

POLITICS

[edição especial]

Uma publicação do Nupef [nupef.org.br] jul. 2025



A REGULAÇÃO DAS PLATAFORMAS DIGITAIS

Contribuições à consulta pública do CGI.br sobre regulação
de plataformas digitais no Brasil.

POLITICS

[edição especial]

A REGULAÇÃO DAS PLATAFORMAS DIGITAIS

Contribuições à consulta pública do CGI.br sobre regulação
de plataformas digitais no Brasil

POLITICS

Uma publicação do Nupef [nupef.org.br] jul. 2025

COMISSÃO EDITORIAL DESTA EDIÇÃO

RAFAEL EVANGELISTA
LISANDRO GRANVILLE
BIANCA KREMER
MARCELO FORNAZIN
RODOLFO AVELINO

EDITOR

CARLOS A. AFONSO

ORGANIZAÇÃO DA EDIÇÃO

RAFAEL EVANGELISTA (UNICAMP/CGI.BR)
JULIANO CAPPI (CGI.BR)
JULIANA OMS (CGI.BR)
OONA CASTRO (NUPEF)

ASSESSORIA EDITORIAL/APOIO TÉCNICO

ÉRICA S. DE FREITAS (PREPARAÇÃO E REVISÃO TEXTUAL)
CARLOS A. AFONSO (PREPARAÇÃO E REVISÃO TEXTUAL)
LAILA A. BRAGA (GESTÃO DO SISTEMA DE SUBMISSÕES)
JOYCE SOUZA (GESTÃO DO PROCESSO DE AVALIAÇÕES)

PROJETO GRÁFICO

PAULO DUARTE

COMITÊ CONSULTIVO DA POLITICS(*) AVRI DORIA • CARLOS
AFFONSO PEREIRA DE SOUZA • DEIRDRE WILLIAMS • DEMI
GETSCHKO • GRACIELA SELAIMEN • JEREMY MALCOLM •
JOÃO BRANT • LOUIS POUZIN • MARILIA MACIEL • MAWAKI
CHANGO • VALERIA BETANCOURT

() Mais detalhes sobre os membros do Comitê Consultivo
em <https://politics.org.br>*

Os textos publicados aqui são de responsabilidade de seus
autores, não necessariamente representando os pontos de
vista das entidades às quais estão vinculados, salvo indica-
ção explícita em contrário.

A tiragem das nossas edições é pequena. Se você quiser
receber gratuitamente a edição impressa, envie um e-mail
para politics@nupef.org.br com seu nome, endereço
completo - incluindo o CEP - e a sua área de atuação.

Todas as edições da POLITICS estão disponíveis em politics.org.br

A POLITICS procura aderir à terminologia e abreviaturas do Sistema Internacional de Unidades (SI), adotado pelo Instituto Nacional de Metrologia do Brasil (Inmetro). Assim, todos os textos são revisados para assegurar, na medida do possível e sem prejuízo ao conteúdo, aderência ao SI. Para mais informação: <http://www.inmetro.gov.br/consumidor/unidLegaisMed.asp>

[edição especial]

40
ano xiv



ATRIBUIÇÃO

Você deve dar crédito ao autor original, da forma especificada pelo autor ou licenciante.



USO NÃO-COMERCIAL

Você não pode utilizar esta obra com finalidades comerciais.



VEDADA A CRIAÇÃO DE OBRAS DERIVADAS

Você não pode alterar, transformar ou criar outra obra com base nesta.

Para cada novo uso ou distribuição, você deve deixar claro para outros os termos da licença desta obra.

Qualquer uma destas condições podem ser renunciadas, desde que você obtenha permissão do autor.

ISSN: 1984-8803

O Nupef tem o prazer de colaborar na publicação de artigos que debatem os resultados da consulta do CGI.br sobre regulação de plataformas digitais no Brasil, realizada em 2023.¹ A consulta originalmente recebeu um total de 1.336 contribuições de pessoas e organizações dos quatro setores que compõem o CGI.br (setor governamental, terceiro setor, setor empresarial e comunidade científica e tecnológica).

Em seguida, o CGI.br publicou um relatório de sistematização dos resultados, para apresentá-los de forma mais acessível e sintética.² No entanto, as extensas contribuições dadas pela sociedade brasileira permitem diversas interpretações e análises por metodologias diversas, que podem ser exploradas por novos autores.

Uma nova chamada de contribuições foi então realizada pelo CGI.br, em parceria com o Nupef, com o objetivo de publicar os textos melhor avaliados, em um processo de revisão por pares, na revista poliTICs. Das mais de 60 contribuições, 14 artigos foram aprovados e selecionadas para publicação. Devido ao tamanho para publicação impressa, a edição especial 40 da poliTICs foi publicada online em dois volumes, e esta versão impressa contém os 14 artigos, em livro publicado com o apoio do CGI.br. Os artigos restantes seguirão sendo analisados pela equipe editorial da poliTICs para futura publicação conforme o interesse das/os autoras/es.

Há quase um século e meio, Dom Pedro II maravilhava-se com o telefone de seu amigo Graham Bell e o Brasil acabou sendo o segundo país a instalar esse meio de comunicação então revolucionário. Um quarto de século depois, em 1901 Marconi fazia a primeira transmissão de rádio intercontinental com seu telégrafo sem fio, e em 1922 o Brasil instalava sua primeira estação de rádio como parte das celebrações de um século de independência. Setenta anos depois, chegavam ao Brasil os primeiros enlaces permanentes da Internet. A humanidade tem três mil séculos, mas esses fantásticos saltos na comunicação humana têm bem menos tempo do que a criação da máquina a vapor de James Watt há dois séculos e meio. Que nos aguarda nos próximos cem anos?

A seguir um resumo dos textos:

1. <https://dialogos.cgi.br/documentos/debate/consulta-plataformas/>

2. <https://cgi.br/publicacao/sistematizacao-das-contribuicoes-a-consulta-sobre-regulacao-de-plataformas-digitais/>

Design enganoso e manipulativo em plataformas digitais – um mapeamento entre estudos empíricos e reflexões para regulação *(George Augusto Valença Santos)*

O artigo analisa os impactos de padrões antiéticos de design através de uma abordagem qualitativa. Foram realizadas duas oficinas com pesquisadores e estudantes de ensino superior para mapear tipos de design manipulativo e enganoso em plataformas de software. Os achados nas oficinas foram associados às contribuições sobre design antiético identificadas na consulta do CGI.br. Os resultados destacam a urgência de regulações e iniciativas de letramento digital específicas, além de práticas de design que priorizem o bem-estar dos usuários.

Significados do discurso de ódio: desafios regulatórios e disputas discursivas na visão de diferentes setores sociais *(Eliza Bachega Casadei, Gabriela Agostinho Pereira)*

O texto analisa a complexidade das dinâmicas que envolvem a regulação de discursos de ódio em plataformas digitais. São exploradas as respostas de três setores sociais na consulta do CGI.br (Comunidade Científica e Tecnológica, Terceiro Setor e Setor Empresarial). A análise destaca as distinções entre os setores acerca do entendimento do discurso de ódio e, conseqüentemente, as soluções regulatórias, revelando as tensões que permeiam o campo da regulação digital e os desafios para estabelecer consensos em torno do enfrentamento do discurso de ódio nas plataformas digitais.

Regulação da desinformação nas plataformas digitais e o contexto eleitoral brasileiro *(Giovanna Milanese Tavares, Leandro Léo Rebelo , Marina Giovanetti Lili Lucena)*

O texto investiga a regulação das plataformas digitais no contexto eleitoral tendo em conta a sistematização da consulta do CGI.br. A partir de uma análise conceitual, busca-se compreender se as medidas de mitigação propostas pela consulta no contexto das eleições são inovadoras ou se já são previstas na legislação eleitoral brasileira.

Atenção, dados e poder: uma análise crítica da infodemia e da desinformação *(Leandro Modolo, Leonardo Castro, Luis Gonçalves)*

A partir da leitura crítica da sistematização da consulta pública do CGI.br, este artigo explora os conceitos de infodemia, desinformação e noções associadas, tais como os sistemas de crenças, para reenquadrá-los em um contexto sócio-histórico mais amplo, em diálogo com os conceitos de economia da atenção e capitalismo de plataformas. Argumenta que a infodemia e a desinformação são aspectos determinantes da economia digital contemporânea, e não simplesmente falhas de mercado. O texto explora

como a infodemia e a desinformação se entrelaçam com o desenvolvimento de inteligência artificial e a produção massiva de dados digitais no contexto do capitalismo de plataformas.

A questão negra na regulação das plataformas digitais: uma análise da consulta realizada pelo CGI.br (*Fernanda dos Santos Rodrigues Silva, Marco Antônio Alves, Mariana Alves Araújo Lopes*)

O texto analisa como a questão racial apareceu e foi abordada no debate da consulta. Partiu-se do pressuposto de que o marco regulatório brasileiro sobre plataformas digitais precisa ser explicitamente antirracista para impedir a reprodução do racismo estrutural. As principais conclusões indicam que houve avanço na interseção entre regulação de plataforma e o debate racial, mas ainda há dificuldades. O consultante, ao formular as questões, foi mais genérico, sem focar diretamente o racismo. Nas contribuições, sugeriu-se, dentre outros, uma moderação de conteúdo mais inclusiva, auditorias algorítmicas, relatórios sobre discriminação racial e a criação de uma autoridade regulatória com composição diversificada, incluindo representação racial. Apesar disso, o total de menções à questão racial foi baixo em relação ao número total de contribuições.

Plataformas Digitais no Contexto Regulatório: Desafios da Imprecisão Conceitual Diante da Multiplicidade (*Igor José da Silva Araújo, Jadson Correia de Oliveira*)

Aborda os desafios regulatórios associados às plataformas digitais, com foco na imprecisão conceitual que permeia seu entendimento jurídico e social, especialmente diante da multiplicidade de modelos e funcionalidades. O estudo explora os debates sobre o escopo regulatório, as responsabilidades dos agentes envolvidos e os riscos associados às plataformas. A pesquisa evidencia que a ausência de definições claras compromete a segurança jurídica, favorece interpretações arbitrárias e dificulta a responsabilização dos agentes.

Regulação de Plataformas Digitais no Brasil: Perspectivas Multissetoriais Sobre a Proteção de Dados Pessoais (*Bianca Oliveira de Melo Santos, Camila Pereira, Luciano Heitor Gallegos Marin*)

Trata da regulação de plataformas digitais, com foco na privacidade, transparência e proteção de dados pessoais. O objetivo é compreender as diferentes perspectivas dos quatro setores participantes - setor empresarial, terceiro setor, comunidade científica e tecnológica, e setor governamental -, considerando aspectos como etnia, gênero e o nível de engajamento em temas específicos. A pesquisa analisou as 1.336 contribuições enviadas na consulta, utilizando métodos automatizados de Processamento de Linguagem Natural e uma análise manual.

Soberania Digital e Regulação de Plataformas no Brasil: Uma Análise dos Desafios e Perspectivas (*Arlei Olavo Evaristo, Simone Regassone Grande, Vinício Carrilho Martinez*)

O avanço das plataformas digitais levanta questões críticas sobre a soberania digital, especialmente em países como o Brasil, que enfrentam desafios relacionados à dependência de tecnologias estrangeiras e à concentração de mercado. Este artigo busca responder à pergunta: Quais são os principais desafios e possíveis soluções para o fortalecimento da soberania digital no Brasil em um cenário dominado pelas Big Techs? O estudo conclui que o Brasil deve fortalecer sua infraestrutura tecnológica, regulamentar as plataformas digitais e promover a autonomia digital, garantindo a proteção dos dados sem comprometer o ambiente de inovação.

Regulamentação das Plataformas no Brasil: Navegando por um Mar de Oportunidades, Deveres, Desafios e Direitos Cíveis, Constitucionais e Penais (*Itaymberê Guimarães*)

A crescente relevância das plataformas digitais na economia global e sua influência no comportamento social e político têm impulsionado o debate sobre sua regulação. Este artigo examina as contribuições coletadas na consulta pública realizada pelo CGI.br, discutindo a viabilidade jurídica dessas propostas à luz do Direito Civil, Constitucional e Penal. A análise é estruturada em três eixos: Quem regular? A definição de plataformas digitais e os limites da regulação assimétrica; O que regular? Os riscos associados às plataformas, incluindo concentração de mercado, privacidade e desinformação, e as medidas de mitigação propostas; e Como regular? Os modelos de governança sugeridos para a regulação, enfatizando a importância de uma abordagem multissetorial.

Moderação de Conteúdo em Plataformas Digitais – Uma Reflexão Baseada nos Conceitos de Transparência e Legitimidade (*Gustavo Carneiro, George Augusto Valença Santos, Pedro Gueiros*)

O processo de moderação de conteúdo é essencial para manter ambientes digitais saudáveis e proteger direitos fundamentais. No entanto, a dependência de ferramentas automatizadas, que frequentemente reproduzem vieses, e a falta de transparência nas práticas de moderação geram desconfiança entre os usuários. Nesta pesquisa, utilizamos dados da consulta pública do CGI.br sobre a regulação de plataformas digitais em 2023, que recebeu mais de 1.300 contribuições de diversos setores. A nossa análise revelou que a ausência de transparência nas atividades de moderação resulta em discriminação e abusos de direito, particularmente contra grupos vulneráveis.

A Influência das Redes Sociais na Violência Escolar: Regulação de Plataformas Digitais e Proteção de Direitos Fundamentais (*Natalia Gois Ribeiro*)

Analisa o impacto do uso indevido de redes sociais por crianças e adolescentes na intensificação da violência no ambiente escolar, com foco em atos extremos, como ataques armados, e destaca a necessidade de regulamentação das redes sociais como forma de mitigar o problema. A pesquisa identifica a correlação entre o aumento da violência nas escolas brasileiras e a exposição dos jovens a conteúdos nocivos online, evidenciando sua vulnerabilidade a discursos de ódio e incitação à violência. Metodologicamente, o estudo adota uma abordagem qualitativa, com base na análise das diretrizes das plataformas, além de uma revisão de literatura que abrange legislações nacionais e internacionais pertinentes.

Dimensões de Plataformas Digitais e Regulação Conforme Risco Contextual (*Henrique Almeida Bazan, Laise Milena Barbosa, Nicolo Zingales*)

Investiga as dimensões das plataformas digitais identificadas na consulta pública do CGI.br para propor uma regulação complementar baseada em riscos contextuais. O estudo se baseia na consulta pública, que identifica plataformas digitais a partir de quatro dimensões: tipo de serviço, natureza jurídica, modelo de negócios e área de atuação. A pesquisa discute se o regime jurídico de responsabilidade civil desses provedores deve ser ajustado ou aprimorado para refletir particularidades de seus modelos de negócio, conforme os riscos que sujeitam a sociedade em determinados contextos.

A Atuação das Diferentes Coalizões na Definição da Política de Regulação do Ambiente Digital no Brasil (*Giovana Tiziani, Thássia Alves*)

Apresenta uma análise da forma como os atores envolvidos no processo de regulação da Internet no Brasil se articularam e como evoluiu esta política no período de 1999 a 2023, por meio da utilização da estrutura desenvolvida por Sabatier, o Advocacy Coalition Framework (ACF). Dentre os achados, foi possível delimitar - por meio da identificação de crenças - coalizões que fogem do agrupamento geralmente feito em estudos de políticas públicas quando se trata das partes interessadas, quais sejam: agentes governamentais, agentes privados e agentes da sociedade civil. Além disso, foi possível detectar que seus comportamentos durante o processo de elaboração de uma política pública não se dão de maneira homogênea e que as coalizões organizadas com base em crenças elucidam as aparentes contradições e tornam mais visíveis as brechas possíveis para construção de consensos, facilitando a atuação dos policy brokers.

A Defesa de Consumidores na Regulação Econômica de Plataformas Digitais (*Camila Leite Contri, Marina Fernandes Bispo de Siqueira*)

O crescimento das plataformas digitais trouxe novas dinâmicas de mercado, levantando desafios para a proteção de consumidores. Este artigo explora como a regulação econômica pode proteger os usuários finais, com base no relatório da Secretaria de Reformas Econômicas do Ministério da Fazenda publicado em outubro de 2024. Concretamente, analisa das obrigações positivas e negativas propostas na regulação de mercados digitais, aprofundando exemplos da relevância de focar na proteção de quem mais é afetado por essas práticas - os consumidores - para que efetivamente se promova um ambiente digital competitivo, transparente e inclusivo. Conclui-se que a interseção entre regulação econômica e defesa do consumidor é crucial para equilibrar os benefícios das plataformas digitais com a proteção dos direitos dos usuários, promovendo maior contestabilidade e inovação nos mercados digitais, em linha com os avanços propostos no Brasil.

-Meu Deus, isto fala!

Dom Pedro II, ao experimentar o telefone de Graham Bell,
Filadélfia, 25 de junho de 1876

[índice]

- 01 DESIGN ENGANOSO E MANIPULATIVO EM PLATAFORMAS DIGITAIS – UM MAPEAMENTO ENTRE ESTUDOS EMPÍRICOS E REFLEXÕES PARA REGULAÇÃO
George Augusto Valença Santos
- 16 SIGNIFICADOS DO DISCURSO DE ÓDIO: DESAFIOS REGULATÓRIOS E DISPUTAS DISCURSIVAS NA VISÃO DE DIFERENTES SETORES SOCIAIS
Eliza Bacheга Casadei
Gabriela Agostinho Pereira
- 30 REGULAÇÃO DA DESINFORMAÇÃO NAS PLATAFORMAS DIGITAIS E O CONTEXTO ELEITORAL BRASILEIRO
Giovanna Milanese Tavares
Leandro Léo Rebelo
Marina Giovanetti Lili Lucena
- 44 ATENÇÃO, DADOS E PODER: UMA ANÁLISE CRÍTICA DA INFODEMIA E DA DESINFORMAÇÃO
Leandro Modolo
Leonardo Castro
Luis Gonçalves
- 58 A QUESTÃO NEGRA NA REGULAÇÃO DAS PLATAFORMAS DIGITAIS: UMA ANÁLISE DA CONSULTA REALIZADA PELO CGI.BR
Fernanda dos Santos Rodrigues Silva
Marco Antônio Alves
Mariana Alves Araújo Lopes
- 76 PLATAFORMAS DIGITAIS NO CONTEXTO REGULATÓRIO: DESAFIOS DA IMPRECISÃO CONCEITUAL DIANTE DA MULTIPLICIDADE
Igor José da Silva Araújo
Jadson Correia de Oliveira
- 93 REGULAÇÃO DE PLATAFORMAS DIGITAIS NO BRASIL: PERSPECTIVAS MULTISSETORIAIS SOBRE A PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS
Bianca Oliveira de Melo Santos
Camila Gourgues Pereira
Luciano Heitor Gallegos Marin

109

SOBERANIA DIGITAL E REGULAÇÃO DE PLATAFORMAS NO BRASIL: UMA ANÁLISE DOS DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Arlei Olavo Evaristo
Simone Regassone Grande
Vinício Carrilho Martinez

125

REGULAMENTAÇÃO DAS PLATAFORMAS NO BRASIL: NAVEGANDO POR UM MAR DE OPORTUNIDADES, DEVERES, DESAFIOS E DIREITOS CIVIS, CONSTITUCIONAIS E PENAIIS

Rodolfo "Itaymberê" Guimarães Vieira da Silva

156

MODERAÇÃO DE CONTEÚDO EM PLATAFORMAS DIGITAIS – UMA REFLEXÃO BASEADA NOS CONCEITOS DE TRANSPARÊNCIA E LEGITIMIDADE

Gustavo Carneiro
George Augusto Valença Santos
Pedro Gueiros

168

A INFLUÊNCIA DAS REDES SOCIAIS NA VIOLÊNCIA ESCOLAR: REGULAÇÃO DE PLATAFORMAS DIGITAIS E PROTEÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

Natália Góis Ribeiro

182

DIMENSÕES DE PLATAFORMAS DIGITAIS E REGULAÇÃO CONFORME RISCO CONTEXTUAL

Henrique Almeida Bazan
Laise Milena Barbosa
Nicolo Zingales

197

A ATUAÇÃO DAS DIFERENTES COALIZÕES NA DEFINIÇÃO DA POLÍTICA DE REGULAÇÃO DO AMBIENTE DIGITAL NO BRASIL

Giovana Tiziani
Thássia Alves

212

A DEFESA DE CONSUMIDORES NA REGULAÇÃO ECONÔMICA DE PLATAFORMAS DIGITAIS

Camila Leite Contri
Marina Fernandes Bispo de Siqueira

DESIGN ENGANOSO E MANIPULATIVO EM PLATAFORMAS DIGITAIS

Um mapeamento entre estudos empíricos e reflexões para regulação

George Augusto Valença Santos

Resumo

A ascensão das plataformas digitais transformou as interações entre usuários e tecnologias, trazendo desafios éticos, como a disseminação de padrões de design enganosos e manipulativos. Essas práticas exploram vieses cognitivos e vulnerabilidades psicológicas, promovendo comportamentos viciantes, afetando a autonomia e comprometendo o bem-estar dos usuários – especialmente crianças e adolescentes. Apesar do avanço de taxonomias e estudos sobre o tema, ainda há lacunas em termos de regulamentação e diretrizes para enfrentar esse problema. Neste artigo, investigamos os impactos de padrões antiéticos de design por uma abordagem qualitativa. Realizamos duas oficinas com pesquisadores e estudantes de Ensino Superior para mapear tipos de design manipulativo e enganoso em plataformas de software.

Em seguida, associamos esses achados às contribuições sobre design antiético identificadas na consulta sobre regulação de plataformas digitais do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br). Os resultados destacam a urgência de regulações e iniciativas de letramento digital específicas, além de práticas de design que priorizem o bem-estar dos usuários. As reflexões finais apresentam um modelo que nos descreve esse cenário e nos permite traçar estratégias para promover uma reflexão crítica sobre escolhas nas plataformas, abordando também o conceito de padrões justos ou iluminadores de design. Acreditamos que este estudo contribui para discussões sobre um design responsável, oferecendo subsídios para responsabilização de empresas por práticas antiéticas e propondo diretrizes para tecnologias mais inclusivas.

Introdução

Embora a ascensão das plataformas digitais, especialmente as de mídias sociais, tenha inaugurado uma nova fase na interação entre usuários e tecnologias, com outras formas de consumo de informações, a revolução digital traz consigo inúmeros desafios éticos e sociais. Entre as questões que mais afetam usuários de todas as faixas etárias e em diversos tipos de plataforma (de jogos a e-commerce) está a crescente adoção de padrões de design enganosos e manipulativos – o que era denominado como *dark patterns*, nomenclatura a ser evitada diante do caráter racializado (Jafari; Vassileva, 2024; Trzaskowski, 2024; Mildner, 2024). São inúmeros os tipos desses padrões, geralmente usados de forma combinada. Por exemplo, *Confirmshaming* (confirmar por vergonha) usa linguagem emocional e constrange usuários para que tomem decisões específicas, *Urgência Falsa* usa temporizadores para criar uma urgência artificial, enquanto *Rolagem Infinita* prolonga o tempo de uso (AEPD, 2024).

Diversos estudos demonstram a presença ubíqua desses padrões antiéticos de design não só nas interfaces digitais, mas nas funcionalidades em si de plataformas de mídia social, em particular (Chang; Seaborn; Adams, 2024; Leiser; Santos, 2023). De forma sutil, esse design explora vieses cognitivos e vulnerabilidades psicológicas de usuários para influenciar a tomada de decisões e o fluxo de informações oferecido à plataforma (Jafari; Vassileva, 2024; Trzaskowski, 2024). Com isso, tornam-se estratégias de design que põem em risco o bem-estar dos usuários, afetando a saúde mental (Mildner, 2024).

Crianças e adolescentes, em particular, são considerados mais vulneráveis a essas práticas de manipulação devido ao baixo letramento

digital e à menor capacidade de identificar e resistir a táticas enganosas. Por exemplo, a TIC Kids Online 2024, pesquisa regular conduzida pelo Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br) vinculado ao Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (NIC.br), indicou apenas que 46% de crianças e adolescentes sabe ajustar as configurações de privacidade nas redes sociais¹, algo intencionalmente dificultado por padrões, como *Interferência Visual e Obstrução*, que ressaltam determinadas funcionalidades de interesse da plataforma e introduzem fricção (aumento do número de etapas para realização da ação) em outras, confundindo usuários ou limitando a descoberta de possibilidades relevantes, como ajustes para sua segurança – por exemplo, criar avisos de tempo máximo num aplicativo (Mildner, 2024).

A exposição contínua de usuários a esses padrões promove comportamentos viciantes, catalisados por notificações e números (como curtidas, encaminhamentos, novos seguidores), entre outros, que demonstram suposto progresso virtual e estimulam a *economia da atenção*. Assim, tem-se um design antiético que molda comportamentos, aumenta o tempo gasto, reduz a capacidade de autorregulação e leva à erosão da confiança nas plataformas – que buscam se beneficiar, em vez de primar pelo melhor interesse dos usuários (Obi *et al.*, 2022; Chamorro; Lallemand; Gray, 2024; Jafari; Vassileva, 2024).

Neste artigo, avaliamos os impactos negativos do design antiético bem como a regulação e a promoção do design responsável de plataformas digitais. Para isso, conduzimos dois estudos de campo sobre o tema com pesquisadores e estudantes de Ensino

1. TIC Kids Online Brasil 2024 - <https://cetic.br/pt/pesquisa/kids-online/>

Superior. Neles, os participantes mapearam padrões de design enganoso e manipulativo em mídias sociais, além de refletir sobre alternativas justas de design. Em seguida, combinamos os achados empíricos com reflexões feitas por diversos setores da sociedade brasileira na consulta do CGI.br sobre regulação de plataformas digitais no Brasil, adotando um processo de síntese temática dos dados. A partir dessa metodologia diversa, associando visões do campo às de inúmeros setores presentes na consulta, buscamos apoiar a elaboração de diretrizes para tratamento do design antiético.

Conceitos básicos

Padrões enganosos e manipulativos de design derivam do termo em inglês *deceptive* ou *manipulative patterns*. São estratégias de design inseridas em soluções de software a partir do conhecimento pro-

fundo de empresas desenvolvedoras sobre o comportamento humano, como desejos dos usuários. Assim, é possível construir funcionalidades enganosas que não são do interesse do público e/ou que manipulam suas decisões². Dezenas desses padrões foram mapeados na literatura de Ciência da Computação e Interação Humano-Computador. Aqui, trazemos alguns a partir da ontologia de Harry Brignull e equipe em seu *site* (Brignull; Leiser, 2023), que lista padrões considerados comuns ou frequentes desde o surgimento do conceito em 2010. Apresentamos essa lista, com descrições (Figura 1), cuja abordagem, com exemplos, segue nos parágrafos seguintes.

Figura 1 .

Lista e descrição dos principais padrões de design enganoso ou manipulativo.

Padrões de Design Enganoso - descrição

Prevenção de comparação

O usuário tem dificuldade para comparar produtos porque características e preços são combinados de maneira complexa ou porque é difícil encontrar informações essenciais.

Confirmshaming

O usuário é emocionalmente manipulado para fazer algo que de outra forma não teria feito.

Anúncios disfarçados

O usuário acredita erroneamente que está clicando em um elemento da interface ou conteúdo nativo, mas na verdade é uma propaganda disfarçada.

Falsa escassez

O usuário é pressionado a concluir uma ação porque recebe uma indicação falsa de oferta ou popularidade limitada.

Prova social falsa

O usuário é induzido a acreditar que um produto é mais popular ou confiável do que realmente é, porque foram mostrados comentários, depoimentos ou mensagens de atividades falsas.

Urgência falsa

O usuário é pressionado a concluir uma ação porque é apresentada uma falsa limitação de tempo.

Ação forçada

O usuário deseja fazer algo, mas é obrigado a fazer algo indesejável em troca.

Redação complicada

O usuário é induzido a realizar uma ação em erro devido à apresentação de linguagem confusa ou enganosa.

Dificuldade para cancelar

O usuário acha fácil se cadastrar ou assinar, mas quando quer cancelar tem muita dificuldade.

Despesas ocultas

O usuário é seduzido por um baixo preço anunciado. Depois de investir tempo e esforço, eles descobrem taxas e cobranças inesperadas quando chegam ao caixa.

Assinatura oculta

O usuário está inadvertidamente inscrito em uma assinatura recorrente ou plano de pagamento sem divulgação clara ou seu consentimento explícito.

Interrupção (Nagging)

O usuário tenta fazer algo, mas é persistentemente interrompido por solicitações para fazer outra coisa que pode não ser do seu interesse.

Obstrução

O usuário se depara com barreiras ou obstáculos que dificultam a conclusão de suas tarefas ou o acesso às informações.

Pré-seleção

É apresentada ao usuário uma opção padrão que já foi selecionada para ele, a fim de influenciar sua tomada de decisão.

Inclusão sorrateira (Sneaking)

O usuário é atraído para uma transação sob falsos pretextos, porque informações pertinentes são ocultadas ou demoram a ser apresentadas a ele.

Interferência visual

O usuário espera ver informações apresentadas de forma clara e previsível na página, mas elas estão ocultas, obscurecidas ou disfarçadas.

Fonte: Adaptado de Brignull; Leiser (2023).

2. Antes, tais padrões eram denominados dark patterns ou padrões obscuros de design, terminologia que tem sido evitada nos últimos anos por seu cunho racializado.

Interferência Visual pode ser um conceito considerado clássico em termos de más práticas de design de software. Ele cria a chamada “fricção” na interface para aumentar a dificuldade para realizar uma tarefa, com aumento do número de cliques ou de telas a acessar, escondendo informações deliberadamente. Como exemplos, há textos pequenos e de baixo contraste, interfaces complexas ou dados relevantes (por exemplo, privacidade) ocultados em menus inesperados pelo usuário. Plataformas como Instagram e Facebook têm seções ou abas, como “dados pessoais”, “senha e segurança” e “informações e permissões”, sem formas de gerenciar dados pessoais; assim, a Meta evita que bilhões de usuários acessem tais recursos com facilidade, dado o benefício de ampla coleta e processamento de dados externos para seu negócio. Já Pré-seleção e Obstrução buscam, respectivamente, influenciar usuários com escolhas pré-selecionadas ou fazer com que enfrentem barreiras para terminar ações.

Para trazer mecanismos adicionais e ainda mais recentes, como forma de estimular a busca por outras ontologias na literatura, introduzimos o padrão Captura de Atenção (*Attention Capture*). Ele é um pilar de redes sociais, assim como um subtipo ou derivação do padrão Investimento Social (*Social Investment*), que retém usuários a partir de recompensas constantes e se configura como o pilar de mídias sociais. Recursos como visualizações, reações, comentários e amigos/seguidores concretizam esse padrão e vinculam usuários à plataforma, incutindo a ideia de que apenas o uso constante de plataformas de mídia social (Instagram, Facebook, Youtube ou TikTok, por exemplo) evita a perda de “progressos” (Roffarello; De Russis, 2022). Desse modo, eles contribuem para que essas plataformas pare-

çam indispensáveis à rotina de usuários e usuárias (Número [...], 2022). Esse círculo vicioso também é mantido pelos padrões Reprodução Automática (*Autoplay*) e Puxar para Atualizar (*Pull-to-refresh*): o primeiro ativa o recurso “próximo vídeo”, mantendo usuários assistindo a conteúdos na plataforma, com vídeos reproduzidos automaticamente, ao passo que o segundo consiste na rolagem infinita (quando usuários não visualizam o fim de uma página), que carrega conteúdo na parte inferior continuamente (Roffarello; De Russis, 2022).

O design antiético afeta particularmente crianças via técnicas de engajamento e exploração de vulnerabilidades psicológicas para maximizar o tempo gasto e a produção de conteúdo, com visitas e interações contra a sua vontade (Lukoff, 2021). Com o uso de técnicas para criar recompensa virtuais, elas experimentam variações nos níveis de dopamina de forma semelhante à observada em pessoas com dependência de jogos de azar ou máquinas caça-níqueis (Roffarello; De Russis, 2022). Por exemplo, o padrão Investimento Social compromete a autonomia e afeta o bem-estar de *kid influencers*, alterando sua percepção de controle racional sobre o tempo gasto na plataforma, o tipo de conteúdo que criam e a frequência de produção. Nesse sentido, essas são formas de induzir os usuários ao engano, mantendo-os presos à rede social e direcionando decisões.

Diante do aumento de tempo na plataforma e consequente crescimento no total de dados oferecidos sobre a experiência digital, a empresa consegue traçar o perfil comportamental do público. Essa telemetria permite modelar funcionalidades com base em emoções, valores, traços de personalidade e opiniões, explorando a compreensão do estado psicológico de

usuários (Crepax; Mühlberg, 2022). Logo, usuários manipulados seguem nutrindo a plataforma pelo medo de perder recompensas ou ficar para trás, numa típica situação de *Fear of Missing Out* (FoMO) (medo de não conseguir acompanhar atualizações e eventos), com receio de ficarem de fora da tecnologia ou se desenvolverem em outro ritmo (Sousa; Oliveira, 2023).

