das atividades das plataformas, podendo inclusive haver uma relação benéfica a partir do aumento de sua pluralidade.

Com relação ao tema **Democracia e processos eleitorais**, diversas contribuições exaltaram que as plataformas digitais são canais de disseminação de desinformação eleitoral, envolvendo grupos que violam direitos fundamentais, e se aproveitam dos modelos de negócio das plataformas. Observou-se amplo consenso sobre a necessidade de obrigações mais abrangentes em períodos eleitorais para as plataformas.

Em relação à **transparência**, as principais divergências ocorrem entre os que defendem a necessidade de um aumento das obrigações para plataformas digitais, especialmente de redes sociais, e aqueles mais restritivos sobre tais obrigações devido à proteção de segredos comerciais e informações sensíveis, relacionadas aos modelos de negócio, considerando suficiente o atual arcabouço legislativo e o conjunto de medidas adotadas pelas plataformas. Entidades do terceiro setor, contudo, afirmam não se tratar de segredo de negócio, mas de interesse público, dos usuários e de toda sociedade, sendo a transparência um direito básico em muitas esferas.

Os riscos relacionados à **privacidade e à proteção de dados** foram, em sua maioria, tratados de forma dispersa ao longo da consulta. Destacam-se, no entanto, sugestões do terceiro setor relacionadas a restrições à perfilização baseada em dados e uma preocupação trazida pela Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) voltada à preservação de suas competências e a uma adequada compatibilização de eventuais normas de regulação de plataformas com as previstas na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) (BRASIL, 2018).

Com relação a **crianças e adolescentes**, diversas contribuições trataram da condição de vulnerabilidade desse grupo diante de estratégias e modelos de negócio das plataformas, reforçando o mandamento de prioridade à proteção dos direitos das crianças e adolescentes, incluindo sua saúde mental e física.

Entre as **medidas de mitigação**, destaca-se o debate em torno da responsabilidade das plataformas sobre conteúdos postados por terceiros. As posições dos participantes lançam mão de uma ampla diversidade de abordagens, organizadas em quatro grupos: i) a manutenção dos termos atuais do Marco Civil da Internet (MCI) (BRASIL, 2014); ii) o estabelecimento de um regime de responsabilidade objetiva e solidária para plataformas digitais por conteúdos de terceiros impulsionados e monetizados; iii) a criação de um regime de responsabilidade especial baseado na obrigação de moderar categorias de conteúdos específicas; e iv) o estabelecimento de obrigações de avaliação e mitigação dos riscos sistêmicos relacionados à moderação de conteúdos postados por terceiros. Nota-se que essas abordagens podem ocorrer simultaneamente: o regime geral de responsabilidade das plataformas previsto no MCI (BRASIL, 2014), por exemplo, pode ser mantido mesmo se o país adotar a responsabilidade objetiva por conteúdos impulsionados/pagos.

As contribuições ao **Eixo 3 da consulta (COMO REGULAR)** apontaram alguns consensos sobre os princípios que devem guiar as instituições responsáveis pela regulação, pelos dissensos e pelas nuances sobre os potenciais desenhos institucionais desses agentes. Entre os princípios mais indicados, estão o multissetorialismo, a independência e a transparência. Para a implementação e a fiscalização da regulação, foram propostas **instituições que variam na natureza jurídica, no papel do Estado e das entidades privadas, e no nível de concentração nos polos decisórios**. As propostas dividem-se em criação de:

- **Autoridade para regulamentação**, implementação e fiscalização das normas criadas, dotada de autonomia administrativa, financeira e funcional, e locada na administração indireta. Essa entidade pode estar vinculada a um conselho multissetorial com capacidade deliberativa, a fim de formar um sistema regulatório.
- **Sistema de governança sem uma entidade regulatória central**, variando a natureza e as atribuições de cada instituição que o comporia. Muitos mencionam a participação do CGI.br.
- **Entidade de autorregulação**, além de uma entidade autônoma de supervisão, com representação multissetorial – proposta mais comum no setor privado.

Assim, foram identificados modelos regulatórios a partir das abordagens dos participantes, divididos entre: autorregulação, que pode contar com uma autoridade reguladora de monitoramento com poderes restritos; regulação nos moldes de autoridades reguladoras independentes; e governança em forma de "sistema", estruturada essencialmente em departamentos ministeriais e agências ou autoridades reguladoras existentes. Ademais, foram apontados benefícios e riscos da participação do CGI.br; em geral, houve discordância acerca da participação da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) como órgão regulatório principal, embora uma associação das operadoras de telecomunicações de pequeno/médio porte tenha defendido essa possibilidade.

Entre as **atribuições e competências** identificadas, estão o poder fiscalizatório e de monitoramento, o poder normativo e regulamentador, o poder sancionatório, o poder de receber e solucionar reclamações, o dever de pesquisa, o dever educativo, o dever de estabelecer e avaliar riscos e o dever de cooperação e articulação. Com menções nos diversos setores, as atribuições têm significados diferentes para cada um: por exemplo, para aqueles que defendem "autorregulação regulada" – comum no setor privado –, as atribuições de fiscalização e normativas têm abrangência menor que nos modelos de maior protagonismo estatal.

CONCLUSÃO

A análise das contribuições dos diversos setores à consulta fornece um subsídio de qualidade para discussões futuras sobre temas da governança de mercados e serviços digitais, voltadas à elaboração de marcos regulatórios consistentes, capazes de enfrentar os diferentes riscos associados a plataformas digitais discutidos.

O presente relatório organizou as contribuições recebidas, articulando propostas de medidas regulatórias econômicas, concorrenciais, trabalhistas, de políticas industriais e de inovação, de Direitos Humanos e de proteção da Democracia. A partir disso, fornece um mapa de consensos, dissensos e nuances de abordagem entre o setor privado, o terceiro setor, a comunidade científica e tecnológica e o setor governamental, participantes da consulta.

Cabe dizer que a diversidade de modelos e tipos de plataformas, de diferentes tamanhos e áreas de atuação, além das distintas abordagens propostas pelos setores, indicam a complexidade e os desafios envolvidos nas tarefas de elaboração e aprimoramento regulatório.

Com isso, é possível dar consequência a um projeto de regulação de plataformas orientado, por um lado, pela mitigação dos riscos relacionados às atividades dessas organizações e, por outro, pela proteção de direitos fundamentais e da soberania nacional.

INTRODUÇÃO

A consulta do CGI.br sobre regulação de plataformas explora definições e classificações de plataformas, um mapeamento dos riscos oferecidos pelas atividades das plataformas, as medidas regulatórias capazes de mitigá-los e, por fim, as formas e os atores necessários para implementar a regulação. A realização da consulta busca, também, subsidiar um processo de regulação que aponte acordos multissetoriais; para isso, seu foco foi alcançar uma ampla mobilização multissetorial através de uma multiplicidade de contribuições que subsidiassem a construção consensual do marco regulatório brasileiro sobre as plataformas digitais.

O presente relatório tem como objetivo apresentar os resultados do processo de consulta, de forma a permitir ao público conhecer e compreender **diferentes perspectivas existentes**, **consensos e dissensos** sobre os diversos temas tratados, bem como eventuais **particularidades nas abordagens dos participantes**. Na medida do possível (e quando pertinente), o relatório também destaca **visões consensuais ou majoritárias internas aos diferentes setores**.

1 EIXOS E TEMAS ABORDADOS

A consulta contou com um total de 43 perguntas, a partir da organização em três grandes eixos, que buscaram responder:

1. **QUEM será regulado**: questões sobre o escopo e o objeto da regulação; mais especificamente, a definição e a qualificação das plataformas digitais. Esse eixo contou com quatro perguntas.
2. **O QUE será regulado**: questões sobre os riscos decorrentes das atividades das plataformas digitais e suas possíveis medidas de mitigação. Esse eixo contou com 34 perguntas e foi subdividido em quatro temas, organizados em quatro grandes grupos de riscos relacionados a ameaças, a saber:
    - à **concorrência**, ao **direito do consumidor**, ao **abuso de poder econômico** e à **concentração econômica e de dados**;

- à **soberania digital**, ao **desenvolvimento tecnológico** e à **inovação**;
- ao **trabalho decente**;
- à **democracia** e aos **Direitos Humanos**.

3. **COMO será regulado**: questões sobre os arranjos institucionais necessários para a implementação de uma regulação das plataformas, apontando os distintos papéis e as responsabilidades dos diversos atores envolvidos. Esse eixo contou com cinco perguntas.

2 RESUMO QUANTITATIVO DAS CONTRIBUIÇÕES

A consulta recebeu um total de **1.336 contribuições de 140 pessoas físicas e organizações dos quatro setores que compõem o Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br)** (setor governamental, terceiro setor, setor empresarial e comunidade científica e tecnológica) e contou com 542 usuários inscritos. Dessas contribuições, 16 foram moderadas por não estarem em acordo com os termos da consulta, restando **1.320 contribuições úteis para o processo de sistematização**.

O terceiro setor e a comunidade científica e tecnológica foram os que mais enviaram contribuições, com 41% e 39,5% do total, respectivamente. O setor empresarial foi responsável por 15% das contribuições e o setor governamental, 4%. Destaca-se, contudo, que, no setor empresarial, diversas contribuições foram enviadas por associações empresariais que representam centenas das mais variadas empresas[1].

A Região Sudeste enviou o maior número de contribuições, com 51% do total, seguida pelas regiões Centro-Oeste (31%), Nordeste (12%), Sul (4%) e Norte (2%).

[1] BRASSCOM, ALAI, Câmara-e.net e Telcomp são exemplos de associações empresariais que participaram da consulta e representam diversos associados.

TABELA 1 – CONTRIBUIÇÕES À CONSULTA, POR SETOR

SETOR	QUANTIDADE DE CONTRIBUIÇÕES	% DO TOTAL
Terceiro Setor	549	41
Comunidade Científica e Tecnológica	526	39,5
Setor Empresarial	203	15
Setor Governamental	58	4,5
Total	1336	100%

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA.

TABELA 2 – CONTRIBUIÇÕES À CONSULTA, POR REGIÃO

REGIÃO	QUANTIDADE DE CONTRIBUIÇÕES	% DO TOTAL
Sudeste	682	51
Sul	55	4
Nordeste	152	12
Norte	32	2
Centro-Oeste	415	31
Total	1336	100%

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA.

Em relação aos temas, o Eixo 2, sobre mapeamento de riscos, foi o que recebeu maior número de contribuições (73%), seguido pelo Eixo 1 (19%) e pelo Eixo 3 (8%).

TABELA 3 – CONTRIBUIÇÕES RECEBIDAS, POR EIXO

EIXO	QUANTIDADE DE CONTRIBUIÇÕES	% DO TOTAL
1) Quem regular: definição e qualificação das plataformas digitais	225	19
2) O que regular: riscos das atividades e medidas de mitigação	976	73
3) Como regular: arranjos institucionais	135	8
Total	1336	100

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA.

3 METODOLOGIA PARA PRODUÇÃO DO RELATÓRIO

Em função da extensão da consulta, da quantidade de temas abordados e das inúmeras visões descritas nas contribuições, a produção da relatoria foi missão desafiadora. Para dar conta do desafio, foram utilizados alguns referenciais metodológicos consolidados na literatura, com o objetivo de organizar as perspectivas apresentadas e agrupá-las de acordo com seus níveis de concordância. Também foram utilizados referenciais teóricos tanto para apoiar a contextualização de determinados pontos de vista quanto para destacar conceitos não abordados pelos participantes, a fim de ajudar a dar suporte às discussões sobre o tema.

Com o intuito de produzir um relato fidedigno às ideias dos participantes, foram transcritos trechos diretos das contribuições com o objetivo de expressar sem mediação suas visões, embora algum grau de interpretação seja inerente ao processo de confecção do relatório, especialmente sobre temas de natureza complexa. A escolha das citações utilizadas considerou sua recorrência nos temas apresentados e nos diferentes setores, buscando compor um mosaico multissetorial representativo da consulta e das perspectivas contidas nas contribuições.

Para compor um painel das contribuições, foi utilizado o plano analítico desenvolvido por Mendes e Miskulin (2017), fundamentado na teoria de análise de conteúdos e baseado em um modelo de classificação das contribuições recebidas, orientado a responder às perguntas da consulta. Para tanto,

cada contribuição foi separada em unidades de conteúdo e, posteriormente, classificada a partir de sua natureza, de acordo com a estrutura da consulta, conforme a descrição a seguir:

- **Eixo 1**: 1) Definição de plataformas, 2) Tipologia de plataformas e 3) Critérios para classificação de plataformas.
- **Eixo 2**: 1) Proposta de Risco e 2) Proposta de Medidas de Mitigação.
- **Eixo 3**: 1) Regras, Fluxos e Instrumentos, 2) Sugestão de criação de órgão público, 3) Sugestão de criação de outros órgãos e 4) Princípios Diretrizes e Valores.

Seguindo a mesma metodologia, foram agregadas categorias de interesse e interrelação, aplicadas a todas as unidades de conteúdo, a saber: 1) Concordância, 2) Discordância e 3) Fundamentação.

Em paralelo à análise de conteúdos descrita, aproveitaram-se também as regras gerais de análise qualitativa, a fim de prover sentidos e análises mais aprofundados das contribuições à Consulta. Por fim, além do referencial metodológico geral utilizado para o agrupamento e a análise das contribuições, em cada eixo também foram utilizados conceitos específicos existentes na literatura, de forma a apoiar sua organização em cada um deles. Em função de seu caráter conceitual e teórico, essas referências foram utilizadas em maior escala na relatoria do Eixo 1, sobre "quem regular". No Eixo 3, as teorias clássicas da regulação apoiaram a descrição e a interpretação das abordagens regulatórias presentes.

EIXO 1 – QUEM REGULAR

1 INTRODUÇÃO

O presente capítulo apresenta uma síntese qualitativa das contribuições recebidas no Eixo 1 da consulta sobre "quem regular", envolvendo questões sobre o escopo e o objeto da regulação e, mais especificamente, a definição e a qualificação das plataformas digitais. No total, foram recebidas 225 contribuições nas quatro perguntas que compõem este eixo, o que representa 19% do total de contribuições recebidas em toda a consulta[1].

As questões abordadas nas contribuições foram organizadas de forma a buscar a melhor agregação temática – ou seja, não se organizam necessariamente a partir das perguntas formuladas para o eixo –, com o objetivo de estimular a compreensão estrutural dos tópicos abordados nas contribuições e a organização das questões-chave a serem aprofundadas nas discussões sobre como a regulação deve definir e qualificar as plataformas digitais.

Por fim, destaca-se que, por seu caráter mais teórico e conceitual a respeito da definição e da qualificação das plataformas, as contribuições a este eixo, de forma mais acentuada do que nos demais, apontam uma dispersão de perspectivas entre os diferentes atores, embora tenha sido possível encontrar alto grau de consenso em relação à regulação assimétrica. Dessa forma, neste capítulo sobre o eixo inicial da consulta, o relatório apresenta alguns exemplos ilustrativos sobre as perspectivas existentes que não necessariamente refletem uma visão homogênea ou majoritária interna aos diferentes setores. Especialmente no tópico sobre definição de plataformas digitais, buscou-se superar a fragmentação terminológica com o apoio de referenciais conceituais e metodológicos disponíveis na literatura sobre o tema.

[1] Apesar de as contribuições não estarem diretamente referenciadas neste artigo, estão disponíveis em: https://dialogos.cgi.br/documentos/debate/consulta-plataformas/. Acesso em 3 nov. 2023.

2 DEFINIÇÕES DE PLATAFORMAS DIGITAIS

A fim de possibilitar a análise e a identificação de possíveis agrupamentos, consensos e dissensos, as unidades de conteúdos relacionadas à definição de plataformas digitais foram classificadas de acordo com elementos estruturantes extraídos da literatura[2], com o objetivo de facilitar o agrupamento lógico das questões e subtemas abordados na consulta. Com base nessas referências conceituais e a fim de compor um quadro das definições apresentadas pelos participantes, o relatório do Eixo 1 foi estruturado a partir dos seguintes temas:

1. Infraestrutura das plataformas;
2. Atores e suas relações em plataformas digitais;
3. Características das plataformas, incluindo o uso intensivo de dados e tecnologias de Inteligência Artificial, e os efeitos de rede e economias de escopo; e
4. Desafios ao uso do termo "plataformas digitais" na regulação.

2.1 INFRAESTRUTURA

A análise das contribuições recebidas indica que a quase totalidade dos participantes apresentou definições que caracterizam as plataformas pelo propósito de conectar grupos e produzir

[2] Nesse sentido, Poell, Nieborg e Van Djick (2019) definem que plataformas digitais são "infraestruturas digitais (re)programáveis que facilitam e moldam interações personalizadas entre usuários finais e complementadores, organizadas por meio de coleta sistemática, processamento algorítmico, monetização e circulação de dados" (p. 4), de onde se extrai que a conceituação de plataformas pode ser composta por elementos que se referem a: i) **uma infraestrutura base**; ii) **atores envolvidos e relacionados**; iii) **características de sua operacionalização, como tratamento de dados pessoais e uso de ferramentas de Inteligência Artificial**". (grifos nossos) Srnicek (2016) acrescentou a essa definição a classificação do propósito ou função das plataformas, segundo a qual, plataformas são atores corporativos que se apresentam como meros **intermediários tecnológico-comunicacionais** e que articulam uma relação de serviços e negócios entre indivíduos ou instituições, pressupondo a eliminação de um conjunto de plataformas que não possuem o propósito da intermediação. Já Rochet e Tirole (2003) destacam que as plataformas são caracterizadas por **mercados de dois ou múltiplos lados**, com geração de benefícios mútuos através do efeito de rede, razão pela qual o efeito de rede foi adicionado nas características possíveis como variável, ao lado de tratamento de dados e Inteligência Artificial (IA).

benefícios baseados no efeito de rede. Considerando o referencial conceitual disponível[3], que propõe a divisão das plataformas digitais em dois grupos (plataformas transnacionais e plataformas de inovação[4]), é possível observar que a maioria das definições mencionadas na consulta podem ser caracterizadas em sintonia com o conceito de **plataformas transacionais**, embora o termo não tenha sido empregado diretamente na consulta de forma ampla.

De modo inverso, as contribuições pouco abordam os atores considerados **plataformas de inovação**, conceito comumente utilizado para agrupar, entre outras, tecnologias como Android e iOS. Ainda que o baixo número de menções ao conceito ou a essas empresas não indique concordância com a exclusão dessas tecnologias da regulação, a ausência de menções a essas plataformas (e sistemas operacionais) merece ser pontuada, uma vez que os impactos desse mercado são estruturalmente relevantes e incluem não só questões concorrenciais mas também relacionadas ao fortalecimento da produção de aplicativos locais e comunidades de desenvolvedores.

Em relação às plataformas transacionais, as contribuições destacaram aspectos de seu funcionamento, apontando arranjos dos mais diversos para caracterizá-la. Gabriel Capellari, da comunidade científica e tecnológica, por exemplo, faz referência às características de plataformas, como a possibilidade de conectar grupos aparentemente dispersos por meio de tecnologias de comunicação digitais: "Plataformas digitais são serviços *online* que **permitem a conexão** entre usuários e fornecedores de bens, serviços ou informações, **por meio de tecnologias de comunicação digital**" (grifos nossos).

---

[3] Considera-se, para fins metodológicos, o aporte de Gawer (2019), que propõe como princípios para caracterizar a configuração da infraestrutura tecnológica das plataformas a "abertura" , o "compartilhamento" e o "controle". A pesquisadora analisa as plataformas nos arranjos sociotécnicos que a definem, estabelecendo duas categorias: **plataformas transacionais** e **plataformas de inovação**.

[4] Resumidamente, **plataformas transacionais tem como propósito facilitar transações entre diferentes grupos**, enquanto **as plataformas de inovação atuam como fundação sobre a qual outros atores podem criar novas tecnologias, produtos e serviços** (GAWER, 2019). A autora propõe a categorização tendo como pilares os princípios relacionados à configuração do desenho tecnológico das plataformas. Quanto mais aberto o código e inacabado o desenho técnico, mais a plataforma seria capaz de fomentar inovações distribuídas.

Roseli Fígaro (USP), da comunidade científica e tecnológica, aponta para o aspecto relacionado à natureza empresarial das plataformas digitais e à separação entre o conjunto de tecnologias oferecidas pelas empresas gestoras de plataformas digitais e a Internet:

> *[...] plataformas são* ***empresas que usam a tecnologia de Internet para conectar suas aplicações de interface e estruturar negócios específicos****. São uma nova modalidade de empresa, porque* ***usam a ambiência da Internet como teia****, ou seja, oportunizam acesso a bens e serviços de forma dispersiva e recolhem, negociam e controlam dados. (grifos nossos)*

Outros aportes à consulta, como o de Jonas Valente (UnB), reforçam que a ideia de conectar grupos e indivíduos é um dos elementos centrais da definição de plataformas digitais, propondo que elas são mediadores ativos que operam sobre uma base tecnológica digital conectada:

> *[...] sistemas tecnológicos que funcionam como* ***mediadores ativos de interações****, comunicações e transações entre indivíduos e organizações* ***operando sobre uma base tecnológica digital conectada****, especialmente no âmbito da Internet, provendo serviços calcados nessas conexões,* ***fortemente lastreados na coleta e processamento de dados e marcados por efeitos de rede****. (grifos nossos)*

Algumas contribuições, como a do Centro de Tecnologia e Sociedade (CTS/FGV), contudo, vão além de conceitos de plataforma transnacional e plataforma de inovação, associando modularidade e maleabilidade das infraestruturas tecnológicas das plataformas à coexistência e interdependência de múltiplos atores e produtos ou serviços, sob o conceito de *ecossistema* no contexto das plataformas digitais.

Nesse sentido, existem duas características técnicas que prevalecem nas plataformas digitais: modularidade e interconectividade[5], as quais facilitam complementaridades que beneficiam a plataforma, os fornecedores de insumos complementares (também chamados "complementos") e um conjunto de participantes afetados por sua infraestrutura. Trata-se, sob essa perspectiva, de uma estrutura unificadora, visualizando os ecossistemas como grupo de empresas que devem lidar com complementaridades únicas ou supermodulares, em que há elementos que se conectam e interagem entre si em um ecossistema.

Assim, entre as contribuições, há diversos aspectos comuns acerca da infraestrutura envolvida nas plataformas, como o funcionamento sobre uma base digital conectada, em geral, sobre a Internet, de forma maleável e adaptável – mesmo que apenas para os proprietários da plataforma, como ocorre nas plataformas transacionais.

2.2 OS ATORES E SUAS RELAÇÕES NAS PLATAFORMAS

A leitura das contribuições permite seu agrupamento em duas categorias gerais de atores: "usuários" e "complementadores". Na literatura sobre o tema, "complementadores" podem ser definidos como "desenvolvedores de produtos ou serviços complementares" (GAWER, 2014), ao passo que, no âmbito da consulta, a contribuição do CTS/FGV sugere conceito análogo em virtude de propor o termo "complementos" – aqueles que fornecem insumos complementares –: uma abordagem mais ampla, derivada do debate sobre **ecossistema** de plataformas digitais proposto pela organização.

Como parte desse esforço de definição, alguns participantes mencionam que plataformas digitais intermedeiam diversos agentes e incluem citações ao conceito de "mercados de

[5] Segundo a contribuição do CTS/FGV, a modularidade pode ser entendida como "uma propriedade do sistema que mede o grau em que os compartimentos densamente ligados em um sistema podem ser dissociados em comunidades ou agrupamentos separados que interagem mais entre si do que com outras comunidades". Já a interconectividade refere-se à "forma como diferentes espécies dentro de um ecossistema se relacionam".

dois lados"[6], identificando, de um lado, fornecedores de serviços ou produtos e, de outro, consumidores ou usuários desses serviços ou produtos. A contribuição da Telefônica ilustra uma dessas perspectivas:

> *Os mercados de dois lados são modelos econômicos nos quais há interação entre* ***dois grupos distintos de agentes econômicos*** *que se beneficiam mutuamente por meio de uma plataforma intermediária. Tais mercados são caracterizados pela presença de dois lados ou grupos de usuários interdependentes, em que cada um depende da presença do outro para obter valor da plataforma.* ***Um lado é composto pelos fornecedores de um produto ou serviço, enquanto o outro lado é composto pelos consumidores ou usuários desse produto ou serviço****. (grifos nossos)*

Outras contribuições mencionam termos similares para a descrição dos atores envolvidos, tais como, "plataformas envolvem diferentes agentes, produtores, usuários e intermediários" (DIRACOM), ou "conectam diferentes tipos de partes – como usuários comuns, anunciantes e desenvolvedores" (Tatiana Dourado, INCT-DD). Já a contribuição conjunta das associações empresariais de mídia (ABERT, ANJ, ANER, ABRATEL, FENAERT, FENAJORE, CNCOM)[7] considera possível propor

---

[6] Conforme explicado pela contribuição do CTS/FGV, o conceito de mercado de dois lados, bastante presente na Consulta, foi introduzido por Rochet e Tirole (2003). Segundo o CTS/FGV, "os autores descrevem mercados em que a plataforma pode afetar o volume das transações, cobrando mais de um dos lados do mercado e reduzindo proporcionalmente o preço pago pelo outro lado. Em outras palavras, os mercados para plataformas são desenhados de forma que ambos os lados sejam trazidos a bordo. Isso porque o volume de transações e de lucro da plataforma depende não apenas do valor total cobrado das partes, mas também da estrutura de precificação".

[7] Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT), Associação Nacional de Jornais (ANJ), Associação Nacional de Editores de Revistas (ANER), Associação Brasileira de Rádio e Televisão (ABRATEL), Federação Nacional das Empresas de Rádio e Televisão (FENAERT), Federação Nacional das Empresas de Jornais e Revistas (FENAJORE) e Confederação Nacional da Comunicação Social (CNCOM). A contribuição foi enviada pela ABERT, em nome de todas as organizações citadas e é mencionada, neste relatório, como contribuição conjunta das "associações de empresas de mídia".

que "em termos de regulação, plataformas digitais sejam definidas como agentes econômicos atuantes na Internet que conectam ou propiciam a interação entre dois ou mais grupos de usuários, pessoas físicas e/ou jurídicas".

Embora algumas manifestações não mencionem o termo "mercados de múltiplos lados" ou similar, sugerem que plataformas intermedeiam relações entre usuários e/ou fornecedores de bens, serviços ou informações, como Gabriel Capellari e o Instituto Brasileiro de Políticas Digitais; ou entre pessoas e empresas, como define Fernanda Hoffmann (UFRGS); ou como "conexão entre indivíduos e empresas", segundo sugestão da Departamento de Transformação Digital, Inovação e Novos Negócios da Secretaria de Desenvolvimento Industrial, Inovação, Comércio e Serviços – (DEIN)[8]. É possível afirmar, assim, que diversos participantes consideram relevante o aspecto comercial das plataformas, ao menos no âmbito do debate regulatório.

A menção aos atores também foi utilizada de maneira mais ampla, apontando a existência de "múltiplos lados", ou "diversos atores", sem especificações sobre seus papéis no ecossistema. O Instituto de Referência em Internet e Sociedade (IRIS), por exemplo, menciona que as plataformas facilitam interações e transações entre diferentes grupos de usuários, assim como o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC), que também faz menção aos dois ou mais lados da relação, dando destaque ao conceito de "consumidores-usuários"[9].

Outro conceito abordado foi o de "intermediação", em geral. A manifestação da Telefônica, por exemplo, defende que "as operadoras de telecomunicações atuam como intermediárias entre os produtores de conteúdo e os consumidores finais, gerenciando a infraestrutura e oferecendo serviços de telefonia, Internet e televisão aos usuários". Outras contribuições, como a do DIRACOM,

---

[8] Conforme contribuição da DEIN, sugere-se definição , na qual plataformas digitais são caracterizadas por dois atributos básicos: conexão entre indivíduos ou empresas e efeitos de rede.

[9] Segundo contribuição do IDEC, "Plataformas digitais são (meta-) organizações mediadoras e facilitadoras de relações que geram valor ao reduzir custos de busca e custos de transação ao agregar e viabilizar transações entre dois ou mais grupos (também conhecidos como lados), aproveitando economias de escopo nas demandas dos diferentes lados das plataformas e promovendo externalidades de rede".

destacam que a intermediação feita pelas plataformas, diferentemente das empresas de telecomunicações, é ativa, justamente uma das características centrais das plataformas digitais. Entretanto, a contribuição do CTS/FGV aborda como a intermediação de diferentes lados pode definir dinâmicas de mercado e não se trata de qualquer relação entre agentes econômicos:

> *[...] mercados de dois lados diferem consideravelmente de mercados multiprodutos, nos quais consumidores internalizam efeitos indiretos de rede comprando produtos relacionados (como no caso de giletes e lâminas); também diferem do mercado em que compradores e vendedores podem negociar entre si, pois isso prejudicaria o papel da plataforma na fixação dos melhores preços [...] Por isso, a natureza* two-sided *desses mercados é uma questão de grau, dependendo da capacidade da plataforma de afetar o volume alterando a estrutura de preços: as empresas se tornam plataformas não por sua natureza, mas por uma escolha consciente, na medida em que estabelecem uma estrutura de preços não neutra.*

Dessa forma, desse conjunto de contribuições seria possível depreender que, embora as operadoras de telecomunicações funcionem como infraestrutura base necessária para o desenvolvimento das atividades das plataformas, não realizam a intermediação "ativa" – com capacidade para afetar as condições de todos os lados – que as caracteriza. Ou seja, o papel exercido por provedores de acesso à Internet seria distinto daquele exercido por plataformas digitais.

Por outro lado, a TelComp sugere, sem divergir da existência das diferenças entre operadoras e plataformas digitais, haver nuances que devem ser considerados na formulação, pois:

> *[...] em alguns casos, a separação entre os serviços prestados por empresas de telecomunicações e um segmento de empresas de Internet/plataformas digitais tem se tornado tênue e sutil, notadamente quando se trata da oferta de comunicação, o que acarretou, por praticamente a integralidade da população brasileira, a substituição do serviço de voz e mensageria tradicionais pelo uso, por exemplo, da funcionalidade de voz e mensagens de aplicativo OTT de mensageria instantânea.*

Por fim, ainda sobre o conceito de "mercado de dois lados", o CTS/FGV chama a atenção que, por essa concepção de plataformas – típica da regulação econômica e concorrencial –, empresas que "operam de um lado só", como o WhatsApp e outros aplicativos de mensageria, poderiam não ser abrangidas pela regulação. As contribuições que abordam o tópico não expressam se estão de acordo com essa exclusão ou se concordam que empresas com esse perfil se enquadrem nesta categoria, mas a questão levantada parece reforçar a necessidade de precisão na definição de plataformas digitais para determinar o escopo da regulação, caso o termo venha ser adotado em norma legal.

2.3 CARACTERÍSTICAS DAS PLATAFORMAS

Ao conceitualizar o termo, aspectos relacionados a uma tipologia de serviços e modelos de funcionamento (comerciais ou não) foram apresentados nas contribuições e organizados em dois temas que buscam identificar as características das plataformas digitais: **i) o uso intensivo de dados e tecnologias de inteligência artificial**, e **ii) os efeitos de rede e economias de escopo**.

2.3.1 USO INTENSIVO DE DADOS E TECNOLOGIAS DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

O uso intensivo de dados foi amplamente mencionado pelos participantes da consulta nas propostas de definição de plataformas digitais. Rafael Evangelista (Unicamp), da comunidade científica e tecnológica, por exemplo, seguindo uma definição existente[10], entende que as plataformas – mesmo em meio a diversidade de serviços e funções as quais se prestam – são caracterizadas por algumas funções principais que as unificam, como a coleta sistemática de dados, o processamento algorítmico, a monetização e a circulação dos dados:

[10] Conforme contribuição de Rafael Evangelista: "A definição técnica mais consensual é a que está no artigo, Platforms, da Internet Police Review, (IPR) (revista alemã), traduzido como 'infraestruturas digitais (re)programáveis que facilitam e moldam interações personalizadas entre usuários finais e complementadores, organizadas por meio de coleta sistemática, processamento algorítmico, monetização e circulação de dados'".

> ***Coleta sistemática de dados****: as plataformas coletam uma grande quantidade de dados dos usuários, incluindo informações pessoais, comportamentos online, preferências, interações e muito mais.*
>
> ***Processamento algorítmico****: os dados coletados são processados por algoritmos complexos que podem analisar, classificar e interpretar essas informações para uma variedade de propósitos.*
>
> ***Monetização de dados****: as plataformas usam os dados coletados e processados para gerar receita. Isso pode ser feito de várias maneiras, como venda de anúncios direcionados, oferta de serviços premium, venda de dados para terceiros e muito mais.*
>
> ***Circulação de dados****: os dados não apenas permanecem na plataforma, mas também são circulados. Isso pode envolver o compartilhamento de dados com outras plataformas, empresas ou indivíduos, ou a disponibilização de dados para os usuários de maneiras que incentivem a interação e o engajamento. (grifos nossos)*

Outros participantes da comunidade científica e tecnológica também mencionam a essencialidade do tratamento de dados para o modelo de negócios das plataformas. Jonas Valente (UnB) destaca que os serviços calcados nas conexões entre indivíduos e organizações, tendo por base uma tecnologia digital conectada, são "fortemente lastreados na coleta e no processamento de dados, e marcados por efeitos de rede". Roseli Fígaro (USP) aponta na mesma direção e defende que "os dados são um fundamento estrutural da lógica de funcionamento dessas novas empresas". Para Fernanda Hoffman (UFRGS), o modelo de negócio das plataformas envolve "o uso de algoritmos que visem maximizar o uso da plataforma, o uso das informações privadas das pessoas para ações da própria empresa visando lucro e o uso das informações privadas de pessoas para ações de terceiros, intermediadas pelo ambiente".

O CTS/FGV defende que o tratamento de dados é fundamental para a personalização das relações intermediadas, assim como para a personalização dos consumidores, tornando-se infraestruturas-chave para a criação de valor:

> *A oportunidade de captar os dados e a atenção dos usuários permite a essas empresas* ***intermediarem transações com níveis de personalização sem paralelo, moldarem mercados em torno de perfis de consumidores cada vez mais específicos*** *e alavancarem seu poder em mercados secundários. Isso dá origem a uma corrida entre poucos criadores de mercado, que viram infraestruturas-chave para a criação de valor e tornam possível um volume elevado de transações. (grifo nosso)*

Características dessa natureza também aparecem em contribuições do terceiro setor. Segundo o DIRACOM, as plataformas exploram as transações entre usuários e produtores para tratar dados e gerar informações sobre os setores em que atuam, contribuindo, portanto, na otimização dos serviços e produtos que oferecem, em um reaproveitamento que possibilitaria a criação de barreiras à entrada a competidores e a expansão para outros segmentos. O IDEC também menciona o tratamento intensivo de dados, dando destaque para a centralidade desses ativos em plataformas pretensamente gratuitas. Segundo o instituto, nesses casos, "a extração de valor dos usuários-consumidores é realizada através da coleta e tratamento massivo de dados para fins de *marketing* e publicidade direcionada".

No setor empresarial, as associações de empresas de mídia também destacam o papel dos dados enquanto insumo:

> *[É] possível propor que, em termos de regulação, plataformas digitais sejam definidas como agentes econômicos atuantes na Internet que conectam ou propiciam a interação entre dois ou mais grupos de usuários, pessoas físicas e/ou jurídicas,* ***apropriando-se em tal processo de dados, insumo valioso, fundamental e estratégico****, com efeitos de rede diretos e indiretos, além de se monetizar por meio da veiculação de publicidade, comissões, bonificações, dentre outras formas de remuneração e modelos de negócios. (grifo nosso)*

Por fim, José Antonio Galhardo, do setor governamental, sugere um paralelismo com a definição usada para as plataformas de FinTech, descritas como "uma atividade impulsionada por quatro tecnologias subjacentes geralmente chamadas 'ABCD': Inteligência Artificial, Big Data, Cloud services, e Distributed ledger technologies".

Nota-se, portanto, que segundo a perspectiva de diversos participantes da consulta, a presença de tratamento massivo de dados, por meio do uso intensivo de tecnologias de Inteligência Artificial, é característica fundamental para a definição de plataformas digitais.

2.3.2 EFEITOS DE REDE E ECONOMIAS DE ESCOPO

Para alguns participantes da consulta, o aproveitamento dos efeitos de rede é determinante para caracterizar plataformas digitais. O efeito de rede poderia ocorrer de forma direta ou indireta: o efeito direto ocorreria no mesmo grupo de usuários, com a plataforma se tornando mais atrativa à medida que crescesse o número de usuários como ocorre, por exemplo, em redes sociais digitais, ao passo que o efeito indireto é típico de plataformas que facilitam transações (como Amazon Marketplace e Booking.com) e outras cujo modelo de receita é baseado em publicidade (como o YouTube). Os proprietários de plataformas também podem optar por explorar ambos os tipos de efeitos de rede (por exemplo Facebook) ou nenhum (por exemplo Netflix) (NOOREN *et al*., 2018).

Segundo a contribuição da DEIN/MCTI, uma plataforma é uma entidade que reúne agentes econômicos e gera ativamente os efeitos de rede entre eles, o que diz respeito ao valor de uma rede relacionada à sua dimensão, isto é, ao "impacto que um usuário adicional de um produto ou serviço, ou um participante adicional a alguma interação, tem sobre o valor que outros usuários ou participantes atribuem a este produto, serviço ou interação". Os efeitos de rede, explica a secretaria, impulsionariam fenômenos como os *loops* de atração, dinâmicas dos vencedores (*winner-takes-all*) e estratégias de crescimento.

As associações de empresas de mídia e a Associação Brasileira de Internet (ABRANET) também mencionam que as plataformas se beneficiam, no processo de conexão entre os usuários, de efeitos de rede diretos e indiretos. Na mesma direção, a Telefônica defende que "quanto maior é a quantidade de usuários acessando, maior será a demanda e o valor agregado do produto ou serviço ofertado, o que possibilita maiores ganhos de escala"[11].

[11] Segundo Nooren *et al.* (2018), economias de escala podem ser definidas como aquelas em que o custo médio declina conforme o número de usuários aumenta, sendo que, em plataformas digitais, o custo marginal tende a zero.

Na comunidade científica e tecnológica, o CTS/FGV apoia-se na reconhecida definição de Rochet e Tirole (2003), que apontam como "característica essencial a existência de efeitos indiretos da rede, mais especificamente, em sua adesão e utilização pelos usuários (de um lado para o outro da plataforma), e a falta de internalização desses efeitos pelos usuários". Nesse sentido, infere-se que adotar o aproveitamento dos efeitos de rede indiretos como requisito para definição de plataformas implicaria a exclusão de algumas empresas tipicamente reconhecidas como plataformas, como a Netflix, que, embora conectem distintos grupos, não internaliza esses efeitos.

Por fim, o IDEC menciona, além da promoção de externalidades de rede, o aproveitamento de economias de escopo[12] nas demandas dos diferentes lados das plataformas.

2.4 DESAFIOS DO USO DO TERMO PLATAFORMAS DIGITAIS PARA REGULAÇÃO

Algumas contribuições, no entanto, consideram que o termo Plataformas Digitais não é o mais apropriado para a regulação, tendo em vista, principalmente, sua abrangência e difícil definição.

Para o Centro de Ensino e Pesquisa em Inovação da FGV-SP (CEPI), por exemplo, como os modelos de negócio das plataformas são mutáveis, é um desafio encontrar uma definição para plataformas digitais que delimite quem será objeto de regulação. Dessa forma, qualquer definição excessivamente restritiva pode tornar a regulação obsoleta rapidamente ou incentivar a "inovação perversa", que ocorre quando há alteração do modelo de negócio de uma plataforma para escapar do regramento, preservando os riscos. O CEPI sugere, assim, que a regulação "deve trabalhar com tipos de plataforma bem delimitados, não sendo completamente necessário um conceito jurídico geral de

[12] Economias de escopo podem ser definidas, de acordo com Nooren *et al.* (2018), como aquelas em que o custo médio declina conforme mais serviços e produtos são oferecidos, sendo especialmente relevantes em serviços baseados na mineração e no processamento de dados e na atuação da empresa em múltiplas plataformas, criando sinergias por meio dos dados do usuário.

plataforma digital". Segundo o centro de pesquisa, caso se adote um conceito genérico de plataformas, este deve ser amplo para abarcar seus diversos tipos e características fundamentais.

Associações empresariais também demonstraram ressalvas ao uso do termo. A ABRANET entende que a definição de plataformas digitais é pouco produtiva para fins de esforço regulatório, considerando que o mais adequado para a regulação é o reconhecimento da pluralidade de atores do ecossistema digital, justificando o uso de regulação assimétrica e o foco em atores que possuam controle essencial de acesso. A ALAI e a Câmara Brasileira da Economia Digital (Câmara-e.net), por sua vez, apontam que as definições de plataforma digital variam e são frequentemente aplicadas de modo aleatório, podendo adotar significados diferentes em contextos distintos. Para as associações, o termo tampouco serve para definir um mercado ou grupo de mercados que sirva para análise concorrencial. Nesse sentido, dado que as empresas rotuladas como plataformas digitais abrangem vários setores com atuação no espaço físico e digital, uma regulamentação que se aplique apenas a empresas ou serviços *online* resultaria em efeitos desproporcionais.

O Instituto de Pesquisa em Direito e Tecnologia do Recife (IP.rec), do terceiro setor, propõe que se mantenha a "classificação estabelecida no Marco Civil da Internet (MCI), que distingue os intermediários tecnológicos em provedores de conexão e aplicação", acrescentando novos subtipos nessa categoria e estabelecendo exceções à regra geral do Art. 19 do MCI (BRASIL, 2014). De acordo com o IP.rec, a proposta tem como motivação a busca por coerência terminológica, partindo do pressuposto de que é importante evitar antinomias e lacunas entre as legislações.

Percebe-se, portanto, que as preocupações quanto ao uso do termo se concentram no emprego genérico para fins de regulação e não quanto aos atores costumeiramente entendidos como plataformas digitais ou, ainda, devido à falta de necessidade de serem objeto de regulação. Para esse grupo de contribuições, de forma geral, o fundamental é focar nos tipos de plataformas e/ou determinados atores, seus produtos e serviços.

3 TIPOS DE PLATAFORMAS (DIMENSÕES DAS PLATAFORMAS DIGITAIS)

As dimensões de plataformas digitais encontradas nas contribuições foram organizadas, para fins de sumarização, em quatro categorias, com o objetivo oferecer insumos para a tomada de decisão quanto ao escopo de eventuais iniciativas regulatórias[13]: (i) tipo de serviço oferecido; (ii) natureza jurídica das plataformas digitais; (iii) características dos modelos de negócio; (iv) área de atuação ou mercado. Essas quatro categorias serão descritas a seguir.

3.1 TIPO DE SERVIÇO OFERECIDO

A dimensão "tipo de serviço oferecido" caracteriza o conjunto de funcionalidades oferecidas pelo desenho tecnológico e disponibilizadas por uma plataforma digital. Algumas delas são amplamente conhecidas, como redes sociais, comércio eletrônico e serviços de mensageria. Outras, apesar de conhecidas, guardam importantes interseções entre si, criando desafios para seu uso na definição de escopo regulatório, como provedores de conteúdos, provedores de notícias e plataformas de *streaming*. Nesse sentido, Alexander de Souza Moraes, da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS), menciona que "o termo "plataformas digitais" deve ser compreendido em sentido amplo, encapsulando **redes sociais, comércio eletrônico, plataforma de notícias, mecanismos de busca, aplicativos de mensagem**. E envolvendo qualquer modelo de negócio neles aplicados" (grifo nosso).

[13] Algumas contribuições apresentam outras categorias que contribuíram para a organização do relatório. A ABRANET, por exemplo, mencionou que "Os serviços digitais podem diferir na dimensão da comunidade envolvida, público-alvo, modo de ingresso, setor abarcado, alcance geográfico, necessidade de maior ou menor tráfego de dados, bem como formas de oferta e de remuneração". Já Everton Rodrigues, do terceiro setor, elencou oito categorias de dimensões: "1) Propósito; 2) Participantes; 3) Interações; 4) Modelos de Negócios; 5) Arquitetura Tecnológica; 6) Regulação e Governança; 7) Impactos Sociais e Econômicos; 8) Gestão dos dados dos usuários".

A contribuição associa modelos de negócio a tipos de serviço, o que ilustra a amplitude de variação na denominação das dimensões presentes na consulta. Já a DEIN menciona a importância de "que as plataformas digitais considerem, em sua atuação regulatória, a diversidade de tipos de serviços e modelos de negócios oferecidos", separando a especificação das funcionalidades da maneira como organizam seu modelo econômico.

A ABRANET menciona a classificação produzida no âmbito do Projeto de Lei n. 2.630 (BRASIL, 2020) como referência para exclusão de alguns serviços da regulação de plataformas digitais. Segundo a associação, esse projeto:

> *[...] lista como exceções de enquadramento para fins de regulação os provedores cuja atividade primordial seja a) o comércio eletrônico; b) a realização de reuniões fechadas por vídeo ou voz; c) enciclopédias* online *sem fins lucrativos; d) repositórios científicos e educativos; e) plataformas de desenvolvimento e compartilhamento de* software *de código aberto; f) a busca e a disponibilização de dados obtidos do poder público; e g) plataformas de jogos e apostas* online*. Ademais, sugere-se também, como exceção à regulação, as plataformas financeiras e de pagamentos, por já estarem sujeitas a regulação setorial.*

A proposta do PL 2630 (BRASIL, 2020) procura, através da tipificação dos serviços oferecidos pelas empresas gestoras da infraestrutura tecnológica, delimitar o escopo regulatório. Nesse sentido, há contribuições que mencionam "serviços digitais", em clara referência ao Digital Services Act, aprovado na Comissão Europeia, como é o caso das associações de mídia, que citam diretamente os *core platform services* do DSA:

> *[...] 1.1) serviços de intermediação* online*; 1.2) motores de busca; 1.3) redes sociais; 1.4) compartilhamento de vídeos; 1.5) serviços de comunicação interpessoal independente de número; 1.6) sistemas operacionais; 1.7) navegadores; 1.8) assistentes virtuais; 1.9) serviços de computação em nuvem; 1.10) serviços de publicidade* online *e intermediação de publicidade digital.*

A contribuição das associações de mídia tradicional também menciona a possibilidade de haver plataformas que não se enquadram nos tipos acima pelo fato de não:

> *[...] oferecer risco aos usuários e aos mercados (como repositórios científicos e educacionais, enciclopédias* online *sem fins lucrativos, plataformas de desenvolvimento compartilhamento de* softwares *de código aberto, plataformas de disponibilização de dados obtidos do poder público etc.).*

Algumas entidades atentam para o risco de definir tipos de serviço de forma muito específica, o que pode gerar brechas que permitam a exclusão de determinadas empresas do escopo de uma iniciativa regulatória. A contribuição do CTS/FGV, por exemplo, afirma que "antes de definir esses conceitos, é importante destacar que se trata de definições abrangentes e que não é recomendável excluir do escopo da regulação plataformas de um determinado tipo".

Em sentido contrário, algumas contribuições buscam formatar uma definição para o tipo de serviço oferecido pelas plataformas digitais, como a ABRANET, que defende a importância de se produzir definições claras para evitar insegurança jurídica. A entidade novamente sugere as definições presentes em uma das versões do PL 2630 (BRASIL, 2020):

> *Nesse sentido, "**rede social**" pode ser definida como "aplicação de Internet cuja principal finalidade seja o compartilhamento e a disseminação, pelos usuários, de criação, opiniões e informações, veiculados por textos ou arquivos de imagens, sonoros ou audiovisuais, em uma única plataforma, por meio de contas conectadas ou acessíveis de forma articulada, permitida a conexão entre usuários".*
>
> *Por sua vez, "**ferramenta de busca**" deve ser entendida como "aplicação de Internet que permite a busca por palavras-chave de conteúdos elaborados por terceiros e disponíveis na Internet, agrupando, organizando e ordenando os resultados mediante critérios de relevância escolhidos pela plataforma, independentemente da criação de contas, perfis de usuários ou qualquer outro registro individual, incluído indexador de conteúdo e excetuadas aquelas que se destinem exclusivamente a funcionalidades de comércio eletrônico".*

> *Por fim, "**mensageria instantânea**" é termo empregado no sentido de "aplicação de Internet cuja principal finalidade seja o envio de mensagens instantâneas para destinatários certos e determinados, incluídas a oferta ou a venda de produtos ou serviços e aquelas protegidas por criptografia de ponta-a-ponta, com exceção dos serviços de correio eletrônico. (grifos nossos)*

Nota-se que determinados tipos de serviços oferecidos pelas plataformas podem ser considerados essenciais ou de maior risco para a sociedade, de modo que recebam maior atenção regulatória – como é o caso dos tipos descritos também no PL 2630 (BRASIL, 2020). Assim, o debate sobre tipologia de plataformas confunde-se com o debate de assimetria regulatória presentes nas questões sobre critérios para classificação das plataformas.

3.2 NATUREZA JURÍDICA DAS PLATAFORMAS

Um conjunto restrito de contribuições menciona sucintamente a importância de se considerar a natureza jurídica das plataformas digitais, como as plataformas de governo e aquelas sem a finalidade de lucro. Destaca-se, nesse sentido, um número substancial de contribuições sugerindo que o escopo de uma eventual iniciativa regulatória deve ocorrer em torno de plataformas exclusivamente comerciais ou cuja finalidade seja o lucro. Nessa direção, Felipe Braga, da comunidade científica e tecnológica, defende que as dimensões das plataformas devem observar se são públicas ou privadas, além de seu local de hospedagem.

Ainda sobre esse mesmo tema, o DIRACOM, embora em uma perspectiva ligada à implementação de políticas públicas, alerta para a importância de estimular plataformas de caráter público, considerando a relevância do Estado democratizar "o uso de infraestrutura pública, compartilhando-a com o maior número de agentes, atentando para questões como a guarda de dados em território nacional".

3.3 CARACTERÍSTICAS DO MODELO DE NEGÓCIOS

As características dos modelos de negócio das plataformas digitais são apontadas não somente como essenciais para a definição do escopo de um eventual marco regulatório, mas também para a eventual aplicação adequada do princípio da assimetria regulatória. Nesse sentido, Rafael Evangelista (Unicamp) menciona a tipologia desenvolvida por Snricek (2016), que identifica cinco tipos de plataformas digitais, a saber:

Plataformas de Publicidade*: são plataformas que obtêm lucros pela captura e armazenagem de dados dos usuários para exibição de anúncios relacionados. Exemplos incluem Google e Facebook.*

Plataformas de Nuvem*: são empresas que construíram enormes parques computacionais para suas próprias operações, mas que posteriormente oferecem essa infraestrutura como serviços a outras companhias. Exemplos incluem Amazon, Google e Microsoft.*

Plataformas de Produtos*: são especializadas no aluguel de mercadorias, que podem ser físicas, como carros, ou informacionais, como músicas, filmes etc. Um exemplo é a Rolls Royce, que cobra pelo aluguel de propulsores conforme as horas de uso.*

Plataformas Enxutas *(Lean Platforms): não possuem propriedade sobre o produto ou serviço oferecido. Exemplos incluem Uber, a maior companhia de táxis do mundo, mas não possui nenhum carro, e AirBnB, não é dona de nenhum quarto de hotel.*

Plataformas Industriais*: apresentam a melhor possibilidade de expansão futura, dadas as expectativas de desenvolvimento tecnológico da chamada Internet das Coisas. Elas incorporam o que na Alemanha se chama "Indústria 4.0", um processo de interligação informacional de cada um dos componentes envolvidos no processo industrial, sem a interferência de operários ou gerentes, alcançando-se, assim, uma redução ótima de custos de trabalho e produção.*

Algumas contribuições, como a da DEIN, analisam a importância de se considerar na:

> *[...] variedade de dimensões possíveis, [...] os mecanismos de remuneração, os padrões de relação com usuários, entre outros". Um outro grupo de menções faz referência aos efeitos econômicos indesejados da posição dominante de mercado de algumas plataformas digitais, identificando elementos a serem considerados por legisladores ao tratarem de efeitos deletérios dos modelos de negócio dessas empresas, como "o valor que ela cria para os usuários, seu relacionamento com clientes e concorrentes (Information Technology Industry Council).*

Por envolverem classificações sobre os riscos que as plataformas oferecem, essas questões serão tratadas de forma mais aprofundada no item sobre classificação por risco e regulação assimétrica.

As associações de empresas de mídia, como ABERT, ANJ, ANER, ABRATEL, FENAERT, FENAJORE e CNCOM, defendem que a distinção entre plataformas digitais e outras empresas de mídia é incorreta. Em sua manifestação conjunta, as entidades apontam que a diferenciação feita pelas plataformas é retórica e buscam que leis atualmente aplicáveis a empresas de mídia não sejam adotadas para elas. Com isso, defendem as entidades de empresas de mídia, cria-se uma situação de assimetria regulatória que privilegia as plataformas digitais: "No Brasil, **é nitidamente o caso da não aceitação por parte das plataformas** que majoritariamente vivem de receitas publicitárias por venderem a anunciantes espaços e inserções publicitárias **de serem consideradas, nesse tocante, veículos de divulgação**" (grifos nossos).

Há menções que sugerem abordagens analíticas dos modelos de negócio das plataformas digitais considerando o propósito das atividades dessas empresas. O CTS/FGV, por exemplo, considera dimensões que derivam de qualidades do "efeito de rede", salientando:

> *[a] importância de distinguir os casos em que as externalidades da rede fluem em apenas uma direção (caso em que a empresa coordenadora é chamada de "plataforma provedora de audiência", ou* audience-providing platform*) e aqueles em que ambos os grupos se beneficiam de tais externalidades (caso em que a empresa coordenadora é chamada de "plataforma de correspondência", ou* matching platform*).*

A origem dos fundos das plataformas também foi mencionada como dimensão relevante no que se refere à relação entre fundos próprios e fundos de terceiros. A menção implica considerar a estrutura societária, o que contribui para avaliar a posição de mercado, a origem dos fundos que financiam a operação em um determinado país, o estágio de desenvolvimento da referida plataforma, suas estratégias de expansão e mecanismos de remuneração, entre outros (SILVA NETO; CHIARINI; RIBEIRO, 2023). Uma das categorias citadas na consulta foi a origem da plataforma, contudo sem maiores esclarecimentos dos elementos que devem ser utilizados para defini-la. Poderia ser considerado, por exemplo, o lugar onde a empresa é sediada e as externalidades territoriais por ela impulsionadas, como o pagamento de impostos e taxas, o fomento ao processo de inovação, efeitos sobre a pesquisa e desenvolvimento, etc.

3.4 ÁREA DE ATUAÇÃO OU MERCADO

Algumas contribuições analisam o desafio regulatório a partir de uma perspectiva econômica mais tradicional, a fim de avaliar falhas de mercado. Tal perspectiva foi apresentada pela ALAI, por exemplo, ao considerar que:

> ***não existem "mercados digitais" pela perspectiva antitruste****. Uma forma mais precisa de descrever os desenvolvimentos econômicos é a difusão de tecnologias "digitais" por toda a economia, em setores como publicidade, agricultura, automotivo, indústria e varejo. Empresas geralmente referidas como "*big tech*" podem ser mais bem descritas como pioneiras na adoção da tecnologia em setores muito distintos. (grifo nosso)*

Já a Telefônica considera que o termo plataformas digitais descreve um tipo de desenvolvimento das infraestruturas tecnológicas e propõe o termo "indústrias do ecossistema digital" e setores como o de "transporte (Uber, 99), hospedagem (Airbnb), *e-commerce* (Amazon), redes sociais (Facebook) e muitos outros mercados tradicionais, como o de pagamentos (ex.: cartões de crédito), e, ainda, o caso do próprio mercado de telecomunicações".

4 CLASSIFICAÇÃO POR RISCO E REGULAÇÃO ASSIMÉTRICA (CRITÉRIOS PARA CLASSIFICAÇÃO DE PLATAFORMAS)

Considerando a multiplicidade de atores que o termo plataforma digitais engloba, diversos participantes sugerem que se adote uma regulação assimétrica, isto é, que apenas determinados grupos de atores no ecossistema digital se submetam às disposições regulatórias, em razão de suas possibilidades de exercício de poder de mercado. Segundo a DEIN, uma regulação assimétrica equilibrada é essencial para proteger os pequenos negócios sem deixar de lado a supervisão dos principais atores. Contudo, conforme Gabriel Capellari, da comunidade científica e tecnológica, classificar as plataformas digitais de acordo com suas características e riscos potenciais permite uma abordagem mais precisa e proporcional na definição de suas obrigações regulatórias. Portanto, os desafios residem em estabelecer os critérios capazes de identificar quais atores merecem maior atenção regulatória, em razão dos riscos que apresentam à sociedade.

Alguns participantes apontam a importância desses critérios não serem tratados isoladamente, sendo combinados de forma cumulativa ou alternativa, em geral, agrupados sob a condição de *gatekeeper* (tópico 4.5). A ABRANET, por exemplo, sugere:

> *Uma regulação assimétrica, incidente apenas sobre determinadas empresas – i.e., aquelas detentoras de controle essencial de acesso. Estruturando o conceito estão três dimensões: i)* ***a oferta de um serviço essencial de plataforma****, previsto em rol taxativo; ii) o preenchimento de* ***critérios de volumetria*** *de usuários finais e profissionais, em números absolutos ou proporcionais à população*

> *localizada no país, por pelo menos os últimos três exercícios financeiros; e iii) a* ***detenção de posição dominante no mercado****, também por pelo menos os últimos três exercícios financeiros. (grifos nossos)*

O IDEC também aponta a necessidade de critérios cumulativos (como *gatekeeper* e quantidade de usuários), alternativos (como faturamento) e, ainda, válvulas de escape para quando empresas com impacto significativo na sociedade não sejam atingidos por esses critérios, dada a dinamicidade desses mercados. Na mesma direção, a DEIN sugere uma "cesta de critérios" que componham um perfil específico do agente a ser regulado, sendo os mais importantes o faturamento, o número de usuários, o controle essencial de acesso e a singularidade da entidade em um mercado determinado ou em vários segmentos econômicos.

Por outro lado, a Câmara-e.net manifestou oposição à adoção desses critérios de maneira mais ampla. A associação considera que, não existindo uma definição uniforme de "plataforma digital", fatores como "participação de mercado", "valor de mercado" e "quantidade de usuários" não conseguem, por si só, obter conclusões úteis acerca dos riscos de tipos de produtos ou serviços ofertados por um determinado provedor. A ALAI tece críticas ao princípio da regulação assimétrica, embora sem o mencionar diretamente. Para a organização, a regulação deve "ser neutra e aplicada de forma igualitária para permitir a concorrência com base no mérito, o que incentiva os agentes privados a superarem-se mutuamente para conquistarem clientes, fornecendo produtos inovadores, de elevada qualidade, a baixo custo e com um serviço melhorado".

4.1 PARTICIPAÇÃO DE MERCADO

De acordo com entidades como o Laboratório de Inovação e Direitos Digitais da UFBA (LABID) e ABRANET, a participação de mercado pode ser definida como um indicador de mercado que corresponde à relevância da plataforma no setor em que atua, de modo que sua análise é importante para a avaliação de sua posição em mercados relevantes. Gabriel Capellari complementa essa perspectiva, mencionando que plataformas que detêm posição dominante em determinado mercado podem exercer poder e impor condições desfavoráveis aos usuários e concorrentes.

O IDEC, DIRACOM e Blogueiras Negras vão no mesmo sentido, por considerarem a participação de mercado indicador fundamental para classificar plataformas digitais e identificar grandes plataformas ou plataformas com poder significativo de mercado, fator determinante para compreender seu impacto aos usuários e à economia digital, especialmente em um contexto com fortes tendências ao monopólio.

O DIRACOM ainda sugere, para tornar objetiva a classificação de empresas nesse critério, a referência ao estabelecido na Lei n. 12.529 (Lei de Defesa da Concorrência) (BRASIL, 2011), segundo a qual uma posição dominante pode ser presumida em relação às empresas ou ao grupo de empresas que controlarem 20% ou mais do mercado relevante. O IDEC acrescenta ser necessário que a regulação crie mecanismos adicionais que avaliem a integração vertical e, em especial, o efeito de conglomerado dos grupos econômicos envolvidos. Sendo o instituto, a entrada de empresas ou negócios em ecossistemas é diretamente influenciada pelos efeitos de rede diretos e indiretos das plataformas, como nos casos de WhatsApp Pay (atualmente com menos de 20% do mercado, mas integrado verticalmente ao WhatsApp em mercado relacionado), ou do Meta Threads (integrado ao grupo econômico da Meta e, em especial, ao Instagram).

Em manifestação conjunta, as associações empresariais de mídia também ressaltam esse entrave para a definição dos mercados relevantes, destacando que os mercados digitais são altamente interrelacionados, de forma que os efeitos de rede e escala muitas vezes "extrapolam os mercados relevantes e conferem posição dominante às plataformas inclusive em outros mercados nos quais a participação de mercado não é tão alta".

Nesse sentido, ressalta o IDEC, para utilizar esse critério (de mercado relevante) seria necessário fazer uma análise da estrutura de mercado previamente à delimitação do objeto regulatório, isto é, analisar a participação de mercado para averiguar se a plataforma pode ser enquadrada na regulação mesmo antes da avaliação do ilícito, trazendo complexidades para a entidade encarregada da análise. Assim, tanto o IDEC quanto as associações empresariais de mídia recomendam que o critério participação de mercado seja acrescido de critérios alternativos para facilitar a definição do objeto regulatório.

Outros respondentes, embora concordem com a adoção do critério de mercado relevante ou participação de mercado, fazem ressalvas quanto a suas dificuldades no contexto digital. Jonas Valente (UnB), por exemplo, destaca que a participação de mercado é um indicador-chave para compreender o poder de plataforma, mas "a capacidade desses agentes de atuarem em diversos mercados faz com que eles desafiem a delimitação tradicional de cada um dos mercados". Nesse sentido, recomenda que a classificação considere as participações de mercados específicos e também em mercados mais amplos, como os de tipos de plataformas, das plataformas como um todo e das aplicações de Internet. Contudo, para a ABRANET, deve ser adotada a participação de mercado como critério para a definição de quais plataformas se qualificam para um regime regulatório de *gatekeeper*. A associação defende, no entanto, que dado o caráter dinâmico dos mercados digitais, uma posição de dominância seria melhor presumida pela detenção de mais de 50% do respectivo mercado relevante. Segundo a associação, tal parcela precisaria se apresentar, ao menos, nos últimos três exercícios financeiros, a fim de demonstrar a estabilidade do estado de dominância do mercado.

As associações de empresas de mídia entendem, como mencionado, haver um entrave inicial nesse critério, ou seja, a própria definição dos mercados relevantes de atuação das plataformas digitais:

> *Alguns elementos tornam esta tarefa muito difícil: i) alguns mercados digitais são altamente dinâmicos ou desconhecidos, de forma que uma regulação muito estrita e engessada pode se tornar desatualizada rapidamente [...] iii) existem fatores que podem conferir posição privilegiada/dominante a uma plataforma independentemente do* market share *nos mercados digitais, por exemplo, controle de infraestruturas essenciais, direitos de propriedade intelectual, contratos de longo prazo com exclusividade com fornecedores essenciais e até mesmo concessões públicas.*

Assim, as associações recomendam que a regulação considere outros elementos para configurar a dominância, indo além de *market share*, como número de usuários. Destacam, ainda, que a legislação brasileira de defesa da concorrência, além da presunção relativa de posição dominante a partir de 20% de

participação de mercado, também estabelece presunção de posição dominante se "uma empresa ou grupo de empresas for capaz de alterar unilateral ou coordenadamente as condições de mercado", de modo que haveria espaço na legislação para a consideração de outros elementos na determinação de posição dominante dos agentes.

O CTS/FGV considera que o critério, ao lado de quantidade de usuários, é muito importante na delimitação das entidades que deveriam ser oneradas com obrigações decorrentes de uma regulação assimétrica, com base no poder de mercado. Contudo, existem diferenças e nuances acerca das métricas sugeridas para medir tal poder, sendo apenas um dos elementos utilizados para sua definição. Segundo o CTS/FGV, pode-se usar métricas alternativas para avaliar a participação no mercado[14], utilizando como exemplo a atuação da autoridade de concorrência brasileira, que já identificou alguns indicadores para a existência de posição dominante, como o número de transações, número de *downloads* de um aplicativo de *software*, de usuários ativos, de visitas à Web e de cliques.

4.2 VALOR DE MERCADO OU FATURAMENTO

Ainda no âmbito das discussões sobre eventual estabelecimento de uma regulação assimétrica, diversos participantes consideram o valor de mercado e/ou o faturamento critérios relevantes para a identificação de plataformas com poder significativo.

Conforme explica contribuição do LABID, o critério de valor de mercado considera o valor percebido de uma plataforma no mercado, refletindo seu desempenho e posição em relação aos concorrentes, enquanto o faturamento representa a soma do valor arrecadado pela empresa, a partir do exercício de sua

[14] O CTS/FGV aponta que: "De forma mais geral, pode-se usar as seguintes métricas alternativas para participação no mercado: participação na quantidade de ativos produtivos (em termos de participação na quantidade vendida, na quantidade comprada ou na quantidade produzida), participação na capacidade (em termos de capacidade total ou capacidade disponível), participação na receita total do mercado, participação de força de trabalho e participação no número de consumidores".

atividade comercial em determinado período de tempo[15]. Alguns atores, contudo, apresentam ressalvas ou necessidade de aprofundamento desses critérios.

O DIRACOM, por exemplo, considera que o valor de mercado e o faturamento "devem ser considerados para atribuir a classificação de poder de mercado significativo e, a partir disso, delegar mais responsabilidades e atribuições". A aferição do critério deve ser periódica e considerar os números relativos à *holding* e de empresas específicas que a compõem. De forma semelhante, Jonas Valente (UnB), considera o valor de mercado um critério importante, mas que deve ser combinado com o faturamento das plataformas em seus mercados específicos.

Outros participantes da consulta, no entanto, consideram os critérios inadequados ou insuficientes. Para Elaine Marques e Leonardo Tavares, ambos da comunidade científica e tecnológica, por exemplo, devem ser usados apenas para pautar a quantificação de multas e sanções.

O IDEC entende não ser adequado considerar de forma isolada o valor de mercado ou faturamento, pois, embora seja relevante, é um critério muito dinâmico, tendo em vista, especialmente, os efeitos de rede e tendência ao monopólio. O instituto exemplifica essa dinâmica com a aquisição do WhatsApp pelo Facebook (Meta), que embora não tivesse faturamento suficiente no Brasil para ter seu ato de concentração notificado, já tinha participação de mercado e quantidade de usuários relevantes.

Em direção semelhante, as associações empresariais de mídia apontam que a consideração isolada do valor de mercado ou faturamento pode deixar de fora diversas operações econômicas envolvendo plataformas digitais, as sedes e as transações são realizadas majoritariamente no exterior; desse modo, o faturamento no Brasil tende a ser baixo ou nulo, ainda que as plataformas sejam altamente populares entre usuários brasileiros ou entrantes com potencial de rivalizar em mercados relacionados. Elas também trazem exemplos de operação que não fizeram parte da análise concorrencial considerando apenas o faturamento, como Waze e Youtube adquiridas pela Alphabet, Musical.ly

[15] Existem várias formas de definir valor de mercado. Em geral, as contribuições não aprofundaram essa definição.

pelo Grupo TikTok (ByteDance) e a parceria entre Meta e Cielo para inaugurar o Whatsapp Pay. Nesse sentido, as associações consideram que:

> *A noção de **valor de mercado**, apesar de mais volátil, **em combinação com outros critérios, poderia reconhecer a importância de ativos que ainda não manifestam sua relevância através de faturamento/volume de negócios**, inclusive para identificar aquisições de entrantes ou concorrentes nascentes pelas plataformas já estabelecidas e dominantes no setor. Contudo, haveria um desafio em estabelecer os critérios específicos relacionados a valor de mercado. (grifos nossos)*

A ABRANET também destaca que as métricas de faturamento são questionáveis. Segundo a associação, o critério de faturamento não consegue captar minúcias dos agentes de mercado, as quais vão além de questões de preço, especialmente no contexto dos mercados digitais, em que empresas de pequeno porte, muitas vezes, têm ativos importantes e diversos serviços são oferecidos a preço zero.

Assim, nesse tema, de forma semelhante às associações de empresariais de mídia, a ABRANET considera que, além do faturamento, "a noção de 'valor de mercado' permitiria essa aferição menos estanque da dimensão das plataformas digitais, reconhecendo ativos que não se manifestam diretamente, ou desde já, em termos de faturamento/volume de negócios".

4.3 QUANTIDADE DE USUÁRIOS

A quantidade de usuários das plataformas é considerada, por muitos participantes da consulta, um elemento central ou relevante para a definição do escopo regulatório.

Para o CEPI/FGV, por exemplo, o critério de quantidade de usuários brasileiros é mais adequado do que os critérios de valor de mercado, faturamento ou *market share*, porque, em geral, o maior número de usuários tem correlação direta com o maior poder econômico da plataforma – desse modo, permite inclusive arcar com os custos de conformidade – e o maior risco a direitos e a instituições brasileiras, já que mais usuários poderão ser afetados pela moderação ou entrar em contato com

conteúdo nocivo. O LABID/UFBA também considera o elemento da quantidade de usuários, pois permite avaliar e medir o impacto exercido por uma plataforma sobre a população, incluindo, como destacado por Alex Camacho, da comunidade científica e tecnológica, a desinformação ou o poder de negociação com anunciantes. Ademais, como defende o DIRACOM, trata-se de um critério especialmente relevante no contexto dos mercados digitais, os quais são caracterizados por efeitos de rede, o que favorece a dominância de poucas plataformas concentrando muitos usuários.

A ABRANET também considera que a quantidade de usuários é um critério relevante para dimensionar a relevância, permitir a classificação e definir quais plataformas digitais se qualificam para o regime regulatório, a exemplo do Digital Markets Act (DMA) europeu e da atual redação do Projeto de Lei 2.630 (BRASIL, 2020). A associação especifica que tais balizas devem ser definidas em número médio de:

> *[...] a) mais de quarenta e cinco milhões de usuários finais e de b) mais de vinte milhões de usuários profissionais, cumulativamente, nos últimos três exercícios financeiros. Alternativamente, 20% da população localizada no país, para usuários finais, conforme indicadores nacionais oficiais, e 10% da população localizada no país para usuários profissionais, conforme indicadores nacionais oficiais, nos últimos três exercícios financeiros.*

Outras contribuições também avançam sobre a operacionalização do critério, propondo métricas além do número de contas. As associações empresariais de mídia, por exemplo, indicam o uso de métricas tradicionalmente associadas à audiência, como o "número de acessos/visitas periódicos (diários, semanais, mensais, anuais), tempo despendido na plataforma, número de buscas/cliques". Jonas Valente (UnB) também considera que o critério deve englobar não apenas o número de usuários em si, "mas sim o número de usuários mensalmente ativos e nessa condição no país em questão", de forma que a regulação deve envolver a obrigatoriedade da disponibilidade dessas informações.

O IP.rec, do terceiro setor, por sua vez, propõe que a quantidade de usuários seja considerada para a aplicação de multas. Por fim, o pesquisador Felipe Saraiva (UFPA) faz a ressalva de que o critério não deve impedir a atuação sobre plataformas de menores, tendo em vista que muitas plataformas, "como as notadamente relacionadas com a extrema direita, têm tamanho muito pequeno, mas conseguem reunir e mobilizar comunidades que trazem impacto para a vida social". Nesse sentido, defende que outros critérios poderiam ser combinados com a quantidade de usuários para evitar exclusões de plataformas relevantes.

4.4 SERVIÇO ESSENCIAL

As definições de serviço essencial variam entre os respondentes, com alguns dissensos no uso do critério de "serviço de essencial de plataforma" para a classificação e a definição do escopo regulatório. Contudo, muitas contribuições – como é o caso das associações empresariais de mídia, LABID e Alex Camacho – apontam na direção de que seriam aqueles relevantes para o país, ou essenciais para a vida cotidiana e o funcionamento de setores econômicos, ou ainda os essenciais para diversos atores sem que existam alternativas disponíveis, configurando situação com algum grau de dependência. Nesse sentido, essas situações aumentariam a responsabilidade e a necessidade de regulação.

O IDEC define esses serviços como aqueles "cuja finalidade esteja relacionada ao exercício da cidadania, que devem estar entre as prioridades da regulação". O instituto propõe que sejam orientados pelo melhor interesse dos usuários, sendo vedado que seus dados sejam utilizados para ganhos por parte das plataformas. A definição de quais seriam serviços essenciais de plataformas dependeria do objetivo da regulação.

A ABRANET também entende, em linha com outras iniciativas regulatórias, como o DMA europeu, que apenas alguns tipos de serviços demandam escrutínio regulatório especial. A referida legislação elenca aquilo que entende por *core platform service*, apresentando rol de serviços de importância particular, de forma que apenas estes, associados ao conceito de

gatekeeper, poderiam suscitar sua aplicação [tal qual é feito no atual PL 2630 (BRASIL, 2020), que identifica como serviços de particular importância as redes sociais, as ferramentas de busca e os serviços de mensageria instantânea]. No entender da associação, estratégia similar pode ser tomada de referência para a regulação em debate.

O DIRACOM, no entanto, ressalta que o conceito de serviço essencial foi introduzido a partir do contexto europeu, sendo preciso discutir sua aplicabilidade no Brasil, tendo em vista que, no contexto nacional, a essencialidade está associada, em geral, à prestação de serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades da comunidade, podendo resultar em obrigações, como garantia do provimento e universalização do acesso. Desse modo, a organização alerta ser importante que o conjunto da legislação brasileira seja observado na definição de conceitos.

Pesquisadores da comunidade científica e tecnológica também trazem ressalvas ao uso do critério. Para Jonas Valente (UnB), as plataformas não devem ser reguladas somente em seus serviços essenciais, dada sua capacidade de espraiamento para diferentes mercados e dimensões concorrencial, política e social dos grupos econômicos e a influência que geram a partir desse poder. Já Murilo Ramos (UnB) afirma que, a menos que a oferta dos produtos e serviços estejam ao alcance de regimes administrativos de direito público, a essencialidade não pode ser critério definidor de plataforma digital.

A Câmara-e.net contesta o uso do critério por entender não existir uma definição única do que constitui "essencialidade", tornando o termo impreciso, aumentando riscos de intervenção excessiva e de diminuição da concorrência e inovação.

4.5 *GATEKEEPERS* OU CONTROLE ESSENCIAL DE ACESSO

Muitos participantes consideram *gatekeeper* um critério central para a definição de uma regulação assimétrica. De acordo com a contribuição das associações de empresas de mídia, tendo como principal inspiração o DMA europeu, trata-se de uma abordagem que engloba grandes empresas que prestam serviços essenciais de plataformas e dispõem de considerável poder econômico que envolve, por exemplo, a capacidade de

estabelecer conexão entre muitos usuários profissionais[16] e consumidores finais por meio de seus serviços, o que lhes permite potencializar vantagens para si, como o acesso a um grande volume de dados.

Para serem enquadrados nesse regime regulatório, complementa o IDEC, os serviços devem possuir impacto significativo no mercado interno, operarem um ou mais *gateways*[17] importantes para os clientes e desfrutarem de uma posição consolidada e durável em suas operações, tornando estruturalmente difícil para os concorrentes desafiarem ou disputarem a posição dessas plataformas dominantes, independentemente do nível de inovação ou eficiência que possam ter, o que justifica a atenção regulatória especial. O IDEC pondera, contudo, que esses critérios que culminam na classificação de *gatekeeper* sejam presunções, ou seja, uma empresa que os atenda pode refutá-los e, igualmente, pode designar uma plataforma provedora de serviço essencial como *gatekeeper* mesmo que não atinja limites presumidos (como ocorre na Comissão Europeia). Essa válvula de escape é importante, segundo o instituto, para garantir que plataformas relevantes não sejam excluídas da regulação. O IDEC destaca que o critério de *gatekeeper* deve ser combinado com outros critérios; a definição de controladores de acesso deve relacionar os critérios anteriores, em especial a quantidade de usuários no território nacional e o tipo de plataforma, abrangendo a essencialidade do serviço e os riscos aos direitos fundamentais.

No setor privado, a ABRANET defende que apenas os atores que detêm controle essencial de acesso devem se submeter à incidência particular de disposições regulatórias, já que outros atores não oferecem risco relevante e não devem estar sujeitos a essa regulação específica, em prol da proporcionalidade, equidade e promoção da inovação. Conforme explicação da associação, outras legislações internacionais seguem parâmetros

---

[16] Em sua contribuição à consulta, a ABRANET define usuários profissionais como "pessoas físicas ou jurídicas que utilizam da respectiva plataforma para finalidades comerciais ou profissionais, com o propósito prover bens e/ou serviços a usuários finais – por exemplo, um varejista que tem uma conta *business* para se comunicar com seus clientes".

[17] Nas discussões ligadas à Internet, *gateway* (porta de entrada) pode ser compreendido como um recurso que atua como intermediário para a troca de informações entre dois ou mais dispositivos conectados à rede.

similares, como o Digital Services Act (DSA), da União Europeia, que prevê obrigações de acordo com o tipo de atuação, tamanho e impacto dos diferentes agentes de mercado no ecossistema digital, as chamadas "plataformas digitais muito grandes"; e a Digital Markets Unit (DMU), do Reino Unido, que incide apenas sobre as empresas com condição estratégica de mercado, o que envolve poder de mercado substancial e duradouro, e posição de importância estratégica.

Na comunidade científica e tecnológica, Jonas Valente (UnB) também considera fundamental identificar "os 'pontos de controle' nos quais as plataformas operam como reguladores chave dos fluxos informacionais e econômicos e exercem seus papéis de '*gatekeepers*'". Destaca, no entanto, que o conceito precisa incorporar diferentes dimensões do controle e práticas anticompetitivas, considerando as estruturas e as estratégias de integração vertical e horizontal desses agentes e o modo como elas impactam não somente a dimensão concorrencial, mas em diferentes dimensões. Complementando essas preocupações, a Rede de Pesquisa em Governança da Internet (REDE) entende que o papel de *gatekeeper* deve ser avaliado à luz do poder infraestrutural das plataformas e não apenas em sua ação nas camadas da Web.

4.6 TIPOS DE SERVIÇO

As contribuições presentes voltadas aos tipos de serviço versam sobre uma tipologia de plataformas, para a qual a regulação deve se atentar, ou sobre tipos mais relevantes e com maior impacto sobre os usuários e outras esferas sociais (como a econômica e a política) e que, portanto, merecem maior atenção regulatória. Dessa forma, os comentários recebidos na pergunta específica da consulta sobre tipos de serviços (Questão 3, item IV) misturam-se com aqueles presentes nos tópicos sobre tipos de plataformas ou sobre serviços essenciais de plataformas, tendo sido, para fins deste relatório, incorporados e descritos nos tópicos anteriormente apresentados.

5 CONCLUSÃO DO EIXO 1

As contribuições ao Eixo 1 da consulta exploram as implicações da adoção do termo "plataformas digitais" nas distintas abordagens de construção de soluções acerca dos desafios impostos por um fenômeno sociotécnico. Embora haja amplo consenso sobre a necessidade de regular as plataformas, estabelecer elementos e critérios que identifiquem com precisão o objeto a ser regulado é tarefa que envolve uma multiplicidade de possibilidades, atreladas a diferentes perspectivas, interesses e objetivos. O desafio essencial é organizar as diferentes abordagens e buscar acordos para que um eventual marco regulatório seja eficaz ao abordar os problemas identificados.

No que se refere à definição de plataformas para fins de regulação, a transversalidade da atuação desses atores mencionada na consulta sugere que, além da discussão sobre uma definição geral sobre o conceito, também seja construído um esquema de categorização modular que permita explorar as diferentes possibilidades de regulação e políticas públicas.

Nesse sentido, a partir da sistematização qualitativa das contribuições à consulta, sugere-se que, para fins de regulação, a definição desses agentes seja baseada em três categorias centrais: i) **elementos centrais definidores**, que incluem sua infraestrutura tecnológica, os atores envolvidos e as características mais comuns em seu modelo de negócio; ii) a **tipologia das plataformas** analisada, a partir das relações sociais que ela mobiliza (com quem se relacionam e colocam em relação); e iii) suas características gerais e específicas, que proporcionam maior **grau de risco à sociedade**.

O primeiro elemento (infraestrutura tecnológica) refere-se ao tipo de arquitetura e desenho tecnológico das plataformas, e considera **a abertura**, **a modularidade** e **a estrutura de governança** desses atores a serem regulados, elementos que, a despeito de sua relevância na literatura, são pouco mencionados na consulta, devido às contribuições que versam sobre o aspecto da infraestrutura serem, em geral, mais genéricas (mencionando "digital", "eletrônico", "Internet", entre outros termos). As contribuições focam, em geral, em plataformas centradas em

transações entre os lados, sem abordarem as chamadas plataformas de inovação, que englobariam, por exemplo, o mercado de aplicativos e as infraestruturas públicas com potencial de impulsionar processos de inovação distribuída.

A segunda categoria é relacionada às características gerais e específicas desses agentes que podem ser utilizadas para a delimitação de uma eventual iniciativa regulatória ou a separação em regulações por setor (por exemplo, instituindo uma regulação específica para plataformas de transporte e outra para plataformas públicas, dentre outras possibilidades), a partir de dimensões e categorias associadas a **tipo de serviço**, **características dos modelos de negócio**, **natureza jurídica e áreas de atuação ou mercado**.

Por fim, a terceira categoria permite o estabelecimento de **critérios práticos** para a definição dos agentes, que podem estar sob o guarda-chuva da regulação, a partir da análise de **faturamento, valor de mercado, número de usuários, essencialidade do serviço e controle essencial de acesso**, critérios que, combinados, podem contribuir para uma regulação adequada aos riscos das atividades, sem prejuízo de outros critérios e exceções que podem vir a ser considerados.

A imagem a seguir apresenta um diagrama que busca organizar as diferentes categorias em discussão no Eixo 1 da consulta e responder à pergunta "quem regular", a partir dos distintos elementos que compõem as definições de plataformas digitais, dos tipos de plataformas e dos critérios a serem observados para identificar atores que ofereçam maior risco à sociedade e seriam o alvo principal da regulação.

FIGURA 1 – CATEGORIAS PARA DEFINIÇÃO DE "QUEM REGULAR"

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA.

5.1 CONSENSOS E DISSENSOS SOBRE REGULAÇÃO ASSIMÉTRICA

A leitura das contribuições indica um forte consenso de que a regulação seja assimétrica, isto é, apenas determinados grupos de atores no ecossistema digital se submetam à incidência de disposições regulatórias, em razão de suas possibilidades de exercício de poder. Conforme se conclui das contribuições recebidas sobre esse tópico, o desafio é identificar, de modo qualificado, critérios que permitam elencar os entes que merecem maior atenção regulatória.

Também parece haver algum grau de consenso de que nenhum dos critérios seja utilizado de forma isolada, mas que sejam definidas combinações cumulativas e alternativas. Em geral, a condição de *gatekeeper* é apontada como um eixo central para a regulação, englobando outros critérios, como atuação em ramos de serviços com determinada quantidade de usuários, faturamento ou participação de mercado. No entanto, algumas contribuições apontam que o exercício do poder político, social e tecnológico ocorre não apenas pelo acesso, mas também pelo controle da atuação dos demais agentes, de forma que o conceito deveria incorporar a dimensão concorrencial e o poder em outras dimensões. Nesse sentido, parece

ser salutar uma definição do conceito para além de sua tradução do contexto europeu (como controle essencial de acesso), onde foi formulado, para que seja adequado às necessidades regulatórias brasileiras.

Nesse debate, o critério "quantidade de usuários" foi um dos que apresentaram maior nível de consenso. Foi apontado que a volumetria de usuários tem a capacidade não somente de mensurar o poder econômico, mas também avaliar o potencial de impacto e risco das atividades da plataforma. Para sua implementação, muitos participantes apontam ser relevante diferenciar a quantidade de usuários finais e profissionais, visto que mostram a capacidade de modelar mercado em diferentes lados e, portanto, necessitam de métricas distintas.

O critério de participação de mercado – comum no âmbito concorrencial para auferir posição dominante – foi outro que apresentou algum grau de consenso, embora com importantes ressalvas dada a complexidade do contexto digital, sendo necessário, para muitos participantes, aprimorar métricas alternativas para medi-las (que vão além de quotas de mercado baseadas em preço) e, ainda, considerá-la um elementos adicional (e não o único) para determinar o poder de mercado.

O faturamento também foi apontado como um critério importante para evidenciar poder de mercado, mas insuficiente de forma isolada, tendo em vista as particularidades de mercados digitais, como mercados de preço zero e ativos de difícil quantificação, como dados e quantidade de usuários. Algumas contribuições apontam que, por essas razões, valor de mercado seria um critério mais apropriado do que faturamento, mas a definição de quais elementos comportariam este valor de mercado são complexos, não tendo sido abordados de forma aprofundada. Para outros, deve-se considerar o faturamento apenas como critério alternativo ou adicional, dado suas limitações.

Há também algum grau de consenso de que apenas alguns tipos de serviços demandam escrutínio regulatório especial, havendo discordância, no entanto, se são serviços essenciais ou não. Foi apontado que "serviço essencial de plataforma" é um conceito importado, podendo ser confundido com regimes jurídicos brasileiros existentes, como o de serviços públicos essenciais; além disso, a difícil delimitação dos mercados digitais traria dificuldades para o uso do conceito. Há elementos para

acreditar, entretanto, que tais discordâncias parecem solúveis com a formulação de uma definição mais precisa do critério e a harmonização desse novo conceito com regimes prévios do direito brasileiro, a fim de evitar sobreposições ou lacunas.

Por fim, além das combinações entre critérios, também parece relevante aprofundar discussão sobre a sugestão de uma válvula de escape para evitar que plataformas com impactos relevantes para a sociedade – como plataformas pequenas, mas de alto risco, que não atinjam critérios estabelecidos – também possam ser endereçadas na regulação de forma excepcional e justificada.

EIXO 2 – O QUE REGULAR

1 INTRODUÇÃO

O presente capítulo apresenta uma síntese das contribuições recebidas no Eixo 2 da consulta, sobre "o que regular", envolvendo questões voltadas aos riscos decorrentes das atividades das plataformas digitais e as possíveis medidas de mitigação desses riscos. Este eixo contou com 34 perguntas, organizadas em quatro grandes grupos de riscos relacionados a ameaças a:

i. concorrência, direito do consumidor, abuso de poder econômico e concentração econômica e de dados;

ii. soberania digital, desenvolvimento tecnológico e inovação;

iii. trabalho decente;

iv. democracia e Direitos Humanos.

O Eixo 2 foi o que recebeu maior número de contribuições à consulta, com 967 no total, o que representa 73% das contribuições. Internamente ao eixo, o tema da proteção de direitos e democracia foi o que recebeu o maior número de participações (44% do total do eixo), seguido pelo tema que reúne as perguntas de caráter econômico (33%).

TABELA 1 – CONTRIBUIÇÕES RECEBIDAS NO EIXO 2

TEMAS DO EIXO 2	Nº DE CONTRIBUIÇÕES	% DO TOTAL
2.1 – Concorrência, direito do consumidor, abuso de poder econômico e concentração econômica e de dados	305	32%
2.2 – Soberania digital, desenvolvimento tecnológico e inovação	142	15%
2.3 – Trabalho decente	67	7%
2.4 – Democracia e Direitos Humanos	453	47%
Total	967	100%

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA.

2 RISCOS RELACIONADOS A AMEAÇAS À CONCORRÊNCIA, AO CONSUMO, AO ABUSO DE PODER ECONÔMICO E À CONCENTRAÇÃO ECONÔMICA E DE DADOS

De forma geral, percebe-se consensos entre o terceiro setor e a comunidade científica tecnológica quanto à relevância dos riscos mapeados. O setor governamental, apesar do número menor de contribuições enviadas, apresentou perspectivas semelhantes no reconhecimento desses riscos, ao passo que o setor privado, na maioria das vezes, se dividiu quanto ao reconhecimento ou não desses riscos como relevantes ou existentes.

Parte do setor privado – como a Agência Latino-Americana de Informação (ALAI), a Câmara.e-net e a Associação de Mídia Interativa (IAB Brasil)[1] – defende que mercados digitais são caracterizados pela intensa inovação e forte concorrência, em que a diversidade de consumidores e a rápida evolução dos hábitos *online* oferecem inúmeras oportunidades de entrada no mercado. Na mesma direção, associações como BRASSCOM e Information Technology Industry Council enumeram os benefícios trazidos pelas plataformas digitais para a economia. Destacam, de maneira geral, que o Brasil tem um sistema robusto e abrangente de defesa da concorrência, está bem equipado para endereçar eventuais condutas anticompetitivas por meio do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e exerce seus amplos poderes regulatórios em todos os setores. Apontam, nesse sentido, riscos associados a uma "super regulação", que pode conduzir a um arrefecimento do crescimento econômico e à paralisação da inovação tecnológica e do investimento estrangeiro.

Ainda entre as contribuições do setor privado, a Associação Brasileira de Internet (ABRANET) e as associações empresariais de mídia apontam alguns riscos de caráter econômico, afirmando que os mercados digitais são marcados pela baixa contestabilidade por agentes menores, por elevados custos de

[1] A IAB Brasil faz parte da Interactive Advertising Bureau (IAB), instituição que promove o setor de publicidade digital.

troca que desincentivam a utilização de outros serviços ou plataformas e pela "formação de monopólios que detém o controle de fluxo informacional e dos serviços digitais, prejudicando a concorrência, a inovação e o bem-estar geral, valores jurídicos tutelados" (ABRANET). Tais posicionamentos estão, em grande parte, alinhados aos do terceiro setor e da comunidade científica e tecnológica – com eventuais dissonâncias, como o Instituto Brasileiro de Estudos de Concorrência, Consumo e Comércio Internacional (IBRAC)[2].

Em relação aos riscos de natureza econômica da atuação das plataformas digitais, a contribuição do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC) apresentou uma breve lista, indicando o

> *[...] poder econômico desproporcional, em prejuízo a: 1) concorrência, 2) consumidores, 3) inovação e 4) proteção de outros direitos, incluindo direitos fundamentais" e violações "exercidas por meio de 1) abuso de posição dominante por meio de condutas exclusionárias (de exclusão de concorrentes atuais e potenciais), 2) condutas exploratórias (sem necessariamente excluir concorrentes, mas prejudicando a concorrência e os consumidores) e 3) aquisição de atuais e potenciais concorrentes".*

Outro aspecto apontado por diversos participantes foi sobre o efeito da concentração e dos abusos de poder econômico nos demais grupos de risco. Artigo 19 e Intervozes, por exemplo, destacam que a falta de diversidade de atores impacta diretamente na liberdade de expressão. Flávia Lefèvre, de maneira mais ampla, aponta que a concentração dos mercados nas mãos das denominadas *big techs* afeta diretamente direitos fundamentais garantidos pela Constituição Federal (BRASIL, 1988), assim como a vulnerabilidade dos consumidores, a qual tem "causado danos em larga escala para a dignidade da pessoa humana e

[2] Conforme a contribuição do IBRAC, "qualquer solução regulatória, portanto, deverá ser precedida de um estudo detalhado, focado na identificação de cada preocupação que ela se propõe a remediar, listando diferentes abordagens possíveis e considerando seus custos e o princípio da proporcionalidade. Ela deverá, também, indicar os motivos pelos quais a legislação concorrencial transetorial existente é insuficiente para remediar tais preocupações".

segurança dos cidadãos/consumidores individual e coletivamente e para as instituições democráticas de forma difusa".

Outro aspecto mencionado refere-se à imbricação entre os riscos mapeados. A concentração de dados pode ser considerada, como apontado por alguns participantes, uma causa ou um dos fatores que compõem o risco de concentração econômica e abuso de poder econômico, o que poderia indicar serem um "guarda-chuva" dos demais riscos. Nesse sentido, os prejuízos potenciais à inovação também foram conectados à deterioração da qualidade de produtos e serviços, já que a inovação é apontada como relevante quando implica melhora dos produtos e serviços – sendo que ambos podem ser consequência do abuso de poder econômico.

2.1 RISCOS ASSOCIADOS À CONCENTRAÇÃO NO TRATAMENTO DE DADOS (PESSOAIS OU NÃO) E NAS INFRAESTRUTURAS CRÍTICAS DE COLETA, ARMAZENAMENTO, ANÁLISE E PROCESSAMENTO DE DADOS

Algumas contribuições divergem da premissa de que a concentração no tratamento de dados seja um risco, pois consideram que tal concentração não é condição única para o sucesso de uma plataforma. A Câmara.e-net, por exemplo, aponta que o acesso a grandes volumes de dados não é necessário para a entrada no mercado nem condição para o desenvolvimento de um produto de sucesso, citando como referência o fato de que plataformas digitais mais populares (Meta, Apple, Google, Amazon, Microsoft e TikTok) não tinham, de início, quantidades significativas de dados, da mesma forma que outros serviços posteriores (Snapchat, Twitter, Pinterest, Zoom). Na mesma direção, o IAB entende que não há riscos de concentração no tratamento de dados, porque os dados são "bens não rivais" ou "bens não excludentes," isto é, são produtos ou recursos que podem ser consumidos ou usados por vários indivíduos simultaneamente sem diminuir sua disponibilidade ou usabilidade para outros.

O IBRAC concorda que, em determinados cenários, a natureza não-rival dos dados impossibilita a uma única plataforma o controle por completo da coleta e do processamento de dados, de forma que reconhece que, embora exista o risco

de concentração no tratamento de dados, ele não é presumido. Para o instituto, deve-se avaliar casuisticamente se em um mercado específico os dados configuram bens não-rivais.

Por outro lado, as associações de empresas de mídia tradicional criticam a afirmação de que dados são bens não-rivais e, portanto, não caracterizam vantagem competitiva ou barreiras à entrada, destacando que:

> *Tais afirmações são claramente contestadas por fatos e pela realidade e contrariam as preocupações urgentes dos governos, legisladores e autoridades concorrenciais ao redor do mundo, que têm dedicado enormes esforços na busca por* ***frear ou limitar a alavancagem por parte das plataformas monopolistas em prejuízo da coletividade e da livre concorrência****. (grifo nosso)*

Nesse sentido, diversos participantes concordam que o risco de concentração no tratamento de dados e nas infraestruturas necessárias para esse tratamento é relevante para a regulação de plataformas. Como destacado nas contribuições, dados são centrais na economia das plataformas digitais, de forma que a compreensão de seu papel na cadeia produtiva é também relevante para avaliar os impactos de sua concentração. Conforme explicação da Organização de Defesa de Direitos e contra Desigualdades nos Meios de Comunicação e na Internet (DIRACOM), a coleta, o armazenamento, o processamento e a análise dos dados representam diferentes etapas em uma cadeia produtiva que, no conjunto, compõem uma infraestrutura crítica. Assim, segundo a organização:

> *Na medida em que os dados digitalizados, pessoais ou não, se caracterizam como importante recurso no processo de produção, distribuição e consumo de bens e serviços, a* ***concentração privada sobre o tratamento e sua infraestrutura crítica significa a sujeição da capacidade de desenvolvimento, comercial ou social, de bens e serviços à lógica de mercado****. (grifo nosso)*

Assim, como defendem as associações empresariais de mdia, dados se tornaram insumo essencial para o desenvolvimento de determinadas atividades *online*, de forma que sua

concentração confere grande poder econômico às plataformas, permitindo-lhes inclusive utilizá-los para monetizar esse poder em outros mercados ou vendê-los de forma indireta. Como explicam as associações, nos mercados de preço zero para "usuários" ou "clientes", os dados geralmente consubstanciam o preço e a qualidade dos serviços prestados, de forma que **a coleta abusiva de dados para fornecimento de um serviço de plataforma digital pode ser equivalente a um sobrepreço monetário ou à prestação de serviços de má qualidade** nos mercados comuns.

Em perspectiva semelhante, a ABRANET destaca que a concentração na coleta, no armazenamento, na análise e no processamento de dados privilegia poucos agentes econômicos que passam **a deter valiosas informações capazes de impactar a personalização de serviços oferecidos**, de forma que, aproveitando-se das economias de escala e escopo, **conseguem melhorar e desenvolver novos produtos a custos mais baixos,** com importantes consequências para o aumento das barreiras às entradas. Jonas Valente (UnB) destaca que essa capacidade de, a partir dos dados, mapear demandas, desenvolver novos produtos e serviços, e reforçar sua dominância, ocorre tanto em mercados específicos quanto em outros mais amplos e adjacentes. Nesse contexto, a ABRANET ressalta que a **verticalização comum às grandes plataformas oferece uma vantagem ainda maior na coleta de dados** tanto via interação com seus próprios serviços ou produtos quanto na oferta de funcionalidades para serviços terceiros que coletarão ainda mais dados. O Intervozes ilustra essa situação com o caso recente da vinculação entre Threads e Instagram, na qual:

> *A concentração no tratamento (coleta, armazenamento, uso, análise etc.) de dados (pessoais ou não) impacta no posicionamento do produto no mercado de plataformas e aplicações. Com a vinculação dos dados,* ***a nova rede social da Meta entra no mercado em patamares (número de usuários e capacidade de engajamento) exponencialmente superiores em relação a qualquer outra plataforma ou aplicação*** *que queira adentrar no mesmo mercado. Trata-se, portanto, de uma concorrência desleal, que impede o ingresso de novos players. (grifo nosso)*

Alguns participantes ainda destacam que a concentração de dados ocorre relacionada à concentração da infraestrutura crítica de tratamento de dados e a questões de segurança nacional e desenvolvimento tecnológico. A Artigo 19, por exemplo, considera que os riscos de concentração no tratamento de dados produzem uma série de riscos sistêmicos, como a possibilidade de falha em um determinado serviço, como o Whatsapp, desestruturar sistemas nacionais inteiros. Leonardo Cruz, do Laboratório de Estudos Sociotécnicos da Universidade Federal do Pará (UFPA), também destaca o impacto destes riscos para a segurança dos dados e considera que a concentração "influi negativamente na estrutura do mercado tecnológico, pois altera a diversificação dos preços, dos serviços e do próprio modelo de negócio que valoriza o desenvolvimento tecnológico".

De forma semelhante, o pesquisador Tarcízio Silva (Mozilla Foundation) considera que a concentração no tratamento dos dados aprofunda "desigualdades econômicas, tecnológicas e políticas entre as grandes empresas de tecnologia e as populações de países subordinados aos fluxos de capital e dados". Percebe-se, assim, que a concentração de dados também apresenta relação com os riscos de soberania digital, como explica o Instituto da Hora:

> *Uma infraestrutura crítica de coleta, armazenamento, análise e processamento de dados pode estar sujeita a falhas técnicas ou interrupções. Se um sistema centralizado falhar, pode levar à perda de dados, interrupção dos serviços [...]. Quando a concentração de dados ocorre em um único fornecedor ou provedor de serviços, isso cria uma dependência significativa.* ***Se esse fornecedor enfrentar problemas financeiros, encerrar suas operações ou decidir interromper o serviço, pode ter um impacto prejudicial nas organizações que confiavam nessa infraestrutura****. Quando a concentração de dados ocorre em um único fornecedor ou provedor de serviços, isso cria uma dependência significativa.* ***Se esse fornecedor enfrentar problemas financeiros, encerrar suas operações ou decidir interromper o serviço, pode ter um impacto prejudicial nas organizações que confiavam nessa infraestrutura****. Que já aconteceu com o Google Drive em algumas instituições de ensino. (grifos nossos)*

O DIRACOM destacou pontos semelhantes, considerando que "trata-se da soberania da população e do país, por isso é importante ter medidas que evitem a concentração dessa infraestrutura e apontem para a guarda de dados no território brasileiro".

Assim, diversas contribuições apontam que a concentração no tratamento de dados pode ter consequências para riscos além do grupo econômico, como aqueles relacionados à soberania e ao desenvolvimento tecnológico, e aos de Direitos Humanos.

2.1.1 MEDIDAS DE MITIGAÇÃO PARA O RISCO DE CONCENTRAÇÃO DE DADOS

Duas medidas foram largamente debatidas pelos participantes: i) interoperabilidade de dados e ii) a restrição ou impedimento de compartilhamento de dados entre empresas do mesmo grupo comercial. A interoperabilidade desfrutou de forte consenso entre os participantes – apesar de discordâncias quanto a sua implementação e abrangência. Já a restrição ou impedimento de compartilhamento de dados entre empresas do mesmo grupo comercial foi alvo de maior dissenso, com discordância, particularmente, do setor privado. Foi possível diagnosticar, também, um argumento mais geral de parte do setor privado: eventuais danos e riscos podem ser remediados de forma tempestiva a partir do arcabouço legal existente, em especial, no contexto concorrencial.

Apresentam-se, portanto, essas duas medidas de mitigação e, em seguida, novas medidas sugeridas pelos participantes para esses riscos.

2.1.1.1 INTEROPERABILIDADE DE DADOS E DE SERVIÇOS DIGITAIS

Conforme a exposição da maioria das participações sobre o tema, os mercados digitais são marcados pela baixa contestabilidade, por elevados custos de troca e pela formação de monopólios que detêm o controle de fluxo informacional e dos serviços digitais, com potenciais prejuízos à concorrência, à inovação e ao bem-estar geral, dentre outros bens e direitos tutelados. Nesse sentido, como explica a ABRANET, a implementação de mecanismos e modelos de negócio que se retroalimentam da

grande quantidade de dados torna "praticamente impossível que entrantes possam atingir a massa crítica necessária para serem atrativos ou mesmo para subsistirem nos mercados de plataformas digitais". Em concordância com esses pressupostos, as associações empresariais de mídia tradicional consideram que, ao estabelecerem obrigações que garantam a interoperabilidade desses serviços digitais, como a portabilidade desses dados, é possível reduzir os custos de mudança e possibilitar ao usuário experimentar outros serviços digitais com o mínimo incômodo possível.

Dessa forma, como explica a ABRANET, permite-se "que o usuário aproveite os dados já fornecidos a uma única empresa para experimentar a utilização de outros serviços digitais com o mínimo incômodo possível". A compreensão de que a interoperabilidade é um remédio importante (tanto para impedir o abuso sobre empresas e consumidores, como para viabilizar o surgimento de modelos de negócio alternativos) é compartilhada por diversos participantes, como DIRACOM, Artigo 19, EFF, Telefônica Brasil S.A., Information Technology Industry Council, dentre outros. Para esse último (Information Technology Industry Council), contudo, a obrigação teria menor abrangência e não deveria ser prescritiva.

A ABRANET e as associações empresariais de mídia defendem que é importante pensar as obrigações de interoperabilidade de forma assimétrica, estabelecendo-as como uma obrigação para as grandes plataformas com participação significativa no mercado e alta volumetria de usuários e facultando-as como uma boa prática para os demais agentes.

Um dos pontos mais abordados nessa medida foi a importância da **estruturação e padronização dos dados em formatos *machine-readable***[3] a fim de tornar a interoperabilidade exequível de fato. O tema foi abordado por diversas organizações e atores, como ABRANET, Artigo 19, Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT) e demais associações empresariais de mídia, IDEC, DIRACOM e o pesquisador Tarcízio Silva, dentre outras contribuições. O IDEC, inclusive, alerta que a não priorização de protocolos abertos pode criar mais um padrão excluden-

[3] De forma geral, *machine-readable* pode ser compreendido como "catalogação legível por computador".

te e concentrado no mercado. A ABRANET defende que sejam estabelecidas obrigações de estruturação de dados que permitam a portabilidade em tempo real, de forma que o conteúdo possa ser lido e processado de forma instantânea e automática por computadores e sistemas digitais.

A Artigo 19 também destaca que as regras dispostas nos procedimentos de interoperabilidade devem privilegiar a uniformização desses insumos, com a finalidade de garantir a exequibilidade dessas medidas, através do uso de APIs e *middlewares*[4] – instrumentos destacados tanto pela Artigo 19 quanto pela ABRANET. O DIRACOM ainda defende que esses padrões não podem ser padrões proprietários e devem assegurar ampla acessibilidade pelos titulares dos dados, pessoais ou não.

Outro ponto presente nas contribuições diz respeito ao balanceamento do mecanismo da interoperabilidade com os múltiplos interesses envolvidos. A preocupação que a medida respeite e sirva de instrumento ativo para os direitos de escolha, proteção de dados e privacidade é comum a diversas contribuições, como Intervozes, IDEC, Tarcízio Silva (Mozilla Foundation) e ABRANET. A ABRANET lembra que, embora a interoperabilidade beneficie o mercado, ela busca, sobretudo, assegurar os direitos dos usuários, em especial sua autonomia e autodeterminação, devendo ocorrer em caso de manifestação expressa do titular dos dados. O IDEC também destaca a importância que a interoperabilidade tem para garantir o **direito** à escolha dos consumidores, devendo, segundo a instituição, haver um balanço entre a "utilização da interoperabilidade para promoção da concorrência sem deixar de proteger a proteção de dados pessoais e o direito dos consumidores". De forma semelhante, o pesquisador Tarcízio Silva propõe a definição de regras de interoperabilidade centrada nos usuários e em sua autonomia para mover dados e recursos para os aplicativos e plataformas que desejar, sem custos de trabalho ou financeiro. Rafael Evangelista (Unicamp) também destaca a necessidade de não apenas os dados serem interoperáveis com a Web, mas também seus conteúdos.

---

[4] *Middleware* pode ser compreendido como um *software* de computador que fornece serviços para *softwares* aplicativos além daqueles disponíveis pelo sistema operacional.

A Electronic Frontier Foundation (EFF), em concordância com essas ressalvas de proteção e segurança, entende ser fundamental identificar os tipos de plataformas que oferecem condições mais favoráveis em termos de usabilidade e segurança para o estabelecimento dessas obrigações legais, indicando, para um primeiro momento, as aplicações mais tradicionais de redes sociais. Defende, contudo, o estabelecimento de barreiras à exploração comercial dos dados de usuários obtidos a partir dessa interoperabilidade.

Já o IBRAC, embora reconheça a importância do mecanismo, traz algumas ressalvas quanto à complexidade e à sensibilidade do tema, em especial em relação aos desafios técnicos e de responsabilidade legal envolvidos. A entidade destaca o relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) "Data Portability, Interoperability and Digital Platform Competition" (2021) e ressalta a "criação de padrões mínimos que estabeleçam ao menos i) mecanismos de identificação dos dados que devem ser incluídos, ii) o formato em que devem ser fornecidos e iii) o cronograma e a natureza do processo de transferência".

O último aspecto trazido nas contribuições diz respeito aos arranjos institucionais necessários para a implementação da medida, em especial as autoridades e as competências envolvidas. Diversos participantes destacam a importância de a medida respeitar as determinações e princípios da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) (BRASIL, 2018). Como lembra o IBRAC, a LGPD estabelece que a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) é **o órgão com competência para regulamentar questões relacionadas à interoperabilidade de dados**. A entidade destaca que, conforme o Art. 40 da LGPD, a ANPD pode tratar dos padrões de interoperabilidade para fins de portabilidade, livre acesso aos dados e segurança e tempo de guarda dos registros, tendo em vista especialmente critérios de necessidade e transparência (Brasil, 2018).

Já para a ABRANET, a portabilidade por meio de *Application Programming Interface* (API) seria implementada pelos agentes privados regulados e supervisionado pelas autoridades competentes, que, no melhor entender da associação, seria uma autoridade de autorregulação privada e uma nova entidade regulatória multissetorial (Eixo 03). A associação não especifica como essa nova autoridade se relacionaria com a competência da ANDP

no âmbito da portabilidade. Por outro lado, segundo as associações empresariais de mídia tradicionais, em que pese existirem previsões específicas relativas à interoperabilidade no âmbito da LGPD a cargo da ANPD, não há sobreposição em se tratando de regulação voltada exclusivamente às *big techs*, cujo principal vetor não será a privacidade, mas sim a promoção da livre concorrência e limitação aos monopólios.

Algumas associações do setor privado, no entanto, apresentam mais ressalvas à interoperabilidade e defendem uma implementação mais restrita que as demais abordagens mencionadas. A ALAI, por exemplo, ressalta que obrigações de interoperabilidade envolvem a definição dos tipos de dados em questão, dos tipos de serviços que usam dados e os dados necessários para tornar esses serviços úteis, sendo, assim, importante que reguladores de privacidade e concorrência dialoguem para contribuir com suas experiências.

Já a Câmara.e-net, em contribuição similar, apoia um ambiente digital interoperável, mas ressalta que o termo "interoperabilidade" é amplo, podendo consistir em uma gama de significados, o que pode levar a dificuldades em sua aplicação e gerar uma série de riscos. Ambas as associações (ALAI e Câmara.e-net) sugerem, então, que a regulação não deve:

> *i) forçar uma empresa a comprometer sua capacidade de adotar medidas que garantam a integridade e melhorem a experiência do usuário ou ii) prescrever como construir interoperabilidade, para evitar o risco de padrões desatualizados, injustos, desinformados, inflexíveis e punitivos. Na verdade, deve i) garantir flexibilidade em diferentes contextos e situações, para permitir que os custos da interoperabilidade sejam equilibrados com os objetivos políticos que estão sendo perseguidos por uma determinada política; ii) estabelecer regras claras de responsabilidade para as partes envolvidas; e iii) equilibrar a interoperabilidade com a privacidade, a segurança e integridade.*

Assim, há um indicativo de consenso entre os respondentes da questão acerca dos benefícios da medida de interoperabilidade para a mitigação do risco de concentração no tratamento dos dados. Percebe-se, contudo, distintas abordagens quanto à abrangência e à obrigatoriedade para as plataformas. A maioria

dos participantes – senão todos entre aqueles com uma abordagem mais abrangente – destaca a relevância para a implementação eficaz do direito à interoperabilidade, do estabelecimento de padrões mínimos que garantam a padronização, da abertura e da estruturação dos dados, de modo a facilitar sua transferência. Outro ponto de destaque foi a necessidade de compatibilização com a LGPD e as competências da ANPD.

2.1.1.2 INIBIÇÃO OU PROIBIÇÃO DO COMPARTILHAMENTO DE DADOS ENTRE EMPRESAS PERTENCENTES AO MESMO GRUPO

A medida de inibição ou proibição do compartilhamento de dados pessoais e não pessoais entre empresas do mesmo grupo foi dissensual entre os participantes.

A ABRANET, por exemplo, entende que a medida não é necessária ou razoável, seja na seara concorrencial ou na proteção de dados pessoais. ABRANET, Câmara.e-net e ALAI ressaltam que a LGPD disciplina requisitos para o compartilhamento de dados entre agentes de tratamento, permitido desde que não haja desvio do propósito inicial da coleta (em conformidade com o princípio da finalidade), respeito às bases legais estabelecidas e transparência ao titular dos dados. Para ALAI e Câmara.e-net, tais restrições podem, ainda, minar esforços de prevenção de fraudes, a fim de identificar potenciais padrões de fraude, compartilhar milhares de dados sobre consumidores e combiná-los.

Quanto ao direito concorrencial, ABRANET e IBRAC destacam que existem possíveis restrições ao compartilhamento de informações concorrencialmente sensíveis, mesmo entre empresas de um mesmo grupo econômico. O Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), como explica o IBRAC, já teria a prerrogativa de limitar e proibir o compartilhamento de dados entre empresas de um mesmo grupo econômico quando analisa os atos de concentração, de modo que não seria necessária a criação de novos mecanismos. Assim, a organização compreende que construir uma legislação *ex ante* sobre o tema deve ser precedida de avaliações acerca de seus objetivos e quais problemas se buscam endereçar, indicando as razões pelas quais os mecanismos existentes seriam insuficientes.

As associações de mídia tradicional divergem dessa perspectiva, pois, ainda que o compartilhamento de dados entre

empresas do mesmo grupo possa parecer "uma questão de livre iniciativa ou mesmo de privacidade e proteção de dados pessoais, há uma evidente questão antitruste envolvendo *Big Data* nos conglomerados das plataformas digitais". Nesse sentido, explicam as associações, eventual proibição de compartilhamento de dados nesse caso se refere a atores monopolistas ou dominantes em mercados relacionados decorrentes de operações de concentração realizadas e implementadas. Lembram, ainda, ser um mecanismo presente em outras regulações, como no Digital Markets Act (DMA) europeu.

Assim, em linha com estas associações empresariais, organizações do terceiro setor e membros da comunidade científica e tecnológica defendem a medida. DIRACOM e Alex Camacho apontam que se trata de medida fundamental para mitigar a concentração excessiva de poder econômico em diferentes segmentos de mercado, além da formação de ecossistemas fechados. O IDEC destaca que esse compartilhamento oferece risco de abuso de posição dominante, permitindo a alavancagem de posição, por meio do cruzamento de dados em mercado correlato, podendo levar ao fechamento de mercado e à criação de uma vantagem irreplicável por concorrentes. O instituto ressalta que o problema é ainda maior no contexto de atuação das grandes plataformas de forma verticalizada (atuantes em mercados complementares de uma mesma cadeia de consumo e fornecimento), em forma de conglomerado e em ecossistemas.

O IDEC ilustra esses riscos com a aquisição da FitBit pela Google e a mudança da política de privacidade do WhatsApp. No primeiro caso, a organização de defesa dos consumidores considera que a *big tech* pode, com o compartilhamento de dados, alavancar sua posição em outros mercados, tanto para perfilização em anúncios, por exemplo em mercados ligados à saúde; no segundo, também considera que o compartilhamento oferece risco para os consumidores[5]. Assim, entende que os abusos e a solução insatisfatória das autoridades brasileiras demonstram

[5] Segundo a contribuição do IDEC, "Nessa compra de empresa produtora de relógios inteligentes pela gigante da tecnologia, a coleta de dados pessoais sensíveis (de saúde) pela FitBit (e que agora são compartilhados com a Google) fortalece o poder da Google em mercados da economia digital e podem alavancar sua posição em outros mercados, tanto em termos de perfilização para anúncios como em mercados ligados à saúde."

a necessidade de uma regulação econômica que estabeleça a proibição de compartilhamento de dados entre empresas de um mesmo grupo econômico sem consentimento informado, prévio, expresso e específico dos consumidores acerca do compartilhamento. Tarcízio Silva (Mozilla Foundation), IP.rec e Rafael Evangelista (Unicamp) também defendem a anuência explícita e informada, acrescentando que essa autorização não deve ocorrer em prejuízo da capacidade de continuar usando o serviço.

O Intervozes propõe a segregação das bases de dados dos produtos da mesma empresa ou grupo econômico, com o uso de silos de dados (informações isoladas de uma organização e inacessíveis a todas as partes da hierarquia). Jonas Valente (UnB) levanta a dúvida se dados não obtidos diretamente por meio do uso e da navegação na plataforma utilizada pelo usuário podem ser questionados no âmbito da proteção de dados, especialmente com interpretações mais restritas sobre o legítimo interesse.

2.1.1.3 OUTRAS MEDIDAS DE MITIGAÇÃO PARA O RISCO DE CONCENTRAÇÃO DE DADOS

A ABRANET sugere, além da interoperabilidade exercida via direito do titular dos dados, que sejam impostas "obrigações de compartilhamento com agentes de mercado concorrentes, a partir de remédio concorrencial específico determinado por decisão da autoridade competente", a fim de fortalecer a contestabilidade dos mercados de plataformas digitais para as grandes detentoras de dados pessoais, que figuram como dominantes nos mercados em que atuam.

No setor governamental, a Secretaria de Desenvolvimento Industrial, Inovação, Comércio e Serviços do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio Exterior (DEIN) sugere que as infraestruturas físicas de coleta e armazenamento de dados podem ser consideradas objeto de fiscalização, por regulador apropriado, de forma periódica ou sob demanda de autoridades competentes. Para além de proibição ou mandamentos de compartilhamento de dados, o DIRACOM propõe a instituição de mecanismos regulatórios que assegurem ou incentivem a distribuição de acesso por meio de infraestrutura pública de coleta, armazenamento, análise e processamento de dados, garantindo condições para a proteção de dados e privacidade. Jonas Valente (UnB) aponta, ainda, a importância de se observar

o tratamento de dados não pessoais, pois também reforçam o poder das plataformas, defendendo uma visão coletiva sobre a gestão dos dados nas respostas regulatórias.

A Tarcízio Silva (Mozilla Foundation), com abordagem similar, propõe ser essencial estabelecer que o Estado seja ator fomentador e limitador de abusos econômicos. O pesquisador considera que a oferta de serviços estratégicos – como comunicação digital, hospedagem, *e-mails*, computação em nuvem, suítes de gerenciamento de trabalho e afins – por soluções digitais estrangeiras vulnerabilizam a soberania nacional, além de desperdiçar recursos do Estado de forma que dados nacionais e estratégicos de valor inestimável são perdidos. Entende, assim, que estes recursos devem ser direcionados a atores nacionais em áreas estratégicas.

2.2 RISCOS ASSOCIADOS AOS EFEITOS NEGATIVOS DA CONCENTRAÇÃO DE MERCADO E DO ABUSO DE PODER ECONÔMICO DAS PLATAFORMAS SOBRE A PROMOÇÃO DA CONCORRÊNCIA

Alguns participantes consideram que os riscos associados aos efeitos negativos da concentração de mercado e do abuso de poder econômico das plataformas não são relevantes para influenciar a regulação. O IBRAC e a ABRANET, por exemplo, reforçam que a concentração de mercado não é um problema em si, já que mercados concentrados podem ser competitivos e gerar efeitos positivos como eficiência ou inovação, tanto que a legislação concorrencial somente sujeita os abusos de poder econômico à intervenção governamental[6]. Também para a Câmara.e-net, a "atual legislação concorrencial já é capaz de remediar riscos associados à concentração de mercado e ao abuso de poder econômico".

[6] O IBRAC cita o parágrafo 1º do art. 36 da Lei n. 12.529 (BRASIL, 2011b), que estabelece que a "conquista de mercado resultante de processo natural fundado na maior eficiência de agente econômico em relação a seus competidores não caracteriza [...] ilícito".

Segundo o IAB Brasil, que tampouco reconhece esses riscos, a aquisição de concorrentes emergentes e o alto custo de barreira à entrada – que seriam os riscos relacionados à concorrência – não são observáveis na realidade brasileira, como aponta relatório do Cade, citado pela associação, o qual indica baixo número de atos de concentração no tema[7]. A associação considera, ainda, que o alto custo de barreira à entrada é uma questão subsidiária no Brasil, sendo mais central nos Estados Unidos da América (United States os America – USA) e na União Europeia, onde estão baseadas as grandes empresas do setor. Assim, a depender da regulamentação proposta, a barreira de entrada poderia aumentar, dificultando a existência de novos *players* brasileiros; mesma preocupação é levantada pela ABRANET, destacando que tais barreiras poderiam ser remediadas com uma regulação assimétrica adequada.