Metodologia

Este artigo busca responder a seguinte questão de pesquisa: como podemos desenvolver e implementar medidas eficazes que englobem educação, regulamentação e design ético para proteger os usuários dos impactos negativos do design enganoso e manipulativo em plataformas de mídia social? A fim de construirmos um entendimento abrangente do problema e delinear soluções eficazes que promovam uma experiência digital transparente e segura, associamos achados de um estudo de campo no tema com dados da consulta realizada pelo CGI.br sobre regulação de plataformas digitais.

Durante uma conferência, foi realizado um minicurso de três horas, estruturado com base nas metodologias de “Aprendizagem Baseada em Problemas” e no conceito de “Design para Não-Designers” (Ibarra, 2016), cujo foco foi explorar o tema design manipulativo numa abordagem teórica e prática. Esse minicurso foi organizado em três etapas principais.

Inicialmente, os participantes foram introduzidos aos conceitos, com tipos e casos reais (exemplos concretos de práticas enganosas de plataformas digitais). Posteriormente, cerca de 15 participantes de diferentes contextos acadêmicos e profissionais (como estudantes, professores e profissionais em exercício) foram divididos

O design antiético afeta particularmente crianças via técnicas de engajamento e exploração de vulnerabilidades psicológicas para maximizar o tempo gasto e a produção de conteúdo, com visitas e interações contra a sua vontade.

em subgrupos de cinco pessoas, seguindo critérios de afinidade. Cada grupo analisou estratégias manipulativas empregadas por empresas de tecnologia em mídias sociais, identificando padrões enganosos conforme a taxonomia disponível no *site Deceptive Patterns* (Brignull; Leiser, 2023). Como ferramenta de análise, foi adotado um formulário criado no Google Forms (Figura 2), em que os grupos registraram os padrões observados nas mídias sociais de sua escolha e sugeriram soluções baseadas em suas experiências, como diretrizes para o desenvolvimento de funcionalidades mais éticas e responsáveis.

Na terceira e última etapa, cada grupo apresentou suas análises, destacando os pontos mais relevantes e promovendo uma

Figura 2 .

Formulário para avaliação de padrões antiéticos de design e esboço de soluções.

"Ética em UX: Como Evitar Padrões Manipulativos de Design"

Quais padrões você conseguiu identificar? *

Está com dúvida sobre o que cada um significa? Basta acessar <https://www.deceptive.design/types>

- Prevenção de comparação
- Confirmshaming
- Anúncios distorcidos
- Falsa escassez
- Prova social falsa
- Urgência falsa
- Ação forçada
- Redação complicada
- Dificuldade para cancelar
- Despesas ocultas
- Assinatura oculta
- Nagging
- Obstrução
- Pré-seleção
- Sneaking
- Interferência visual

Como estes padrões foram implementados? *

Ex.: "Identificamos o padrão x na funcionalidade y do Instagram com o uso de...".

Quais boas práticas ou recomendações você daria para tratar/evitar estes padrões? *

Ex.: "este padrão poderia ser evitado a partir da construção de uma interface com...", "este outro padrão poderia ser contornado com a reflexão pela equipe sobre..."

Fonte: Elaboração própria

discussão coletiva. Essa troca de ideias incentivou reflexões críticas sobre impactos do design manipulativo e desenvolvimento de abordagens éticas. Todas as falas desse segundo momento foram registradas, com consentimento das equipes, e posteriormente transcritas e classificadas por dois pesquisadores a partir de um processo de Síntese Temática (Cruzes; Dybå, 2011), técnica que busca analisar dados qualitativos via codificação de textos, criação de temas descritivos (grupo de códigos similares) e geração de descrições dos temas para construir

explicações ou derivar hipóteses. Assim, tem-se uma abordagem indutiva para mapear achados em um conjunto dos estudos via softwares, como Microsoft Word.

Esse mesmo processo foi adotado numa oficina do período 2023.2 de curso de Ciência da Computação, com um total de 30 estudantes, cujo processo foi realizado em seis equipes. Assim, ao todo, tivemos 45 participantes no estudo sobre design antiético de plataformas.

Em paralelo, em 2023, o CGI.br realizou uma consulta que recebeu um total de 1.336

contribuições de pessoas e organizações do setor governamental, do terceiro setor e do setor empresarial, bem como da comunidade científica e tecnológica. O resultado desse levantamento foi publicado como um relatório, apresentado de forma acessível e sintética em diversos formatos (*site*, PDF e CSV). Analisamos a ocorrência do conceito de design enganoso e manipulativo nestas extensas contribuições; para isso, empregamos os seguintes passos. Inicialmente, buscamos os termos *deceptive*, *dark pattern* e *nudge* bem como suas versões e variações em português: enganoso, manipulativo, manipulação e obscuros (expressões mais amplamente adotadas na academia para discutir essa problemática), segundo relatório liberado pelo CGI.br.

Ao todo, foram extraídos 21 trechos em que esses termos são abordados, todos selecionados e migrados para um arquivo de texto, em que foram classificados em temas. Com o processo de rotulagem dos dados da consulta, identificamos cinco temas: Manipulação Comportamental, Legislação e Boas Práticas de Design, Privacidade e Proteção de Dados, Publicidade e Letramento Digital. Utilizamos esses eixos para extrair insumos correspondentes na pesquisa de campo realizada (por exemplo, minicurso e oficina). Dessa forma, desenvolvemos uma tabela³ combinando os dois conjuntos de dados, posteriormente utilizada para síntese dos dados – explicação da percepção da academia e dos participantes da consulta sobre regulação de plataformas.

Neste artigo, exploramos o conceito de design antiético a partir da combinação de estudos em campo com resultados de consultas promovidas pelo NIC.br: uma

metodologia rica por alinhar a visão de profissionais que atuam na área de design e Ciência da Computação com grupos que representam diversos setores da sociedade na busca por uma Internet mais justa e segura. Ademais, temos a incorporação da literatura neste texto, o que confere a nossos resultados (conforme seção a seguir) uma triangulação e um rigor necessários para avanços no tema. Desses elementos, foram derivadas recomendações e boas práticas ligadas aos princípios de Design Justo (*Fair / Bright Patterns*), propostas na discussão final deste artigo. A principal intenção dessa abordagem é fomentar o bem-estar e a autonomia dos usuários, em oposição à lógica manipulativa que predomina em muitas plataformas digitais.

Resultados

Os estudos de campo realizados trouxeram uma percepção sobre quais padrões enganosos e manipulativos os participantes percebiam nas plataformas de mídia social. As Figuras 3 e 4 trazem as opções identificadas pelos grupos. Como cada grupo preencheu o resultado uma vez, cinco respostas em uma figura simbolizam a análise de cinco equipes formadas por cinco pessoas cada. Além disso, apesar da liberdade de escolha (em termos de mídias sociais), os times concentraram-se na avaliação do Instagram, TikTok e Youtube (diante de funcionalidades similares às demais plataformas, como “seguir perfis”, “postar comentários”, “postar conteúdo” e “reagir”).

Nos dois estudos, houve convergência quanto aos tipos de design enganoso e manipulativo mais frequentemente encontrados em mídias sociais, como Instagram e TikTok: *Anúncios Disfarçados, Prova Social*

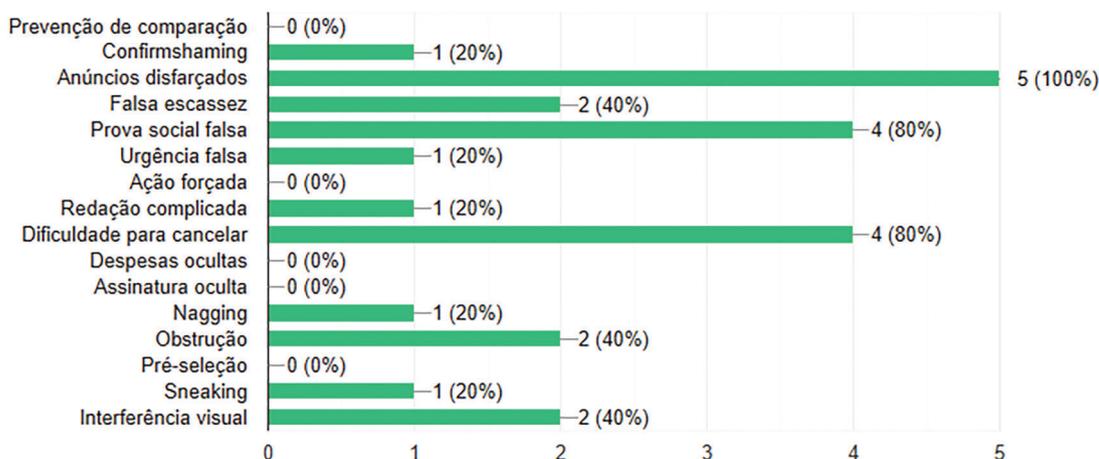
3. A tabela com os dados classificados está disponível em: <https://tinyurl.com/2vkb4vj>. Acesso em: 5 maio 2025.

Figura 3.

Presença dos padrões antiéticos de design na visão dos participantes da conferência.

Quais padrões você conseguiu identificar?

5 respostas



Fonte: Elaboração própria

Falsa e Dificuldade para Cancelar. Todas as equipes perceberam a publicidade velada, geralmente acompanhada por depoimentos inverídicos (em vídeo ou em artes geradas, inclusive, por inteligência artificial [IA]). Além disso, reconheceram que o cancelamento do serviço em si, como o encerramento de uma conta, é forçosamente custoso em termos de número de passos, identificação de menus ou opções na interface. Algumas divergências foram percebidas no levantamento feito com estudantes: padrões como *Confirmshaming*, *Redação Complicada*, *Nagging*, *Obstrução* e *Pré-seleção* surgiram com maior frequência nas respostas desse grupo.

Como esses padrões são, em geral, associados ou mais percebidos em funcionalidades de suporte ou de configuração do perfil nas plataformas, como ajustes de privacidade, entendimento de termos de uso ou desativação da conta, uma hipótese seria que esses participantes buscam, com maior

frequência, acessar essas funcionalidades para estabelecer um ambiente mais seguro online, o que gera maior conhecimento sobre as barreiras intencionais para utilizá-los. Para além de verificações mais quantitativas como frequência de uso ou adoção pelas pessoas participantes, foi possível levantar percepções mais subjetivas. As transcrições e as classificações dos dados dos estudos de campo são apresentadas à luz dos cinco temas mapeados nas contribuições feitas à consulta do NIC.br no que diz respeito a design manipulativo. Assim, nas seções a seguir, os dados do mapeamento empírico são entrelaçados com os da consulta sobre regulação de plataformas.

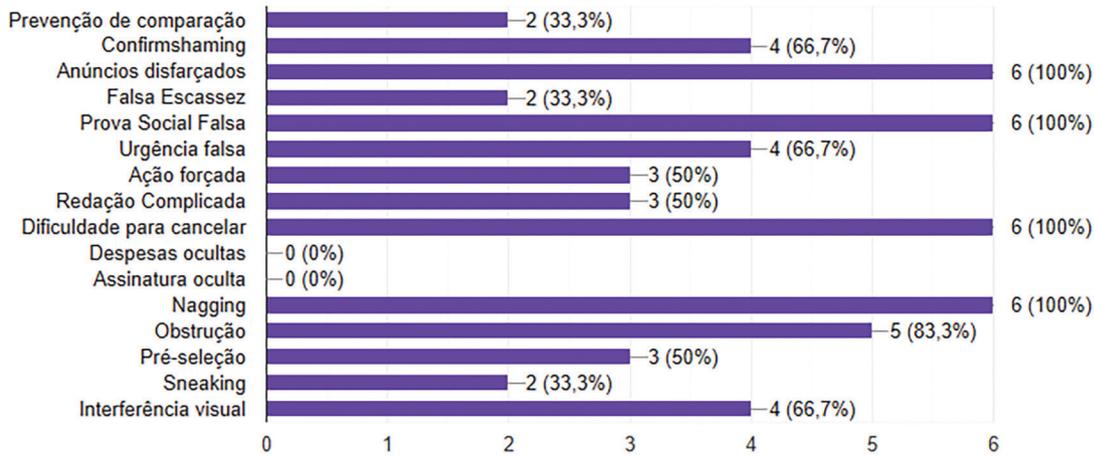
Manipulação comportamental

As contribuições oferecidas à consulta do CGI.br reforçam que o design persuasivo, com técnicas de *nudge*⁴, é um meio para manipulação comportamental: uma estratégia adotada por grandes empresas de tec-

Figura 4.

Quais padrões você conseguiu identificar? Está com dúvida sobre o que cada um significa? Basta acessar: <https://www.deceptive.design/types>

6 respostas



Fonte: Elaboração própria

nologia com elevado poder de mercado para manter a lógica dos seus modelos de negócio. Ao desenvolverem plataformas de software que expõem usuários a conteúdos que manipulem o seu comportamento e garantam engajamento, elas aumentam o tempo de tela e sustentam a geração de valor, com alta rentabilidade para seus negócios.

Também foi destacado que a manipulação é possível graças ao uso de dados (de navegação, pessoais etc.) para direcionamento de conteúdos e *profiling*. Com isso, diversos grupos, como crianças e adolescentes, tornam-se alvo de exploração comercial, ou seja, técnicas de design manipulativo ou enganoso conduzem o subconsciente desses e de outros grupos de usuários a se comportar de determinada forma (por exemplo, para que adquiram um dado produto). Como crianças são mais suscetíveis a essas técnicas,

a manipulação via design impacta negativamente o desenvolvimento, com possíveis perdas de oportunidades e estímulos a um crescimento livre e pleno desses indivíduos.

Já na visão dos participantes dos estudos de campo, a origem dos padrões antiéticos de design também está no modelo de negócio das plataformas de mídia social. Foi reforçado que esses ambientes são baseados na monetização de conteúdo, isto é, um *influencer* ou usuário regular só pode promover seguindo regras da plataforma, por exemplo. Portanto, para que seu conteúdo seja impulsionado, eles respeitam métricas sociais, como curtidas e compartilhamentos, ou buscam mais seguidores. Essa relação de poder-dependência, por meio da qual as Big Techs usam seu respeito e conhecimento para estabelecerem regras em detrimento do bem-estar dos usuários, faz com que os

4. Conceito da economia comportamental que se refere a uma técnica de persuasão para influenciar as decisões das pessoas (Fischer, 2023).

A partir de padrões enganosos, como Anúncios Disfarçados, o usuário acredita que está clicando em um elemento da interface ou de conteúdo nativo, mas, na verdade, está consumindo um anúncio velado.

usuários alimentem padrões enganosos devido à falta de consciência sobre a dinâmica da plataforma ou à necessidade de se beneficiar da plataforma financeira e socialmente. Uma das pessoas participantes indicou que “é um ciclo (em que o) nosso comportamento alimenta essas estruturas e essas empresas mudam o nosso comportamento. No nosso dia a dia, o Tiktok influencia a forma com que eu me relaciono com as pessoas [e isso] oferece dados para que o Tiktok continue influenciando”. Um exemplo preciso de um padrão manipulativo de design foi descrito por outra participante para ilustrar esse cenário: “[a]rolagem infinita sempre traz algo para você ver e te manter usando [a plataforma]”.

Por fim, percebemos empiricamente que usuários destacam um dos efeitos mais nefastos na mudança de comportamento: buscar retribuições, como exemplificado no seguinte relato:

[...] é muito real essa questão do processo de recompensa. Nosso cérebro é condicionado a buscar recompensas pela sensação de prazer. A gente está vendo a

aplicação disso frequentemente no Tiktok com a implementação de múltiplos vídeos durante um *story*. Chegamos a um nível em que o cérebro está exigindo cada vez mais, em um processo viciante. Isso (es)tá sendo usado a todo momento, a cada notificação.

Legislação e boas práticas de design

As contribuições da consulta sobre regulação de plataformas também abordaram aspectos como regras e orientações ligadas ao design antiético. Do ponto de vista internacional, houve destaque para o direcionamento da Organização das Nações Unidas (ONU) no Comentário Geral n. 25 (UN, 2021), que incentiva os Estados-membros a introduzirem ou atualizarem suas regulações de proteção de dados, bem como seus padrões de design, para que identifiquem, definam e proibam práticas que manipulem ou interfiram no direito das crianças à liberdade de pensamento e à crença no ambiente digital (por exemplo, evitar inferências ou análises emocionais). Assim, foi reforçada a importância da experiência de navegação de crianças e adolescentes, a qual deve restringir padrões enganosos e priorizar um design ético de interfaces e interação.

A recente Lei de Serviços Digitais (*Digital Services Act* – DSA) foi citada como mecanismo legal para atenuar a manipulação e a desinformação (European Commission, 2022). Em conformidade com essa legislação da União Europeia, plataformas devem diminuir a exposição de usuários a conteúdos ilegais e proteger direitos fundamentais. Além disso, devem promover maior transparência – ponto considerado um dos problemas mais importantes no contexto de plataformas, segundo os participantes da consulta.

Em nossos estudos de campo, também percebemos a demanda por definição de

diretrizes gerais com as quais plataformas precisem garantir conformidade: “[é preciso] criar leis que regularizem essas empresas”. Essa regulamentação, segundo as equipes, poderia funcionar não somente para plataformas de mídias sociais, mas também “para a Internet como um todo”, por exemplo, esclarecer ainda mais as regras bem como os valores a serem obtidos por influenciadores logo no início da sessão, ao iniciarem a produção de conteúdo. Por fim, uma das participantes ilustrou a falta de diligência e suas consequências, quando plataformas não cumprem regras estabelecidas por elas próprias: “por mais que exista a regra universal, que não permite crianças, quem nunca teve um perfil com 12 anos? O acesso muito prematuro da criança [às plataformas] afeta a questão social e de autoconfiança”.

Privacidade e proteção de dados

Se o design enganoso e manipulativo floresce a partir da coleta massiva de dados, este também deve ser o foco das preocupações no contexto de regulação e design ético. As contribuições ao CGI.br reforçaram posicionamentos de instituições, como Instituto Alana e Data Privacy Brasil, que indicam que o tratamento de dados de crianças e adolescentes permite expor, armazenar e utilizar seus extensos e preciosos rastros digitais no presente e no futuro. Logo, o uso indiscriminado de dados ligados aos usuários (facilitado por padrões antiéticos de design, como *Interferência Visual*, *Pré-seleção* e *Obstrução*) para segmentação de anúncios é uma violação de privacidade.

Ainda segundo os resultados da consulta, Big Techs como Meta (responsável pelo Whatsapp, Facebook e Instagram), Alphabet (responsável pelo Youtube e Youtube Kids) e Bytedance (responsável pelo TikTok) desenvolvem funcionalidades persuasivas a partir

de dados multidimensionais, que vão muito além de categorias demográficas e pessoais. A esse universo estão associadas também plataformas de parceiros. Por exemplo, se ampliarmos o cenário, abarcamos o contexto educacional, em que temos ferramentas ou extensões terceiras associadas ao Google Classroom, que realizam perfilização de dados de estudantes e professores.

Em campo, coletamos variados exemplos alinhados à perspectiva indicada: coleta de dados para fins de manipulação. O padrão antiético de design *Fofura* (*Cuteness*), que cria interfaces excessivamente lúdicas ou aparentemente inofensivas para gerar uma resposta afetiva no usuário com o propósito de coletar dados (fenômeno conhecido por “miopia de dados”) (Lacey; Caudwell, 2019), foi percebido por uma participante do estudo de campo conduzido em uma conferência: “essa fofura [permite à plataforma] saber qual tipo de planta é mais adequado para aquele espaço, por exemplo, e [ela] conseguiria vender mais para aquele público”. Ou seja, o vínculo afetivo com uma determinada plataforma mais lúdica, como o Youtube Kids ou mesmo um robô social, reduz o grau de agência de crianças. De forma equivalente, para entender interesses, o Instagram exhibe postagens de perfis que não são seguidos pelo usuário e pergunta se é de seu interesse, uma maneira sutil de extrair mais dados de uso e preferência via interface manipulativa apontada pelos participantes do estudo.

Em casos mais específicos, identificamos nas falas os padrões *Interferência Visual* e *Obstrução*. No primeiro caso, no contexto de gerenciamento de *cookies*, um participante indicou: “você está em uma página e ela não te deixa seguir de jeito nenhum; você não tem ali a opção [de rejeitar]; aceita ou sai da página; você acaba forçadamente aceitando o

cookie”. Nesse caso, uma informação necessária da página é omitida para facilitar a coleta de dados. Por fim, uma participante com deficiência visual fez o relato a seguir, demonstrando que o número excessivo de etapas para gestão dos dados numa plataforma é, acima de tudo, símbolo de um design não-inclusivo: “primeiro, fui nas configurações; digitei ‘dados’, mas não encontrei. Então, fui para outra opção... Dei uma volta com o leitor de tela tentando descobrir”.

Publicidade

Em inúmeros pontos, a consulta sobre regulação de plataformas trouxe contribuições que cruzavam os contextos do design manipulativo e publicidade direcionada. As propostas buscam vedação estrita da utilização de *nudges* e *dark patterns* pelas plataformas para fins de publicidade comercial para crianças diante dos riscos trazidos. Esses anúncios foram apontados como resultado de processos de perfilamento, sendo responsáveis pelo aumento da captura de dados pessoais e manipulação desses usuários.

A partir de padrões enganosos, como *Anúncios Disfarçados*, o usuário acredita que está clicando em um elemento da interface ou de conteúdo nativo, mas, na verdade, está consumindo um anúncio velado. Isso foi apontado em uma contribuição a partir da menção de propagandas com design similar ao conteúdo serem um padrão antiético de design que não explicita as consequências de ações dos usuários. Em outro ponto, esse tipo de design foi definido como “publicidade opaca ou enganosa”, uma estratégia altamente persuasiva semelhante às de jogos de azar. Como soluções, foi indicado i) o impulsionamento de conteúdos que busquem orientar proteger a privacidade dos usuários, informando-os sobre como evitar práticas manipulativas; e ii) uma

maior transparência na publicidade digital para evitar práticas fraudulentas.

Os participantes dos estudos de campo também identificaram uma presença recorrente de padrões de anúncios disfarçados em postagens e stories que não podem ser imediatamente identificados como conteúdo patrocinado. Além disso, há conteúdos promocionais em plataformas, como o Instagram, que não trazem uma *tag* de anúncio. Um participante elaborou: “em um *story*, uma jovem fala sobre um produto para o rosto, maquiagem... Muitas vezes, você não percebe que é um anúncio; [mas] é pago”.

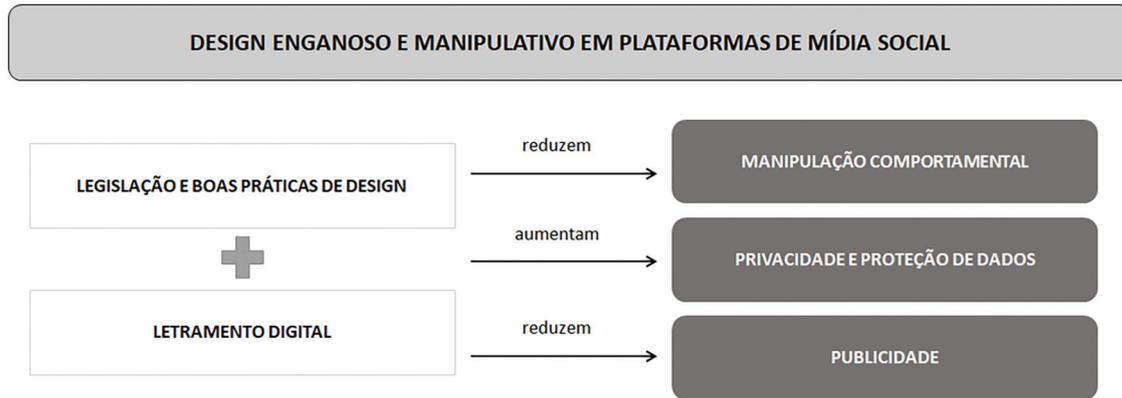
Também verificamos nos dados duas estratégias empregadas para ocultar anúncios: i) utilizar influenciadores para promover produtos ou serviços, e ii) integrar perfeitamente esse conteúdo ao *feed*, imitando a aparência de postagens regulares. Segundo os participantes, esses anúncios disfarçados afetam a navegação, criando interrupções a cada dois ou três *stories* no Instagram. Um participante mencionou que, enquanto visualiza *stories* e postagens de amigos, de repente era apresentado a anúncios, levando a uma “confusão na navegação do perfil e dos stories”.

Letramento digital

Uma contribuição feita à consulta sobre regulação de plataformas apontou ser preciso promover a alfabetização midiática e digital, ou seja, estruturar programas de educação e conscientização para capacitar usuários a identificarem conteúdos desinformativos e extremismos, bem como discursos de ódio, por exemplo. Dessa forma, usuários seriam capazes de avaliar e discernir sobre a confiabilidade dessas informações (algo que envolve os padrões antiéticos *Prova Social Falsa e Urgência Falsa*), a fim de compreender estratégias de manipula-

Figura 5 – .

Interrelação entre as dimensões de análise identificadas nos dados de campo e consulta.



ção e verificar fontes e credibilidade do conteúdo geral. Em campo, observamos algo semelhante, com propostas de iniciativas para orientação do usuário, ou seja, esclarecer para o usuário quais informações serão usadas e como uma ferramenta funciona, um princípio de transparência fundamental no contexto de regulação. Isso evitaria escolhas definidas previamente na criação do perfil, como o padrão de manipulação *Pré-seleção*, que estabelece muitas vezes uma opção padrão – *default* – que não protege dados pessoais do usuário, por exemplo.

Discussão e conclusão

Nesta seção final, destacamos convergências entre os estudos de campo e a consulta realizada pelo CGI.br no contexto de regulação de plataformas, de forma a extrairmos direcionamentos. As cinco dimensões de análise extraídas dos dados empíricos e adotadas para classificar as contribuições ligadas ao design enganoso e manipulativo são aqui inter-relacionadas (Figura 5). Derivamos um modelo que descreve esse cenário e nos permite refletir e traçar estratégias para promover melhores

decisões e priorização dos objetivos para o bem-estar dos usuários. Assim, podemos ter um caminho para regulações mais eficazes, com elementos que podem ser pautados em projetos de lei sobre o tema.

As iniciativas de **legislação e promoção de boas práticas** de design no contexto de plataformas digitais são fundamentais para reduzir a manipulação comportamental. Instituições envolvidas com pesquisas, tanto na academia quanto no terceiro setor, precisam evitar que padrões de manipulação sejam vistos como algo amorfo ou subconceituado. Estudos sobre tais padrões devem se fundamentar em perspectivas normativas, como bem-estar individual, autonomia e tomada de decisão informada, a fim de se conferir maior apoio a responsáveis por formular políticas em ações regulatórias.

Como antítese dos padrões antiéticos, tem-se padrões justos de design, que se referem à funcionalidade persuasiva do design da interface do usuário que prioriza os objetivos dos usuários acima dos objetivos de plataformas digitais. A ideia é que as pessoas estejam no controle por meio de tecnologias projetadas em cima de padrões éticos que visam

promover transparência, acessibilidade e respeito pelas escolhas dos usuários, como comunicação clara de opções, disponibilização de controles de configuração de conta fáceis de usar e suporte à autonomia do usuário em decisões online (Potel-Saville; Rocha, 2023). Dessa forma, promove-se privacidade e proteção de dados, uma vez que esses padrões éticos complementam a imprecisão de leis de privacidade.

Além disso, descrições do porquê de padrões enganosos e outros aspectos do design serem preocupantes e produzirem efeitos negativos sobre indivíduos (como promoção de publicidade e valores como consumismo) trazem uma visão mais rica do que críticas subjetivas ao design de soluções. As interpretações sobre práticas injustas de design precisam ser feitas por pesquisas transdisciplinares, como pesquisas em interface humano-computador combinadas a relatórios de órgãos reguladores para apoiar novas legislações de proteção aos usuários e sanções legais contra empresas de tecnologia que afetam a autonomia de crianças via design antiético.

Por outro lado, iniciativas como debates, publicações ou oficinas abordando o design antiético e injusto (tipos, impactos etc.) garantem letramento digital. Em combinação com a regulação, esse tipo de esforço por diferentes instituições (por exemplo, painéis, como os do “Fórum da Internet do Brasil”, realizado anualmente pelo NIC.br, ou o “Seminário Educação, Governança de Dados e Inteligência Artificial”, conduzido pelo MEC, em 2024, em torno de temas como privacidade e uso responsável de dados) podem informar adultos e crianças

sobre como plataformas podem enganar e coagi-los a ter atitudes que, de outra forma, não teriam, expondo-os a riscos. Assim, aceleramos a mudança de abordagem: caracterizar o design antiético para aplicar resultados de pesquisa no mundo real, influenciando práticas e regulações – como o *Digital Services Act* da União Europeia, que estabelece proibições legais contra o design enganoso ou o recente desenvolvimento de diretrizes éticas por órgãos como o European Data Protection Board. Por meio da fiscalização, da possibilidade de sanções e da discussão sobre padrões justos de design, ocorrerá a dissuasão de plataformas e conscientização de profissionais, como designers e programadores, que poderão evitar manipulação e criar interfaces e funcionalidades mais transparentes e centradas, de fato, no usuário.

Uma das limitações desta pesquisa foi contar com uma visão restrita do campo: a partir da percepção de um grupo predominantemente acadêmico, foi possível obter relatos sobre design antiético em plataformas de mídia social. Além disso, há um julgamento subjetivo pelos participantes desses estudos, já que os padrões estudados não têm métricas ou características específicas para identificação e análise. No entanto, contornarmos essa limitação com uma iniciativa de letramento com os grupos, explicando cada tipo da taxonomia de Harry Brignull. Em estudos futuros, pretendemos ampliar o levantamento de dados, envolvendo profissionais da indústria e instituições do terceiro setor, presentes no levantamento realizado pelo CGI.br.

George Augusto Valença Santos é professor associado do Departamento de Computação da UFRPE, onde lidera o grupo ASPAS. Atualmente, atua como cientista-chefe de convênios de cooperação técnica com o Instituto Alana, na área de design ético na educação, e com o TCE-PE, na área de inovação aberta, segurança da informação e IA. Seu grupo de pesquisa investiga os desafios sociotécnicos trazidos por plataformas desenvolvidas por Big Techs. No pós-doutorado, investigou padrões de design manipulativo na PUC-SP.

Referências

- AEPD – Agencia Española de Protección de Datos. *Patrones adictivos en el tratamiento de datos personales: Implicaciones para la protección de datos*, 2024.
- CHANG, Weichen Joe; SEABORN, Katie; ADAMS, Andrew A. *Theorizing Deception: A Scoping Review of Theory in Research on Dark Patterns and Deceptive Design*. In: Extended Abstracts of the CHI Conference on Human Factors in Computing Systems. 2024. p. 1-7.
- CREPAX, Tommaso; MÜHLBERG, Jan Tobias. *Upgrading the protection of children from manipulative and addictive strategies in online games: Legal and technical solutions beyond privacy regulation*. arXiv preprint arXiv:2207.09928, 2022.
- CRUZES, Daniela S.; DYBA, Tore. *Recommended steps for thematic synthesis in software engineering*. In: 2011 International Symposium on Empirical Software Engineering and Measurement. p. 275-284.
- FISCHER, Márcio Santos. *Economia comportamental e marketing: uma revisão introdutória*. 2023.
- IBARRA, Maria Cristina. (2016) “O design e suas possíveis interações com práticas criativas desenvolvidas por não-designers.” In: Revista ARCOS design., p. 165. UERJ.
- JAFARI, Elaheh; VASSILEVA, Julita. *Designing Effective Warnings for Manipulative Designs in Mobile Applications*. In: Proceedings of the 32nd ACM Conference on User Modeling, Adaptation and Personalization. 2024. p. 12-17.
- LACEY, Cherie; CAUDWELL, Catherine. *Cuteness as a ‘dark pattern’ in home robots*. In: 2019 14th ACM/IEEE International Conference on Human-Robot Interaction (HRI). IEEE, 2019. p. 374-381.
- LEISER, Mark; SANTOS, Cristiana. *Dark Patterns, Enforcement, and the emerging Digital Design Acquis: Manipulation beneath the Interface*. 2023.
- MILDNER, Thomas. *Mitigating dark patterns through responsible design-ethical design considerations for user-centred technologies*. 2024. Tese de Doutorado. Universität Bremen.
- MONGE ROFFARELLO, Alberto; DE RUSSIS, Luigi. (2022) “Towards understanding the dark patterns that steal our attention”. In: CHI Conference on Human Factors in Computing Systems Extended Abstracts. p. 1-7.
- OBI, Ikechukwu et al. *Let’s Talk About Socio-Technical Angst: Tracing the History and Evolution of Dark Patterns on Twitter from 2010-2021*. arXiv preprint arXiv:2207.10563, 2022.
- O GLOBO. “Número de usuários do Instagram ultrapassa 2 bilhões e se aproxima do Facebook”. 2022. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/tecnologia/noticia/2022/10/numero-de-usuarios-do-instagram-ultrapassa-2-bilhoes-e-se-aproxima-do-facebook.ghtml>.
- POTEL-SAVILLE, Marie; DA ROCHA, Mathilde. *From Dark Patterns to Fair Patterns? Usable Taxonomy to Contribute Solving the Issue with Countermeasures*. In: Annual Privacy Forum, 2023. p. 145-165.
- SANCHEZ CHAMORRO, Lorena; LALLEMAND, Carine; GRAY, Colin M. “My Mother Told Me These Things are Always Fake” - Understanding Teenagers’ Experiences with Manipulative Designs. In: Proceedings of the 2024 ACM Designing Interactive Systems Conference. 2024. p. 1469-1482.
- SOUSA, Carla; OLIVEIRA, Ana. *The Dark Side of Fun: Understanding Dark Patterns and Literacy Needs in Early Childhood Mobile Gaming*. In: European Conference on Games Based Learning. 2023. p. 599-610.
- TRZASKOWSKI, Jan. *Manipulation by design*. Electronic Markets, v. 34, n. 1, p. 14, 2024.

SIGNIFICADOS DO DISCURSO DE ÓDIO: *desafios regulatórios e disputas discursivas na visão de diferentes setores sociais*

Eliza Bachega Casadei, Gabriela Agostinho Pereira

Resumo

O presente artigo analisa a complexidade das dinâmicas que envolvem a regulação de discursos de ódio em plataformas digitais. A pesquisa enfatiza que as soluções regulatórias demandam mais do que a mera identificação dos conteúdos ofensivos, mas envolvem também as formas pelas quais esse fenômeno é nomeado e interpretado. Com base na Análise de Discurso de Linha Francesa, são exploradas as respostas dos três setores sociais consultados na Consulta Pública sobre Regulação de Plataformas Digitais feita pelo CGI.br em 2023. A análise destaca as distinções entre os setores acerca do entendimento do discurso de ódio e, conseqüentemente, as soluções regulatórias, revelando as tensões que permeiam o campo da regulação digital e os desafios para estabelecer consensos em torno do enfrentamento do discurso de ódio nas plataformas digitais.

Introdução

A complexidade do enfrentamento às manifestações do discurso de ódio em plataformas digitais reside no fato de que as soluções regulatórias demandam mais do que a mera identificação dos conteúdos ofensivos: elas envolvem as formas pelas quais esse fenômeno é nomeado e interpretado no espaço social. Nesse sentido, as formas de tratar o problema dependem de uma partilha dos nomes - posto que o ato de nomear traz, em si, uma perspectiva normativa de como as coisas devem ser (Gomes, 2003) - e de uma prática discursiva que constrói sentidos e posiciona atores sociais de maneiras diferenciais no espaço discursivo. A identificação dos agentes, a construção dos enunciados e a circulação sobre o que constitui o discurso odioso em plataformas digitais revelam um campo de disputas semânticas e ideológicas, que materializam tensões entre as diferentes interpretações sobre o fenômeno que circulam no tecido social.

A Consulta Pública sobre Regulação de Plataformas Digitais feita pelo Grupo de Trabalho Regulação de Plataformas do Comitê Gestor da Internet do Brasil (CGI.br) em 2023 (Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR, 2023) traz contribuições importantes para o enfrentamento ao discurso de ódio, ao mapear extensamente como diferentes setores sociais identificam e interpretam os agentes e soluções regulatórias possíveis.

A partir dos pressupostos teóricos da Análise de Discurso de Linha Francesa (Maingueneau, 2005), o objetivo do presente artigo é analisar as contribuições à Consulta do CGI.br sobre regulação de plataformas digitais para observar como os diferentes grupos sociais entrevistados articulam a construção discursiva em torno da definição dos discursos de ódio e quais implicações isso tem para as propostas de regulação de plataformas. A partir dessa perspecti-

va geral, discutiremos como os participantes entendem e definem o discurso de ódio; quais grupos são identificados como alvos ou propagadores desses discursos pelos entrevistados; quais posições de sujeito são reforçadas nos discursos sobre regulação; e como os participantes percebem o papel das plataformas e do Estado em lidar com discursos de ódio e extremismos.

Os discursos, em seu conjunto, carregam “uma compreensão de como o mundo ‘funciona’ e, portanto, uma noção de como sociedades e indivíduos devem reagir a esse funcionamento” (Gomes, 2019, p. 273). Isso significa que os diferentes entendimentos sobre o que é discurso de ódio implicam em variações na legitimidade das soluções regulatórias propostas entre os grupos sociais.

A Análise do Discurso de linha francesa parte do pressuposto de que os sujeitos enunciativos não são fonte original de seus próprios discursos, mas sim, atores que

medeiam discursos sociais circulantes mais amplos que são materializados nas dispersões e/ou regularidades dos enunciados que, por sua vez, revelam diferentes formações discursivas sobre a construção dos objetos (Maingueneau, 2005). Assim, os discursos apresentados nas respostas à consulta pública do CGI.br revelam as distintas matrizes ideológicas e os sentidos em disputa na definição do problema e nas soluções propostas pela Comunidade Científica e Tecnológica, pelos representantes do Terceiro Setor e do Setor Empresarial. A análise evidencia que as falas dos participantes não apenas expressam opiniões individuais, mas reproduzem e disputam lugares discursivos associados a posições de sujeito, revelando as tensões que permeiam o campo da regulação digital e os desafios para estabelecer consensos em torno do enfrentamento do discurso de ódio nas plataformas digitais.

Entendimentos sobre o discurso de ódio

As palavras atuam a partir de uma “operação de demarcação”, ou seja, de “recorte a partir do qual um segmento se abre a construções imaginárias, a produções sociais, mecanismo de produção, sobretudo à possibilidade de disciplina e controle” (Gomes, 2003, p. 95). E é nesse sentido que os termos não são meramente um mecanismo de representação de mundo, mas sim, de apresentação de uma realidade “e de um pensar que se modela pelas palavras” (Gomes, 2003, p. 95).

O termo “discurso de ódio”, sob essa perspectiva, é um termo de difícil definição posto que materializa tensões de sentido em torno de processos de controle e disciplina. Não há uma definição fechada sobre o termo, posto que se trata de um conceito em disputa e em processo. Para Leal da Silva *et al.* (2011, p.447), o discurso de ódio “é uma

O termo “discurso de ódio” ... é um termo de difícil definição posto que materializa tensões de sentido em torno de processos de controle e disciplina. Não há uma definição fechada sobre o termo, posto que se trata de um conceito em disputa e em processo.

manifestação segregacionista, baseada na dicotomia superior (emissor) e inferior (atingido) e, como manifestação que é, passa a existir quando é dada a conhecer por outrem [...]”. Waldron (2012), por sua vez, afirma que o termo deveria ser substituído por “difamação coletiva”, pois trata-se da difamação de grupos inteiros que geram consequências sociais. Já Norbert Elias e John L. Scotson (2000), mostram que a intolerância pode ter como base a luta pelo poder.

Nas respostas dos entrevistados da Consulta do CGI.br, é possível observar que, de uma maneira geral, há uma percepção de que o discurso de ódio é um risco significativo para a sociedade, intimamente relacionado ao poder das grandes plataformas digitais. Ao todo, é possível encontrar, na consulta, 74 respostas com menções ao discurso de ódio, com concentração no eixo “2.4. Grupo de Riscos - Riscos relacionados a ameaças à democracia e aos direitos humanos”, com 54 respostas.

O conjunto dessas respostas fornece elementos para analisar como diferentes grupos sociais entendem e definem o discurso de ódio, a partir de suas posições como sujeitos do discurso. Posto que “uma cultura é sustentada por diversas formações discursivas” que “concorrem para o conjunto que compõe o pensamento de uma comunidade” (Gomes, 2019, p. 276), as distintas definições de discurso de ódio mostram que “para cada discurso em particular, e para o todo das formações, aplica-se a regra da construção de um entendimento de mundo e das ações correlatas” (Gomes, 2019, p. 277). As interpretações de discurso de ódio, portanto, não descrevem um fenômeno, mas sim, atuam como expressões das formas particulares com que cada respondente percebe o mundo, seus perigos e os limites da liberdade. Esse conjunto de visões constrói uma teia de sentidos que sinaliza como os diferentes grupos sociais esperam que seja regulado o espaço público no contexto das plataformas digitais.

É necessário esclarecer que, ao longo do questionário, não é solicitado aos participantes que definam discursos de ódio, embora esse seja um termo bastante citado nas respostas. Para que possamos delimitar os sentidos mobilizados para o termo, portanto, foi necessário identificar, em um primeiro momento, as recorrências discursivas que atrelam o discurso de ódio a outros discursos no interior das respostas. Isso é relevante porque o discurso se forma a partir de sua relação com outros discursos dentro de um campo discursivo. Assim, os discursos não existem de forma isolada, mas se constroem em relação (seja de aliança ou de conflito) com outros discursos. O interdiscurso estabelece “um sistema no qual a definição da rede semântica que delimita a especificidade de um discurso coincide com

a definição de suas relações com o Outro” (Maingueneau, 2005, p. 35).

Após uma leitura extensa das respostas, foi possível delimitar as seguintes categorias, referentes às temáticas que se repetem em sua correlação com o discurso de ódio.

■ **Ameaça à democracia:** os participantes frequentemente relacionam o discurso de ódio a uma ameaça aos valores democráticos, ao fomentar narrativas antidemocráticas e desinformativas. A propagação do discurso de ódio é vista como um risco, capaz de incitar ações extremistas que desafiam os direitos humanos e as instituições democráticas.

■ **Risco à liberdade de expressão:** as falas sobre regulação do discurso de ódio muitas vezes são acompanhadas com a preocupação em equilibrar a necessidade de proteger a sociedade contra discursos odiosos, mas sem comprometer a liberdade de expressão. Algumas respostas destacam o desafio de evitar que as políticas para mitigar o discurso de ódio acabem limitando a capacidade dos cidadãos de expressarem suas opiniões e exercitarem direitos fundamentais.

■ **Modelo de negócio das plataformas:** o modelo de engajamento das plataformas, que busca maximizar a interação dos usuários, é descrito como um fator central para a disseminação de conteúdos extremistas e de ódio. Esse modelo incentiva o engajamento por meio da exposição a conteúdos polarizadores, manipulando o comportamento dos usuários em troca de lucro.

■ **Radicalização e violência social:** o discurso de ódio é frequentemente associado à radicalização e à promoção da violência.

Participantes observam que as redes sociais têm um papel importante na amplificação de discursos que incentivam a discriminação, a violência e o extremismo.

■ **Moderação de conteúdos:** muitos participantes sugerem que as plataformas precisam implementar políticas de moderação. Há a defesa do uso de algoritmos e de regras claras para identificar e coibir discursos odiosos. A criação de diretrizes específicas para a remoção de conteúdos violentos também é frequentemente mencionada.

A análise frequencial desses temas nas respostas revela que: o risco à liberdade de expressão está presente em 57 respostas (77% das respostas que mencionam discurso de ódio); Ameaça à democracia: 37 respostas (50%); Moderação de conteúdos: 30 respostas (40,5%); Modelo de negócio das plataformas: 22 respostas (29,7%); Radicalização e violência social: 21 respostas (28,4%).

Posto que uma mesma resposta pode ser enquadrada em mais de uma categoria, temos, como combinações mais frequentes:

■ Ameaça à democracia e risco à liberdade de expressão: **11 respostas**

■ Risco à liberdade de expressão e moderação de conteúdos: **7 respostas**

■ Ameaça à democracia, risco à liberdade de expressão, radicalização e violência social: **7 respostas**

■ Ameaça à democracia, risco à liberdade de expressão, moderação de conteúdos: **5 respostas**

Esses resultados revelam que, para os respondentes, a construção do sentido de “discurso de ódio” é atravessada por uma tensão discursiva entre a salvaguarda dos direitos individuais, especialmente a “liberdade de expressão”, e a necessidade de proteger o espaço público contra conteúdos que minem a democracia. O termo “liberdade de expressão” emerge como tema central e como ponto de disputa simbólica, frequentemente associado a questões de “ameaça à democracia” e “moderação de conteúdos”, refletindo posições ideológicas sobre os limites do aceitável no espaço digital.

Ainda que o discurso de ódio seja um tema transversal, cada setor traz à tona aspectos específicos, refletindo diferentes preocupações e abordagens. A partir dos dados analisados, observamos recorrências discursivas distintas entre os setores entrevistados, revelando preocupações e prioridades variadas de acordo com a área de atuação.

A tabela ao lado descreve os temas de maior preocupação em relação ao discurso de ódio para cada setor:

'De uma maneira geral, a Comunidade Científica e Tecnológica aborda o discurso de ódio principalmente como parte de uma questão regulatória mais ampla, onde definições técnicas e a responsabilidade das plataformas são temas centrais. Para os respondentes deste setor, o discurso de ódio é frequentemente mencionado em conjunto com a necessidade de moderação de conteúdo e governança estruturada, refletindo um foco na elaboração de critérios claros para a regulamentação.

Para exemplificar esse aspecto, podemos citar a resposta do Centro de Tecnologia e Sociedade da FGV Direito Rio à pergunta 30 (“Caso haja medidas de mi-

CATEGORIA	TERCEIRO SETOR (%)	SETOR EMPRESARIAL (%)	COMUNIDADE CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA (%)
Ameaça à democracia	55,9	53,8	40,7
Modelo de negócio das plataformas	38,2	30,8	18,5
Moderação de conteúdos	38,2	15,4	55,6
Radicalização e violência social	26,5	7,7	40,7
Risco à liberdade de expressão	76,5	92,3	70,4

tigação para os riscos associados a infomias como desinformação, extremismos, discurso de ódio e discurso terrorista que não tenham sido mencionadas, descreva a seguir”), em que se afirma que:

Iniciativas em âmbito público e privado, em nível global, reconhecem a necessidade de obrigações de transparência mais rigorosas para grandes plataformas, desfrutando atualmente de um bom nível de consenso entre os diferentes setores da sociedade. O desafio imposto às medidas de mitigação relacionadas à falta de transparência é definir princípios, diretrizes e critérios claros para orientar decisões sobre o que se deve publicar, para quem, em que contexto e de que forma, além de detalhar medidas e obrigações de transparência específicas para plataformas digitais, respeitando os diversos contextos de atuação.

Também em relação à mesma pergunta, Alex Camacho Castilho traz a preocupação em abordar critérios objetivos para mitigação dos efeitos de discurso de ódio como “Promoção de alfabetização midiática e digital”, “Parcerias com verificadores de fatos”, “Promoção de padrões de moderação mais rigorosos”, entre outros.

Conforme evidenciado nas respostas, a Comunidade Científica e Tecnológica tende a enfatizar a importância de uma abordagem regulatória técnica e pautada em critérios objetivos, contemplando a transparência nos processos de moderação e a criação de diretrizes claras para o tratamento do discurso de ódio.

Em relação ao Setor Empresarial, essa preocupação também é evidente e recorrente nas respostas. Há, contudo, algumas particularidades. Um outro discurso emoldura as respostas e propõe uma

cena discursiva distinta. No Setor Empresarial, o discurso de ódio é também abordado sob a ótica dos riscos econômicos e do impacto no poder de mercado. Os participantes deste setor relacionam, com maior frequência, o discurso de ódio a práticas comerciais e ao impacto econômico, destacando a responsabilidade regulatória como uma ferramenta para pro-

teger o ambiente de negócios e a confiança dos consumidores. O discurso de ódio é, portanto, integrado a uma visão mais ampla de proteção de mercado, onde a regulação ajuda a estabelecer um ambiente digital confiável e competitivo.

Para Sérgio Garcia Alves, por exemplo, “Empresas de tecnologia têm desafiado os limites da ciência da computação para promover a identificação e remoção de conteúdo problemático em escala. Tais avanços somente são possíveis em contextos legais que ofereçam flexibilidade para a inovação, ou seja, que não criem soluções rígidas que não se adaptem ao desenvolvimento tecnológico”. Para Thais Covolato, “um excesso na

responsabilização das plataformas por conteúdos sejam eles monetizados ou não, pode gerar o chamado *chilling effect* ou efeito inibidor” para o ambiente de negócios.

Além disso, trata-se do setor que demonstra maior preocupação com a noção de que os mecanismos regulatórios contra o discurso do ódio não atrapalhem a liberdade de expressão. Para a Câmara Brasileira da Economia Digital, “é essencial dispor de uma legislação resiliente sobre direitos de liberdade de expressão que sopesse a sua importância ao mesmo tempo que leva em consideração a proteção aos direitos humanos (discurso de ódio, terrorismo, incitamento a tais comportamentos)”. Para a Brasscom, é necessário considerar que “ainda que usuários compartilhem conteúdos potencialmente ilícitos, a criação de regimes de responsabilidade de intermediário (...) potencialmente representam restrições à liberdade de expressão dos usuários”.

O Setor Empresarial, portanto, propõe um entendimento em que a regulação do discurso de ódio se entrelaça com a necessidade de manter um ambiente de negócios propício à inovação e à competitividade. Isso é suportado, em grande medida, por um discurso que defende a liberdade de expressão e modelos mais flexíveis de regulação.

O Terceiro Setor coloca o discurso de ódio no enquadramento discursivo dos direitos humanos e do impacto social, enfatizando a proteção das minorias e a preservação democrática. Este setor é o que mais defende uma regulação que impeça a disseminação de preconceitos e discursos autoritários. Os participantes do Terceiro Setor frequentemente contextualizam o discurso de ódio dentro de debates mais amplos sobre equidade, enfatizando a importância de políticas regulatórias que impeçam a

perpetuação de discriminações e de atitudes que enfraqueçam a coesão social e os valores democráticos.

O GT-RI ISOC Brasil, por exemplo, destaca que “verifica-se uma tendência preocupante de governos em usar tecnologia e controle da Internet para suprimir a dissidência e fortalecer seu poder. Isso pode tomar várias formas, desde a censura e o bloqueio de *sites* até a vigilância massiva e a coleta de dados pessoais”. Para Rhaiana Valois, “a defesa dos direitos humanos estabelece ferramentas na forma de direitos que podem ser utilizados para mitigar esses problemas”. Para Blogueiras Negras, precisamos “considerar a moderação de conteúdo feita por pessoas humanas que representem a pluralidade de raça, gênero, identidade de gênero e marcadores afins, que sejam contratadas proporcionalmente de acordo com o número de pessoas que usam cada plataforma”.

O enquadramento discursivo adotado pelo Terceiro Setor associa os discursos de ódio de forma mais contundente à defesa de direitos humanos e da justiça social, bem como à defesa dos valores democráticos. A moderação de conteúdo, a partir desse viés discursivo, deve fortalecer e sustentar os valores democráticos e proteger grupos sociais mais vulneráveis contra as violências em plataformas digitais.

A análise por setores sociais revela disputas discursivas significativas em torno da construção do sentido do conceito de discurso de ódio. Embora haja preocupações transversais, cada setor mobiliza o termo de acordo com posições ideológicas, projetando diferentes demandas e pressões sobre as práticas regulatórias. A partir da análise, é possível observar como o processo interdiscursivo se manifesta em torno das distintas visões sobre o discurso de ódio. Enquanto compartilham a preocupa-

ção com o impacto do discurso odioso, os setores o abordam a partir de lentes próprias, trazendo diferentes expectativas para a regulação. O processo interdiscursivo, assim, surge como um campo de tensões e negociações discursivas, onde cada setor dialoga com os outros, ao mesmo tempo em que reforça suas próprias posições a partir de enquadramentos discursivos distintos.

Constituição de sujeitos discursivos

As disputas discursivas em torno do conceito de discurso de ódio também são materializadas, nas respostas, a partir da constituição de posições-sujeito construídas no e pelo discurso. Essas posições-sujeito não são meramente papéis assumidos, mas práticas discursivas que emolduram o conceito de discurso de ódio, produzindo efeitos de sentido que legitimam ou deslegitimam ações e exigências regulatórias. Elas também atuam como instâncias de produção de sentido que delinham o que deve ser considerado discurso de ódio e quais políticas são necessárias para seu enfrentamento.

Em relação à constituição dos sujeitos discursivos, serão observadas, nas respostas: (1) Quem são os sujeitos descritos como responsáveis pela disseminação dos discursos de ódio; e (2) Quem são os alvos/vítimas desses discursos odiosos.

Em relação às posições descritas como responsáveis pela disseminação dos discursos de ódio, nas respostas analisadas, as plataformas digitais são mencionadas como grandes contribuidoras para a disseminação de conteúdos potencialmente prejudiciais em todos os setores. Elas são descritas como facilitadoras devido à sua estrutura de engajamento, o que contribui para a disseminação de discursos polarizantes. Além disso,

A análise das respostas evidencia que as plataformas digitais são majoritariamente descritas como agentes centrais na disseminação dos discursos de ódio, posicionando-as como sujeitos que, por sua arquitetura, contribuem para a proliferação de ideologias extremistas, projetando, portanto, uma responsabilidade implícita na propagação de discursos nocivos.

há uma expectativa, nas respostas, de que as plataformas sejam reguladas e responsabilizadas, com sugestões de que deveriam agir ativamente para proteger os usuários e moderar o conteúdo. Os enquadramentos em relação a esse tema seguem a estrutura discursiva delineada no item anterior, onde a Comunidade Científica e Tecnológica parece preocupada com o delineamento de diretrizes claras e objetivas para o enfrentamento do problema; o Setor Empresarial reflete uma preocupação com os riscos da regulação para o mercado e com a liberdade de expressão; e o Terceiro Setor com os riscos sociais e para a democracia que o discurso de ódio pode trazer.

Há, ainda, menções a grupos que disseminam “pensamentos autoritários” (como no comentário de Raul Luis, representante

do terceiro setor: “As grandes corporações através de suas plataformas digitais estão desestabilizando democracias, interferindo na cultura do povo, disseminando a cultura do ódio, disseminando preconceitos, permitindo a proliferação de pensamentos autoritários”), indicando uma percepção de que certos grupos ideológicos são propagadores desses discursos. As referências a extremismo e autoritarismo aparecem geralmente como preocupações amplas sobre o conteúdo disseminado online e os riscos para a sociedade, sem apontar diretamente para grupos definidos como disseminadores desses pensamentos.

Especialmente nos comentários do terceiro setor, há a preocupação de que o Estado atue de forma autoritária na regulação (como nos comentários “o Brasil se aproxima de realidades políticas autoritárias ao redor do mundo que vêm controlando o acesso à Internet de maneira arbitrária” e “É preciso, portanto, ter cuidado com esse tipo de determinação, uma vez que conceitos indeterminados ou vagos podem abrir brechas para interferências no direito de liberdade de expressão e participação das pessoas, principalmente em países com histórico autoritário”). Os dados mostram que o Terceiro Setor é o mais preocupado com questões relacionadas ao autoritarismo, com 19 menções. Em seguida, a Comunidade Científica e Tecnológica apresenta 11 menções e o Setor Empresarial conta com 7 menções nas respostas analisadas.

A análise das respostas evidencia que as plataformas digitais são majoritariamente descritas como agentes centrais na disseminação dos discursos de ódio, posicionando-as como sujeitos que, por sua arquitetura, contribuem para a proliferação de ideologias extremistas, projetando, portanto, uma responsabilidade implícita na propagação de dis-

cursos nocivos. A definição de outros responsáveis, contudo, carrega uma ambiguidade discursiva onde, de um lado, há referências a grupos autoritários que promovem discursos de ódio (embora esses grupos nem sempre sejam claramente identificados); de outro, o próprio Estado é objeto de uma desconfiança latente, uma vez que sua intervenção regulatória é vista com cautela, devido ao risco de que essas ações possam assumir contornos autoritários. Esse jogo discursivo evidencia uma tensão entre a dificuldade de responsabilizar agentes sociais específicos e a preocupação com a possibilidade de o Estado, sob o pretexto de combate ao discurso de ódio, exercer um controle excessivo sobre as vozes e os conteúdos na esfera pública.

Em relação aos alvos/vítimas preferenciais do discurso de ódio, as respostas de cada setor variam consideravelmente. O Terceiro Setor apresenta 17,6% de seus comentários mencionando diretamente vítimas específicas como jovens, mulheres e outros grupos vulneráveis. Essa proporção é significativamente maior do que as de outros setores, reforçando a preocupação do Terceiro Setor com a proteção de determinados grupos. Em contrapartida, a Comunidade Científica e Tecnológica e o Setor Empresarial abordam a questão do discurso de ódio de forma mais ampla. Apenas 7,4% dos comentários da Comunidade Científica e 7,7% dos comentários do Setor Empresarial fazem referência a grupos específicos. Estes setores tendem a focar mais em riscos e responsabilidades gerais, sem detalhar quem são os alvos específicos do discurso de ódio, indicando uma abordagem mais estruturante e menos voltada a minorias identificáveis.

Isso pode ser observado em comentários como o de Bruno Ribeiro, representante da Comunidade Científica e Tecnológica, que coloca que “é fundamental que a regula-

mentação das plataformas digitais seja cuidadosamente elaborada, levando em consideração a complexidade do ambiente digital, bem como os direitos e interesses de todos os envolvidos, incluindo usuários, empresas e a sociedade como um todo". Assim, a construção discursiva em torno dos grupos vulneráveis ou vítimas de discursos de ódio ocorre de maneira genérica, sem nomeação explícita de minorias ou grupos específicos.

Isso é relevante posto que a constituição de sujeitos discursivos no discurso odioso, para Butler (2021, p. 11), é particularmente importante posto que "se ser chamado é ser interpelado, a denominação ofensiva tem o risco de introduzir no discurso um sujeito que utilizará a linguagem para rebater a denominação". O discurso articula uma existência social uma vez que "o chamamento constitui um ser no interior do circuito possível de reconhecimento e, conseqüentemente, fora dele, na abjeção" (Butler, 2021, p. 13).

Ao evitar mencionar identidades específicas, o discurso se desvia de confrontar diretamente as desigualdades que amplificam a vulnerabilidade de determinados grupos em relação a outros. Essa neutralidade implícita constrói uma cena discursiva que universaliza a preocupação com o discurso de ódio e, ao mesmo tempo, silencia a necessidade de medidas específicas de proteção para grupos mais afetados.

Trata-se de um enquadramento distinto daquele adotado pelo Terceiro Setor. Mulheres Negras, por exemplo, apontam que "É preciso levar em conta que no contexto local as mulheres negras são um dos grandes alvos dos discursos e práticas de ódio que assolam nossa sociedade"; Victor Durigan aponta que é "importante mencionar riscos relacionados à radicalização social, violência contra grupos sociais vulneráveis ou marginalizados, como é o caso da

violência política contra mulheres, em especial contra candidatas em períodos eleitorais ou jornalistas"; Bia Barbosa aponta que "Não se pode abrir margem para uma proteção jurídica a discursos violentos contra determinados grupos sociais vulnerabilizados, como a população LGBTQIAP+, pessoas negras, mulheres, pessoas com deficiência etc."

Nessas respostas, ao mencionar diretamente grupos específicos como mulheres, jovens, pessoas negras e a população LGBTQIA+, destaca-se uma abordagem convocatória na constituição dos sujeitos discursivos alvos de discursos de ódio. O Terceiro Setor articula uma preocupação explícita com a vulnerabilidade desses grupos e, conseqüentemente, enquadra-os discursivamente como sujeitos que devem ser protegidos nas medidas de regulação. Ao nomear esses sujeitos, o Terceiro Setor traz a necessidade de regulação específica que reconheça a especificidade das violências enfrentadas por essas populações. Dessa forma, o discurso convocatório do Terceiro Setor constrói uma cena discursiva de apelo político, onde a proteção desses sujeitos vulneráveis é descrita como uma responsabilidade coletiva no enfrentamento ao discurso de ódio.

Efeitos de sentido reforçados nos discursos sobre regulação

Conforme evidenciado no item anterior, a análise revela como os discursos dos participantes constroem as plataformas como "sujeitos responsáveis" por mitigar os discursos de ódio e extremismos. As plataformas digitais são frequentemente descritas como detentoras de um poder econômico excessivo, o que gera preocupações sobre a sua influência na circulação de informações e no discurso público. Participantes mencionam que o poder de mercado das plataformas afeta a segurança, privacidade e liberdade dos usuários, e

que uma regulação mais robusta é necessária para mitigar esses efeitos.

A escolha entre autorregulação e regulação estatal, contudo, mostra diferentes atribuições de responsabilidade. A Análise de Discurso ajuda a interpretar esses posicionamentos ideológicos subjacentes: cada proposta de intervenção carrega valores e ideologias específicas. Defender a autorregulação implica em uma ideologia de liberdade de mercado e confiança nas corporações, enquanto a regulação estatal pode sugerir uma postura de proteção social e vigilância sobre o poder econômico.

Em uma perspectiva geral, 2,7% dos comentários mencionam a autorregulação, sugerindo que há pouca confiança nas plataformas para se autorregular sem intervenção externa. 12,2% dos comentários fazem referência à regulação estatal, proteção social ou controle, indicando uma preferência maior por uma intervenção que limite o poder das plataformas e proteja os usuários.

A análise dos comentários por setor revela diferenças nas abordagens em relação à regulação das plataformas digitais. No Setor Empresarial, 23,1% dos comentários abordam a necessidade de regulação estatal. Trata-se, ainda, do setor que se mostra menos favorável à autorregulação das plataformas. O Setor Empresarial é o mais cauteloso em relação à regulamentação, mencionando preocupações sobre possíveis restrições à liberdade de expressão e os efeitos de uma regulação que poderia ser onerosa para as empresas. A Comunidade Científica e Tecnológica, por outro lado, possui um total de 27 comentários sobre esse assunto, dos quais 7,4% mencionam a necessidade de regulação estatal, mas nenhuma referência a autorregulação. O Terceiro Setor se destaca por apresentar uma combinação de perspectivas: 14,7% de seus comentários

são favoráveis à regulação estatal, enquanto 5,9% mencionam autorregulação.

A exceção de poucas respostas – como por exemplo, da ABRANET, que sugere que as “práticas de autorregulação” devem ter “sua importância aqui reconhecida e preservada” – há, em todos os setores, uma postura cética em relação à capacidade das plataformas de se autorregular no enfrentamento ao discurso de ódio, em um posicionamento ideológico que media a ideia de que as plataformas não devem ser as únicas responsáveis pelo controle de conteúdos potencialmente prejudiciais. Isso fica evidente em comentários como o do Instituto de Pesquisa em Direito e Tecnologia do Recife (“Por muito tempo, as plataformas adotaram um modelo de autorregulação que, como se pôde notar, não foi suficiente para barrar problemas como desinformação e discurso de ódio na Internet”) ou do Intervozes (“Não podemos defender a autoregulação a cargo apenas das plataformas”).

Defanti (2018, p. 149) afirma que no Brasil, o estudo da regulação é frequentemente associado ao papel do Estado, especialmente às agências reguladoras – vínculo este decorrente da tradição brasileira de concentrar a responsabilidade pela regulação em órgãos estatais específicos, como as agências, que têm o papel de supervisionar, normatizar e fiscalizar setores estratégicos. Esse cenário contribui para que o conceito de regulação no Brasil seja amplamente associado a uma intervenção direta do Estado, ao invés de processos de autorregulação corporativa (Maradei Júnior, 2023; Pacheco, 2006). Sob a perspectiva da Análise de Discurso, a cultura exerce uma influência profunda sobre a construção de sentidos no discurso, deixando marcas que refletem valores, práticas e crenças socialmente compartilhadas.

Nas soluções propostas para o enfrenta-

mento do discurso de ódio, isso se manifesta em práticas discursivas enraizada em uma cultura de valorização da intervenção pública. Trata-se de um traço que estrutura a forma como os indivíduos interpretam e respondem às tensões das dinâmicas sociais.

Considerações finais

A análise das respostas à consulta pública realizada pelo CGI.br permitiu identificar o enfrentamento ao discurso de ódio em plataformas digitais como um espaço de disputas discursivas, que, por sua vez, implicam nos juízos de valor que são dados às soluções regulatórias pelos diferentes grupos sociais. Essas disputas revelam não apenas as complexidades envolvidas na regulação de conteúdos violentos, mas também o caráter ideológico presente em cada setor do levantamento.

A divisão de setores sociais permitiu observar que, ainda que temas como democracia, liberdade de expressão, modelo de negócios das plataformas, radicalização, violência e moderação de conteúdo estejam presentes nas respostas dos representantes de todos os setores (Comunidade Científica e Tecnológica, Terceiro Setor e Setor Empresarial), o foco atribuído a cada um deles é distinto.

A construção de sentido acerca do conceito de discurso de ódio possui certa transversalidade, mas, a partir dos dados analisados, observamos diferentes prioridades de acordo com o setor e visões distintas sobre o conceito. Além disso, cada setor projeta diferentes expectativas regulatórias que se alinham com suas posições ideológicas particulares. Para o Setor Empresarial, a prioridade é garantir a proteção de uma liberdade de expressão que não afete o ambiente econômico. O Terceiro Setor, por sua vez, além de

priorizar a liberdade de expressão, também se preocupa com os efeitos que o discurso de ódio pode exercer na democracia e zela pela proteção de grupos potencialmente vulneráveis. Por fim, a Comunidade Científica e Tecnológica está preocupada, de maneira geral, com a moderação de conteúdos e a regulação técnica das plataformas.