Flávia Lefèvre, do terceiro setor, no entanto, entende que a falta de casos analisando plataformas digitais apontam justamente a necessidade de atualização da legislação, considerando o poder de mercado dessas empresas e os desafios que virão com o desenvolvimento da IA e Internet das Coisas (*Internet of Things* – IoT). O Idec faz ressalva semelhante, destacando que a autoridade concorrencial brasileira, até o momento, não tem priorizado os mercados digitais, enquanto outras autoridades do mundo têm conhecido sua relevância. As associações de empresas de mídia também ilustram a existência de exemplos de *players* econômicos excluídos de seus mercados originais ou foram ou ainda são explorados pelas plataformas digitais monopolistas. A concentração do mercado das plataformas digitais também é destacada pelo Instituto Alana:

> *[...] as grandes corporações privadas exercem uma influência monumental na concepção e fruição dos produtos e serviços digitais. Sete* Big Techs *(Microsoft, Apple, Amazon, Google, Facebook, Tencent e Alibaba) respondem por dois terços do total do valor de mercado das 70 maiores empresas do setor e estão, predominantemente, concentradas no Vale do Silício nos Estados Unidos, enquanto a*

[7] Segundo a IAB Brasil, o relatório do Cade indicou que de 143 atos de concentração voltados para plataformas digitais analisados entre 1995 e 2020, apenas 5% se referem às redes sociais, indicando que, no Brasil, a aquisição de concorrentes emergentes não representaria um grande risco.

> *participação da Europa é de 3,6%, a da África 1,3% e a da América Latina 0,2%. O Google detém 90% do mercado global de Internet, e o Facebook é a principal plataforma de mídia social em mais de 90% das economias mundiais.*

Segundo explicação do IDEC e das associações empresariais de mídia representadas pela ABERT, **existem características das plataformas que contribuem e tendem à concentração de mercado**, com formação consolidada e estável de poder de monopólio e, consequentemente, seu abuso. As economias de escopo e de escala, as externalidades de rede, além das vantagens comparativas dos agentes que detêm grandes quantidades de dados seriam os principais fatores que ocasionam essa concentração e abusos. O IDEC ainda aponta dois efeitos relevantes deste contexto: as dinâmicas de "o vencedor leva tudo" e o efeito de aprisionamento (*lock-in*)[8].

As posições de poder de mercado das grandes plataformas complementam as associações de mídia tradicional, citando relatório da autoridade australiana de concorrência e consumidor, e fornecem também incentivos a **estratégias anticompetitivas para expandir e reforçar este poder de mercado monopolista**, como autopreferência (*self-preferencing*) "venda casada, acordos de exclusividade, recusa de interoperabilidade e impedimento de acesso a *hardware*/*software*/dados". O Idec também lista as maneiras pela qual o abuso de poder econômico pode ser exercido:

> *i)* ***abuso de posição dominante*** *por meio de* ***condutas exclusionárias*** *(de exclusão de concorrentes atuais e potenciais), ii)* ***condutas exploratórias*** *(sem necessariamente excluir concorrentes, mas prejudicando a concorrência e consumidores) e iii)* ***aquisição de atuais e potenciais concorrentes****. (grifos nossos)*

A ABRANET dá especial destaque à prática de condutas unilaterais exclusionárias, que considera um dos principais problemas levantados no âmbito desse risco, facilitadas pelo elevado *market share* de algumas plataformas, como autopreferência, preço predatório, venda casada e recusa de contratar.

---

[8] Conforme apresentado na relatoria do Eixo 1, a respeito das características e efeitos gerados pela natureza das plataformas.

Segundo a associação, a prática de *self-preferencing* – que ganhou destaque com a investigação da Comissão Europeia no caso "Google Shopping" – pode causar diversos danos à competição, como a exclusão de concorrentes, redução de incentivos à inovação, aumento de preços e redução da qualidade e variedade dos produtos. A associação ressalta que grande parte dos problemas concorrenciais têm surgido quando as **plataformas controlam determinados mercados e, ao mesmo tempo, são competidores de outros agentes que operam nesses mesmos mercados**, podendo abusar de seu poder de mercado não apenas em seus mercados principais de atuação, mas também estendê-lo aos mercados adjacentes.

Já no âmbito da aquisição de concorrentes, Filipe Saraiva (UFPA) cita movimentos de concentração relevantes, por exemplo a aquisição pela Meta (Instagram e WhatsApp). O pesquisador pontua "os movimentos da Meta de clonar funcionalidades de outros *apps*, como ao implementar *Stories* no Instagram, algo que praticamente limou (*sic*) o Snapchat, que primeiro trouxe essa funcionalidade", que podem ser vistas em "condutas exploratórias".

Outro fator apontado e utilizado para o exercício de práticas anticompetitivas, segundo Jonas Valente (UnB), é justamente o risco debatido anteriormente, de **concentração no tratamento de dados**, o que deve ser considerado especialmente nos pontos de controle e onde houver condição de *gatekeeping* das plataformas.

Assim, nesse contexto de características e estratégias adotadas pelas plataformas, tem-se como resultado, conforme o IDEC, "o prejuízo à 1) concorrência, 2) consumidores, 3) inovação e 4) à proteção de outros direitos, incluindo direitos fundamentais", o que também foi apontado por outros participantes. Nesse sentido, o instituto considera que o abuso de poder econômico deve ser central não somente no direito da concorrência, mas também na regulação econômica[9].

[9] Segundo a contribuição do IDEC, é possível reconhecer "que o direito da concorrência não vai resolver todos os casos porque, i) apesar de possuir ferramentas para coibição do abuso de poder econômico, ainda precisa de aprimoramentos para um enforcement efetivo em mercados digitais, ii) alguns temas são mais afeitos a serem analisados por outras autoridades, como a consumerista e a proteção de dados."

Para o Instituto de Tecnologia e Sociedade (ITS), seria importante, conforme inspiração do modelo europeu, que a regulação de plataformas considerasse os riscos associados à concentração de mercado e ao abuso de posição dominante em diferentes mercados digitais. A organização relembra que o Decreto n. 8.771 (BRASIL, 2016), que regulamenta o Marco Civil da Internet, destaca, no desenho das atribuições de fiscalização e de transparência para regulação da rede, o papel do Sistema Brasileira de Defesa da Concorrência (SBDC) na "apuração de infrações à ordem econômica" (Art. 19), arranjo também destacado por Flávia Lefèvre.

Tarcízio Silva (Mozilla Foundation) destaca que a tendência oligopolista do modelo de negócio permite que as plataformas consigam: "i) estabelecer uma miríade de pontos de contato com clientes, funcionários e fornecedores, utilizada para oferecer novos serviços, aplicativos ou condições; ii) usar capital para gerar dumping em determinadas áreas ou atividades até seu estabelecimento no mercado e; iii) usufruir de vantagens desproporcionais devido a práticas de *zero rating*, que fere a neutralidade da rede". Esse último ponto – a prática de *zero rating* – é levantado por diversos atores como relevante para a construção de poder e concentração econômica das plataformas.

Flávia Lefèvre, por exemplo, considera que os planos com franquias associadas à prática do *zero rating* reforçam o poder de mercado da *Meta* com efeitos deletérios para a concorrência, pois confere a possibilidade de coleta e tratamento de dados em escala volumosa e incomparável com outros agentes econômicos – além de efeitos deletérios para a democracia pelo estímulo à desinformação. Lefèvre lembra que a prática, embora rechaçada internacionalmente, segue sem respostas pelas autoridades brasileiras. Dessa forma, há um ponto de contato relevante entre a formação de poder das plataformas e o acesso restrito à Internet. Andressa Siqueira[10], da comunidade científico tecnológica, IP.rec e Intervozes, do terceiro setor, também destacam a prática como anticompetitiva. A Artigo 19, em abordagem que

[10] De acordo com a contribuição de Andressa Siqueira, "Em que pese o CADE já tenha se manifestado, 2017, sobre a prática de zero-rating à luz do direito concorrencial, em decisão para arquivamento de inquérito já referida, nota-se que ainda há espaço para revisão do entendimento sob perspectivas ainda não analisadas".

conecta os riscos econômicos com os de Direitos Humanos, destaca como a excessiva concentração de poder de mercado e o abuso de poder econômico alteram a dinâmica do mercado, de forma que "a oferta de serviços que se tornaram essenciais para a sociedade ficou segmentada em poucos atores, impactando diretamente o exercício de Direitos Humanos, como a liberdade de expressão e o acesso à informação, nos ambientes digitais". No mesmo sentido, as Blogueiras Negras pontuam que a "concentração de mercado gera o abuso de poder tanto econômico, quanto comercial e ideológico". A Telefônica faz uma conexão similar ao destacar que

> *[...] o elevado poder de mercado dessas empresas acaba por proporcionar uma alta capacidade de manipulação frente aos usuários, pois, para sustentar a geração de valor e a alta rentabilidade de seus negócios, desenvolvem soluções para manter o engajamento e o maior tempo de tela possível.*

O Intervozes apresenta um paralelo entre a concentração no mercado de radiodifusão e das plataformas digitais. A organização lembra que, no debate da concentração na radiodifusão, a propriedade cruzada – forma de concentração na qual um grupo empresarial é proprietário de mais de um tipo de veículo de comunicação – era entendida como prejudicial à democracia, sendo regulada em diversos países, não podendo exceder alguns limites em alcance (mercado/território) e audiência. Nesse sentido, as plataformas formam uma espécie de concentração de propriedade cruzada, o que, "na prática, significaria criar regras para impedir que o mesmo conglomerado opere, por exemplo, serviços de mensageria, redes sociais, buscadores, serviços de *e-mail* etc. Cada serviço deste seria, portanto, ofertado por empresas diferentes".

Conforme o Instituto Alana, a concentração de mercado e a existência de monopólios privados que se beneficiam de sua própria posição dominante criam uma dependência de utilização das plataformas dominantes para interagir, se comunicar, conviver e exercer direitos à cultura, à informação e ao lazer, com impactos diretos na fruição dos direitos da infância. Segundo a organização,

> *[...] o acesso a esses espaços de interação global, muitas vezes, está atrelado a um modelo de negócios que se beneficia do direcionamento de publicidade e da coleta, extração e análise de dados pessoais para fins comerciais, ampliando a situação de vulnerabilidade de crianças e adolescentes e criando uma falsa percepção de "liberdade de uso", devido à pouca proeminência de plataformas alternativas.*

Com base nesses problemas identificados, nos próximos tópicos, será sugerida uma série de medidas regulatórias, que vão da atualização da legislação antitruste, para lidar com os desafios impostos pelas grandes plataformas, a novas medidas regulatórias por meio do direito econômico.

2.2.1 MEDIDAS DE MITIGAÇÃO PARA CONCENTRAÇÃO ECONÔMICA E PODER DE MERCADO

Conforme apontado, para algumas associações, como a Câmara.e.net, a atual legislação concorrencial é capaz de abranger as preocupações descritas na consulta. No entanto, outros participantes que enviaram contribuições apresentaram uma série de medidas de mitigação destes riscos, que vão desde **alterações no direito concorrencial até o uso de instrumentos de regulação econômica**.

Em seguida, são trazidas outras medidas de mitigação que ultrapassam aquelas mapeadas originalmente pela consulta, as quais trazem tanto abordagens mais amplas no antitruste e regulação econômica ou mesmo regulações que combatem riscos econômicos, mas em outras searas; quanto na regulação da mídia, que devem buscar fomentar mídias alternativas, regionais e populares, como apontado por Tarcízio Silva (Mozilla Foundation).

2.2.1.1 OBJETIVOS DO SISTEMA BRASILEIRO DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA

A Lei de Defesa da Concorrência (BRASIL, 2011b) e o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC) são orientados pelos ditames constitucionais de liberdade de iniciativa, livre concorrência, função social da propriedade, defesa dos consumidores e repressão ao abuso do poder econômico. Um conjunto de contribuições (seis participantes) discutem a

ampliação dos objetivos do SBDC para abranger outros objetivos, como a proteção de dados pessoais, ou de forma mais ampla, outros direitos fundamentais.

A ALAI reforçou o entendimento de que a atual legislação concorrencial já é capaz de remediar riscos associados à concentração de mercado e ao abuso de poder econômico. Para a associação, "a aplicação de legislação concorrencial não deve ser ampliada para englobar questões tangenciais, incluindo a proteção da privacidade, devendo tais questões serem tratadas em legislação de proteção de dados específica e abrangente". Considera, ainda, que há riscos substanciais à resiliência da legislação concorrencial caso autoridades considerem fatores externos ao escopo do direito concorrencial na análise dos danos competitivos.

A Câmara.e-net também reforçou essa visão, defendendo que a legislação concorrencial ou a regulação de plataformas não devem "tentar remediar outras áreas de política pública, como privacidade, segurança de dados, tributação, infraestrutura crítica, direitos trabalhistas, processos eleitorais, ameaças à democracia, direitos humanos, jornalismo, e proteção de menores, entre outros", pois estas justificam estruturas regulatórias próprias.

Por outro lado, para o IBRAC, "fatores como proteção à privacidade (e outros elementos) deveriam ser **entendidos como elementos de qualidade** já incorporados pelo modelo de análise de avaliação de efeitos concorrenciais, focado na manutenção do bem-estar do consumidor" (grifo nosso). Como explica o instituto, a concorrência funciona como instrumento que zela pelo bem-estar do consumidor por meio da diminuição de preços e do incentivo à inovação, além de proporcionar maior número de alternativas e maior qualidade de produtos e serviços. Caberia, portanto, a utilização abrangente do ferramental disponível à autoridade antitruste, nos casos em que esses interesses forem relevantes.

O IDEC também destaca o parâmetro do bem-estar do consumidor como forma de incorporar outros interesses no direito concorrencial. Embora o direito da concorrência tenha ferramentas para um *enforcement* relevante em mercados digitais, tem sido orientado pelos ditames da Escola de Chicago, isto é, por critérios relacionados a preço e eficiência econômica.

Aponta, nesse sentido, a importância de uma atualização do ferramental antitruste, a partir de outros fatores em suas análises, como a realização de tratamento de dados pessoais de maneira exclusionária ou exploratória, o que pode ser feito considerando "i) a privacidade e a proteção de dados como **elementos de qualidade** do produto ou serviço"; ou (ii) "irregularidades no tratamento de dados pessoais como elemento comprobatório do **exercício abusivo de posição dominante**" (grifos nossos), como o faz a autoridade concorrencial alemã[11].

2.2.1.2 ATUALIZAÇÃO DOS CRITÉRIOS PARA A ANÁLISE DE ATOS DE CONCENTRAÇÃO

Atos de concentração são as fusões de duas ou mais empresas, as aquisições (de controle ou parte) ou incorporações de uma ou mais empresas por outras; ou, ainda, a celebração de contrato associativo, consórcio ou ***joint venture*** entre duas ou mais empresas[12]. As novas formas de expressão de valor com a economia digital, em especial, por meio dos dados, bem como estratégias de abuso de poder econômico por meio de práticas exclusionárias de competidores, como as chamadas "*killer acquisitions*", têm levantado debates sobre as alterações para os critérios de notificação de atos de concentração à autoridade concorrencial. Atualmente, devem ser notificados ao Cade os atos de concentração em que um dos grupos envolvidos tenha registrado faturamento bruto anual ou volume de negócios, no Brasil, equivalente ou superior a R$ 750 milhões, e pelo menos um outro grupo envolvido na operação tenha registrado faturamento bruto anual ou volume de negócios total equivalente ou superior a R$ 75 milhões.

---

[11] Segundo a contribuição do IDEC, "essa argumentação foi realizada pelo Bundeskartellamt, autoridade concorrencial alemã, quando da condenação do Facebook. Essa decisão foi sujeita a um recurso para um Tribunal Alemão e foi submetida à consulta pelo Tribunal de Justiça Europeu, que constatou que 'uma autoridade da concorrência [...] pode constatar, no âmbito do exame de um abuso de posição dominante por parte de uma empresa, [...] que as condições gerais de utilização dessa empresa relativas ao tratamento de dados pessoais e à sua aplicação não estão em conformidade com este regulamento, quando essa constatação seja necessária para demonstrar a existência de tal abuso, [...] [ainda que] a autoridade nacional da concorrência não se pode afastar de uma decisão da autoridade nacional [de proteção de dados].'"

[12] Conforme disposto nos artigos 88, 89 e 90 da Lei n. 12.529 (BRASIL, 2011b).

Para a ALAI, critérios como faturamento global e número de usuários não são indicativos de concentração de mercado e posição dominante para serem considerados como critérios de notificação, por serem critérios arbitrários e que, uma vez aplicados, incentivariam os agentes privados a estagnarem sua inovação a fim de evitar escrutínio regulatório. Assim, para a ALAI, a avaliação de posição dominante deve "focar na análise de poder de mercado, indicado pela sua capacidade de controlar resultados competitivos e ditar preços", o que consideraria o mercado relevante do produto ou serviço e a dinâmica competitiva desse mercado.

Para o IBRAC, é possível discutir a revisão dos critérios de notificação de duas formas: i) com a revisão simples dos critérios existentes na análise dos atos de concentração, reduzindo os limites legais (R$ 750 mi e R$ 75 mi, como explicado) para capturar novas fusões ou aquisições; ou pela ii) "construção de instrumentos regulatórios assimétricos, em que agentes econômicos tornam-se objetos da regulação a partir de critérios como faturamento e quantidade de usuários", como estruturado no DMA no âmbito do sistema de regulação concorrencial europeu.

No caso da **redução dos limites legais para a notificação ao Cade**, o IBRAC destaca que se trata de um ponto central no contexto das plataformas digitais, dada a centralidade da aquisição de *players* entrantes ou de tecnologias. Ressalta, contudo, que o Cade tem capacidade para análise de casos para além de seus dos critérios de submissão obrigatória, podendo discricionariamente avaliar operações em que entenda haver potencial de preocupação concorrencial, por meio do instituto da avocação, conforme o artigo 88, §7º da n. Lei 12.529 (BRASIL, 2011b), funcionando como uma válvula de escape.

No entanto, quanto a essa possibilidade, as associações empresariais de mídia ressaltam que essa previsão legal possui:

> *[...] uma limitação temporal restritiva determinando que tal competência pode ser exercida apenas no período de um ano após a realização da operação, o que pode ser insuficiente para permitir que a autoridade identifique problemas decorrentes de uma transação e invoque sua análise.*

Ainda assim, existem precedentes em que o Cade, diante de sucessivos atos de concentração por agentes dominantes, tenha determinado a proibição temporária de novas aquisições ou operações em determinados setores ou mercados, ou mesmo a obrigação para agentes específicos de notificar previamente operações, ainda que não subsumíveis aos critérios legais. As associações entendem, portanto, que medidas dessa espécie poderiam ser cogitadas para as *big techs*.

O IDEC faz sugestões similares, defendendo que a utilização da válvula de escape pode ser mais bem aproveitada para "determinação da notificação de atos de concentração que não atinjam os atuais critérios de faturamento, mas que suscitam algumas preocupações, inclusive em termos de concentração de dados podendo gerar eventual abuso de poder econômico". O instituto considera que esse mecanismo foi pouco utilizado desde a entrada em vigor da lei e, vai mais longe: solicita que o Cade seja menos leniente com concentrações potencialmente danosas de maneira geral[13].

No caso de **revisão por meio de instrumentos regulatórios assimétricos** para grandes plataformas, o IBRAC destaca novamente que o ferramental brasileiro já cumpre parte das funções almejadas por regulações, como o DMA europeu, e elementos de concentração econômica não podem ser entendidos como pontos de presunção de condutas anticompetitivas. O IDEC, por outro lado, defende a obrigatoriedade de notificação de operações realizadas por *gatekeepers*, isto é, "quando as entidades participantes da fusão ou o alvo da concentração fornecerem serviços de plataforma central ou quaisquer outros serviços no setor digital ou permitirem a coleta de dados", como determinado na regulação europeia. Aos existentes, o Instituto de Consumidores defende a inserção de novos critérios alternativos de notificação de atos de concentração por meio da "atualização e alternativas ao critério de faturamento bruto no Brasil", pois o critério de faturamento, além de estar quantitativamente

[13] De acordo com a contribuição do IDEC, "em 2022, dentre os 660 atos de concentração notificados, seis foram aprovados com acordo em controle de concentrações (ACC), somente um foi aprovado com restrições unilaterais e nenhum foi reprovado. Inclusive, nesse mesmo ano, foi aprovado o ato de concentração Microsoft/Activision, questionado pela Federal Trade Commission nos Estados Unidos".

desatualizado, é insuficiente, devido a não abarcar operações relevantes em mercados digitais. Dessa maneira, defende que se atualize a legislação para determinar critérios alternativos ao de faturamento:

> *Algumas possibilidades existentes em outras legislações são: i) faturamento global; ii) faturamento conjunto das partes, iii) quantidade de usuários (para mercados digitais), iv) concentração de mercado resultante, dentre outros. Ressalta-se que* ***esses critérios não são excludentes e nem adicionais ao de faturamento, mas é um critério alternativo que é importante*** *que surja para abarcar operações que não podem ter sua complexidade medida nos atuais termos e, por esse motivo, acabam deixando passar importantes operações. (grifo nosso)*

Na mesma direção, o DIRACOM ressalta o que estabelece o Guia para Análise de Atos de Concentração Horizontal (CADE, 2016), segundo o qual "caso verificada que a concentração aumenta o índice CR4 (*market share* agregado das 4 maiores empresas do mercado), tornando-o igual ou superior ao patamar de 75%, deve-se aprofundar a análise sobre a possibilidade de a operação permitir ou não exercício abusivo de poder coordenado" (p. 43).

Por fim, a partir da referência da aquisição da FitBit pelo Google, o IDEC defende que, a despeito de tais situações não ocorrerem em um mesmo grupo econômico, uma disposição relevante seria a proibição da utilização de dados pessoais sensíveis para fins de perfilização e direcionamento de publicidade, bem como a proibição da utilização de dados pessoais de crianças e adolescentes para personalização e direcionamento de publicidade.

2.2.1.3 VEDAÇÃO A FORMAS DE AUTOPREFERENCIAMENTO

Outro tema abordado nas contribuições que tem ganhado centralidade nas regulações sobre plataformas digitais é o do autopreferenciamento, ocorrido quando uma plataforma favorece seus próprios produtos (ou de parceiros comerciais).

Como expõe o IBRAC, a integração vertical é uma prática comercial comum, na qual uma empresa atua em diferentes etapas de sua própria cadeia de valor, permitindo internalizar atividades terceirizadas, ofertar produtos e serviços internamente, reduzir

custos de produção e de transação, além de aumentar as alternativas disponíveis para o consumidor e fomentar a inovação. Ressalta, no entanto, que, em determinados casos, "a verticalização pode gerar efeitos anticompetitivos, como elevação de custos de rivais, discriminação e fechamento de mercado". Ou seja, o IBRAC considera não ser possível estabelecer como premissa que todo autopreferenciamento seja prejudicial ao bem-estar do consumidor, devendo ser avaliado caso a caso, pois a verticalização pode resultar em importantes eficiências[14]. Nesse caso, o Cade teria o papel de "estabelecer as diretrizes de análise da prática anticompetitiva e coibir eventuais abusos", conforme os parâmetros estabelecidos na Lei n. 12.529 (BRASIL, 2011b). O IBRAC ainda destaca que o conselho indicou uma série de fatores para a análise dessa prática[15].

De forma similar, a Câmara-e.net e ALAI defendem que, além de impedir agentes privados de promover produtos próprios, uma

> *[...] proibição generalizada ao "autopreferenciamento" levará ao escrutínio de atividades empresariais altamente pró-competitivas e que beneficiam os consumidores, incluindo a comercialização, promoção e publicidade que dão aos consumidores visibilidade sobre produtos e serviços inovadores.*

Segundo as associações empresariais, isso forneceria incentivos contrários para que agentes privados que alcançaram economias de escala passem a ofertar tais serviços a outros agentes do mercado. Ademais, entendem que as atuais proibições a condutas exclusionárias se aplicam a riscos associados ao denominado autopreferenciamento, incluindo restrições de acesso a facilidades essenciais, com o objetivo de excluir concorrentes.

---

[14] De acordo com a contribuição do IBRAC, "o próprio Cade já reconheceu possíveis efeitos positivos do autopreferenciamento, tais como i) aumento do total de vendas no mercado; ii) recuperação dos investimentos realizados; e iii) diminuição da possibilidade de colusão (ao dificultar o monitoramento do mercado e a detecção de desvios a eventual acordo)".

[15] Segundo o IBRAC, estes fatores indicados pelo Cade são: "i) a existência de poder de mercado por parte da empresa verticalizada; ii) as características dos mercados envolvidos (por exemplo, rivalidade; barreiras à entrada; existência de substitutos e alternativas aos clientes; poder de barganha dos clientes; switching costs); iii) os incentivos para promover o fechamento do mercado; e iv) os efeitos concorrenciais negativos no caso concreto".

Entretanto, outros atores do setor privado, como ABRANET e as associações de empresas de mídia, além da Telefônica e de organizações do terceiro setor, como IDEC, DIRACOM e Instituto Vero, manifestaram-se a favor de alguma forma de restrição. Segundo a ABRANET, as plataformas consolidam seu poder de mercado não somente nos mercados principais, mas também nos mercados adjacentes, ao controlar seus ecossistemas verticalmente integrados, privilegiando, muitas vezes, seus próprios produtos e serviços em detrimento dos concorrentes, conduta cujo efeito pode ser o fechamento de mercado para novos entrantes ou redução da competitividade.

Conforme explicação das associações de mídia tradicional, embora seja uma prática comum em mercados verticalizados, o autopreferenciamento ganha contornos específicos no contexto digital. De acordo com as associações, ele inaugura "uma nova forma de abuso de posição dominante específica para os mercados digitais – que geralmente é nomeado como autopreferenciamento, alavancagem abusiva ou tratamento diferenciado"[16], por adotarem estratégias para alavancar sua posição dominante de um mercado para outro. Essas práticas podem se dar de forma sutil, "como na manipulação dos leilões de publicidade digital no caso Google *ad tech tools*, ou programação algorítmica enviesada no caso Google Shopping", dificultando sua análise e investigação.

Para lidar com esses desafios e mitigar esses riscos, destacando essas associações, o Artigo 6º do DMA europeu (EU, 2022) prevê expressamente a proibição da prática de *self-preferencing* por *gatekeepers*, em uma regulação *ex ante*. Todavia, na legislação concorrencial alemã, "a prática recebe uma presunção de ilicitude quando adotada por agentes com poder de mercado transversal (por exemplo, em mais de um mercado relacionado)". Nesse sentido, o IDEC lembra que outras autoridades de defesa da concorrência, como Japão, Coréia e Austrália cogitam regulações sobre o tema, assim como o American Innovation and Choice Online Act (AICO) (UNITED STATES, 2022), projeto de lei que tramita nos EUA.

[16] As associações referenciam esse trecho da contribuição em Fernandes (2022).

Para as associações de mídia tradicional representadas pela ABERT, o fato dessa proibição ser *ex ante* é fator relevante, pois as análises antitruste tradicionais admitiam a exceção de licitude com base em argumentações de geração de eficiências. Segundo essas associações:

> *[...] o longo caminho conduzido pelas investigações antitruste com base na regra da razão (definição de mercado relevante, averiguação de posição dominante no mercado relevante afetado, análise de eficiências)* ***não estaria apresentando respostas tempestivas e suficientes às condutas de autofavorecimento das plataformas digitais****, de forma que passaram a ser vedadas previamente às plataformas digitais consideradas gatekeepers. (grifo nosso)*

Em relação ao Google Shopping, analisado no Brasil, por exemplo, o caso foi investigado e arquivado por falta de provas; entretanto, como ressalta o IDEC, no âmbito europeu, foi justamente o que influenciou o DMA. O instituto considera que, ao impulsionar seu poder em um mercado adjacente, em discriminação a concorrentes e parceiros comerciais, as plataformas digitais abusam de seu poder econômico. Além disso, o autopreferenciamento também pode indicar "prática abusiva nos termos do Código de Defesa do Consumidor, caso haja manipulação do livre arbítrio e a legítima expectativa dos consumidores ao utilizar-se do desconhecimento desses em relação à prática". Os riscos de influência sobre o consumidor também foram destacados pelo Instituto Vero.

Assim, para a ABRANET

> *[...] um enforcement voltado para a não discriminação/tratamento justo em plataformas digitais é essencial, uma vez que o design de muitos mercados internos impacta negativamente a competição entre empresas que precisam utilizar a plataforma do ecossistema de um player dominante.*

Nessa direção, vedar o autopreferenciamento, à semelhança do DMA, pode mitigar os riscos do monopólio das plataformas e da verticalização das plataformas.

Percebe-se, então, um dissenso entre parte do setor privado que defende a manutenção das regras atuais de antitruste, que lidariam com os eventuais abusos da verticalização pelas ferramentas tradicionais de forma *ex post*, caso a caso. Em contrapartida, outra parte do setor privado e o terceiro setor apontam a insuficiência dessas análises conforme experiências anteriores, apontando para sua proibição assimétrica apenas para as plataformas categorizadas como *gatekeepers*.

2.2.1.4 RESTRIÇÕES À VERTICALIZAÇÃO OU À ATUAÇÃO EM CONGLOMERADO

Além do debate sobre os efeitos da verticalização, as contribuições também abordaram eventuais restrições à verticalização ou à atuação em conglomerado, especialmente para plataformas que funcionem como *gatekeepers*.

Segundo o IDEC, a atuação em conglomerado ou verticalização – por exemplo, a prestação de mais de um serviço/produtos de forma complementar, como fornecer anúncios e ser uma rede social, ter um restaurante e ser uma plataforma de entregas para terceiros, ou ter um *marketplace* e vender produtos próprios – deve receber atenção especial na regulação econômica de plataformas digitais. O instituto destaca que as aquisições centradas em dados vão além das verticais e horizontais que orientam as análises do antitruste clássico, já que a atuação em conglomerado das plataformas é "transversal" ou "pulverizada". Recomenda, além das medidas discutidas anteriormente, "em alguns casos, a determinação do *unbundling*", ou seja, a separação estrutural entre os negócios.

Para as associações de mídia tradicional, diversas autoridades concorrenciais passaram a considerar adotar medidas mais drásticas nessa direção, como a divisão compulsória de gigantes, com a proibição de atuação integrada e vertical em mercados relacionados ou adjacentes e eventual obrigação de saída de determinados mercados, tal qual ocorreu nos conhecidos casos da Standard Oil ou da American Telephone and Telegraph (AT&T). Ademais, existem no Brasil regulações setoriais que limitam ou impedem verticalizações em determinados

mercados[17]. As associações também citam experiências internacionais que mostram possibilidades de limitações na verticalização *ex post*, por exemplo solicitando a separação da divisão de publicidade digital do Google como remédio para reverter a situação de dominância atual.

Organizações do terceiro setor que participaram dessa discussão no âmbito da consulta também defendem potenciais restrições de propriedade. Tanto IDEC quanto Intervozes citam uma abordagem da Artigo 19 sobre separação das plataformas em dois serviços distintos: servidor de conteúdo e curador de conteúdo. Essa separação possibilitaria, por exemplo, a desvinculação da publicidade ao serviço de hospedagem, podendo fornecer mais poder de decisão ao usuário. Para o DIRACOM, a "participação de mercado deve ser limitada, tanto de forma horizontal quanto vertical, de modo a evitar a conformação de monopólios e oligopólios, seja na camada de infraestrutura ou na de aplicações".

Por outro lado, Câmara-e.net e ALAI reiteram a ressalva de que a atual legislação concorrencial e as melhores práticas internacionais fornecem às agências reguladoras o poder de remediar os problemas concorrenciais decorrentes da integração vertical. Consideram que limitações arbitrárias sobre quais agentes podem ofertar determinados serviços e de qual maneira daria "à administração pública a capacidade de escolher os vencedores e perdedores", limitando a liberdade econômica.

2.2.2. CONCENTRAÇÃO NO MERCADO DE PUBLICIDADE

Ainda que existam distintos modelos de negócios de plataformas, o financiamento via publicidade, como explica o IBRAC, é um dos sistemas mais comuns de viabilização financeira para algumas empresas. Trata-se, então, de um dos mercados em que as grandes plataformas gozam de forte dominância, como

[17] As associações também citam como exemplo a Lei do Serviço de Acesso Condicionado (SeAC) (BRASIL, 2011[a]), que regula o mercado de TV por assinatura: "impede que operadoras de telecomunicações ou de serviço de acesso condicionado possuam controle ou participação societária superior a 30% em produtoras ou programadoras de conteúdo audiovisual". Outro exemplo citado é a Portaria ANP n. 41: "impede que distribuidoras de combustíveis sejam sócias de postos revendedores de combustíveis" (ANP, 2023).

apontado por várias contribuições, de modo que tem recebido atenção regulatória e concorrencial em diversos países. Como envolve riscos associados à concentração de mercado e abuso de poder econômico em um mercado (de publicidade), optou-se, para fins da relatoria, por sistematizá-lo em um tópico específico.

Para ALAI e Câmara.e-net, "a atual legislação concorrencial e a aplicação de melhores práticas internacionais criam o equilíbrio ideal entre o combate a práticas anticompetitivas privadas e o incentivo à evolução de setores econômicos". O IAB também considera que não se trata de um risco relevante, pois "o ecossistema de publicidade digital é um dos mais vastos e complexos que existem, com milhares de empresas que participam da cadeia de valor existente entre o anunciante e o veículo"[18]. Ademais, afirma a organização, a publicidade nas grandes plataformas digitais não a exclui em meios tradicionais de comunicação, em plataformas digitais menores, *blogs* etc., embora diversas contribuições, em sentido contrário, tenham destacado que a concentração de publicidade nas grandes plataformas impacta os meios tradicionais de comunicação e o jornalismo de maneira ampla (conforme item 5.1.2.3 do Eixo 2 sobre riscos para o jornalismo).

O IAB ressalta, ainda, potenciais benefícios que a publicidade personalizada traz para: i) o consumidor, pois auxilia na escolha do consumidor e identificação de seus interesses, economizando tempo, custos de transação, dentre outros benefícios; ii) para anunciantes, visto que facilita o alcance e conexão com consumidores, mesmo para marcas menores; e iii) para a sociedade, já que estimula o crescimento econômico, aumenta a competição ao ampliar o alcance aos consumidores, possibilita novos modelos de negócios, dentre outros benefícios apontados, que vão desde o jornalismo a campanhas públicas.

O IDEC reconhece que pode haver redução de custos de transação ao se integrar a publicidade com outros serviços; por outro lado, entende ser necessário que a regulação de plataformas descentralize a oferta de publicidade, dado que as plataformas protagonizam todas as etapas de compra e venda dos anúncios.

---

[18] A associação cita que o diagrama produzido pela Luma Partners ajuda a compreender as diversas categorias de empresas que exercem uma variedade de papéis no setor (LUMA PARTNERS, s.d.).

Já a ABRANET considera que o grande risco nos mercados de publicidade concentrados é "a deturpação da ordem de resultados que se apresenta aos usuários na plataforma, sem transparência acerca dos critérios que orientaram o estabelecimento dessa ordenação, como ilustrado na investigação europeia no caso do Google Shopping", no qual a empresa foi condenada por esse tipo de conduta (item 2.2 do Eixo 2). No Brasil, um caso relevante citado pela associação foi o funcionamento da ferramenta Google AdWords, considerando especialmente a compra de palavras-chave associadas a determinado agente econômico por agentes concorrentes: o Superior Tribunal de Justiça reconheceu a prática de concorrência desleal pela empresa anunciante, que empregou marca alheia como palavra-chave para fins de busca patrocinada. Assim, para a ABRANET, é considerável o risco de que esse desvirtuamento dos resultados orgânicos – ampliado pela concentração na oferta de publicidade – gere repercussões indesejadas sobre o mercado e a sociedade como um todo. O DIRACOM também ressalta o risco criado pela concentração ao submeter todos os agentes do mercado aos mecanismos de propaganda fixados unilateralmente por poucas empresas que, em geral, funcionam de forma opaca, com resultados não auditáveis.

O Intervozes destaca a trajetória emblemática do Google (que utilizou seu robusto sistema de busca e os dados obtidos para criar seu próprio serviço de publicidade, Adwords) a fim de demonstrar a necessidade de regulação. A organização considera prejudicial para a sociedade que a mesma empresa constituidora do serviço de busca – que hoje deveria ser considerado serviço de interesse público – possa ofertar também o serviço de publicidade, classificando resultados de busca de acordo com o investimento da empresa anunciante, ou seja, combinando anúncios com buscas.

Para o IDEC, tamanha é a influência do Google no mercado de publicidade que a Comissão Europeia considera que a solução mais eficaz seria separar parte dos serviços da empresa. Nesse sentido, as associações de empresas de mídia citam o diagnóstico do relatório sobre plataformas e publicidade digital da autoridade concorrencial do Reino Unido (UK CMA) (GOV.UK, s.d.), apontando que, embora Google e Meta tenham crescido mediante a oferta de produtos melhores que o de seus concorrentes, eles estariam protegidos por vantagens amplas; desse modo, rivais potenciais não podem mais concorrer em igualdade de condições.

A Artigo 19 destaca os riscos envolvidos na disponibilidade de **modelo de negócio unificado de curadoria e promoção de conteúdo, baseado em publicidade comportamental direcionada**, impulsionada pela perfilização dos usuários. Como o modelo é focado no engajamento, os usuários são expostos a conteúdos que provocam uma interação impulsiva, levando à exposição de conteúdos falsos, teor extremo e violadores dos Direitos Humanos, além de infringir a autodeterminação informacional. Assim, as medidas de mitigação apresentadas, que envolvem a separação estrutural de gigantes como a Google, têm raízes tanto em riscos econômicos quanto relativos a Direitos Humanos e de democracia.

Por fim, as associações de empresas de mídia tradicional e o DIRACOM destacam que a fraca concorrência nos motores de busca e nas redes sociais leva a uma **redução da inovação e da liberdade de escolha, obrigando os consumidores a concederem mais dados pessoais** do que gostariam.

2.2.2.1 MEDIDAS DE MITIGAÇÃO PARA A CONCENTRAÇÃO NO MERCADO DE PUBLICIDADE

Para a Artigo 19, a regulação de plataformas deve proibir esse modelo de negócio integrado de curadoria, promoção de conteúdo e publicidade direcionada. A organização sugere a separação entre hospedagem e curadoria de conteúdo em grandes plataformas digitais, alinhadas à interoperabilidade, o que permitiria aos usuários escolherem quais conteúdos serão dispostos em seus *feeds*. O Intervozes, por sua vez, critica a integração do modelo que combina anúncios com busca, defendendo a separação econômica-estrutural entre as empresas que ofertam os produtos/serviços, ou, ao menos, a segregação dos bancos de dados de usuários (*data silos*) na mesma empresa que oferta serviços diferentes.

Como destacam as associações empresariais de mídia representadas pela ABERT, nos Estados Unidos e na União Europeia, estão em andamento diversas investigações sobre abuso de posição dominante do Google no mercado de publicidade digital; a maioria solicita a **alienação compulsória da divisão de publicidade digital**. Em síntese, segundo a contribuição das associações, o Google é acusado por:

1. **Neutralizar ou eliminar concorrentes** atuais e potenciais no mercado de *ad tech tools* através de uma série de aquisições (como AdWords, DoubleClick for Publishers, DoubleClick Advertising Exchange – AdX, AdMeld, AdMob).
2. **Abusar de posição dominante** no mercado de tecnologias de publicidade digital para forçar mais *publishers* e anunciantes a usar seus produtos, enquanto prejudica a possibilidade desses agentes de utilizar produtos concorrentes. Esse abuso envolve diversas **restrições de interoperabilidade/ *multihoming*, manipulações de leilões de publicidade digital** em prejuízo dos concorrentes, ***self-preferencing*** de diversas maneiras como "*last look*" nos leilões.
3. Conluio com o Facebook (acordo nomeado Jedi Blue) no qual o Google ofereceu condições favoráveis ao Facebook alegadamente em troca deste não contratar com ferramentas *ad tech* concorrentes (como o Header Bidding) ou atuar diretamente como concorrente das *ad tech tools* do Google. (grifos nossos)

As associações afirmam que, como resultados dessas investigações no Reino Unido, criou-se uma nova divisão para avaliar plataformas digitais, chamada Digital Markets Unit (DMU), "com a missão de realizar intervenções para enfrentar o poder de mercado do Google e do Facebook", com medidas relacionadas a abertura dos dados, cisão do complexo verticalmente integrado de publicidade digital, interoperabilidade e opções sobre publicidade personalizada.

Já o IBRAC destaca que a constatação de indícios de concentração econômica em dado segmento econômico está diretamente associada à definição específica de mercados relevantes, o que é um processo complexo em mercados digitais. Dessa forma, o instituto de pesquisa explica que pode ser necessário considerar que "plataformas em segmentos não necessariamente correlatos **concorrem umas com as outras pela atenção e tempo do usuário**, elemento que eventualmente pode impactar a definição de mercado relevante" (grifo nosso). Assim, acredita ser imprescindível avaliar, de forma aprofundada, se há rivalidade no mercado geral de atenção que, como apontado, poderia ampliar, em determinados casos, o espaço concorrencial e a competição potencial encontrados pelas empresas de tecnologia e do setor de publicidade.

Por fim, o DIRACOM propõe a fixação de limite de participação dos agentes, em cada segmento específico e no geral, no "bolo" publicitário, além de medidas de transparência em anúncios e limitação do uso de dados pessoais sensíveis. Alex Camacho, da comunidade científica e tecnológica, propõe o incentivo à diversificação de modelos de publicidade, como anúncios nativos, publicidade contextual e modelos baseados em consentimento explícito.

2.2.2.2 COMBATE AO ABUSO DE POSIÇÃO DOMINANTE EM NEGOCIAÇÕES COM DESENVOLVEDORES

Apenas quatro participantes enviaram contribuições sobre medidas de mitigação sobre abuso de posição dominante. ALAI e Câmara.e-net reiteraram que a atual legislação concorrencial e o recurso às melhores práticas internacionais são capazes de remediar riscos associados à concentração de mercado e ao abuso de poder econômico.

As associações de empresas de mídia tradicional destacam que o arranjo anticompetitivo entre sistemas operacionais, lojas de aplicativos e meios de pagamento é investigado por diversas autoridades. Citam que, no Brasil, o CADE abriu inquérito administrativo para: i) avaliar condutas anticompetitivas da Apple no mercado de distribuição de aplicativos, que estaria "impedindo a distribuição de aplicativos de terceiros e restringindo a utilização de outros sistemas de pagamentos em sua app store e nas compras *in-app*" e; ii) contra o Google para investigar acordos com fabricantes de dispositivos móveis e operadoras de redes móveis para alavancar a posição dominante do Google Android. As associações também mencionam investigações no exterior[19]. Trazem, enfim, o exemplo de regulação ex ante no tema da Coreia do Sul, "que promulgou uma lei que obriga Apple e Google a abrir suas *app stores* para sistemas de pagamentos alternativos".

[19] Segundo as associações de empresas de mídia, "no exterior, existem diversas investigações, que podem ser agrupadas em duas questões anticompetitivas envolvendo: i) os sistemas operacionais Android e iOS e navegadores da Web – como o processo do UK CMA nomeado "Apple and Google hold all the cards" e o processo do DOJ e mais 15 Estados contra o Google por questões envolvendo Android e o Chrome; ii) lojas de aplicativos e meios de pagamentos – como os casos do CADE, Comissão Europeia, UK CMA, CMA da Holanda envolvendo a Google Play Store, Apple App Store, Apple Pay etc."

Além dessas associações, apenas o DIRACOM, do terceiro setor, contribuiu sobre esse tópico específico, manifestando acordo com medidas de mitigação neste âmbito.

2.2.2.3 OUTRAS MEDIDAS DE MITIGAÇÃO PARA A CONCENTRAÇÃO DE MERCADO E ABUSO DE PODER ECONÔMICO

Ainda no âmbito do direito concorrencial, o IDEC sugere "fomentar maior participação social, com intervenções de terceiros interessados que não sejam somente do mercado afetado" e "a criação de uma Coordenação-geral de Análise Antitruste (CGAA) especializada no setor de tecnologia" – além de solicitar que o Cade esteja atento a problemas concorrenciais em mercados digitais e coopere mais com autoridades com atribuições em temas complementares. O instituto também pede por maior cooperação entre autoridades estrangeiras, além de atenção a piores parâmetros das empresas para o Sul Global.

A ABRANET sugere outras medidas de mitigação para esses riscos, como: "i) a separação estrutural de atividades; ii) a eliminação de cláusulas de exclusividade de fato ou de direito que estejam sendo utilizadas; e iii) a garantia de acesso não discriminatório a infraestruturas críticas por concorrentes, ao menos no que tange ao *self-preferencing*".

Dada a assimetria entre os agentes, as associações de empresas de mídia sugerem, como medida de mitigação de riscos, a adoção de previsão expressa de obrigatoriedade de negociação, por exemplo, entre as grandes plataformas e:

> *[...] sites jornalísticos ou produtores de conteúdo quanto à remuneração por utilização de seus conteúdos, por um período específico e determinado, com introdução de mecanismos alternativos de solução de controvérsias como mediação ou arbitragem para resolver eventuais impasses ou intransigências negociais.*

O Intervozes destaca como as plataformas se tornaram a própria esfera pública mediada por dispositivos tecnológicos, de forma que, além de confrontar a consolidação de monopólios digitais, é preciso reconhecer esses atores como entes privados que ofertam um serviço de interesse público, a fim de produzir regulações condizentes com princípios e obrigações

da oferta do serviço público, estabelecendo regras mais contundentes de diversidade de *players*, limites de alcance de usuários e de audiência.

Nesse contexto, Tarcízio Silva (Mozilla Foundation) destaca a importância de ir além do antitruste e da regulação econômica estrita, para também pensar as plataformas e sua relação com a regulação de mídia. Segundo a fundação, é preciso considerar como a concentração de mercado "prejudica a evolução do ecossistema midiático brasileiro – incluindo a necessária diversificação de temáticas e populações não só na representação, mas também na propriedade e gestão". Ele considera que as plataformas adentraram no mercado de mídia e publicidade em condições desleais, sem considerações sobre qualidade do conteúdo e caráter estratégico para a soberania do país. Entende, assim, que as medidas de mitigação quanto à concentração de mercado e ao abuso de poder econômico devem buscar fomentar mídias alternativas, regionais e populares.

2.3 RISCOS ASSOCIADOS À INIBIÇÃO DE MODELOS ALTERNATIVOS PARA A ECONOMIA DE PLATAFORMAS DIGITAIS, ENVOLVENDO IMPACTOS NEGATIVOS PARA A INOVAÇÃO

Tanto os problemas relacionados à deterioração da inovação quanto os da queda de qualidade de produtos e serviços são tratados pelos participantes como consequências dos riscos anteriores – concentração de dados, concentração de mercado e abuso de poder econômico. Ademais, são, em muitas contribuições, tratados de forma conjunta, em que um ambiente que dificulta a inovação – e favorece o modelo de negócios das grandes plataformas, baseados na exploração massiva de dados e dos efeitos de rede – prejudica o surgimento de serviços e produtos de melhor qualidade[20] e em maior sintonia com Direitos

[20] Como destaca a contribuição do IBRAC, "a concentração econômica envolve impactos negativos sobre a oferta e qualidade de produtos e serviços digitais à medida que condutas potencialmente anticompetitivas restringe a inovação, reduzindo a capacidade de entrada de agentes inovadores".

Humanos, como a proteção de dados pessoais[21]. Por essas razões – e para fins de síntese – esses dois riscos apresentados na consulta serão tratados de forma unificada.

De forma preliminar, a IAB Brasil destaca que os serviços digitais, muitas vezes, criam modelos alternativos de negócio que promovem a inovação, como micropagamentos, *crowdfunding*, *freemium*, licenciamento e venda de produtos digitais, comissões e parcerias. A associação considera, ainda, que eventual regulação pode afetar o funcionamento e existência desses modelos. A Câmara.e-net, de forma semelhante, aponta que serviços inovadores atraem um número expressivo de usuários e o crescimento de outros serviços mostra que a presença de agentes consolidados no mercado não impede o crescimento de serviços alternativos que proporcionem soluções inovadoras para o usuário.

A maioria dos participantes dessa questão, no entanto, consideram que o risco à inibição de modelos alternativos para a economia de plataformas é relevante, com forte relação com a concentração econômica e de dados, sendo uma consequência da concentração de mercado e de dados, e do abuso de poder econômico das grandes plataformas. Os riscos associados à inibição de modelos alternativos para a economia de plataformas digitais, como explica a Abranet, guardam relação com os efeitos decorrentes da facilitação do abuso de posição dominante, como abusos exclusionários, envolvendo fechamento de mercado, aumento de custos de rivais e das barreiras à entrada, que resultam na exclusão dos concorrentes atuais ou potenciais. O Idec e Jonas Valente (UnB) também destacam os efeitos das práticas exclusionárias e exploratórias de grandes conglomerados, como Meta, Alphabet e Microsoft, para a inovação.

O Idec, a Artigo 19 e as associações de empresas de mídia destacaram uma estratégia de abuso de poder econômico especialmente prejudicial para a inovação: a aquisição de concorrentes atuais, nascentes e futuros, de forma sistemática – prática também conhecida como "***killer acquisitions***". Segundo essas

[21] Como apontado pelo Idec: "a coibição à inovação é prejudicial não somente para o mercado, mas também para o surgimento de modelos alternativos que, inclusive, sejam mais protetores de direitos – por exemplo, plataformas com políticas de privacidade mais protetivas a seus consumidores".

associações de mídia representadas pela ABERT, são patentes as estratégias anticompetitivas das plataformas digitais para "comprar ou enterrar" qualquer concorrente, combinando estratégias predatórias, aquisições sistemáticas e até mimetização das inovações trazidas pelos concorrentes.

A Artigo 19 também destaca que as características e estratégias de abuso de poder econômico empreendidas pelas plataformas digitais favorecem o fechamento do sistema das plataformas em si mesmas (efeito *lock-in*), a formação de conglomerados empresariais e a dominação de mercados inteiros (não apenas parcela deles), inibindo o surgimento de novos competidores com modelos de negócio diversos.

As associações de mídia tradicional destacam como especialmente nociva a prática de raspagem (*scrapping*) para se aproveitar de conteúdo produzido por terceiros, especialmente *sites* de notícias, desviando o tráfego dos *sites* dos produtores de conteúdo ou de notícias para o Google, de forma que as verbas publicitárias estejam, cada vez mais, ali concentradas e os produtores de conteúdo dependam da remuneração do Google ou de outros métodos menos eficientes, como assinaturas e *paywalls*. Nota-se um dissenso com o IAB, que considera esse tipo de modelo uma inovação positiva, enquanto as associações de mídia encaram como um sinal de deterioração do mercado. As associações citam que:

> *[...] o Conselheiro do Cade Victor de Oliveira Fernandes, em seu livro "Direito da Concorrência das Plataformas Digitais", alerta que as plataformas digitais dominantes tendem a realizar* ***apropriação de conteúdo de terceiros, o impedimento ao uso de múltiplas plataformas e, por fim, a inovação anticompetitiva e*** **self-preferencing***. Tais condutas exclusionárias têm o potencial de produzir os seguintes* ***danos****: i)* ***restringir condições de contestabilidade e apropriabilidade****, ii)* ***criar obstáculos no desenvolvimento de inovações disruptivas****, ou iii)* ***dificultar acesso de concorrentes a recursos estratégicos para a concorrência dinâmica****. (grifos nossos)*

Uma série de preocupações para além daquelas comumentes tratadas no antitruste são trazidas como decorrência de um mercado de plataformas concentrado e fechado. Diversos

participantes – como os pesquisadores Leonardo Cruz (UFPA), Tarcízio Silva (Mozilla), Intervozes e DIRACOM – destacaram como a falta de concorrência e o abuso de poder econômico impactam negativamente no surgimento de serviços digitais mais diversos, com mais representatividade de vozes e mais sintonizado a interesses e desenvolvimento nacional, além de modelos de negócios alternativos. Leonardo Cruz, do Laboratório de Estudos Sociotécnicos, por exemplo, afirma que:

> *A economia de dados é, hoje, o modelo hegemônico de valorização de serviços digitais e de produção de conteúdo. A centralização desse mercado e o poder de capital e de investimento de suas empresas-chave* ***impede que o desenvolvimento tecnológico informacional possa ser valorizado por outros modelos de negócio que não a coleta e tratamento de dados****. Isso incide negativamente não somente no mercado, mas na produção e circulação de informações na internet. (grifo nosso)*

O pesquisador ainda considera que essa concentração por empresas estrangeiras impede o surgimento e o crescimento de um **desenvolvimento tecnológico nacional**, o qual pode gerar renda e empregos dentro do país; o pesquisador Tarcízio Silva trouxe preocupações similares[22]. Isso gera reforço negativo de práticas similares no ecossistema midiático que só poderão ser superadas com regulação e fomento a modelos alternativos para a economia de plataformas e inovação ligada a métricas de soberania, tal como circulação de patrimônio cultural, geração de empregos, universalização do acesso e outras. Intervozes também aponta, nesse ecossistema fechado, a "redução da diversidade de vozes e perspectivas".

O IDEC destaca como esse contexto inviabiliza o uso de potencialidades e formas da Internet que não sejam baseadas na exploração de dados pessoais – fundamental em serviços

[22] De acordo com a contribuição, "A estreita relação entre os negócios das plataformas digitais globais com o capital financeiro e os objetivos econômico-políticos de seus estados de origem permite a elas desenvolverem e implementar produtos, serviços e recursos que não conseguem competição. A abordagem de globalização favoreceu as empresas de núcleos, como o do Vale do Silício, limitando a inovação local."

públicos ou de alto interesse social e político. O DIRACOM, no mesmo sentido, aponta que o modelo de negócios desenvolvido pelas plataformas impõe limites à atuação de outros agentes, especialmente aqueles sem fins lucrativos e agentes privados menores, resumindo-os à lógica da exploração privada de serviços com potencial maior de violação da privacidade e da proteção de dados. Além destes, a Slowphone, organização do terceiro setor, destaca o risco de inibição de modelos de negócio sustentáveis. Enfim, a Rede de Pesquisa em Governança da Internet aponta que a diversidade e a inovação, postas em risco com o desenvolvimento de infraestrutura de certas plataformas, são princípios da Internet no Brasil.

2.3.1 RISCOS PARA A QUALIDADE DE PRODUTOS E SERVIÇOS

Segundo a ABRANET, as grandes empresas que coletam e processam mais dados conseguem melhorar seus produtos a custos mais baixos do que empresas menores, possibilitando entrada em mercados adjacentes e desenvolvimento de novos produtos a custos menores, o que diminui o incentivo econômico de promover a inovação e pode impactar negativamente a qualidade de produtos e serviços digitais.

Tarcízio Silva (UFABC) menciona outra característica das plataformas que pode diminuir a qualidade de produtos e serviços: o efeito de rede, já que as comunidades de usuários, clientes e fornecedores tornam-se dependentes das plataformas para acessar outras pessoas, valores e recursos, e a mudança de plataforma demandaria esforços adicionais para recriar suas redes, conteúdos ou práticas. Essa posição privilegiada, segundo a fundação, possibilita que "eles possam gradualmente diminuir a qualidade do serviço, produto ou atendimento, assim como aumentar preços para os consumidores, diminuir remuneração aos empregados e, em suma, precarizar as condições a todos envolvidos". Nessas condições de queda na qualidade, complementa a Artigo 19, não haveria competidores aptos a absorver a demanda dos consumidores, em razão da ausência de competitividade no mercado digital. Rafael Evangelista (Unicamp), por sua vez, atrela essa concentração e queda da qualidade dos serviços a um desproporcional aumento na lucratividade.

Para as associações de mídia tradicional, como os dados nas plataformas de preço zero geralmente consubstanciam o preço e a qualidade dos serviços prestados, a privacidade e a proteção de dados podem ser entendidas como uma dimensão relevante da qualidade, tal qual debatido na alteração da Política de Privacidade do WhatsApp, conforme exemplo trazido pelo Idec.

Flávia Lefèvre, por sua vez, destaca que a qualidade, nos termos do Código de Defesa do Consumidor (CDC) (BRASIL, 1990), não se restringe apenas à adequação normativa, mas implica também obrigações de segurança para que um serviço seja considerado de qualidade. Assim, a partir da teoria da qualidade, surgem os binômios qualidade-adequação e qualidade-segurança, de acordo com o que se pode razoavelmente esperar dos produtos e serviços, indo além da segurança relativa à integridade física, mas também ao respeito "à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo".

O Instituto Alana, seguindo essa concepção ampla de qualidade, ressalta que o respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento de crianças e adolescentes deve ser considerado para definir "qualidade de produtos e serviços digitais". As Blogueiras Negras defendem que os ataques aos usuários, por sua própria existência e seus valores, devem ser considerados nas análises sobre a qualidade dos serviços oferecidos.

Por fim, Câmara.e-net e ALAI reiteram que a atual legislação permite sua aplicação rigorosa contra essas preocupações.

2.3.2 MEDIDAS DE MITIGAÇÃO PARA RISCOS À INOVAÇÃO E À QUALIDADE DOS PRODUTOS E SERVIÇOS

Diversos participantes defendem medidas de apoio a modelos de negócio alternativos aos das grandes plataformas, que sejam colaborativos, nacionais e locais. Para Rafael Evangelista (Unicamp), da comunidade científica e tecnológica, devem existir medidas de incentivo à coexistência de serviços de múltiplos modelos de negócio e serviços colaborativos e sem fim de lucro. Defende, ainda, que serviços sem fins de lucro e relevantes ao interesse público devem receber apoio para sua manutenção.

O DIRACOM, de forma semelhante, considera fundamental que haja políticas públicas para o desenvolvimento de modelos alternativos às plataformas digitais privadas estadunidenses, mas especialmente a agentes de âmbito local, em relação às comunidades em que atuam, afirmando a Internet como bem comum. A Slowphone, por sua vez, defende financiamentos, incentivos e editais abertos para novas tecnologias "orgânicas" que ofereçam serviços e plataformas alternativas abertos.

Alex Camacho, da comunidade científica e tecnológica, concorda que medidas como garantir prestação de assistência técnica e de incentivos creditórios especiais podem criar um ambiente propício para o desenvolvimento de modelos alternativos, promovendo a diversidade de opções e estimulando a inovação. Essas medidas podem ser implementadas "por meio de programas de apoio e orientação, como incubadoras de startups, centros de inovação ou aceleradoras", fornecendo recursos, conhecimentos especializados e mentoria.

Por outro lado, a ABRANET opôs-se a medidas que dependam da continuidade do auxílio público para serem economicamente viáveis, considerando a natureza dinâmica dos mercados digitais e a condição fiscal do Estado brasileiro. A associação entende ser preferencial focar na diminuição de barreiras à entrada de novos agentes, pois deixa nas mãos dos agentes privados a definição de quais modelos alternativos para a economia de plataformas digitais são mais viáveis e aderentes às demandas de utilização da sociedade.

A Artigo 19 entende que a regulação deve visar a manutenção da qualidade dos serviços ofertados pelas plataformas por meio do foco na desconcentração econômica e promoção da competitividade entre agentes do mercado. Dessa forma, há o empoderamento do consumidor, que pode migrar de serviços caso haja redução na qualidade ou oferta dos produtos oferecidos.

Flávia Lefèvre ressalta que as medidas de mitigação dos riscos associados à perda de qualidade devem reiterar e aprofundar a proteção do CDC aos consumidores, considerando as obrigações de segurança para que um serviço seja considerado de qualidade. Flávia relembra que há um conjunto de leis – CDC (BRASIL, 1990) Marco Civil da Internet MCI (BRASIL, 2014), LGPD (BRASIL, 2018), Lei Eleitoral (BRASIL, 1997), Código Civil (BRASIL, 2002), Estatuto da Criança e Adolescentes

(ECA) (BRASIL, 1990) entre outras – que se aplicam às plataformas nos casos de danos causados por atos próprios, relativos ao desenvolvimento de suas atividades comerciais[23].