Essas distinções de enfoque estão presentes não apenas em relação ao conceito de discurso de ódio, mas também ao observarmos nas respostas dos entrevistados quais grupos são considerados alvos ou propagadores desses discursos e o papel das plataformas digitais e do Estado no enfrentamento do fenômeno. As diferenças nas respostas dos setores revelam as interpretações ideológicas de cada grupo e as disputas de significado que permeiam o campo da regulação no Brasil.

É preciso destacar que em todos os setores, as plataformas digitais são percebidas como centrais na circulação e disseminação de conteúdos odiosos, violentos e polarizadores, evidenciando a necessidade de serem responsabilizadas de alguma forma pelo conteúdo presente em seus espaços. Também foi possível observar que de maneira geral, as propostas de enfrentamento e regulação estão ancoradas em uma valorização da intervenção pública, uma vez que há desconfiança em todos os setores na capacidade de autorregulação das plataformas.

Por fim, consideramos que soluções regulatórias eficientes devem ser pensadas visando o equilíbrio entre as preocupações de cada setor social. A complexidade do discurso de ódio platformizado faz emergir a necessidade de uma regulação que considere as especificidades desse contexto e as disputas discursivas e ideológicas entre os atores envolvidos.

Eliza Bachega Casadei é professora titular do Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Práticas de Consumo da Escola Superior de Propaganda e Marketing. Doutora e mestre em Ciências da Comunicação pela ECA-USP, coordena o Grupo de Pesquisa História, Comunicação e Consumo. É bolsista produtividade em pesquisa do CNPq, nível 2.

Gabriela Agostinho Pereira é doutoranda em Comunicação e Práticas do Consumo pelo PPGCOM ESPM – SP e mestre pela mesma instituição. Bolsista CAPES/Prosup, pesquisadora do Grupo de Pesquisa História, Comunicação e Consumo e integrante da Cátedra Maria Aparecida Baccega. Atua nas áreas de comunicação, consumo, plataformas de mídias sociais e discurso de ódio.

Referências

- BUTLER, Judith. *Discurso de ódio: uma política do performativo*. São Paulo: Editora Unesp, 2021.
- DEFANTI, Francisco. “Um ensaio sobre a autorregulação: características, classificações e exemplos práticos”. *Revista de Direito Público de Economia*, v. 16, n. 63, 2018, p. 149-181.
- ELIAS, Norbert; SCOTSON, John L. *Os estabelecidos e os outsiders: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.
- GOMES, Mayra Rodrigues. “Palavra de ordem / dispositivo disciplinar”. *Galáxia*, n. 5, v. 1, 2003, p. 91-108.
- GOMES, Mayra Rodrigues. “As materialidades e seus discursos”. *Comunicação, Mídia e Consumo*, v. 16, n. 46, 2019, p. 271-290.
- LEAL DA SILVA, Rosane et al. “Discursos de ódio em redes sociais: jurisprudência brasileira”. *Revista Direito - GV*, v. 7, n. 2, p. 445-468, jul./dez. 2011.
- MAINGUENEAU, Dominique. *Gênese dos Discursos*. Curitiba: Criar Edições, 2005.
- MARADEI JÚNIOR, João Carlos. “O papel das agências reguladoras na tutela dos direitos do consumidor”. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 10, n. 1, 2023.
- NÚCLEO DE INFORMAÇÃO E COORDENAÇÃO DO PONTO BR. *Sistematização das contribuições à consulta sobre regulação de plataformas digitais*. São Paulo: Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR, 2023.
- PACHECO, Regina. “Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle”. *Revista de Administração Pública*, v. 40, n. 4, 2006.
- WALDRON, Jeremy. *The Harm in Hate Speech*. Harvard, versão e-book, Kodo, 2012.

30

Regulação da **desinformação** nas plataformas digitais e o **contexto eleitoral brasileiro**

Marina Giovanetti Lili Lucena, Leandro Léo Rebelo, Giovanna Milanese Tavares

Resumo

O presente trabalho investiga a regulação das plataformas digitais no contexto eleitoral. A pesquisa é documental e jurisprudencial, e utiliza a literatura especializada, as opiniões na consulta pública do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br), as decisões do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e as normas eleitorais, notadamente as Resoluções publicadas pelo TSE. Será analisado o conceito de desinformação e os termos relacionados utilizados nas resoluções eleitorais. A partir dessa análise conceitual, busca-se compreender se as medidas de mitigação propostas pela consulta pública no contexto das eleições são inovadoras ou se já estão previstas na legislação eleitoral brasileira.

Introdução

O tema “desinformação” ganhou novos contornos nos últimos anos devido ao crescimento das plataformas de redes sociais, nas quais conteúdos dotados de algum tipo de falsidade são facilmente reproduzidos e compartilhados, atingindo público relevante em poucos minutos. Assim, o presente artigo analisará a regulação das plataformas no contexto eleitoral.

Em períodos de eleições, há a realização mais contundente de manifestações por parte dos candidatos(as) e partidos políticos, principalmente por meio da propaganda eleitoral, as quais manifestações ocorrem nos mais diversos meios (presencialmente, na rádio, na televisão e na Internet), todos eles

regulamentados pela legislação eleitoral.

No contexto eleitoral, a desinformação é ainda mais preocupante, já que pode influenciar a forma como os eleitores recebem informações e, conseqüentemente, pode alterar seu voto. Trata-se de temática essencial para o futuro da Internet no Brasil, visto que os períodos eleitorais são recorrentes e, dada a importância do ambiente digital e das plataformas digitais no contexto brasileiro, é razoável esperar que a incidência de propagandas e manifestações políticas nesses ambientes seja cada vez mais forte no futuro¹.

Em virtude da relevância da temática sobre regulação das plataformas no contexto brasileiro, o Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br) realizou consulta pública sobre regulação de plataformas digitais em 2023, com 1.336 contribuições de 140 pessoas físicas e representantes dos quatro setores que compõem o CGI.br (governamental, terceiro setor, setor empresarial e comunidade científica e tecnológica) (NIC.br, 2023).

A pesquisa realizada será documental e de jurisprudência. Na primeira, é feita análise da consulta do CGI.br sobre regulação de plataformas digitais, em específico o tema das democracias e processos eleitorais. Assim, é feito um recorte para estudo das manifestações que abordam o problema da desinformação nas plataformas digitais durante o período eleitoral, incluindo seu conceito. Na jurisprudência, são exploradas as decisões do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) para melhor compreensão dos termos relacionados à desinformação no contexto eleitoral, especificamente “fatos notoriamente

O objetivo geral deste artigo é compreender em que medida as contribuições à consulta pública do CGI.br refletem as iniciativas existentes de regulação de plataformas, especialmente as do TSE

inverídicos” e “fatos gravemente descontextualizados”, mencionados em diversos dispositivos da Resolução n. 23.610 (Brasil, 2019) do TSE, que estabelece regras para a propaganda eleitoral².

O objetivo geral deste artigo é compreender em que medida as contribuições à consulta pública do CGI.br refletem as iniciativas existentes de regulação de plataformas, especialmente as do TSE. Será também analisado se as medidas de mitigação propostas ao contexto eleitoral têm sido implementadas, a fim de compreender se a consulta pública traz inovações nessa temática.

No primeiro item, o artigo aborda o conceito de desinformação. As contribuições concordaram que riscos, como a desinformação, devem ser considerados para a regulação de plataformas; não existe, contudo, um consenso sobre como especificamente regular e remover a desinformação.

1. Um exemplo é o da candidatura de Pablo Marçal para a prefeitura de São Paulo. Embora o candidato do Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB) não tenha se apresentado no horário eleitoral na TV e no rádio durante o primeiro turno, em razão de sua forte presença nas redes sociais, ele obteve votação expressiva no primeiro turno, com 28,14% dos votos.

2. Os artigos que mencionam estes termos são: arts. 9º-C, caput; 9º-D, caput e § 1º; 9º-E, inc. II; 9º-F, caput; 9º-G, caput e § 7º; e 38, § 8º-A da Resolução n. 23.610 (Brasil, 2019).

Por outro lado, na esfera eleitoral, o limite entre “fatos” (passíveis de verificação) e “opiniões” (que não o são) é especialmente tênue. Assim, a seção discutirá os desafios em estabelecer essa definição a partir de normativas internacionais, julgamentos de cortes estrangeiras e insumos trazidos na consulta pública.

A segunda parte analisa o conceito de desinformação na visão do TSE. Esse tópico aborda como o tribunal tem conceituado desinformação no contexto eleitoral, especialmente à luz de sua jurisprudência mais recente, apresentando uma análise de precedentes relacionados ao que ele considera fatos inverídicos e descontextualizados, conceitos centrais na regulação de propaganda eleitoral que aparecem com destaque na Resolução n. 23.610 (Brasil, 2019).

Por fim, a terceira parte estuda as medidas de mitigação da desinformação eleitoral sugeridas na consulta pública e as medidas implementadas pelo TSE. Nesse item, são analisadas as contribuições feitas na consulta pública sobre as formas de mitigação da desinformação, essencialmente no contexto eleitoral, visando compreender se há inovações e avanços nas medidas sugeridas, ou seja, se essas sugestões estão incorporadas no ordenamento jurídico brasileiro.

A partir dessas análises, busca-se concluir se a consulta pública do CGI.br traz avanços e desenvolvimentos em duas esferas principais: i) na definição da desinformação eleitoral e ii) na sugestão de medidas que visam combater a propagação de conteúdo desinformativo eleitoral.

Conceito de desinformação: o verdadeiro e o falso

A pergunta colocada pelo item 2.4 da consulta pública é se as “infodemias, como desinformação, extremismos, discurso de ódio”, entre outros, constituem um risco à Democracia e aos Direitos Humanos. Das 20 respostas recebidas, 17 concordam que sim. Contudo, o consenso em regular plataformas digitais é mais fácil de atingir do que o consenso sobre como fazê-lo (Scott, 2023). De fato, diante de perguntas específicas sobre a implementação de medidas, as contribuições dividem-se.

Nesse contexto, as contribuições evitam comentar a respeito de como identificar os conteúdos que apresentam riscos. A respeito da desinformação, sob o item 27.i, o IP.rec traz as definições sugeridas pelo Relatório de 2017 ao Conselho da Europa (Wardle; Derakshan, 2017), enquanto Irineu Barreto afirma, de forma mais sucinta, que fake news são parte de uma “sofisticada estratégia de comunicação”³. As demais contribuições a este item não estão preocupadas de forma central em definir a desinformação.

O objetivo deste artigo não é chegar à definição correta da desinformação, tampouco descrever as garantias procedimentais adequadas para sua aplicação prática. De fato, não parece ser possível, ou desejável, chegar a definições que não lancem mão de termos abstratos e não sejam flexíveis diante de cada caso⁴. A profusão de definições acadêmicas de “desinformação” e seus termos correlatos (Tandoc Júnior; Lim; Ling, 2018), contudo, indica que a definição adotada tem consequências práticas. Não por outra razão, inúmeras

3. Esta contribuição, embora destaque aspectos da desinformação relevantes a seu autor, não tenta definir desinformação para fins de moderação de conteúdo.

4. Para uma análise mais específica de definições de desinformação, consulte Zingales et al. (2024a, p. 2-5).

ras contribuições destacam a necessidade de definições “precisas”: a Coalizão Direitos na Rede, no item 29.i, fala de não incluir a ideia de “incitação” entre os ilícitos, e o IAB Brasil, no item 27.i, indica a necessidade de evitar “subjetividade”.

A complexidade da definição adotada deve considerar quem a aplicará. Quanto mais complexos forem os ilícitos, mais minuciosa deve ser a avaliação legal do conteúdo a ser removido. Essa dinâmica reflete-se nas contribuições à consulta pública, que sugerem evitar a atribuição de análises complexas às plataformas. A contribuição de Electronic Frontier Foundation e Access Now fez referência a declarações da Relatoria Especial para Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, as quais afirmam que as plataformas digitais não são capazes de fazer análises legais precisas dos conteúdos. No mesmo sentido, a Câmara Brasileira da Economia Digital aponta, no item 29, que mesmo os órgãos jurisdicionais “têm dificuldade” na análise da licitude de conteúdos, devido à “falta de clareza” dos ilícitos. O ITS Rio, por sua vez, ressalta, no item 29.i, que “não se pode esperar que plataformas digitais façam uma análise detida dos conteúdos”.

A mesma abordagem pode ser encontrada nas decisões da Corte de Justiça da União Europeia, que pode determinar judicialmente a ilegalidade de certas publicações, ficando os provedores de plataformas obrigados a remover conteúdo “idêntico”. A legislação brasileira apresenta uma disposição similar: o TSE realiza uma análise extensa da legalidade de conteúdos, e os demais atores ficam vinculados a essa decisão (conforme art. 9º-F da Resolução 23.610 [Brasil, 2019]). Nos

casos *Eva Glawischnig-Piesczek* e C-401/19 (Zingales *et al.*, 2024b), julgou-se que não devem ser criadas obrigações às plataformas digitais que requeiram uma “avaliação independente” da legalidade dos conteúdos discutidos. Isso é especialmente relevante quando a ilegalidade se baseia em elementos contextuais, por exemplo; como nota o IAB Brasil, no item 27.i, diferentes ilícitos contam com diferentes padrões de prova.

É amplamente conhecido que as plataformas digitais processam suas ações de moderação em uma escala vastamente superior à de mecanismos regulatórios estatais (Douek, 2019). Ainda que seja possível esperar que o parecer legal do TSE seja mais bem-fundamentado que o das plataformas, é razoável supor que as plataformas examinarão um volume de conteúdo muito superior ao do Judiciário. Portanto, pode ser problemático que as determinações sobre a permissibilidade de conteúdo sejam majoritariamente feitas por uma entidade apontada como ausente de capacidade institucional (ou de legitimidade⁵) de fazê-lo adequadamente. Se a grande maioria dos participantes da consulta pública concorda que certos tipos de conteúdo conformam riscos, deixá-los no ar até a decisão definitiva de sua legalidade pode apenas agravar os danos eventualmente causados. Como aponta Douglas Laycock (1990), há situações em que os danos gerados pela expressão são de difícil ou impossível reparação, o que desafia propostas que dependem de uma análise pormenorizada do conteúdo.

Por fim, vale discutir uma questão específica presente na definição legal de desinformação. De forma geral, as definições de desinformação tendem a enfatizar o

5. Ambos os argumentos aparecem nas contribuições ao item 29.i. A Coalizão Direitos na Rede e o Instituto Vero parecem se concentrar na ideia de legitimidade, enquanto o ITS Rio enfatiza a ideia de capacidade institucional.

aspecto da veracidade da informação veiculada (Cavaliere, 2022). Não há dúvidas de que as características específicas das redes sociais apresentam novos desafios para a regulação, ainda que, em muitas instâncias, seja inteiramente possível aplicar normativas pré-existentes (Lessig, 1999). Aparentemente no sentido contrário, os sistemas regionais de Direitos Humanos estabeleceram, em casos anteriores à Internet, uma contundente jurisprudência limitando a possibilidade de sancionar expressões por não serem verídicas.

No Sistema Interamericano, o maior exemplo é o caso *Tristán Donoso vs. Panamá*. Donoso fez acusações ao Procurador Geral do Panamá e foi condenado por calúnia, não tendo conseguido prová-las em juízo. A própria Corte não afirma que há provas que corroborem as acusações. Contudo, dado o evidente interesse público das afirmações e a existência de razões para que ele acreditasse no que dizia, a Corte entendeu que as acusações eram permissíveis. O Sistema Europeu de Direitos Humanos igualmente não busca determinar se as informações no centro das disputas que analisa são ou não verdadeiras. O Tribunal investiga, por exemplo, se houve boa-fé, se as informações foram apuradas de acordo com a ética jornalística e se foram usados métodos adequados para a obtenção das informações (Cavaliere, 2022).

Assim, colocar a avaliação da veracidade das informações como crucial para julgar sua licitude apresenta desafios práticos significativos que precisam de definição substancial antes de que qualquer ação seja

tomada. Mesmo sem uma única resposta possível, essa questão precisa ser diretamente enfrentada pelas normativas.

Desinformação no contexto eleitoral: fatos inverídicos ou descontextualizados

A desinformação no contexto eleitoral apresenta desafios substanciais à democracia brasileira. Como abordado no item anterior, é complexo delimitar previamente o que é “desinformação”. No entanto, tratando-se de um passo essencial para regular a questão, o TSE tem assumido esse papel por meio de suas resoluções e entendimentos jurisprudenciais que tratam diretamente da temática.

O TSE é o órgão superior da Justiça Eleitoral brasileira (art. 118 [Brasil, 1988]) e tem competência para regulamentar questões necessárias para o efetivo cumprimento das leis eleitorais (art. 23, IX do Código Eleitoral [Brasil, 1965]⁶ e art. 57-J e 105 da Lei das Eleições [Brasil, 1997]⁷). Nos últimos anos, os desafios trazidos pelo problema da desinformação fizeram com que a atuação do TSE fosse ainda mais contundente, principalmente através de suas resoluções.

Considerando a relevância dos posicionamentos do TSE, foi realizada pesquisa de jurisprudência no mês de outubro de 2024 utilizando os termos-chave “fatos (notoriamente) inverídicos” e “fatos (gravemente) descontextualizados”⁸. Foram selecionadas as decisões mais recentes, apresentadas nas primeiras páginas dos resultados da pesqui-

6. Esse artigo prevê que expedir instruções que julgar convenientes para a execução do Código Eleitoral é competência do TSE.

7. Segundo o art. 57-J, o TSE pode regulamentar a questão da propaganda eleitoral de acordo com o cenário e as ferramentas tecnológicas existentes em cada momento eleitoral, de modo a promover regras de boas práticas para as campanhas eleitorais na Internet. Por sua vez, o art. 105 trata da possibilidade que o TSE tem de expedir instruções para a fiel execução da Lei das Eleições [Brasil, 1997].

8. As pesquisas foram realizadas em: <https://jurisprudencia.tse.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa>. Acesso em 12 maio 2025.

sa, a fim de garantir a análise das tendências jurisprudenciais mais atuais. A pesquisa foi complementada por informações extraídas do Sistema de Alertas de Desinformação Eleitoral (SIADÉ, s.d.).

A partir da análise da jurisprudência do TSE, é possível evidenciar uma preocupação do Tribunal com os efeitos da desinformação em diversas frentes, como a credibilidade das urnas eletrônicas, a confiança na Justiça Eleitoral e a honra de candidatos. A Representação n. 0601365-65.2022 (Brasil, 2024b), por exemplo, abordou a disseminação de boatos sobre uma suposta manipulação das urnas eletrônicas, acompanhados de alegações infundadas envolvendo o Tribunal Regional Eleitoral (TRE) de São Paulo. Mesmo após esclarecimentos oficiais, as informações descontextualizadas continuaram a circular, configurando um caso clássico de manipulação intencional para induzir o público ao erro. A decisão destacou que tal prática compromete a legitimidade do processo eleitoral e ilustra como a desinformação é frequentemente utilizada para atacar instituições democráticas.

Além disso, o TSE tem sido enfático ao tratar da manipulação de conteúdos audiovisuais como uma estratégia recorrente de desinformação. No caso da Representação n. 0601200-18.2022 (Brasil, 2022c), o Tribunal analisou vídeos que distorciam falas de candidatos ao retirar declarações de seu contexto original, criando, assim, uma narrativa artificial. Esse tipo de desinformação prejudica os candidatos diretamente envolvidos e subverte o debate público. O TSE concluiu no caso que, por alterarem o sentido original das mensagens, esses conteúdos violavam os princípios fundamentais da ética eleitoral e do processo democrático.

A conexão entre “desinformação” e “in-

tenção deliberada de engano” é outro aspecto central. A Representação n. 0601556-13.2022 (Brasil, 2024c) tratou da circulação de informações que sugeriam vínculos inexistentes entre partidos políticos e organizações criminosas. O Tribunal considerou que as publicações tinham o claro propósito de enganar o eleitorado, utilizando elementos descontextualizados para criar uma narrativa falsa.

O conceito de desinformação como fenômeno multifacetado também aparece na Representação n. 0600920-47.2022 (Brasil, 2024a), que analisou a disseminação de informações desmentidas previamente por agências de checagem de fatos. O Tribunal destacou que a insistência em veicular conteúdos falsos, mesmo após sua refutação, configura uma tentativa deliberada de manipular o eleitorado. Logo, essa decisão enfatiza a importância de parcerias entre a Justiça Eleitoral e as agências de checagem para identificar rapidamente quais conteúdos são desinformativos e mitigar seus efeitos antes que eles atinjam proporções irreversíveis.

A análise da jurisprudência também evidenciou uma tentativa de o TSE delimitar os critérios que orientam a identificação da desinformação. O uso de elementos verdadeiros apresentados de forma gravemente descontextualizada é um dos pontos mais complexos desse processo. Um exemplo claro está na Representação n. 0601185-49.2022 (Brasil, 2022b), na qual foram analisadas afirmações que sugeriam, de forma descontextualizada, que Ciro Gomes estaria apoiando a candidatura de Jair Bolsonaro. A decisão sublinhou que a descontextualização de fatos ou declarações pode induzir o eleitor ao erro, configurando uma grave ameaça à legitimidade do pleito.

Outro aspecto relevante na abordagem do TSE é a proteção das instituições elei-

torais contra ataques desinformativos. A Representação n. 0600956-89.2022 (Brasil, 2022a), por exemplo, mostra como conteúdos falsos ou manipulados podem ser utilizados para desacreditar a atuação do TSE e de seus integrantes. Nesse caso, o TSE analisou publicações que afirmavam, de forma inverídica, que o candidato Jair Bolsonaro e seu partido provocaram a suspensão da lei que instituiu o piso salarial nacional para profissionais de enfermagem, apesar de essa suspensão ter decorrido de decisão cautelar do Superior Tribunal Federal (STF). Diante disso, o TSE reconheceu que tal prática viola a legislação eleitoral e compromete a confiança pública nas instituições democráticas.

O TSE também tem buscado estabelecer parâmetros claros para lidar com conteúdos que utilizam elementos factuais para criar narrativas enganosas. Um exemplo emblemático é a Representação n. 0601752-80.2022 (Brasil, 2023), na qual o Tribunal analisou postagens que insinuavam, sem provas, que um candidato defendia posições políticas polêmicas. Assim, o TSE destacou que a manipulação de informações verdadeiras para fins desinformativos é prática especialmente perigosa, pois dificulta a identificação da falsidade pelo público.

Além disso, o TSE tem enfatizado, em suas decisões, duas categorias principais de desinformação: “fatos notoriamente inverídicos” e “fatos gravemente descontextualizados”. Os “fatos notoriamente inverídicos” referem-se a informações manifestamente falsas e objetivamente verificáveis, como alegações infundadas de fraudes eleitorais ou manipulação de resultados, situações consideradas particularmente graves quando têm o potencial de comprometer a confiança no sistema eleitoral ou induzir o eleitorado ao erro. Já os

“fatos gravemente descontextualizados”, embora contenham elementos de verdade, são apresentados de maneira a distorcer seu significado original e frequentemente envolvem o uso de edições, cortes ou manipulações que alteram o contexto factual ou temporal das informações, criando uma narrativa falsa. Portanto, as decisões analisadas indicam que o TSE tem buscado enfrentar os desafios impostos pela disseminação da desinformação em ambiente digital com base em alguns critérios: i) a intencionalidade do conteúdo, ii) o impacto potencial sobre o eleitorado e iii) a verificação por agências especializadas para subsidiar suas decisões.

Essa intencionalidade é geralmente evidenciada pela análise contextual, ou seja, a forma como os conteúdos são disseminados, frequentemente com o objetivo deliberado de enganar ou influenciar o eleitorado. O Tribunal reconhece, portanto, que a desinformação, em sua essência, busca minar a confiança do público no processo eleitoral e nas instituições democráticas, o que se reflete nas decisões sobre boatos envolvendo as urnas eletrônicas ou a Justiça Eleitoral.

Sobre o impacto da desinformação no equilíbrio do pleito, o TSE tem considerado não apenas o conteúdo das mensagens, mas também sua capacidade de afetar a percepção pública e influenciar o resultado eleitoral. A gravidade dos casos intensifica-se quando as informações desinformativas são amplamente disseminadas, especialmente num ambiente digital caracterizado pela velocidade e alcance das redes sociais.

Em suma, nota-se que a análise da jurisprudência do TSE revela um esforço contínuo para lidar com os desafios impostos pela desinformação no contexto

Medidas de mitigação do risco de desinformação eleitoral: análise da consulta pública e das medidas adotadas pelo TSE

eleitoral digital. O Tribunal tem consolidado uma abordagem que combina rigor jurídico, colaboração interinstitucional e foco na preservação da legitimidade democrática, permitindo ao Tribunal avançar na construção de uma jurisprudência que busca coibir práticas nocivas sem comprometer direitos fundamentais, como a liberdade de expressão.

No entanto, os casos analisados também apontam para a necessidade de aprimoramento contínuo, especialmente no que diz respeito à uniformidade dos critérios aplicados. Assim, a subjetividade inerente a conceitos como “fatos gravemente descontextualizados” ainda gera desafios, como apontado em decisões críticas que destacam a dificuldade de aplicar esses critérios de forma uniforme.

A análise realizada até o momento demonstra a importância de compreender melhor a definição e os contornos dos conceitos relacionados à desinformação. Agora, passa-se a analisar as contribuições feitas na consulta pública sobre os riscos (incluindo a desinformação) e suas formas de mitigação, essencialmente no contexto eleitoral. Objetiva-se compreender se há inovações e avanços nas medidas sugeridas ou se essas sugestões já estão incorporadas no ordenamento jurídico brasileiro e na atuação do TSE.

Como observado, há nas manifestações analisadas um consenso sobre a desinformação ser um risco a ser abordado na regulação das plataformas digitais, assim como relevante concordância sobre a utilidade de obrigações mais abrangentes para as

plataformas em períodos eleitorais (NIC.br, 2023). A consulta apresenta perguntas que sugerem formas de mitigação dos riscos associados a infodemias, como a desinformação, ou seja, sugestões e respostas que são analisadas (perguntas 29, 30, 33 e 34).

A primeira sugestão, na pergunta 29.i, é a de definir categorias ou tipos de conteúdos que devem ser objeto de remoção obrigatória pelas plataformas digitais por simples notificação, além dos casos previstos no Marco Civil da Internet (MCI) (Brasil, 2014). Sobre a responsabilidade por danos decorrentes de conteúdo gerado por terceiros, o art. 19 do MCI traz a regra de que o provedor somente será responsabilizado civilmente pelos danos quando não tomar as providências para tornar o conteúdo indisponível após a ordem judicial específica. As exceções estão no art. 21 (imagens de nudez ou ato sexual) e art. 19, § 2º (direito autoral).

Há uma preocupação nítida nas manifestações em manter o que está estabelecido no MCI, com a remoção obrigatória apenas após a notificação judicial: caso seja realizada pela mera notificação é considerada desproporcional e ineficiente (Instituto Vero, ITS Rio e CEPI FGV Direito SP). Assim, a remoção obrigatória pelas plataformas de alguns tipos de conteúdos deve estar vinculada a danos graves e imediatos a direitos individuais ou coletivos (Diracom). Além disso, tais categorias deveriam ser precisas e detalhadas (ALAI).

Considera-se que essa sugestão já está implementada pela Resolução n. 23.610 do TSE (Brasil, 2019), que traz, em seu art. 9º-E, casos expressos de indisponibilização imediata de conteúdos, sob pena de responsabilidade solidária. São os casos de riscos considerados mais graves, quais sejam: atos antidemocráticos, fatos notoriamente inverídicos ou gravemente descontextuali-

zados que atinjam a integridade do processo eleitoral, grave ameaça aos membros ou ao Poder Judiciário, e discurso de ódio e conteúdo sintético fabricado ou manipulado em desacordo com as normas.

A segunda sugestão (29.ii) é estabelecer responsabilidade das plataformas digitais pelos conteúdos impulsionados e monetizados. Nesse caso, percebeu-se uma maior aceitação das opiniões manifestadas sobre a adequação dessa medida para a mitigação dos riscos. Segundo a Coalizão Direitos na Rede, as plataformas já realizaram análise sobre os conteúdos e uma escolha em lucrar a partir deles.

Algumas participações mencionam que essa medida já está prevista, em alguma medida, no ordenamento jurídico brasileiro. Para o Idec, o Código de Defesa do Consumidor garante essa responsabilização objetiva, ao passo que para o IP.rec (Instituto de Pesquisa em Direito e Tecnologia do Recife), a base jurídica é o regime de responsabilidade subjetiva de plataformas do MCI. Há também algumas manifestações contrárias a essa sugestão, a exemplo do ITS Rio e da ALAI.

O TSE traz inúmeros requisitos para o impulsionamento de conteúdo político-eleitoral, seja na Lei das Eleições (Brasil, 1997) ou na Resolução 23.610 (Brasil, 2019). Segundo o art. 29, § 4º da Resolução, poderá haver responsabilização do provedor, nos moldes previstos no art. 19 do MCI (Brasil, 2014). Ademais, a priorização paga de conteúdos em aplicações de busca na Internet também possui vários requisitos (art. 28, § 7º-B [Brasil, 2019]).

A terceira medida, na pergunta 29.iii, é a definição de critérios e mecanismos para melhorar a exposição de usuários à diversidade de conteúdos, incluindo posições políticas e abordagens científicas; a partir disso,

seria possível aprimorar a relação dos usuários com a diferença e a diversidade. O CTS FGV Direito Rio menciona que seria válido dar ao usuário uma opção de escolha, para que outro ponto de vista político, filosófico ou religioso seja exibido a ele. O Intervozes e o Instituto Vero também se manifestam sobre a questão da transparência nos Termos de Uso e nos parâmetros utilizados na recomendação de conteúdo, a fim de permitir ao usuário uma exposição livre dos conteúdos.

Apesar de o TSE não ter uma normativa específica sobre multiplicidade de opiniões e conteúdos, pode-se considerar que a atuação da Justiça Eleitoral brasileira, de modo geral, busca a exposição múltipla e igualitária dos candidatos durante o período eleitoral. Justamente por isso são impostas medidas contra o abuso de poder econômico e normas sobre o que é proibido ou permitido nas propagandas eleitorais na Internet. Consideramos que, embora não haja um arcabouço normativo robusto em relação a essa medida no Brasil, ela está de acordo com os objetivos da regulação eleitoral. Contudo, seria interessante que a regulação sobre regulação de plataformas analisasse o oferecimento de conteúdo múltiplo aos usuários, inclusive pelas recomendações algorítmicas.

A pergunta 33 menciona sobre as medidas de mitigação dos riscos associados a ameaças a processos eleitorais. O Instituto Vero manifesta-se sobre a necessidade de a entidade reguladora atuar em cooperação com o Tribunal Superior Eleitoral e as regras eleitorais. São medidas citadas: “i) plataformas devem apresentar, em tempo hábil, as regras e políticas que serão aplicadas em períodos eleitorais; ii) plataformas devem implementar sistema que possibilite a prestação de contas eleitorais, como gastos com publicidade, autoria etc.; iii) biblioteca de anúncios específica para esses

períodos; iv) proibição de microdirecionamento ou utilização de critérios de direcionamento que inibam o acesso à informação por todos”. Tais medidas são englobadas por uma ideia de maior transparência na relação entre plataformas e usuários no período eleitoral; no entanto, sobre a terceira, menciona-se que o TSE conta com um repositório de decisões sobre o enfrentamento à desinformação eleitoral, de acordo com o art. 9º-G da Resolução 23.610 (Brasil, 2019). Além disso, o art. 27-A da resolução exige um repositório de anúncios de impulsionamento político-eleitoral.

Na pergunta 33, a consulta sugere também cinco medidas de mitigação sobre as ameaças aos processos eleitorais. A primeira é sobre o estabelecimento de obrigações de transparência mais abrangentes em períodos eleitorais, a qual se harmoniza com as obrigações exigidas das plataformas sob o MCI (Brasil, 2014) e o direito do consumidor. O TSE cumpre essa ideia, ao menos parcialmente, em suas Resoluções. Sobre propaganda eleitoral, a Resolução 23.610 (Brasil, 2019) exige que haja identificação clara do impulsionamento de conteúdos na Internet (art. 29) e da proibição de disparo em massa (art. 31, §1º-A), dentre outras medidas.

A segunda sugestão é sobre a definição de responsabilidades mais amplas para moderação de conteúdos em períodos eleitorais; em geral, também há concordância sobre essa medida. A Coalizão Direitos na Rede menciona a necessidade de cooperação e diálogo com a Justiça Eleitoral. Essa sugestão também é cumprida pelo TSE, em grande parte, na Resolução 23.610 (Brasil, 2019) e na

Resolução 23.714 (Brasil, 2022), que trazem previsões sobre exclusão de conteúdo indevido no período eleitoral, para preservar a integridade das eleições.

A terceira sugestão (pergunta 33.iii) é a definição de critérios sobre o limite de gastos em publicidade nas plataformas digitais durante os períodos eleitorais. A Lei das Eleições (Brasil, 1997) traz inúmeras previsões sobre os recursos nas campanhas eleitorais a partir de seu art. 17, enquanto o art. 10 da Resolução 23.610 (Brasil, 2019) também traz requisitos específicos para a publicidade eleitoral. Além disso, há uma necessidade de transparência do provedor sobre esse impulsionamento, segundo o art. 27-A da mesma Resolução.

A quarta medida é a limitação do perfilhamento para uso de propaganda eleitoral, com a qual as manifestações também são de concordância. Apesar de o TSE não vedar, traz requisitos de publicidade e acesso público às informações de perfilhamento eleitoral (art. 27-A, I; 33-B, I; 33-D, §1º, II).

Por fim, a última medida (pergunta 33.v) é o impedimento de impulsionamento de conteúdos durante a campanha eleitoral. No geral, as manifestações concordam com essa sugestão; entretanto, alguns consideram que esse impedimento pode ser uma medida excessivamente restritiva. Como afirmado, apesar de possível, o impulsionamento político-eleitoral é restrito pelas regras do TSE.

A perguntas 30 e 34 permitem que os participantes respondam com outras medidas de mitigação ainda não mencionadas. Em seguida, analisamos em conjunto algumas dessas sugestões. Para o IRIS (Instituto de

9. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/sistema-de-alertas>

10. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Agosto/sos-voto-cidadao-pode-denunciar-mentiras-sobre-o-processo-eleitoral-pelo-1491-1>

11. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/aplicativos-da-justica-eleitoral/pardal>

Referência em Internet e Sociedade), são necessárias, além da moderação de conteúdo, curadoria para aqueles de caráter indefinido, mas não recomendáveis, ou seja, quando há dúvida sobre sua veracidade. Além disso, são sugeridos canais de comunicação eficientes para que os usuários façam denúncias.

Existem, atualmente, algumas iniciativas do TSE que implementam, ainda que parcialmente, essas sugestões. Sobre a exclusão de conteúdos ilegais, menciona-se as inúmeras previsões do TSE nesse sentido, a exemplo da Resolução 23.610 (art. 7º, caput e §1º; art. 9º-B, §4º; art. 9º-E; art. 9º-F, §3º; art. 38, §§4º e 5º [Brasil, 2019]) e Resolução 23.714 (art. 2º, §1º e art. 4º [Brasil, 2022]). Sobre os canais de denúncia, menciona-se o SIADE criado pelo TSE⁹, o disque-denúncia com o número 1491¹⁰ e o aplicativo Pardal¹¹.

Para Alex Camacho e CTS FGV Direito Rio, outras medidas são importantes, como a educação cívica, a promoção de alfabetização midiática e digital (com habilidades críticas para que os indivíduos consigam identificar as informações e fontes confiáveis) e as parcerias com verificadores de fatos (para identificação de informações falsas e desinformativas com base em evidências) e veículos de mídia tradicionais. Ademais, o Tribunal Superior Eleitoral também tem atuado em iniciativas dessa natureza. Um exemplo é a campanha informativa “Jornalismo é confiável, fala nossa língua, protege da desinformação e fortalece a democracia”¹², que busca aumentar a confiança na mídia durante as eleições. Além disso, o Programa de Enfrentamento à Desinformação¹³ tem parcerias com empresas de checagem de fatos.

A jurisprudência do TSE evidencia a relevância do papel da corte na aplicação prática de conceitos relevantes para o enfrentamento da desinformação no contexto eleitoral.

Nesse sentido, a partir da investigação realizada no presente item, observa-se que muitas sugestões mencionadas na consulta pública já estão, no contexto eleitoral, endereçadas pelo TSE, medidas apresentadas principalmente na Resolução 23.610 (Brasil, 2019), atualizada em 2024 pela Resolução 23.732 (Brasil, 2024)¹⁴, que traz previsões relevantes sobre a desinformação eleitoral e a atuação das plataformas nesses casos.

Conclusão

O problema da desinformação é uma realidade imposta nos últimos anos. Compreender o conceito de desinformação, especialmente no âmbito eleitoral, embora seja um desafio bastante complexo, é essencial para lidar melhor com esse problema. Existe amplo consenso sobre a necessidade de combater a desinformação devido aos riscos que apresenta à Democracia, consenso que não parece se traduzir na existência de

12. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/aplicativos-da-justica-eleitoral/pardal>

13. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Agosto/tse-e-aner-lancam-campanha-informativa-para-auxiliar-no-enfrentamento-das-mentiras-nas-eleicoes>

14. Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/desinformacao/>

um plano de ação coeso e operacionalizável. Nessa discussão, a veracidade, um fator essencial, tem uma série de problemas práticos em sua avaliação.

A jurisprudência do TSE evidencia a relevância do papel da corte na aplicação prática de conceitos relevantes para o enfrentamento da desinformação no contexto eleitoral. Casos paradigmáticos, como aqueles envolvendo manipulação de vídeos ou disseminação de boatos sobre a Justiça Eleitoral, refletem uma preocupação do Tribunal com os efeitos da desinformação na formação de uma opinião pública informada e no fortalecimento da democracia. As decisões analisadas apontam que o TSE busca equilibrar a proteção ao debate público e a salvaguarda dos direitos fundamentais, com a necessidade de garantir a lisura do processo eleitoral. Contudo, também evidenciam os desafios inerentes à aplicação uniforme desses conceitos e ao combate das novas formas de desinformação em um ambiente digital dinâmico e em constante mudança.

Muitas sugestões apresentadas na con-

sulta pública para lidar com a desinformação, como a imposição de responsabilidades mais amplas para as plataformas digitais durante o período eleitoral e a disponibilização de informações confiáveis aos eleitores, têm sido endereçadas pelo TSE. Assim, as contribuições da consulta pública trouxeram contribuições relevantes para enriquecer a regulação já existente, principalmente a partir de um maior nível de detalhamento a algumas questões.

No entanto, é necessário avançar com medidas mais amplas e efetivas não só por parte do TSE, mas da regulação de plataformas de modo geral, como o aperfeiçoamento dos conceitos e das medidas específicas impostas para as plataformas no período eleitoral, incluindo sua responsabilização. Somente com maior transparência e controle público da atuação das plataformas poderá haver avanço no tema da desinformação, sem que sejam comprometidos outros direitos igualmente relevantes em nosso ordenamento jurídico, como a liberdade de expressão e manifestação.

Giovanna Milanese Tavares é Advogada. Especialista em Proteção de Dados pela Universidade de Lisboa. Bacharel em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Pesquisadora do Centro de Tecnologia e Sociedade da FGV Direito Rio (CTS-FGV), do Laboratório em Governança e Regulação em Inteligência Artificial (LIA-IDP) e do Centro de Direito, Internet e Sociedade (CEDIS-IDP).

Leandro Léio Rebelo é mestrando em Teoria do Estado e Direito Constitucional na PUC-Rio. Diplomado no Programa de Estudos Avançados em Direitos Humanos da American University WCL. Graduado em Direito pela FGV Direito Rio. Pesquisador do Centro de Tecnologia e Sociedade da FGV Direito Rio (CTS-FGV).

Marina Giovanetti Lili Lucena é doutora em Direito Civil pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Mestre e graduada em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Pesquisadora do Centro de Tecnologia e Sociedade da FGV Direito Rio (CTS-FGV) e no Legal Grounds Institute.

Referências

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Pardal*. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/aplicativos-da-justica-eleitoral/pardal>. Acesso em: 28 nov. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação*. Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/desinformacao/>. Acesso em: 28 nov. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *SOS Voto: cidadão pode denunciar mentiras sobre o processo eleitoral pelo 1491*. 28 ago. 2024. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Agosto/sos-voto-cidadao-pode-denunciar-mentiras-sobre-o-processo-eleitoral-pelo-1491-1>. Acesso em: 28 nov. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *TSE e Aner lançam campanha informativa para auxiliar no enfrentamento das mentiras nas eleições*. 06 ago. 2024. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Agosto/tse-e-aner-lancam-campanha-informativa-para-auxiliar-no-enfrentamento-das-mentiras-nas-eleicoes>. Acesso em: 28 nov. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso na Representação nº 0600920-47.2022.6.00.0000. Acórdão Brasília/DF*. Relatora Ministra Cármen Lúcia. Julgamento: 02/04/2024, 2024a.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Representação nº 0601365-65.2022.6.00.0000. Acórdão Brasília/DF*. Relator Min. Benedito Gonçalves. Julgamento: 25/05/2024, 2024b.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Representação nº 0601556-13.2022.6.00.0000. Acórdão Brasília/DF*. Relator Min. Benedito Gonçalves. Julgamento: 25/05/2024, 2024c.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução nº 23.714, de 20 de outubro de 2022*. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2022/resolucao-no-23-714-de-20-de-outubro-de-2022>. Acesso em: 18 nov. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Referendo na Representação nº 0600956-89.2022.6.00.0000. Acórdão Brasília/DF*. Relatora Min. Paulo de Tarso Sanseverino. Julgamento: 22/09/2022, 2022a.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Referendo na Representação nº 0601185-49.2022.6.00.0000. Acórdão Brasília/DF*. Relatora Min. Maria Cláudia Bucchianeri. Julgamento: 30/09/2022, 2022b.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Referendo na Representação nº 0601200-18.2022.6.00.0000. Acórdão Brasília/DF*. Relator Min. Paulo de Tarso Sanseverino. Julgamento: 03/09/2022, 2022c.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Representação nº 0601752-80.2022.6.00.0000. Acórdão Brasília/DF*. Relator Min. Benedito Gonçalves. Julgamento: 09/11/2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019*. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-610-de-18-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 18 nov. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Sistema de Alertas de Desinformação Eleitoral (SIADÉ)*. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/sistema-de-alertas>. Acesso em: 28 nov. 2024.

CAVALIERE, Paolo. *The Truth in Fake News: How Disinformation Laws Are Reframing the Concepts of Truth and Accuracy on Digital Platforms*. Edinburgh School of Law Research Paper n. 2022/12. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4151908. Acesso em: 20 out. 2024.

CGI.br. *Consulta sobre Regulação de Plataformas Digitais: contribuições recebidas*. 2023. Disponível em: <https://dialogos.cgi.br/documentos/debate/consulta-plataformas/>. Acesso em: 15 out. 2024.

CORTE IDH. *Caso Tristán Donoso vs. Panamá*. Sentença de 27 de janeiro de 2009 [Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas], série C, n. 193.

DOUEK, Evelyn. *Verified Accountability: Self-Regulation of Content Moderation as an Answer to the Special Problems of Speech Regulation*. Aegis: Security Policy in Depth, set. 2019, Series Paper No. 1903.

LAYCOCK, Douglas. *The death of the irreparable injury rule*. Harvard Law Review, vol. 103, n. 3, 1990, p. 687-771. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1341345>. Acesso em: 20 out. 2024.

LESSIG, Lawrence. *The Law of the Horse: What Cyberlaw Might Teach*. Harvard Law Review, vol. 113, 1999, p. 501-546. Disponível em: <https://cyber.harvard.edu/works/lessig/finalhls.pdf>. Acesso em: 20 out. 2024.

NIC.br. *Sistematização das contribuições à consulta sobre regulação de plataformas digitais*. São Paulo: Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR, 2023. Disponível em: https://cgi.br/media/docs/publicacoes/1/20240227162808/sistematizacao_consulta_regulacao_plataformas.pdf. Acesso em: 15 out. 2024.

SCOTT, Richard Mackenzie-Gray. *Managing Misinformation on Social Media: Targeted Newsfeed Interventions and Freedom of Thought*. Northwestern Journal of Human Rights, v. 21, n. 2, 2023.

TANDOC JÚNIOR, Edson C.; LIM, Z. W.; LING, R. *Defining "Fake News": A typology of scholarly definitions*. *Digital Journalism*, vol. 6, n. 2, 2018, p. 137-153. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/21670811.2017.1360143>. Acesso em: 20 out. 2024.

WARDLE, Claire; DERAKHSHAN, Hossein. *Information Disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making*. Conselho da Europa, relatório DGI(2017)09. Disponível em: <https://edoc.coe.int/en/media/7495-information-disorder-toward-an-interdisciplinary-framework-for-research-and-policy-making.html>. Acesso em: 20 out. 2024.

ZINGALES, Nicolo et al. *Codes of Conduct: a promising tool to counter online disinformation*. 2024a. Disponível em: <https://diretorio.fgv.br/sites/default/files/arquivos/policy-brief-cts-fgv-codigos-de-conduta.pdf>. Acesso em: 22 out. 2024.

ZINGALES, Nicolo et al. *TSE e Desinformação: Comentários sobre as Resoluções do TSE*. 2024b. Disponível em: <https://diretorio.fgv.br/sites/default/files/arquivos/cartilha-orientativa-tse-e-desinformacao-volume-2.pdf>. Acesso em: 20 out. 2024.

ATENÇÃO, DADOS e PODER

uma análise crítica da infodemia e da desinformação

Luis Gonçalves, Leonardo Castro, Leandro Módolo

Resumo

Apartirdaleitura crítica da Sistematização das Contribuições à Consulta sobre Regulação de Plataforma (CGI.br, 2023), neste artigo argumentamos que o debate sobre infodemia e desinformação deve ser ampliado para além de suas implicações imediatas. Partimos da problematização dos conceitos de infodemia e desinformação, e noções associadas, tais como os sistemas de crenças, para reenquadrá-los em um contexto sócio-histórico mais amplo, em diálogo com os conceitos de economia da atenção e capitalismo de plataformas. Argumentamos que a infodemia e a desinformação são as-

pectos determinantes da economia digital contemporânea, e não simplesmente falhas de mercado. Assim, o texto explora como a infodemia e a desinformação se entrelaçam com o desenvolvimento de inteligência artificial (IA) e a produção massiva de dados digitais, configurando "rotas de suprimento" de dados para o treinamento de IA. Conclui-se que o enfrentamento a esses problemas deve considerar sua inserção em estruturas econômicas mais amplas do capitalismo de plataforma, sugerindo que abordagens limitadas às dimensões regulatórias ou técnicas podem ser insuficientes.

Introdução

Frequentemente, as discussões sobre infodemia e desinformação são delimitadas por seus efeitos sobre a saúde mental e coletiva, a política eleitoral e a liberdade de expressão, focalizando a necessidade de dispositivos regulatórios entre outros (CGI.br, 2020; 2023). Em que pese o conhecimento acumulado e as capacidades críticas possibilitadas por essas análises, muitas vezes esses fenômenos são abordados em sua *factualidade imediata*, destacados de processos e dinâmicas mais amplos dos quais eles participam, expressam e medeiam.

As dificuldades e os obstáculos a uma compreensão mais adequada dos reais impactos desses fenômenos por vezes nos convidam a atribuir sua causação às plataformas, aplicativos e algoritmos. Com isso, deixamos de considerar como o próprio funcionamento dessas tecnologias é limitado e atravessado estruturalmente por sistemas de crenças e outras formas de consciência, bem como por dispositivos de governamentalidade, o que torna ainda mais complexo seu entendimento.

Para contribuirmos com a compreensão dessas complexidades, combinamos uma leitura crítica da Consulta do CGI.br sobre regulação de plataformas digitais com uma breve revisão interdisciplinar das literaturas sobre desinformação, infodemia e economia política em busca de lacunas, abordagens e temas que possam ser ainda mais desenvolvidos. Assim, na primeira seção do artigo, iniciamos argumentando que, apesar do acúmulo sobre os conceitos de infodemia e desinformação, segue sendo desafiador um quadro consensual de suas características, causas e formas de enfrentamento, de modo que a ênfase nessas dificuldades possa nos ajudar a evitar abordagens simplistas, determinísticas e de viabilidade incerta.

Por outro lado, apesar de seu caráter multideterminado, na segunda seção, inicia-

mos a análise de que certos agentes e práticas infodêmicas e desinformativas refletem e organizam necessidades e estruturas capitalistas mais amplas que buscam se realizar por meio da infraestrutura desregulada das plataformas e aplicativos. De certa forma, tais fenômenos existem no interior da chamada Economia da Atenção (Simon, 1971; Goldhaber, 2006), dependendo e valendo-se de suas leis para causarem seus efeitos.

Na terceira e na quarta seções, descrevemos como a economia da atenção, a infodemia e a desinformação inserem os internautas na cadeia industrial e global de produção e consumo de dados e de inteligência artificial (IA). Ao estimularem a produção de conteúdos e o engajamento, os ambientes informacionais infodêmicos e desinformativos atuam, também, como “rotas de suprimento” de dados (Zuboff, 2021) necessárias a essa nova economia.

Por fim, concluímos ressaltando que as discussões regulatórias sobre a infodemia e a desinformação podem tornar-se limitadas e adaptativas a essa realidade político-econômica mais ampla – apenas “enxugando gelo” – se não as reconhecermos como participantes de tais contextos. Longe desse aumento de complexidade se refletir em impotência, essa abordagem, na realidade, reconhece e conecta esses enfrentamentos aos conflitos e embates mais profundos do capitalismo de plataformas.

Problematizando a infodemia e a desinformação

Descrevemos introdutoriamente a “infodemia” como um neologismo que costuma ser associado a uma superabundância de informações mais ou menos verdadeiras, seja no ambiente informacional geral ou em um tema em específico, como no caso de eleições ou a exemplo da pandemia do corona-

vírus SARS-CoV-2 (CGI.br, 2023; Gonçalves *et al.*, 2024). Em todos os casos, infodemia denota um contexto atravessado e potencializado pelas tecnologias de informação e comunicação (TIC), no qual há mais informações sendo emitidas do que capacidades cognitivas e sociais dos receptores de absorvê-las e processá-las (Wardle, 2017; Carr, 2020). Implícito nisso está o problema da relevância e da credibilidade dessas informações pois, dada a superabundância de conteúdos, produtores, investidores, mediadores e consumidores, ainda não há soluções sociotécnicas ou regulatórias capazes de promover um ambiente comunicacional satisfatoriamente seguro com relação a esses aspectos (CGI.br, 2023).

Definir a desinformação também pode ser desafiador pois, em certos casos, o "conteúdo falso e enganoso é um conceito amorfo sem definições ou limites claramente estabelecidos, dificultando a comparação entre estudos" (OECD, 2024, p. 8), o que inclui a falta de consenso sobre os motivos para sua disseminação por parte dos internautas (Gonçalves *et al.*, 2024). Por outro lado, é suficiente destacarmos alguns pontos: i) a desinformação como uma informação verificável não factual com o potencial de causar danos individuais e coletivos (Avazz, 2020); ii) ela pode estar apenas atualizando na Internet os atores e os "padrões de manipulação da informação já verificados na imprensa, como a ocultação e a fragmentação de fatos" (Barreto, 2024, p. 340); iii) em certos casos, essa atualização pode sugerir uma disputa entre antigas e novas comunidades epistêmicas pelo poder de determinar a verdade (Oliveira, 2020); iv) nesses casos, a desinformação pode surgir como "uma estratégia racional que se desdobra em busca de objetivos políticos" (Lewandowsky *et al.*, 2017), v) por meio de um "aumento contínuo

da complexidade e do tamanho de cadeias produtivas e redes de atores que surgiram, estimuladas por *altos investimentos financeiros* destinados a essas atividades" (CGI.br, 2023, p. 23, grifos nossos).

Entretanto, tal "dilúvio informacional" também emerge nutrido por outros fatores objetivos e subjetivos interconectados, por exemplo os desdobramentos da virada linguística e a radicalização, as crises e as disputas da acumulação capitalista em sua fase neoliberal (Anderson, 2022). No caso do neoliberalismo, ele (des)organiza nossa necessidade de depositar e inspirar confiança para mantermos e ampliarmos nossa conexão social (Boltanski; Chiapello, 2009), dentre outras formas, por meio da chamada *cultura do perigo* (Foucault, 2008), em que "os indivíduos são abordados como agentes morais que devem lidar com os riscos sociais e inseguranças" (Lemke, 2017, p. 7), justamente num momento histórico de crises e disputas epistêmicas (Cesarino, 2022). Juntos, esses e outros fatores podem evocar a sensação de vulnerabilidade e desamparo como mediações para o governo e a condução de populações (Najar; Castro, 2021).

Observamos outro aspecto desses conflitos de governamentalidade nas dinâmicas dos sistemas de crenças. Por um lado, por serem estruturas psicossociais mais profundas, resilientes e estáveis (Eagleton, 2019), os sistemas de crenças podem mais orientar o comportamento do internauta em contextos desinformativos e infodêmicos do que o contrário. A literatura sugere que os indivíduos têm maior probabilidade de procurar fontes que se alinhem com sua visão de mundo, em vez de buscar informações que possam desafiá-las (Agle; Xiao, 2021; Bruns *et al.*, 2022; Walter; Tukachinsky, 2020), ainda que a exposição à desinformação num ambiente infodêmico possa criar

certos “efeitos de influência contínua” que, ao longo do tempo, podem interferir nas crenças (Ecker *et al.*, 2022).

Por outro lado, é possível que a “indústria da desinformação” (CGI.br, 2023) não precise alterar os sistemas de crenças se puder instrumentalizá-los, por exemplo, por meio de mimeses inversas e suas bifurcações (Cesarino, 2022). Nesse caso, há uma dinâmica em que significantes são utilizados de maneira estratégica para criar novos significados, muitas vezes distorcendo ou subvertendo o sentido original. Assim, para certas pautas culturais, partidárias e político-econômicas, “vacina” pode virar “*vachina*” e a regulação das redes sociais pode se tornar uma ataque à liberdade de expressão e até à democracia. Ao lado da isso, ontologias políticas podem deslizar para “uma realidade duplamente distribuída: uma realidade oficial, mas superficial, e seu oposto, uma realidade mais profunda, oculta, ameaçadora, que era não oficial, mas muito mais real” (Boltanski, 2014).

Toda essa multiplicidade de fatores coloca em dúvida as ideias de algoritmos como implacavelmente persuasivos; logo, a falta de discernimento do público ou de informações “verdadeiras” seriam vetores suficientemente explicativos para a desinformação e a infodemia, e, ao mesmo tempo, chama a atenção para certas dimensões subjetivas do neoliberalismo. Ao se desdobrar numa “superprodução de elites” (Turchin, 2023) com um crescente poder político independente dos demais segmentos e de instituições em busca de sua autorrealização, o neoliberalismo pode estar atualizando seus diagramas de poder e governamentalidade para além dos paradigmas da democracia liberal. Essas tendências, por sua vez, poderiam convergir com as atuais dinâmicas infodêmicas e desinformativas, liberando,

Descrevemos
introdutoriamente a
“infodemia” como um
neologismo que costuma
ser associado a uma
superabundância de
informações mais ou
menos verdadeiras,
seja no ambiente
informacional geral
ou em um tema em
específico, como no
caso de eleições ou a
exemplo da pandemia do
coronavírus SARS-CoV-2.

com isso, “formas epistêmicas ‘não modernas’ baseadas em temporalidades messiânicas e causalidades ocultas”, que seriam, “por assim dizer, a ‘superestrutura’ adequada ao capitalismo neoliberal contemporâneo” (Cesarino, 2020, p. xx).

Tais aspectos político-econômicos e psicossociais nos ajudam a considerar a multideterminabilidade dos contextos infodêmicos e desinformativos, evitando, assim, abordagens factuais, simples e exclusivas. Mas essas considerações não encerram nossa discussão; na verdade, esses aspectos coexistem com certas estruturas socio-técnicas e mercadológicas bastante objetivas, apontadas pela Consulta (CGI.br, 2023) que, como informado, embora não sejam determinísticas, buscam sistematicamente realizar suas necessidades e finalidades. Por

isso, a seguir, discutiremos alguns desses elementos e suas implicações, o que podem contribuir com o enfrentamento à infodemia e à desinformação.

Economia da atenção, da infodemia e da desinformação

Parte dessas estruturas sociotécnicas e mercadológicas que podem contribuir com o engajamento de usuários, abordadas na Consulta, por exemplo, em suas relações com as recomendações algorítmicas, os efeitos de rede e a publicidade direcionada (CGI.br, 2023), podem ser aprofundadas a partir de um conceito construído por diferentes ângulos e objetivos: a economia da atenção.

Na psicologia e na neurociência, a atenção humana é uma capacidade orgânica e social de foco, interferida pelas emoções e articulada durante suas atividades, sejam elas mais sensíveis ou mais teleológicas e introspectivas (Vygotsky, 2003; Damásio, 2012). Portanto, a atenção não pode ser uma *coisa externa* (tal qual alguns de seus estímulos), pois é uma capacidade do ser. Entretanto, considerando ser um problema de coordenação da cooperação social, a atenção tem sido ressignificada pela economia comportamental como um recurso escasso em relação à sua contraface e à informação superabundante (Simon, 1971; Goldhaber, 2006). Antes mesmo disso, com o surgimento do financiamento de veículos de comunicação por publicidade paga, no final do século XIX, a atenção humana já era alvo de pesquisas e disputas (Wu, 2017).

Desde então, essas abordagens têm estimulado esforços para a quantificação, a

análise, a previsão e a predição – ou produção – desse “recurso” em escalas grandes e dirigidas (Smythe, 1977; Zuboff, 2021). Isso atribui a tal recurso uma crescente importância para as dinâmicas de poder no âmbito do Estado ampliado (Moraes, 2010) (caso da (des)informação) e da acumulação capitalista (caso da audiência publicitária) (O’Reilly; Strauss; Mazzucato, 2024). Chamamos a atenção para o fato de que tais esforços e interesses se medeiam sob uma *estrutura de mercado*, o que implica agentes econômicos relativamente independentes¹ concorrendo entre si pela produção e usufruto desse recurso como condição para a remuneração de seu trabalho ou de seu capital (CGI.br, 2023). Nesses termos – e em analogia com Polanyi (2013) –, a atenção pode assumir a materialidade social de uma *mercadoria fictícia*.

Atualmente, *Big techs* como Alphabet, Meta e ByteDance – e os conglomerados financeiros que as controlam (Ström, 2022) – têm concentrado e dirigido a economia da atenção, principalmente após a introdução das lógicas e capitais desse mercado na World Wide Web; destacadamente, primeiro com a exibição de publicidade paga no mecanismo de busca do Google em 2000 (Srnicek, 2017) e, desde 2002, com as teorias e as tecnologias de leilão de segundo lance², que regulam automaticamente essa veiculação (Varian, 2007). Esses e outros fatores concorreram para que essas e outras empresas coproduzissem para si certos efeitos de rede (CGI.br, 2023), em que, por exemplo, 59,4% da população mundial usa suas mídias sociais, conectada cerca de seis horas por dia

1. Principalmente, trabalhadores e empresas de comunicação e tecnologia, *influencers*, fabricantes, provedores de aplicações e conteúdos (*Content and Application Providers* – CAP), provedores de serviços de Internet (*Internet Service Provider* – ISP) e outras mídias e veículos, anunciantes e investidores dentre outros (CGI.br, 2023), como abordaremos adiante.

2. O leilão de segundo preço é aquele em que o vencedor paga um valor equivalente ao lance do concorrente imediatamente abaixo dele. Segundo seus teóricos, isso incentiva os anunciantes a fazerem lances mais próximos do valor real que atribuem à posição (Varian, 2007).

3. Apple, Alphabet, Meta, Amazon, Jingdong e Alibaba (Fortune, 2024)

(Kemp, 2023) a um mercado de ofertas atencionais em que apenas algumas das principais empresas³ valiam juntas, em 2023, US\$ 10,6 trilhões (Fortune, 2024).

Na prática, isso significa que um agente social público – “empreendedor” (Antunes, 2018), ministro do Superior Tribunal Federal (STF), Brasil Paralelo, Ministério da Saúde ou Galinha Pintadina –, a fim de se tornar conhecido e relevante para exercer partes de suas potencialidades, precisa submeter-se e valer-se cada vez mais das obscuras leis da economia da atenção, expressas em métricas, como impressão em tela, *likes*, cliques, taxas de conversão etc. (Google, 2024).

Infodemia, desinformação e IA

Se as métricas descrevem os resultados das lutas pela atenção, geralmente é sob os *algoritmos de recomendação* que tal concorrência acontece (CGI.br, 2023). Devido à “escassez de atenção”, essas IA são oferecidas para selecionar com relativa autonomia o que veremos a seguir em nossas telas, baseando-se, alegadamente, em nossas preferências (Chaney; Stewart; Engelhardt, 2018).

Este é o ponto em que a economia da atenção, a infodemia e a desinformação revelam tanto sua natureza entrelaçada,

como também os outros agentes que constituem essa teia. Muito simplificada, a capacidade de essas IA selecionarem conteúdos em nosso lugar torna-se possível a partir de uma série de fatores, dos quais destacamos: i) a *extração de preferências* do usuário a partir da observação de seu comportamento e a introdução em sua programação (por parte de seus desenvolvedores⁴), ii) de metas (função-objetivo, funções de recompensas e de perda etc.⁵) e iii) de *meios específicos* para alcançá-las (aprendizado profundo ou por reforço etc.⁶) (Silva, 2009; Russell, 2022; Prince, 2023).

Entretanto, nestes casos, geralmente não é possível entendermos qual foi a *função de política*⁷ adotada pelas IA para uma tomada de decisão (Russell, 2022) (por que uma dancinha e não um gato ou uma notícia política (verificável ou não) apareceu na timeline de um usuário do Instagram?). Embora haja esforços corporativos para que esses e outros processos de automação prossigam obscurecidos sob inúmeras *camadas de abstração*⁸ (Luitse, 2024), hoje, sabemos que i) metas e recompensas de IA condensam tanto os objetivos dos usuários quanto os de desenvolvedores e seus ou-

4. Neste texto, utilizamos o termo “desenvolvedores” para nos referirmos principalmente a matemáticos, psicólogos, engenheiros, *designers*, analistas de marketing, economistas, administradores, advogados, comerciantes e investidores que, efetivamente, desenvolvem a maioria das ofertas da economia da atenção em seus vários e combinados aspectos.

5. Na computação, a função-objetivo é a formalização matemática de um objetivo social que orienta as decisões das IA. Geralmente, esse objetivo é maximizar ou minimizar alguma coisa, como lucros e custos. Sem o alcance (ainda que aproximado) da função-objetivo, a IA não obtém suas recompensas. De diferentes formas, essas IA são programadas para a obtenção de suas recompensas (pontuações numéricas) em primeiro lugar, o que, entretanto, está condicionado a entrega de objetivos humanossociais inseridos por seus desenvolvedores (Russell, 2022).

6. No aprendizado profundo (ou neuronal), as IA realizam seus cálculos dividindo-os e correlacionando-os em diferentes camadas que, posteriormente, se convergem numa única camada de saída – de um modo que os desenvolvedores ainda não sabem explicar satisfatoriamente. No aprendizado por reforço, as IA testam continuamente várias formas de alcançar um objetivo de forma a eventualmente conseguir maximizar suas recompensas ao longo do tempo (Russell, 2022).

7. Em IA, *função de política* é a estratégia ou o mapeamento do espaço de ações possíveis em um ambiente dinâmico e incerto para orientar as IA e condicionar suas ações de modo que seus efeitos tendam a maximizar sua recompensa no horizonte de longo prazo (Russell, 2022).

8. Camadas de abstração referem-se aos empacotamentos de “operações subjacentes complicadas em comandos únicos, ‘escondendo’, assim, muitas complexidades técnicas relacionadas à construção, operação e gerenciamento de sistemas computacionais”, de modo que seus usuários não possam conectar, “modificar ou reprogramar os elementos selecionados de acordo com suas preferências específicas” (Luitse, 2024).

tros clientes (Gonçalves, 2024) e ii) os desenvolvedores dão à IA autonomia para que elas desenvolvam políticas altamente abstratas e pragmaticamente independentes de valores sociais, que podem buscar influenciar as preferências do usuário de modo a facilitar sua satisfação, apenas por ser a condição para a maximização das recompensas do próprio agente computacional (Albanie; Shakespeare; Gunter, 2017; Russell, 2022).

Como o próprio campo da IA adverte, no limite, o objetivo do usuário final pode tornar-se um meio ou condição necessária, uma variável a ser regulada, para o alcance das metas imputadas no sistema pelos desenvolvedores, e não o contrário (Russell, 2022.; Viljoen *et al.*, 2021). Isso poderia ser realizado, por exemplo, se um algoritmo do TikTok recomendar o consumo de vídeos que, por suas diversas características, sejam capazes de influenciar a regulação da atividade de certas sub-regiões do cérebro⁹ de modo a desestimular o autocontrole e a noção de tempo, dentre outros (Su *et al.*, 2021).

Infodemia, desinformação e dados digitais

O advento de tecnologias, como as telecomunicações, as IA e o *big data*, é, também, consequência e mediação atual da permanente luta entre agentes econômicos, políticos e culturais por conhecimentos inéditos sobre o mundo natural e o social de forma que, a partir dessa vantagem, possam realizar, reproduzir ou substituir hegemonias, relações e modos de produção (Pinto, 2005; Faustino; Lippold, 2023).

Desde os anos 1980, tal processo produz e é coproduzido por um crescente mercado com atores de diversos segmentos, portes e aportes que, em conjunto e concorrencialmente, vêm criando IAs cada vez mais poderosas, complexas e, para isso, mais dependentes de quantidades massivas de dados digitais (Cassiolato; Dantas; Lastres, 2024; Blackwell, 2024; Sun *et al.*, 2017).