Por fim, o IDEC sugere algumas medidas para a coibição e a remediação dos impactos negativos sobre a oferta e qualidade de produtos e serviços digitais decorrentes da alta concentração de mercado, como obrigações de transparência abordadas no item 5.5 do Eixo 2.

2.4 RISCOS ASSOCIADOS À AUSÊNCIA DE MODELO DE TRIBUTAÇÃO ADEQUADO ÀS ESPECIFICIDADES DOS MODELOS DE NEGÓCIO DAS PLATAFORMAS DIGITAIS

Dentre as organizações que se manifestaram sobre a tributação das plataformas digitais, a maioria destacou vantagens desproporcionais das grandes plataformas estrangeiras, reconhecendo os riscos da ausência de um modelo de tributação adequado. Contudo, algumas manifestações do setor privado defenderam os princípios do sistema de tributação atual.

Para o IAB, existe um modelo de tributação no qual cada plataforma é tributada conforme seu modelo de negócio, como na cobrança do Imposto Sobre Serviço (ISS) na publicidade e na prestação de serviços em nuvem. A associação considera, portanto, que "alterações substanciais na carga tributária do setor podem tornar a publicidade personalizada inviável para pequenos players e para anunciantes de mercados diversos", por aumentar o custo da cadeia de valor, com o consequente repasse aos anunciantes.

Segundo Câmara.e-net, ALAI e Information Technology Industry Council, o atual sistema tributário brasileiro e aquele idealizado na reforma tributária em curso no momento da

[23] A consulta apresentou, ao longo do Eixo 2, uma estrutura na qual as perguntas sobre riscos em cada grupo de riscos foram expostas e seguidas de perguntas sobre as medidas de mitigação de cada um dos riscos mapeados. Infelizmente, a pergunta para medidas de mitigação do risco de deterioração da qualidade dos produtos e serviços não foi inserida na plataforma, de modo que as medidas nesse tema podem ter sido prejudicadas.

consulta preveem a tributação de serviços digitais[24], sendo que a Receita Federal já teria se manifestado, demonstrando que "as empresas que prestam serviços digitais no Brasil arrecadam tanto ou mais do que as empresas que prestam serviços não digitais". Segundo essas contribuições, essa abordagem refletiria princípios tributários internacionais de longa data, como neutralidade, eficiência, justiça e simplicidade. Nesse sentido, estabelecer um imposto exclusivamente sobre serviços digitais seria redundante e excessivamente oneroso tanto ao sistema tributário brasileiro atual, quanto ao sistema proposto pela reforma tributária em andamento. Também não refletiria o fato de que toda a economia está se digitalizando.

O IBRAC e a ABRANET, por sua vez, destacam a importância de essa discussão ser feita de forma específica e apartada às discussões de modelagem regulatória para as plataformas digitais. Para a ABRANET, as proposições legislativas sobre o tema, especialmente a instituição de um CIDE-digital, têm sido orientadas por um desejo de tributar e de reduzir as supostas "assimetrias tributárias" em relação às telecomunicações.

José Antonio Galhardo, do setor governamental, considera que a tributação do modelo de negócios das plataformas digitais deve ser pensada como política parafiscal para equalizar as condições de competição aos modelos de negócio tradicionais. Ricardo de Holanda, da comunidade científica e tecnológica, entende haver assimetria tributária que amplifica a concorrência desleal e a disparidade entre a infraestrutura física-tecnológica para atendimento ao consumidor entre as *big techs* e as empresas tradicionais de outros setores econômicos, como os de comunicação social (televisão, rádio) e das telecomunicações.

---

[24] Conforme manifestações da ALAI e da Câmara.e-net: "Atualmente, o Brasil cobra Imposto Sobre Serviços (ISS), Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS) e a Contribuição Social sobre o Faturamento (COFINS) sobre serviços digitais, para além de imposto sobre o rendimento das sociedades e retenções na fonte sobre a remessa de lucros para o exterior. Entendemos que a reforma tributária proposta cobraria um Imposto sobre Valor Acrescentado (IVA) sobre produtos e serviços em toda a economia, independentemente de um produto ou serviço ser entregue fisicamente ou digitalmente".

Para o DIRACOM, "essas plataformas se apropriam da riqueza produzida em outros setores, ao passo que não reinvestem a riqueza que obtêm no país, gerando mais um desequilíbrio". Ademais, para a organização, o modelo de tributação favorece a busca da exploração do trabalho em países e regiões com menor garantia de direitos trabalhistas. Por fim, destaca a importância de se considerar o que seria um modelo "adequado às especificidades" dos modelos de negócio das plataformas.

Rafael Evangelista (Unicamp) destaca que a opacidade dos modelos de negócio das plataformas (e de seus ganhos por atividade específica) impede que haja um sistema de tributação adequado, também considerando externalidades negativas de cada operação, que precisam ser taxadas. Nesse sentido, medidas de transparência podem ter impactos também sob o modelo tributário.

2.4.1 MEDIDAS DE MITIGAÇÃO

Para Tarcízio Silva (Mozilla Foundation), é necessário avaliar a possibilidade de tributação diferenciada, "levando em conta características e dimensões das plataformas, como tipos de negócio, se fazem parte de grupo de *big tech*, país de origem e dominância no mercado". O pesquisador defende, ainda, tributação especial para pequenos e médios atores, especialmente nacionais, como forma de fomento considerando as vantagens desproporcionais das grandes plataformas.

Ricardo de Holanda, da comunidade científica e tecnológica, menciona a possibilidade da criação de um fundo para democracia e cidadania digital que "mitigue o abismo digital da sociedade brasileira frente a outras nações tecnológicas, contemple financiamento e remuneração de direitos autorais, a cultura e a comunicação regional digital, fomente a *cybercultura* e a alfabetização digital para jovens e idosos", em semelhança ao Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST).

2.5 OUTROS RISCOS RELACIONADOS ÀS QUESTÕES ECONÔMICAS E CONCORRENCIAIS E SUAS MEDIDAS DE MITIGAÇÃO

Alguns outros riscos relacionados às questões econômicas e concorrenciais, não listados inicialmente na consulta pelo CGI.br, foram mencionados por participantes e, para fins de relatoria, serão apresentados neste tópico.

A ABRANET, por exemplo, cita a dificuldade no cumprimento de decisões judiciais e administrativas por agentes com sede fora do Brasil, cujos dados tratados sejam armazenados exclusivamente no exterior, especialmente para os agentes de pequeno e médio porte que com sede no exterior. Nesse sentido, a associação defende, em diversos momentos, a regulação assimétrica.

A Telefônica aponta a existência de uma nova falha de mercado com o avanço das atividades das plataformas que utilizam a infraestrutura de rede de forma massiva e concentrada sem uma remuneração justa. Assim, a operadora de telecomunicações considera necessária uma atuação regulatória-concorrencial que enderece essas externalidades negativas, defendendo a implementação de "mecanismos de contribuição para a sustentabilidade mediante o pagamento pelas Plataformas Digitais pelos serviços que recebem, com o fito de equilibrar o ônus financeiro das prestadoras de serviços de telecomunicações".

O Instituto Alana menciona os riscos de perfilamento de crianças e adolescentes que, embora tratadas em outros itens, possuem conexões com os riscos desse grupo econômico, pois "são ampliados quando há concentração no tratamento de dados pessoais em poucas empresas, bem como compartilhamento de dados entre atores de um mesmo grupo econômico".

2.6 CONCLUSÃO SOBRE OS RISCOS ECONÔMICOS E CONCORRENCIAIS

Os riscos associados ao abuso de poder de mercado e à concentração econômica e dados foi um dos tópicos que recebeu mais atenção dos participantes da consulta, com contribuições de todos os setores. Alguns consensos entre o terceiro setor,

setor governamental e comunidade científica e tecnológica quanto à relevância dos riscos mapeados foram percebidos, enquanto o setor privado, na maioria das vezes, se dividiu quanto ao reconhecimento ou não desses riscos como relevantes ou existentes. As medidas de mitigação para tais riscos seguiu o mesmo caminho, embora com um nível de dissenso mais intenso.

Em resumo, parte do setor privado – como ALAI, Câmara.e-net, BRASSCOM, Information Technology Industry Council e IAB – defende que mercados digitais são caracterizados pela intensa inovação e forte concorrência, com diversidade de consumidores e em constante mudança. Essas organizações destacam os benefícios trazidos pelas plataformas digitais à economia, entendendo que, de maneira geral, o Brasil já tem um sistema robusto e abrangente de defesa da concorrência, capaz de endereçar eventuais condutas anticompetitivas. No entanto, a maioria dos participantes desse tópico considerou os riscos relevantes para a regulação (com exceção do modelo tributário que recebeu menos contribuições), perspectiva compartilhada, além da sociedade civil e do setor acadêmico e governamental, também por parte dos atores do setor privado, como a ABRANET e as associações de empresas de mídia tradicional.

De um lado, parte do setor privado considera não haver **risco sistêmico na concentração de dados** nas plataformas digitais, pois esta não seria condição única para o sucesso de uma plataforma, além de os dados serem entendidos como "bens não rivais". Por outro lado, boa parte das contribuições consideram que, sendo um insumo essencial para o desenvolvimento dos modelos de negócio das plataformas, sua concentração confere grande poder econômico às plataformas, pois podem utilizá-los para alavancagem em outros mercados, melhorar e desenvolver novos produtos a custos mais baixos, ou ainda vendê-los de forma indireta. Haveria, então, importantes consequências para o aumento das barreiras às entradas e para a concentração de mercado, especialmente em mercados verticalizados.

Parte do setor privado não reconhece o **risco de concentração de mercado e abuso de poder econômico** como relevante para a regulação, porque a concentração também poderia levar a efeitos positivos, como inovação, sendo que os efeitos negativos (abusos) já seriam tratados pelo direito concorrencial. Para os demais atores, a concentração de mercado é de extrema

relevância no mercado digital, em virtude de existirem características das plataformas que contribuem para a formação consolidada de poder de monopólio e de seu abuso. Em geral, os principais fatores que ocasionam essa concentração e abusos são tanto características das plataformas digitais – como economias de escopo e de escala, externalidades de rede –, quanto estratégias anticompetitivas para expandir esse poder de mercado monopolista – como autopreferenciamento e aquisições agressivas de concorrente – e exploração das vantagens comparativas dos agentes que detêm grandes quantidades de dados. Esses fatores teriam como efeitos dinâmicas de "o vencedor leva tudo" e o efeito *lock-in*.

A **deterioração da inovação e qualidade de produtos e serviços** foram, em geral, tratados em conjunto e como consequência dos riscos anteriores. Segundo parte substantiva das contribuições, um ambiente que dificulta a inovação – por exemplo, permitindo barreiras de entrada – prejudica o surgimento de serviços e produtos de melhor qualidade, com menos opções de serviços alternativos e em sintonia com os Direitos Humanos, além de haver maior diversidade de vozes. O motivo volta-se a razão de os dados nas plataformas de preço zero consubstanciarem o preço e a qualidade dos serviços: foi apontado que a coleta abusiva de dados em serviço de plataforma digital pode equivaler a um sobrepreço monetário ou à prestação de serviços de má qualidade nos mercados comuns. Por outro lado, parte do setor privado cita benefícios e inovações trazidos por plataformas digitais.

A relação com o **mercado publicitário,** cujo tema tem recebido atenção regulatória e concorrencial em diversos países, também foi abordada com destaque. Boa parte das medidas regulatórias propostas foram inicialmente debatidas tendo como base esse mercado.

O tema da tributação de plataformas recebeu menos contribuições, mas um grupo de participantes considera um risco relevante para a regulação, embora outra parte (algumas das associações empresariais do setor privado) tenha manifestado que uma eventual norma de regulação das plataformas não é o *locus* adequado para o debate sobre esse tema.

Com o panorama apresentado, é possível indicar haver **uma imbricação entre os riscos previamente mapeados**. O risco de concentração de mercado e abuso de poder econômico pode ser entendido como um "guarda-chuva" dos demais riscos: o risco de abuso de poder econômico foi apontado como gerador dos efeitos negativos sobre a inovação e qualidade dos produtos e serviços e a concentração de dados foi destacada como um dos fatores que contribuem para a concentração de mercado e seu abuso. Logo, os riscos econômicos poderiam, para fins de debate, ser organizados da seguinte forma:

FIGURA 1 – DINÂMICA DOS RISCOS ECONÔMICOS E CONCORRENCIAIS DAS ATIVIDADES DAS PLATAFORMAS

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA.

Em relação às medidas de mitigação aos riscos mencionados, a **interoperabilidade dos dados** foi a medida de maior consenso no grupo econômico. No entanto, há relevantes discordâncias quanto à implementação, à abrangência e à obrigatoriedade para as plataformas digitais. A maioria dos participantes destaca a relevância do estabelecimento de padrões mínimos que garantam a padronização, a abertura e a estruturação dos dados, de modo a facilitar sua transferência. Para algumas associações empresariais, no entanto, deve haver maior flexibilidade quanto aos padrões para interoperabilidade, sem obrigatoriedade em todos os casos. Outros pontos abordados foram a compatibilização com as competências da ANPD e o estabelecimento de obrigações assimétricas (apenas para *gatekeepers*, ou não).

A eventual **expansão dos objetivos do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência** (BRASIL, 2011b) foi uma medida menos abordada. Para a parcela do setor privado que se manifestou, expandir esses objetivos arriscaria vulnerabilizar o direito da concorrência, devendo novos tópicos serem tratados em

específico. Participantes do terceiro setor e comunidade científica tecnológica, por outro lado, defendem que outros objetivos, como a proteção de dados pessoais ou diversidade no mercado, podem ser incorporados como parâmetro do bem-estar do consumidor, por exemplo elementos de qualidade do produto ou serviço, ou ainda, inversamente, como elemento do exercício abusivo de posição dominante.

Em relação a riscos à inovação, como medidas de mitigação, foi apontado o **fomento a modelos alternativos** para a economia de plataformas com o uso de métricas de soberania e diversidade. Especialmente entidades do terceiro setor defendem medidas de apoio a modelos de negócio colaborativos, nacionais e locais. Parte do setor privado, contudo, opôs-se a medidas que dependem da continuidade do auxílio público para serem economicamente viáveis, propondo o foco na diminuição de barreiras à entrada de novos agentes, como das medidas anteriores.

Outras medidas de mitigação também foram mencionadas como forma de combater os riscos gerados por ecossistemas verticalmente integrados, sugerindo medidas estruturais, como a separação de mercados, ou comportamentais, como segregação das bases de dados ou ao autoprerenciamento:

- **O compartilhamento de dados entre empresas do mesmo grupo comercial** foi alvo de maior dissenso, com discordância, particularmente, do setor privado, para o qual já há a prerrogativa de limitar e proibir esse compartilhamento de dados. Para os demais setores (com algumas exceções), trata-se de medida fundamental para mitigar a concentração excessiva de poder econômico e a formação de ecossistemas fechados, dado que permite a alavancagem de posição, por meio do cruzamento de dados em mercados correlatos, criando uma vantagem irreplicável.
- Em relação aos **critérios de notificação de atos de concentração**, para parte do setor privado, faturamento global e número de usuários não são indicativos de posição dominante a serem considerados como critérios de notificação: por serem critérios arbitrários, incentivariam os agentes privados a estagnarem sua inovação. Alguns participantes mencionam que a utilização da válvula de escape poderia ser mais bem aproveitada para a análise de atos de concentração que não atinjam os atuais

critérios de faturamento. Outro grupo de participantes, no entanto, defende sua revisão por meio de instrumentos regulatórios assimétricos, isto é, a obrigatoriedade de notificação de operações realizadas por *gatekeepers*, pois o critério de faturamento seria insuficiente devido a não abarcar operações relevantes em mercados digitais.

- O **autopreferenciamento** foi uma das medidas mais analisadas. Para parte do setor privado, trata-se de prática comercial comum que pode reduzir custos e aumentar eficiência; sugere-se, então, verificar caso a caso eventuais abusos. Para a maior parte dos participantes, entretanto, trata-se de uma nova forma de abuso de posição dominante específica para mercados digitais, considerando relevante sua proibição para mitigar os riscos do monopólio e verticalização das plataformas.
- **A proibição de atuação integrada e vertical**, com a divisão compulsória de gigantes, foi destacada por algumas organizações do setor privado e do terceiro setor. Organizações do terceiro setor que participaram dessa discussão também defendem potenciais restrições de propriedade, por exemplo separação das plataformas em dois serviços distintos: servidor de conteúdo e curador de conteúdo. Para parte do setor privado, contudo, medidas como essas seriam limitações arbitrárias sobre agentes econômicos.

Por fim, e de forma mais geral, é possível afirmar que **inúmeras contribuições relacionaram riscos econômicos e concorrenciais aos riscos relacionados a direitos e à soberania digital**. Diversas contribuições argumentam que a concentração dos mercados afeta diretamente os direitos fundamentais, assim como a vulnerabilidade dos consumidores, a segurança e a qualidade desses serviços, com potenciais danos individuais e para as instituições democráticas, de forma difusa, como serão abordados nos demais grupos de risco deste eixo. Também mencionaram que a falta de diversidade de atores, comum em mercados concentrados e fechados, impacta diretamente na liberdade de expressão.

3 RISCOS RELACIONADOS A AMEAÇAS À SOBERANIA DIGITAL, AO DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO E À INOVAÇÃO

O grupo soberania digital recebeu contribuições que buscam, além de debater os riscos e suas medidas de mitigação, explicitar os desafios conceituais e a multidimensionalidade do problema da **soberania digital**, um termo ainda em disputa. A ISOC Brasil alerta para os riscos de se "vincular [soberania digital] a uma definição única e estanque que prejudique a compreensão de outras ações/políticas" que também podem integrar o conceito. A entidade apresenta diferentes abordagens para o termo. Primeiramente, destaca que soberania digital pode ser

> *[...] vinculada à* ***noção de controle e poder do Estado sobre o digital*** *como um todo, seja com relação às diferentes camadas que compõem esse ambiente (infraestrutura física, códigos,* softwares, hardwares, *protocolos de operação, entre outros), seja com relação à garantia de segurança nacional, ao fluxo de dados e de informação, e ao estabelecimento de normas para o meio digital (e às formas de garantir a aplicação dessas regras). (grifo nosso)*

Outra abordagem apontada pela ISOC Brasil, que também pressupõe capacidade de o Estado produzir e gerir ações e políticas sobre o digital, aborda o "desenvolvimento da indústria local de tecnologias, plataformas e serviços digitais diversos" cujo objetivo central são a redução da dependência de empresas estrangeiras, o ganho de autonomia econômica e capacidade competitiva do mercado interno. A terceira abordagem mencionada pela entidade refere-se a "autonomia/autodeterminação de indivíduos, grupos e movimentos sociais", considerando suas capacidades individuais e coletivas de "poderem atuar e tomar decisões sobre suas informações e fluxos de dados de maneira autônoma e independente, de acordo com seus próprios interesses, valores e cultura".

O Centro de Tecnologia e Sociedade da Fundação Getulio Vargas (CTS/FGV) analisa que o recorte de soberania digital da consulta do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br) é restrito "à capacidade de o país proteger e desenvolver sua infraestrutura digital autonomamente e garantir a proteção de

dados pessoais e estratégicos de seus cidadãos". A entidade explica que tem trabalhado com uma abordagem mais ampla, capaz de entender a "relevância e a interconexão de i) dados, ii) *software*, iii) *hardware*, iv) educação e treinamento e v) governança". Além disso, o centro de pesquisas destaca a importância do multissetorialismo e do estabelecimento de um modelo de "governança que permita a cooperação e colaboração entre atores, bem como o compartilhamento de informações sobre riscos, ameaças e incidentes cibernéticos".

Em linha com uma das definições mencionadas pela ISOC Brasil, o CTS/FGV define soberania digital como a "capacidade de exercer poder e controle sobre infraestruturas digitais e dados, e implica entender os efeitos – positivos e negativos – que cada escolha tecnológica determina". É essencial, segundo o centro, adotar uma visão sistêmica que considere os diferentes elementos dos ecossistemas digitais e suas interrelações para se regular a tecnologia, "ao invés de ser regulado por ela". Dada a transversalidade de tecnologias digitais, considera ser mais adequado abordar os desafios do tema "em regulações específicas de forma geral, sem o óbice de tratamentos específicos para certos casos na regulação de plataformas".

A Associação Latino-Americana de Internet (ALAI) alerta para os desafios conceituais de um termo tão difuso "que pode comportar diversas preocupações diferentes". A entidade considera que entre os riscos relativos à soberania digital, estão "segurança e resiliência de produtos e serviços destinados aos usuários brasileiros, incluindo aí o sigilo de informações públicas e privadas, bem como a proteção da confidencialidade e integridade de dados pessoais".

A Rede de Pesquisa em Governança da Internet (Rede) considera que soberania digital é um dos "elementos fundamentais do que tem sido tratado na literatura como colonialismo digital", fenômeno que produz efeitos nocivos ao desenvolvimento social do país, diretamente associado às atividades das plataformas digitais.

Outros riscos foram mencionados para além daqueles previamente elencados na consulta. O Centro de Ensino e Pesquisa em Inovação da FGV (CEPI/FGV), por exemplo, alerta para a possibilidade de sucateamento da infraestrutura crítica de comunicação nacional devido à falta de investimento, destacando que o aumento da necessidade de banda para uso das novas

aplicações na Internet requer um volume alto de investimento das empresas de telecomunicações difícil de ser repassado ao consumidor final, criando, assim, barreiras para que esses investimentos sejam feitos efetivamente.

Já o Núcleo de Tecnologia do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) entende que a soberania digital deve ser popular. O MTST chama atenção para a importância de se definir medidas de mitigação que levem em consideração "a apropriação tecnológica para organização e poder popular, que reivindique acesso significativo à Internet real, educação digital e tecnológica crítica e que desenvolva e promova plataformas de propriedade dos trabalhadores e trabalhadoras". Na mesma direção, a Rede Mocambos propõe

> *[...] o fomento das iniciativas comunitárias e da sociedade civil que mais se aproximam do povo. A Casa de Cultura Tainã criou um* datacenter *comunitário que hospeda serviços para atender as demandas da Casa e de parceiros [...]. Essa metodologia e modelo pode ser uma política pública nacional.*

Assim, percebe-se forte conexão entre o debate sobre soberania digital e a concentração econômica e das infraestruturas, principalmente aquelas utilizadas para coleta e tratamento de dados, conforme analisado no grupo de riscos anterior, e com o desenvolvimento de infraestruturas, comumente tratadas no âmbito da regulação das telecomunicações ou de políticas de desenvolvimento industrial e tecnológica. No entanto, os debates têm em comum o enfrentamento do abuso de poder das grandes plataformas e a preocupação com o controle desigual sobre os dados, razões pelas quais são tratadas também no debate de regulação de plataformas, a despeito de sua multidisciplinaridade.

3.1 RISCOS ASSOCIADOS A AMEAÇAS À SOBERANIA TECNOLÓGICA BRASILEIRA SOBRE INFRAESTRUTURAS CRÍTICAS

A maior parte das contribuições sobre esses riscos apontaram para o avanço das plataformas digitais sobre diferentes aspectos relacionados a infraestruturas tecnológicas críticas do país para o funcionamento de suas aplicações. O CTS/FGV

alerta para a **necessidade de definir o conceito de estruturas críticas**, as dimensões a serem consideradas e o modo como se relacionam com serviços prestados aos cidadãos:

Definido, portanto, um grupo de serviços correlatos ao interesse público, que podem ser prestados através de plataformas digitais, caberia ao regulador adotar medidas para mitigar esses riscos de forma a manter o controle efetivo das infraestruturas e dados digitais e evitar casos de dependência nacional perante empresas estrangeiras e a colonização digital.

Conceitos relacionados às teorias colonialistas foram mobilizados para explicar um novo processo de exploração de riquezas e do trabalho em territórios estrangeiros, com efeito no exercício de autoridade sobre definição de mercados, aspectos culturais e políticos. Tarcízio Silva (Mozilla Foundation) menciona o papel mediador exercido pelas plataformas digitais na esfera pública e "seu poder comunicacional desproporcional", utilizado em certos momentos para pressionar governos e que podem colocar a população em risco. O pesquisador menciona casos de "bloqueio de notícias nos países onde se estabelecem", como o que ocorreu na Austrália e no Canadá.

O CEPI/FGV analisa os dados produzidos pelo Observatório Educação Vigiada (2021) sobre a educação básica, que verificou, entre as 76 secretarias de educação do país (em nível estadual e municipal, capitais e municípios com mais de 500 mil habitantes), que "38 utilizam Google/Microsoft; e 38 se baseiam em alternativas". No Ensino Superior, das 144 instituições públicas no Brasil, "79,17% utilizam os serviços disponibilizados por Google/Microsoft, e apenas 20,8% recorrem a alternativas". Segundo o CEPI/FGV:

> *Essa situação levanta 3 preocupações que se entrelaçam 1)* ***as*** **Big Techs** *têm acesso a uma grande quantidade de dados pessoais, também de crianças e adolescentes; além de dados comportamentais e de rendimento relativos ao ambiente acadêmico; 2) os* ***dados científicos e demais conhecimentos produzidos no país são armazenados em empresas estrangeiras*** *e dependem, cada vez mais, dessa infraestrutura para continuarem a serem produzidos e mantidos; 3) a falta transparência de como esses dados são tratados pela empresa, o que impacta diretamente a questão de privacidade e proteção de dados dos titulares*

> *que são submetidos aos serviços, bem como impede a avaliação de riscos e a tomada de decisão consciente sobre a sua adoção e uso. (grifos nossos)*

Ainda sobre o uso de plataformas digitais na educação e na área de pesquisa no Brasil, diversas entidades apresentam preocupações. A Rede, por exemplo, relata que:

> *[...] a atuação de plataformas em setores de interesse estratégico para o exercício da soberania não apenas tecnológica, mas em áreas que se digitalizaram, como a educação, coloca o risco de* ***perda da soberania sobre informações estratégicas e de interesse nacional, como o campo científico****." (grifo nosso)*

Como um exemplo de estratégia de fortalecimento da soberania tecnológica, a entidade destaca que a Rede Nacional de Pesquisa (RNP) é uma organização com capacidade de "endereçar outras necessidades da academia brasileira em termos de *software* e *hardware* de comunicação".

Ainda no campo educacional, o Instituto Alana menciona que os acordos firmados entre as secretarias da educação estaduais e as *big techs* abrem a possibilidade de "coleta de dados de crianças e adolescentes no contexto de sua educação para propósitos relacionados aos interesses comerciais das empresas contratadas", cujas políticas de privacidade inadequadas abrem "margem para a utilização indevida desses dados". O instituto sugere que sejam definidos alguns critérios, como "o estímulo ao desenvolvimento de modelos alternativos, o cooperativismo de plataforma, a infraestrutura nacional e o respeito aos direitos da criança".

O Information Technology Industry Council (ITI) considera que o enfrentamento de ameaças à infraestrutura crítica do Brasil demanda "estrutura de segurança cibernética flexível e baseada em riscos que utilize como referência padrões internacionais baseados em consenso e parcerias público-privadas". Para o instituto, a colaboração entre governo e setor privado é fundamental "para construir confiança e melhorar a segurança cibernética, já que o setor privado possui e opera a maioria das infraestruturas críticas". Nessa perspectiva, o ITI menciona dois exemplos:

> *[a] Joint Cyber Defense Collaborative da U.S. Cybersecurity and Infrastructure Security Agency (CISA), que reúne especialistas em segurança cibernética dos setores público e privado para trabalhar em um planejamento holístico de segurança cibernética, defesa cibernética e resposta a incidentes" [e a] Estrutura de Segurança Cibernética do Instituto Nacional de Padrões e Tecnologia [National Institute of Standards and Technology – NIST Cybersecurity Standards], que compila padrões, práticas recomendadas e diretrizes para o gerenciamento de riscos cibernéticos.*

3.1.1 PREFERÊNCIA EM CONTRATAÇÕES OU INVESTIMENTOS EM TECNOLOGIAS NACIONAIS ADERENTES AOS CRITÉRIOS DE UMA DEFINIÇÃO DE SOBERANIA TECNOLÓGICA

A Associação das Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) e de Tecnologias Digitais (Brasscom) ressalta os benefícios do avanço do ecossistema digital, que impulsiona o crescimento econômico, a inovação e a criação de oportunidades, "além de promover a Transformação Digital da sociedade". Paralelamente, alerta para um aumento dos "riscos e as ameaças em constante evolução às redes, sistemas e dados". Nesse sentido, a entidade considera que os "esforços de cibersegurança devem ser igualmente dinâmicos, altamente interoperáveis e adaptáveis, buscando enfrentar as ameaças em constante mudança que apresentam riscos a essas novas tecnologias". Contudo, **Brasscom, ALAI e ITI alertam que os subsídios em investimento e contratação de mão de obra e tecnologia nacional não se traduz necessariamente em "mitigação de risco para a soberania tecnológica brasileira e leva a distorções da concorrência** entre fornecedores em detrimento dos usuários". A entidade destaca que:

> *Ao introduzir um quadro regulatório que favorece um conjunto de provedores em relação a outros, há uma diminuição da concorrência por mérito, o que acaba levando a menos incentivos econômicos para investir e competir, podendo comprometer os níveis de qualidade disponíveis no Brasil. Em vez disso, a regulação deve ser neutra e igualmente aplicada para permitir a livre concorrência, de acordo com o preceito constitucional.*

Além disso, a Brasscom entende que o "governo brasileiro deveria se abster de determinar preferência em contratações ou investimentos em tecnologias nacionais que sejam aderentes aos critérios de uma definição de soberania tecnológica e, em vez disso, deve considerar custo-benefício, inovação e segurança".

Em outra direção, Filipe Saraiva (UFPA) e Rafael Evangelista (Unicamp) acreditam que determinar preferência para *softwares* e infraestruturas nacionais é perfeitamente legítimo e desejável; além disso, associados a contratação de mão de obra local podem contribuir com o "domínio nacional da tecnologia". De acordo com Evangelista, "a soberania deve estar acima de questões de eficiência".

Tarcízio Silva (Mozilla Foundation) complementa com medidas que, caso implementadas, poderiam gerar benefícios para a soberania digital do país:

> *a) colaboração dos fornecedores em políticas e planos para universalização do acesso; b) solidez de* datacenters *em território nacional; c) investimento e diálogo com setores da sociedade civil e academia; d) uso de* software *de código aberto, quando apropriado; e) priorização de fornecedores terceiros nacionais; f) aderência à boas práticas de comunicabilidade e explicabilidade de sistemas algorítmicos; g) distribuição regional; h) políticas de diversidade e inclusão na gestão.*

3.1.2 INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURAS CRÍTICAS DE COMUNICAÇÃO PÚBLICA

Em relação ao investimento em infraestruturas públicas, alguns participantes mencionaram a medida de forma positiva, apontando as infraestruturas de conexão de alta velocidade como essenciais, a exemplo da contribuição de Filipe Saraiva (UFPA). Nesse sentido, a Rede ressalta a importância dos "satélites de baixa órbita para atender a populações indígenas e regiões de difícil acesso a pequenos provedores" e sugere que haja investimento em "roteadores, antenas e tecnologias de rádio para facilitar o desenvolvimento de redes autônomas e comunitárias urbanas e rurais".

Rafael Evangelista (Unicamp) menciona plataformas de distribuição de conteúdos culturais que podem ter o apoio do Estado como fornecedor de "infraestruturas de distribuição de conteúdo interoperável na Web", o que, além de promover o desenvolvimento tecnológico, também contribui com a criação de espaços adequados "para a publicação de conteúdos nacionais e distribuição aos seus cidadãos".

O Laboratório de Ativismo e Comunicação da Escola de Comunicação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (ECO/UFRJ) analisa a importância de se construir "capacidade computacional nacional de modo a atender o volume necessário atualmente para o desenvolvimento de Inteligências Artificiais". O laboratório ressalta que os supercomputadores existentes no Brasil atualmente "não são uma fração da capacidade que foi necessária [para] o desenvolvimento do Chat GPT pela Open AI". Adicionalmente, lembra da importância dos "bancos de dados necessários" para o desenvolvimento da Inteligência Artificial (IA), e que sejam públicos, com dados anonimizados e "compartilhados por todas as plataformas que prestam serviços conveniados a órgãos públicos, como na saúde e educação".

3.1.3 INCENTIVO AO DESENVOLVIMENTO, POR EMPRESAS NACIONAIS, DE *SOFTWARE* DE CÓDIGO ABERTO, DE QUALIDADE, SEGURO, AUDITÁVEL E ABERTO

Em relação às medidas para incentivar o desenvolvimento de empresas nacionais, a Coalizão Direitos na Rede (CDR) propõe, como diretriz, que a "opção por licenças e tecnologias livres e abertas deve ser uma política de Estado, promovendo estímulos e priorizando seu desenvolvimento e implementação". Para a rede de entidades e pesquisadores, há um efeito de "desenvolvimento coletivo incremental e contínuo das tecnologias e sistemas usados no poder público" e o consequente ganho nos "níveis de segurança, harmonização, interoperabilidade e transparência".

Alex Camacho destaca que o *software* de código aberto permite o acesso ao código-fonte, para que seja adaptado a necessidades específicas. "Além disso, promove a transparência e a colaboração entre desenvolvedores, permitindo auditorias independentes e aumentando a confiança na segurança e na

integridade do *software* utilizado nas infraestruturas críticas". Para tanto, uma das medidas sugeridas é o financiamento de projetos, em parceria com universidades, além de estímulos fiscais. O Instituto da Hora adiciona que o suporte ao desenvolvimento do *software* livre pode ser feito por meio da "criação de normas de interoperabilidade, diretrizes de segurança cibernética ou requisitos de licenciamento favoráveis ao código aberto".

A ALAI propõe a noção de "Segurança Aberta" baseada em "sistemas abertos e interoperáveis, construídos com base em padrões internacionais". Segundo a organização, a estratégia seria permeável a inovações de segurança e aproveitaria a "infraestrutura distribuída globalmente, que é muito mais resiliente e resistente a ataques de negação de serviço". Outro ponto mencionado pela associação, relacionado à governança, é a definição de "processos de governança *multistakeholder*, debate aberto e engajamento global de pesquisadores de segurança".

3.2 RISCOS RELACIONADAS AO FLUXO TRANSFRONTEIRIÇO DE INFORMAÇÕES E DADOS DE CIDADÃOS BRASILEIROS

As contribuições que reconhecem os riscos relacionados ao fluxo internacional de dados dividem-se em duas abordagens: i) preocupações com os impactos sobre a proteção de dados pessoais e ii) questões estratégicas de desenvolvimento econômico e tecnológico e autodeterminação coletiva.

Quanto às preocupações do **impacto do fluxo internacional de dados sobre a proteção de dados pessoais**, o Instituto de Tecnologia e Sociedade (ITS) menciona casos de grande repercussão na União Europeia (EU), demonstrando os conflitos existentes no tema, como o caso em que a Autoridade de Proteção de Dados da Irlanda "multou a Meta em 1.3 bilhão de euros por irregularidades na transferência internacional de dados pessoais de usuários do Facebook entre o continente europeu e os EUA" e decisões da "Corte de Justiça da União Europeia que invalidaram acordos bilaterais, a exemplo do Privacy Shield (UE-EUA)". Embora se trate de uma questão primordialmente de proteção de dados, regulada por instrumentos como o General Data Protection Regulation (GDPR) (EU, 2016) e a Lei Geral de Proteção de Dados pessoais (LGPD) (BRASIL, 2018), ainda há muita incerteza jurídica, aponta a organização. No Brasil, como

explica o CTS/FGV, os mecanismos de transferência internacional de dados ainda não foram regulamentados pela Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD).

Estes riscos também são reconhecidos pela Secretaria do Departamento de Transformação Digital, Inovação e Novos Negócios (DEIN), na medida em que

> *[...]* ***o fluxo transfronteiriço de informações e dados possa impor desafios à proteção da privacidade e segurança dos cidadãos brasileiros****, a exemplo de potencial violação de privacidade e uso indevido de dados de brasileiros por parte de terceiros, especialmente à luz de arcabouço regulatório já estabelecido no país, como a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). (grifo nosso)*

Como ressalta o Direito à Comunicação e Democracia (Diracom), dado que o tratamento de dados fora do país de origem está na base do funcionamento das principais plataformas digitais, há que se considerarem **riscos de vazamento**, que podem ocorrer ao longo desse processo; **disputas de jurisdição** sobre que normativas o tratamento dos dados deve seguir (o que resulta, muitas vezes, no desrespeito a legislações vigentes no Brasil); e **dificuldades injustificadas de acesso aos dados** por autoridades e cidadãos brasileiros, dos quais são titulares. Quanto aos riscos de vazamento, Tarcízio Silva (Mozilla Foundation) cita como exemplo a "condenação do Facebook realizada em março deste ano, pelo Tribunal de Justiça do Maranhão, a pagar multa a 8 milhões de brasileiros" por vazamento de seus dados. O IP.rec também menciona os riscos relacionados à **falta de transparência** em relação à forma como os dados de cidadãos brasileiros são armazenados e quais partes têm acesso a eles.

Contudo, para a ALAI e a Câmara.net, a proteção da privacidade e os fluxos de dados podem estar em sintonia, por meio da promoção da coerência internacional entre diferentes sistemas de privacidade, como o GDPR, ou de acordos comerciais regionais e bilaterais. Mencionam, então, que "a LGPD já contempla a questão das transferências internacionais de dados pessoais, e a ANPD está prestes a adotar regulação secundária para especificar melhor o regime que se aplica a elas".

Diversas organizações também se manifestaram com relação a **preocupações sobre o impacto do fluxo internacional de dados na soberania**. Segundo o CTS/FGV, dado que o modelo de negócios das plataformas digitais "tem como motor principal o uso de dados e a formação de grandes bases, que, na maioria das vezes, são processadas em servidores que não se situam em território brasileiro", é importante explorar as consequências determinadas pela localização desses servidores, não abordadas na LGPD. Segundo o centro de pesquisa, nos últimos anos, "políticas de localização de dados foram adotadas por mais de setenta países, impulsionadas pelo exemplo da Rússia que, desde 2015, adotou algumas disposições normativas restritivas para o fluxo transfronteiriço de dados, em resposta às revelações de Edward Snowden sobre o esquema de vigilância global orquestrado pela National Security Agency estadunidense".

José Galhardo, do setor governamental, também destaca o risco do fluxo de dados pessoais, principalmente relacionados ao desenvolvimento da Internet das Coisas (*Internet of Things* – IoT) e a instalações estratégicas para a defesa nacional.

Por outro lado, a Rede chama a atenção para outros riscos que motivam políticas de localização de dados. Segundo a rede de pesquisadores, pensando sobre a circulação de dados a partir de uma etnografia do código, "é gritante a circulação de dados do Sul global no Norte global, quando o inverso não se verifica". Assim, entende que "as características transfronteiriças da Internet afetam as populações globais de maneira diferente, dependendo de onde estamos situados nessa infraestrutura" e que, como mencionado, há "**o risco de perda de exercício de soberania sobre setores estratégicos**, como o científico, é indissociável da característica transfronteiriça de circulação de dados" (grifo nosso). Nesse sentido,

> *A atuação de empresas, como Google e Microsoft, em universidades brasileiras, gerindo serviços de e-mail e armazenamento de conteúdos, coloca a soberania científica em situação de vulnerabilidade, sujeita à transferência de dados para outras jurisdições. Tais dados podem ser* ***tratados e assimilados em infraestruturas americanas, sem que seja sequer possível identificar sua extração****. (grifo nosso)*

Para além do setor educacional e de pesquisa acadêmica, também foi mencionada a contração de empresas multinacionais para o gerenciamento de informações da administração pública[25], o que atentaria contra a soberania não apenas nacional, mas também individual, pois sujeita compulsoriamente a população à monetização de seus dados, parte essencial do modelo de negócios das plataformas.

De forma similar, o Laboratório de Ativismo e Comunicação da ECO/UFRJ também cita os riscos de hospedar "em territórios submetidos a outras legislações [...] grande volume de informações científicas e estratégicas". Segundo o laboratório, a Suécia, por exemplo, proibiu "suas instituições públicas de adotar os sistemas do Google". No Brasil, o Decreto n. 8.135 (BRASIL, 2013a), editado pela presidenta Dilma Rousseff e revogado pelo governo Temer, em 2018 (o qual foi, em 2021, revogado pelo governo Bolsonaro), estabelecia que "as comunicações de dados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão ser realizadas por redes de telecomunicações e serviços de tecnologia da informação fornecidos por órgãos ou entidades da administração pública federal, incluindo empresas públicas".

No entanto, diversas associações empresariais, como a Associação Brasileira de Internet (Abranet), a Brasscom, a ALAI e a Câmera.e-net, além do CEPI/FGV, manifestaram-se contrariamente à relevância do risco, por considerarem as transferências internacionais de dados necessárias para o funcionamento da Internet, benéficas para os usuários e mais seguras do que o armazenamento local. O CEPI/FGV, por exemplo, menciona riscos relacionados aos argumentos de soberania digital, pois, "a depender dos tipos de limitação de circulação de dados e informações impostas por outros países [...] os cidadãos brasileiros podem ter seu direito de informação e de acesso livre à Internet prejudicados".

[25] Em sua contribuição, a Rede lembra os casos "como a adoção de Inteligência Artificial da Microsoft para o Sistema Nacional de Emprego, para realizar o perfilamento dos desempregados, com vistas a encontrar o emprego apropriado a cada perfil [...]. Outro exemplo terrível foi a tentativa de privatização da SERPRO no governo Bolsonaro, barrada via decreto em 2023 pelo governo Lula."

Segundo a Brasscom,

> *[...] a metodologia tecnológica e procedimental de armazenamento e transferência de dados, bem como o tipo de tecnologia empregada, experiência do usuário, conhecimento dos envolvidos e boas práticas institucionais irão determinar o quão segura é a informação, e não a localização da instalação onde os dados são armazenados.*

A associação considera, assim, que a localização dos dados localmente não tem impacto positivo em termos de cibersegurança, além de empregar tecnologias menos avançadas, o que seria perigoso para a segurança nacional, por facilitar ataques e comprometimento de informações relevantes, dado que criminosos teriam melhor conhecimento da localização dos dados.

Para a Câmara.e-net e ALAI, a "regulação deve permitir e promover as transferências internacionais de dados, ao invés de as proibir ou restringir", pois são tecnicamente necessárias para o funcionamento da Internet[26] e fornecem benefícios diretos para os cidadãos acessarem informações diversas e se conectarem socialmente em todo o mundo, por exemplo com a diminuição da latência dos dados. Assim, em detrimento de riscos, enumeram benefícios trazidos pelas transferências internacionais:

i. impulsionam o comércio internacional, o comércio e o desenvolvimento. [...]

ii. apoiam a inovação, a investigação e o desenvolvimento em múltiplos setores. [...]

iii. apoiam a cooperação internacional, incluindo o comércio internacional, a aplicação da lei e a segurança nacional.

iv. nos permitem permanecer emocionalmente e socialmente conectados uns aos outros.

---

[26] Conforme a contribuição da ALAI e da Câmara.e-net, "Por conta de como a Internet global foi construída e evoluiu, o processamento de dados através das fronteiras nacionais ocorre como parte de quase todas as comunicações ou atividades *online*, muitas vezes incluindo aquelas que são totalmente domésticas. As redes em que os dados viajam são geralmente agnósticas da 'jornada' física dos dados e, em vez disso, otimizam o roteamento em tempo real para reduzir a latência, aumentar a resiliência da rede e permitir conexões em tempo real".

Os mesmos benefícios são apontados pelo ITI; quanto aos possíveis prejuízos, a ALAI e a Câmara.e-net entendem que impedir os fluxos transfronteiriços de dados "prejudica a segurança cibernética e a proteção dos dados, gera danos econômicos significativos às economias locais e prejudica os direitos dos usuários da Internet à privacidade, à liberdade de expressão e ao acesso à informação".

Na mesma direção, a Abranet avalia que obrigações excessivas de localização dos dados podem prejudicar a usabilidade e a extensão dos serviços oferecidos. Segundo a organização,

Mesmo que se possa alegar questões como "facilitação do *enforcement*", "segurança e privacidade dos dados", entre outros argumentos que geralmente são invocados nesse tipo de debate, essas ainda deveriam ser sopesadas de acordo com as particularidades dos agentes no Brasil e seus efeitos concretos. Nesse sentido, considerando que a implementação destes mecanismos significaria um custo técnico e financeiro elevado aos controladores – além de possuir o condão de reduzir eficiências, pela reestruturação de determinados segmentos de dados de uma estrutura de escala global (por exemplo, clouds regionais) – prejudica-se o crescimento e desenvolvimento econômico, ao onerar excessivamente os agentes menores.

Nesse sentido, os ônus para agentes menores também poderiam ser considerados em eventual regulação assimétrica sobre o tema.

3.2.1 MEDIDAS DE MITIGAÇÃO

Para a ALAI e a Câmara.e-net, o Brasil deve garantir que quaisquer pré-condições à transferência dos dados não sejam tão onerosas a ponto de resultar em mandamentos de localização de dados de fato, considerando que "uma estrutura ou orientação impossível ou extremamente onerosa de cumprir na prática prejudicará cidadãos e empresas brasileiras".

Segundo o ITS, uma regulação de plataformas no Brasil deve considerar esses riscos (em especial redes sociais, buscadores e aplicativos de mensageria privada), "contribuindo para a construção de soluções regulatórias robustas e levando em consideração sua interlocução com outros sistemas normativos".

No mesmo sentido, o CTS/FGV entende que, no que se refere aos riscos ligados à proteção de dados, "o meio mais adequado para endereçá-los seria via um sólido marco regulatório de proteção de dados que seja implementado de maneira efetiva e eficiente".

3.2.1.1 MECANISMOS PARA LOCALIZAÇÃO, EM TERRITÓRIO BRASILEIRO, DE CATEGORIAS DE DADOS COM RELEVÂNCIA ESTRATÉGICA

Conforme a DEIN, "definir categorias de dados e estabelecer mecanismos para a localização desses dados em território brasileiro pode ser relevante para mitigar os riscos associados ao fluxo transfronteiriço de informações e dados". No entanto, segundo a secretaria, é necessário considerar questões técnicas, jurídicas e econômicas, sendo importante equilibrar a proteção dos dados sensíveis com a necessidade de promover a inovação, o fluxo de informações e o desenvolvimento econômico e tecnológico.

CTS/FGV e Diracom também concordam com a medida de estabelecer que determinados dados sejam guardados em território nacional como forma de mitigar os riscos com eventuais tratamentos e acesso a certas bases de dados fora do país. Já a Rede, reconhecendo o risco que o fluxo transfronteiriço representa para a soberania em setores estratégicos, como o científico e na administração pública, considera necessário haver um entendimento legal que impeça a venda de dados e infraestrutura de dados nacionais.

Ademais, de acordo com o Laboratório de Estudos Sociotécnicos da Universidade Federal do Pará (UFPA), é imprescindível que o "Estado brasileiro invista em infraestrutura de armazenamento de dados (*datacenters*) para as universidades públicas, institutos públicos de pesquisa e institutos tecnológicos". Segundo o laboratório, o fato de "80% dos *e-mails* institucionais das instituições públicas de Ensino Superior do país" serem hospedados por Google e Microsoft, aumenta "a dependência do funcionamento institucional a um pequeno número de grandes empresas"; desse modo, propõe, como diretriz, que serviços públicos nacionais não utilizem "serviços digitais oferecidos por empresas privadas cujos servidores estejam alocados fora do país", uma vez que "dados gerados por serviços públicos não devem ser base de valorização de empresas privadas".

No entanto, como mencionado, as associações empresariais, como Câmara.e-net, ALAI, Abranet e Brasscom, são contrárias a mandamentos de localização de dados de maneira ampla. Para a Abranet, por exemplo, considerando a LGPD (2018) e o Marco Civil da Internet (MCI) (BRASIL, 2014), não existem fundamentos razoáveis para a criação dessas obrigações, visto que que o argumento de "importância estratégica" dos dados é desproporcional, em virtude de não prever eficiências ou proteções suficientes para justificar a atribuição desse ônus aos agentes e titulares.

O ITI sugere algumas medidas que mitiguem eventuais riscos à proteção de dados pessoais, previstas no ordenamento brasileiro, como o "modelo de adequação", que envolve a designação de uma lista de países que oferecem graus "adequados" de proteção à privacidade, ou mecanismos alternativos para as transferências de dados.

3.2.1.2 CONSTRUÇÃO DE REDES FEDERADAS PARA TRANSMISSÃO DE DADOS EM TERRITÓRIO NACIONAL E INTERNACIONAL

Apenas dois participantes contribuíram neste tópico.

Para Alex Camacho, a construção de redes federadas[27] visa fortalecer a infraestrutura de comunicação e transmissão de dados, permitindo a troca segura e eficiente de informações e garantindo a integridade e confidencialidade dos dados. Além disso, entende que "as redes federadas podem facilitar a implementação de mecanismos de controle e governança sobre o fluxo de dados, permitindo maior transparência e proteção dos interesses nacionais". O Diracom também se manifestou a favor da medida.

3.3 RISCOS ASSOCIADOS A AMEAÇAS DE ESPIONAGEM, INVASÃO DE PRIVACIDADE E OPERAÇÕES DE INFLUÊNCIA

Sobre esses riscos, o CTS/FGV relembra o episódio das revelações feitas por Edward Snowden que atestam a dimensão dos desafios relacionados a espionagem, invasão de privacidade e operações de influência, os quais "guardam íntima conexão com

[27] De forma ampla, redes federadas são infraestruturas descentralizadas de compartilhamento de dados.

estudos do tema cibersegurança e soberania digital". O centro destaca que "incidentes cibernéticos, que muitas vezes podem ocorrer em decorrência do uso de plataformas digitais" afetam o "provimento de serviços essenciais à população" e fragilizam a proteção de dados pessoais e a confiança da população depositada nas instituições públicas. Nesse sentido, o CTS/FGV ressalta os riscos relacionados a "práticas de invasão de dispositivos tecnológicos e comportamentos inseguros dos próprios usuários ou adotados pelos desenvolvedores de tecnologias e *softwares* e sistemas digitais", além de questões voltadas a riscos sobre privacidade e proteção de dados.

Com relação aos incidentes cibernéticos, o Instituto da Hora faz referência a "ataques cibernéticos a instituições financeiras", analisando o avanço dessas ações nos últimos anos no país, nas quais *hackers* utilizam "técnicas avançadas para obter acesso não autorizado a sistemas, roubar dados pessoais e realizar fraudes financeiras". Além disso, afirma que "o Brasil é um país com setores estratégicos importantes, como energia e petróleo" e empresas desses setores tiveram informações roubadas e utilizadas por "agentes estrangeiros ou concorrentes para obter vantagens competitivas". Nesse sentido, Rafael Evangelista (Unicamp) defende que as comunicações estratégicas e oficiais do Estado devem utilizar somente "tecnologias, incluindo *hardware* e *software*, sobre as quais tenha pleno domínio e garantia de segredo das comunicações". Já o Núcleo de Tecnologia do MTST propõe a "proibição da utilização de *softwares* proprietários na Administração Pública Federal, inclusive no que tange os repositórios em que os códigos fontes estão armazenados".

A questão da violação da privacidade recebeu um conjunto expressivo de contribuições. O CEPI/FGV menciona o conceito de capitalismo de vigilância para analisar a coleta e o tratamento massivo de dados pessoais realizado pelas plataformas, os quais não são, muitas vezes, estritamente necessários, mas representam o insumo principal de seus serviços e são "úteis para os seus interesses comerciais". Para o centro, por mais que se empenhe na aplicação dos princípios da LGPD (BRASIL, 2018) para mitigar esses riscos, as plataformas digitais "ainda podem tratar dados e informações não pessoais, e que sejam estratégicos para o desenvolvimento de empresas e até mesmo de governos", incorrendo em eventuais violações à privacidade, que, em seu conjunto, representam riscos para o país. Ademais, menciona o

embate entre EUA e China com relação ao TikTok, no qual o governo americano fez ressalvas ao aplicativo, argumentando que

> *i) ele seria utilizado como uma forma do governo chinês espionar os cidadãos estadunidenses em razão do fato de a empresa dona do aplicativo ser chinesa e de que esta teria uma exigência de repassar dados ao governo chinês; e ii) o algoritmo do aplicativo serviria para influenciar a opinião pública. Outros países optaram por suspender o uso do aplicativo no setor público por conta de cibersegurança [...] sob a justificativa de que políticos e servidores têm acesso a informações potencialmente sensíveis em seus celulares profissionais. Dentre eles, estão: Canadá, Dinamarca, Holanda, Letônia, Noruega, Reino Unido, Nova Zelândia, França e Bélgica.*

A Diracom alerta para o "tratamento de dados de cidadãos brasileiros feitos fora do país, sobretudo quando realizado em países alvos de operações de espionagem e influência", o que pode resultar em acesso indevido de informações, "mesmo que os/as brasileiros não sejam os alvos diretos e prioritários de tais campanhas", preocupações também levantadas no item anterior. Em sentido contrário, segundo o ITI,

> *[...] é o método tecnológico e processual de armazenamento e transferência de dados, bem como o tipo de tecnologia usada, experiência dos usuários, conscientização das partes interessadas e boas práticas institucionais que determinam a segurança e proteção da informação, não a localização geográfica onde os dados são armazenados.*

Para o instituto, a localização de dados não deve ser um pilar da segurança na Internet, pois pode levar "a uma falsa sensação de segurança". O ITI ainda ressalta a importância da criptografia ao mencionar que o "setor de tecnologia incorpora fortes recursos de segurança em seus produtos e serviços para aumentar a confiança, incluindo o uso de algoritmos como nossa abordagem de criptografia padrão". Nesse sentido, encoraja governos a empregar criptografia forte, "globalmente aceita e implantada, bem como outros padrões de segurança que permitem a confiança e a interoperabilidade".

Com relação a operações de influência, Tarcízio Silva (Mozilla Foundation) relata que as grandes plataformas digitais têm "capacidades [de] realizar operações de influência em diferentes contextos", visto que "em 2012, cientistas do Facebook publicaram na revista Nature o trabalho 'A 61-million-person experiment in social influence and political mobilization'", provando que

> *[...] um teste com 61 milhões de usuários durante 2010 gerou mais votos ("voter turnout"). O experimento usou o mecanismo de "influência social" através de ajustes na plataforma para exibir ou não os cartões de "Número N de seus amigos já votaram". Em 2014, o artigo "Experimental Evidence Of Massive-Scale Emotional Contagion Through Social Networks" foi um experimento massivo com mais de 600 mil usuários que não deram consentimento para este tipo de estudo. O Facebook provou que conseguiu influenciar, através de mudanças nos feeds, as emoções das pessoas usuárias".*

O CTS/FGV menciona que ações de desinformação produzidas por meio das plataformas digitais geram efeitos negativos para "a) processos eleitorais; b) aumento do discurso de ódio, intolerância, racismo, machismo e preconceitos de outras naturezas; c) desestabilização da política, de instituições e da economia local de um país d) para a relação entre diferentes Estados; e e) na saúde coletiva e integridade física das pessoas". Para mitigar tais efeitos, o centro aponta que as plataformas digitais devem realizar análises de riscos sistêmicos e estar atentas aos deveres de cuidado.

3.3.1 MEDIDAS DE MITIGAÇÃO

Ricardo de Holanda Melo Montenegro considera que o "fortalecimento do mercado nacional para tecnologia da informação e comunicação" é central para a mitigação dos riscos relacionados à segurança na Internet, mencionando também a "prestação direta de serviços pelo Estado ou em composição societária (público-privado)". De acordo com o pesquisador, o Estado é um indutor do desenvolvimento tecnológico e precisa produzir "ilhas de tecnologia nas várias regiões do país", massificar a "mão de obra tecnológica, criar oportunidades e gerar empregos

tecnológicos em massa", e desenvolver serviços tecnológicos de qualidade que possam concorrer com aqueles oferecidos pelas "*Big Techs* estrangeiras".

O CTS/FGV cita uma série de medidas de mitigação associadas aos riscos elencados em sua contribuição. Com relação a ameaças de espionagem, o centro indica ser necessário que se desenvolva: "i) contratação de *software* de controles de invasão de dispositivo; ii) fomento da cultura de segurança da informação; iii) [adoção de] políticas de prevenção de incidentes". Com relação a invasão de privacidade, sugere: "i) compartilhamento de informações sobre as vulnerabilidades e incidente cibernéticos" que permitam a prestação de contas; ii) fomento a notificação de "todos os incidentes cibernéticos; iii) estabelecimento de práticas que respeitem os direitos humanos". Por fim, com relação a operações de influência, o centro propõe: "i) elaboração de análises de riscos sistêmicos, considerando o tamanho da plataforma; ii) dever de cuidado para adoção de medidas para mitigar esses riscos, sob pena de responsabilização."

O Instituto de Referência em Internet e Sociedade (IRIS) propõe organizar as medidas de mitigação a partir de três pilares principais: "a) medidas regulatórias; b) educação dos usuários; c) posicionamentos a partir do uso de ferramentas digitais, ou seja, soluções numa seara mais digitalizada". Os pilares dividem-se, conforme o instituto, em:

> *[...] proteção de dados e uso de criptografia; responsabilidade e transparência das plataformas no tratamento de dados [e auditorias regulares]; [informação aos] usuários sobre como seus dados estão sendo usados, armazenados e compartilhados; educação e conscientização do usuário, a partir da alfabetização e letramento digital; cooperação internacional, no sentido de estabelecer padrões comuns e compartilhar informações para mitigação de riscos de espionagem.*

3.4 CONCLUSÃO SOBRE OS RISCOS RELACIONADOS À SOBERANIA DIGITAL, AO DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO E À INOVAÇÃO

O conceito em soberania digital, ainda em disputa, pode ser entendido como um guarda-chuva para os demais riscos discutidos neste grupo. Percebe-se uma importante interface entre os riscos associados à soberania tecnológica em infraestruturas críticas e os riscos associados à transferência internacional de dados, em que este pode ser parte do primeiro, ou seja, a prestação de serviços em áreas estratégicas por empresas multinacionais implicaria, em geral, o tratamento de dados relevantes de brasileiros externamente. Por outro lado, é apontado que essas áreas estratégicas serviriam como marcadores para maior probabilidade de riscos no processamento e no armazenamento de dados de forma internacional. Os riscos de ameaça e espionagem também podem integrar o debate de soberania digital, caso se adote uma abordagem ampla.

Quanto aos riscos associados à transferência internacional de dados, percebe-se certo consenso nos participantes do setor privado que enviaram contribuições sobre o tema, manifestando contrariamente aos mandamentos de localização de dados e em defesa dos benefícios do livre fluxo. Por outro lado, o terceiro setor, a academia e o setor governamental expressaram preocupações com riscos que a transferência internacional de dados sem restrições pode ensejar para a proteção dos dados pessoais e questões de soberania digital. Embora integrantes do setor privado tenham apresentado medidas existentes para remediar os riscos à proteção de dados pessoais, como o modelo de adequação definido pela ANPD ou cláusulas modelos para a transferência, contribuições do terceiro setor mencionam desafios para a implementação de tais medidas, como mostram os casos em debate na UE.

Por fim, a baixa menção a soluções de desenvolvimento de infraestrutura para a mitigação do risco, como redes federadas, pode indicar a necessidade de aprofundamento do debate sobre essa perspectiva.

4 RISCOS RELACIONADOS A AMEAÇAS AO TRABALHO DECENTE

Em relação aos riscos relacionados a ameaças ao trabalho decente, alguns participantes destacaram aspectos do processo de construção de um marco regulatório sobre o trabalho em plataformas digitais que consideram relevantes. A associação empresarial de plataformas digitais Movimento Inovação Digital (MID), por exemplo, ressalta a importância de que o debate regulatório sobre trabalho e plataformas digitais seja baseado em dados e pesquisas, com a realização de uma Análise de Impacto Regulatório (AIR), além de contar com a escuta ativa de todos os trabalhadores envolvidos. O Instituto de Tecnologia e Sociedade (ITS) também destacou a importância de promover "a participação dos trabalhadores nas decisões que afetam suas condições de trabalho, por meio de consultas, fóruns de discussão ou representação em comitês ou conselhos consultivos", além da participação multissetorial.

Debates importantes com a participação desses e de outros atores têm se desenrolado no âmbito do Grupo de Trabalho (GT) sobre trabalho nas plataformas digitais do Governo Federal (BRASIL, 2023b), como mencionado pela Associação Latino-Americana de Internet (ALAI). Para a associação, considerando a existência desse GT, a consulta do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br) "não é o fórum adequado para o debate trabalhista, já que empresas de segmentos específicos cumprem o que é determinado por legislações específicas sobre o tema", razão pela qual não se manifestou sobre as questões desse grupo de riscos.

O ITS fez a ressalva de que uma regulação detalhista corre o risco de engessar ou inviabilizar certos segmentos; entretanto a completa ausência desse debate não é desejável, pois não cria os estímulos para o desenvolvimento de padrões pelo setor privado, nem oferece diretrizes que poderiam ser apontadas pelo setor público, de forma que esses temas são decididos episodicamente pelo Poder Judiciário, sem a formação de uma política pública sobre o tema.

Para o Centro de Ensino e Pesquisa em Inovação da Fundação Getulio Vargas (CEPI/FGV), que apresenta suas contribuições com base em um mapeamento de 128 projetos de lei federais,

entre 2015 e 2021, é necessária uma legislação específica, harmonizada com leis e regras gerais aplicáveis às plataformas.

4.1 RISCOS ASSOCIADOS À PRECARIZAÇÃO DAS CONDIÇÕES DE TRABALHO

Parte substancial das contribuições deste tópico destacam a importância de a regulação atentar para a diversidade de formas de trabalho existentes nas (ou em torno das) plataformas digitais.

Segundo pesquisa realizada pelo CEPI/FGV (2021), diversos estudos indicam uma diminuição na criação de empregos formais e a plataformização do trabalho, com uma ampla variedade de tipos de trabalho em plataformas. Algumas categorias são mais visíveis e populares, como entrega e transporte, e outras, menos visíveis e conhecidas, especialmente aquelas baseadas na Web. Porém, para o centro de pesquisa, o risco não ocorre necessariamente no surgimento de novas formas de trabalho, e sim **na dificuldade de regulamentá-las ou aplicar regulações potencialmente pertinentes**.

Por outro lado, o ITS destaca que o ecossistema de terceirização e de microtrabalho utilizado pelas plataformas digitais é pouco abordado nas iniciativas regulatórias. Segundo a organização, o debate sobre trabalhadores de plataformas geralmente foca em motoristas de aplicativos e entregadores, deixando de lado "um universo de microtrabalhadores, que treina aplicações de Inteligência Artificial (IA), anotando dados, classificando imagens e transcrevendo áudios". De forma semelhante, as discussões sobre moderação de conteúdo no PL 2630 (Brasil 2020) não tratam das atividades dos moderadores de conteúdo em si. A partir de uma abordagem ampla, o DIRACOM considera fundamental que

> *haja medidas para garantir direitos trabalhistas nas plataformas digitais, tanto no caso de* ***trabalhadores empregados pelas plataformas*** *(hoje, em geral, são terceirizados e precarizados) quanto nos processos de* ***emprego de trabalho para provimento de serviços*** *(caso das plataformas de transporte e entrega) e de* ***compra e venda da força de trabalho mediado por plataformas*** *(caso das plataformas chamadas de freelancer). (grifos nossos)*

Há, ainda, contribuições que apontam ser importante à regulação estar atenta ao recorte de gênero. Como apontou o CEPI/FGV, um estudo da Organização Internacional do Trabalho (OIT) identificou que "muitas mulheres são atraídas pelo *crowdworking*[28] devido à flexibilidade de horários, o que lhes permite conciliar o trabalho e as demandas domésticas, como a criação dos filhos".

A pesquisa do CEPI/FGV apontou, também, que, apesar da diversidade de modelos de negócios das plataformas, há um predomínio de algumas práticas, como "a identificação dos trabalhadores como **autônomos**, o cálculo da **remuneração por tarefa e sem consulta** ao trabalhador, a não negociação das condições de prestação do serviço, entre outras" (grifos nossos).

Alex Camacho, da comunidade científica e tecnológica, também indicou algumas práticas das plataformas digitais, como baixos salários, falta de proteção social, contratos instáveis e falta de direitos trabalhistas, de forma que a relação assimétrica pode levar a práticas abusivas por parte das plataformas, explorando a vulnerabilidade dos trabalhadores e reduzindo suas garantias laborais. Para Gustavo Paiva, do setor empresarial, essa precarização do trabalho não é um mero efeito colateral da atuação das plataformas digitais, visto que a redução de custos trabalhistas em escala e o desmantelo de estruturas trabalhistas anteriores diminuem a competição e são partes essenciais de sua estratégia.

Outros participantes expressaram concordância com os riscos descritos na consulta "associados à precarização das condições de trabalho – envolvendo termos de remuneração, contratos, direitos trabalhistas e gerenciamento do trabalho, bem como os riscos decorrentes das atividades desenvolvidas – dada a relação assimétrica entre trabalhadores e plataformas digitais", como Slowphone, Filipe Saraiva (UFPA) e Gustavo Paiva (setor empresarial).

---

[28] *Crowdwork* pode ser traduzido como uma "forma de trabalho desempenhada remotamente em plataformas digitais, geralmente utilizada por empresas cujo modelo de negócios é vinculado à internet e que demandam o acesso a uma multidão de trabalhadores em escala global e de maneira pontual e esporádica" (KALIL, 2019 apud Centro de Ensino e Pesquisa em Inovação da FGV Direito SP, 2021).

4.1.1 MEDIDAS DE MITIGAÇÃO

4.1.1.1 TRANSPARÊNCIA

Em virtude de as relações de trabalho nas plataformas digitais serem mediadas por dados e algoritmos, é necessária, segundo algumas contribuições, a adoção de regras de transparência como medida mitigatória à precarização do trabalho. O Instituto Vero, nesse sentido, afirma que "tais regras devem contemplar o uso de dados pessoais, nos termos da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), bem como trazer maior **transparência algorítmica**, de modo que os trabalhadores tenham melhor **compreensão da atividade que exercem** e, assim, estejam mais aptos a decidir sobre seu trabalho" (grifos nossos). O instituto adiciona que regras sobre grupos vulneráveis, como crianças e adolescentes, devem ser explícitas e informadas aos trabalhadores:

> *Outros riscos que devem ser considerados [são] relacionados à transparência das plataformas digitais e ao uso indevido de dados pessoais. No primeiro, a falta de transparência algorítmica em aplicativos que fazem a interface de trabalhadores com prestação de serviços entrega* ***um ambiente de trabalho instável e sem previsibilidade ao trabalhador, que não compreende como a intermediação está sendo feita****. Isso acarreta uma assimetria ampla entre tecnologia e trabalhador, aprofundando os riscos à precarização e ao trabalho decente. (grifo nosso)*

O CEPI/FGV destaca alguns pontos que merecem atenção no contexto da "*gig economy*"[29]:

- O **acesso aos termos de uso e serviços** da plataforma, sua disponibilidade aos usuários e os condicionamentos para consultá-los, por exemplo exigência de cadastro e fornecimento de dados pessoais;
- O **acesso a mecanismos e canais de comunicação, solicitação de informações e esclarecimentos**, o período em que eles estão disponíveis (por exemplo, durante

[29] *Gig economy* pode ser entendido como "trabalho sob demanda por meio de plataformas digitais/aplicativos" (Centro de Ensino e Pesquisa em Inovação da FGV Direito SP, 2021).

o período de tempo em que os trabalhadores estão usando a plataforma), e a existência ou não de **atendimento humano**;

- A utilização de **linguagem** por vezes pouco clara, acessível e na língua portuguesa nos termos de uso e na interface das plataformas; e
- O oferecimento de **treinamento para os trabalhadores sobre o uso e funcionamento dos aplicativos**. (grifos nossos)

No âmbito da responsabilidade social da empresa e do direito à informação/transparência, o centro de pesquisa sugere algumas ações visando ao bem-estar social:

- **Divulgação de números gerais da plataforma**: número de trabalhadores, número de serviços prestados/intermediados, duração média do trabalho desenvolvido pelos trabalhadores; remuneração média, número de acidentes durante a prestação do serviço, número de seguros e cobertura aos trabalhadores vinculados etc.; e
- **Divulgação das práticas de responsabilidade social** (corporativa, empresarial e ambiental) adotadas pela empresa. (grifos do autor)

O CEPI/FGV também destaca a possibilidade de estabelecer um direito à informação sobre o sistema algorítmico utilizado no gerenciamento do trabalho nos aplicativos de entrega, como feito na Espanha.

Por fim, José Antonio Galhardo, do setor governamental, considera importante a transparência sobre a quantificação e qualificação da mão-de-obra transfronteiriça, ou sediada no estrangeiro, a fim de evitar estratégias de escape da regulação. A regulação deve, para o participante, garantir transparência de critérios de cadastramento e de distribuição algorítmica da demanda nas plataformas, de forma que haja tratamento igualitário entre os trabalhadores. Outros três participantes manifestaram concordância com a adoção de medidas de transparência: Slowphone, Alex Camacho e DIRACOM.

4.1.1.2 REMUNERAÇÃO E CONDIÇÕES DE TRABALHO MÍNIMAS

Filipe Saraiva (UFPA) e Leonardo Cruz (UFPA) expressam concordância com a medida, afirmando que, dado os exemplos de precarização do trabalho, é fundamental que haja regulamentação, sendo essas empresas responsabilizadas pelas relações de trabalho e remuneração, e as condições de trabalho melhoradas. Como o DIRACOM, os pesquisadores dão especial destaque para o chamado salário por peça, uma das formas de precarização e exploração do trabalho.

Segundo o CEPI/FGV, centenas de projetos de lei endereçam questões relacionadas às condições de trabalho, "dentre as quais destacam-se fornecimento de alimentação, horário de descanso, delimitação de duração da jornada, fornecimento de Equipamento de Proteção Individual (EPI), oferecimento de entrepostos e canais de suporte, acesso à informação e condições mínimas de saúde e segurança etc.". O estabelecimento de uma remuneração mínima também está presente, estabelecida por hora, geralmente. Contudo, explica o centro de pesquisa, sua fixação encontra alguns desafios, como o "trabalho em multiplataformas e a definição do tempo engajado, incluindo (todo o período de *login* ativo, apenas o tempo de execução da tarefa ou [adotando] outros critérios)".

A Interedes, do setor empresarial, discorda de medidas nesse tema, pois entende que regras sobre remuneração devem constar em contrato a ser celebrado entre as partes, o qual deve ser respeitado, com liberdade de contratação e negociação.

4.1.1.3 INCENTIVAR (VIA TRIBUTAÇÃO, INVESTIMENTO, EDUCAÇÃO, EM CONTRATAÇÕES ETC.) PLATAFORMAS DIGITAIS QUE FORNEÇAM CONDIÇÕES MAIS JUSTAS DE TRABALHO

O CEPI/FGV-SP considera que medidas para incentivar condições justas de trabalho são relevantes para impedir que plataformas se aproveitem de condições precarizadas como forma de adotar concorrência desleal ou causar desequilíbrios no mercado medidas, por exemplo oferta de treinamentos para os trabalhadores e políticas de contratação que considerem marcadores de diversidade e suas demandas específicas. Além disso, o centro destaca a importância de adotar instrumentos de controle

para avaliar a coerência das empresas em suas políticas, evitando padrões de remuneração e condições de trabalho desiguais em cada país[30].

O DIRACOM, em sintonia com suas contribuições no tópico de inovação (item 2.3 do Eixo 2) entende que a "política de tributação deve favorecer o apoio a cooperativas de trabalhadores, de modo a estimular a diversificação no universo das plataformas e a apropriação digital pela população". O Núcleo de Tecnologia do Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST) defendeu proposta similar, no sentido de "criar mecanismos que priorizem plataformas de propriedade dos/as trabalhadores/as em compras públicas".

Segundo José Antonio Galhardo, do setor governamental, as propostas não podem focar em incentivos sob uma perspectiva tradicional de proteção do trabalho, mas em medidas que garantam transparência e equidade entre os trabalhadores, além de pensar a tributação como política parafiscal.

Para Rosa Vicari (UFRGS), as plataformas deveriam ser taxadas de acordo com o número de trabalhadores que eliminam, dada a substituição de grande parte do trabalho humano pela tecnologia.

4.1.1.4 INCENTIVAR FORMAS DE CERTIFICAÇÃO DE TRABALHO DECENTE

O CEPI/FGV-SP destaca a importância de haver mecanismos e indicadores de comparação e discussão da atuação das plataformas, citando iniciativas, como a do Fair Work e a do Instituto Ethos, ainda que não atuem propriamente como certificadoras.

Para Rosa Vicari (UFRGS), o próximo grande debate sobre as mudanças geradas pelas tecnologias no setor da educação será sobre a certificação em todos os níveis.

---

[30] De acordo com a contribuição do CEPI/FGV, "um caso emblemático é o da Uber, que, por força de uma decisão da Suprema Corte britânica, passou a oferecer aos trabalhadores locais pagamento de salário-mínimo por hora, férias remuneradas, recolhimento de contribuição previdenciária, entre outros direitos e benefícios, sem replicar essas medidas em outras jurisdições".

4.1.1.5 INCENTIVAR A PROMOÇÃO DO LETRAMENTO DIGITAL E EM PRIVACIDADE DE DADOS DOS TRABALHADORES DE PLATAFORMA

Algumas plataformas têm programas próprios de letramento digital e em privacidade que, segundo o CEPI/FGV, podem ser ampliados, existindo também espaço para políticas públicas na área de educação e letramento digital. Já o DIRACOM, em proposta mais ampla, defende que políticas devem ser desenvolvidas para "promover a apropriação e a soberania digital, fomentando também o desenvolvimento de novas aplicações pelos trabalhadores, o reconhecimento e o exercício, por parte deles e das entidades representativas, da busca por direitos".

4.1.1.6 OUTRAS MEDIDAS DE MITIGAÇÃO PARA A PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO

Um outro tema destacado foi o **reconhecimento do vínculo empregatício**, que se relaciona com todas as demais medidas de mitigação. O DIRACOM e as Mães da Resistência, por exemplo, mencionam a necessidade de reconhecimento do vínculo de trabalho, no caso, entre outros, de plataformas de entrega e transporte.

Representação e comunicação do/com o trabalhador também foi um tema lembrado. Pedro Pinheiro, do setor governamental, defende a inserção do trabalhador nas decisões tomadas pelas plataformas. O Núcleo de Tecnologia do MTST defende "assegurar a participação de representantes de trabalhadores/as em conselhos de desenvolvimento tecnológico de plataformas digitais". Também para Alex Camacho, considerando as dificuldades de organização coletiva e representação, "uma medida de mitigação é promover a criação de associações ou sindicatos específicos para os trabalhadores das plataformas digitais, fornecendo-lhes mecanismos de representação e negociação coletiva".

No tema da comunicação, Tarcízio Silva (Mozilla Foundation) defende que haja "canais de atendimento, negociação e informação para trabalhadores", além de os usuários contarem com meios de comunicação humana. Isso porque a

> *[...] prática de utilizar* **chatbots** ***ou outros tipos de automatização do atendimento*** *a trabalhadores, clientes e usuários em momentos de dificuldades ou busca de informação é cruel e gera um* ***encargo adicional de trabalho, tempo e danos morais*** *na busca por direitos, informação ou resolução de problemas. (grifos nossos)*

O CEPI/FGV cita a necessidade de estabelecer a portabilidade de dados e mecanismos que estimulem a cooperação entre as plataformas, o que seria fundamental para o controle de limites de jornada de trabalho, visto que os trabalhadores podem estar conectados simultaneamente a várias plataformas – o trabalho multiplataformas. A medida também facilitaria o pagamento das contribuições previdenciárias e de eventuais benefícios sociais de obrigação compartilhada das empresas.

Sobre as contribuições previdenciárias, o CEPI/FGV pontua que

> *[...] embora os gig workers, mesmo na condição de autônomos, sejam segurados obrigatórios do Regime Geral de Previdência Social, parece haver um descompasso entre o disposto na legislação (dever ser) e a realidade [...] Diante disso, as plataformas podem atuar como facilitadoras e, em certa medida, até fiscalizadoras do recolhimento das contribuições, independentemente do regime de trabalho que venha a ser definido pelos legisladores. Em um cenário de portabilidade de dados, seria possível estabelecer um sistema de registro e cálculo de rateio proporcional entre múltiplos atores.*

Neste tópico, Alex Camacho, considera que, para mitigar o risco de falta de acesso aos benefícios sociais, é importante que a regulação estabeleça "requisitos mínimos de proteção social para os trabalhadores das plataformas, garantindo que eles tenham acesso a benefícios adequados e as plataformas sejam responsáveis por fornecê-los".

Camacho também menciona os riscos associados à falta de **segurança no trabalho**, sugerindo como medida de mitigação estabelecer "requisitos de segurança e saúde ocupacional para as atividades realizadas nas plataformas, incluindo o fornecimento de equipamentos de proteção e diretrizes claras para garantir um ambiente de trabalho seguro". Sobre esta questão, as Mães da resistência sugerem o oferecimento pelas plataformas de "tratamento médico, odontológico, psicológico e psiquiátrico", além dos "instrumentos de trabalho como celular, computador, veículo, energia e internet". Sobre os riscos à saúde e segurança no trabalho, o CEPI/FGV ainda afirma que "a pandemia de Covid-19 intensificou esse debate, sobretudo em relação às categorias de

entrega e transporte. Há demandas em relação ao fornecimento e ao uso de EPI, a benefícios sociais, às condições de trabalho etc."

4.1.2 TRABALHO DOCENTE E PROFISSIONAIS DE COMUNICAÇÃO EM PLATAFORMAS: RISCOS E MEDIDAS

Entre as áreas de trabalho afetadas pela plataformização, a educacional recebeu certo destaque, ultrapassando questões previamente mapeadas na consulta. Os pesquisadores da Comunidade Práxis observam os seguintes riscos relacionados às condições de trabalho docente: "Risco de perder de vista a complexidade do papel do professor; desrespeito aos direitos de autoria dos professores; eliminação de postos de trabalho; e excesso de regulação que impossibilita fiscalização e, também, criatividade".

Para estes riscos, a Comunidade Práxis sugere as seguintes medidas de mitigação da precarização do trabalho dos educadores:

- Observar legislação que rege relações de trabalho de professores
- Observar legislação vigente sobre direitos autorais, reconhecendo o trabalho de produção de conteúdo e interação com o trabalho do professor.
- Utilização de tecnologias de autenticação para garantia de direitos autorais.
- Tributação de trabalho automatizado para criação de renda básica universal, visto que haverá perda de postos de trabalho.

Rosa Vicari (UFRGS) também ressalta a importância de repensar as relações de trabalho na educação, considerando o aumento do número de alunos sob a responsabilidade dos professores de forma *online* sem aumento na remuneração.

Por fim, há também menção a uma série de transformações para os profissionais de comunicação. A Rede Narrativas cita alguns riscos relacionados à dependência dessas plataformas, como a necessidade de adaptação a seus desenhos, impondo tendências e regrando o trabalho de produção de conteúdo, como informações incompletas e tempo curto, conteúdos que instigam e causam ódio, dada a dependência de engajamento.

4.2 RISCOS ASSOCIADOS AO SURGIMENTO DE NOVAS FORMAS DE TRABALHO NÃO RECONHECIDAS E REGULAMENTADAS E MEDIDAS DE MITIGAÇÃO

Como explica Alex Camacho (comunidade técnico científica), com o avanço das plataformas digitais, surgem novas formas de trabalho que, muitas vezes, não são socialmente reconhecidas ou regulamentadas, o que pode levar à falta de proteção social e direitos trabalhistas. De forma geral, o CEPI/FGV sugere a implementação de

> *[...] mecanismos de diálogo social e promoção de diálogos entre judiciário, legislativo, sociedade civil e ecossistema das plataformas digitais de trabalho (diálogo também entre justiça comum e justiça do trabalho, para dirimir conflitos de competência e questões sobre novas formas de trabalho).*

A seguir, as medidas de mitigação são apresentadas com os riscos associados a cada nova forma de trabalho proposta.

4.2.1 REMUNERAÇÃO POR ATENÇÃO E DADOS

Para as Blogueiras Negras, o uso e a permanência nas plataformas digitais também poderiam ser considerados trabalho, uma vez que colaboram para os lucros dessas empresas, seja gerando ou partilhando seus dados ou consumindo anúncios. Assim, para a entidade, as usuárias precisam ser informadas desses processos e devidamente remuneradas. Também para Victor Lippi Zaccariotto, da comunidade científica tecnológica, como as redes sociais são alimentadas pela comunidade que as utilizam, todas deveriam fornecer mecanismos de monetização aos usuários.

4.2.2. TRABALHO INFANTIL EM PLATAFORMAS

O Instituto Alana tece considerações acerca de novas formas de trabalho infantil: os **influenciadores digitais mirins**, termo que faz referência a "crianças e adolescentes que se expõem na Internet **produzindo conteúdos para as redes sociais, de maneira habitual e visando a auferição de lucros**" (grifo nosso). Segundo o Alana, é inequívoco o caráter artístico e laboral

dessas atividades realizadas nos meios digitais de comunicação massiva, considerando a Lei n. 6.533 (BRASIL, 1978)[31], além disso, as "atividades são marcadas pela habitualidade, monetização, profissionalização e orientação às expectativas externas, podendo gerar prejuízos à rotina escolar e ao tempo de lazer das crianças". No entanto, aponta a organização, ainda é pouco sedimentado o entendimento de que essas figuras desempenham, de fato, trabalho infantil.

A entidade indica, então, uma série de medidas para a preservação dos direitos da criança e adolescente nesse contexto:

> *[É] imprescindível que as empresas que lucram com essa nova forma de trabalho – sejam elas empresas anunciantes que firmam parcerias com essas crianças e adolescentes, ou as plataformas digitais em que seus conteúdos são hospedados – sejam responsabilizadas pela garantia dos direitos relacionados ao trabalho desses influenciadores e pela conformidade de suas atividades com a legislação vigente.*

Para isso, considerando as regras existentes sobre o trabalho infantil artístico de forma geral[32], sugere-se o estabelecimento de **regras sobre remuneração e condições de trabalho mínimas** para influenciadores digitais mirins, além de que essas **atividades sejam precedidas de alvará judicial**, com manifestação do Ministério Público fixando as condicionantes a serem fiscalizadas. Dado que se trataria de exceção à proibição ao trabalho infantil presente na Constituição Federal, os alvarás judiciais são "essenciais para a verificação da conformidade do conteúdo que será trabalhado pela criança e pelo adolescente de até 16 anos, não podendo ser autorizadas, por exemplo, as atuações que configurem publicidade infantil". Segundo o instituto, garantir que o trabalho dos influenciadores mirins seja precedido de alvarás judiciais é responsabilidade das empresas que

---

[31] A Lei n. 6.533 (BRASIL, 1978) define o artista como "profissional que cria, interpreta ou executa obra de caráter cultural de qualquer natureza, para efeito de exibição ou divulgação pública, através de meios de comunicação de massa ou em locais onde se realizam espetáculos de diversão pública".

[32] Entre as regras existentes, estão a Lei n. 6.533 (BRASIL, 1978), a Recomendação n. 146 (OIT, 1973b) e a Convenção n. 138 (OIT, 1973a), ambas ratificadas pelo Brasil, e o Art. 149, II do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (BRASIL, 1990).

mantêm as redes sociais e plataformas, as quais auferem lucros com o trabalho dos influenciadores digitais mirins.

Outro exemplo citado pelo Instituto Alana é o jogo Roblox, uma plataforma na qual os usuários podem jogar e criar jogos, interagindo uns com os outros. Se, por um lado, pode ensinar codificação e programação a crianças e adolescentes, por outro muitos poderia ser entendido como baseado no trabalho infantil, incentivado por difíceis expectativas de ganhos monetários.

Por fim, outro caso relevante citado de atuação de **adolescentes e crianças é em aplicativos de *delivery***, permitidas por indicações imprecisas no cadastramento e falhas dos próprios sistemas das plataformas. Para o Instituto Alana, trata-se de uma das piores formas de trabalho infantil, visto que o trabalho nas ruas e, sobretudo, noturno, traz uma série de riscos para essas crianças e adolescentes. Com isso, passam a ser vitimados por uma série de riscos e prejuízos incalculáveis a seu desenvolvimento, sendo expostos a acidentes, atropelamentos e violências urbanas. Complementa a entidade que o "perfil dos adolescentes vitimados por essa forma de trabalho infantil não foge à regra do perfil de trabalhadores infantis no Brasil. Ou seja, são meninos, entre 14 e 17 anos, pretos e de famílias vulnerabilizadas socioeconomicamente".

4.2.3 TRABALHO EM "MODERAÇÃO DE CONTEÚDO"

O trabalho humano de "moderação de conteúdo" sustenta o modelo de moderação em níveis altamente automatizados que, por sua vez, sustenta o modelo de negócio de algumas das principais *big techs.* Como defende o Instituto Alana, a precarização desse trabalho tende a prejudicar a qualidade do ambiente informacional:

> *[...] inúmeros são os relatos de precarização do trabalho dessas pessoas, má remuneração, falta de informações sobre a natureza do trabalho ao ser contratado para anúncios de telemarketing, e até mesmo despreparo no treinamento desses profissionais. O bem-estar desses profissionais impacta diretamente na qualidade da moderação, e a pressão para tomadas rápidas de decisões impacta a qualidade do ambiente informacional.*

Além disso, segundo a organização, apesar da necessária compreensão do contexto local para um bom trabalho de moderação, hoje não há transparência sobre as equipes que realizam essas tarefas, sua localização e os critérios de qualidade que norteiam seu trabalho. O instituto ainda salienta que plataformas utilizam outras plataformas para a terceirização de serviços de tagueamento e classificação de dados, como o Amazon Turk, acusado de permitir a circulação de imagens de abuso e exploração sexual infanto-juvenil.

Carolina Christofoletti, da comunidade científica e tecnológica, sugere, considerando que se trata de um setor extremamente precarizado mundialmente, algumas medidas de mitigação, como:

1. Declaração de **invalidade da cláusula de confidencialidade** (*non disclosure agreement* – NDA), que proíbe aos moderadores de conteúdos comentar as condições precárias de trabalho em que labora.
2. Obrigatoriedade de fornecimento de **suporte psicológico** adequado – a incluir a necessidade de aconselhadores familiarizados com o ambiente da moderação de conteúdo.
3. Obrigatoriedade de **treinamentos** *antibullying*, antiassédio e outros.
4. Obrigatoriedade de pagamento de um **salário justo**, somado à existência de uma quantidade mínima razoável de dias folgas e à restrição à quantidade de horas extras permitidas, em razão do ambiente altamente estressante aos que os moderadores de conteúdo são expostos. (grifos nossos)

Riscos relacionados à saúde mental dos trabalhadores encarregados da moderação de redes sociais ou do treinamento de sistemas de IA também são apontados por José Galhardo, do setor governamental.

4.3 DISCRIMINAÇÃO NO TRABALHO EM PLATAFORMA E OUTROS RISCOS

Segundo arcízio Silva (Mozilla Foundation, o ranqueamento entre diferentes atores no ecossistema das plataformas pode "intensificar discriminações interseccionais gerando condições de trabalho, remuneração e oportunidades diferenciais",

porque "clientes, provedores ou profissionais das plataformas são levados a dar notas ou avaliações aos demais atores do ecossistema", direcionadas sutil ou explicitamente por discriminações interseccionais. Além dessas pontuações incentivadas, o atual ranqueamento nos algoritmos não isola discriminações interseccionais, de forma que artistas e criadores de conteúdo de minorias podem ser prejudicados.

As Blogueiras Negras, nesse sentido, destacam, para essas plataformas, a importância do estabelecimento de uma sede no Brasil, com a maioria das contratações de brasileiras, respeitando as leis locais de trabalho e a diversidade brasileira de raça e gênero. Alex Camacho também menciona os riscos de discriminação no processo de seleção e alocação de trabalho, sugerindo que a regulação estabeleça medidas de combate à discriminação nas plataformas digitais, garantindo que os trabalhadores tenham acesso justo e igualitário às oportunidades de trabalho.

O Instituto Vero menciona outro risco relacionado: a utilização indevida de dados para perfilização e oferta de trabalho, sendo que a utilização de dados pessoais para a distribuição de serviços pode aprofundar vieses que impactam em diversidade e oferta equitativa de opções e possibilidades.

O CEPI/FGV menciona ainda riscos complementares que merecem destaque (como alguns tratados nos itens anteriores):

> *a) Risco de **desmobilização dos trabalhadores**: os trabalhadores são identificados, via de regra, como autônomos e, frequentemente, não estão vinculados a sindicatos ou associações [...]*
>
> *c) Desafios à **qualificação profissional e progressão na carreira**: necessidade de criação de programas de treinamento, reciclagem e desenvolvimento de novas habilidades e conhecimentos, com foco na evolução profissional dos trabalhadores. (grifos nossos)*

4.4 CONCLUSÃO SOBRE OS RISCOS RELACIONADOS A TRABALHO

O grupo de riscos relacionados a ameaças ao trabalho decente recebeu menos contribuições, o que pode indicar a necessidade de aprofundar o debate no âmbito da comunidade conectada ao CGI.br, e, possivelmente efetivá-lo em outros fóruns. O setor privado, por exemplo, ou não se manifestou, ou se manifestou afirmando não se tratar do fórum adequado para a discussão do tema.

No entanto, algumas questões relevantes para a regulação de plataformas digitais foram tratadas pelos participantes. Quanto aos riscos para a precarização do trabalho, por exemplo, percebe-se um foco em questões de transparência no tratamento dos dados dos trabalhadores, bem como sobre o uso de algoritmos de forma opaca pelas plataformas, o que afeta as condições de trabalho.

Algumas questões não mapeadas previamente surgiram, como a importância de aprimorar as formas de comunicação dessas plataformas com os trabalhadores, além do modo como são representados; e sobreposições de precarização do trabalho com discriminação nas plataformas por ranqueamentos dos usuários ou dos algoritmos, sendo fundamental garantir medidas para igualdade nas oportunidades e contratações. As peculiaridades do trabalho infantil em plataformas digitais, como influenciadores mirins ou entregadores adolescentes, também foram mencionados como riscos essenciais que merecem atenção regulatória e de fiscalização da legislação existente.

Nesse sentido, destaca-se como desafio e ponto a aprofundar o estabelecimento de remuneração adequada, dada as flexibilidades existentes na estrutura dos aplicativos, como o *multihoming*[33].

[33] Conexão em mais de uma plataforma.

5 RISCOS RELACIONADOS A AMEAÇAS À DEMOCRACIA E AOS DIREITOS HUMANOS

5.1 RISCOS ASSOCIADOS A INFODEMIAS, COMO DESINFORMAÇÃO, EXTREMISMOS, DISCURSO DE ÓDIO, INCITAÇÃO AO TERRORISMO, ENTRE OUTROS

As contribuições à Consulta do CGI.br afirmam a relevância dos riscos relacionados às infodemias, apontam seus efeitos nocivos, ilustram a gravidade desses efeitos e atribuem a magnitude da escala do fenômeno aos modelos de negócio das plataformas digitais. As medidas de mitigação sugeridas pelos participantes revelam a amplitude, a transversalidade e a multidisciplinaridade dos fenômenos associados à infodemia.

5.1.1 EFEITOS NOCIVOS DE INFODEMIAS À DEMOCRACIA E SUA RELAÇÃO COM PLATAFORMAS DIGITAIS

O termo **infodemia** tem sua origem na área da saúde, como aponta o IAB Brasil. Em 2003, durante a epidemia da Síndrome Respiratória Aguda Grave (SARS-CoV) nos Estados Unidos, ele foi utilizado para designar a ideia de epidemia no campo informacional. Em 2021, o termo foi adotado pela Academia Brasileira de Letras (ABL), passando a integrar o vocabulário da língua portuguesa, dado seu amplo emprego no cenário internacional para designar a deterioração do ambiente comunicacional. A associação analisa, contudo, que, apesar da base teórica do termo, ele pode ser sujeito à alguma medida de subjetividade. Além disso, seu uso é insuficiente para responder à complexidade de se definir quando determinados tipos de discurso passam a ser ilegais, problema "corriqueiro enfrentado pelo Poder Judiciário, que diverge frequentemente a respeito de quando uma manifestação é ou não" passível de remoção ou sanção.

O Instituto de Pesquisa em Direito e Tecnologia do Recife (IP.rec) aponta para a dualidade inerente ao avanço da Internet. As reações iniciais frente ao avanço da rede levaram acadêmicos ao redor do mundo a endossar as possibilidades de desenvolvimento social e democratização da comunicação e do conhecimento. "Se as redes sociais [por um lado] democratizaram o acesso à informação e ampliaram a voz de minorias sociais,

também é possível observar que houve a intensificação de problemas, como desinformação, extremismos, discurso de ódio e incitação ao terrorismo".

Diversas contribuições destacam a relação entre o avanço de infodemias e seus efeitos deletérios e os modelos de negócio das plataformas digitais estruturados sobre a "coleta massiva de dados pessoais dos usuários para o direcionamento de publicidade", como afirma o Instituto Vero. As contribuições lançam mão de abordagens teóricas, como o capitalismo de vigilância e o capitalismo de plataformas, para fundamentar a relação entre os problemas do ambiente comunicacional atual e as atividades das plataformas digitais. As associações de empresas de mídia tradicional representadas pela Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT), por exemplo, analisam que "as infodemias apresentam-se, indubitavelmente, como uma realidade nas plataformas digitais, tornando-as um campo fértil à propagação de desinformação e de conteúdos ilícitos – como os discursos extremistas, de ódio, de incitação ao terrorismo, dentre outros".

O Centro de Tecnologia e Sociedade da Fundação Getulio Vargas (CTS/FGV) ressalta que o "uso de sistemas algorítmicos cuja métrica é engajamento pode inadvertidamente aumentar a visibilidade de informações falsas ou conteúdo nocivo, já que esse tipo de conteúdo muitas vezes provoca reações fortes e, portanto, alto engajamento". O Centro aponta também para a "radicalização fomentada por perfilhamento e microdirecionamento de conteúdo". Sobre essa questão, diversos participantes mostraram preocupação com o tema (radicalização), utilizando conceitos, como "filtros bolha" (PARISER, 2011) e "câmaras de eco" (BAKSHY; MESSING; ADAMIC, 2015). Tais conceitos sugerem que as dinâmicas de interação estimuladas nas aplicações dessas empresas atuam na forma com que as pessoas atribuem significado ao contexto em que vivem.

A "filtragem de conteúdos" foi outro conceito utilizado nas contribuições. A Coalizão Direitos na Rede (CDR) defende que a moderação de conteúdos das plataformas digitais cria obstáculos à participação política efetiva, colocando em risco o "direito à comunicação em suas diversas dimensões, em especial do direito à informação e da liberdade de expressão, bem como em sua relação com o sistema democrático". De acordo com a CDR,

> *[...] a reconfiguração desses fenômenos no âmbito das plataformas digitais está diretamente vinculada ao modelo de negócios e à lógica de coleta excessiva de dados, que* ***amplifica conteúdos extremos, desinformativos e de discurso de ódio para gerar engajamento e manter usuários por mais tempo nestes espaços****. (grifo nosso)*

Parte substantiva das contribuições busca caracterizar um sistema que privilegia grupos dispostos a atacar princípios e direitos fundamentais, e perpetrar ilegalidades, aproveitando-se dos modelos de negócio de plataformas digitais; nesse sentido, tem conseguido avançar com suas pautas políticas. Alex Camacho, da comunidade científica e tecnológica, aponta como alguns grupos sociais têm baseado sua ação política na desinformação e encontrado nas plataformas digitais caminhos para atingir seus objetivos, por meio de tentativas de desestabilização política, viralização de conteúdos falsos e enganosos, conteúdos violentos, entre outros. O IP.rec cita o relatório "Internet, Desinformação e Democracia" do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br, 2020), para trazer à tona o conceito de **indústria de desinformação**, "caracterizada pelo aumento contínuo da complexidade e tamanho das cadeias produtivas e redes de atores que surgiram, estimuladas por altos investimentos financeiros destinados a essas atividades". Conforme apontam inúmeras contribuições, os efeitos desse sistema são severos e relacionam-se com a violência em suas diversas dimensões. Louise Karczeski, da comunidade científica e tecnológica, analisa que uma das estratégias amplamente empregadas é a do

> *[...]* ***discurso de ódio****, [que] envolve a progressão, intensificação ou sobreposição de violações que partem de uma estratégia de poder pela agressividade, hostilidade, opressão, intolerância e abjeção de pessoas ou comunidades e evoluem, no conteúdo e na forma, para um polo de extremismo discursivo caracterizado pela desumanização do seu objeto e coletivização de seu destinatário*[34]*. (BRASIL, 2023b, grifo nosso)*

[34] Trecho extraído da definição produzida pelo Grupo de Trabalho (GT) para apresentação de estratégias de combate ao discurso de ódio e ao extremismo do Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania (MDH) (BRASIL, 2023b).

A pesquisadora ainda cita o trabalho da pesquisadora Adriana Dias que identificou o "crescimento de 270% no número de núcleos extremistas no país entre 2019-2021" (DIAS, 2007).

O aumento de **ameaças contra minorias étnicas, religiosas, de gênero e orientação sexual**, entre outros, e contra grupos vulneráveis como pretos e pardos, também é destacado em diversas contribuições. De acordo com Gustavo Paiva, do setor empresarial,

> *[...] ao longo dos últimos anos vimos diversas minorias - populações nativas e quilombolas, praticantes de religiões de matriz africana, pessoas LGBT+, entre outras - se tornando uma* **peça no jogo do radicalismo político possibilitado pelas grandes plataformas***. Precisamos reconhecer que a identificação de minorias como "inimigos", a atribuição de diversos males sociais à sua existência, ganhou nova vida com as plataformas de mídia social. (grifo nosso)*

A percepção dos reflexos do **aumento da violência no campo discursivo** na vida das pessoas ainda é tratada em diversas contribuições a partir de exemplos, como a violência nas escolas, os atos antidemocráticos de 8 de janeiro de 2023, a violência contra pretos e pardos, contra mulheres e outros grupos vulneráveis.

Uma única contribuição à consulta apresentou visão estruturalmente divergente, negando o processo de deterioração do espaço público de debates a partir da expansão do uso das plataformas digitais. Segundo esta contribuição, de Christian Abreu, "qualquer 'infodemia', seja lá qual for o significado disso, se parece com o cerceamento da liberdade de expressão com objetivo de calar um grupo de indivíduos que deveriam ter direito a expressar suas ideias". Registra-se que, apesar de tratar-se de uma contribuição isolada, a abordagem reflete um posicionamento político que possui aderência na sociedade.

5.1.2 DIMENSÕES ADICIONAIS RELACIONADAS A INFODEMIAS

Há três temas tratados na consulta que foram debatidos em associação ao fenômeno das infodemias: inclusão digital e regulação de mídia, temas que não foram previamente elencados pela consulta, e impactos das plataformas sobre o jornalismo.

5.1.2.1 INCLUSÃO DIGITAL

Entre as dimensões relacionadas aos desafios de aprimorar a esfera pública, o tema da inclusão digital foi abordado desde seu aspecto mais fundamental: a falta de acesso à Internet ou conectividade significativa[35] e a questões regulatórias relacionadas à regulação de plataformas digitais. Um dos aspectos levantados está nas características dos planos de dados associados ao uso exclusivo de telefones celulares para acesso à Internet. Nesse sentido, Flávia Lefèvre destaca a **relação do modelo de negócios deste segmento do setor de telecomunicações com a disseminação da desinformação**:

> *[É] inadmissível que predominem no Brasil os* ***acessos a Internet pela rede móvel, comercializados com base em planos com franquias associadas à prática do*** **zero-rating*****, com violações às garantias de neutralidade da rede e ao direito de prestação contínua do serviço de conexão a Internet****, […] com estímulo à desinformação e disseminação de discursos de ódio, tendo em vista resultados de pesquisas mostrando que a maior parte dos brasileiros se informa politicamente pelo Facebook e que as campanhas de desinformação inundam os usuários das redes principalmente pelo Facebook e pelo WhatsApp – justamente as duas aplicações ofertadas no sistema de zero-rating para mais de 80 milhões de brasileiros. (grifo nosso)*

Outro tema, mencionado pelo Instituto Alana, é a garantia de acesso a tecnologias assistivas, *sites* e aplicações acessíveis para que pessoas com deficiência possam desfrutar integralmente dos benefícios oferecidos pela Internet. Deficientes visuais, por exemplo, podem ficar relegados a utilizar plataformas digitais que avançaram no uso de padrões acessíveis enquanto outros setores, incluindo o próprio governo, ainda não oferecem níveis aceitáveis de acessibilidade em suas páginas eletrônicas e aplicações.

---

[35] "Conectividade significativa" é um termo cunhado pela Aliance for Affordable Internet (A4AI), definido pela International Telecommunication Union (ITU) como "um nível de conectividade que permite aos usuários ter uma experiência *online* segura, satisfatória, enriquecedora e produtiva a um custo acessível" (ITU, 2022).

Foram também mencionados riscos relacionados à apropriação das tecnologias e ao letramento digital, que, segundo as contribuições, levaria muitos usuários das plataformas digitais a não ter a compreensão dos processos de tratamento de dados realizados por essas empresas.

Por fim, o Instituto Alana destaca a importância da criação de espaços públicos e seguros para acesso à Internet e estímulo a invenção, troca, criatividade, brincadeira e estudos no digital, ampliando oportunidades e possibilidades de acesso ao direito à cultura e à educação. Esse ponto está relacionado com um conjunto amplo de medidas de mitigação de educação digital que será aprofundado nos próximos itens.

5.1.2.2 REGULAÇÃO DA MÍDIA

Um conjunto de atores expressou preocupação com a ausência de regras que regulem o setor de mídia nacional, com menções sobre a importância de um marco legal único, em substituição às diversas leis existentes hoje. Na consulta, dois temas centrais foram abordados sobre regulação de mídia.

O primeiro diz respeito à ausência de regulação de conteúdos adequada para o país que estabeleça um ponto de partida mais consensual nas disputas relacionadas, por exemplo, à moderação de conteúdos executada pelas plataformas digitais. As contribuições trouxeram temas como "dificuldades em relação a critérios de regulamentação sobre conteúdos adequados/apropriados [para a população] de crianças e adolescentes até 18 anos", mencionado pelo Instituto Alana. Preocupações sobre o desenvolvimento de conteúdos e plataformas locais e nacionais frente aos interesses subjacentes à "relação entre os negócios das plataformas digitais globais com o capital financeiro e os objetivos econômico-políticos de seus estados de origem", conforme apontado por Tarcízio Silva (Mozilla Foundation).

O segundo tema trata da regulação do financiamento de atividades relacionadas à produção e à distribuição de conteúdos. Nesse campo, questões relacionadas a publicidade e propaganda foram as mais citadas. A ausência quase total de consensos consubstanciados em regulação sobre o repasse de valores de conteúdos utilizados, parcial ou completa, por veículos de mídia (inclusive por plataformas digitais), o apoio aos meios de

comunicação públicos, à mídia independente, nacional e regional, e o estabelecimento de fundos de apoio a iniciativas sem fins lucrativos traz desafios ainda maiores para a construção de um marco regulatório de plataformas digitais no Brasil, como aponta Antônio José Abrantes Chaves, do setor acadêmico.

Há clara divergência entre o setor de radiodifusão e o setor de provimento de aplicações Internet. Por um lado, como defende a Câmara.e-net "o modelo de negócio das plataformas digitais não se assemelha aos veículos de comunicação de mídias tradicionais (jornal, revista, televisão)" dado que a segunda dedica "espaço definido para exploração de anúncios, com transmissão ao público totalmente controlada pelo veículo" enquanto os "provedores de aplicações de Internet operam sob uma lógica diferente, em que múltiplos anunciantes podem inserir as suas ofertas publicitárias simultaneamente, para diferentes públicos".

Por outro lado, as associações empresariais de mídia tradicional defendem que

> *[...] no Brasil, é nitidamente o caso da* ***não aceitação por parte das plataformas que majoritariamente vivem de receitas publicitárias por venderem a anunciantes espaços e inserções publicitários de serem consideradas, nesse tocante, veículos de divulgação que também são*** *(cf. Tercio Sampaio Ferraz Junior e Thiago Francisco da Silva Brito em Opinião Jurídica produzida já em 2018 ao Conselho Executivo de Normas-Padrão [...] com isso criando uma situação assimétrica e excepcional em que simplesmente não se submetem às mesmas regras. (grifo nosso)*

5.1.2.3 RISCOS RELACIONADOS A IMPACTOS NEGATIVOS DAS ATIVIDADES DAS PLATAFORMAS SOBRE O JORNALISMO

Os desafios da sustentabilidade do jornalismo na era digital e suas relações com plataformas digitais estiveram bastante presentes na consulta. Embora as contribuições, de forma geral, reconheçam essa relação, há divergências nas formas de explicitá-los e nas propostas de enfrentamento dos desafios. De toda forma, apesar dessas diferenças, há **amplo consenso nas contribuições de que "o combate à disseminação de**

***fake news* perpassa o fortalecimento do jornalismo**, importante mecanismo de garantia do acesso à informação aos cidadãos" (grifo nosso), como destaca a Associação de Jornalismo Digital (AJOR).

As contribuições salientam a relação entre o aumento de infodemias e a "crise do jornalismo", que no Brasil levou editoras e grupos de mídia a deixarem de existir ou reduzir suas atividades, com impactos no acesso à informação dos cidadãos. Como aponta a AJOR – citando dados do Atlas da Notícia em 2022 (PROJOR, 2022), "são mais de 13% dos cidadãos brasileiros vivendo em regiões caracterizadas como desertos de notícias".

Muitos participantes inserem esse debate na sustentabilidade financeira do jornalismo de qualidade dado o processo de transferência das receitas publicitárias às plataformas digitais que tem se acentuado nos últimos anos. As associações de empresas de mídia tradicional apresentam considerações sobre a concentração de poder do conjunto de aplicações disponibilizadas pelas grandes plataformas digitais, principalmente Google e Meta. Segundo estas associações,

> *Os Websites, incluindo as páginas dos veículos jornalísticos, simplesmente não existem para uma vasta gama de usuários da Internet se não estiverem indexados por ferramentas de busca; e no caso do maior provedor desse serviço, não há qualquer competidor a ameaçar a sua posição de dominância, daí pelo que se falar em um gatekeeper ou em um "dono das chaves" para um canal fundamental de distribuição de conteúdo veiculado em páginas de Internet. Nesse contexto,* ***o relacionamento entre os veículos jornalísticos e as plataformas – mais especificamente aquelas voltadas à pesquisa de páginas de Internet – se dá em bases absolutamente desiguais****. (grifo nosso)*

Para as entidades que atuam no setor de mídia, há uma assimetria de poder devido à capacidade de as plataformas digitais arrebanharem audiência, tornando as empresas de jornalismo "reféns" dos termos por elas estabelecidos. Ao mesmo tempo que controlam a busca por *sites*, "tirando proveito da dominância que exercem sobre os canais de distribuição de conteúdo na Internet", são estimuladas a criar formas de manter seus usuários em seus serviços e aplicações gerando receitas publicitárias

cada vez maiores e diminuindo as visitas diretas aos sítios de empresas jornalísticas. Exemplo disso seria o fato de as plataformas, para além de indicar *links* das páginas de interesse em suas aplicações, trazerem parte das notícias ou "*snippets*", que reduzem as visitas aos sítios de empresas jornalísticas e jornalistas. Com o uso destas ferramentas, "a plataforma não possui qualquer incentivo econômico para remunerar adequadamente os veículos pelo uso que faz do conteúdo jornalístico".

Quanto à remuneração, complementam que, se não há a recusa em negociar, "o que se experimentam **são negociações baseadas em critérios obscuros, no modelo 'pegar ou largar', em que o elevado poder de barganha das plataformas continua a imperar**" (grifo nosso), com "termos e condições impostos, em detrimento de uma negociação justa, equilibrada e de um tratamento amplo e isonômico dos veículos jornalísticos", tratando-se, portanto, de pretensas negociações marcadas pelo excessivo poder de barganha. Destacam, ainda, que as negociações existentes foram em geral motivadas por investigações de autoridades.

Em perspectiva complementar, o CTS/FGV alerta para os efeitos negativos dessa assimetria no tipo de notícia privilegiada no ambiente das plataformas digitais:

> *[a] recomendação algorítmica muitas vezes favorece conteúdo inflamatório [...] que atrai cliques e compartilhamentos, mas pode distorcer a verdade e radicalizar o público.* ***Estes ambientes são propícios à amplificação de práticas negativas do jornalismo, como o uso de manchetes sensacionalistas ("clickbait") e notícias projetadas para gerar indignação imediata****, ao invés de informar de maneira objetiva e equilibrada. (grifo nosso)*

Outro tema mencionado nas contribuições refere-se aos efeitos da concentração de publicidade em "meios alternativos e comunitários de comunicação", ainda mais severos para esse segmento, e, conforme defende o Direito à Comunicação e Democracia (Diracom), "devem ser objeto de políticas com vistas à democratização das verbas e à diversificação de formas de circulação de conteúdos".

A principal divergência presente nas contribuições está na compreensão do papel que as plataformas desempenham para essa crise e qual deve ser sua saída. De forma geral, verifica-se certo consenso sobre o fato de a "crise do jornalismo" não ser atual e de as mudanças impostas pela Internet terem agravado a situação. Nesse contexto, entidades que representam plataformas digitais analisam que essas empresas ofereceriam oportunidades para o aumento da pluralidade do jornalismo, patrocinando pequenas iniciativas que não teriam espaço no sistema midiático pré-Internet. Em defesa do modelo atual, a Câmara.e-net lembra que os veículos jornalísticos decidem livremente "compartilhar *links* com seus conteúdos porque se beneficiam do tráfego das plataformas", por isso não podem ensejar remuneração dado que esse conteúdo se caracteriza como publicação voluntária. A entidade alerta para o risco de se criar "uma indústria de novas empresas jornalísticas de baixa qualidade remuneradas oficialmente pelas plataformas".

A Associação Latino-americana de Internet (ALAI), mesmo apresentando oposição à remuneração do uso dos conteúdos pelas plataformas digitais, reconhece o momento desafiador, propondo

> *a) convocar especialistas intersetoriais para identificar áreas de foco e colaborar em soluções compartilhadas;*
> *b) investir na inovação e experimentação da redação para identificar e apoiar modelos de negócios sustentáveis; e*
> *c) Fornecer suporte para instituições legadas à medida que passam pela transformação digital.*

Por fim, ressalta-se que os desafios relacionados ao jornalismo ocupam um contexto maior de ausência de um marco regulatório integrado para o setor das Comunicações. As associações de mídia tradicional, por exemplo, defendem que, como as plataformas têm **receitas publicitárias** por venderem a anunciantes espaços e inserções publicitários, deveriam ser consideradas **veículos de divulgação,** de forma que há, com isso, uma situação atual assimétrica e excepcional em que as plataformas não se submetem às mesmas regras.

5.1.3 MEDIDAS DE MITIGAÇÃO

As medidas de mitigação para os riscos que se relacionam ao fenômeno da infodemia têm abordagens bastante distintas, dada sua abrangência e a transversalidade. Englobam, assim, ações relacionadas a: ameaças ao jornalismo, responsabilização das plataformas por conteúdos de terceiros, novas formas de responsabilização por meio de medidas procedimentais e de análise de risco, diversidade de conteúdos apresentados aos usuários, educação digital e mecanismos de denúncia e de devido processo.

5.1.3.1 MEDIDAS DE MITIGAÇÃO DOS RISCOS RELACIONADOS AOS IMPACTOS SOBRE O JORNALISMO

Em relação a potenciais medidas de mitigação aos riscos relacionados aos impactos sobre o jornalismo, o Diracom propõe que seja estabelecido um modelo de "partilha dos recursos auferidos pelas plataformas como resultado da monetização e da veiculação de publicidade de conteúdos jornalísticos a partir da taxação desses agentes e da constituição de um fundo de gestão" desses recursos. Como propõe o Intervozes, a ideia de criação de um fundo busca contribuir com o desafio de sustentabilidade do jornalismo, promovendo a "produção de conteúdo jornalístico de qualidade" e financiando iniciativas de jornalismo independentes e a inovação para dar suporte a esses projetos.

A AJOR ressalta a importância de criar mecanismos de transparência para os processos de tomada de decisão sobre a distribuição de eventuais recursos dessa natureza. O CTS/FGV destaca a importância da transparência algorítmica na definição de critérios que "orientam a distribuição e a visibilidade do conteúdo jornalístico, evitando assim a formação de bolhas de informação e garantindo a diversidade e a pluralidade de vozes". Já o Diracom destaca a importância da representatividade ao mencionar a participação para além de atores econômicos como empresas de jornalismo e provedores de aplicação, garantindo que as tomadas de decisão sejam participativas e multissetoriais.

A contribuição do Laboratório de Ativismo e Comunicação da Escola de Comunicação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (ECO/UFRJ) ressalta a importância do investimento em um sistema público de comunicação, sugerindo

> *[...] fortalecer e atualizar o sistema público de comunicação (EBC, TVs estaduais etc.) de modo a constituir plataformas públicas de comunicação ao exemplo bem-sucedido da BBC com fontes de financiamento distintas da publicidade, modelo de negócios em crise em todo o mundo.*

A Internet Society Brasil (ISOC Brasil), no entanto, alerta para casos recentes de iniciativas regulatórias, como o da legislação canadense para a remuneração de conteúdo jornalístico, que coloca em risco a experiência de uma "rede aberta, globalmente conectada, segura e confiável". Segundo a entidade, o projeto, "cujo objetivo era fortalecer os produtores nacionais de conteúdo jornalístico por meio da criação de novas obrigações de remuneração", ameaça o "acesso de cidadãos canadenses a conteúdos globais, diferenciando a experiência da sociedade canadense na Internet, se comparada aos demais países". Nesse sentido, a ISOC Brasil propõe que a busca por soluções legislativas para problemas relacionados à Internet deve considerar "os impactos de um marco regulatório nacional em nível da fragmentação da experiência digital de usuários brasileiros".

Por fim, o InternetLab sugere abordar o problema por uma perspectiva mais ampla, que considere "a cultura e a imprensa", incluindo o tema do direito autoral em plataformas digitais como parte importante do problema atualmente enfrentado e das soluções para ele. Com isso, seria possível, por um lado, promover incentivar a diversidade na produção de bens culturais no Brasil, mobilizando modelos para além daqueles impulsionados por algoritmos de recomendação, e, por outro, apoiar a sustentabilidade da atividade jornalística de forma ampla.

5.1.3.2 MEDIDAS DE MITIGAÇÃO RELACIONADAS A RESPONSABILIDADES DAS PLATAFORMAS PELA MODERAÇÃO DE CONTEÚDOS DE TERCEIROS

Entre as abordagens para mitigar os riscos relacionados a infodemias, destacam-se aquelas associadas à responsabilidade de intermediários. O conjunto das contribuições indica que o tema ainda carece de aprofundamento e a construção de consensos sobre ele é um dos desafios centrais da regulação de plataformas digitais.

Considerando que a maioria das contribuições não especifica qual regime de responsabilidade defende, optou-se, para fins de relatoria, por sistematizá-las em torno i) da manutenção dos termos atuais do Marco Civil da Internet (MCI) (BRASIL, 2014); ii) da responsabilização por falhas na moderação de conteúdos de terceiro impulsionados e monetizados (como crime contra o Estado de Direito); iii) da responsabilização por falha na moderação de determinadas categorias de conteúdos de terceiros; e iv) da responsabilização por falha na moderação de conteúdos, considerando o conjunto de esforços empregados pelas plataformas digitais. Ressalta-se, adicionalmente, que essas abordagens não são excludentes, em virtude de permitirem arranjos que lancem mão dos diferentes mecanismos defendidos nas contribuições.

5.1.3.2.1 MANUTENÇÃO INTEGRAL DO REGIME DE RESPONSABILIDADE ESTABELECIDO PELO MARCO CIVIL DA INTERNET (BRASIL, 2014)

Um grupo representativo de participantes da consulta avaliou as vantagens de se manter o regime que vigora atualmente no Brasil, estabelecido pelo MCI (BRASIL, 2014); para a ISOC Brasil, esse modelo é "plenamente adequado para atender às demandas que vêm sendo colocadas". A entidade defende que ele não opera "como forma de desresponsabilização generalizada ou criação de um ambiente isento de leis", mas "prevê mecanismos de responsabilização para conteúdos de terceiros detalhados na Seção III [...] que preservam os princípios e valores balizados por meio de amplo debate público, e alinhados às propriedades críticas da estruturação e do funcionamento da Internet".

A entidade considera que a capacidade de as plataformas digitais analisarem o conteúdo que circula em suas redes e identificarem possíveis ilícitos praticados por seus usuários é limitada e altamente sujeita a equívocos, considerando a dimensão da operação de uma rede social ou motor de busca, enquanto no Judiciário essa análise pode ser feita com o embasamento necessário. Para a entidade, quanto mais responsabilidade se atribui às plataformas digitais, maior é sua prerrogativa de interferência no conteúdo que circula em seus espaços, gerando um efeito inibidor (*chilling effect)* com retiradas massivas de conteúdo, suscitando questões sobre proteção de direitos fundamentais como liberdade de expressão e acesso à informação.

As entidades que representam plataformas digitais e provedores de serviços Internet como ALAI, Câmara.e-net, BRASCOM e Information Technology Industry Council (ITI), também defendem integralmente a eficácia do modelo criado pelo MCI (BRASIL, 2014). O ITI encoraja o governo brasileiro a "considerar minuciosamente o impacto de quaisquer mudanças significativas no modelo de governança da Internet no Brasil, previsto no Marco Civil da Internet (MCI)". A entidade destaca o reconhecimento internacional da Lei, que estabelece "princípios flexíveis e testados [...] que transcendem as questões de política de tecnologia que surgem em um determinado momento".

A abordagem principiológica do MCI (BRASIL, 2014) é considerada benéfica em um ambiente em rápida transformação. A ALAI analisa que a legislação conseguiu estabelecer "equilíbrio entre, de um lado, a preservação da liberdade de expressão e, de outro, a remoção de conteúdos ilegais" sem criar obrigações que resultariam em monitoramento e remoção excessiva de conteúdos.

A entidade explica, ainda, que as plataformas digitais têm buscado definir "medidas para fazer emergir em seus serviços informações de qualidade, como informações contextuais sobre conteúdo disseminado por terceiros, conteúdo criado por checadores de fatos e conteúdos de notícias". Um dos exemplos mencionados pela ALAI é o da criação do Fórum Global de Combate ao Terrorismo (Global Internet Forum to Counter Terrorism – GIFCT) pelo Facebook, Microsoft, Twitter e YouTube, que busca "estabelecer a colaboração técnica entre as empresas, avançar pesquisas sobre o assunto e compartilhar informações com outras plataformas menores".