Todavia, o ainda pouco compreendido dado digital não pré-existe no mundo como o petróleo, o minério ou a soja, que, para serem usados, precisam antes ser extraídos, minerados ou coletados: *o dado digital precisa antes ser produzido* em escala industrial (Srnicek, 2017; Sadowski, 2019). Entretanto, o fato de, após serem produzidos, os dados serem armazenados em repositórios mais ou menos acessíveis (sites, redes sociais etc.), de modo mais ou menos legal pelos desenvolvedores (CGI.br, 2023), costuma inspirá-los a uso de metáforas extrativistas que elidem a origem social desses produtos, facilitando sua apropriação e seu reuso (Zuboff, 2021). Grosso modo, as IA só podem ser desenvolvidas se puderem acessar esses dados estocados, ainda que essa etapa produtiva (o treinamento de modelos) seja apenas o início cíclico de todo o processo. Lançados no mundo, esses modelos precisam também de dados inéditos, isto é, de novas "entrada[s] significativa[s] do mundo real (uma frase, um arquivo de som, uma imagem etc.)" (Prince, 2023) para seguirem se ajustando (a extração de preferências) e, principalmente, produzirem seus resultados – padrões, inferências, previsões etc. Justamente para que se ampliem suas

9. Nesse caso, são os subcomponentes da rede de modo padrão (*Default Mode Network* – DMN), a área tegmentar ventral e as regiões discretas, incluindo pré-frontal lateral, tálamo anterior e cerebelo, e seu acoplamento aprimorado às vias visuais e auditivas (Su *et al.*, 2021).

“rotas de abastecimento” de dados inéditos (Zuboff, 2021), a Meta inseriu, sem opção de rejeição por parte dos usuários, sua Meta AI no aplicativo WhatsApp (WhatsApp, 2024; Kaspersky, 2024).

Sejam inéditos ou arquivados, geralmente essas entradas significativas do mundo real só podem ser resultados de algum tipo de interação humano-computador (IHC) (Russell, 2022) – seja um engenheiro mapeando um território ou uma célula, um policial procurando suspeitos periféricos usando visão computacional treinada por *crowdworkers* periféricos, ou bilhões de pessoas utilizando seus dispositivos para conversar, trabalhar, se divertir, enfim, para viver em relações sociais mediadas por plataformas (Srnicek, 2022).

Nesse sentido, se decisões rivais precisam ser tomadas em um ambiente incerto baseando-se em análises de IA que dependem de quantidades massivas de dados que, em muitos casos, só podem ser produzidos mediante a atividade humana, a própria atividade humana deve ser provocada. Em outras palavras, para toda essa cadeia de agentes e mercados, i) é imperioso que as pessoas sejam conduzidas e engajadas a interagir com certos dispositivos digitais, a fim de ii) produzirem dados sobre si e sobre essa interação, que iii) coproduzirão IA e, por sua vez, iv) farão inferências sobre saúde, comportamento, subjetividade, renda, crédito etc. de indivíduos e populações na forma de novos dados digitais (Conte *et al.*, 2012). Como resultado, essa *cadeia de produção e consumo de dados* acumulou, apenas em 2024, cerca de 174 zettabytes¹⁰ (Statista, 2024).

Desse modo, tal imperativo aponta, dentre outras fontes, para certas instâncias de produção abundante de dados digitais controladas pela economia da atenção, principalmente

as redes sociais, plataformas de *streaming*, mecanismos de busca e aplicativos similares (Russell, 2013; Russell, 2022). Assim, se os algoritmos de curadoria das redes sociais fizerem as recomendações certas, os usuários podem interagir mais a partir de comentários polêmicos e emocionalmente engajadores (Horwitz, 2023) que confirmem (ou sugiram) crenças (Altay; Araújo; Mercier, 2022), eventualmente conduzindo alguns deles para grupos radicalizados (Nascimento *et al.*, 2022) ou aumentando sua exposição pessoal em troca de likes no Instagram (Bentes, 2021), por exemplo, produzindo, dessa forma, parte dos dados necessitados pelos mercados de IA.

Conclusão

No estado atual do debate sobre a economia da atenção – à semelhança das IA baseadas em recompensas – seus diversos agentes econômicos recebem muitos incentivos e pouca regulação para produzirem audiência e interação, independente da relevância, da credibilidade e dos efeitos sociais de suas ofertas (Wu, 2017; CGI.br, 2023). Nesses termos, à primeira vista, a infodemia e a desinformação surgem como falhas de mercado (Arrow, 1963) que poderiam ser corrigidas e reguladas, por exemplo, a partir de instrumentos antitruste e da responsabilização *ex post* (por exemplo, remoções de conteúdos). Entretanto, tais “falhas” perfazem oportunidades e estruturas essenciais para outros mercados e agentes político-culturais com os quais a economia da atenção se conecta.

Nesse sentido, uma Internet sem infodemia e desinformação poderia ser um ambiente informacional mais saudável, confiável e socialmente mais justo e próspero; porém, sua contenção ou eliminação leva-

10. O equivalente a 147.000.000.000.000.000GB.

ria a uma certa redução de espaço para a circulação e a acumulação capitalista em nível global e igualmente a uma limitação crucial dos ciclos comerciais de desenvolvimento das IA realmente existentes, que precisamos compreender melhor. Aqui, referimo-nos, além do citado trilionário mercado de empresas líderes na economia da atenção, ao mercado de anunciantes que as sustentou em 2023 com investimentos de US\$ 546 bilhões (Statista, 2023), do ascendente mercado de IA avaliado em US\$ 184 bilhões (Statista, 2024) e do seletivo grupo de fundos de investimento que controla a maioria desses mercados, avaliado em US\$ 27 trilhões (Ström, 2022). Assim, nos termos desta discussão, o problema da infodemia e da desinformação é, em parte, um problema da economia política das TIC altamente financeirizada, de modo que a mitigação de um deles depende e reflete o grau de controle social sobre o outro. Isso, combinado ao contexto geopolítico de ascensão do bloco de poder representado por Donald Trump, ou às características da maioria parlamentar no Brasil, pode comprometer e limitar as já frágeis capacidades regulatórias governamentais (CGI.br, 2023), bem os discutíveis conceitos ambientais, sociais e de governança (Environmental, Social and Governance – ESG) aplicáveis nesses mercados (Introna, 2016; Viljoen, 2021). Sem essas dimensões de fundo, tais embates podem ser limitados a enquadramentos factualmente jurídicos (legal/ilegal), morais (maldade/altruísmo),

sociotécnicos (checagem/correção humana ou algorítmica, remoção etc.) ou comportamentais (literacias) que, dessa forma, tenderão a ser adaptativas (e não disruptivas) a certas causas materialmente estruturais da infodemia e da desinformação.

Considerando as implicações sociais de tais ângulos da questão, abordagens relativas à soberania tecnológica nacional e à economia-política mais ampla emergem como outros elementos centrais a serem considerados nos embates regulatórios. Nesse sentido, a ausência de políticas para infraestruturas críticas reforça a vulnerabilidade dos países periféricos aos interesses geopolíticos e comerciais das empresas de plataformas e seus aliados (Rikap *et al.*, 2024a; Lastres; Cassiolato; Dantas, 2025). Portanto, como discutido na Consulta, em resposta, essas políticas podem envolver o estímulo para a inovação tecnológica nacional, a criação e o uso de softwares livres, protocolos abertos e infraestruturas públicas, o armazenamento e o tratamento local de dados, o uso estratégico das compras públicas, políticas claras para transferência internacional de dados, limites a aquisições de concorrentes por grandes plataformas, a desconcentração econômica, dentre outros (CGI.br, 2023). Não menos importante, esses e outros aspectos de políticas de soberania digital precisam também considerar suas implicações participativas, ambientais e sociais (CGI.br, 2023; Rikap, 2024b; MTST, 2023; Sadowski; Viljoen; Whittaker, 2021; Abílio; Amorim; Grohmann, 2021).

Luis Gonçalves é mestre (UFRJ) e doutor (PUC-SP) em Psicologia Social. Foi pesquisador em saúde digital pela Fiocruz de 2021 a 2024. Faz pós-doutorado (bolsista FAPESP) no Centro de Pesquisa sobre Comunicação e Trabalho (CPCT / ECA-USP). É membro da Câmara de Conteúdos e Bens Culturais do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br) e coordenador do GT Tecnologias Digitais e Subjetividade da Associação Brasileira de Psicologia Social (ABRAPSO).

Leonardo Castro é mestre em Psicologia Social (UERJ) e doutor em Antropologia (UERJ). Pesquisador no Departamento de Ciências Sociais da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca/ Fundação Oswaldo Cruz. Coordenador executivo da iniciativa de prospecção Saúde Amanhã/ Estratégia Fiocruz para a Agenda 2030.

Leandro Modolo é doutor em Ciências Sociais (Unesp) e doutorando em Saúde Coletiva (Unicamp). Professor da Faculdade de Ciências Médicas da Santa Casa de São Paulo (FCMSCSP). Pesquisador da iniciativa de prospecção Saúde Amanhã/Estratégia Fiocruz para agenda 2030.

Referências

- ABÍLIO, Ludmila Costhek; AMORIM, Henrique; GROHMANN, Rafael. *Uberização e plataformação do trabalho no Brasil: conceitos, processos e formas*. *Sociologias*, v. 23, n. 57, p. 26-56, 2021.
- ALBANIE, Samuel; SHAKESPEARE, Hillary; GUNTER, Tom. *Unknowable manipulators: Social network curator algorithms*. arXiv preprint arXiv:1701.04895, 2017.
- ALTAY, Sacha; DE ARAUJO, Emma; MERCIER, Hugo. "If this account is true, it is most enormously wonderful": *Interestingness-if-true and the sharing of true and false news*. *Digital Journalism*, v. 10, n. 3, p. 373-394, 2022.
- ANDERSON, Perry. *The H-word: The peripeteia of hegemony*. Verso Books, 2022.
- ANTUNES, Ricardo. *O Privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2018.
- AVAZZ. *O Brasil está sofrendo uma infodemia de Covid-19, 2020*. Disponível em: https://secure.avaaz.org/campaign/po/brasil_infodemia_coronavirus/. Acesso em 21 set. 2024.
- ARROW, K. *Uncertainty and the welfare economics of medical care*. Em: K. Arrow, *Essays in Theory of Risk-bearing*. Amsterdam/Londres: North Holland, 1962.
- BAKIR, Vian. *Psychological operations in digital political campaigns: Assessing Cambridge Analytica's psychographic profiling and targeting*. *Frontiers in Communication*, v. 5, p. 67, 2020.
- BARRETO, Helena Martins do Rego. *A desinformação em meio à crise do capitalismo e à configuração de uma nova estrutura de mediação social*. *Revista Eco-Pós*, v. 27, n. 1, p. 330-352, 2024.
- BENTES, Anna. *Quase um tique: economia da atenção, vigilância e espetáculo em uma rede social*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2021.
- BLACKWELL, Alan F. *Moral Codes: Designing Alternatives to AI*. MIT Press, 2024.
- BOLTANSKI, Luc. *Mysteries and conspiracies: Detective stories, spy novels and the making of modern societies*. John Wiley & Sons, 2014.
- BOLTANSKI, Luc; CHIAPELLO, Ève. *O novo espírito do capitalismo*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.
- CARR, Nicholas. *The shallows: What the Internet is doing to our brains*. WW Norton & Company, 2020.
- CASSIOLATO, José Eduardo; DANTAS, Marcos; LASTRE, Helena M. M. *Marco conceitual e analítico da Economia de Dados, 2024*. Disponível: <https://www.ie.ufrj.br/images/IE/grupos/redesist/SITE/PROJETOS/22/NT11%20Cassioloato%20Dantas%20e%20Lastres%2011.pdf>. Acesso: 17 abr. 2025.
- CESARINO, Leticia. *O fetichismo do QAnon*. *Jacobin Brasil*, [s. l.], 2020. Disponível em: <https://jacobin.com.br/2020/11/o-fetichismo-do-qanon>. Acesso em: 21 dez. 2020.
- _____. *O mundo do avesso: verdade e política na era digital*. São Paulo: Ubu, 2022.
- CHANEY, Allison JB; STEWART, Brandon M.; ENGELHARDT, Barbara E. *How algorithmic confounding in recommendation systems increases homogeneity and decreases utility*. In: *Proceedings of the 12th ACM conference on recommender systems*. 2018. p. 224-232. <https://doi.org/10.1145/3240323.3240370>.
- COALIZÃO SOBERANIA DIGITAL DEMOCRÁTICA E ECOLÓGICA. *Recuperando a soberania digital: um roteiro para construir um ecossistema digital para as pessoas e o planeta, 2024*. Disponível em: <https://ppl-ai-file-upload.s3.amazonaws.com/web/direct-files/21923488/e356f4be-4341-48b3-ae80-589aaa9c8c2f/recuperando-a-soberania-digital-1.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2025.

COMITÊ GESTOR DA Internet (CGI). *Sistematização das contribuições à consulta sobre regulação de plataformas digitais*. São Paulo: NIC.br|CGI.br, 2023. Disponível em: https://cgi.br/media/docs/publicacoes/1/20231213081034/sistematizacao_consulta_regulacao_plataformas.pdf. Acesso em: 10 mar. 2024.

----- *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 1 out. 2024.

CONTE, Rosaria *et al.* *Manifesto of computational social science*. The European Physical Journal Special Topics, v. 214, n. 1, p. 325-346, 2012.

DAMÁSIO, António. *O erro de Descartes: emoção, razão e o cérebro humano*. Editora Companhia das Letras, 2012.

EAGLETON, Terry. *Ideologia: uma introdução*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2019.

FAUSTINO, D.; LIPPOLD, W. *Colonialismo digital: por uma crítica hacker-fanoniana*. 1. Ed. São Paulo: Boitempo, 2023.

FORTUNE global 500. *Fortune*, [s. l.], 2024. Disponível em: <https://fortune.com/global500>. Acesso em: 24 jul. 2024.

FOUCAULT, M. *Nascimento da Biopolítica - curso dado no College de France 1978-1979*. São Paulo: Livraria Martins Fontes, 2008.

GOLDHABER, M. *The value of openness in an attention economy*. First Monday, v. 11, n. 6, 5 jun. 2006. Disponível em: <https://firstmonday.org/ojs/index.php/fm/article/download/1334/1254?inline=1>. Acesso em: 1 out. 2024.

GONÇALVES, Luis H. N. *O problema dos três usuários – implicações entre psicologia, IA e economia política*. In: Inteligência Artificial e Psicologia / Laura Cristina Eiras Coelho Soares (organizadora) – Curitiba : CRV, 2024. ISBN Digital 978-65-251-6819-7. DOI 10.24824/978652516818.0.

GONÇALVES, Luis; CASTRO, Leonardo; RACHID, Raquel; FORNAZIN, Marcelo. *As múltiplas faces da Infodemia*. *Revista Eletrônica de Comunicação, Informação & Inovação em Saúde*, [S. l.], v. 18, n. 3, p. 716–735, 2024. DOI: 10.29397/reciis.v18i3.3796. Disponível em: <https://www.reciis.icict.fiocruz.br/index.php/reciis/article/view/3796> . Acesso em: 1 out. 2024.

GOOGLE. *Seu guia do Google Ads*. Disponível em: <https://support.google.com/googleads/answer/6146252>. Acesso: 21 nov. 2024.

GROHMANN, Rafael. *Os laboratórios do trabalho digital: entrevistas*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2021.

HORWITZ, Jeff. *The Facebook Files: A Wall Street Journal investigation*. *The Wall Street Journal*. Disponível em: <https://www.wsj.com/articles/the-facebook-files-11631713039>. Acesso em: 15 out. 2024.

INTRONA, Lucas D. *Algorithms, governance, and governmentality: On governing academic writing*. *Science, Technology, & Human Values*, v. 41, n. 1, p. 17-49, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1177/016224391558736>.

KASPERSKY. *Meta AI plans to use the personal data of its users to train generative AI*. Kaspersky Daily, 15 nov. 2024. Disponível em: <https://www.kaspersky.com/blog/meta-uses-personal-data/51548/>. Acesso em: 15 nov. 2024.

KEMP, Simon. *Digital 2023: Global Overview Report*. *DataReportal*, [s. l.], 23 Jan. 2023. Disponível em: <https://datareportal.com/reports/digital-2023-global-overview-report>. Acesso em: 18 set. 2024.

LEMKE, Thomas. *Foucault, governamentalidade e crítica*. *Plural: Revista de Ciências Sociais*, v. 24, n. 1, p. 194-213, 2017.

MÉSZÁROS, István. *Para Além do Capital*. São Paulo: Boitempo, 2002.

MORAES, Dênis de. *Comunicação, hegemonia e contra-hegemonia: a contribuição teórica de Gramsci*. Revista Debates, v. 4, n. 1, p. 54-54, 2010.

LASTRES, Helena M. M.; CASSIOLATO, José Eduardo; DANTAS, Marcos. *Estado atual da conceituação e mensuração da Economia de Dados no Brasil. Nota Técnica 12*. Rio de Janeiro: RedeSist/IE/UFRJ, 18 fev. 2024. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/387269688_Estado_atual_da_conceituacao_e_mensuracao_da_Economia_de_Dados_no_Brasil. Acesso em: 18 abr. 2025.

LÉVY, Pierre. *Cibercultura*. São Paulo: Editora 34, 1999.

LUITSE, Dieuwertje. "Platform power in AI: The evolution of cloud infrastructures in the political economy of artificial intelligence". *Internet Policy Review* 13.2., 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.14763/2024.2.1768>. Acesso em: 5 set. 2024.

LURIA, Alexandre Romanovich. *Curso de psicologia geral*. Civilização Brasileira, 1979.

MCQUILLAN, Dan. *People's councils for ethical machine learning*. *Social Media+ Society*, v. 4, n. 2, 2056305118768303, 2018.

MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TETO (MTST). *Cartilha MTSTec: tecnologia para a luta popular, 2023*. Disponível em: <https://linktr.ee/tecnologia.mtst>. Acesso em: 18 abr. 2025.

OLIVEIRA, Thaiane. Desinformação científica em tempos de crise epistêmica: circulação de teorias da conspiração nas plataformas de mídias sociais. *Revista Fronteiras*, v. 22, n. 1, 2020. DOI: 10.4013/fem.2020.221.03

O'REILLY, Tim; STRAUSS, Ilan; MAZZUCATO, Mariana. *Algorithmic Attention Rents: A theory of digital platform market power*. *Data & Policy*, v. 6, p. e6, 2024. DOI:10.1017/dap.2024.1.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *The OECD truth quest survey: methodology and findings*. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/the-oecd-truth-quest-survey_92a94c0f-en.html. Acesso em: 10 jun. 2024.

POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens da nossa época*. Elsevier Brasil, 2013.

PRINCE, Simon JD. *Understanding deep learning*. MIT Press, 2023.

NAJAR, Alberto; CASTRO, Leonardo. *Um nada 'admirável mundo novo': medo, risco e vulnerabilidade em tempos de covid-19*. *Saúde em Debate*, Rio de Janeiro, v. 45, n. especial 2, p. 142-155, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-11042021E210>.

L. NASCIMENTO, L. CESARINO, P. FONSECA, T. BARRETO, V. MUSSA. *Públicos refratados: grupos de extrema-direita brasileiros na plataforma Telegram*. *Internet e Sociedade*. V. 3/N. 1/p. 31-60, 2022.

RIKAP, Cecilia; DURAND, Cédric; PARANÁ, Edemilson; GERBAUDO, Paolo; MARX, Paris. *Reclaiming Digital Sovereignty: A roadmap to build a digital stack for people and the planet*. London: University College London, Institute for Innovation and Public Purpose, 2024. Disponível em: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/sites/bartlett/files/reclaiming-digital-sovereignty.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2025.

RUSSELL, Stuart. *Human-Compatible Artificial Intelligence*. Oxford: Oxford University Press, 2022. ISBN 0198862539

RUSSELL, Matthew A. *Mining the social web: data mining Facebook, Twitter, LinkedIn, Google+, GitHub, and more*. Sebastopol: O'ReillyMedia, Inc., 2013. ISBN: 978-1-449-36761-9.

SADOWSKI, Jathan. *When data is capital: Datafication, accumulation, and extraction*. *Big data & society*, 2019, 6.1: 2053951718820549.

SADOWSKI, Jathan; VILJOEN, Salomé; WHITTAKER, Meredith. *Everyone should*

- decide how their digital data are used—not just tech companies*. Nature, v. 595, n. 7866, p. 169-171, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1038/d41586-021-01812-3>
- SILVA, Valdinei Freire da. *Extração de preferências por meio de avaliações de comportamentos observados*. 2009. PhD Thesis. Universidade de São Paulo.
- SIMON, Herbert. Designing organizations for an information-rich world. In: GREENBERGER, M. (Ed.). *Computers, communications, and the public interest*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins Press, 1971.
- SMYTHE, Dallas W. *Communications: blindspot of western Marxism*. CTheory, v. 1, n. 3, p. 1-27, 1977.
- SRNICEK, Nick. *Platform capitalism*. John Wiley & Sons, 2017.
- _____. Data, compute, labor. In: GRAHAM, Mark; FERRARI, Fabian (ed.). *Digital Work in the Planetary Market*. Cambridge: The MIT Press, 2022. p. 1-20. DOI: 10.7551/mitpress/13835.001.00012022.
- STATISTA. *Volume of data/information created, captured, copied, and consumed worldwide from 2010 to 2020, with forecasts from 2021 to 2025*. Disponível em: <https://www.statista.com/statistics/871513/worldwide-data-created/>. Acesso em 15 out. 2024.
- STRÖM, Timothy Erik. *Capital and Cybernetics*. *New Left Review*, 135. May/June, 2022. Disponível em: <https://newleftreview.org/issues/ii135/articles/timothy-erik-strom-capital-and-cybernetics>. Acesso em 2, out. 2024.
- SU, Conghui et al. *Viewing personalized video clips recommended by TikTok activates default mode network and ventral tegmental area*. *NeuroImage*, v. 237, p. 118136, 2021. <https://doi.org/10.1016/j.neuroimage.2021.118136>.
- SUN, Chen et al. *Revisiting unreasonable effectiveness of data in deep learning era*. In: Proceedings of the IEEE international conference on computer vision. 2017. p. 843-852.
- VARIAN, Hal R. *Position auctions*. *International Journal of Industrial Organization*, v. 25, n. 6, p. 1163-1178, 2007.
- VIEIRA PINTO, Álvaro. *O conceito de tecnologia. Volume 1*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.
- VIGOTSKI, L.S. *Psicologia Pedagógica - Porto Alegre*: Artmed, 2003.
- VILJOEN, Salomé. *A relational theory of data governance*. *Yale LJ*, v. 131, p. 573, 2021. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/45400961>. Acesso: 18 abr. 2025.
- VILJOEN, Salomé; GOLDENFEIN, Jake; MCGUIGAN, Lee. *Design choices: Mechanism design and platform capitalism*. *Big data & society*, v. 8, n. 2, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1177/20539517211034312>.
- WARDLE, Claire et al. *Fake news. It's complicated*. First draft, v. 16, p. 1-11, 2017. Disponível em: <https://medium.com/1st-draft/fake-news-its-complicated-d0f773766c79>. Acesso em 1/10/2023.
- WHATSAPP. *About AI experiences on WhatsApp*. WhatsApp Help Center, 2024. Disponível em: <https://faq.whatsapp.com/1111412106858632>. Acesso em: 15 nov. 2024.
- WU, Tim. *The attention merchants: The epic scramble to get inside our heads*. Vintage, 2017.
- ZUBOFF, Shoshana. *A Era do Capitalismo de Vigilância*. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2021.

58

A questão negra

na regulação das plataformas digitais

uma análise da consulta realizada pelo CGI.br

Marco Antônio Sousa Alves,
Fernanda dos Santos Rodrigues Silva,
Mariana Alves Araújo Lopes

Resumo

Em 2023, o Comitê Gestor da Internet obteve mais de 1.000 contribuições em consulta pública sobre regulação de plataformas digitais no Brasil. Considerando que um dos grupos mais vulnerabilizado e hostilizado online é justamente o de pessoas negras, especialmente mulheres negras, o presente artigo tem por finalidade analisar como surgiu a questão racial e de que modo foi endereçada no debate. Partiu-se do pressuposto de que o marco regulatório brasileiro sobre plataformas digitais precisa ser explicitamente antirracista para impedir a reprodução do racismo estrutural. O método de abordagem foi o indutivo, partindo do texto da consulta e contribuições dos consultados, e o método de procedimento, de análise de conteúdo. As principais conclusões indicam que, embora tenha ocorrido avanço na interseção entre regulação de plataforma e o debate racial, ainda há dificuldades. O consultante, ao formular as questões, foi genérico, sem focar diretamente o racismo. Nas contribuições, sugeriu-se uma regulação que garanta uma moderação de conteúdo mais inclusiva, auditorias algorítmicas, relatórios sobre discriminação racial e a criação de uma autoridade regulatória com composição diversificada, incluindo representação racial, dentre outros. Apesar disso, o total de menções à questão racial foi baixo em relação ao número total de contribuições.

Introdução

A necessidade e a urgência de regular plataformas digitais é algo cada vez mais consensual, sendo, inclusive, pauta do documento aprovado unanimemente por 193 países-membros na última Assembleia Geral da ONU, ocorrida em setembro de 2024, intitulada “Pacto para o futuro” (*Pact for the future*) (UN, 2024). Sistemáticas e graves violações de direitos fundamentais, discursos de ódio, exploração sexual infantojuvenil, racismo, desinformação, ações terroristas e ameaças à democracia são alguns dos problemas encontrados. Embora a identificação da pauta mais relevante e a escolha dos meios de enfrentamento estejam longe de ser algo pacificado, a percepção de não mais ser possível deixar as grandes plataformas digitais simplesmente desreguladas ou apenas autorreguladas tende a prevalecer contemporaneamente.

No Brasil, esse debate também está vivo e tem grande projeção. Os esforços para regulação do espaço digital intensificaram-se desde 2009, quando foi iniciada uma consulta pública para redação do projeto do que, em 2014, se tornou o Marco Civil da Internet (Lei 12.965) (Brasil, 2014). Embora esse marco faça um esforço na atribuição de responsabilidades, dentre outras, aos provedores de conteúdo, ele se mostrou insuficiente para dar conta da complexidade de relações, serviços e impactos das plataformas digitais

na sociedade brasileira. Diante dessa lacuna, tem-se como principal iniciativa legislativa o Projeto de Lei (PL) 2.630, de 2020, que institui a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet e tramita atualmente na Câmara de Deputados (Brasil, 2020).

Procurando ampliar esse debate e contribuir para a construção consensual de um marco regulatório brasileiro sobre plataformas digitais, o Grupo de Trabalho de Regulação de Plataformas do Comitê Gestor da Internet do Brasil (CGI.br) promoveu, dentre outros eventos nos últimos anos, uma consulta pública realizada entre abril e julho de 2023. Com mais de 1,3 mil contribuições recebidas, a consulta apresenta um amplo mapeamento de questões em jogo no debate brasileiro sobre a questão e oferece propostas relevantes para o endereçamento das medidas regulatórias.

O presente trabalho pretende, a partir da análise dessa consulta, refletir sobre como a questão racial negra aparece e é endereçada nesse recorte do debate brasileiro acerca da regulação das plataformas digitais. Embora o Brasil tenha experimentado mais de três séculos de regime escravocrata, sendo fortemente marcado pelo racismo (Moura, 2019; Nascimento, 2016), especialmente contra pessoas negras¹, é também um país com grande dificuldade de abordar diretamente essa questão e enfrentá-la adequadamente (Gonzalez, 1988). Essa dificuldade aparece também no debate sobre a regulação das plataformas digitais, no qual se insere a consulta analisada, que nem sempre trata a discriminação racial

como um dos grandes riscos envolvidos em uma moderação de conteúdo inadequada. Apesar de a regulação de plataformas envolver mais do que apenas normas para moderação, esta é uma das atividades mais relevantes realizadas por intermediários, uma vez que atinge diretamente direitos fundamentais, como é o caso da liberdade de expressão. Nesse contexto, um dos grupos mais vulnerabilizado, hostilizado e prejudicado nos ambientes online é justamente o das pessoas racializadas, especialmente as mulheres negras, que sofrem diversas desvantagens e são vítimas de inúmeras formas de violência. Entendemos que o marco regulatório brasileiro sobre plataformas digitais precisa ser direta e ativamente antirracista, de modo a impedir a reprodução do racismo estrutural; logo, procuraremos, neste trabalho, verificar como essa questão foi tratada na consulta do CGI.br.

Para tanto, a metodologia abordada foi indutiva, partindo do texto da consulta e das contribuições dos consultados, com a utilização do método de análise de conteúdo. Assim, na primeira parte deste artigo (seção 2), apresentaremos algumas especificidades do problema racial no Brasil e analisaremos diferentes expressões do racismo contra pessoas negras nas plataformas digitais e por meio delas. Em seguida, empreenderemos uma análise da consulta realizada pelo CGI.br, a fim de identificarmos como essa temática aparece e é enfrentada. Após alguns esclarecimentos metodológicos (seção 3), este artigo procurará sintetizar seus resultados tanto pela perspectiva das perguntas propostas pelo con-

1. Escolhemos neste estudo, como recorte metodológico, abordar a questão do racismo sobre as pessoas negras em função do histórico escravocrata no país, bem como do contexto de vulnerabilidade dessa população no espaço digital, a ser melhor explicitado na próxima seção. A escolha, no entanto, não reflete desconhecimento ou ignorância da questão racial contra pessoas indígenas online, que pode ser objeto de trabalhos futuros.

sulente (seção 4), quanto pelos comentários feitos pelos consultados (seção 5).

O racismo antinegro em plataformas digitais

O racismo é um fenômeno múltiplo e complexo, fortemente contextualizado, com diversas formas de manifestação e ocultamento, passando não só por agressões explícitas e intencionais, mas também por ofensas implícitas, encobertas ou não intencionais. Para compreender a forma com que o racismo opera *na e por meio de* plataformas digitais, convém recuperar brevemente as duas formas básicas pelas quais ele se apresenta, quais sejam, a discriminação racial direta e a indireta. A primeira é a forma mais comumente identificada, pois se manifesta de maneira clara e inequívoca. Trata-se do tipo de discriminação proferida, por exemplo, por meio de ofensas, ou seja, mediante termos e expressões que visam diminuir, menosprezar ou colocar em desvantagem as pessoas em virtude de sua raça.

De acordo com Luiz Valério Trindade (2018), as maiores vítimas dessa forma de discriminação nas redes sociais, em especial no Facebook, são mulheres negras de 20 a 35 anos, de classe média, com Ensino Superior completo. O recorte específico desse público-alvo demonstra que nem mesmo a ascensão social é um fator capaz de impedir a discriminação: pelo contrário. As postagens mais vulneráveis a ofensas racistas são justamente aquelas em que mulheres negras demonstram exercer posição de liderança ou de destaque, por exemplo, conduzindo um programa televisivo, desfrutando de férias, viajando ao exterior ou em profissões de maior prestígio social, como medicina e direito. O estudo conduzido por Trindade (2018) mostrou também que as ofensas aumentavam quando mulheres negras se contrapunham

ou discordavam de postagens de cunho negativo contra outras pessoas negras.

A misoginia, em casos como esses, foi reafirmada em pesquisa realizada pela Faculdade Baiana de Direito, JusBrasil e PNUD (2023), que analisou decisões judiciais sobre racismo e injúria racial entre os anos de 2010 e 2022. Identificou-se que a maioria dos insultos destinados a mulheres negras versavam sobre sua higiene, sexualidade ou estética. Por outro lado, as ofensas contra homens negros concentravam-se na inferiorização social. Já a discriminação racial indireta é aquela que se manifesta de forma dissimulada, mediante práticas aparentemente neutras, mas que resultam em atos discriminatórios que colocam as pessoas negras novamente em desvantagem em razão de sua raça (Brasil, 2022). Em plataformas digitais, isso ocorre especialmente por meio da moderação de conteúdo, que neste artigo entendemos como o modo pelo qual essas plataformas tratam da gestão e do gerenciamento sobre o conteúdo publicado por terceiros em seus espaços, tanto através da remoção de postagens ou suspensão de perfis, como pela recomendação de conteúdo (Silva; Gertrudes, 2023). Apesar de não haver um consenso explícito sobre a inclusão de recomendação na mesma classificação que remoção de conteúdo, especialistas consideram que ambas podem ser consideradas ações de moderação, ainda que para finalidades distintas: a primeira como uma curadoria e a segunda como ação de intervenção (Silva; Gertrudes, 2023).