5.1.3.2.2 RESPONSABILIZAÇÃO POR FALHAS NA MODERAÇÃO DE CONTEÚDOS DE TERCEIRO IMPULSIONADOS E MONETIZADOS

A ABERT e as demais associações de empresas de mídia defendem que as plataformas digitais sejam responsabilizadas por conteúdos impulsionados e monetizados. Em sua contribuição, apresentam uma sistematização das diferentes posições existentes sobre o tema:

> *A responsabilidade civil dos provedores de aplicações de Internet por conteúdo gerado por terceiro hoje gira em torno de três principais possíveis correntes: i) a não responsabilização do provedor em razão da conduta praticada pelos seus usuários; ii) a responsabilidade civil objetiva do provedor, fundada no conceito de risco de atividade ou no defeito da prestação dos serviços; e iii) a responsabilidade civil subjetiva, que subdivide em duas vertentes: iii.a) responsabilidade civil subjetiva decorrente da inércia após ciência do conteúdo ilegal e iii.b) aquela que defende a responsabilização somente em caso de descumprimento de ordem judicial específica.*

As entidades analisam que, pelos mecanismos adotados no ordenamento jurídico atual, baseado no MCI (BRASIL, 2014), as plataformas digitais são encorajadas a se manterem inertes ante conteúdos ilegais publicados e disseminados por terceiros em seus ambientes. Nesse sentido, propõem como estratégia para um eventual arcabouço regulatório, a "reformulação do 'regime geral', por assim dizer, de responsabilidade civil por conteúdo gerado por terceiro em vigor".

As associações afirmam que o Artigo 19 do MCI (BRASIL, 2014) rompeu com jurisprudência formada sobre o tema ao instituir "o regime de responsabilidade civil subjetiva condicionada ao descumprimento de ordem judicial". Antes da lei, o entendimento no judiciário apontava para a "responsabilização dos provedores de aplicação por dano decorrente de conteúdo gerado por terceiro, a partir do momento em que notificado, independentemente de ordem judicial". Naquele momento, evitava-se que as plataformas fizessem monitoramento prévio de conteúdos; contudo, explicam as associações, as plataformas fazem amplamente esse monitoramento prévio,

> *[...] tanto para fazer valer seus próprios termos de uso, quanto para evitar violações a direitos autorais e* ***fazer funcionar seus sistemas de impulsionamento e recomendação, os quais favorecem certos conteúdos em detrimento de outros*** *– não por acaso, geralmente, aqueles de violência, crime, fake news e extremismo, já que são os que mais são capazes de gerar o engajamento dos usuários e, portanto, lucro às grandes plataformas. (grifo nosso)*

A ABERT e as demais associações lembram que, dadas as características das aplicações Internet, os efeitos nocivos causados a usuários ganham gravidade em segundos, "extrapolando quaisquer barreiras geográficas e temporais" e gerando danos irreparáveis ou de difícil reparação. Destacam que o dispositivo do marco permite às plataformas "não só se omitirem quanto a conteúdos violência, crime, *fake news* e extremismo postados em suas redes, mas também terem uma atuação livre no estímulo à disseminação desses conteúdos, com foco único e exclusivo no aumento de seus lucros". As entidades entendem que o referido artigo "deturpa o objetivo do Art. 5º, XXXV [da Constituição Federal], que garante à vítima o direito, e não um dever, de acesso à justiça" e, por isso, precisa ser corrigido. As entidades ainda lembram que tanto o Regulamento dos Serviços Digitais da União Europeia quanto o Substitutivo apresentado pelo deputado relator Orlando Silva ao PL das *Fake News* (PL 2.630) (BRASIL, 2020) trazem o conceito de "dever de cuidado" (ou termos similares) em sua estrutura.

O Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC), tendo como premissa que relações no âmbito das plataformas (o que inclui a organização do fluxo de informações, os algoritmos e a arquitetura das redes) permanecem sob o abrigo do Código de Defesa do Consumidor (CDC) (BRASIL, 1990b), considera que as plataformas devem ser responsabilizadas pelos conteúdos impulsionados e monetizados que são postados por terceiros. Isso porque, considerando a vulnerabilidade dos usuários-consumidores, os aspectos de qualidade e segurança, **as plataformas digitais devem ser regidas pela responsabilidade objetiva e solidária**. Segundo o IDEC:

> *Em demandas afetas aos direitos do consumidor, presume-se a participação da plataforma na cadeia de consumo em razão da sua remuneração, direta ou indireta, para fins de impulsionamento ou publicidade de determinado conteúdo, havendo responsabilidade objetiva e solidária (i) pelas falhas na prestação do serviço e (ii) pela violação de demais direitos dos consumidores (parágrafo único, Art. 7º CDC c/c art. 14 CDC).*

O Instituto de Consumidores destaca a necessidade de sopesar a determinação de ações de moderação de conteúdos para plataformas, com a finalidade de, por um lado, evitar "gerar

intervenções desproporcionais e incorretas, com riscos de [...] ampliação do poder de agentes privados sobre o que circula e chega ao público" e, por outro, proteger direitos como liberdade de expressão e acesso à informação. Ressalta, no entanto, que o "combate a práticas nocivas [...] não pode justificar a adoção de mecanismos vigilantistas".

O CTS/FGV considera que, para conteúdos promovidos e monetizados pelas entidades empresariais que operam plataformas digitais, a noção de **responsabilidade solidária** é pertinente, porque, o

> *[...] papel desempenhado por essas entidades* ***ultrapassa a simples intermediação*** *quando elas deixam de ser apenas um veículo passivo entre o produtor e o consumidor final, e se transformam em um amplificador ativo. Em outras palavras, essas plataformas assumem a posição de um agente que se esforça para conectar o consumidor de maneira proativa com o conteúdo em questão (grifo nosso).*

O Instituto de Tecnologia e Sociedade (ITS), no entanto, faz ressalvas importantes sobre a possibilidade de responsabilização de plataformas por conteúdos monetizados, considerando que as discussões ainda precisam ser amadurecidas antes de implementadas. O instituto menciona casos da Suprema Corte dos EUA relacionados à responsabilização por conteúdos recomendados por algoritmos. Em um deles, a Corte não adentrou no mérito da constitucionalidade da Seção 230, diante da falta de nexo causal entre o dano alegado (morte de parentes em razão de ataques terroristas do Estado Islâmico na Europa) e a **ação** das plataformas (recomendação de conteúdos do Estado Islâmico, como vídeos no YouTube). O ITS destaca, ainda, que há argumentos razoáveis sobre a inviabilidade técnica de distinção entre conteúdos impulsionados ou recomendados no ecossistema de moderação de conteúdo.

5.1.3.2.3 RESPONSABILIZAÇÃO POR FALHA NA MODERAÇÃO DE DETERMINADAS CATEGORIAS DE CONTEÚDOS DE TERCEIROS

Algumas organizações apoiam a necessidade de criação de um regime específico para plataformas digitais baseado na definição de conteúdos ilícitos a serem removidos por essas empresas.

A Associação Brasileira de Internet (Abranet), embora endosse a defesa do atual regime de responsabilidade estabelecido no Art. 19 do MCI (BRASIL, 2014), entende as

> *[...] necessidades de se atualizar os bens jurídicos que deverão ser tutelados de forma mais enfática" e sugere que a eventual iniciativa regulatória "preveja reformas no rol de exceções do Marco Civil da Internet, de modo a contemplar as principais preocupações levantadas pelos parlamentares e confirmadas, de forma democrática, pela população.*

A ABERT e as demais associações de empresas de mídia tradicional propõem um regime de responsabilidade especial aplicável a categorias de conteúdos e restrito a determinados atores: i) provedores de redes sociais, ii) provedores de serviço de mensageria instantânea e iii) ferramentas de busca, "em razão dos riscos associados à natureza da atividade que exercem". Segundo essas associações, ao indicarem casos inspirados na última versão do Projeto de Lei (PL) 2630 (BRASIL, 2018), como crimes contra o Estado Democrático de Direito, instigação ao suicídio, crimes de racismo ou contra crianças e adolescentes, dentre outros,

> *[...] o regime em questão seria fundado na* **responsabilidade civil independente de notificação, em razão de um dever de cuidado a ser atribuído a estas plataformas digitais***, a partir do qual passariam a dever atuar proativa e diligentemente para prevenir, mitigar a disseminação e remover conteúdos gerados por terceiros. (grifo nosso)*

As associações ainda consideram que a atual exceção do MCI (BRASIL, 2014) para a "exclusão de conteúdos caracterizados como pornografia de vingança ou pornografia infantil, nos termos do artigo 21, são um bom exemplo de como o projeto de lei poderia tratar conteúdos associados a desinformação e ao discurso de ódio", tomando como exemplo a legislação alemã, que, segundo indicaram, torna ilícito o compartilhamento de conteúdos tipificados no Código Penal alemão, como os que se referem à distribuição de pornografia infantil, à preparação ou ao incentivo a práticas de crimes violentos, à incitação ao ódio e à falsificação de dados.

Por outro lado, membros de diferentes setores também ponderam sobre possíveis alterações no regime de responsabilidade do referido marco. No setor privado, a ALAI relata preocupação com o modelo de responsabilidade solidária baseado em simples notificação para o estabelecimento de responsabilidade de uma plataforma: "Como diversos estudos documentam, modelos de notificação e retirada podem levar a um excesso de remoções por parte de intermediários para evitar o risco de punições ou responsabilidade".

O Instituto Vero, do terceiro setor, considera que o mecanismo de retirada por simples notificação é uma solução desproporcional, na medida em que impõe riscos ao exercício de direitos fundamentais, mais amplos do que os possíveis benefícios. O instituto argumenta que os incentivos econômicos podem levar à remoção excessiva de conteúdos e instituições ou grupos organizados com capacidade financeira e interesse em "banir informações da rede e ao mesmo tempo limitar o poder de moderação das próprias plataformas" podem se beneficiar da remoção obrigatória de conteúdo por simples notificação.

O Centro de Ensino e Pesquisa em Inovação (CEPI) da FGV concorda com tal posição e destaca que, com o alto volume de informações compartilhadas todos os dias em plataformas digitais de grande porte, não se espera que plataformas digitais façam uma análise detida dos conteúdos denunciados diante da possibilidade de responsabilização por simples notificação. Cria-se, então, um incentivo para a remoção imediata de qualquer conteúdo denunciado como forma de defesa contra futura responsabilização, ainda que o conteúdo não se encaixe em categorias/tipos pré-definidos. A entidade cita uma alternativa ao modelo atual, de adoção de mecanismos de notificação e ação (*notice and action*), em que a plataforma tem o dever de agir quando notificada (sendo um elemento da implementação do chamado "dever de cuidado"), sem risco direto de responsabilização por conteúdos específicos de terceiros". Essa abordagem será tratada no próximo item.

5.1.3.2.4 RESPONSABILIZAÇÃO POR FALHA NA MODERAÇÃO DE CONTEÚDOS, CONSIDERANDO O CONJUNTO DE ESFORÇOS EMPREGADOS PELAS PLATAFORMAS DIGITAIS

Um conjunto de contribuições defende a estratégia de atribuir responsabilidades e deveres mais amplos voltados às atividades

das plataformas digitais com relação à moderação de conteúdos que abordam dever de cuidado[36] e deveres que consideram de maneira mais ampla os riscos sistêmicos e processos de moderação e de organização da plataforma. A CDR menciona que obrigações muito difusas e imprecisas podem obrigar "as plataformas a indevidamente exercerem função jurisdicional para averiguar se [determinados] conteúdos seriam ou não ilícitos". Nesse sentido, a CDR destaca que "**obrigações de avaliação e mitigação dos riscos sistêmicos se apresentam como um caminho mais favorável e seguro à proteção dos direitos** dos usuários e usuárias, na medida em que busca resolver questões estruturais e mitigar potenciais riscos dos serviços, não se limitando a temas específicos de conteúdo" (grifo nosso).

O Instituto Alana, em linha com a CDR, considera que plataformas digitais "devem ser responsabilizadas pelo conteúdo publicado por terceiros que ofendam os direitos da criança e do adolescente, quando não demonstrarem que exerceram o dever de cuidado que lhes cabe". A organização entende que as disposições do MCI (BRASIL, 2014) devem ser interpretadas em conjunto com a Constituição Federal (BRASIL, 1988), o CDC (BRASIL, 1990b) e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (BRASIL, 1990a), de onde decorre que as plataformas digitais teriam um "**dever geral de cuidado para com crianças e adolescentes**" (grifo nosso), o que lhes imputa responsabilidade caso não tomem medidas necessárias para impedir que conteúdos danosos cheguem a esses públicos.

O IP.rec cita como exemplo a Online Safety Act (OSA) (AUSTRALIA, 2021), que tem como um de seus princípios centrais o dever de cuidado. Um dos mecanismos estabelecidos na lei chama-se "Basic Expectations of Online Safety (BESO)" e compreende um "conjunto de diretrizes estabelecidas com o objetivo de promover maior transparência e proatividade por parte de provedores de serviços *online*".

No Brasil, as versões mais recentes do PL 2630 (BRASIL, 2020) integram em seu arcabouço a ideia de dever de cuidado e de obrigações de análise e mitigação de riscos sistêmicos. A Electronic Frontier Foundation (EFF) do Brasil entende que,

---

[36] Embora foquem em categorias de conteúdo, envolvem uma avaliação mais sistêmica das ações das plataformas.

até a introdução do dever de cuidado no PL, a evolução de suas versões expressava a opção por uma abordagem baseada mais em processos do que no controle de conteúdos específicos. Porém, com a inclusão de tais obrigações seu texto, passa a trazer uma lista de práticas ilícitas, ligadas a conteúdos ilícitos, demandando que aplicações de Internet atuem "diligentemente para prevenir e mitigar [...], envidando esforços para aprimorar o combate à disseminação de conteúdos ilegais gerados por terceiros"[37]. A organização problematiza a amplitude e a falta de precisão normativa do dispositivo, bem como seu efeito de reforçar a posição das plataformas como pontos de controle sobre a expressão *online*, analisando que

> *Tal previsão diz respeito às obrigações de dever de cuidado, que o projeto de lei não define, porém, ainda assim, operacionaliza sua aplicação. A lista de tais práticas ilícitas, prevista no Artigo 11, aponta para disposições em seis leis diferentes que abarcam cerca de 40 infrações penais –*

[37] Cabe destacar a crítica da EFF ao intento do PL 2630 (BRASIL, 2020) em estabelecer imunidade ao discurso de autoridades públicas. Diversas organizações criticaram esse mecanismo. De acordo com a EFF, "considerando o debate atual em torno do PL 2630, interessa notar que o Artigo 33, parágrafo 6º, do projeto de lei amplia a imunidade que a Constituição brasileira garante aos parlamentares por suas opiniões, palavras e votos no exercício de seus mandatos a conteúdos publicados por 'agentes políticos' em redes sociais e plataformas de mensageria privada. O termo 'agentes políticos' no artigo parece abranger todas as autoridades eleitas nos poderes Executivo e Legislativo, nos níveis federal, estadual e municipal, bem como ministros de estado, secretários estaduais e municipais e os dirigentes de entidades governamentais em geral. Se esta disposição for aprovada, esse grande conjunto de autoridades estaria imune à responsabilização civil e criminal pelo conteúdo que publicam *online*. O Projeto de Lei confere proteções especiais ao discurso de autoridades públicas, enquanto os padrões interamericanos de liberdade de expressão reconhecem que essas autoridades, pelo contrário, têm obrigações especiais por suas declarações. Tais obrigações incluem o dever de garantir que suas declarações não sejam uma ingerência arbitrária, direta ou indireta, nos direitos daqueles que contribuem para o discurso público, com a expressão e a difusão de seus pensamentos, o dever de garantir que suas declarações não se configurem como violações de direitos humanos e o dever de razoavelmente verificar os fatos nos quais suas declarações se baseiam. [...] O atual debate regulatório brasileiro estabelece-se a partir de preocupações semelhantes, não podendo ignorar o papel que as autoridades públicas proeminentes desempenham na criação, financiamento e disseminação de conteúdo nocivo *online*. Previsões como essa contradizem os objetivos de enfrentar o problema da infodemia e não devem prosperar".

> *cada uma contendo um conjunto de elementos que devem estar presentes para que a conduta seja ilegal. Algumas infrações também têm causas que excluem certas condutas de serem a base de um crime.[...]* ***Em alguns casos, é ainda mais difícil entender o que exatamente o provedor de aplicações deve verificar, ou se é algo que ele realmente deve verificar****, apesar de sua inclusão na lista de infrações penais do Artigo 11 [...] As obrigações de dever de cuidado estabelecidas no PL 2630 se sustentam em uma* ***abordagem regulatória que reforça as plataformas digitais como pontos de controle sobre a expressão e as ações*** **online** ***das pessoas****. (grifos nossos)*

Sobre este tema, Flávia Lefèvre chama atenção para o risco dar ainda maior poder às plataformas digitais nas atividades de moderação de conteúdos e contas, atribuindo a elas maior controle sobre o fluxo de informações, o que pode elevar os riscos de "grave comprometimento das garantias de liberdade de expressão e das atribuições do Poder Judiciário para a manutenção do Estado Democrático de Direito". Embora reconheça a importância de se respeitar o princípio da inimputabilidade da rede nos termos do Art. 19 do MCI (BRASIL, 2014), considera necessário reconhecer o princípio disposto dessa lei: "responsabilização dos agentes de acordo com suas atividades, nos termos da lei", defendendo que há um conjunto de leis que estabelece, nos casos de danos causados por atos próprios, hipóteses distintas da expressa nesse artigo para as plataformas. A qualidade de um produto ou serviço, explica, sustenta-se nos binômios qualidade-adequação e qualidade-segurança, segundo o que, razoavelmente, pode-se esperar deles, o que não envolve apenas a segurança relativa à integridade física dos usuários, mas também o respeito à sua dignidade, à saúde, à segurança e à transparência nas relações de consumo, dentre outros interesses. Contudo, Flávia não menciona, como faz o IDEC, a definição de um regime de responsabilidade objetiva e solidária: ela reconhece a necessidade de se ter uma disciplina específica direcionada a estabelecer obrigações de segurança, nos termos do CDC (1990b), e o correspondente regime de responsabilidade adequado com as leis em vigor no país, mas que sopese o risco de aumento desproporcional do poder das plataformas sobre a moderação de conteúdo.

Sem prejuízo de decisões sobre o regime de responsabilidade das plataformas digitais, o ITS analisa a eventual criação de "um código de conduta a ser seguido por todas as plataformas englobadas pelo escopo" e levanta dúvidas sobre a efetividade da medida que, segundo o instituto,

> *[...] pode levar a uma* ***indesejável uniformização de regras de moderação de conteúdo por diferentes plataformas, com uma consequente perda em termos de inovação e diversidade*** *no espaço digital. É dizer, como explicam diversos especialistas, como Tarleton Gillespie e Evelyn Douek, que a moderação é o grande* commodity *oferecido por essas empresas, garantindo uma Internet vibrante e plural. A proposta de um "código de conduta", portanto, deve ser vista com cautela e redesenhada para evitar um efeito uniformizador em termos de moderação. (grifo nosso)*

Outras ações mencionadas para além da definição do escopo da responsabilidade de plataformas digitais foram as parcerias entre verificadores de fatos e plataformas, o estímulo à cooperação internacional entre países e organizações, o investimento em tecnologias de detecção e remoção automática e o estímulo à colaboração entre plataformas para compartilhar melhores práticas.

5.1.3.3 CRITÉRIOS E MECANISMOS PARA MELHORAR A EXPOSIÇÃO DE USUÁRIOS À DIVERSIDADE

As medidas de mitigação propostas neste eixo baseiam-se em duas premissas interrelacionadas. A primeira refere-se à criação de mecanismos que criem possibilidades para o usuário das plataformas digitais estabelecer critérios de curadoria de conteúdos. A segunda, refere-se às diretrizes a serem consideradas na própria construção do algoritmo.

O Instituto Vero menciona a "possibilidade de abertura da curadoria de conteúdos, tornando obrigatório às plataformas" a fim de criar abordagens distintas de exposição das postagens, oferecendo ao usuário o "poder de definir, de forma ativa e informada, o modo como a plataforma irá entregar a curadoria do conteúdo".

O Instituto Alana sugere a criação de "mecanismos de *feedback* para treinamento de IA Generativa", argumentando que a "avaliação crítica dos conteúdos gerados por inserção de *prompts* em ferramentas de Inteligência Artificial (IA) Generativa podem ser uma estratégia educacional importante para crianças e adolescentes". O instituto alerta, contudo, para a preocupação de que modelos de *feedback* possam sofrer vieses inseridos "por cadeias de manipulação da informação". De toda forma, afirma que a estratégia pode contribuir com a "pesquisa de fontes externas e a compreensão dos juízos de valores no conteúdo gerado" pela IA.

O CTS/FGV sugere que se inclua nas possibilidades de recomendação de algoritmos uma "opção do tipo '*Show me another view*'", que mostraria "outro lado político/filosófico/religioso, se o usuário quiser". No entanto, outras contribuições, como a do IP.rec, ponderam que as escolhas de conteúdos envolvem a supressão de outros, o que poderia gerar distorções, e a necessidade de se definir conteúdos com posições divergentes depende de interpretação, o que pode prejudicar usuários.

Por fim, Tarcízio Silva (Mozilla Foundation) recomenda a "obrigatoriedade de opções de *feeds* sem curadoria algorítmica, ordenados apenas por ordem de publicação".

5.1.3.4 EDUCAÇÃO DIGITAL

O tema da educação digital (e suas vertentes, como letramento, literacia, alfabetização, denominações que, por vezes, implicam arcabouços teóricos específicos), é tratado como essencial por diversos participantes. Algumas contribuições afirmam a educação digital como uma condição para a melhoria do ambiente das plataformas digitais. Outras apontam a importância de o tema ser tratado como um desafio de toda a sociedade.

As contribuições delegam responsabilidades a um conjunto diversificado de atores, entre eles, não somente o Estado, a partir de uma abordagem mais genérica, mas também, escolas, famílias, empresas e, mais especificamente, as próprias plataformas. O instituto Alana, por exemplo, subscreveu um grande volume de contribuições que delegam aos estados atribuições diversas relacionadas aos riscos das atividades de plataformas digitais para crianças e adolescentes, cujo papel é mencionado

pelo instituto, considerando-se a importância de oferecer apoio e orientação às mães, pais e cuidadores para a "manutenção de um equilíbrio adequado entre a proteção da criança e sua autonomia emergente" no uso de plataformas digitais e da Internet, por meio da "empatia e respeito mútuos, ao invés da proibição ou controle". O instituto menciona também a importância de o Estado garantir "às crianças informações e oportunidades de treinamento sobre como exercer efetivamente esse direito, em particular como criar e compartilhar conteúdo digital com segurança, respeitando os direitos e a dignidade dos outros, sem violar a legislação".

A escola é mencionada como central para o desafio da educação digital. O Alana menciona que "não podemos mais discutir se a tecnologia deve estar na escola, mas 'como' isso deve acontecer". Nesse sentido, aponta para quatro dimensões que se complementam, a serem observadas nas políticas públicas sobre o assunto: i) recursos e infraestrutura; ii) pessoas: profissionais e formação; iii) segurança de dados pessoais na educação e iv) estratégia nacional.

A Comunidade Praxis reforça a importância de a regulamentação das plataformas "estar de mãos dadas a um projeto mais amplo de inclusão da discussão sobre o tema no cotidiano das escolas", inclusive atrelada a outras temáticas, como soberania digital e cidadania. Com relação à infraestrutura, por exemplo, considera ser responsabilidade do Estado "investir equitativamente em infraestrutura tecnológica nas escolas e em outros ambientes de aprendizagem, garantindo a disponibilidade e a acessibilidade de um número suficiente de computadores, banda larga de alta qualidade e alta velocidade e uma fonte estável de eletricidade".

Outro tema que ganhou atenção nas contribuições foi a produção e a disseminação de recursos educacionais digitais de boa qualidade, que sejam compreendidos por crianças e adolescentes, assegurando que "as desigualdades existentes não sejam exacerbadas". Mesmo apontando os benefícios do avanço da Internet, o Instituto Alana argumenta que o Estado deve assegurar "que o uso de tecnologias digitais não prejudique a educação presencial e seja justificado para fins educacionais" e, adicionalmente, seja implementado o "ensino de literacia digital desde o nível pré-escolar e durante todos os anos escolares".

Algumas competências específicas a serem desenvolvidas também são sugeridas nas contribuições, como a capacidade de "identificar e avaliar conteúdos desinformativos, extremismos e discursos de ódio" atrelada a "habilidades críticas para discernir informações confiáveis, verificar fontes, compreender estratégias de manipulação e avaliar a credibilidade do conteúdo" como sugere Alex Camacho. O Instituto Alana menciona, ainda, "conhecimentos e habilidades para lidar com segurança, com uma ampla gama de ferramentas e recursos digitais, incluindo aqueles relacionados a conteúdo, criação, colaboração, participação, socialização e engajamento cívico" atentando para "consequências adversas da exposição a riscos relacionados a conteúdo, contato, conduta e contrato, incluindo ciberagressões, tráfico, exploração e abuso sexual, e outras formas de violência".

5.1.3.5 MECANISMOS DE DENÚNCIA E DEVIDO PROCESSO PARA MODERAÇÃO DE CONTEÚDOS

Uma das medidas de mitigação apontadas para o combate a infodemias é o aprimoramento de mecanismos de denúncia juntamente com a garantia do devido processo ao usuário das plataformas digitais que tiveram suas postagens moderadas ou foram bloqueados ou excluídos. Algumas contribuições apontam questões relacionadas a publicidade dos mecanismos existentes, sua falta de efetividade e sugestões de medidas que não estão implementadas. O Instituto de Referência em Internet e Sociedade (IRIS) destaca que regras específicas para a definição de medidas de devido processo "aliadas à construção de mecanismos para resposta rápida e concreta da empresa" são essenciais. O instituto destaca que a moderação de conteúdos enseja mecanismos para informar o usuário, sobre:

A. a fundamentação da decisão tomada, com distinção entre avaliações políticas legítimas, atos perigosos e atos ilegais, especificando-se as violações ocorridas;

B. prazo para contestar e o meio pelo qual fazê-lo, assim como o prazo para reavaliação pela plataforma;

C. se a decisão foi automatizada ou não;

D. a penalidade específica aplicada ao conteúdo, assim como quanto a seu caráter definitivo ou temporário, com o período de suspensão.

Os mecanismos de recurso também são uma preocupação. A CDR destaca que decisões automatizadas precisam contar com uma atuação mais diligente das plataformas, como o "estabelecimento de canais de denúncias específicos sobre essas decisões" e a adoção de medidas de transparência, como "relatórios periódicos contendo os parâmetros e políticas aplicáveis à moderação de conteúdos, as medidas tomadas sobre postagens (incluindo seu alcance) e suas motivações, denúncias recebidas e respostas adotadas", são alguns exemplos. O IRIS destaca a garantia de "revisão humana e encaminhamento para uma equipe com noção do cenário político em questão, que seja imparcial e fale o idioma local" para ações realizadas por algoritmos.

5.2 RISCOS ASSOCIADOS A AMEAÇAS A PROCESSOS ELEITORAIS E INIBIÇÃO DE MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E ENGAJAMENTO CÍVICO

As contribuições à consulta indicam haver um amplo acordo em torno da relevância assumida pelas plataformas digitais na construção do debate público. A influência dos espaços disponibilizados pelas redes sociais digitais teria conquistado tal relevância na esfera pública de debates, o que algumas das contribuições apontam como riscos de "dominação do discurso público", de acordo com a Rede Narrativas. Para o Diracom, esses espaços "assumiram enorme poder e influência sobre os processos eleitorais, uma vez que parcelas crescentes de eleitores se informam e formam sua opinião por meio" das aplicações disponibilizadas pelas plataformas digitais, dado que se tornaram centrais para a circulação de informação. A organização aponta para um processo de "privatização crescente do debate público, especialmente quando diversas plataformas constroem modelos de condicionamento econômico da visibilidade" e, com isso, reproduzem "modelos excludentes de discussão pública, favorecendo quem detém mais poder econômico".

Também foi citado que a relevância desses espaços oferece às plataformas canal privilegiado para construir estratégias que contribuam com o avanço de seus próprios interesses, como menciona a Comunidade Praxis. De acordo com a entidade, por exemplo, o Google investiu em publicidade contra o PL 2630 (BRASIL, 2020), "o que está sendo apurado pelo Ministério Público".

O IDEC menciona casos de eleições que são objeto de estudo para se compreender o papel das plataformas digitais na definição dos candidatos ou projetos vitoriosos. As eleições de 2018 e 2022, no Brasil, demonstraram, segundo a entidade de consumidores, "como as plataformas digitais são utilizadas para propagar notícias falsas ou descontextualizadas". O IP.rec cita o caso da eleição de Donald Trump nos Estados Unidos e o Brexit, no qual "notícias contra a migração de estrangeiros para os territórios do Reino Unido foram amplamente divulgadas e compartilhadas com determinados tipos de usuários (a partir de classificação de personalidades e análise de perfil)".

A CDR destaca que as plataformas digitais são canais de disseminação de "desinformação eleitoral [e] continuam gozando de ferramentas para monetizar seu conteúdo, impulsioná-lo ou, ainda, tê-lo entregue por priorização e recomendação algorítmica em redes sociais, como o Youtube". Nesse sentido, as contribuições enviadas sobre o tema revelam um consenso de que os riscos associados a processos eleitorais e democráticos "merecem tratamento específico na regulação das plataformas digitais", como destaca o Instituto Vero.

Diversas contribuições mencionaram riscos associados à perseguição para inibir a capacidade de pessoas e organizações atuarem e se manifestar, e à violência contra populações vulneráveis. Tarcízio Silva (Mozilla Foundation) afirma ser essencial a criação de mecanismos para a proteção de "populações minorizadas para que não sejam alvo de cerceamento de seus livre pensamento e expressão nas plataformas digitais". O pesquisador analisa que os algoritmos têm como externalidade negativa restringir o espaço de manifestação desses grupos, inclusive "quando defendem seus direitos à vida e à cidadania na luta contra o racismo, machismo e lgtbfobia por exemplo".

As associações de empresas de mídia destacaram que o "impulsionamento de conteúdo por candidatos a cargos eletivos favorece apenas um segmento econômico, as redes sociais, que arrecadam milhões com esse tipo de propaganda eleitoral na Internet". Segundo as entidades,

> *[há uma] assimetria entre as redes sociais e os demais veículos de comunicação, rádio, televisão e jornal,* ***coloca em xeque os princípios da isonomia*** *(Art. 5º, CRFB), da* ***livre concorrência*** *(Arts. 1º, IV e 170, IV, CRFB), da* ***liberdade de***

> ***expressão, imprensa e informação*** *(Arts. 5º, incs. IX, XIV, e 220,* caput *e §§1º, 2º e 3º, CRFB) e os* ***princípios democrático, republicano e do pluralismo político*** *(Art. 1º, caput e Inc. V; CRFB)". (grifos nossos)*

A EFF alerta para os riscos de criar medidas de mitigação que não ameacem a Democracia e os Direitos Humanos. De acordo com a organização,

> *[...] as tecnologias digitais se mostraram ferramentas imensamente transformadoras para permitir às pessoas se manifestarem contra atos arbitrários de poderes públicos e privados, empoderando a expressão de grupos historicamente vulneráveis, marginalizados e silenciados, catalisando a organização e a participação cívica, e facilitando formas inovadoras de construir e compartilhar conhecimento coletivamente.*

Para neutralizar riscos de "abuso de regulações baseadas em conteúdo", a EFF considera ser necessário abordar eventuais obrigações de dever de cuidado e privilegiar a análise de impacto de riscos sistêmico, evitando que as plataformas monitorem e filtrem excessivamente os conteúdos de seus usuários. Para tanto, a organização elenca algumas medidas de controle, a saber:

- Garantir **freios, contrapesos e garantias de devido processo** robustos para a aplicação de regras específicas a situações de conflito e risco iminente, se existentes.
- Conceber de forma criteriosa e garantir os meios apropriados para estabelecer uma estrutura adequada de **supervisão independente, autônoma, participativa e multissetorial** para a regulação em debate.
- Estabelecer garantias claras contra o **aumento da vigilância e os riscos de segurança** relacionados.
- Abster-se de conceder proteções especiais a **declarações de autoridades estatais**, que têm responsabilidades especiais conforme padrões internacionais de direitos humanos. (grifos nossos)

Na mesma direção, a Câmara.e-net recomenda que nas "medidas de mitigação para ameaças e riscos associados a essas questões, é desejável adotar abordagens que minimizem a intervenção excessiva nas plataformas digitais", garantindo a diversidade de opiniões e protegendo direitos fundamentais.

5.2.1 MEDIDAS DE MITIGAÇÃO

A leitura das contribuições também indica a existência de amplo consenso sobre a necessidade de estabelecer obrigações mais abrangentes em períodos eleitorais. Muitas medidas de mitigação apresentadas no âmbito da consulta e relacionadas a ameaças a processos eleitorais podem ser entendidas como versões mais incisivas de medidas de mitigação para o combate às infodemias e outros desafios relacionados. Isso possivelmente resulta da compreensão quase unânime de que essas empresas têm papel central na dinâmica e nos resultados eleitorais.

5.2.1.1 OBRIGAÇÕES DE TRANSPARÊNCIA MAIS ABRANGENTES EM PERÍODOS ELEITORAIS

A transparência, em geral, é o princípio mais reforçado em relação aos períodos e processos eleitorais, defendido, inclusive, por entidades de representação das plataformas. Conforme destacou a Câmara.e-net, "a transparência é fundamental para a confiança nos processos eleitorais", por isso seria necessário "monitorar o impulsionamento de conteúdos durante o período de campanha eleitoral". A intenção seria garantir que "as regras relativas ao impulsionamento sejam claras e consistentes, evitando que a prática seja utilizada para disseminar desinformação ou influenciar indevidamente a opinião dos eleitores", e capaz de restringir o alcance de mensagens políticas impulsionadas de forma manipulativa.

Felipe Saraiva (UFPA) menciona que uma boa prática, a fim de acelerar o processo de moderação desses conteúdos, seria

> *[...] implementar API interoperáveis, determinadas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), para que conteúdos e ações de moderação sejam partilhados entre diferentes atores, como as próprias plataformas, entidades do terceiro setor, agências de fact-checking, partidos políticos e outros.*

5.2.1.2 RESPONSABILIDADES MAIS AMPLAS PARA MODERAÇÃO DE CONTEÚDOS EM PERÍODOS ELEITORAIS

A moderação de conteúdos também foi objeto de sugestões de medidas mais duras em períodos eleitorais. A CDR sugere a criação de mecanismos automáticos, como "filtros de verificação prévia de conteúdo com termos referentes ao processo eleitoral". A rede de organizações do terceiro setor e da academia considera que a execução da medida é factível, uma vez que "já existem filtros de verificação nas plataformas que visam impedir anúncios que contrariam suas diferentes políticas".

A Câmara.e-net, embora endosse a definição de planos específicos de moderação de conteúdos em períodos eleitorais, refere-se à moderação de conteúdos como uma "área sensível, pois envolve decisões sobre a remoção ou restrição de informações e exigem uma análise contextual". Complementarmente, o IAB Brasil alerta também para o cuidado com obrigações muito amplas, mesmo em períodos eleitorais, dado que plataformas digitais podem adotar abordagens excessivamente cautelosa "e acabar removendo ou restringindo conteúdos considerados legítimos de forma arbitrária".

No terceiro setor, o IP.rec menciona os dispositivos de remoção de conteúdos criados no Digital Millennium Copyright Act (DMCA), que "têm sido frequentemente utilizados como uma ferramenta de censura política em diversos países". O instituto afirma a necessidade de cautela em eventual ação para "flexibilizar demais o modelo do Marco Civil da Internet e cobrar uma atuação mais incisiva das plataformas".

5.2.1.3 LIMITAÇÃO DE GASTOS EM PUBLICIDADE NAS PLATAFORMAS DIGITAIS DURANTE PERÍODOS ELEITORAIS

O tema da publicidade em períodos eleitorais recebeu um número substantivo de contribuições.

Por um lado, entidades como o IAB Brasil consideram que a restrição de publicidade *online* nesses períodos "pode ter consequências negativas, em particular para candidatos que não sejam famosos ou conhecidos do público em geral", afetando a "igualdade de oportunidades no processo eleitoral", o que representa interferência "indireta no debate democrático". Além disso, a entidade afirma haver "regulações específicas sobre seu con-

teúdo, quando e como são autorizadas, o formato que devem ter e detalhes adicionais, entre outras restrições e orientações".

Sobre a existência de regras no ordenamento atual, Henrique Bazan explica que a "Lei 9.504/97 já prevê limites de gastos em campanhas eleitorais, [portanto] a medida não deve ser priorizada, cabendo ao próprio candidato escolher os meios de investimento para propaganda eleitoral". Segundo o pesquisador, contudo, outras medidas podem ser mais eficazes, por exemplo a "ampliação da fiscalização de abusos, impossibilidade que um usuário impulsione conteúdos caso suas postagens prévias tenham afrontado reiteradamente políticas da plataforma", o que reduziria a atratividade da publicidade em plataformas digitais.

A CDR destaca que "anúncios eleitorais nas plataformas geridas pelo Google e pela Meta não têm passado pelo devido processo de autorização requerido pelo TSE". A coalizão argumenta que esses conteúdos são, muitas vezes,

> *[...] postados de fora do Brasil, [e] dependem de o próprio anunciante declarar que se trata de um anúncio eleitoral, o que nem sempre acontece. Outros, ainda que declarados, têm sido publicados irregularmente, sem o rótulo de "propaganda eleitoral" ou sem identificação de CNPJ do responsável pela peça. Ao mesmo tempo, conteúdos eleitorais (envolvendo nomes de candidatos, partidos e temas das eleições), chamados pelas plataformas de "anúncios políticos", vêm sendo impulsionados como se não fossem eleitorais, permitindo uma burla da legislação nacional, em práticas como impulsionamento pago por empresas. Levantamento do Netlab da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) aponta que 7 em 10 anúncios no Google estão irregulares, pelos motivos supracitados.*

Outras medidas são sugeridas pela CDR: i) incentivar parcerias entre TSE e centros de pesquisa focadas em monitorar anúncios, com maior colaboração de plataformas digitais; ii) ampliar o "tempo de restrição para veiculação de propaganda eleitoral e impulsionamento de conteúdo político" atualmente previsto resolução do TSE, que veda "a veiculação de anúncios eleitorais no intervalo entre 48 horas antes e 24 horas depois da votação"; iii) interromper "monetização, priorização e recomendação de canais que são contumazes na disseminação de narrativas desinformativas de cunho eleitoral".

As associações de empresas de mídia tradicional sugerem que sejam feitas alterações na legislação existente, para permitir a veiculação de propagandas de candidatos "em *sites* de toda e qualquer organização econômica que produza, veicule e/ou divulgue notícias voltadas ao público brasileiro, por qualquer meio de comunicação, impresso ou digital, inclusive na televisão e rádio (com a curadoria habitual)", uma vez que a limitação de anúncios imposta na lei

> *[...] não é mais capaz de atingir a finalidade a que se destinava [pois] não impedem a divulgação de mensagens e propaganda, pelos candidatos, por meio da internet, até o dia das eleições. Portanto, o que se vê, é que a legislação traz uma alta carga regulatória para o rádio, televisão e jornais [...] notadamente quando se tem, atualmente, uma equivalência entre a internet e a radiodifusão sendo utilizados durante as eleições pelos partidos e candidatos como meios de comunicação.*

5.2.1.4 LIMITAÇÃO DO O PERFILAMENTO PARA USO DE PROPAGANDA ELEITORAL

A limitação de perfilamento foi citada em algumas contribuições como medida a ser considerada pelas plataformas digitais durante os processos eleitorais. Em sua participação, o Instituto Alana definiu o perfilamento como uma

> *[...] técnica que consiste em utilizar os dados pessoais de determinada pessoa para traçar, a partir de previsões e inferências feitas quase sempre por meio da inteligência artificial, um* ***perfil de sua personalidade, incluindo gostos, preferências, opiniões, tendências, comportamentos etc****. (grifo nosso)*

O instituto destaca, ainda, que o perfilamento é responsável por "diversas formas de exploração [...] no ambiente digital, inclusive a exploração econômica na forma de técnicas de microssegmentação publicitária e publicidade comportamental". Para Alana, os perfis podem ser utilizados para privar usuários ou grupo de usuários, como crianças e adolescentes, de direitos fundamentais.

Sobre o perfilamento para uso de propaganda eleitoral, Tarcízio Silva (Mozilla Foundation) analisa que a "microssegmentação publicitária possível em plataformas de mídias sociais de grande escala" gera assimetrias de poder que têm sido aproveitadas por elas, por grandes anunciantes e por grupos sociais que possuem "projetos políticos alinhados" a seus. Segundo o pesquisador, a publicidade microssegmentada permite à indústria publicitária "manipular o debate público através de mensagens individualizadas que perseguem as pessoas na internet". Para mitigar os riscos dessas atividades em períodos eleitorais, o pesquisador propõe o "banimento de publicidade segmentada em categorias de dados pessoais, como etnicidade, visões políticas ou orientação sexual", permitindo somente o uso de dados de "características demográficas gerais, como idade e região". Tarcízio Silva ainda indica a proibição de anúncios sobre temas que sejam "prejudiciais ao debate público e civilizado sobre eleições, a exemplo de menção a violência, defesa de ideias antidemocráticas ou demonização de grupos políticos".

Para o IDEC, há amparo legal para limitar o perfilamento com uso de "i) dados pessoais sensíveis – previstos no rol exemplificativo do Art. 11 da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) – para combater discriminações ilícitas e ii) dados de crianças e adolescentes", o que já seria também "rechaçada por diversos marcos normativos, inclusive pela CF/88". O instituto menciona que, no setor de saúde, também "é necessário vedar a exploração econômica de dados pessoais".

Como ponderação, o IAB Brasil alerta para a possibilidade de as restrições ao perfilamento gerarem "maior poluição de informações nas plataformas, com conteúdos menos relevantes ganhando mais destaque". Segundo o instituto, "candidaturas podem ser viabilizadas justamente porque o impulsionamento auxilia a disseminar propostas de forma direcionada".

5.2.1.5 RESTRIÇÃO DO IMPULSIONAMENTO DE CONTEÚDOS DURANTE O PERÍODO DE CAMPANHA ELEITORAL

Há grande intersecção nas contribuições postadas nas medidas de mitigação relacionadas a impulsionamento, perfilamento e veiculação de propaganda. O Intervozes, a partir do reconhecimento de plataformas digitais como serviços de interesse público, propõe que elas sejam "proibidas de ofertar impulsionamento

de conteúdos, tanto para exposição de candidatos quanto para hierarquização de resultados de buscas no contexto eleitoral". A entidade indica que a regulação dos espaços de redes sociais digitais em períodos eleitorais siga a lógica da TV e do rádio, buscando garantir proporcionalidade para "exposição de conteúdos políticos, partidários e eleitorais".

O IP.rec aponta em direção similar e no mesmo sentido da aplicação de obrigação de transparência durante períodos eleitorais, a fim de ser "razoável, assim como a identificação clara e expressa de conteúdos com teor político, o banimento de conteúdos impulsionados e a vedação do disparo em massa de mensagens deste cunho".

Sobre esta proposta, Henrique Bazam, da comunidade científica e tecnológica, pondera que "impedir completamente o impulsionamento de conteúdos durante o período de campanha eleitoral pode ser medida excessivamente restritiva". A contribuição propõe que, em vez do banimento, "durante o período eleitoral, apenas candidatos e partidos políticos possam impulsionar publicações correlatas às disputas eleitorais, haja vista que a fiscalização desses conteúdos seria mais viável".

5.3 RISCOS ASSOCIADOS À PRIVACIDADE E À PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS

O grupo de riscos associados à privacidade recebeu um conjunto restrito de contribuições. A ALAI, por exemplo, menciona que

> *[o tema] possui um arcabouço normativo específico regido pela Lei Geral de Proteção de Dados (Lei 13.709/2018) que regulamenta os casos em que o tratamento de dados pessoais pode representar riscos à liberdade e aos direitos dos titulares (incluindo discriminação para fins lesivos) e identifica as medidas mitigadoras desses riscos (incluindo a elaboração de relatórios). Assim, não somente é desnecessária a criação de novas regras para situações já regulamentadas pela LGPD, como [também]* ***a criação de novas regras desconexas pode gerar sobreposição e conflito de obrigações sobre uma mesma atividade****. (grifo nosso)*

A entidade também considera inadequada a inserção das medidas de mitigação, "por se tratar de temas que podem ser endereçados via LGPD". Outras entidades, como o IAB Brasil e a Câmara.e-net, manifestaram-se no mesmo sentido. A própria Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) apresentou preocupação com relação à preservação dos temas de sua competência, explicitando quais questões que, embora apresentem relações com a regulação de plataformas, devem permanecer sob sua competência:

> *Sob o aspecto de regulação de* ***temas relativos à proteção de dados pessoais, entende-se que não deveriam ser regulados em eventual lei sobre plataformas digitais****, tendo em vista se tratar de questões já disciplinadas pela LGPD.*
>
> *Entre essas questões, destacam-se: i)* ***hipóteses legais*** *para o tratamento de dados pessoais, como o consentimento; ii) utilização de dados para* ***perfilamento*** *de usuários e* ***decisões automatizadas*** *– incluídas as decisões destinadas a definir o seu perfil pessoal, profissional, de consumo e de crédito ou os aspectos de sua personalidade; iii)* ***proteção de dados pessoais de crianças e adolescentes****; iv)* ***acesso a dados pessoais para fins de estudos e pesquisas****; e v)* ***avaliação de impacto*** *sobre dados pessoais no ambiente digital. Todas essas são matérias já disciplinadas pela LGPD e sujeitas à regulamentação e fiscalização pela ANPD. (grifos nossos)*

A autoridade destaca, ainda, que a observância das normas de proteção de dados pessoais tem impacto sobre todo o ecossistema digital, de forma que "a atuação da ANPD na proteção do direito fundamental à proteção de dados pessoais, estabelecendo limites aos usos abusivos de dados pessoais, tem papel fundamental no combate à desinformação, na defesa da democracia e na limitação do abuso de poder econômico".

O Coletivo Digital menciona que há riscos não mencionados na consulta, relacionados à "obrigatoriedade do uso de plataformas para acesso a direitos, serviços e projetos sociais" o que dificulta a garantia de direitos fundamentais, como a privacidade, dado ser necessário concordar com os termos de uso. Além disso, a entidade destaca que, uma vez utilizando um serviço digital, é praticamente impossível cancelá-lo ou excluir os dados do usuário.

Algumas contribuições destacaram preocupação com o tema da privacidade e proteção de dados, sem trazer, contudo, elementos adicionais ao debate do feito por agentes públicos e por entidades da sociedade civil em relação à LGPD e à ANPD.

No entanto, o debate de riscos e medidas mitigadoras relacionadas à privacidade e à proteção de dados é feito de maneira dispersa ao longo da consulta, haja vista que diversos temas têm relação com a proteção de dados, considerando a centralidade dos dados nos modelos de negócio das plataformas. Preocupações com os impactos de perfilamentos baseados em dados pessoais, por exemplo, são mencionadas em diversos momentos deste eixo, mas não são abordados novamente para evitar repetições.

5.3.1 MEDIDAS DE MITIGAÇÃO

Algumas contribuições mencionam a necessidade de maior cuidado com o tratamento de dados pessoais relacionados à saúde e de dados pessoais de crianças e adolescentes. Com relação aos dados de saúde, o Instituto Alana destaca os efeitos de seu manejo inadequado ou para fins comerciais deles, quando de natureza sensível, o que "pode acabar por ensejar discriminações ou privações de oportunidades futuras aos titulares". Mais informações podem ser encontradas nas contribuições sobre dados de crianças e adolescentes, organizadas no item 5.4, "Riscos associados ao uso de plataformas digitais por crianças e adolescentes".

Ainda sobre a identificação de situações de maior potencial de dano, o IP.rec lembra ser fundamental entender "o quão danosa pode ser a detecção de padrões (de comportamento em redes sociais, de consumo, de localização, entre outros) de um indivíduo", sobretudo quando a mineração permite identificação, mesmo sem o uso de dados pessoais. Nesse sentido, afirma o IP.rec, "pensar em boas práticas e limites durante essa etapa é recomendado, a fim de uma maior proteção à privacidade e à individualidade das pessoas".

Um conjunto de contribuições ressaltou a importância de se implementar proteções à privacidade no código das aplicações e *softwares*. Como defendeu o Instituto Alana, a "falta de implementação da lógica de *privacy by design* em todas as etapas do desenvolvimento de produtos tecnológicos pode tornar o direito fundamental da proteção de dados pessoais uma obrigação do

indivíduo". O Centro de Estudos Integrados, Infância, Adolescência e Saúde (CEIIAS), na mesma linha, defende que "as empresas de tecnologia precisam de *BY DESIGN* e usando seus algoritmos e tecnologias, deletar e bloquear os conteúdos inapropriados". Murilo César Ramos, da Universidade de Brasília (UnB), destaca o projeto idealizado Tim Berners-Lee, denominado Solid (2016), "centrado justamente na ideia de devolver à cidadania o controle dos dados pessoais".

Por fim, a ANPD faz a ressalva de que eventual medida regulatória de avaliação de riscos sistêmicos – como mencionado, por exemplo, nos debates de dever de cuidado –, que inclua aspectos referentes ao tratamento de dados pessoais, atrai

> *[...] para o seu escopo elementos relativos ao Relatório de Impacto à Proteção de Dados Pessoais (RIPD) [...]. Deste modo, de forma a se preservar as competências atribuídas pela LGPD à ANPD, quanto à regulação do RIPD, é importante que eventual ato normativo esclareça que a análise de efeitos dos riscos decorrentes do uso de dados pessoais deve ser realizada pela ANPD.*

Outras medidas de mitigação mencionadas ao longo da consulta têm forte intersecção com os riscos associados à privacidade e à proteção de dados pessoais, como: i) restrições à perfilização em períodos eleitorais; ii) restrições à comercialização de dados de saúde e de crianças e adolescentes; iii) restrições ao compartilhamento de dados, especialmente de saúde e entre empresas do mesmo grupo econômico; iv) interpretações mais restritas à base legal do legítimo interesse para diminuição da concentração de dados; v) implementação do direito à portabilidade (item 2.2.1.1 do Eixo 2), dentre outras. Nesses casos, é fundamental observar a compatibilização com a LGPD e com as competências da ANPD, como expressamente mencionado no caso da interoperabilidade.

5.4 RISCOS ASSOCIADOS AO USO DE PLATAFORMAS DIGITAIS POR CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Os riscos associados ao uso de plataformas por crianças e adolescentes recebeu contribuições bastante extensas, especialmente advindas do Instituto Alana, especializado na prote-

ção da criança e do adolescente. As contribuições abordam, de forma geral, os efeitos das externalidades produzidas pelo uso de plataformas digitais por esse público. Nesse tema, os participantes da consulta a sugerem um processo brusco de mudança nas formas como crianças e adolescentes se relacionam com o mundo e entre si a partir da expansão das tecnologias da informação e comunicação (TIC), e apontam os desafios para compreender os efeitos dessa mudança de forma integral.

Diversas contribuições reforçam o mandamento de prioridade absoluta de proteção dos direitos de crianças e adolescentes, incluindo a saúde mental e física, citando, para além do arcabouço legal brasileiro, diversas referências, como pesquisas, documentos e padrões internacionais para justificar a precedência do enfrentamento desses desafios.

Para fins de relatoria, foram elencados dois tópicos sobre o tema a partir das contribuições recebidas: i) modelos de negócio das plataformas digitais e ii) saúde mental e física, abordados a seguir.

5.4.1 MODELOS DE NEGÓCIO DAS PLATAFORMAS DIGITAIS

Com relação aos modelos de negócios das plataformas com impacto na fruição dos direitos da infância, tiveram destaque os temas sobre coleta e tratamento de dados, cultura do consumo, exposição a conteúdos e relações nocivas, publicidade *online* e exploração sexual. Conforme destaca o Instituto Alana,

> *Os riscos à privacidade e à proteção de dados pessoais, a que estão expostos todos que navegam pela Internet, são ainda mais sérios para crianças e adolescentes do que qualquer outro grupo social, tendo qualquer tratamento de dados pessoais desses indivíduos um alto risco de impacto aos seus direitos humanos e fundamentais, bem como às suas liberdades e ao seu melhor interesse. Em razão das vulnerabilidades inerentes ao estágio de desenvolvimento atravessado por crianças e adolescentes, o tratamento inadequado de seus dados pessoais pode acarretar-lhes uma série de ofensas a seus direitos fundamentais e prejuízos ao seu desenvolvimento, inclusive de caráter discriminatório. O uso de dados para fins de manipulação comportamental, direcionamento de conteúdos e profiling, por exemplo*

> *– práticas hoje tão comuns no contexto da Internet – pode implicar perdas de oportunidades futuras e estímulos maléficos ao desenvolvimento livre e pleno desses indivíduos. Esses riscos, ainda, são agravados pelo fato de que, por terem seu discernimento em evolução, as crianças e adolescentes são menos capazes de compreender por completo as externalidades negativas a que estão expostos na sociedade da informação e tomar decisões ponderadas sobre o fluxo de seus dados.*

O instituto chama a atenção para "plataformas [que] atualmente oferecem serviço gratuito para acesso a dados dos estudantes. Isso aumentou muito a coleta de dados, por parte das grandes empresas de tecnologia durante o período escolar". Além disso, Alana aponta para a "identificação biométrica [...] feita em escolas", e, de forma mais geral, a "falta de escolha das crianças e dos responsáveis" com relação ao uso das ferramentas disponibilizadas pelas redes de ensino.

Outro tema abordado foi o *sharenting*, termo cunhado pelo neologismo advindo da junção das palavras "*share*" e "*parenting*". "A definição mais popular de *sharenting* está atrelada à prática excessiva de exposição e compartilhamento, no ambiente digital, em especial nas plataformas e redes sociais, de informações privadas sobre crianças por seus próprios familiares. O excesso de exposição de crianças tem gerado debates referentes à ponderação de direitos, nesse caso, entre liberdade de expressão e a privacidade de crianças, mas também sobre a responsabilidade de intermediários da Internet: os repositórios dessas informações. Muitas vezes, o convite a superexposição obriga crianças e adolescentes a manterem atividades diárias, tornando-se uma forma de trabalho infantil (item 4.2.2 do Eixo 2).

O instituto aponta também para os riscos "de um modelo comercial desenhado para incentivar uma cultura de consumo infantojuvenil" A geração de receitas depende de processos que

> *[...] envolvem múltiplos parceiros comerciais, criando uma cadeia de fornecimento de atividades comerciais e o processamento de dados pessoais que podem resultar em violações ou abusos dos direitos das crianças, inclusive através de recursos de design publicitário que antecipam e orientam as ações de uma criança para conteúdos mais*

extremos, notificações automatizadas que podem interromper o sono ou o uso de informações pessoais ou localização de uma criança para direcionar conteúdo potencialmente prejudicial com finalidade comercial.

A hipótese de conteúdos violentos aumentarem a intensidade do engajamento de usuários com a plataformas também foi destacado, o que se relaciona ao funcionamento de algoritmos que priorizam conteúdos dessa natureza para aumentar o tempo de exposição a anúncios. Nesse sentido, o Alana chama atenção para os riscos relacionados à exposição de crianças a conteúdos e encontros inadequados, gerando efeitos graves. O instituto menciona, por exemplo, "a escalada de conteúdos relacionados a armas de fogo em rede social". Pesquisadores e autoridades públicas têm alertado para o dano do impulsionamento de conteúdos nocivos e um processo de "poluição do ambiente informacional" e efeitos, como exposição a "encontros perniciosos ou com a intenção de prejudicar crianças", conteúdos *online* de alta visualização que estimulam: suicídio, automutilação, emagrecimento extremo, abuso de drogas, cenas violentas, conteúdos discriminatórios, relações abusivas, exposição de crianças e adolescentes com deficiência à violência, ciberagressões, exploração e abuso sexual. Segundo o instituto, "comunidades extremistas" têm se aproveitado das oportunidades de atuar em plataformas digitais, o que se relaciona "com a escalada de violência contra as escolas". Também foi destacada a gravidade do abuso e da exploração sexual de crianças e adolescentes, risco que pode ser ampliado pela utilização de plataformas digitais.

Além disso, são apontadas preocupações relacionadas ao emprego massivo de conteúdos publicitários para usuários de plataformas nas faixas etárias em questão. Um dos exemplos mencionados é a publicidade de produtos fumígenos, principalmente os cigarros eletrônicos. O Alana observa o risco de "mascaramento" de publicidade na Internet de conteúdos direcionados a crianças e adolescentes, por meio, por exemplo, de vídeos produzidos por influenciadores digitais mirins, "bem como em peças publicitárias veiculadas por empresas no formato de *trends* para serem reproduzidas por outros usuários".

No plano jurídico, o Alana aponta para os problemas associados à utilização da base legal de "legítimo interesse" para tratamento de dados pessoais de crianças e adolescentes, por

ser, muitas vezes, empregada para fundamentar operações de tratamento potencialmente violadoras dos direitos dos titulares em situação de hipervulnerabilidade:

> *Trata-se, portanto, de base legal essencialmente voltada ao atendimento dos interesses dos controladores de dados, razão pela qual, inclusive, sua positivação veio acompanhada de parâmetros que balizam a sua aplicação e visam resguardar os direitos e expectativas dos titulares. No próprio artigo que consagra o legítimo interesse como base legal para o tratamento de dados (Art. 7º, inciso IX), há a ressalva de que ele não poderá ser aplicado "no caso de prevalecerem direitos e liberdades fundamentais do titular que exijam a proteção dos dados pessoais". [...] O direcionamento de publicidade comportamental a crianças e adolescentes em plataformas digitais, por exemplo, costuma ser fundado no legítimo interesse, retirando dos titulares a possibilidade de não consentirem com essas práticas – que podem causar prejuízos diversos a seu desenvolvimento.*

5.4.2 SAÚDE MENTAL E FÍSICA

A incorporação das aplicações e serviços de plataformas digitais nos processos sociais tem levado a um aumento do uso de mídias por crianças e adolescentes, principalmente o uso de celulares, produzindo níveis de dependência tecnológica[38] preocupantes e aumento excessivo da exposição de crianças e adolescentes, que pouco compreendem os riscos das atividades que desenvolvem. Nesse sentido, a Slowphone chama a atenção para o "*tecnoestresse*", que tem como manifestação a perda de empatia, crescente irritabilidade e agressividade, causando

[38] Outras entidades também mencionaram o tema da dependência tecnológica, como a Telefônica, que aponta para "o elevado poder de mercado dessas empresas que acaba por proporcionar uma alta capacidade de manipulação frente aos usuários, pois, para sustentar a geração de valor e a alta rentabilidade de seus negócios, desenvolvem soluções para manter o engajamento e o maior tempo de tela possível. O maior desafio para a regulação das atividades e dos conteúdos disponibilizados pelas Plataformas Digitais está no fato de que a utilização e o acesso das Plataformas estão conectados às relações sociais e despertam a dependência do uso pelos consumidores".

alteração de comportamento, do relacionamento familiar e social, de transtorno aprendizado e escolar, além de diversas outras doenças".

Algumas contribuições também tratam de preocupações relacionadas a aspectos estéticos e de autoestima como resultado das dinâmicas introduzidas por redes sociais a seus usuários, analisando os efeitos dos modelos de negócio na "autopercepção e pressões sobre os corpos de crianças e adolescentes" e ressaltando que, "no contexto de IA Generativas, a geração de imagens em aplicativos famosos foi atrelada ao 'embranquecimento' e 'emagrecimento' dos corpos nas imagens geradas". O Alana destaca os riscos associados a como crianças e adolescentes interagem em redes sociais, ressaltando a dificuldade desse segmento em compreender os efeitos de sua "esfera de ação" na construção de relações e produção de conteúdos, o que tem gerado reações inesperadas, como linchamentos virtuais ou mesmo reais e outros efeitos "danosos para sua integridade física e psicológica", colocando em risco o próprio direito à vida.

Como potenciais medidas de mitigação o CEIIAS, por exemplo, propõe que plataformas digitais paguem por "reparação" a famílias afetadas e por "tratamento de diagnóstico pediátrico e psicoterapia" a usuários diagnosticados com transtornos, até completarem 18 anos. A entidade considera que o único caminho possível é buscar a proteção dos direitos de crianças e adolescentes "*by design*". A afirmação é apoiada por outras instituições, como o Instituto Alana, que propõe a noção de "direitos das crianças por *desing*".

Por fim, o Alana ainda resgata a recomendação da Associação Americana de Pediatria (American Academy of Pediatrics – AAP), defendendo que "crianças de até 2 anos não tenham contato nenhum com telas, e que o tempo de tela para crianças entre 2 e 5 anos se limite a 1 hora por dia". Também lembra que "a OMS recomenda que crianças com menos de 1 ano não sejam expostas a telas, e que tempo de tela se limite a 1 hora diária para crianças de até 4 anos". Nesse mesmo sentido, a Slowphone destaca que "associações de pediatria em todo o mundo vem recomendando que somente após os 13 anos crianças devam ter acesso a estes aparelhos (celulares)".

5.4.3 MEDIDAS DE MITIGAÇÃO

As medidas de mitigação propostas para os riscos derivados dos modelos de negócio das plataformas foram relacionadas ao estabelecimento de parâmetros práticos e razoáveis para que o interesse superior da criança seja garantido. Para a coordenação desses esforços, o CEIIAS, por exemplo, sugere a criação de "uma coalizão tripartite" entre as empresas, o governo (Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL, ANPD, Secretaria de Comunicação Social – SECOM, Ministério da Saúde – MS, MDH) e representantes da sociedade civil, como a Sociedade Brasileira de Pediatria (SBP) e o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), além do CGI.br.

O princípio da "aplicação estrita da lógica da minimização de dados para disponibilização de serviços em plataformas digitais para crianças e adolescentes" foi destacado. Para o Instituto Alana, a minimização de dados considera que tanto a abrangência dos dados tratados como o tipo de tratamento dispensado devem se limitar ao mínimo necessário para o atingimento de determinada finalidade. Segundo o instituto,

> *[...] a LGPD traz em si dispositivo segundo o qual os controladores não deverão condicionar a participação de crianças em jogos, aplicações de internet ou outras atividades ao fornecimento de informações pessoais além das estritamente necessárias à atividade em questão. Trata-se de reafirmação ao princípio da necessidade e limitação da possibilidade de que empresas restrinjam o acesso de crianças a seus serviços em razão do não consentimento do uso de seus dados.*

O instituto também aponta a importância da extinção da publicidade comportamental, do *neuromarketing*, da publicidade imersiva e da publicidade em ambientes de realidade virtual e aumentada, quando acessadas por crianças e adolescentes.

Por fim, vale destacar algumas sugestões do Alana relacionadas a deveres das plataformas digitais de criar espaços para "ouvir e envolver os usuários, incluindo aqueles que sofreram assédio ou abuso, seus representantes e usuários de diversas comunidades, para informar as políticas e processos da plataforma," e de cooperar entre si e com autoridades públicas em "contextos de crise (ex: ameaça às escolas) para garantir: i) remoção de conteúdos que incitam violência contra crianças e

adolescentes ii) criação de banco de dados e compartilhamento de *hashes* de conteúdos identificados para auxiliar na remoção de conteúdos danosos".

As associações que representam as plataformas também elencaram iniciativas e medidas tomadas por elas para mitigar os riscos relacionados ao uso de seus produtos por crianças e adolescentes, como é o caso da ALAI e da Câmara.e-net:

> *Especialmente em relação a crianças e adolescentes, tem-se investido no desenvolvimento de soluções e mecanismos para incrementar a segurança desses usuários, incluindo novas configurações e recursos especiais para esses usuários, como mecanismos de controle parental; restrições de mensagens entre adultos e adolescentes; avisos de segurança nas mensagens diretas; definição, por padrão, de contas de adolescentes e crianças como privadas; além de ferramentas que limitam mensagens e comentários relacionados a bullying e assédio. Todavia, essas medidas só serão eficientes se acompanhadas de um trabalho das autoridades e plataformas próximo aos pais e responsáveis de crianças e adolescentes, para que entendam como apoiar e controlar os acessos de seus filhos nas redes.*

5.5 RISCOS ASSOCIADOS AOS EFEITOS DA FALTA DE TRANSPARÊNCIA DAS ATIVIDADES DAS PLATAFORMAS DIGITAIS

A transparência foi um dos temas mais relevantes elencados nas contribuições à consulta. Além de ter sido amplamente debatida pela perspectiva dos riscos associados às atividades das plataformas digitais, ela foi apontada como um princípio geral para a regulação das plataformas no Eixo 3 desta consulta. Diferentes setores e atores debruçaram-se sobre os desafios da transparência (ou da falta dela), a partir de perspectivas distintas. As principais divergências ocorrem entre aqueles defensores da necessidade de um aumento das obrigações de transparência de plataformas digitais, especialmente de redes sociais digitais, dado o claro interesse público de suas atividades de coleta e tratamento de dados, e aqueles mais restritivos sobre obrigações de transparência devido, principalmente, à proteção de segredos comerciais e informações sensíveis relacionadas

aos modelos de negócio das grandes plataformas. A discussão tem como pano de fundo os embates entre concepções sobre natureza de dados como produto de relações sociais e, portanto, objeto de interesse social, abordagem presente em alguns dos posicionamentos a seguir; por outro lado, participantes que evocam direitos relacionados à propriedade imaterial e os efeitos econômicos nocivos da ausência de proteção a esses ativos,

A existência atualmente de arcabouço legislativo que trata de obrigações de transparência e do conjunto de medidas adotadas por plataformas para ampliar o conhecimento de suas práticas de tratamento de dados e moderação de conteúdos agrega-se ao debate sobre segredo comercial na construção de defesa consistente da restrição de eventuais avanços em obrigações de transparência, como relata a contribuição do IAB Brasil, entidade que congrega empresas de publicidade digital.

> *Regulação adicional sobre o tema [transparência] apenas causaria insegurança jurídica e seria contrária à lógica da própria norma, que se propõe servir como [modelo] de aplicação geral, e não setorial, a toda e qualquer atividade econômica, online ou offline. Eventual regulamentação a respeito de práticas de priorização, direcionamento, recomendação e impulsionamento de conteúdos deve ter em conta que esses critérios representam segredo de negócio e sua revelação fora de contextos muito específicos pode ter efeitos contrários ao desejado, possibilitando que maus atores sejam capazes de burlar as regras criadas por cada plataforma. De forma mais detalhada, tem-se que a obrigação de prestação de informação clara, pública e objetiva sobre as principais características do serviço oferecido já está prevista no MCI (Art. 7, VI e XI) e no CDC (Arts. 6, III e 46). Além disso, a prestação de serviços pelos provedores e sistemas de recomendação pressupõe em maior ou menor nível o tratamento de dados pessoais, o que já é extensivamente regulado pela LGPD – inclusive para determinar a obrigatoriedade de divulgação de informações claras e completas sobre o tratamento de dados pessoais (Art. 6, VI) e para prever que o controlador deverá fornecer, sempre que solicitadas, informações claras e adequadas a respeito dos critérios e dos procedimentos utilizados para a decisão automatizada, observados os segredos comercial e industrial (Art. 20, §1).*

Tal posição é corroborada por outras entidades do setor empresarial, como a ALAI e a Câmara.e-net. A Associação das Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) e de Tecnologias Digitais (Brasscom) considera que eventual regulamentação a respeito de práticas de priorização, direcionamento, recomendação e impulsionamento de conteúdos "deve ter em conta que esses critérios representam segredo de negócio e sua revelação fora de contextos muito específicos pode ter efeitos contrários ao desejado", e destaca as práticas colocadas em curso pelas plataformas digitais, apontando para o fato de a transparência ser também uma preocupação desse conjunto de atores:

> *Plataformas digitais já estabelecem rígidas regras de transparência a respeito de remoção de conteúdos e divulgam relatórios de transparência que detalham a origem das solicitações e seu desfecho, os quais podem ser acompanhados pela sociedade civil. Diversas pesquisas acadêmicas inclusive têm como ponto de partida essas informações divulgadas pelas plataformas.*

A defesa do segredo de negócio como base para a oposição ao aumento de obrigações de transparência revela o papel central desempenhado pela coleta e pelo tratamento de dados na extração excedente sobre a informação e como muitas indústrias intensivas em tratamento de dados dependem fortemente de novas formas de estabelecer propriedade sobre esses ativos imateriais, tornando-se evidente devido ao conjunto de contribuições alinhadas a esse posicionamento. A Brasscom, por exemplo, ressalta que

> *[...] o ordenamento jurídico brasileiro confere proteção de segredo comercial e industrial àquelas informações que têm valor comercial. A exemplo de muitos países da OCDE, o Brasil é signatário do Acordo TRIPS (Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights), internalizado no ordenamento pátrio, com estatura supralegal, pelo Decreto Legislativo 30/1994 e Decreto Presidencial 1.355/1995.*

Cabe salientar a importância do TRIPS para que o segredo comercial encontrasse proteção internacional efetiva por meio de normas que visam reprimir a concorrência desleal. A Brasscom ainda chama a atenção para a relação entre o

incentivo à inovação e a proteção do segredo sobre o tratamento de dados e algoritmos:

> *Em conjunto, as plataformas digitais são serviços que se destacam pela inovação. [...] No centro dessa inovação, estão bases de dados e algoritmos, parcial ou totalmente de propriedade das plataformas, que permitem a organização de conteúdo de diferentes formas, de acordo com as preferências de seus usuários. Portanto, é importante que não haja exigência para que essas companhias divulguem os dados ou código-fonte de nenhuma maneira que possam interferir na competição, inibir a inovação ou abrir as portas para maus-atores.*

Por outro lado, a consulta trouxe contribuições que destacam a importância da ampliação de obrigações de transparência. O IDEC, por exemplo, em visão divergente da apresentada por atores do setor privado, defende que não se trata de

> *[...] segredo de negócio, mas sim de interesse público dos usuários e de toda sociedade. Transparência é um direito básico em muitas esferas – desde a proteção de dados até a defesa do consumidor. Uma regulação deve aprofundar essas obrigações. Conforme disposição do Código de Defesa do Consumidor, a publicidade deve ser veiculada de forma que o consumidor a identifique imediatamente (Art. 36). No contexto das plataformas digitais, para que esse direito seja efetivado é necessário ir além. Considerando também o fundamento de respeito aos direitos humanos, o desenvolvimento da personalidade e o exercício da cidadania em meios digitais (Art. 2º, II do MCI), é fundamental que as plataformas deem transparência em relação aos valores destinados à publicidade e a identificação do usuário responsável pelo impulsionamento ou/o anunciante.*

A CDR considera que as obrigações de transparência podem "equilibrar a imposição de novas responsabilidades às plataformas digitais com a garantia da proteção de direitos humanos", ao passo que o Instituto Vero propõe que "uma regulação de plataformas deve ter como espinha dorsal as obrigações de transparência sobre as plataformas".

Em relação a esses potenciais **mecanismos e critérios para transparência algorítmica**, o CTS/FGV propõe que a transparência algorítmica apresente dois desafios centrais. O primeiro analisa que "quanto mais complexo se torna o *software* utilizado, mais difícil se torna explicar seu funcionamento de maneira inteligível, o que dificulta a prestação de contas pelas plataformas". O centro de pesquisas reconhece que "detalhes técnicos sobre o funcionamento de algoritmos podem ser considerados segredos de negócio, já que esses algoritmos são parte essencial dos serviços oferecidos pelas plataformas em um mercado de intensa concorrência", mas que o adequado monitoramento por usuários e autoridades reguladoras torna urgente que haja uma forma de garantir a adequada prestação de contas, inclusive para a "verificação de que as informações oferecidas pelas plataformas são válidas e verídicas". Como possível solução, o CTS/FGV propõe a "condução de auditorias para verificação das informações, por autoridades tecnicamente preparadas e legítimas, de forma sigilosa". Com isso, aspectos técnicos com valor comercial seriam protegidos e "explicações divulgadas podem ser validadas".

5.5.1 MEDIDAS DE MITIGAÇÃO

As medidas de mitigação postadas na consulta exploram algumas possibilidades de aumento de obrigações de transparência para regras, critérios e procedimentos de moderação de conteúdos. Nesse sentido, o IDEC defende que o "monitoramento de práticas de remoção, priorização, direcionamento, recomendação e impulsionamento de conteúdos, inclusive publicitários" devem ser objeto de obrigações de transparência. Adicionalmente, a CDR propõe que se exija a "notificação do usuário quando da moderação de conteúdo", enquanto o Diracom menciona a transparência "sobre as denúncias recebidas por usuários, sobre as medidas de moderação aplicadas e sobre o funcionamento dos sistemas de recurso".

Nesse sentido, o CEPI/FGV destaca que "os sistemas de moderação de conteúdo dependem muito da supervisão de terceiros" para a identificação de postagens fora dos padrões estabelecidos em termos de uso e de ilícitos, principalmente para estabelecer mudanças quando se identificam padrões nocivos e efeitos negativos no impulsionamento de conteúdos.

A compreensão de que a moderação automatizada de conteúdo não é, isoladamente, adequada para proteger os Direitos Humanos é amplamente difundida: o monitoramento é tratado em diversas contribuições não somente como um pilar para a garantia do interesse público sobre os espaços de debate em plataformas digitais, mas também como medida de aprimoramento das atividades das próprias plataformas digitais, do Estado e da sociedade civil.

Para o CEPI/FGV, "uma compreensão precisa de como a moderação funciona é necessária para que possa haver *feedback* construtivo ou responsabilização, algo que só pode ser alcançado com algum grau de transparência". Adicionalmente, critica os relatórios de transparência, apontando que

> *[...] as informações reveladas muitas vezes não permitem inferir conclusões relevantes sobre a atividade. Isso ocorre, em alguns casos, porque* ***cada plataforma tende a adotar sua própria metodologia e terminologia de organização dos dados, dificultando a comparação e impedindo uma visão completa do fenômeno da proliferação e da moderação de conteúdo problemático****. A forma de apresentação e classificação da informação divulgada nos relatórios costuma divergir bastante entre as plataformas, o que torna difícil comparar a atividade das empresas [dificultando] a análise das informações e uma visão ampla sobre a proliferação de conteúdo que incita o [conteúdos nocivos]. (grifo nosso)*

Em relação ao tema do **compartilhamento de dados de plataformas digitais para pesquisa acadêmica**, um conjunto de entidades sugere que se crie tais mecanismos como faz o Instituto Alana ao propor a "criação de 'camadas de acesso' para compartilhamento de dados com pesquisadores, que leve em conta uma noção de risco sobre as informações disponibilizadas". Edson Vicari aponta para a importância da criação de mecanismos de acesso aos dados que "permitam aos pesquisadores acessar de forma segura e eficaz [...] através da criação de interfaces de programação de aplicativos (API)" para fortalecer o vínculo de universidades e seu corpo docente, pesquisadores e grupos de pesquisa com plataformas digitais.

Na mesma direção, o Núcleo de Tecnologia do Movimento de Trabalhadores Sem Teto (MTST) ressalta o papel dos dados das plataformas digitais para a pesquisa, apontando ser "benéfico e de interesse da sociedade brasileira que esses dados estejam disponíveis gratuitamente para fins de pesquisa científica e desenvolvimento de políticas públicas". A entidade destaca categorias de dados de interesse público e de pesquisa como "os referentes à circulação de conteúdo em aplicativos de mensageria privada; os conteúdos públicos de redes sociais; os referentes à situação do trânsito de automóveis; os de anúncios em *marketplaces*; os referentes à atividade e remuneração de motoristas de aplicativos, entregadores e prestadores de serviço; as transações financeiras". A entidade analisa, ainda, o papel da "disponibilização aberta e gratuita a todos e todas tanto das publicações científicas quanto dos dados utilizados e produzidos, das metodologias aplicadas e das análises realizadas" nos padrões de ciência aberta voltados à redução das assimetrias de poder geradas pela concentração de dados e pelo tratamento de dados.

Diversos participantes chamam a atenção para áreas específicas em que as obrigações de transparência podem ser mais rigorosas, a fim de considerar públicos específicos para o compartilhamento de dados, como aqueles "relacionados à proliferação de desinformação para a identificação de padrões de viralização", conforme propõe o CEPI/FGV. Outras contribuições ressaltam dados sobre atividades claramente ilícitas que podem contribuir com a "identificação e localização das vítimas [de abuso e exploração sexual] para que cesse a situação de violência e para que se possa iniciar um processo de acolhimento", como sugere o Instituto Alana, mencionando conteúdos dirigidos a crianças e adolescentes que devem ser "submetidos a mecanismos mais rigorosos de transparência".

Quanto às eventuais **obrigações relacionadas à transparência sobre a monetização de conteúdos e a publicidade direcionada,** as contribuições indicam alto grau de consenso sobre a importância de se garantir maior transparência sobre conteúdos monetizados e publicitários, pois contribuiria com o combate à infodemias e a efetiva responsabilização dos "agentes políticos que se beneficiam da desinformação no engajamento permanente de eleitores, ataque adversarial e coordenado à reputação de seus opositores", inclusive com campanhas antecipadas e abuso do poder econômico, como afirma a Fundação Seade.

Por fim, embora sem divergir da necessidade de mecanismos de transparência eficazes, diversas entidades apresentaram preocupação com os riscos de obrigações de transparência e monitoramento tornarem-se medidas de vigilância, ameaçando direitos fundamentais. Especificamente sobre a relação com criptografia, o IRIS alerta que a transparência e o compartilhamento de dados com autoridades não devem "ensejar medidas que afrontem e fragilizam a criptografia ambiente digital, especialmente em serviços de mensageria".

5.6 CONCLUSÃO DOS RISCOS RELACIONADOS À DEMOCRACIA E DIREITOS HUMANOS

A abrangência temática do grupo de riscos associados à Democracia e aos Direitos Humanos reflete-se no número de contribuições recebidas e na profundidade com a qual os diversos temas elencados na consulta foram tratados. Inicialmente, cabe destacar o reconhecimento da dualidade inerente ao avanço da Internet: se, por um lado, democratizou o acesso à informação e permitiu a grupos, outrora silenciados, espaço de manifestação, por outro, gerou externalidades não previstas, reconhecidas unanimemente nas contribuições relacionadas à deterioração das relações sociais e do espaço público de debates. Os prejuízos à liberdade de expressão, ao acesso a informações de qualidade, à diversidade cultural e à Democracia foram relatados na grande maioria das contribuições enviadas, ilustrados em diversos desafios, como desinformação, avanço do extremismo, discurso de ódio e, principalmente, incitação à violência. Com isso, apontam principalmente o terceiro setor e comunidade científica e tecnológica, grupos minoritários percebem-se atualmente em situação grave. Mais importante: tais problemas são diretamente associados às atividades das plataformas digitais, principalmente aquelas a quem se convencionou chamar redes sociais digitais.

Com relação aos desafios impostos por infodemias, três elementos são apontados pelo terceiro setor e comunidade científica e tecnológica como pilares desses modelos que contribuem para a deterioração do ambiente informacional: i) a coleta e tratamento massivo de dados, ii) o perfilamento e a microssegmentação que utilizam e iii) os sistemas algorítmicos programados

para aumentar o tempo de engajamento e dar visibilidade aos usuários das plataformas digitais para monetizar conteúdos postados, fundamentalmente por meio da veiculação de publicidade.

O setor privado enviou menos contribuições acerca dos riscos de infodemia, apresentando apenas um questionamento acerca do uso do termo, por considerar impreciso.

Outros dois elementos são mencionados com menos destaques. O primeiro relaciona-se aos desafios da inclusão digital e tratam de estratégias baseadas na venda de acesso à Internet para rede móvel associados a planos com franquias que utilizam a prática do *zero-rating*. Já o segundo elemento refere-se aos riscos relacionados à apropriação das tecnologias e ao letramento digital, ao passo que os demais foram inseridos como desafios relacionados a ausência de regulação da mídia.

Os riscos relacionados à sustentabilidade do jornalismo de qualidade revelam consenso sobre o fato de que o combate a infodemias passa pelo fortalecimento do jornalismo, importante mecanismo de garantia do acesso à informação de cidadãos. O debate, para o terceiro setor e comunidade científica e tecnológica, concentrou-se fundamentalmente na acentuada transferência das receitas publicitárias às plataformas digitais e no poder dessas empresas sobre os conteúdos que circulam na Internet. Algumas contribuições mencionam que a concentração de publicidade gera efeitos ainda mais severos para meios alternativos e comunitários de comunicação e o tema deve ser objeto de políticas com vistas à democratização das verbas e à diversificação de formas de circulação de conteúdos.

Não há consenso, no entanto, acerca do papel das atividades das plataformas nos problemas enfrentados no jornalismo e das medidas de mitigação para os riscos apresentados. Por um lado, para as entidades representantes das plataformas digitais, a "crise do jornalismo" não é fenômeno atual; além disso, as plataformas ofereceriam oportunidades para o aumento da pluralidade do jornalismo. Segundo essas contribuições, os veículos jornalísticos decidem livremente compartilhar *links* com seus conteúdos porque se beneficiam do tráfego das plataformas, por isso não podem ensejar remuneração. Por outro lado, entidades representantes de empresas da mídia tradicional defendem haver uma assimetria de poder dada a capacidade das plataformas digitais de arrebanhar audiência, tornando as empresas

de jornalismo reféns dos termos por elas próprias estabelecidos. Ao mesmo tempo que controlam a busca por *sites*, são estimuladas a criar formas de manter seus usuários em seus serviços e aplicações, gerando receitas publicitárias cada vez maiores e diminuindo as visitas diretas aos sítios de empresas jornalísticas.

Com relação ao tema Democracia e processos eleitorais, há um amplo acordo em torno da relevância assumida pelas plataformas digitais na construção do debate público. A influência das redes sociais digitais teria conquistado tal relevância na esfera pública de debates, apontada pela Rede Narrativas como risco de dominação do discurso público. O IP.rec mencionou ainda casos de eleições que são objeto de estudo para se compreender o papel das plataformas digitais na definição de candidatos ou projetos políticos vitoriosos.

Diversas contribuições mencionaram que as plataformas digitais são canais de disseminação de desinformação eleitoral e continuam gozando de ferramentas para monetizar seu conteúdo, impulsioná-lo ou, ainda, tê-lo entregado por priorização e recomendação algorítmica em redes sociais. Nesse contexto, parte substantiva dos participantes buscaram caracterizar um sistema que privilegia grupos dispostos a atacar princípios e direitos fundamentais e perpetrar ilegalidades, aproveitando-se dos modelos de negócio de plataformas digitais, o que, claramente, tem conseguido avançar com suas pautas políticas.

Com relação a transparência, as principais divergências ocorrem entre os que defendem a necessidade de um aumento das obrigações para plataformas digitais, especialmente de redes sociais digitais, dado o claro interesse público em suas atividades de coleta e tratamento de dados, e aqueles mais restritivos sobre tais obrigações devido, principalmente, à proteção de segredos comerciais e informações sensíveis relacionadas aos modelos de negócio das grandes plataformas.

Por um lado, entidades do setor empresarial consideram suficientes o atual arcabouço legislativo tratando de obrigações de transparência e do conjunto de medidas adotadas por plataformas para ampliar o conhecimento de suas práticas, invocando o segredo comercial para que novas obrigações de transparência não sejam criadas, alegando, inclusive, que causariam insegurança jurídica. Por outro, entidades do terceiro setor afirmam não se tratar de segredo de negócio, mas sim de interesse público

dos usuários e de toda sociedade, sendo a transparência um direito básico em muitas esferas – desde a proteção de dados até a defesa do consumidor. Um dos temas destacados pelas contribuições é a necessidade de novas obrigações de transparência para regras, critérios e procedimentos de moderação de conteúdos, e de notificações do usuário quando da moderação de conteúdo. Segundo as contribuições, a transparência deve ser ainda maior durante os processos eleitorais, contando com regras específicas durante esses períodos, a fim de evitar distorções aos sistemas democráticos.

Os riscos relacionados à proteção de dados foram, em sua maioria, tratados de forma dispersa ao longo da consulta. Destacam-se, no entanto, sugestões do terceiro setor como restrições à perfilização baseada em dados e à preocupação trazida pela ANPD sobre a preservação de suas competências, sendo, portanto, necessária uma adequada compatibilização de eventuais normas de regulação de plataformas com as previstas na LGPD.

Com relação a crianças e adolescentes, diversas contribuições – em especial, a extensa contribuição do Instituto Alana – tratam da condição de vulnerabilidade desse grupo diante de estratégias e modelos de negócio das plataformas digitais, reforçando o mandamento de prioridade absoluta de proteção dos direitos das crianças e adolescentes, incluindo a saúde mental e física, que inclui questões como a dependência tecnológica, o "*tecnoestresse*", o qual tem, como manifestação, perda de empatia, crescente irritabilidade e agressividade, deterioração de relacionamentos familiares e sociais, transtornos de aprendizagem, entre outros.

As medidas de mitigação foram sumarizadas em grandes temas que indicam algumas das principais abordagens presentes na consulta. O primeiro tema, organizado em quatro grupos, trata da responsabilidade das plataformas digitais sobre conteúdos postados por terceiros. As posições dos participantes lançam mão de uma ampla diversidade de abordagens, as quais podem ocorrer simultaneamente: o regime geral de responsabilidade das plataformas previsto no MCI (BRASIL, 2014), por exemplo, pode ser mantido mesmo se o país adotar a responsabilidade objetiva por conteúdos impulsionados/pagos.

O primeiro grupo defende a manutenção dos termos atuais do MCI (BRASIL, 2014), argumentando serem plenamente adequados para atender às demandas relacionadas à moderação

de conteúdos, como afirma a contribuição da ISOC Brasil, do terceiro setor. As entidades que representam plataformas digitais manifestaram integralmente apoio a essa abordagem, como ALAI, ITI e Câmara.e-net.

O segundo grupo defende que há responsabilidade das plataformas digitais por conteúdos de terceiros impulsionados e monetizados. Esse grupo, que conta com o apoio de entidades do terceiro setor e do setor acadêmico, como o IDEC e o CTS/FGV, considera que as plataformas devem ser regidas pela responsabilidade objetiva e/ou solidária. As associações de empresas de mídia também endossam esse posicionamento, por sugerirem a necessidade de criar um regime geral para plataformas digitais que altere o MCI (BRASIL, 2014).

O terceiro propõe a criação de um regime de responsabilidade especial para plataformas digitais que as obrigue a moderar categorias de conteúdos específicas como crime contra o Estado de Direito. A Abranet defende que se atualize os bens jurídicos que deverão ser tutelados de forma mais enfática, por exemplo ampliando o rol de exceções do MCI (BRASIL, 2014). A ABERT e as associações de mídia tradicional também propõem a existência de um regime especial que trate categorias de conteúdos, indicando que, no setor empresarial, há disputas evidentes sobre o tema da responsabilidade de intermediários.

O quarto grupo defende estabelecer obrigações de avaliação e mitigação dos riscos sistêmicos relacionados à moderação de conteúdos das plataformas digitais para a proteção dos direitos dos usuários e das usuárias e redução dos demais efeitos nocivos relacionados a essas atividades não se limitando a conteúdos específicos. Nesse grupo, há organizações do terceiro setor, como a CDR e o IP.rec, que menciona experiências europeias baseadas no princípio do dever de cuidado.

Por fim, há um importante dissenso quanto ao uso do mecanismo de notificação e exclusão (*notice and take down*) sugerido pelas entidades que representam empresas da mídia tradicional e apoiam o princípio de dever de cuidado. Nesse sentido, em sintonia com as propostas desse quarto grupo, o CEPI/FGV sugere uma alternativa ao modelo baseada na adoção de mecanismos de notificação e ação (*notice and action*), segundo o qual a plataforma tem o dever de agir quando notificada, em atenção ao dever de cuidado.

Ainda em relação às medidas de mitigação, foram propostas iniciativas para democratizar a produção de conteúdos, inclusive de conteúdos jornalísticos. Nesse sentido, entidades do terceiro setor e do setor acadêmico defendem que seja estabelecido um modelo de partilha dos recursos auferidos pelas plataformas como resultado de monetização e veiculação de publicidade de conteúdos, até mesmo jornalísticos, a partir da taxação desses agentes e da constituição de um fundo de gestão desses recursos.

Um conjunto de contribuições do terceiro setor e do setor acadêmico defende o fortalecimento, por meio de obrigações legais, das parcerias entre plataformas digitais e pesquisadores para o compartilhamento de dados no debate sobre obrigações de transparência mais rigorosas. Além disso, entidades do terceiro setor propõem a disponibilização de dados, gratuitamente, para fins de pesquisa científica e desenvolvimento de políticas públicas, dado o evidente interesse público das atividades das plataformas digitais, especialmente aquelas que lidam com o fluxo de conteúdo em redes sociais digitais.

Por fim, medidas de restrição à coleta e ao tratamento de dados pessoais foram destacadas, principalmente no que tange a dados, sejam eles pessoais ou não, de crianças e adolescentes e dados relacionados à saúde. Nesse sentido, o Instituto Alana destaca o princípio da prioridade absoluta de proteção dos direitos das crianças e adolescentes, incluindo a saúde mental e física, mencionando uma série de proibições quanto à coleta e ao uso desses dados. Ademais, a importância da aplicação estrita da lógica da minimização de dados para disponibilização de serviços em plataformas digitais foi apontada como medida de mitigação, especialmente para crianças e adolescentes.

EIXO 3 – COMO REGULAR

1 INTRODUÇÃO

Apesar da urgência de regular os atores conhecidos como plataformas digitais configurar-se como um consenso global, a capacidade de as instituições e atores sociais atuarem de forma conjunta e coordenada nessa missão é complexa. Nas últimas duas décadas, surgiram autoridades de proteção de dados em diferentes países do mundo, de "super agências reguladoras" como a Digital Markets Unit (DMU), no Reino Unido, a conselhos privados de supervisão, como o Facebook Oversight Board, entre outros. Nesse sentido, os possíveis arranjos institucionais para a regulação de plataformas no Brasil é um dos principais temas em debate.

O presente capítulo apresenta uma síntese quantitativa e qualitativa das contribuições recebidas no Eixo 3, justamente sobre "como regular" as plataformas digitais. Ao todo, foram recebidas 135 contribuições para as cinco perguntas que compõem o Eixo 3, o que representa 8% do total de contribuições recebidas em toda a consulta pública.

De forma geral, o Eixo 3 apresentou um conjunto diversificado de possibilidades de desenho institucional para a regulação nacional de plataformas digitais. Conforme descrição na introdução metodológica ao relatório, as contribuições foram classificadas utilizando o plano analítico desenvolvido por Mendes e Miskulin (2017), de forma a gerar algumas análises quantitativas possíveis que observam, além da distribuição das contribuições, os níveis de concordância e discordância de cada uma delas, acrescidas de análises qualitativas das diferentes propostas e abordagens.

Tendo como base esse plano analítico, as contribuições foram divididas em seis subtemas:

1. Princípios e diretrizes para a definição de um modelo de governança da regulação de plataformas;
2. Natureza jurídica, características e o processo decisório das instituições envolvidas;
3. Novas entidades e suas atribuições;

4. Atribuições do CGI.br;
5. Medidas de sancionamento e reparação de danos propostas; e
6. Abordagens regulatórias.

Destaca-se, por fim, que a relatoria do Eixo 3 permitiu, em determinados tópicos e de forma mais acentuada do que nos demais eixos na consulta, alguns exercícios de agrupamentos das contribuições por setor, em função da visão comum por eles apresentada, embora, mesmo nesses casos, sejam frequentes nuances de abordagem internas aos setores.

2 PRINCÍPIOS E DIRETRIZES PARA A DEFINIÇÃO DE UM MODELO DE GOVERNANÇA DA REGULAÇÃO DE PLATAFORMAS

O conjunto de princípios definido neste tópico buscou identificar e agrupar aqueles apresentados por um grupo de atores, a fim de formar um panorama geral dos que foram mencionados pelos participantes da consulta, a saber: i) Multissetorialismo; ii) Independência; iii) Transparência; iv) cooperação Internacional; v) Proporcionalidade e adequação; vi) Inovação; vii) Especialidade e viii) Legalidade.

2.1 MULTISSETORIALISMO

O termo relacionado a um valor para a governança da regulação de plataformas digitais mais mencionado nas contribuições foi o **multissetorialismo**. Ao todo, 32 contribuições fizeram menções específicas sobre a importância do multissetorialismo, o que equivale a cerca de um quarto das contribuições ao Eixo 3 (24%).

As menções destacam a importância de estimular a participação de diferentes setores, atores e o consequente tratamento de uma diversidade temática nos processos decisórios. Termos como **multidisciplinariedade** e **transdisciplinaridade** também fazem parte dos valores associados a esse princípio. Em algumas contribuições, o multissetorialismo é valorado pela narrativa de sucesso das atividades e projetos implementados pelo CGI.br/NIC.br.

As contribuições destacam termos como **paridade** ou **representatividade paritária**, referindo-se à capacidade de grupos sociais em se fazerem representados. Ainda há menções que destacam o termo **governança participativa** ou **governança democrática e colaborativa**, fazendo referência a capacidade de aprimorar o diálogo entre **governo, indústria e sociedade**.

Em geral, as contribuições relacionam o multissetorialismo ao processo de tomada de decisão de uma instituição, tendo como foco a defesa do princípio da **participação** dos diferentes setores em um ambiente multissetorial de regulação; no entanto, não adentram nos aspectos mais práticos de processos decisórios. De toda forma, embora haja consenso sobre o multissetorialismo como valor, suas formas de implementação divergem entre os participantes da consulta, como detalhado nos itens seguintes.

2.2 INDEPENDÊNCIA

A **independência** também é amplamente mencionada como valor fundamental para a regulação, especialmente relacionada às propostas de criação de novos órgãos e instituições. O princípio é praticamente unânime entre os que responderam às questões sobre o tema, mencionado por um conjunto expressivo de contribuições (25) e pela integralidade daquelas que sugerem a criação de órgãos. Essa independência é vinculada a conceitos como **autonomia**, **autonomia técnica e administrativa** e **independência funcional**.

A preocupação com a ausência de independência ou autonomia é fundamentada a partir de duas principais perspectivas. A primeira refere-se à falta de representatividade e à ausência de discussões transparentes que deem forma a processos de tomada de decisão democráticos e sejam capazes de garantir a supremacia do interesse público. Nessa vertente, a independência é apresentada como uma barreira contra pressões advindas tanto dos setores econômicos regulados quanto do governo em exercício.

A segunda perspectiva está associada ao termo **captura** e fundamenta-se sobre um referencial historiográfico que expõe a experiência de agências reguladoras as quais teriam sucumbido à influência de interesses de grupos econômicos regulados em seus processos de tomada de decisão.

2.3 TRANSPARÊNCIA

Um dos princípios mais destacados nas contribuições foi o da **transparência**. Com 17 menções, o termo aparece em 12,6% das contribuições do Eixo 03; no entanto, é utilizado com nuances e acepções distintas.

Parte importante das contribuições faz menção à transparência a partir de três perspectivas descritas na literatura sobre o tema (GOMES; AMORIM; ALMADA, 2018): i) o fortalecimento da vontade e da opinião de cidadãos com informação e conhecimento disponíveis; ii) a capacidade social de responsabilização pela ação ou inação de autoridades e iii) a possibilidade de se produzir juízo ético público sobre a ação ou a inação de autoridades. Em diferentes gradações e contextos, as menções à transparência apontam para os efeitos nocivos da falta de informações ao controle social, articulando o princípio da transparência com a participação social e prestação de contas ativa (*accountability)*.

Um dos temas mais mencionados é o da transparência das empresas em relação ao uso de algoritmos. A Associação Brasileira de Internet (ABRANET), por exemplo, menciona que a "Comissão Europeia estabeleceu uma unidade específica para transparência algorítmica, o European Centre for Algorithmic Transparency" como medida de aumento das capacidades sociais frente ao poder das plataformas digitais.

Contribuições como a da Sociedade da Internet no Brasil (ISOC Brasil) salientam a preocupação sobre a transparência em medidas de fiscalização e sancionamento, defendendo, por exemplo, "medidas de maior transparência e publicização quando o bloqueio de plataformas digitais for determinado". José Antônio Galhardo, do setor governamental, também aponta para relevância do tema ao propor que "a obrigação de transparência deve ser garantida perante os órgãos de fiscalização e o Judiciário".

A **falta de transparência** é objeto de crítica bastante presente nas contribuições, que mobilizam grupos de risco e medidas de mitigação, como visto na Parte II deste relatório Diversas contribuições, em especial no terceiro setor e na comunidade científica e tecnológica, mencionam externalidades negativas da "opacidade dos modelos de negócio das plataformas" na capacidade de atuação política de outros atores sociais, por exemplo os trabalhadores de plataformas e o governo, em sua função de estabelecer tributos para essas empresas, atribuindo papel

central à transparência na construção de um modelo regulatório capaz de endereçar os desafios gerados pelo processo de plataformização da sociedade.

Um conjunto de contribuições, com maior ênfase no setor privado, alerta para os cuidados de se estabelecer um número amplo e rigoroso de obrigações, como é o caso da Associação das Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação e de Tecnologias Digitais (BRASSCOM), que atenta para a necessidade de se alcançar "o equilíbrio delicado entre garantir transparência sobre o uso das plataformas e impor obrigações ou restrições excessivas e desproporcionais". A Associação Latino-Americana da Internet (ALAI), por sua vez, enfatiza e descreve mecanismos de transparência que as empresas do setor já fazem para promover a transparência.

Por fim, há menções que observam a existência de legislações com obrigações de transparência previamente estabelecidas. O caso mais evidente é o da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) (BRASIL, 2018), citada em diversas contribuições, embora também existam outras legislações e mecanismos regulatórios, como o próprio Marco Civil da Internet (MCI) (BRASIL, 2014), que estabelece obrigações pontuais sobre transparência que devem ser considerados.

Nota-se, portanto, que, embora a transparência seja um fundamento comum a muitas contribuições, há diferenças e nuances quanto às regras específicas necessárias para sua concretização na regulação de plataformas digitais.

2.4 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

A **cooperação internacional**, com um número de menções menos expressivas (três citações), é apresentada como diretriz para o enfrentamento dos desafios relacionados à consolidação de uma infraestrutura global de redes de comunicação. Tal cooperação é associada à promoção das transferências internacionais de dados que, conforme argumentam, respectivamente, organizações como a ALAI e a Câmara Brasileira da Economia Digital (Câmara-e.net), é "tecnicamente necessária para o funcionamento [e desenvolvimento] da Internet" e "sustentam as economias global e brasileira, fornecem benefícios diretos para os cidadãos acessarem informações diversas".

Nesse sentido, a compatibilização de arcabouços jurídicos, o compartilhamento de experiências regionais, a capacitação, a fiscalização e a investigação de delitos são atividades mencionadas como dependentes da cooperação internacional (global e regional), também apontada como essencial para a proteção de direitos fundamentais, dada a natureza transfronteiriça da Internet.

2.5 PROPORCIONALIDADE E ADEQUAÇÃO

A leitura das contribuições aponta para um amplo acordo sobre o princípio da **proporcionalidade**, envolvendo a necessidade de um modelo de regulação que observe as assimetrias entre as plataformas digitais e suas diferentes áreas de atuação, e entre as plataformas e atores afetados por suas atividades. O Departamento de Transformação Digital, Inovação e Novos Negócios da Secretaria de Desenvolvimento Industrial, Inovação, Comércio e Serviços do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (DEIN) menciona que "buscando a proporcionalidade de medidas legais e regulatórias e a diversidade dos modelos e tamanhos de plataformas digitais, entende-se, a princípio, que essa regulação deve ser assimétrica". A Associação Brasileira das Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação (BRASSCOM) também chama a atenção para a necessidade da regulação "considerar os distintos serviços, seus potenciais riscos, seu alcance, sua natureza para, com base nessas informações, realizar uma escolha de política pública adequada e proporcional".

Outro exemplo, mais específico, é a menção da Associação Brasileira das Prestadoras de Serviços de Telecomunicações Competitivas (TelComp), apontando a necessidade de solucionar os desequilíbrios e as assimetrias "na relação entre prestadoras de telecomunicações e provedores de conteúdo, de modo a garantir a remuneração justa pelo uso das redes das Operadoras de Telecomunicações", em menção ao tema conhecido como *fair share*, ou o compartilhamento de receita dos grandes provedores de conteúdo com as operadoras de telecomunicações.

Há duas dimensões nas abordagens mencionadas: de um lado, o respeito às diferenças existentes entre os entes regulados como efeito de uma boa avaliação de riscos regulatórios; de outro, propostas que atribuem um papel à proporcionalidade e

à adequação na redução de assimetrias que impõe prejuízos à economia e à inovação.

Por fim, outro aspecto relevante da proporcionalidade mencionado está no âmbito do sancionamento e da responsabilização, para que essas medidas sejam proporcionais ao dano e ao impacto negativo causados pela própria sanção, como mencionado pela ISOC Brasil e pelo Direito à Comunicação e Democracia (DiraCom).

2.6 INOVAÇÃO

Um conjunto de contribuições, mobilizadas especialmente pelo setor empresarial, observa possíveis efeitos ou externalidades negativas da criação de medidas regulatórias na **inovação**. As contribuições, de forma geral, apontam para a necessidade de cuidado com eventual restrição da liberdade dos modelos de negócio, como faz o Information Technology Industry Council, ao destacar preocupações com possíveis "restrições aos fluxos de dados [que] criariam mais incerteza aos negócios, bem como atritos no ambiente de negócios brasileiro que retardariam a inovação de dados, sem aumentar a proteção de dados". Nesse sentido, também emergem preocupações sobre a criação de restrições à coleta e ao tratamento de dados dado. Segundo o IAB Brasil, "traz muito mais riscos do que benefícios, já que certas práticas danosas muitas vezes somente podem ser coibidas por meio do tratamento de dados".

Nesse contexto, a preocupação com eventuais restrições à inovação é abordada como justificativa para uma abordagem regulatória baseada na "autorregulação regulada", como mencionam ALAI e Câmara.e-net.

2.7 ESPECIALIDADE

O princípio da **especialidade** também esteve bastante presente nas contribuições, tendo como pano de fundo o conceito do direito administrativo que estabelece que "entidades estatais" não podem abandonar, alterar ou modificar as finalidades para as quais foram constituídas, devendo atuar sempre vinculadas a seus fins que motivaram sua criação (PINTO, 2008).

Embora não mencionado diretamente, o princípio foi abordado a partir de duas perspectivas complementares. A primeira apoia um modelo de governança descentralizada ou policêntrica, no qual os entes públicos existentes devem exercer papéis na regulação de plataformas digitais a partir do conjunto de atribuições estabelecidas. A Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) manifesta preocupação nesse sentido, ao mencionar que:

> *[...] independentemente da decisão que vier a ser tomada sobre a abordagem regulatória e sobre o órgão regulador, devem ser preservadas as competências da ANPD relativas à proteção de dados pessoais, incluindo as de regulamentação, fiscalização e aplicação de sanções administrativas, nos termos da LGPD.*

A segunda perspectiva apresentada manifesta-se em contribuições que declaram desacordo com a possibilidade de a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) assumir atribuições relacionadas à regulação de plataformas digitais, em virtude de sua especialidade ser a regulação das telecomunicações. Nesse sentido, entidades como Abranet, Núcleo de Pesquisa Estudos e Formação (Instituto NUPEF), Coalizão Direitos na Rede (CDR) e Electronic Frontier Foundation (EFF), entre outras, sugerem que a agência do setor de telecomunicações não deve assumir atribuições além daquelas estabelecidas por lei.

2.8 LEGALIDADE

O princípio da **legalidade** é mencionado em algumas contribuições, em geral quando vinculado a sanções. O Instituto de Pesquisa em Direito e Tecnologia do Recife (IP.rec), do terceiro setor, menciona a importância de que as condutas ilícitas e suas sanções administrativas sejam tipificadas, bem como a dosimetria e a aplicação dessas sanções sejam normatizadas, a fim de evitar insegurança jurídica. A ISOC Brasil destaca a importância da legalidade especialmente no contexto do uso do bloqueio de aplicações como medida sancionatória, dados os riscos apresentados pelo uso abusivo dessa medida. A BRASSCOM também menciona a necessidade de definir especificamente os poderes do regulador e as competências atribuídas, tornando seus atos previsíveis e limitados pela legalidade.

Com preocupações de fundo similares ao princípio da legalidade, a contribuição da EFF menciona ainda a garantia do devido processo legal, para que as sanções sejam aplicadas "de acordo com padrões de direitos humanos e garantias de devido processo legal, particularmente quando isso envolver o bloqueio de aplicações *online*".

3 NATUREZA JURÍDICA, CARACTERÍSTICAS E PROCESSO DECISÓRIO DAS INSTITUIÇÕES ENVOLVIDAS

No âmbito da consulta, foram propostas uma variedade de instituições para a implementação e fiscalização da regulação de plataformas digitais, que variam em natureza jurídica, no papel do Estado e das entidades privadas, e no nível de concentração nos polos decisórios.

De 31 participantes que se manifestaram sobre a criação de novas entidades para a regulação de plataformas digitais, cerca de 80% (25 participantes) se colocou a favor da criação ou da adaptação de entidades novas para a regulação[1], sendo que três das organizações ou pessoas que responderam contrariamente à criação apresentaram propostas subsidiárias detalhando a natureza e as atribuições na eventualidade de que fossem criadas. É possível afirmar, portanto, que os participantes da consulta são majoritariamente favoráveis à criação de uma entidade responsável pela regulação das plataformas (ou ao menos reconhecem que sua criação é possível), sendo relevante influenciar em sua caracterização.

[1] Para fins de relatoria, optou-se por unir aqueles favoráveis pela criação e aqueles favoráveis pela adaptação de uma autoridade existente, tendo em vista que esta nova competência demandaria alterações profundas na estrutura e capacidades de qualquer entidade. Adotou-se, também, uma concepção ampla de "entidade", incluindo não apenas a criação de órgãos e agências, mas também de conselhos, entidades privadas e novas estruturas consideradas necessárias para a implementação da regulação.

As entidades propostas variavam entre autarquia[2], agências reguladoras (um tipo específico de autarquia)[3] e diversos formatos de conselhos, comitês e entidades privadas. Entre os 28 respondentes favoráveis à criação de uma entidade, apresentaram propostas subsidiárias: parte expressiva, seis participantes (19,3%)[4], propuseram a criação de um sistema regulatório, que, em geral, envolve uma combinação de uma autarquia ou conselho público como regulador principal atrelada a um conselho multissetorial ou comitê. Outros seis sugeriram a criação de autarquia (incluindo agência) e outros seis, um conselho (em geral, multissetorial). Além disso, 13 respondentes não especificaram qual tipo de entidade, conforme a Tabela 1, a seguir.

TABELA 1 – TIPO DE ENTIDADE SUGERIDA PARA SUPERVISIONAR O MARCO LEGAL DE PLATAFORMAS, ENTRE OS QUE DEFENDERAM A CRIAÇÃO DE ENTIDADE OU SISTEMA

ENTIDADE(S) RESPONSÁVEL(IS)	NÚMERO DE PARTICIPANTES	PERCENTUAL
Sistema regulatório	6	19,3%
Autarquia	6	19,3%
Conselho ou comitê multissetorial	6	19,3%
Sem especificação	13	42%
TOTAL	31	100%

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA.

[2] De acordo com o Art. 5º, I do Decreto Lei n. 200 (BRASIL, 1967) e o Art. 41, IV do Código Civil (BRASIL, 2002), autarquia é uma pessoa jurídica de direito público, "criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada".

[3] As agências reguladoras têm natureza jurídica de autarquia de regime especial, conforme a Lei n. 9.986 (BRASIL, 2000). Sua natureza especial é "caracterizada pela ausência de tutela ou de subordinação hierárquica, pela autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira e pela investidura a termo de seus dirigentes e estabilidade durante os mandatos", conforme o Art. 3º da Lei n. 13.848 (BRASIL, 2019).

[4] Destes, cinco são do terceiro setor (CDR, DiraCom, Flávia Lefèvre, IDEC e IRIS) e um do setor governamental (DEIN)

É comum a diversas contribuições a proposta de que a entidade responsável pela implementação da regulação de plataformas seja dotada de autonomia técnica e independência funcional. As contribuições de associações empresariais, como ABRANET, ALAI, BRASSCOM e Câmara.e-net, propõem que, se instituída eventual regulação de plataformas digitais, seja **criada uma nova entidade supervisora, dotada de autonomia, competência técnica e independência funcional para atuar com imparcialidade**. Essa entidade teria como valor central o multissetorialismo, sendo composta, conforme detalhamento proposto pela ABRANET, por representantes do setor público (Conselho Administrativo de Defesa Econômica – Cade, ANPD, ANATEL, Secretaria Nacional do Consumidor – Senacon, Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República – Secom, Ministério da Justiça e Segurança Pública – MJSP, Legislativo e Judiciário, entre outros), setor privado, sociedade civil e academia, além do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br).

Outras contribuições, como a de Flávio Wagner (Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS), da comunidade tecnológica e científica, contudo, propõem uma **entidade de autorregulação** – de natureza privada, portanto, composta pelas plataformas –, destinada à revisão de decisões de moderação de conteúdo, além de uma entidade autônoma de supervisão, com representação multissetorial e sem especificação acerca de sua natureza jurídica, isto é, se seria pública ou privada.

Como contraponto, foi mencionado por outros participantes não ser possível delegar a uma entidade privada atividade típica de Estado: que abrange poder de polícia, de tributar e de punir, como seriam algumas atribuições de eventual órgão supervisor da regulação de plataformas digitais. Nesse sentido, contribuições do terceiro setor, como as do Instituto Brasileiro de Defesa

do Consumidor (IDEC) e do Instituto de Referência em Internet e Sociedade (IRIS), defenderam atribuições mais restritas para tal entidade de autorregulação[5].

Outro grupo importante de contribuições propõe a criação de um **sistema de governança**, variando a natureza e atribuições de cada instituição que o comporia. Algumas organizações do terceiro setor propuseram a **criação de uma autoridade para a regulamentação, implementação e fiscalização das normas criadas, associada a um conselho multissetorial** com capacidade deliberativa. Conforme detalhamento do IP.rec, essa autoridade seria dotada de autonomia administrativa e financeira, e funcional, além de um corpo técnico especializado, tendo natureza jurídica autárquica e, portanto, locada na administração indireta. Por outro lado, conforme manifestação do DiraCom, o conselho multissetorial, por sua vez, dada sua capacidade deliberativa, teria a função de proteger o órgão da captura regulatória e ampliar a participação, arranjo que garantiria a tecnicidade e a participação pública necessárias ao detalhamento de regras, fiscalização de seu cumprimento e aplicação de sanções em caso de violações. Embora as organizações não especifiquem a natureza jurídica do conselho, em se tratando de órgão associado a uma autarquia, de natureza pública, supõe-se que constituiria um órgão público[6].

---

[5] Conforme o IRIS: "o setor privado pode constituir entidade de autorregulação, a exemplo da experiência bem-sucedida do Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária. Essa entidade poderia estimular a adoção de boas práticas e amparar o desenvolvimento de códigos de conduta voluntários no setor. Também seria salutar a criação proativa, por parte das plataformas, de espaços independentes com composição multissetorial para acompanhamento das diretrizes aplicáveis à moderação de conteúdo e proposição de melhorias". De acordo com o IDEC: "como complemento à regulação, para que as plataformas tenham independência e responsabilidade em seu funcionamento e que não seja responsabilidade de nova autoridade a análise individual de conteúdo".

[6] Conforme Art. 6º da Lei n. 9.784 (BRASIL, 1999): "I – órgão – a unidade de atuação integrante da estrutura da Administração direta e da estrutura da Administração indireta".

Outras contribuições também apoiam a criação de um sistema regulatório, no entanto, sem defender a criação de **um órgão regulador de natureza autárquica.** No terceiro setor, Flávia Lefèvre, por exemplo, propõe uma estrutura regulatória composta por um órgão representativo das empresas, um Conselho Interministerial e o CGI.br, por entender que "um modelo centralizado de regulação e com baixa representação democrática, como é o caso das agências [...] não dará conta de regular devidamente para garantir direitos em tão largo espectro". Assemelha-se, nesse sentido, à proposta feita pela Comissão Especial de Direito Digital da OAB de, um "Sistema Brasileiro de Regulação de Plataformas Digitais" tripartite, diferenciando-se quanto à composição do Conselho de Políticas Digitais[7].

4 NOVAS ENTIDADES E SUAS ATRIBUIÇÕES

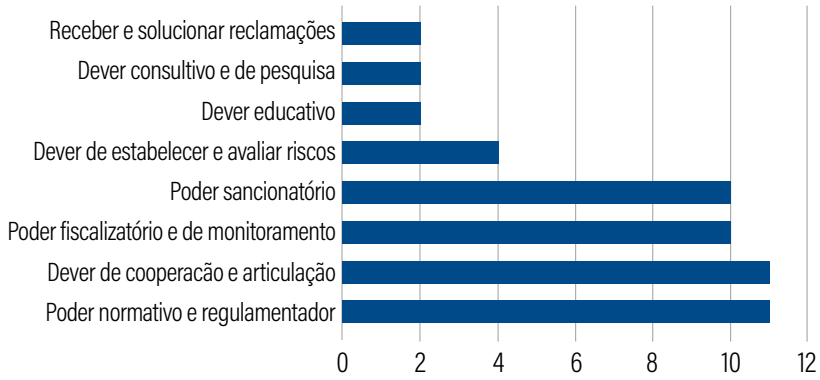
A análise do conjunto das contribuições revela variações e confluências entre as atribuições para cada uma das novas entidades propostas. Foram analisadas as atribuições e as competências de cada entidade citada e, para fins de identificação de possíveis agrupamentos, foram classificadas de acordo com funções clássicas de órgãos reguladores: i) poder fiscalizatório e de monitoramento; ii) poder normativo e regulamentador; iii) poder sancionatório; iv) poder de receber e solucionar reclamações;

[7] Segundo declaração da Comissão Especial de Direito Digital da OAB: "Divirjo apenas quanto à composição do conselho, pois entendo que ele deva ser mais amplo, integrado por diversos ministérios que já contam com seus órgãos específicos com poder regulatório, nos termos do Art. 87, Incs. I e II, da CF, e poder de polícia para promover fiscalização e imposição de sanções, a exemplo do que ocorreu recentemente com a edição da Portaria 351/2023, pelo Ministério da Justiça, por meio da qual se imbuiu a Secretaria Nacional do Consumidor de adotar medidas junto às plataformas, no contexto da Operação Escola Segura. Ou seja, entendo que o Conselho deve ser integrado pelos ministérios da Justiça, Direitos Humanos, Educação e Cultura, Saúde, Trabalho, Casa Civil – que hoje conta com a Secretaria de Políticas Digitais, Comunicações, CGI.br, tendo em vista as atribuições que recebeu pelo MCI, e também pela ANPD, tendo em vista o caráter técnico altamente especializado do acompanhamento da exploração de dados pessoais por empresas e setores públicos. Importante que o Conselho conte também com representação da sociedade civil".

v) dever consultivo e de pesquisa e vi) dever educativo[8]. Ademais, dada a menção comum e especificidade do tema, foram adicionadas duas classificações: i) dever de estabelecer e avaliar riscos, e ii) dever de cooperação e articulação, além da categoria abrangente "outros" para aquelas sugestões *sui generis* que apareçam com baixo número de menções.

O Gráfico 1, a seguir, apresenta o número de menções feitas nas contribuições às atribuições desejadas para o órgão regulador de plataformas digitais. A existência de "poder normativo e regulamentador" e a de "dever de cooperação e articulação" foram as atribuições mais mencionadas (11 menções cada), seguidas por "poder sancionatório" e "poder fiscalizatório e de monitoramento", com dez menções a cada uma.

GRÁFICO 1 – NÚMERO DE MENÇÕES ÀS ATRIBUIÇÕES DESEJADAS PARA ÓRGÃO REGULADOR



FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA.

É interessante notar que o "dever de cooperação e articulação" figura no mesmo grupo de atribuições tradicionais de autoridades reguladoras. Esse dever surge, em geral, como resposta

[8] Tal classificação foi inspirada e adaptada de Oms, Torres e Simão (2019) "poder de investigação; poder de intervenção; poder de receber e solucionar reclamações; poder normativo e consultivo; dever de transparência, prestação de contas e participação; e dever educativo. Tais fatores [...] são importantes para compreender a estrutura de cada autoridade e sua capacidade para dar efetividade a uma política nacional de proteção de dados pessoais em cada país" (p. 10).

à transversalidade dos mercados digitais, abrangendo competências de diversas agências e autoridades e, portanto, demandando essa articulação entre os entes competentes.

As **associações empresariais**, como apontado, defendem, em sua maioria, que não há a necessidade de criação de uma entidade regulatória; no entanto, especificam suas atribuições na eventualidade de sua criação (com exceção do Information Technology Industry Council). ALAI, BRASSCOM e Câmara.e-net mencionam que essa autoridade, se criada, deve ter **poderes normativos** e **regulamentadores**. Entretanto, seguindo o enquadramento de autorregulação regulada proposto pelas associações, esse poder seria principiológico e limitado pelos compromissos estabelecidos pelas próprias plataformas, como destacam ALAI e Câmara.net.

> *Nesse cenário, a autorregulação regulada se apresenta como a melhor solução, pois, a partir do* ***estabelecimento de princípios direcionadores pelo órgão de supervisão com compromissos estabelecidos pelas plataformas****, se mostra um mecanismo eficaz, que permitirá que as particularidades dos atores envolvidos sejam consideradas e possibilitará a continuidade da inovação. (grifo nosso)*

A BRASSCOM destaca, por sua vez, que esse poder deve ser exercido garantindo o diálogo entre governo, indústria e sociedade, isto é, observando "todas as etapas do processo regulatório, especialmente Tomada de Subsídios, Análise de Impacto Regulatório (AIR) e Consultas Públicas".

Seguindo a mesma abordagem da autorregulação regulada, a ABRANET menciona apenas o **poder fiscalizatório**. Segundo a associação, a entidade regulatória seria encarregada de "fiscalizar a aplicação de diretrizes legalmente estabelecidas, bem como o cumprimento de compromissos assumidos em sede de autorregulação". Contudo, destaca que "a autoridade pública se encarrega fundamentalmente de supervisionar e fiscalizar a atividade de autorregulação, elaborada e levada a cabo pelos próprios agentes de mercado". A ALAI e a Câmara.e-net ainda mencionam que, para o exercício do poder de sancionamento, são fundamentais conhecimento e competência "em razão das particularidades do mundo digital e suas constantes transformações".

A Telcomp não menciona nenhuma atribuição ou competência específica. No entanto, como propõe que a ANATEL se constitua no órgão regulador de plataformas, supõe-se que todas suas funções e os poderes de uma agência reguladora seriam aplicáveis.