Pessoas negras tendem a ter mais postagens removidas indevidamente, principalmente quando expressam suas identidades, por exemplo, tratando de questões raciais ou denunciando situações racistas. Nesse sentido, nos Estados Unidos, verificou-se que as ferramentas de moderação de conteúdo de grandes plataformas digitais tendem a con-

siderar a variação linguística do inglês afro-americano como altamente tóxica, em virtude de determinadas expressões utilizadas. Diferentes influenciadores digitais negros e negras também já relataram “prejuízos observados nas métricas de alcance, o fenômeno do embranquecimento de rostos em sistemas de reconhecimento [como filtros] e resultados de busca de imagens que reforçam estereótipos racistas” (Lima; Lima, 2023, p. 15). No caso de filtros de imagens que promovem o clareamento do tom de pele como uma forma de “embelezamento”, especialistas negros do país classificaram esses sistemas algorítmicos como tecnologias de risco inaceitável (Silva, 2023).

A noção de “racismo algorítmico” é uma maneira de agrupar e compreender esses diferentes fenômenos. Segundo Tarcízio Silva (2022), o racismo algorítmico pode ser definido como “o modo pelo qual a disposição de tecnologias e imaginários sociotécnicos em um mundo moldado pela supremacia branca realiza a ordenação algorítmica racializada de classificação social, recursos e violência em detrimento de grupos minorizados” (p. 68-69). Trata-se de um fenômeno que “trabalha com a categoria de racismo como estrutura e forma sistemática de discriminação”, sendo os vieses algorítmicos aqueles responsáveis por mobilizar “as categorias de preconceito racial e discriminação racial” (Kremer, 2023, p. 28).

Apesar de mais velada que a discriminação racial direta, é importante considerar que a discriminação indireta é igualmente nociva e prejudicial. Influenciadores negros e negras que utilizam as redes sociais como ferramenta de trabalho podem ser, sobretudo, prejudicados por um alcance reduzido sem justificativa, ainda mais se optarem por abordar questões raciais em seu conteúdo (Thamara, 2023).

Como destaca Silva (2022), lidar com o racismo algorítmico significa ter de desvelar uma dupla opacidade, presente tanto em nossa relação com a tecnologia como também a raça. Primeiro, aquela que gira em torno da tecnologia, uma vez que algoritmos e sistemas de inteligência artificial (IA) são comumente tidos como objetivos e neutros. Segundo, aquela em torno do próprio racismo, que no Brasil é marcadamente por denegação (Gonzalez, 1988), ou seja, um assunto que se evita abordar diretamente. Assim, segundo Silva (2020), a opacidade dos algoritmos, que regem a visibilidade e a classificação dos conteúdos postados nas plataformas digitais sem qualquer transparência, como verdadeiras caixas pretas, é agravada pela ideologia da “cegueira racial”, típica do Brasil, que tradicionalmente dissimulou seu racismo celebrando a miscigenação e a democracia racial.

Considerando o cenário brasileiro, organizações como o coletivo Juristas Negras (2022) e o AqaltuneLab (Barbosa, 2022), ao contribuírem para a construção do marco teórico sobre IA (Sugestões..., 2022), posicionaram-se pela necessidade de uma regulação que preveja expressamente o antirracismo como um princípio basilar. Segundo o coletivo Juristas Negras (2022), é preciso considerar que “o Brasil ainda não reconheceu que suas instituições são racistas e preconceituosas, contexto no qual o estereótipo de criminoso é sempre imputado às pessoas negras, pobres e faveladas” (p. 6). Dessa forma, concluem que o vazio da norma sobre este tema “contribuirá para que mais pessoas negras sigam sendo afetadas, sem que a legislação sequer enfrente minimamente o problema” (Juristas Negras, 2022, p. 6).

Embora sejam contribuições destinadas ao contexto regulatório de sistemas de IA, esse entendimento também pode ser apli-

cado à regulação de plataformas digitais. Atualmente, a moderação de conteúdo online é realizada majoritariamente por meio de modelos algorítmicos, podendo ser considerada um verdadeiro produto dessas plataformas (Silva; Gertrudes, 2023). Assim, escolhas corporativas por moderar mais e/ou melhor passam também por uma avaliação acerca dos interesses financeiros das empresas, que definirá as prioridades de investimento.

Em 2020, a filósofa Djamila Ribeiro, junto com coletivos negros e uma equipe dirigida pelo jurista Adilson Moreira, chegou a ingressar com uma representação frente ao Ministério Público Federal contra o antigo Twitter, atual X, sob a alegação de que a plataforma, por meio de sua política de moderação de conteúdo, lucraria por meio da exploração econômica do racismo e da misoginia (Tardelli, 2020). Em entrevista, Moreira sustentou que a empresa teria permitido a circulação de “informações inverídicas que fomentam o ódio contra minorias” (Tardelli, 2020), mesmo tendo controle sobre as regras que se aplicam sobre o que pode circular em seu espaço.

Nesse sentido, a construção de uma regulação destinada a traçar regras e parâmetros para plataformas digitais, em especial com diretrizes mínimas para uma moderação online justa e legítima², poderia servir como instrumento para obrigar as empresas a adotarem uma postura mais rigorosa em relação a conteúdos nocivos e ao funcionamento de seus próprios algoritmos. Considerando o caráter estrutural do racismo e sua capacidade de reprodução facilitada pela ausência de mecanismos

proativos antirracistas, apresenta-se como fundamental que uma regulação para plataformas digitais preveja dispositivos específicos de enfrentamento direto. Inclusive, essa é uma recomendação de Tendayi Achiume (2020), ex-relatora especial da ONU em formas contemporâneas de racismo e intolerâncias correlatas. Em seu relatório sobre discriminação racial em tecnologias emergentes, ela ressalta que:

[...] eles [os Estados] devem abordar não apenas o racismo e a intolerância explícitos no uso e design das tecnologias digitais emergentes, mas também, e com igual seriedade, **as formas indiretas e estruturais de discriminação racial que resultam do design e uso dessas tecnologias. [...] Os Estados devem rejeitar uma abordagem "cega às raças" à governança e regulamentação das tecnologias digitais emergentes, uma abordagem que ignora a marginalização específica de minorias raciais e étnicas e conceitua problemas e soluções relacionados a essas tecnologias sem levar em conta seus prováveis efeitos sobre esses grupos.** (Achiume, 2020, grifo nosso, tradução nossa)

Com efeito, a tendência de uma regulação que se pretende universal é tratar os desiguais de forma igual, resultando no reforço de exclusões e marginalizações dos mesmos grupos já vulnerabilizados. Daí a necessidade de um olhar específico e atento a essas desigualdades, visando endereçá-las de forma adequada. Analisaremos, na sequência deste artigo, como esse tema foi abordado e enfrentado na consulta sobre regulação de plataformas digitais realizada pelo CGI.br.

2. Novamente, destaca-se que a intenção não é realizar uma confusão entre regulação de plataformas digitais e regulação de moderação de conteúdo, pelo contrário: ao reconhecer o impacto desta atividade sobre a existência e identidade de pessoas negras no ambiente digital, o foco se dá sobre ela por sua relevância para a pesquisa.

Análise da consulta do CGI.br: considerações metodológicas

Entre 25 de abril e 16 de julho de 2023, o CGI.br abriu uma consulta pública sobre regulação de plataformas digitais, visando ir além da discussão regulatória até então pautada pelo Projeto 2.630 (Brasil, 2020) no país, popularmente conhecido como “PL das *Fake News*” (Soares, 2023). A consulta explorou definições e classificações de plataformas, apresentando um mapeamento dos riscos envolvidos em suas atividades, assim como medidas regulatórias capazes de mitigá-los. Uma série de perguntas foram estruturadas em três eixos principais, que versavam sobre “quem regular?”, “o que regular?” e “como regular?”. Foram obtidas mais de 1,3 mil contribuições, cujo resultado foi sistematizado e divulgado pelo próprio CGI.br (Regulação..., 2023).

Considerando o impacto desse documento, que representa uma síntese das principais contribuições de diversos setores da sociedade sobre o tema, pretendemos explorar esse material e analisar em que medida a questão racial despontou como central ou não, tanto no texto da chamada do Comitê, quanto nas respostas dos participantes. Antes de apresentarmos os resultados obtidos, explicaremos a metodologia utilizada. Nosso estudo partiu de uma análise de conteúdo com base nas contribuições sistematizadas e disponibilizadas em formato .CSV³ pelo Comitê em dois momentos: primeiro, com foco no endereçamento da temática pelo consulente; na sequência, nos comentários dos consultados.

O primeiro momento procurou compreender se a discussão sobre raça foi incentiva-

da na consulta e, em caso positivo, como foi, analisando-se, portanto, o endereçamento pelo consulente. Para seleção das colunas a serem analisadas, nosso estudo apoiou-se no dicionário disponibilizado pelo Comitê⁴, nas colunas “capítulo” e “pergunta”. Uma vez que houve contribuições nos três capítulos e/ou eixos temáticos e nas 43 perguntas propostas, optamos por analisar os termos utilizados nas duas colunas. Para o segundo momento, cujo objetivo era compreendermos se a raça foi uma categoria indicada nas contribuições e como ela foi mobilizada, limitamo-nos a fazer a busca na coluna “comentario_texto”, descrito como o único campo no qual foi sistematizado o “conteúdo do comentário”.

Tendo em vista o foco deste trabalho, buscamos pelos seguintes termos no documento citado: “racismo”, “raça”, “negro”, “negra”, “preto”, “preta”, “etnia” e “discriminação racial”⁵. Os resultados considerados em ambos os momentos da análise foram aqueles indexados com a expressão “termo encontrado” no arquivo do documento. Na sequência, foram excluídos apenas resultados que não correspondiam ao tema investigado; em alguns casos, por exemplo, o termo “preta” foi localizado por estar contido na palavra “interpretação”.

A análise das menções finais foi feita a partir das seguintes perguntas orientadoras: Qual o tema do eixo? Quantas menções foram encontradas e de quais termos? Em quais momentos e para qual finalidade foi feita a menção? O que o número de menções significa? Qual sua posição no texto? Em que medida as menções contribuem para uma regulação de plataformas?

3. A tabela completa utilizada para a pesquisa pode ser consultada em: <https://dialogos.cgi.br/documentos/debate/consulta-plataformas/>. Acesso em 11 maio 2025.

4. Disponível em: <https://dialogos.cgi.br/documentos/debate/consulta-plataformas/>. Acesso em 11 maio 2025.

5. A expressão “preconceito racial” não foi utilizada para busca, uma vez que, diferentemente da discriminação racial, considera-se apenas “o juízo baseado em estereótipos acerca de indivíduos que pertençam a um determinado grupo racializado, e que pode ou não resultar em práticas discriminatórias. [...] é a atribuição de tratamento diferenciado a membros de grupos racialmente identificados” (Almeida, 2018).

A raça na pergunta do consulente

Por meio da busca dos termos “racismo”, “raça”, “negro”, “negra”, “preto”, “preta”, “etnia” e “discriminação racial” nas colunas “capítulo” e “pergunta”, identificamos que nenhum dos termos foram encontrados em quaisquer dos eixos da consulta. Na leitura geral dos capítulos e das perguntas propostas, observamos que os direcionamentos dados pelo CGI.br buscaram i) contextualizar o tema/eixo em questão e ii) apresentar as perguntas com exemplos, quando cabível. Assim, apesar de ter aparentemente buscado uma descrição mais genérica, houve uma preocupação em explicar de forma adequada o que era solicitado, exemplificando possíveis tópicos que poderiam ser abordados nas respostas dos contribuintes.

Inferimos, em princípio, que a questão racial está abarcada pelo tema tratado por alguns eixos, como o de riscos à Democracia e aos Direitos Humanos. Na seção “o que regular?”, mencionamos o interesse do consulente em explorar possíveis impactos sobre

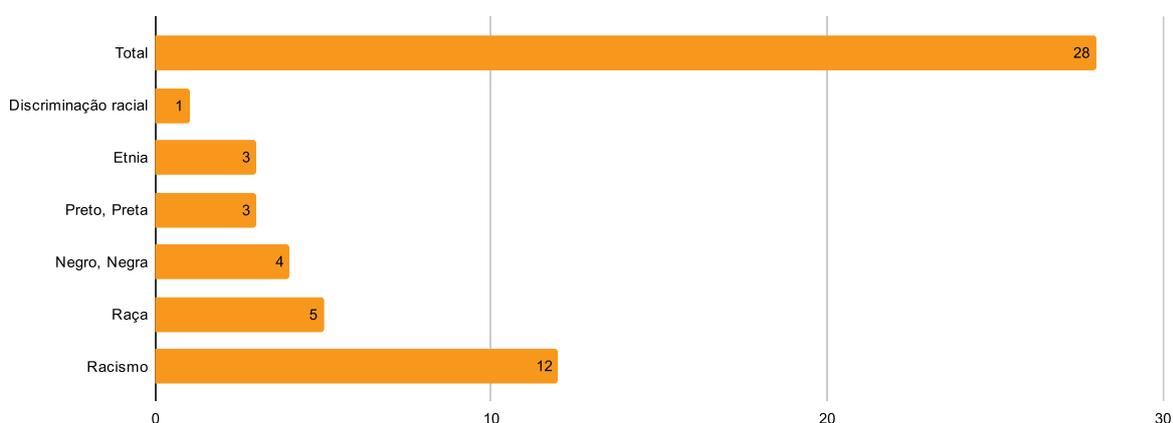
direitos fundamentais, como o da não discriminação, além dos riscos associados ao discurso de ódio. No entanto, não há um endereçamento específico da questão racial, uma vez que a concepção de Direitos Humanos e não discriminação é ampla, podendo abarcar diversos temas. Em verdade, verificamos que a abordagem mais genérica, sem identificar um grupo em particular, parece ter orientado os textos de todas as perguntas, com exceção daquelas dirigidas especificamente à proteção das “crianças e adolescentes”.

Essa abordagem não afasta, entretanto, a preocupação com relação a uma abordagem regulatória que explicita e proteja as populações racializadas no Brasil, ainda mais pela preocupação expressa com riscos discriminatórios. Em um país estruturalmente racista, abordar a raça como um elemento central, quiçá entre os exemplos mencionados na chamada, poderia contribuir para uma regulação mais apropriada e eficiente, especialmente tendo em vista a contenção de violações aos direitos fundamentais em ambientes online contra grupos racializados.

A raça nos comentários dos consultados

Ao se buscar pelos termos “racismo”, “raça”, “negro”, “negra”, “preto”, “preta”, “etnia” e “discriminação racial” na coluna “comentario_texto” do documento com a sistematização de todas as contribuições, eles foram encontrados, em conjunto ou separadamente, em 22 comentários/contribuições, conforme quadro a seguir:

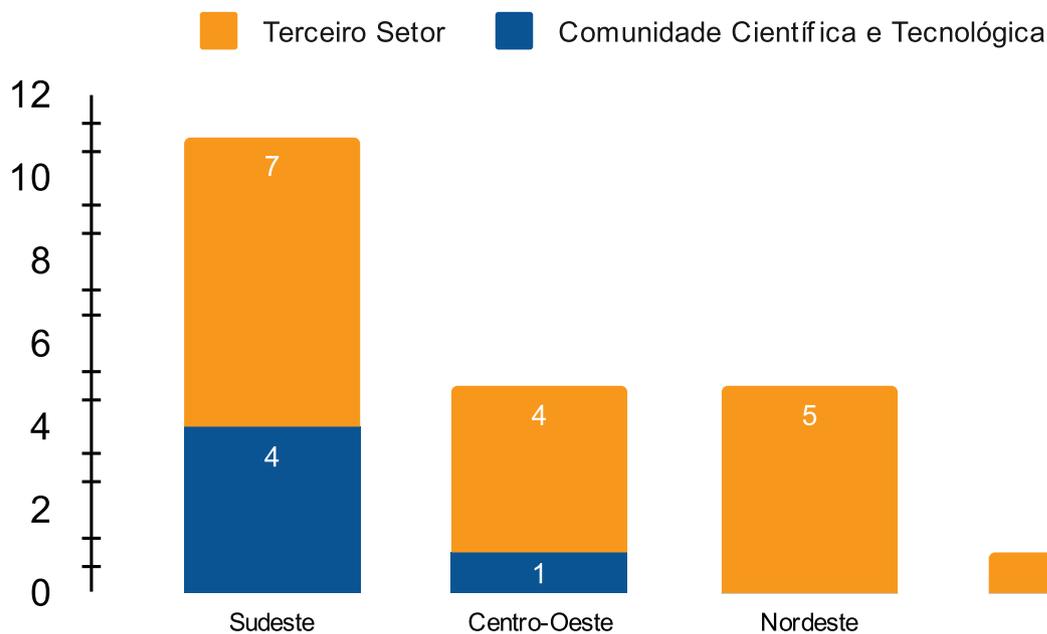
Gráfico 1 – Resultado da busca nas contribuições dos consultados por termos



Fonte: Elaboração própria

Observamos, segundo os critérios de região e setor do autor das contribuições, maior frequência das menções nas respostas da região Sudeste e do terceiro setor. Notamos que não houve referência aos termos nas contribuições de autores da Região Sul, que respondiam por apenas 4% do total de respostas, nem nas participações do setor empresarial ou governamental, que, juntos, somaram 19,5% do total de contribuições.

Gráfico 2 – Contribuições com menção aos termos por região e setor da autoria



Fonte: Elaboração própria

Visando organizar melhor o estudo desse material, o resultado dos termos encontrados serão analisados conforme os tópicos da consulta pública em que apareceram, quais sejam: “Quem regular”, “O que regular” e, por fim, “Como regular”.

5.1 Quem regular?

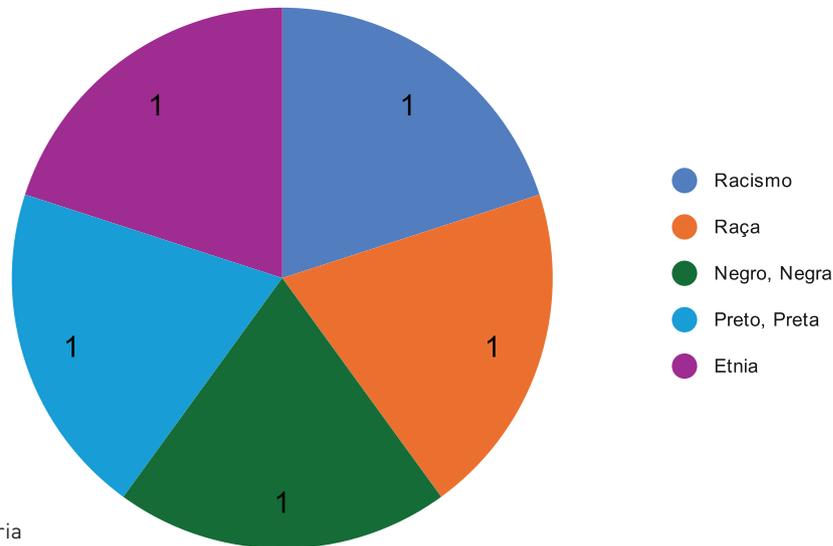
No tópico “Quem regular?”, o objetivo da consulta foi abordar a abrangência conceitual e o escopo sobre o qual recai a regulação, ou seja, a intenção foi compreender o que se entende por “plataformas digitais”. O capítulo 1 foi o que teve o menor número de perguntas em relação aos outros (quatro ao todo), as quais bus-

cavam por “definições, tipologias e áreas de atuação das plataformas digitais” (NIC.br, 2023, p. 11).

A seção teve 225 contribuições. Os termos pesquisados em nossa análise foram identificados, entretanto, em apenas quatro delas, sempre em perguntas distintas do mesmo capítulo. Foi encontrada uma menção para os termos “racismo”, “raça”, “negro/negra”, “preto/preta” e “etnia”. Não foram identificadas menções ao termo “discriminação racial”.

Uma das contribuições, em resposta à melhor definição de “plataformas digitais”, indicou a importância de estimular “a diversidade e a equidade de classe, raça, gênero,

Gráfico 3 – Resultado da busca nas contribuições dos consultados para o Eixo 1



Fonte: Elaboração própria

orientação sexual e outros”⁶. Outro consultado salientou que a segmentação da sociedade em nichos a partir de padrões, como a etnia, deveria ser considerada fortemente, destacando ser natural às plataformas segmentarem os dados em diversas classes, embora elas criem uma ideia superficial de pluralidade, podendo contribuir para a manutenção de determinados grupos em situação de inferioridade social⁷.

A menção ao racismo ocorreu em comentário que tratou do “controle essencial de acesso (gatekeeper)”. O termo foi mencionado em um apelo para que a atuação do gatekeeper fosse avaliada à “luz da universalidade de acesso aos cuidados digitais”⁸. Isso é, para além da proteção contra a concentração de mercado, o comentário sugere que, na análise da atuação da plataforma em serviços essenciais, seja considerado

como o agente protege corpos e existências de violências, como o racismo.

Por fim, embora tenhamos identificado uma menção nesse capítulo aos termos “pretas” e “negras”, a análise apurou que eles não foram utilizados com sentido racial. O termo “pretas” foi empregado como adjetivo de “caixas pretas”, em referência à comunicação não transparente de empresas que mascaram seu real modelo de negócio⁹, ao passo que o termo “negras” se tratou de uma referência a outro comentário da consulta, das “Blogueiras Negras”¹⁰.

No geral, os termos aparecem em trechos que evidenciam a importância de considerar os impactos das plataformas sobre determinados grupos, apontando para a importância de uma regulação protetiva, sendo a raça ou a etnia indicada como um desses marcadores.

6. Comentário_id 1252.

7. Comentário_id 892.

8. Comentário_id 1170.

9. Comentário_id 1168.

10. Comentário_id 1168.

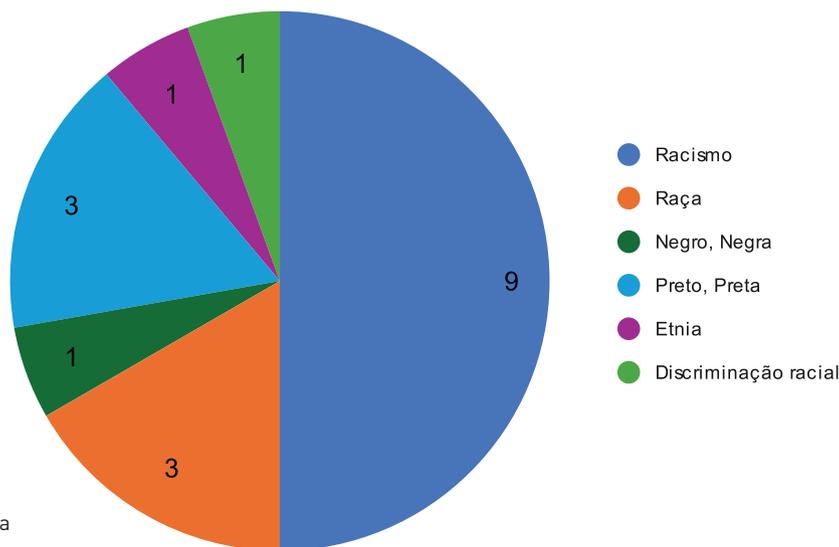
5.2 O que regular?

No tópico “O que regular?”, o objetivo da consulta era colher contribuições acerca dos riscos provenientes da atividade de plataformas digitais, assim como possíveis medidas de mitigação. Sendo o eixo que mais recebeu contribuições, contava com 34 perguntas referentes a quatro grandes conjuntos de riscos que versavam sobre: 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; e iv) Democracia e Direitos Humanos (NIC.br, 2023, p. 63).

No total, foram encontradas nove menções ao termo “racismo”, três menções dos termos “raça” e “negro/negra” e uma menção aos termos “preto/preta” e “discriminação racial”. A maioria das menções concentra-se no eixo de riscos à Democracia e aos Direitos Humanos, indicando, como esperado, uma associação maior da questão racial a esses temas.

Gráfico 4 – Resultado da busca nas contribuições dos consultados para o Eixo 2



Fonte: Elaboração própria

Nesse eixo, os termos apareceram para apontar que o racismo é um problema grave em plataformas digitais, causado tanto pela proliferação de discurso de ódio racista como pelos próprios algoritmos utilizados para moderação de conteúdo que, em alguns casos, reduzem o alcance ou suspendem injustamente a conta de pessoas que se posicionam contra o racismo¹¹. As menções também aparecem relacionadas a medidas de

mitigação, como a adoção de uma moderação de conteúdo humana mais plural e representativa, a fim de identificar melhor o discurso de ódio contra pessoas negras¹². Além disso, propõem-se a obrigatoriedade de auditorias algorítmicas externas e avaliação de padrões de códigos discriminatórios¹³, de apresentação periódica de relatórios de transparência e accountability, com medidas para enfrentar a discriminação racial, inclusive a indireta,

11. Comentário_id 151, 247, 1134, 1271 e 541.

12. Comentário_id 1128.

13. Comentário_id 162 e 249.

bem como o investimento público para a formação de grupos interdisciplinares e multisetoriais dedicados a desenvolver, analisar e auditar modelos algorítmicos nos termos do Estatuto da Igualdade Racial¹⁴.

Dentre as ameaças à Democracia e aos Direitos Humanos, identificamos menções que tratavam especificamente dos riscos associados a jogos online, com a questão central nas distorções de imagem proporcionadas por eles: crianças e adolescentes negros possivelmente evitam utilizar avatares que representassem adequadamente a cor de sua pele para não sofrerem racismo¹⁵. Outro problema associado à juventude negra foi encontrado no eixo de riscos ao trabalho decente: uma contribuição apontou que, no caso de aplicativos de entrega de comida, em que o ganho do entregador aumenta com a quantidade e a velocidade de cada entrega, é possível traçar um perfil específico dos adolescentes mais vitimados por esse tipo de trabalho infantil: são meninos de 14 a 17 anos, pretos e de origem familiar vulnerabilizada socioeconomicamente¹⁶. Nesse mesmo eixo, outra menção apontava para a necessidade de respeito às leis trabalhistas locais e à representatividade da população brasileira em gênero, raça e afins para a contratação de trabalhadores por essas plataformas.

Nos eixos dos riscos relacionados a concorrência, consumo, economia, soberania digital e desenvolvimento tecnológico, por sua vez, as menções concentraram-se novamente em propor medidas de mitigação de vieses algorítmicos e, ainda, aplicação de multas e outras sanções. No que tange a essa última,

a contribuição foi no sentido da previsão de penalidades quando a qualidade dos serviços oferecidos for comprometida devido à falta de observância a normas locais, como aquelas de combate ao racismo¹⁷. De outra sorte, como medidas de mitigação, foram relacionadas novamente as auditorias algorítmicas, agora ao lado de requisitos de transparência, diversidade, inclusão, salvaguardas contra discriminação¹⁸ e análise de riscos sistêmicos por meio do dever de cuidado¹⁹.

Por fim, houve uma menção ao termo “preto” no eixo sobre concorrência, consumo e economia, mas apenas no título de uma das referências utilizadas: um texto de Paulo Victor Melo que defende a diversidade não somente nas telas, como também por trás delas. A contribuição em si dizia respeito ao impacto negativo da concentração de mercado e do abuso de poder no ecossistema midiático brasileiro²⁰.

De todas essas menções, percebemos que houve uma importante preocupação com os riscos advindos da perpetuação do racismo através e pelas plataformas digitais. As sugestões de medidas de mitigação foram variadas e apontam caminhos importantes. Em especial, chama à atenção a sugestão de relatórios de transparência que tratem especificamente das medidas contra a discriminação racial e de times de moderação humana e equipes de desenvolvimento de IA mais diversas, com a participação de pessoas negras. Trata-se de elementos que reconhecem explicitamente a questão racial e a colocam como eixo central para a atuação das plataformas, contribuindo para o desvelamento do problema.

14. Comentario_id 1059.

15. Comentario_id 795.

16. Comentario_id 769.

17. Comentario_id 749.

18. Comentario_id 359.

19. Comentario_id 1065.

20. Comentario_id 561.

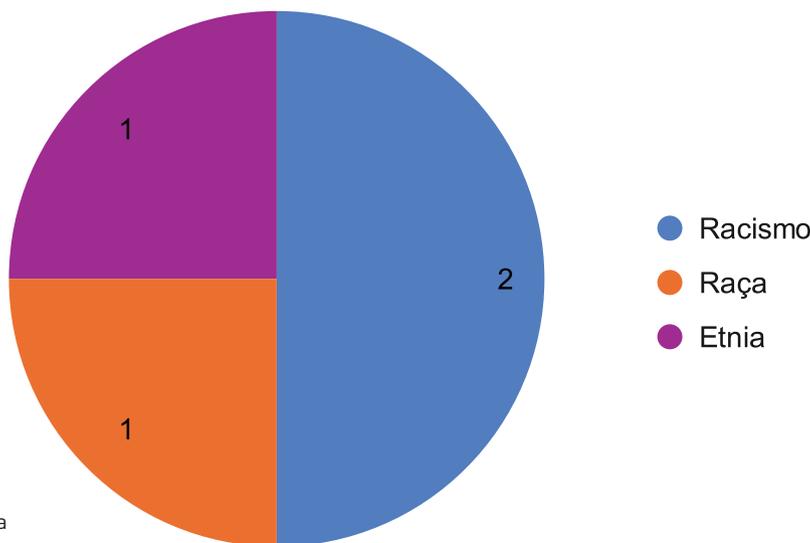
5.3 Como regular?

No capítulo de perguntas “Como regular: arranjos institucionais”, o objetivo foi colher análises e sugestões sobre os arranjos necessários para implementar a regulação das plataformas, considerando a complexidade e a transversalidade de suas atividades. A partir de cinco perguntas, foram exploradas a arquitetura regulatória, a indicação de atores e a definição

de seus papéis e responsabilidades (NIC.br, 2023, p. 23).

Essa seção teve o menor número de contribuições: 135 no total. Dentre elas, os termos pesquisados foram identificados em apenas duas contribuições. Foram encontradas duas menções ao termo “racismo” e uma a “raça” e “etnia”, e não foram identificadas menções aos termos “negro/negra”, “preto/preta” e “discriminação racial”.

Gráfico 5 – Resultado da busca nas contribuições dos consultados para o Eixo 3



Fonte: Elaboração própria

A primeira menção ao termo “racismo” foi feita com o intuito de citar a participação de Organizações não Governamentais (ONG) e Institutos de Pesquisa no combate ao racismo, indicados como outros atores que devem ser envolvidos na regulação da plataforma²¹. Incide-se “outros atores” porque a pergunta que dirige a resposta foi feita para mapear outros atores para além daqueles envolvidos diretamente com a implementação. Convém destacar

que não identificamos, no levantamento ou na leitura direta das consultas, menção expressa da importância de representações institucionais comprometidas com a equidade racial estarem diretamente envolvidas na regulação. Os atores, na única citação encontrada, exerceriam um papel apenas secundário.

A segunda menção ao “racismo” e a menção aos termos “raça” e “etnia” ocorreram em um mesmo comentário²², que

21. Comentário_id 850.

22. Comentário_id 1183.

respondia à pergunta sobre a necessidade de criação de novas instituições para a implementação da regulação de plataformas digitais. Propondo a criação de um novo conselho representativo e multissetorial, com foco nas pessoas, a sugestão cita os problemas estruturais relacionados a classe, misoginia e racismo no Brasil, argumentando que eles demandariam uma atuação especial do órgão. É defendida, portanto, uma autoridade composta com “diversidade regional, de gênero, de etnia, de raça, de deficiência”, afirmando que não há hoje no país órgão com tal desenho e configuração. A proposição é pertinente por estabelecer que a raça seja explicitamente considerada no desenho da autoridade proposta; desse modo, norteia um compromisso de combate ao racismo também na observância de representações comprometidas com a igualdade racial.

Conclusão

Embora a análise da consulta sobre regulação de plataformas digitais realizada pelo CGI.br aponte para um avanço do debate no Brasil em relação à questão racial, ainda é possível identificar alguns limites e dificuldades. Dada a dimensão do racismo no Brasil, em suas múltiplas manifestações, diretas ou indiretas, envolvendo diversas formas de violência e graves violações de direitos fundamentais em grande escala nos ambientes online, qualquer esforço regulatório que trate da moderação de conteúdo em grandes plataformas digitais tem a obrigação de tratar esse tema de maneira direta e explícita, devendo ser incisivo no enfrentamento e na adoção de medidas antirracistas de mitigação.

A postura do consulente na formulação das questões tendeu a ser mais ge-

nérica, sem indicar diretamente a questão racial. Tal abordagem contribui com o ocultamento do problema: a omissão ou a não ação impede o enfrentamento das discriminações raciais sofridas por e no ambiente digital adequadamente. Entendemos, assim, que as contribuições poderiam avançar mais nessa temática se a raça fosse endereçada na consulta de forma mais explícita e central.

Na análise das contribuições, destaca-se especialmente o eixo de riscos à democracia e aos Direitos Humanos no âmbito do tópico “O que regular?”, no qual identificamos 18 menções aos termos pesquisados, demonstrando uma preocupação significativa com a questão racial. As propostas ressaltam a importância de uma moderação de conteúdo mais plural e justa, guiada por valores como a transparência, a igualdade e a diversidade. Merece destaque a sugestão de medidas de mitigação, por exemplo a apresentação de relatórios de transparência que explicitem ações adotadas contra a discriminação racial. Alguns comentários, na linha defendida neste artigo, destacam a importância de uma postura ativa contra o racismo, envolvendo a análise de riscos sistêmicos, especialmente em um país estruturalmente racista como o nosso, e a necessidade de ações preventivas e do dever de cuidado.