Entre as **entidades do terceiro setor** que propuseram a criação de entidade regulatória (excluindo conselhos e entidades privadas, que, em geral, apareciam em um sistema regulatório e atrelados a outra autoridade principal) – como CDR, IDEC, DiraCom, Instituto Vero e IRIS –, as atribuições mais mencionadas são **poder fiscalizatório e de monitoramento**, **poder normativo e regulamentador** e **poder sancionatório**. Destaca-se que o IRIS mencionou como atribuição da autarquia a "promoção da educação digital" e que o DiraCom foi bastante detalhista, listando uma série de atribuições específicas para esta autarquia, dentre as quais, além das citadas, o **poder de receber e solucionar reclamações**, **dever consultivo e de pesquisa**, bem como o **dever de estabelecer e avaliar riscos**. Esse último também foi mencionado pelo Instituto Vero como "análises de impactos de riscos sistêmicos"[9], com provável inspiração no PL 2630 (BRASIL, 2020).

Há, ainda, uma série de outras atribuições mencionadas por essas entidades do terceiro setor, como a promoção da participação multissetorial em seus temas de atuação (IRIS), a definição de limites e deveres com publicidade e a instituição de medidas concretas de transparência (IDEC), a análise de relatórios de transparência (Instituto Vero), a aprovação e revisão de códigos de conduta dos provedores de aplicação regulados (DiraCom), a difusão e a aplicação do Comentário Geral n. 25 da ONU (INSTITUTO ALANA; MPSP, 2021) sobre crianças e adolescentes no ambiente digital, dentre outras. Nota-se que, apesar de serem mais específicas, essas atribuições também poderiam ser enquadradas como parte dos poderes normativos, fiscalizatórios ou de intervenção.

---

[9] Conforme contribuição do Instituto Vero: "Dentre as atribuições, destacamos: i) competência para regulamentar as obrigações; ii) competência para fiscalizar e aplicar sanções; iii) competência a análise de relatórios de transparência e análises de impactos de riscos sistêmicos; iv) coordenação com outras esferas públicas, como ANPD, Cade, órgãos de defesa do consumidor".

Como mencionado, algumas das contribuições do terceiro setor propuseram não apenas uma autoridade nos moldes de autarquia, mas um sistema regulatório, com um conselho multissetorial e/ou entidade de autorregulação vinculada, embora, em geral, sem detalhar quais seriam suas atribuições. Para a CDR, esse conselho deve ter atribuições deliberativas, a fim de estabelecer freios e contrapesos para a autoridade. Segundo IRIS e DiraCom, o comitê deve ser o CGI.br.

Na **Comunidade Científica e Tecnológica**, o Laboratório de Inovação e Direitos Digitais da UFBA (LABID) apresentou um detalhamento das atribuições do órgão responsável, destacando seu papel fundamental na centralização da interpretação e da aplicação das normas, considerando o policentrismo existente na administração pública brasileira. A Rede de Pesquisa em Governança da Internet (Rede) destaca o poder de fazer recomendações ao Legislativo, Executivo e Judiciário, que podem ser entendidos como poder normativo. Flávio Wagner (UFRGS) menciona, para a moderação de conteúdos de terceiros, o recebimento de denúncias e reclamações pela entidade de autorregulação[10]. Para a entidade autônoma de supervisão proposta, o pesquisador menciona "procedimentos de apuração e critérios de aplicação das sanções administrativas a infrações à legislação", sem especificar sobre como funcionaria esse poder sancionatório.

[10] Flávio Wagner (UFRGS) aponta "Uma entidade de autorregulação, formada pelas próprias plataformas, destinada à revisão de decisões de moderação de conteúdo e contas por seus associados, por meio de provocação por aqueles afetados diretamente pela decisão".

No **setor governamental**, destaca-se o aporte da DEIN, que menciona como atribuição do órgão os poderes fiscalizatório e de monitoramento, os poderes normativo e regulamentador, o poder sancionatório e o dever de avaliar riscos[11].

Foi comum a todos os setores a defesa do **dever de cooperação e articulação**, sendo a atribuição mais citada, ao lado do poder normativo e regulamentador, tendo sido esse dever atribuído tanto às entidades de modelo autárquico quanto aos conselhos ou comitês. A ALAI, por exemplo, defendeu que, se criada, a entidade reguladora deve ter um canal de comunicação eficiente e buscar cooperar com os *stakeholders* do ecossistema e com o conjunto de reguladores setoriais existentes, evitando, assim, o conflito de normas e entendimentos. O IDEC, do terceiro setor, destacou a importância de que as ações das autoridades públicas sejam articuladas, impedindo o *bis in idem*[12] e possibilitando a melhor atuação da administração pública, sob a forma de cooperação institucional. Já a DEIN sugeriu que a agência nacional tenha em sua composição um comitê de governança para coordenar e articular a atuação dos órgãos com relação direta na temática, organizando as diferentes competências.

---

[11] Para a DEIN: "considerada a possibilidade de a mesma entidade eventualmente criada ou designada para a regulação de plataformas digitais seja também incumbida de, por exemplo, definir diretrizes e acompanhar os mercados de inteligência artificial. Nesse cenário, a entidade especializada a que couber essa atribuição – seja esta uma nova instituição, seja uma instituição existente revestida de novas competências – deve dispor de ferramentas e recursos próprios condizentes para cumprir seus objetivos centrais, que pareceriam ser, nesse estágio do debate: regular, economicamente e socialmente, as plataformas digitais e as empresas que desenvolvem e implementam sistemas de inteligência artificial; definir periodicamente a lista de riscos a serem mitigados pela atuação destas empresas; fiscalizar e sancionar abusos cometidos por essas empresas; além de outras atribuições. Por fim, a existência de eventual entidade especializada não deveria afastar, nem excluir a atuação e o papel de outros atores e agências com competências regulatórias setoriais – pelo contrário, suas atuações deveriam ser harmônicas e complementares."

[12] Dupla responsabilização pelo mesmo fato.

5 ATRIBUIÇÕES DO CGI.BR

O conjunto de menções ao CGI.br destaca, de forma positiva, o tema da paridade de participação no colegiado dos diversos atores sociais e setores em decisões relacionadas à regulação de plataformas digitais. Há menções, como a da Slowphone, defendendo que "o mais importante é que as autoridades estejam sempre com boa paridade de setores igualmente divididos na participação". Outra menção, da ABRANET, defende que "a composição dessa nova estrutura administrativa teria a multissetorialidade como pilar. Sua estrutura seria composta por representantes do setor público, privado, sociedade civil e academia". A participação social na construção da regulação é uma preocupação de diversas instituições, como destacado pelo IRIS:

> *A regulação das plataformas digitais deve ser orientada pelo princípio da governança democrática e colaborativa da Internet, tendo por referência incontornável o multissetorialismo.* ***Compete ao CGI elaborar diretrizes, estudos e recomendações para a governança das plataformas, assim como o faz para a Internet****, operando como espaço dialógico e de participação social. (grifo nosso)*

A preocupação com a independência das instituições envolvidas com a regulação também foi bastante presente nas contribuições, conforme, por exemplo, outro trecho da contribuição do IRIS:

> *No âmbito do poder público, é necessário instituir* ***um sistema de governança que articule a criação de uma autoridade reguladora independente****, com corpo técnico especializado e autonomia administrativa e financeira. Esta autoridade deve exercer as funções de normatização, fiscalização e aplicação de sanções quando do descumprimento da regulação. (grifo nosso)*

Nesse tema, a proposta do DiraCom defende a possibilidade de o CGI.br atuar como o conselho do órgão regulador a ser criado, com intuito de proteger esse órgão de eventual captura. Para tanto, a entidade formula um conjunto de atribuições mais detalhadas, adicionais às existentes para o Comitê:

1. formular e aprovar políticas e diretrizes para aplicações de Internet com vistas à consecução dos objetivos da legislação de regulação de plataformas aprovada no país;
2. propor e submeter à consulta da sociedade as políticas e diretrizes de que trata o inciso I;
3. monitorar o cumprimento da legislação específica, a partir de análises e relatórios da fiscalização do órgão regulador;
4. formular e aprovar diretrizes para o fornecimento de informações e cumprimento das obrigações de transparência previstos na legislação específica por provedores de aplicação de Internet ao órgão regulador;
5. emitir diretrizes e critérios para a definição das hipóteses de protocolos de crise/emergência/ riscos iminentes de graves violações a danos coletivos;
6. aprovar, ouvida órgão regulador ou provocado por ele, protocolos de crise/emergência/ riscos iminentes de graves violações a danos coletivos;
7. emitir diretrizes para a formulação de códigos de conduta e validar os códigos celebrados entre provedores de aplicação de Internet de grande porte e o órgão regulador;
8. emitir diretrizes e requisitos para a análise de riscos sistêmicos pelos provedores de aplicação de Internet, a ser realizada pelo órgão regulador a partir de informações fornecidas pelos provedores de aplicação de Internet de grande porte;
9. decidir, como última instância administrativa em grau de recurso, sobre sanção administrativa adotada pelo órgão regulador; e
10. estabelecer diretrizes para a cooperação e a articulação com o Judiciário para o cumprimento dos objetivos e determinações da legislação específica sobre regulação de plataformas.

Por outro lado, algumas contribuições também manifestam preocupação com a preservação **da natureza do CGI.br**. Flávio Wagner, da comunidade científica e tecnológica, destaca que "não podem ser dadas ao CGI.br atribuições que são próprias de órgãos de Estado, já que isto seria completamente incompatível com sua missão". No caso de eventual legislação relativa à moderação de conteúdos, o acadêmico entende que não cabe ao CGI.br "atribuições operacionais tais como a validação de termos de uso de plataformas digitais e a avaliação de relatórios de transparência e de 'dever de cuidado' elaborados por plataformas digitais". Também citou a importância de manter atribuições estabelecidas em instrumentos legislativos em vigor, como o MCI (BRASIL, 2014):

> *O Marco Civil da Internet já prevê que o CGI.br deve estabelecer diretrizes a serem seguidas por órgãos como a Anatel, Cade e Senacon, em dimensões que têm forte relação com a regulação de plataformas.* ***Não há razão para mudanças neste arranjo. Outras atividades que se pretendam atribuir ao CGI.br com caráter normativo ou fiscalizatório poderão desnaturar o Comitê com impactos para o Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR****, o que seria indesejável, diante do histórico de sucessos da entidade, que tem sido um modelo internacional para a governança da Internet. (grifo nosso)*

Algumas menções indicam que o CGI.br deve participar dos conselhos ou entidades propostas para regular as plataformas, embora, em muitos casos, a ausência de maior aprofundamento indique ser importante analisar quais seriam suas atribuições nesse modelo de **sistema regulatório**.

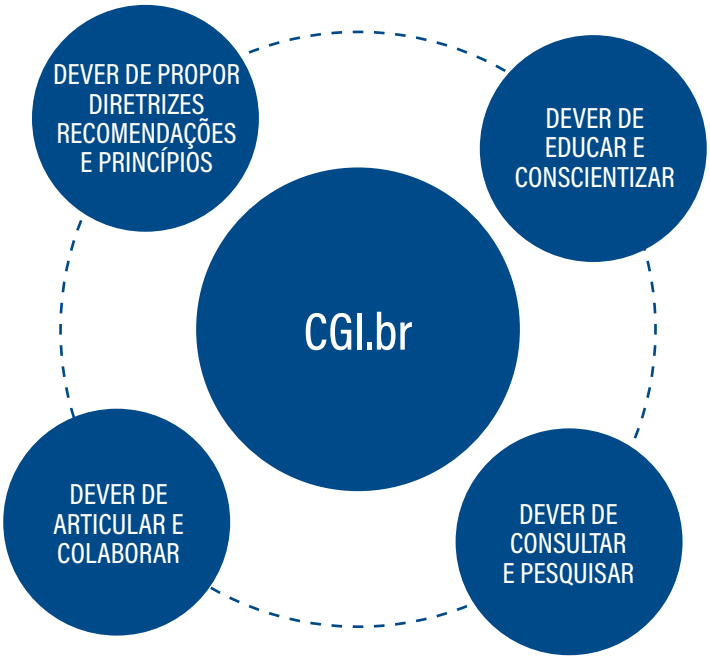
O CGI.br também recebeu menções sobre atribuições relacionadas a **deveres consultivos e de pesquisa** na construção de um sistema de regulação de plataformas digitais. A CDR, por exemplo, reforça[13] o papel de produção de estudos pelo CGI.br mencionado no PL 2630 (BRASIL, 2020). Já o IRIS destaca que o Comitê deve elaborar "diretrizes, estudos e recomendações para a governança das plataformas, assim como o faz para a Internet, operando como espaço dialógico e de participação social". A capacidade técnica do comitê também é descrita como relevante na contribuição da ISOC Brasil, reconhecendo sua importância para o desenvolvimento de importantes legislações brasileiras relativas à Internet e destacando seu reconhecimento internacional, que demonstram sua capacidade de "conduzir com as necessárias moderação e qualidade o diálogo em busca das soluções que a sociedade exige", dados os crescentes desafios com a digitalização da sociedade e da economia.

Como mencionado pelo Instituto Alana, o CGI.br também deve se empenhar em realizar atividades relacionadas ao **dever de educar**, afirmando que o comitê "desempenha importante papel na disseminação de conhecimento relacionado ao espaço digital".

A Figura 1, a seguir, busca organizar as principais atribuições designadas ao CGI.br contidas nas contribuições à consulta pública:

[13] Conforme a CDR: "As atribuições do Comitê relacionadas à regulação e supervisão do funcionamento da Internet no Brasil devem ser mantidas, nos termos das Leis n. 12.965/14 e n. 13.853/19. Ainda, conforme previsão do PL 2630, o CGI.br poderá realizar estudos, pareceres e propor diretrizes estratégicas nas matérias relacionadas à regulação de plataformas. Ela envolveria três frentes: i) uma entidade fiscalizadora e deliberativa formada por representantes dos três poderes do governo (Legislativo, Executivo, Judiciário), das autoridades brasileiras de concorrência e proteção de dados, ANATEL e OAB; ii) uma entidade autorreguladora responsável por tratar de casos específicos de moderação de conteúdo e iii) o CGI.br, que já desempenha um papel fundamental na publicação de estudos, diretrizes e recomendações para o desenvolvimento da Internet no país".

FIGURA 1 – PRINCIPAIS ATRIBUIÇÕES PROPOSTAS PARA O CGI.BR



FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA.

As atribuições mais associadas ao CGI.br são as de prover diretrizes e recomendações, que poderiam ser definidos como **poder normativo e regulamentador**[14]. O objeto de tais atribuições não foi exaustivamente especificado, tendo sido formulado, por exemplo, como aqueles relacionados à governança da Internet e à proteção dos direitos e interesses dos usuários. A elaboração de **princípios** pelo CGI.br também é mencionada em algumas contribuições.

De forma geral, as menções ao CGI.br apoiam a manutenção das atribuições do comitê presentes no Decreto 4.829 (BRASIL,

[14] Adota-se neste estudo uma concepção ampla de poder normativo; não apenas normas estatais regulam e produzem efeitos sobre atividades econômicas e sociais, mas algumas entidades ou conselhos de natureza jurídica privada de amplo reconhecimento também podem emitir normas, como é o caso da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), do Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária (CONAR), ou os diversos protocolos gerados em entidades internacionais que governam a Internet. Nesse âmbito, estão as recomendações do CGI.br.

2003). Nota-se, contudo, que as contribuições que sugerem a incorporação do CGI.br em um sistema regulatório não explicitam quais mudanças seriam necessárias para que o comitê mantenha as mesmas atribuições referentes a uso e desenvolvimento da Internet e, simultaneamente, agregue outras vinculadas à regulação de plataformas. Outro exemplo que revela ainda pontos a serem aprofundados para a inserção do CGI.br nesse sistema é a proposta do LABID/UFBA, para quem a autoridade regulatória pública deve ser vinculada ao CGI.br, mantendo inalterada sua estrutura, o que demandaria maior detalhamento por se tratar de uma entidade de natureza privada.

6 ATRIBUIÇÕES PARA A ANATEL

Um importante ponto de debate no Eixo 3 foi acerca de eventuais atribuições da ANATEL na regulação das plataformas digitais, alterando a tradicional "separação entre a infraestrutura de telecomunicações e a Internet como Serviço de Valor Adicionado, princípio previsto pela Norma 4" e reconhecida na Lei Geral de Telecomunicações (BRASIL, 1997), conforme explica a contribuição do Flávio Wagner, da comunidade técnico científica.

A TelComp manifestou-se expressamente a favor da transformação da ANATEL em órgão regulatório das plataformas – há algumas outras menções de adaptação de órgãos existentes, como da DEIN, mas sem mencionar a agência. A TelComp analisa que a estruturação da cadeia de valor da Internet, entendida a partir de camadas nas quais a "infraestrutura e os serviços de telecomunicações suportam a camada de cima que se convencionou chamar de *over the top* (OTT)", oferece à ANATEL vantagens para assumir o papel de uma nova agência reguladora que inclua em seu espectro de atuação as plataformas digitais. Segundo a entidade, a separação entre os serviços prestados por empresas de telecomunicações e OTT deixa de ter sentido em razão de considerar a disputa por mercados digitais como o de mensageria, dado, por exemplo, que a "integralidade da população brasileira, [substituiu o] serviço de voz e mensageria tradicionais pelo uso, por exemplo, da funcionalidade de voz e mensagens de aplicativo OTT". Pelo mesmo motivo (a proximidade regulatória entres os setores), a ABRANET, entende que "no limite, pela regulação da infraestrutura de rede tangenciar a operação da camada de aplicações na Internet, seria possível

cogitar a participação da Anatel enquanto mais uma representante do setor público na nova autoridade que ora se delineia".

Ainda segundo a TelComp, a ANATEL, por já atuar com provedores de serviços de telecomunicações e provedores de acesso à Internet, tem posição privilegiada para analisar a integralidade das relações entre as diferentes camadas da Internet e acompanhar o conjunto de regras eventualmente estabelecido para as plataformas digitais. A proposta da TelComp, assim, aproxima-se de um modelo com maior grau de centralização e protagonismo estatal; contudo, a associação propõe que a entidade defendida para a regulação das plataformas, a ANATEL, seja norteada pela adoção de regras que propiciem a utilização de ferramentas de regulação responsiva e seus incentivos, de modo a se afastar do modelo comando e controle (conforme abordagens regulatórias apresentadas no Eixo 1 deste documento).

Como contraponto, diversas organizações do terceiro setor e da comunidade científica e tecnológica manifestaram-se neste eixo com preocupação, devido à possibilidade de a ANATEL ser a entidade reguladora das plataformas digitais, alegando a baixa eficácia das sanções aplicadas pela Agência, falta de expertise no campo e o descasamento entre a atuação do órgão a e os problemas identificados pelos consumidores, que, afirmam estas entidades, ser resultado de um processo de captura regulatória por interesses econômicos[15]. Em suma, conforme sistematização da CDR, boa parte dessas entidades do terceiro setor consideram que:

> *i) a Anatel* ***não tem a expertise necessária*** *nos temas de regulação de plataformas, além de ter falhado recorrentemente no cumprimento de suas atribuições no setor de telecomunicações; ii) atribuir a regulação das plataformas à agência poderá agravar esse cenário, prejudicando o avanço da conectividade significativa no Brasil e levando os interesses econômicos das plataformas e empresas de telecomunicações a prevaleceram sobre os interesses dos usuários e iii) a* ***Anatel é historicamente refratária à participação da sociedade civil****, o que é incompatível com o modelo de governança multissetorial e colaborativa dal Internet no país. (grifos nossos)*

[15] Conforme contribuições de Flávia Lefèvre, IDEC, CDR e EFF.

7 MEDIDAS DE SANCIONAMENTO E REPARAÇÃO DE DANOS

Foram identificadas 19 contribuições sobre medidas de sancionamento. Algumas, como as de Alex Camacho, da comunidade científica e tecnológica, e das Blogueira Negras, do terceiro setor, mencionam princípios e valores que devem guiar a aplicação das medidas de reparação e sancionamento, como a necessidade de que as sanções e seus critérios sejam transparentes, claros e proporcionais à gravidade das violações e aos impactos causados. A contribuição da DEIN especifica esses critérios no contexto das plataformas, propondo que medidas de sancionamento e reparação sejam "objeto de sopesamento e ponderação de acordo com o nível de risco, o abuso cometido pelo ente fiscalizado, sua área de atuação, poder de controle (*gatekeeping*) e seu porte".

Duas sanções foram mencionadas com maior destaque: multas e bloqueios, e suspensão de aplicações.

Quanto ao bloqueio, a ISOC Brasil alerta para os riscos de o uso indiscriminado desta medida de sancionamento fragmentarem a experiência que populações inteiras têm da conexão em rede em suas várias facetas[16]. A entidade ressalta a importância de i) instituir princípios para a aplicação de bloqueios como sanção jurídica, definindo-o como medida extrema; ii) estabelecer critérios e diretrizes específicos e restritos para sua aplicação; e iii) estabelecer medidas de transparência e publicização sobre a indisponibilidade do serviço para mitigar os impactos econômicos e sociais. Eventuais abusos na adoção de bloqueios também são abordados por EFF, CDR e DiraCom, que propõem que a medida seja possível apenas por maioria absoluta de órgão judicial colegiado. Já Victor Lippi Zaccariotto, da comunidade científica e tecnológica, afirma que sanções diretas ao usuário devem ser evitadas ao máximo.

[16] Segundo a ISOC: "O bloqueio de aplicativos em território nacional materializa a fragmentação da rede. Ainda que não o faça em extensão global, a suspensão de um aplicativo imprime uma limitação territorial aos usuários da rede. Isso porque medidas desse tipo impedem que os usuários no Brasil compartilhem informações com usuários em outras regiões no mundo e vice-versa, criando, assim, pontos de rompimento na conexão da rede."

Quanto à aplicação de multas, foi destacada sua utilização por descumprimento das obrigações relacionadas à canal de denúncias, conforme contribuição da Câmara.e-net[17]; estas, além de serem proporcionais ao impacto causado, devem ser aplicadas a serviços que não respeitem as leis locais de combate ao racismo, conforme contribuição de Blogueiras Negras. A Câmara.e-net, por outro lado, menciona a importância de impor limitações às eventuais indenizações pretendidas.

Outro tópico relevante nesta seção é acerca do **regime de responsabilidade**. Nesse sentido, a Câmara.e-net destacou a importância de que a implementação das medidas de reparação e sanção considere a limitação de responsabilidade das plataformas, que, no caso específico das discussões sobre conteúdo de terceiros, deve respeitar o regime de responsabilidade existente no MCI. O Instituto Nupef, em contraponto, defendeu a necessidade de ampliar a responsabilização das plataformas pela propagação de desinformação deliberada, especialmente em relação a conteúdos indiscutivelmente falsos.

Uma alternativa descrita pelo Instituto de Tecnologia e Sociedade (ITS), embora não altere o regime de responsabilidade do MCI (BRASIL, 2014), aponta novas responsabilidades e, portanto, possibilidades de sanções às plataformas: as sanções administrativas devem ser focadas na moderação de conteúdo como "sistema", isto é, por descumprimento de "dever de cuidado" e ações no combate a riscos sistêmicos, como previsto no PL 2630 (BRASIL, 2020) – com a ressalva de que ainda precisam ser definidas de maneira mais apurada para que essas figuras não sejam utilizadas de forma abusivas no futuro. A alteração do regime de responsabilidade também é abordada na Parte II deste relatório. Em linha similar, a contribuição do DiraCom aponta que o órgão regulador deve aplicar medidas de caráter coletivo.

Sobre esse mesmo bloco temático, o IDEC defendeu a importância de garantir a participação de terceiros interessados nos processos sancionatórios ou fiscalizatórios. Também quanto ao

[17] Para a Câmara.e-net: "sob pena de i) incentivar o ajuizamento de ações que busquem especialmente a indenização e, consequentemente, sobrecarregar o já atarefado Judiciário e ii) criar um ônus excessivo para as plataformas, inviabilizando seu modelo de negócios ao criar tamanha imprevisibilidade de sua eventual exposição com o lançamento de campanhas de anúncios".

processo fiscalizatório, José Antônio Galharda, do setor governamental, defende que eventual agência competente seja instrumentalizada para detectar o descumprimento da regulação, com uso de tecnologia para monitorar e auditar as várias camadas de sistemas do negócio das plataformas digitais.

Por fim, o Instituto Alana aborda o tema da reparação, defendendo que "reparação adequada inclui restituição, compensação e satisfação, e pode exigir um pedido de desculpas, correção, remoção de conteúdo ilegal, acesso a serviços de recuperação psicológica ou outras medidas". Para o instituto, no ambiente digital, deve-se "levar em conta a vulnerabilidade das crianças e a necessidade de atuar com rapidez para deter os danos atuais e futuros", assegurando a não recorrência de violações.

8 ABORDAGENS REGULATÓRIAS

Em função da diversidade de termos e nomenclaturas utilizada nas contribuições para identificar as abordagens regulatórias, a relatoria sobre este tópico, para fins de sistematização e comparação, organizou tais abordagens considerando os modelos de regulação, conhecidos como: i) autorregulação, ii) corregulação e iii) regulação comando e controle. As propostas que se aproximam do modelo **clássico de regulação comando e controle** não constituem um grupo significativo de contribuições**.** Já o modelo da **regulação responsiva**, embora bastante presente nos debates regulatórios, não apareceu com tanta frequência de forma explícita, com vários de seus mecanismos dispersos, em especial, nas abordagens de corregulação. Destaca-se, ainda, que boa parte das contribuições sugere elementos característicos dos diferentes modelos clássicos, o que criou desafios adicionais para a organização e a classificação das abordagens regulatórias mencionadas.

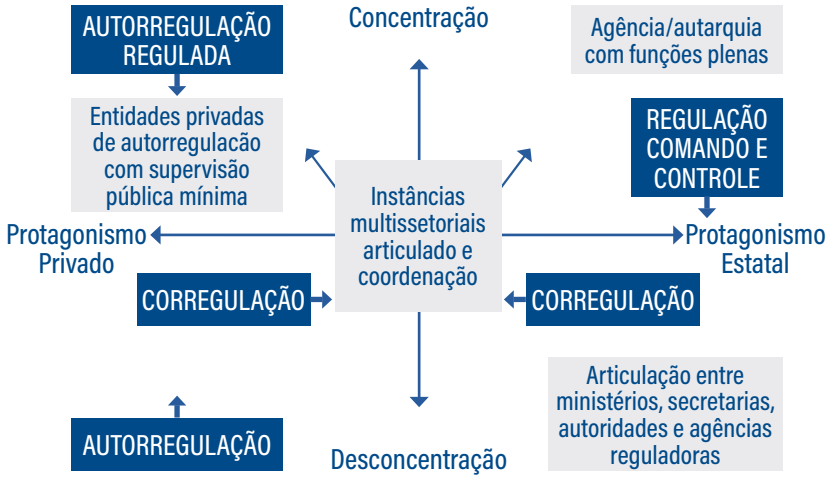
A análise das manifestações sugere que essas **abordagens são fundamentalmente definidas por dois vetores conceituais**. O primeiro vetor varia entre maior **protagonismo estatal ou privado**, enquanto o segundo, entre o ***locus* dos processos decisórios** concentrado em uma instituição ou desconcentrado em várias entidades e atores.

Uma autorregulação estrita, por exemplo, teria baixo ou nenhum protagonismo estatal e um *locus* decisório desconcen-

trado, pois seria conduzido de forma dispersa pelas plataformas digitais, ao passo que uma autorregulação regulada, com uma entidade privada única de autorregulação, manteria o baixo protagonismo estatal, mas teria *locus* decisório concentrado nessa única instituição.

Em um ambiente de protagonismo estatal mais intenso, de corregulação (ou mesmo de regulação "comando e controle"), a concentração das atribuições de regulação pode variar: em um único ou em diversos órgãos públicos. No caso da corregulação, com maior intensidade, são esperados fluxos e instrumentos que ampliem o papel atribuído a instâncias multissetoriais, equilibrando o protagonismo estatal com o dos demais setores. No polo máximo do protagonismo estatal, estaria o tipo ideal "comando e controle", mais concentrado e com alto protagonismo estatal, conforme ilustra a Figura 2.

FIGURA 2 – VETORES CONCEITUAIS PARA DISCUSSÃO DE MODELOS REGULATÓRIOS



FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA.

A partir desses vetores, as contribuições à consulta dividem-se em três grupos: **i) a defesa da autorregulação**, com uma atitude de precaução ou oposição em relação à regulação estatal; **ii) a defesa da regulação nos moldes de autoridades reguladoras independentes**, aproximando-se de um modo de

governança caracterizado pela legalidade estrita e pela delegação de poderes a instituições autônomas em relação ao governo e; **iii) a defesa de uma governança baseada na atuação direta do Estado, estruturada essencialmente em departamentos ministeriais e agências ou autoridades reguladoras existentes**. Mesmo com diferenças significativas nos modelos, foi marcante a defesa do multissetorialismo, da transparência e da participação social como princípios dos arranjos regulatórios. Variam, assim, a forma de participação dos atores e onde está o *locus* decisório.

8.1 AUTORREGULAÇÃO DESCONCENTRADA E AUTORREGULAÇÃO REGULADA

Algumas associações empresariais chamam a atenção para a necessidade de prudência e análises de riscos que devem ser realizadas antes da criação de qualquer entidade reguladora das plataformas, a fim de preservar valores, como a inovação e a livre iniciativa. Destaca-se um conjunto de contribuições, como as da Câmara.e-net e da ALAI[18], que consideram a possibilidade de as ferramentas disponíveis no ambiente legal e regulatório brasileiro serem suficientes para enfrentar os desafios apresentados pela emergência das plataformas digitais, em abordagem identificada como **autorregulação desconcentrada**.

Um grupo maior de associações empresariais defende a **autorregulação regulada**, explicando, como faz a ABRANET, que, por um lado, "a autoridade pública se encarrega fundamentalmente de supervisionar e fiscalizar a atividade de autorregulação, [e, por outro, ela é] elaborada e levada a cabo pelos próprios agentes de mercado, coletivamente", opondo-se ao modelo clássico de regulação **comando e controle**, com a autoridade pública estabelecendo regras e impondo sanções aos agentes privados em caso de descumprimento. Nesse sentido, como defendem ABRANET e BRASSCOM, um eventual órgão supervisor, mesmo caracterizado pela competência técnica e pela independência funcional, apenas estabeleceria princípios

[18] Conforme a ALAI: "Não é possível avaliar a criação de novas instituições sem uma definição clara dos problemas que a regulação pretende remediar. É prudente avaliar o impacto de qualquer legislação/regulação antes de fazê-lo".

direcionadores, supervisionando a atividade de autorregulação, elaborada e executada pelos agentes de mercado, tendo, portanto, poderes circunscritos.

Ainda na abordagem da autorregulação regulada, a BRASSCOM defende uma perspectiva regulatória baseada em avaliação de risco, isto é, "que identifique [...] os maiores riscos das atividades envolvidas por plataformas e os aborde de maneira pontual, garantindo que a intervenção é de fato necessária e proporcional, evitando uma atividade administrativa demasiadamente ampla".

8.2 CORREGULAÇÃO CONCENTRADA E CORREGULAÇÃO DESCONCENTRADA

As contribuições que se alinham ao conceito de corregulação (concentrada ou desconcentrada) são bastante presentes na consulta. Aquelas que defendem a **corregulação concentrada** indicam a criação de uma entidade específica para a regulação das plataformas digitais, de natureza autárquica, que seja dotada de autonomia técnica e administrativa, e atue em coordenação com órgãos públicos e privados.

Essa perspectiva é defendida por entidades do terceiro setor, como CDR, IDEC, IRIS e IP.rec, para as quais uma autoridade reguladora independente deve centralizar a aplicação e a interpretação das normas relacionadas à regulação de plataformas, concentrando também funções de normatização, fiscalização e sancionamento. Há, portanto, alto protagonismo estatal e processo decisório concentrado na autarquia responsável pela regulação – contudo, com o estabelecimento de freios e contrapesos por meio da instituição de um conselho multissetorial com capacidades deliberativas, que poderia ou não estar associado ao CGI.br.

A contribuição do LABID/UFBA também aponta em direção à concentração regulatória, propondo o estabelecimento de uma autoridade centralizadora na interpretação, na fiscalização e na aplicação das normas de regulação de plataformas digitais, "tendo em vista que o policentrismo pode gerar uma situação de insegurança jurídica". A preocupação com eventual insegurança jurídica está presente inclusive na contribuição da ANPD, segundo a qual limites imprecisos para o exercício de compe-

tências legais, com a ausência de regras de cooperação, trariam insegurança jurídica e **riscos de fragmentação regulatória**.

A DEIN também propõe o modelo de agência reguladora, considerando a criação de uma "entidade especializada com o objetivo de atuar na regulação e fiscalização", que teria, entre suas atribuições, a coordenação e a articulação com outras entidades públicas ou privadas.

Outras contribuições sugerem instâncias existentes para a regulação das plataformas – como ministérios e agências reguladoras –, com atribuições distribuídas ou compartilhadas, ou seja, sem a criação de novos órgãos, em abordagem identificada como **corregulação desconcentrada**. Nesse modelo, a implementação da regulação ocorreria de maneira dispersa, com coordenação e distribuição de funções entre ministérios e autoridades conforme competências temáticas previamente existentes. Na defesa desse modelo, são apresentadas preocupações com gastos públicos e, principalmente, com eventual captura regulatória e o caráter liberalizante do modelo de Estado Regulador, como aponta a ex-conselheira do CGI.br, Flávia Lefèvre[19] e o Instituto Nupef, para quem "eventual captura de um único órgão regulador por interesses econômicos privados ou políticos aumenta significativamente o risco de desequilíbrio na regulação". Desse modo, deveria ser considerada a criação de um sistema de regulação baseado em órgãos existentes, em abordagem que se aproxima à proposta apresentada pela Comissão Especial de Direito Digital do Conselho Federal da OAB: um Sistema Brasileiro de Regulação de Plataformas Digitais tripartite, composto por um Conselho de Políticas Digitais, CGI.br e Entidade de Autorregulação.

---

[19] De acordo com Flávia Lefèvre: " modelo de agência reguladora – sustentáculo do neoliberalismo, ainda que se propague sua autonomia e independência, historicamente tem atuado de forma capturada pelos interesses privados, sendo claramente inadequado para a regulação das plataformas digitais. Assim, vejo mais sentido numa estrutura regulatória composta por um órgão representativo das empresas, por um Conselho Interministerial e pelo CGI.br. A atuação das plataformas implica múltiplos setores com potencial de impacto em larga escala em direitos fundamentais, econômicos, culturais, educacionais, políticos, sociais e trabalhistas, entre outros, e um modelo centralizado de regulação com baixa representação democrática, como é o caso das agências em virtude de suas configurações legais, não dará conta de regular devidamente para garantir direitos em tão largo espectro".

Flávia Lefèvre ainda defende o aproveitamento do arranjo institucional estabelecido pelo Decreto 8.771 (BRASIL, 2016), que regulamenta o MCI (BRASIL, 2014) e atribuiu à Senacon, ao Sistema Brasileiro da Concorrência e à ANATEL, em linha com as diretrizes estabelecidas pelo CGI.br, o papel de garantir transparência e fiscalização das plataformas, além do *enforcement* dos direitos estabelecidos pela lei.

O Instituto Nupef também defende a criação de um sistema de regulação baseado em órgãos existentes, destacando que há estruturas regulatórias estabelecidas que deveriam aplicar leis em vigor, a fim de alcançar as plataformas digitais. Segundo o Nupef, esse sistema envolveria a conformação de uma estrutura de acompanhamento e supervisão da aplicação da lei com participação multissetorial.

8.3 CONSENSOS E DISSENSOS SOBRE ABORDAGENS REGULATÓRIAS

A partir dos agrupamentos temáticos apresentados, é possível identificar alguns consensos e dissensos presentes na consulta. Tanto as contribuições com maior identidade com autorregulação regulada quanto aquelas com a corregulação concentrada defendem uma entidade com autonomia financeira, funcional e administrativa. Divergem, no entanto, em relação aos poderes e às atribuições da autoridade pública: na primeira abordagem (autorregulação regulada), seus poderes fiscalizatórios e sancionatórios devem ser limitados às regras definidas em sede de autorregulação e seu poder normativo fundamentalmente principiológico; enquanto na segunda (corregulação concentrada), a agência ou a autoridade reguladora teria plenas funções normativas, fiscalizadoras e sancionadoras, incentivando-se, por exemplo, o estabelecimento de regras específicas de transparência para as plataformas. Ou seja, embora exista um certo nível de consenso entre a maioria das associações empresariais e parte do terceiro setor quanto à concentração do processo decisório em uma instituição dotada de autonomia, há dissenso quanto ao nível de protagonismo estatal.

As contribuições ainda indicam haver um dissenso entre organizações do terceiro setor quanto ao *locus* decisório e à natureza administrativa, concentrada em uma autoridade reguladora

da administração indireta ou dispersa em diversas instituições públicas, e articulada por um conselho ou estrutura análoga. Por outro lado, há, entre a maioria dessas entidades, um consenso quanto à centralidade do protagonismo estatal na regulação, salvaguardados os instrumentos de participação social e a associação a conselhos multissetoriais.

9 CONCLUSÃO DO EIXO 3

As contribuições ao Eixo 3 da consulta, sobre **como regular**, apontam alguns consensos, em especial os princípios que devem guiar as instituições responsáveis pela regulação, mas também importantes dissensos e nuances no que se refere aos potenciais modelos conceituais e desenhos institucionais dos agentes incubidos de zelar pelas obrigações impostas pela regulação.

Em relação aos princípios e às diretrizes para o modelo de governança da regulação de plataformas, em geral, não foi possível diagnosticar divergências de fundo em relação aos princípios enunciados. Entre aqueles mais citados, que devem guiar as instituições responsáveis pela regulação, estão o multissetorialismo, a independência e a transparência. De forma menos intensa, mas também presentes em diversas contribuições, foram apontados os princípios da especialidade, da cooperação internacional, da inovação, da proporcionalidade e da legalidade.

Em relação às instituições para a implementação e a fiscalização da regulação de plataformas digitais, foram propostas instituições que variam em natureza jurídica, no papel do Estado e das entidades privadas, e no nível de concentração nos polos decisórios. Um grupo relevante de participantes propôs a criação de uma autoridade para regulamentação, implementação e fiscalização das normas criadas, dotada de autonomia administrativa, financeira e funcional, a ser locada na administração indireta. Nesse desenho, diversas contribuições defenderam que essa entidade seja vinculada a um conselho multissetorial com capacidade deliberativa, formando um sistema regulatório. Outro grupo importante propôs a criação de um sistema de governança sem uma entidade regulatória central, variando a natureza e as atribuições de cada instituição que o comporia. Além disso, entre as contribuições que apoiam a criação de um sistema regulatório, muitas mencionam a participação do CGI.br.

Por fim, embora em menor número, alguns participantes propuseram uma entidade de autorregulação, além de uma entidade autônoma de supervisão, com representação multissetorial. De forma específica, foram apontados eventuais benefícios e riscos da participação do CGI.br e da ANATEL nesse desenho institucional de governança regulatória.

Em relação às atribuições dessas instituições, as contribuições indicam variações e confluências entre as responsabilidades para cada uma das novas entidades propostas. Entre as atribuições e competências identificadas, estão o poder fiscalizatório e de monitoramento, o poder normativo e regulamentador, o poder sancionatório, o poder de receber e solucionar reclamações, o dever de pesquisa, o dever educativo, o dever de estabelecer e avaliar riscos, e o dever de cooperação e articulação. Embora as menções às atribuições sejam comuns aos diversos setores, têm significados diferentes. Nota-se, por exemplo, que na abordagem regulatória de autorregulação regulada – comum à parte significativa do setor privado –, as atribuições de fiscalização e normativas têm abrangência menor que nos modelos de maior protagonismo estatal.

Em relação às medidas de sancionamento, foram mencionadas com maior destaque as multas e os bloqueios/suspensão de aplicações. Foram apontadas preocupações em relação à proporcionalidade das sanções, em especial no caso de suspensões e bloqueios.

Em relação aos modelos regulatórios que devem inspirar a regulação brasileira, de forma geral, as contribuições recebidas dividem-se entre aquelas que defendem: i) uma autorregulação, que pode contar com uma autoridade reguladora de monitoramento com poderes restritos; ii) uma regulação nos moldes de autoridades reguladoras independentes; e iii) uma governança em forma de "sistema", estruturada essencialmente em departamentos ministeriais e agências ou autoridades reguladoras existentes.

Embora com diferenças significativas nos modelos, foi comum a defesa do multissetorialismo, da transparência e da participação social como princípios dos arranjos regulatórios, variando a forma de participação dos atores e onde está o *locus* decisório.

BIBLIOGRAFIA

AUSTRALIA. *Online Safety Act 2021, n. 76.* Camberra: Australian Government, 17 mar. 2021. Disponível em: https://www.legislation.gov.au/Details/C2021A00076. Acesso em 11 dez. 2023.

BRASIL. *Decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967*, Dispõe sôbre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 25 fev. 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em 11 dez. 2023.

BRASIL. *Lei n. 6.533 de 24 de maio de 1978*, Dispõe sobre a regulamentação das profissões de Artistas e de técnico em Espetáculos de Diversões, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 24 maio 1978. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6533.htm. Acesso em 11 dez. 2023.

BRASIL. *Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990*, Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 13 jul. 1990a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em 11 dez. 2023.

BRASIL. *Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990*, Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 11 set. 1990b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em 11 dez. 2023.

BRASIL. *Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991*, Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 24 jul. 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213compilado.htm. Acesso em 11 dez. 2023.

BRASIL. *Lei n. 9.472 de 16 de julho de 1997*. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. Brasília: Presidência da República, 16 jul. 1997a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9472.htm. Acesso em 11 dez. 2023.

BRASIL. *Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Brasília: Presidência da República, 30 de setembro de 1997b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em 11 dez. 2023.

BRASIL. *Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999*. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília: Presidência da República, 29 jan. 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em 11 dez. 2023.

BRASIL. *Lei n. 9.986, de 18 de julho de 2000*. Dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 18 jul. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9986.htm. Acesso em 11 dez. 2023.

BRASIL. *Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Brasília: Presidência da República, 10 jan. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em 11 dez. 2023.

BRASIL. *Decreto 4.829, de 3 de setembro de 2003*. Dispõe sobre a criação do Comitê Gestor da Internet no Brasil – CGIbr, sobre o modelo de governança da Internet no Brasil, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 3 set. 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4829.htm. Acesso em 11 dez. 2023.

BRASIL. *Lei n. 12.485 de 12 de setembro de 2011*. Dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado; altera a Medida Provisória n. 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e as Leis n. 11.437, de 28 de dezembro de 2006, 5.070, de 7 de julho de 1966, 8.977, de 6 de janeiro de 1995, e 9.472, de 16 de julho de 1997; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 12 set. 2011a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12485.htm. Acesso em 11 dez. 2023.

BRASIL. *Lei n. 12.529 de 30 de novembro de 2011*. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei n. 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal, e a Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga

dispositivos da Lei n. 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei n. 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 30 nov. 2011b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12529.htm. Acesso em 11 dez. 2023.

BRASIL. *Decreto n. 8.135, de 4 de novembro de 2013*. Dispõe sobre as comunicações de dados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre a dispensa de licitação nas contratações que possam comprometer a segurança nacional. Brasília: Presidência da República, 4 nov. 2013a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d8135.htm. Acesso em 11 dez. 2023.

BRASIL. *Resolução ANP n. 41, de 5 de novembro de 2013*. Ficam estabelecidos os requisitos necessários à autorização para o exercício da atividade de revenda varejista de combustíveis automotivos e a sua regulamentação. Brasília: ANP, 5 nov. 2013b: Disponível em: https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=261502. Acesso em 11 dez. 2023.

BRASIL. *Lei n. 12.965, de 23 de abril de 2014*. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Brasília: Presidência da República, 23 abr. 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm. Acesso em 11 dez. 2023.

BRASIL. *Decreto n. 8.771, de 11 de maio de 2016*. Regulamenta a Lei n. 12.965, de 23 de abril de 2014, para tratar das hipóteses admitidas de discriminação de pacotes de dados na internet e de degradação de tráfego, indicar procedimentos para guarda e proteção de dados por provedores de conexão e de aplicações, apontar medidas de transparência na requisição de dados cadastrais pela administração pública e estabelecer parâmetros para fiscalização e apuração de infrações. Brasília: Presidência da República, 11 maio 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8771.htm. Acesso em 11 dez. 2023.

BRASIL. *Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018*. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília: Presidência da República, 14 ago. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em 11 dez. 2023.

BRASIL. *Lei n. 13.848, de 25 de junho de 2019*. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei n. 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei n. 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei n. 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei n. 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei n. 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei n. 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei n. 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei n. 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória n. 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei n. 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei n. 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Brasília: Presidência da República, 25 jun. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13848.htm. Acesso em 11 dez. 2023.

BRASIL. *Projeto de Lei 2.630*. Institui a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet. Brasília: Senado Federal, 3 jul. 2020. Disponível em: https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2256735. Acesso em 11 dez. 2023.

BRASIL. *Ataques às escolas no Brasil*: análise do fenômeno e recomendações para a ação governamental. Brasília: GT Especialistas em Violência nas Escolas, 2023a. Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/grupos-de-trabalho/prevencao-e-enfrentamento-da-violencia-nas-escolas/resultados/relatorio-ataque-escolas-brasil.pdf. Acesso em 11 dez. 2023.

BRASIL. *Grupo de Trabalho que busca regulação de trabalho por aplicativo é instalado em Brasília*. Brasília: MTE, 5 jun. 2023b. Disponível em: https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/noticias-e-conteudo/2023/junho/grupo-de-trabalho-que-busca-regulacao-de-trabalho-por-aplicativo-e-instalado-em-brasilia. Acesso em 11 dez. 2023.

'CAÇADORA de nazistas', ela descobriu 1.117 grupos extremistas no Brasil. *Ecoa UOL*, 18 maio 2023. Disponível em: https://www.uol.com.br/ecoa/ultimas-noticias/2023/05/18/com-ossos-de-vidro-ela-lutou-contra-neonazistas-e-pelos-diretos-dos-pcds.htm. Acesso em 15 dez. 2023.

CAMELO, **A. P**. et al. *Briefing temático #2*: Trabalho sob demanda no Congresso (2010-2020). São Paulo: CEPI FGV Direito SP, 29 janeiro de 2021a. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/357632427_BRIEFING_TEMATICO_2_-_Trabalho_sob_demanda_no_Congresso_2010-2020_Um_oceano_de_possibilidades#:~:text=Download%20full%2Dtext%20PDF. Acesso em 11 dez. 2023.

CAMELO, A. P. et al. *Gig economy e trabalho em plataformas no Brasil: do conceito às plataformas*. São Paulo: CEPI FGV Direito SP, 2021b. Disponível em: https://repositorio.fgv.br/items/7048f45b-945a-42a2-9474-58e9624435fb. Acesso em 11 dez. 2023.
COMENTÁRIO Geral n. 25 sobre o direito das crianças em relação ao ambiente digital. São Paulo: INSTITUTO ALANA; MPSP. 2022. Disponível em: https://alana.org.br/wp-content/uploads/2022/04/CG-25.pdf. Acesso em 11 dez. 2023.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.BR). *Ações e Diretrizes para a Regulação de Plataformas Digitais no Brasil.* São Paulo: NIC.br|CGI.br, 27 jan. 2023a. Disponível em: https://cgi.br/publicacao/acoes-e-diretrizes-para-a-regulacao-de-plataformas-digitais-no-brasil/. Acesso em 11 dez. 2023.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.BR). *Consulta sobre Regulação de Plataformas Digitais*. São Paulo: NIC.br|CGI.br, 2023b. Disponível em: https://dialogos.cgi.br/documentos/debate/consulta-plataformas. Acesso em 11 dez. 2023.

EUROPEAN UNION (EU). Regulation (Eu) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation). *Official Journal of the European Union*, L 119, p. 1-88, 4 maio 2016. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679. Acesso em 11 dez. 2023.

EUROPEAN UNION (EU). Document 32022R1925. Regulation (EU) 2022/1925 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2022 on contestable and fair markets in the digital sector and amending Directives (EU) 2019/1937 and (EU) 2020/1828 (Digital Markets Act) (Text with EEA relevance). *ERL-Lex*, 12 out. 2022. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/1925. Acesso em 11 dez. 2023.

FERNANDES, V. O. *Direito da Concorrência das Plataformas Digitais* – entre abuso de poder econômico e inovação. São Paulo: Thomson Reuters, 2022.

GAWER, A. Bridging differing perspectives on nological platforms: Toward an integrative framework. *Research Policy*, v. 43, n. 7, p. 1239-1249, set. 2014. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0048733314000456. Acesso em 11 dez. 2023.

GOMES, W.; AMORIM, P. K. D. F.; ALMADA, M. P. Novos desafios para a ideia de transparência pública. *E-Compós*, v. 21, n. 2, 4 abr. 2018. Disponível em: Disponível em: https://e-compos.org.br/e-compos/article/view/1446. Acesso em 11 dez. 2023.

GOV.UK. *Competition and Markets Authority (CMA)*. London: CMA, s.d. Disponível em: https://www.gov.uk/government/organisations/competition-and-markets-authority. Acesso em 11 dez. 2023.

GRUPO DE TRABALHO INTERNET E DEMOCRACIA DO CGI.BR (GT INTERNET E DEMOCRACIA). (coord.). *Relatório Internet, Desinformação e Democracia*. São Paulo: NIC.br|CGI.br, 2020. Disponível em: https://www.cgi.br/media/docs/publicacoes/4/20200327181716/relatorio_internet_desinformacao_e_democracia.pdf. Acesso em 11 dez. 2023.

INSTITUTO PARA O DESENVOLVIMENTO DO JORNALISMO (PROJOR). *Atlas da Notícia 2022*. São Paulo: Projor, fev. 2022. Disponível em: https://docs.google.com/presentation/d/e/2PACX-1vR-f5IMNo-MDPTZtQGLEmienJCFfkAxmqpRuL6lpg5o_g6vE9WnMuEu94wn0DeDspft7BGQNPxlvToC/pub?start=false&loop=false&delayms=3000&ref=atlas.jor.br&slide=id.p1. Acesso em 11 dez. 2023.

INTERNATIONAL TELECOMMUNICATION UNION (ITU). *Aspirational targets for 2030*.Achieving universal and meaningful digital connectivity in the Decade of Action. Genebra: IUT, 19 abr. 2022. Disponível em: www.itu.int/itu-d/meetings/statistics/umc2030/. Acesso em 11 dez. 2023.

LUMA PARTNERS. *A Visual Guide to the Digital World*. New York: Luma, s.d. https://lumapartners.com/lumascapes/. Acesso em 11 dez. 2023.

MENDES, R. M.; MISKULIN, R. G. S. A análise de conteúdo como uma metodologia. *Cadernos de Pesquisa*, v. 47, n. 165, p. 1044-1066, jul./set. 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/j/cp/a/ttbmyGkhjNF3Rn8XNQ5X3mC. Acesso em 11 dez. 2023.

NOOREN, **P**. *et al*. Should We Regulate Digital Platforms? A New Framework for Evaluating Policy Options. *Policy & Internet*, v. 10, n. 3, p. 264-301, set. 2018. Disponível em: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/poi3.177. Acesso em 11 dez. 2023.

NÚCLEO DE INFORMAÇÃO E COORDENAÇÃO DO PONTO BR (NIC.BR). *Regulação de Plataformas*. Os modelos de negócios das plataformas. São Paulo: NIC.br|CGI.br, 20 de maio de 2021. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=HuUbUpvnw2Y&list=PLQq8-9yVHyOb6o0oRk55-KtDtgna_-qeL. Acesso em 11 dez. 2023.

NÚCLEO DE INFORMAÇÃO E COORDENAÇÃO DO PONTO BR (NIC.BR). *Seminário Regulação de Plataformas Digitais no Brasil*. Parte 1 (Manhã). São Paulo: NIC.br|CGI.br, 1 set. 2022. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=iGqx8Z96eUc&list=PLQq8-9yVHyObJyyjdRDttwq0YtTN-sNUv. Acesso em 11 dez. 2023.

OBSERVATÓRIO EDUCAÇÃO VIGIADA. *Mapa Brasil*. Belém: IEA; LAES/UFPA, 2021. Disponível em: https://educacaovigiada.org.br/pt/mapeamento/brasil/. Acesso em 11 dez. 2023.

OLIVEIRA JÚNIOR, M. et al. (coord.). *Guia Análise de Atos de Concentração Horizontal*. Brasília: CADE, 2016. Disponível em: https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-do-cade/guia-para-analise-de-atos-de-concentracao-horizontal.pdf. Acesso em 11 dez. 2023.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Data Portability, Interoperability and Digital Platform Competition*. Paris: OECD, 2021. Disponível em: https://www.oecd.org/daf/competition/data-portability-interoperability-and-digital-platform-competition-2021.pdf. Acesso em 11 dez. 2023.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Convenção 138*. Sobre a idade mínima de admissão ao emprego. Brasília: TST, 6 jun. 1973a. Disponível em: https://www.tst.jus.br/documents/2237892/0/n%C3%A7%C3%A3o+138+da+OIT+ +Idade+m%C3%ADnima+de+admiss%C3%A3o+ao+emprego. Acesso em 11 dez. 2023.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Recomendação 146*. Recomendação relativa à idade mínima de admissão ao emprego. Brasília: TST, 6 jun. 1973b. Disponível em: https://www.tst.jus.br/documents/2237892/0/Recomenda%C3%A7%C3%A3o+146+da+OIT+Idade+m%C3%ADnima+de+admiss%C3%A3o+ao+emprego#:~:text=(1)%20Devem%20ser%20tomadas%20medidas,anos%2alcancem%20um%20n%C3%ADvel%20satisfat%C3%B3rio. Acesso em 11 dez. 2023.

PINTO, A. G. G. Os Princípios mais Relevantes do Direito Administrativo. *Revista da EMERJ*, v. 11, n. 42, p. 130-141, 2008. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista42/Revista42_130.pdf. Acesso em 11 dez. 2023.

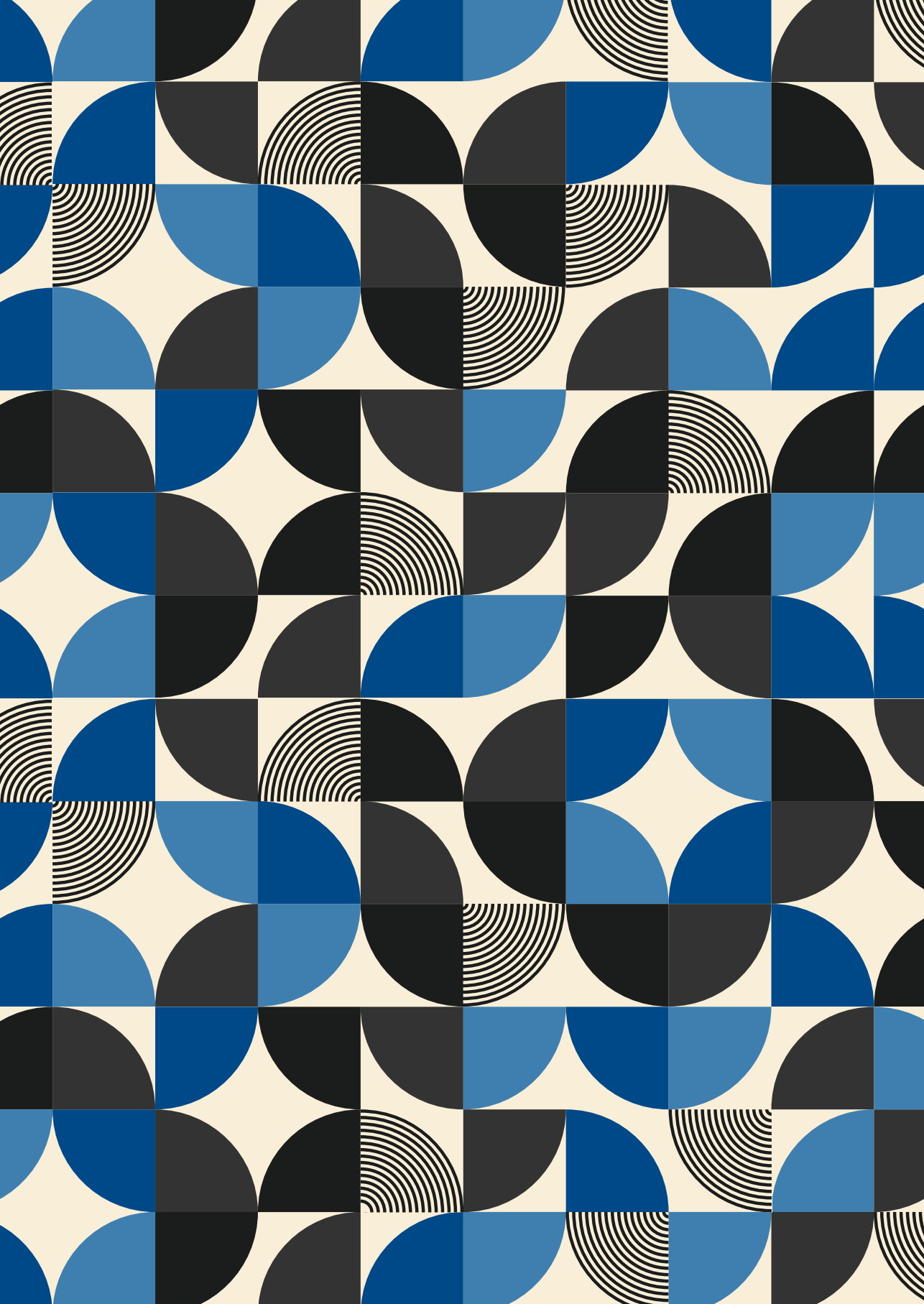
POELL, T.; NIEBORG, D. B.; DIJCK, J. V. Platformisation. *Police Review*, v. 8, n. 4, nov. 2019. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/337717560_Platformisation#:~:text=Download%20full%2Dtext%20PDF. Acesso em 11 dez. 2023.

ROCHET, J. C.; TIROLE, J. Platform Competition in Two-sided Markets. *Journal of the European Economic Association*, v. 1, n. 4, p. 990-1029, jun. 2003. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/40005175. Acesso em 11 dez. 2023.

SILVA, V. J.; CHIARINI, T; RIBEIRO, L. C. A Economia de plataformas digitais no Brasil. Uma primeira abordagem. *In*: VII Encontro Nacional de Economia Industrial e Inovação (ENEI), Porto Alegre. Anais [...]. Porto Alegre: ABEIN, 15 maio 2023. Disponível em: www.even3.com.br/Anais/vii-enei/642988-A-ECONOMIA-DE-PLATAFORMAS-DIGITAIS-NO-BRASIL--UMA-PRIMEIRA-ABORDAGEM. Acesso em 15 dez. 2023.

SIMÃO, B.; OMS, J.; TORRES, L. P. *Autoridades de Proteção de Dados da América Latina*: um estudo de modelos institucionais da Argentina, Colômbia e Uruguai. São Paulo: Idec, 3 maio 2019. https://idec.org.br/file/32258/download?token=R8sGSMJD. Acesso em 11 dez. 2023.

SOCIAL LINKED DATA (SOLID). *Solid*: Your data, your choice. Cambridge: MIT, 2016. Disponível em: https://solidproject.org/. Acesso em 11 dez. 2023.

SRNICEK, N. *Platform Capitalism*. Cambridge, UK ; Malden, MA: Polity Press, 2016. Disponível em: https://mudancatecnologicaedinamicacapitalista.files.wordpress.com/2019/02/platform-capitalism.pdf. Acesso em 11 dez. 2023.

UNITED STATES. *S2992*. American Innovation and Choice Online Act (AICO). Washington D.C: Senate, 2022. Disponível em: https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/2992. Acesso em 11 dez. 2023.