Por fim, no tópico “Como regular?”, merece destaque a sugestão de criação de uma nova autoridade regulatória no Brasil, com composição diversa, levando em consideração a representação racial, um ponto relevante e frequentemente negligenciado em nosso país. A importância desse debate é ainda maior em razão da centralidade e da polêmica envolvida na discussão legislativa acerca de quem deveria assumir a responsabilidade re-

gulatória nesse domínio. Uma autoridade regulatória pouco representativa em termos raciais é um mal começo, aumentando a tendência reprodutiva de nosso racismo estrutural.

Concluimos este estudo ressaltando a importância da iniciativa do CGI.br, que tem fomentado o debate qualificado sobre a regulação de plataformas digi-

tais no Brasil e permitido que, entre outros temas, também a questão racial seja endereçada e enfrentada. Esperamos que novas consultas e debates sejam promovidos, abordando também o racismo algorítmico em suas diversas dimensões, nas e por meio das plataformas digitais, assim como a necessidade da adoção de medidas antirracistas.

Marco Antônio Sousa Alves é professor adjunto de Teoria e Filosofia do Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Subcoordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD/UFMG). Bolsista de Produtividade em Pesquisa FAPEMIG/CNPq. E-mail: marcofilosofia@ufmg.br.

Fernanda dos Santos Rodrigues Silva é doutoranda em Direito, Tecnologias e Interdisciplinaridade pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre em Direitos na Sociedade em Rede e graduada em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria. Email: dsrs.fer@gmail.com.

Mariana Alves Araújo Lopes é mestranda em Direito, Tecnologias e Interdisciplinaridade pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Facilitadora e participante do Programa Youth Brasil @ CGI.br (edições 2024 e 2022). E-mail: mariana-aalopesbr@gmail.com.

Referências

- ACHIUME, Tendayi. Racial discrimination and emerging digital technologies: a human rights analysis. Geneva: UN, Human Rights Council, 2020. Disponível em: https://digitallibrary.un.org/record/3879751/files/A_HRC_44_57-EN.pdf?ln=en. Acesso em: 28 nov. 2024.
- ALVES, M.A.S.; MACIEL, E.H. O fenômeno das fake news: definição, combate e contexto. *Internet & Sociedade*, v. 1, n. 1, p. 144-171, 2020.
- BARBOSA, Arthur Almeida Meneses et al. Documento Preto: contribuições do AqualtuneLab para o debate sobre regulação de Inteligência Artificial no Brasil. 2022. Disponível em: <https://aqualtunelab.com.br/wp-content/uploads/2022/11/AQUALTUNELAB-DocumentoPreto-A5-V2-web.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2024.
- BRASIL. Decreto n. 10.932, de 10 de janeiro de 2022. Promulga a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, firmado pela República Federativa do Brasil, na Guatemala, em 5 de junho de 2013. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D10932.htm. Acesso em: 19 fev. 2024.
- BRASIL. Projeto de Lei 2630/2020. Institui a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet. Brasília: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1909983&filename=PL%202630/2020. Acesso em: 30 nov. 2024.
- COMITÊ GESTOR DA INTERNET. Consulta sobre Regulação de Plataformas Digitais. 2023. Disponível em: <https://dialogos.cgi.br/documentos/debate/consulta-plataformas/>. Acesso em: 28 nov. 2024.
- GONZALEZ, Lélia. A categoria político-cultural de amefricanidade. *Tempo Brasileiro*, Rio de Janeiro, n. 92/93, jan./jun. 1988, p. 69-82.
- JURISTAS NEGRAS. Contribuição JURISTAS NEGRAS. 10 jun. 2022. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/2bf6209f-f6eb-4d49-b-447-e626e7c55a77>. Acesso em: 25 jun. 2023.
- KREMER, Bianca. Racismo algorítmico. Rio de Janeiro: CESeC, 2023.
- LIMA, Brunno Ewerton de Magalhães; LIMA, Carla Fernanda de. Racismo algorítmico: vivências e percepções de influenciadores(as) digitais negros(as). *Revista África e Africanidades*, ano 16, ed. 47-48, ago./nov. 2023. Disponível em: https://africaeafrikanidades.com.br/documentos/ARTLIV03_ed.47-48.pdf. Acesso em: 20 nov. 2024.
- MOURA, Clóvis. Sociologia do negro brasileiro. São Paulo: Perspectiva, 2019.
- NASCIMENTO, Abdias do. O genocídio do negro brasileiro: processo de um racismo mascarado. São Paulo: Perspectiva, 2016.
- NÚCLEO DE INFORMAÇÃO E COORDENAÇÃO DO PONTO BR (ed.). Sistematização das contribuições à consulta sobre regulação de plataformas digitais. São Paulo: Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR, 2023.
- REGULAÇÃO de plataformas digitais: relatório do CGI.br mapeia consensos e dissensos entre setores. CGI.br. 13 dez. 2023. Disponível em: <https://cgi.br/noticia/releases/regulacao-de-plataformas-digitais-relatorio-do-cgi-br-mapeia-consensos-e-dissensos-entre-setores/>. Acesso em: 26 nov. 2024.

SILVA, Fernanda dos Santos Rodrigues; GERTRUDES, Júlia Maria Caldeira. Governança da moderação de conteúdo online: percepções sobre o papel dos atores e regimes. Belo Horizonte: Instituto de Referência em Internet e Sociedade, 2023. Disponível em: <https://bit.ly/3WHMUlg>. Acesso em: 20 jan. 2024.

SILVA, Fernanda dos Santos Rodrigues. “Nada mais sobre nós sem nós”. Escurecendo o Debate sobre a Regulação de IA no Brasil e Pensando Mecanismos de Combate ao Racismo Algorítmico. Relatório de Pesquisa do Programa Líderes LACNIC, 2023. Disponível em: <https://www.lacnic.net/innovaportal/file/6974/1/regulacao-de-ia-e-discriminacao-algoritmica-informe-de-investigacion-pt.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2024.

SILVA, Tarcízio. Racismo algorítmico: inteligência artificial e discriminação nas redes digitais. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2022.

SILVA, Tarcízio. Racismo Algorítmico em Plataformas Digitais: microagressões e discriminação em código. In: SILVA, Tarcízio (org.). Comunidades, algoritmos e ativismos digitais: olhares afrodiaspóricos. São Paulo: Literarua, 2020, p. 121-137.

SOARES, Mateus. CGI abre consulta pública sobre regulação de plataformas digitais no Brasil. *desinformante**, 25 abr. 2023. Disponível em: <https://desinformante.com.br/cgi-consulta-publica/>. Acesso em: 26 nov. 2024.

TARDELLI, Breno. Adilson Moreira: ‘Twitter explora economicamente racismo e misoginia?’. *Carta Capital*, 25 ago. 2020. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/justica/adilson-moreira-twitter-explora-economicamente-racismo-e-misoginia/>. Acesso em: 24 nov. 2024.

THAMARA, Ariel. Como os vieses raciais no Instagram impactam na vida de criadores de conteúdo negros? In: CUSTÓDIO, Leonardo et al (orgs.). *Práticas de comunicação antirracista no Brasil*. 1 ed. Rio de Janeiro: Criola, 2023.

UNESCO. Diretrizes para a governança das plataformas digitais: salvaguardar a liberdade de expressão e o acesso à informação com uma abordagem multissetorial. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000387560>, pp. 21 - 22.

UNITED NATIONS (UN). Pact for the future, Global Digital Compact, and Declaration on Future Generations. Summit of the Future, Outcome Documents, september 2024. Disponível em: https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sotf-pact_for_the_future_adopted.pdf. Acesso em: 30 nov. 2024.

76

Plataformas digitais no contexto regulatório:
desafios da imprecisão conceitual diante da multiplicidade

Igor José da Silva Araújo, Jadson Correia de Oliveira

Resumo

O artigo analisa os desafios da regulação das plataformas digitais, partindo da constatação central da imprecisão conceitual que envolve o termo “plataforma digital”. A pesquisa tem como ponto de partida a consulta pública promovida pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br), cujo objetivo foi captar percepções da sociedade sobre a regulação dessas plataformas diante de um cenário de crescente complexidade tecnológica e social. A metodologia empregada é tripla: revisão bibliográfica interdisciplinar, análise das respostas da consulta pública e estudo comparativo de projetos de lei (PL 2630/2020 e PL 2768/2022). O texto demonstra como a ausência de uma definição precisa compromete o processo regulatório. Na primeira parte, enfatiza-se a importância de conceitos jurídicos claros para garantir segurança normativa, prevenir ambiguidades e evitar a “inovação perversa” — reconfiguração estratégica das plataformas para escapar da regulação. A análise do PL 2630/2020 revela que a imprecisão de termos abre margem a arbitrariedades e pode ameaçar a liberdade de expressão. O artigo também mapeia abordagens teóricas sobre plataformas digitais, com autores como Gillespie, Srnicek e Van Dijck, destacando que essas plataformas possuem fun-

ções híbridas e multifacetadas que desafiam classificações rígidas. A crítica ao PL 2768/2022 mostra que uma taxonomia fixa e vaga ignora essa fluidez, gerando insegurança jurídica e potencial judicialização. Conclui-se que a regulação eficaz requer marcos normativos flexíveis, com critérios técnicos que reflitam a multiplicidade das plataformas, defendendo um ecossistema regulatório setorial, capaz de promover um ambiente digital mais justo e inovador.

I. Introdução

O mundo contemporâneo encontra-se profundamente imerso em um cenário de expansão digital contínua, impactando de maneira irreversível os modos de comunicação, consumo, trabalho e interação social. Nesse panorama, as plataformas digitais emergem como pilares estruturantes dessa nova era, configurando ambientes dinâmicos que conectam milhões de usuários ao redor do globo (Srnicek, 2016). Elas promovem interações, compartilham experiências únicas e viabilizam a realização de atividades cotidianas de forma inovadora. Contudo, o potencial disruptivo dessas tecnologias não se dá sem desafios, especialmente no que tange aos riscos associados às suas operações, como a disseminação de informações

falsas, violações de privacidade e a proliferação de cibercrimes (Boyd e Ellison, 2007).

Diante da crescente complexidade tecnológica e social, a regulação das plataformas digitais tornou-se tema central no debate público e legislativo. O Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br), reconhecendo a urgência do tema, promoveu uma consulta pública com o intuito de ouvir a sociedade e fomentar reflexões sobre os principais desafios regulatórios. A pergunta norteadora — “Quem regular?” — evidencia tanto a dificuldade de delimitar os agentes reguladores quanto de definir com precisão o objeto da regulação, buscando evitar a vagueza conceitual e a rigidez classificatória.

Este estudo tem como objetivo mapear as definições de “plataforma digital” presentes nas contribuições à consulta pública do CGI.br e em referências bibliográficas relevantes, demonstrando como a imprecisão conceitual compromete os esforços de regulação. Para isso, adota-se uma metodologia tripartite: (i) revisão bibliográfica interdisciplinar sobre o conceito de plataformas digitais; (ii) análise sistemática das respostas ao item 1 da consulta pública, centrado na busca por uma definição adequada; e (iii) estudo de caso comparativo dos projetos de lei 2630/2020 e 2768/2022, que ilustram, respectivamente, os riscos da imprecisão e os limites de uma abordagem normativa inflexível.

O artigo organiza-se em quatro seções. A primeira contextualiza os desafios regulatórios e a necessidade de um marco conceitual sólido. A segunda aborda a imprecisão conceitual como entrave à segurança jurídica, com base em autores e na consulta do CGI.br, incluindo crítica ao PL 2630/2020. A terceira seção aprofunda a definição de plataformas, explorando abordagens teóricas e suas funções híbridas. Por fim, o artigo ana-

lisa os problemas de classificação funcional ampla, utilizando o PL 2768/2022 como exemplo dos riscos de normatizações genéricas e inflexíveis.

Essa estratégia integrada não apenas aprofundou a compreensão dos desafios regulatórios decorrentes da imprecisão conceitual, como também evidenciou como definições pouco claras comprometem a aplicação prática e a eficácia das normas. Ao articular bases teóricas, evidências empíricas e uma análise crítica de instrumentos legais, o estudo oferece subsídios para a construção de um marco regulatório adaptável, apto a integrar as complexidades de um ecossistema digital dinâmico

2. Imprecisão conceitual: um desafio à regulação

2.1. A necessidade de definições claras

No âmbito jurídico, a precisão conceitual constitui um elemento essencial para a formulação de marcos regulatórios eficazes, pois permite que as normas sejam compreendidas de forma uniforme e aplicadas com consistência, reduzindo ambiguidades e lacunas interpretativas (Kelsen, 1998). No contexto das plataformas digitais, a inexistência de um conceito consolidado aumenta a complexidade do processo regulatório, gerando insegurança jurídica e criando um cenário favorável à exploração de brechas normativas.

Esse cenário é evidenciado pelas contribuições de entidades como o CEPI FGV Direito SP e o LABID (UFBA), que ressaltam a dificuldade de se construir uma definição única e suficientemente abrangente para plataformas digitais, diante da constante evolução de seus modelos de negócios e funções. O CEPI, por exemplo, adverte que definições excessivamente restritivas podem se tornar obsoletas ou incentivar a “inovação

perversa”, na qual plataformas se reestruturam para escapar da incidência normativa, sem eliminar os riscos que justificariam sua regulação (CGI.br, 2023).

Visão semelhante é compartilhada por Filipe Saraiva e Everton Rodrigues (CGI.br, 2023), que definem as plataformas como sistemas computacionais que intermediam fluxos econômicos e sociais entre diferentes atores, destacando sua função técnica de articulação de interações em rede. O Instituto Vero (CGI.br, 2023), por sua vez, enfatiza o papel das plataformas como produtos digitais que viabilizam a transmissão e organização de informações, estruturando a dinâmica comunicacional entre os usuários.

Entre as características estruturantes identificadas no relatório do CGI.br, destacam-se a coleta sistemática de dados, o uso de algoritmos para processamento e a aplicação de inteligência artificial como elementos centrais na caracterização dessas entidades. Esses fatores permitem às plataformas moldar interações, influenciar mercados e criar barreiras de entrada, configurando desafios específicos para a regulação (CGI.br, 2023).

Essa compreensão é reiterada pelas contribuições do DiraCom — Direito à Comunicação e Democracia, que denuncia a utilização de dados para criar barreiras à entrada e consolidar o poder de mercado das plataformas, com impactos sobre a diversidade informacional e os direitos fundamentais. Carlos Alberto Afonso também chama atenção para a incapacidade das atuais propostas regulatórias de abarcar desafios emergentes como a inteligência artificial generativa, a Internet das Coisas e as questões relativas à autoria e propriedade dos conteúdos digitais (CGI.br, 2023).

A ausência de uma definição precisa também dificulta a harmonização entre as normas regulatórias e as particularidades de

cada tipo de plataforma. Como observado por Srnicek (2017), o conceito de “plataforma” não pode ser tratado como monolítico, dado que abrange tanto infraestruturas transacionais — que conectam usuários e fornecedores — quanto plataformas de inovação, que operam como bases tecnológicas para o desenvolvimento de novos serviços.

Uma mesma preocupação expressa por instituições como a CTS-FGV e a Telefônica Brasil, que defendem a análise das plataformas como elementos centrais de ecossistemas digitais multilateralizados (CGI.br, 2023). Para esses atores, compreender as plataformas como estruturas que operam em mercados de múltiplos lados, com diferentes formas de precificação e efeitos de rede, é essencial para assegurar a efetividade regulatória.

Ante o exposto, as divergências sobre as características essenciais dessas estruturas — se são sistemas técnicos, ecossistemas econômicos ou arenas de mediação simbólica — indicam a necessidade premente de uma definição jurídica clara, capaz de orientar a atuação regulatória sem restringir indevidamente a inovação ou a pluralidade funcional das plataformas. Tal lacuna, se não enfrentada, tende a produzir efeitos ainda mais críticos quando transposta para casos concretos, como se verifica no Projeto de Lei nº 2630/2020.

2.2. O caso do PL 2630/2020

Um exemplo paradigmático das dificuldades decorrentes da ausência de definições claras no campo regulatório é o Projeto de Lei nº 2630/2020, amplamente conhecido como “PL das Fake News”. Essa proposta legislativa objetiva mitigar os danos provocados pela disseminação de informações falsas no Brasil, impondo diretrizes para uma atuação mais responsável das plataformas digitais (Brasil, 2020).

Por outro lado, o PL 2630 evidencia as fragilidades normativas associadas à falta de clareza conceitual. O termo “*fake news*”, eixo central do projeto que leva o título popular, não possui delimitação jurídica precisa, o que culmina em interpretações divergentes e compromete a eficácia e a legitimidade do instrumento legislativo.

A imprecisão do conceito central gera implicações significativas. Primeiro, compromete a operacionalização do projeto de lei, pois deixa margem para interpretações amplas e potencialmente arbitrárias sobre o que constitui “informação falsa”. Segundo, enfraquece a legitimidade do PL enquanto instrumento normativo, ao permitir que interpretações conflitantes sejam usadas de forma desproporcional ou seletiva. Além disso, a falta de especificidade amplia preocupações acerca da compatibilidade do projeto com direitos fundamentais, como a liberdade de expressão, especialmente em um contexto de polarização social e política, onde o uso inadequado da legislação pode exacerbar conflitos (Gillespie, 2018).

Essa problemática foi abordada na consulta pública promovida pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br), que destacou a necessidade de conceitos claros e robustos para plataformas digitais. O relatório do CGI.br (2023) enfatiza que a construção de um arcabouço regulatório eficiente exige definições que transcendam a descrição superficial das funcionalidades das plataformas. Deve-se considerar elementos como o papel das plataformas na mediação de conteúdos, seu impacto nos fluxos informacionais e suas práticas de moderação, bem como os riscos decorrentes de seu modelo de negócio baseado no uso intensivo de dados e algoritmos.

A ausência de definições sólidas no PL 2630 também reflete o que o CGI.br classifica como “paradoxo regulatório”: a tentativa de normatizar fenômenos complexos sem antes estabelecer as bases conceituais que sustentem essa normatização (Brasil, 2020). O resultado é um instrumento legislativo vulnerável, que pode tanto gerar insegurança jurídica quanto limitar a efetividade das medidas propostas.

Adicionalmente, as plataformas digitais não podem ser tratadas de forma homogênea, dada a diversidade de seus modelos de operação e impactos. Enquanto algumas plataformas exercem papéis predominantemente transacionais, outras assumem funções de curadoria de conteúdo ou intermediação de interações sociais (CGI.br, 2023). O texto normativo do PL 2630 peca também quando se concentra quase que exclusivamente em redes sociais, negligenciando outros espaços críticos de disseminação de desinformação, como marketplaces (que abrigam anúncios falsos) e aplicativos de mensagens privadas (como o WhatsApp). Ou seja, a proposta legislativa falha em não integrá-las em seu escopo, expondo uma lacuna estrutural no projeto, já que a desinformação não se restringe a redes sociais, mas se prolifera em ambientes comerciais e comunicacionais distintos, cada qual com dinâmicas e riscos específicos.

O caso do PL 2630, e sua atual inércia conceitual, evidencia que qualquer proposta regulatória eficaz deve partir de um conceito jurídico sólido e tecnicamente embasado. Apenas com critérios claros e objetivos é possível alinhar responsabilidades às atividades específicas de cada tipo de plataforma, mitigar riscos e promover um ambiente digital mais transparente e equilibrado.

3. Conceituando plataformas digitais

3.1. Evolução do conceito de plataformas

Com o advento da Web 2.0, as plataformas digitais passaram por uma transformação significativa, consolidando-se como ambientes dinâmicos e interativos, nos quais os usuários desempenham um papel ativo na produção e disseminação de conteúdo (D'Andrea, 2020). Nesse novo contexto, deixou-se de lado o modelo passivo de consumo de informações, característico da Web 1.0, para dar lugar a um espaço em que a colaboração, a personalização e a conectividade definem a experiência digital, marcando a transição para uma Internet participativa.

Essa evolução, além de alterar profundamente as dinâmicas de comunicação e interação social, ampliou a complexidade do próprio conceito de "plataformas digitais". Inicialmente vistas apenas como ferramentas de intermediação entre usuários e serviços, as plataformas passaram a ser entendidas como agentes estruturantes de ecossistemas digitais, exercendo influência significativa em setores como comunicação, comércio e entretenimento (Van Dijck et al., 2018).

A ausência de uma definição amplamente consensual reflete essa complexidade. O Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br, 2023) aponta que as plataformas digitais englobam desde infraestruturas tecnológicas que conectam usuários até sistemas sofisticados que promovem a coleta massiva de dados, o processamento algorítmico e a curadoria de conteúdos. Nesse sentido, o termo "plataforma digital" tornou-se um conceito em disputa, aberto a diferentes interpretações dependendo do ponto de vista — seja econômico, técnico, social ou regulatório.

A imprecisão conceitual impacta diretamente os esforços regulatórios. Enquanto estudiosos como Gillespie (2010) destacam a natureza multifacetada das plataformas, classificando-as como "infraestruturas reprogramáveis que facilitam e moldam interações", outros, como Srnicek (2017), enfatizam seus modelos de negócios baseados na extração de dados e nos efeitos de rede. Diante desse cenário, revela-se a necessidade de um esforço multissetorial para alinhar a definição de plataformas às suas especificidades tecnológicas e econômicas, de forma a subsidiar discussões regulatórias mais eficazes.

3.2. Abordagens teóricas

Em sua obra, Gillespie (2010) conduziu uma análise pioneira que investigou como empresas proeminentes, como Google e YouTube, estrategicamente se posicionam como intermediários neutros, cuja função seria facilitar a circulação democrática de informações e serviços na rede, buscando legitimar a atuação dessas empresas enquanto facilitadoras da livre troca de conteúdo e promotoras da pluralidade de vozes no ambiente digital. Gillespie, contudo, chama a atenção para a dimensão política desse discurso, sugerindo que tal posicionamento não apenas reflete estratégias corporativas, mas também carrega implicações normativas significativas.

Dentro do universo semântico do termo "plataformas", o autor parte de um imaginário comparativo prático, como no comentário da consulta realizada pelo CGI.br inserido pelo Centro de Tecnologia e Sociedade da FGV Direito Rio, e destaca sua dimensão infraestrutural, que remete metaforicamente às plataformas físicas, como estações de trem ou metrô, sugerindo uma estrutura que viabiliza o trânsito fluido de informa-

ções, serviços e interações. Em complemento, Gillespie (2010) explora ainda como o termo também é mobilizado no contexto político, particularmente em campanhas eleitorais, onde “plataformas de governo” simbolizam espaços para a formulação e o debate de ideias, conectando diretamente o termo à ideia de mediação e organização de discursos públicos.

Outros autores oferecem perspectivas complementares. Hands (2013) privilegia uma abordagem técnica, definindo plataformas como estruturas de software que conectam usuários entre si, com a World Wide Web e com a própria Internet, destacando o papel das plataformas como interfaces tecnológicas que organizam e facilitam o acesso dos usuários a recursos e serviços disponíveis na rede. Essa concepção é consonante com as formulações de Filipe Saraiva, Everton Rodrigues e o Laboratório de Inovação e Direitos Digitais da Universidade Federal da Bahia (LABID/UFBA) que concebem as plataformas como sistemas computacionais e modelos de negócio ancorados em infraestrutura tecnológica online, cuja função primordial consiste em conectar atores diversos e articular interações.

Em uma dinâmica de concepção diversa, diversos participantes da consulta pública — entre os quais destacam-se o CTS-FGV, a Telefônica Brasil e o CEPI FGV Direito SP — sublinham o caráter multilateral das plataformas digitais, concebendo-as como entidades inseridas em ecossistemas complexos que articulam múltiplos grupos de usuários e agentes econômicos. As plataformas, segundo tais interlocutores, operam por meio de lógicas próprias de intermediação, com base em efeitos de rede e estruturas de precificação assimétricas, gerando valor a partir da intensificação das interações

entre seus públicos.

Essa leitura se alinha à ideia de Gawer (2014, p.1240), que adota uma perspectiva de requisitos característicos funcionais ao conceituar “plataformas tecnológicas” como organizações ou metaorganizações que desempenham três funções principais: coordenação de agentes, criação de valor através da economia de escopo e escala, e implementação de uma arquitetura modular, ressaltando a importância das plataformas como facilitadoras da cooperação e da inovação, bem como sua capacidade de criar valor através da ampliação das oportunidades de interação e transação entre os participantes do ecossistema digital.

A partir de um ponto de vista mais voltado à economia digital, Van Gorp e Batura (2015) flerta com o comentário da Camara-e.net, os quais veem as plataformas como bases tecnológicas essenciais e indefiníveis, cuja função vai além da agregação de serviços e conteúdos, abrangendo a intermediação de interações entre provedores e usuários finais.

Segundo os autores, as plataformas são catalisadoras da conectividade e da cooperação, desempenhando um papel central na criação de valor e na facilitação de trocas dentro da economia digital. Essa visão é complementada por Ejik et al. (2015), que, na obra *“Digital platforms: an analytical framework for identifying and evaluating policy options”*, introduzem o termo “plataforma digital” para descrever um modelo de negócio centrado na intermediação entre agentes na oferta e troca de serviços e conteúdos digitais, enfatizando sua função como facilitadoras de interações ponto a ponto e promotoras de canais eficientes de transação.

Adotando uma perspectiva mais pragmática e voltado ao mercado de consumo,

Evans e Schmalensee (2016) introduzem o conceito de “*matchmakers*” para descrever as plataformas como intermediárias que conectam ofertantes e demandantes de bens e serviços. Os autores destacam o papel ativo das plataformas na coordenação de interesses econômicos, ressaltando sua capacidade de promover interações comerciais eficientes e relevantes, contribuindo para a criação de valor ao facilitar transações mutuamente vantajosas.

No campo das interações políticas e sociais, Gillespie (2017) revisita e amplia seu conceito de plataformas, classificando-as como espaços que não apenas hospedam o debate público, mas também mediam, organizam e ordenam o acesso ao mesmo. Ele destaca os mecanismos de busca, recomendações e curadoria de conteúdo como ferramentas essenciais que transformam as plataformas em agentes ativos na estruturação do debate público, o qual sublinha o papel das plataformas como mediadoras da esfera pública digital, responsáveis tanto por ampliar o acesso à informação quanto por moldar a forma como os usuários interagem com conteúdos e discursos.

Uma dimensão recorrente nas contribuições de representantes da sociedade civil refere-se ao papel centralizador e, por vezes, hegemônico das grandes corporações que operam plataformas digitais. O Coletivo Digital e a professora Roseli Figaro (USP) chamam atenção para o fato de que essas empresas controlam ambientes virtuais globalizados, frequentemente ignorando normativas locais e promovendo dinâmicas de homogeneização cultural, desinformação e desestabilização democrática (CGI.br, 2023).

As múltiplas abordagens teóricas demonstram que as plataformas digitais não podem ser tratadas como entidades ho-

mogêneas. Sua definição envolve aspectos tecnológicos, econômicos e sociais interligados, que refletem sua natureza híbrida e dinâmica. O próprio CGI.br (2023) espera que qualquer tentativa de regulação considere essa complexidade, integrando elementos como a intermediação de conteúdos, o uso intensivo de dados e a organização de interações digitais.

A esse respeito, entidades como o CEPI FGV Direito SP, o Instituto Vero e o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC) advogam por uma regulação que não se pautar por definições generalistas, mas que distinga tipologias de plataformas conforme seus modelos de negócio, seus impactos sociais e os riscos associados à sua operação (CGI.br, 2023).

3.3. Dimensão infraestrutural e multifuncionalidade

Mais do que meros intermediários, as plataformas digitais desempenham um papel ativo na mediação e na moldagem das interações sociais e econômicas na era digital. Moraes de Lima e Valente (2020, p.04) destacam a crescente expansão do escopo de atuação das plataformas, que agora engloba não apenas a facilitação da troca de conteúdo, mas também a produção e distribuição de conteúdo próprio, como observado em serviços como MSN.com e em investimentos em produções audiovisuais originais por parte de gigantes como Apple, YouTube, Amazon e Meta.

Partindo desse pressuposto, Grohmann e Salvagni (2023, p.37) vão além na busca por um conceito e compreendem que:

O nome “plataforma” existe desde muito antes das tecnologias digitais — plataformas de petróleo, por exemplo. Mas os recentes estudos de platafor-

mas digitais vêm de um entrecruzamento de estudos advindos das áreas de *software*, administração, economia política e estudos culturais. Assim, o conceito de plataforma também é multifacetado. Ele significa — a um só tempo — empresa, *software*, infraestrutura, cultura. Desde os cabos submarinos e centros de dados, passando por gerenciamento do trabalho e extração de dados de trabalhadores, até chegar ao software e às interfaces, a noção de plataforma está presente. (Grohmann e Salvagni, 2023, p.37)

Nessa linha ampla, as plataformas digitais de trabalho possuem a capacidade de recrutar trabalhadores em diferentes escalas geográficas, e operam em estreita dependência de dados, algoritmos e práticas de vigilância. Essa dependência é evidente na organização e no funcionamento dessas plataformas, que são estruturadas em torno da coleta, processamento e utilização de dados para coordenar e regular as interações entre os diversos agentes envolvidos. (Grohmann e Salvagni, 2023, p.39).

No entanto, tal definição espaça ignora a busca por um conceito simplificado e agrega o conteúdo físico que, sob uma ótica digital, não seria considerada como integrante da expressão em comento, sendo a conceituação de Valente (2019) melhor exemplo do que se tenta compreender como “Plataforma Digital”:

As plataformas digitais são espaços mediadores ativos que colocam em contato diversos agentes para a aquisição de um bem ou serviço (como a compra de um produto na Amazon ou o download de um aplicativo na Apple Store), a interação social (como no caso do Facebook ou Snapchat) ou para a realização de ativi-

dades específicas (a busca por um local para passar uma noite ou temporada no Couchsurfing). (Valente, 2019, p.16).

Por ser a interação social a sua essência, com o passar do tempo, a inclusão de aspectos sociais no processo de conhecimento, formação e desenvolvimento das plataformas digitais tornou-se inevitável, ressaltando a interconexão entre tecnologia e sociedade, o que pode ser tanto uma vantagem quanto um desafio. Embora isso permita uma compreensão mais abrangente do impacto das plataformas digitais na cultura, na economia e na sociedade como um todo, também pode obscurecer as questões éticas e políticas subjacentes ao seu funcionamento, como questões de privacidade, poder de mercado e justiça social (D’Andréa, 2020, p.36).

Certo é que, as plataformas digitais, conforme já delineadas, surgem como elementos fundamentais da paisagem digital contemporânea, constituindo-se em infraestruturas virtuais que não apenas facilitam interações e transações entre uma variedade de agentes online, mas também, exercem uma influência ativa na organização, curadoria e acesso aos dados digitais (Gillespie, 2018b, p. 197).

Diante dessa multiplicidade de funções e formatos, faz-se necessário distinguir as tipologias específicas de cada plataforma — redes sociais, marketplaces, serviços de streaming, plataformas de trabalho, entre outras — para compreender como suas características operacionais incorporam atributos específicos que moldam não apenas suas funcionalidades, mas também as exigências regulatórias a que devem se submeter, buscando evidenciar o porquê dos conceitos genéricos não darem conta da complexidade do ecossistema digital.

4. Plataformas digitais: entre a multiplicidade e os desafios regulatórios

4.1. Categorias e heterogeneidade funcional

Embora existam definições amplamente aceitas no discurso técnico, a multiplicidade de enfoques disciplinares sobre plataformas digitais e os aspectos sociais intrínsecos às suas funcionalidades ampliam a abrangência do termo, o que dificulta o consenso sobre os conceitos, os mecanismos de normatização e as atribuições específicas dessas entidades.

A diversidade é evidente ao se observar os diferentes tipos de plataformas digitais disponíveis: redes sociais, *marketplaces*, serviços de *streaming*, aplicativos de mensagens e plataformas de jogos, entre outros. Essas categorias atendem a uma ampla variedade de necessidades e interesses, o que não apenas enriquece a experiência digital, mas também transforma profundamente os processos de comunicação, consumo e interação online. Nesse sentido, D'Andrea (2020) afirma que as plataformas formam um verdadeiro "ecossistema" digital, caracterizado por uma organização distribuída e interconectada que molda os fluxos informacionais e as dinâmicas econômicas.

Os serviços de *streaming*, como Netflix, Spotify e YouTube, exemplificam a revolução no consumo de entretenimento e mídia, proporcionando acesso sob demanda a bibliotecas extensas de conteúdo. Esses serviços modificaram o paradigma de distribuição de conteúdos culturais, conectando diretamente os consumidores a uma infinidade de opções personalizadas. De forma semelhante, os *marketplaces*, como Amazon, eBay e Mercado Livre, transformaram o comércio

eletrônico, atuando como mediadores globais que conectam vendedores e compradores, enquanto coletam dados massivos que informam estratégias de marketing e otimização de serviços (CGI.br, 2023).

As redes sociais, por outro lado, são emblemáticas de como as plataformas moldam a comunicação contemporânea. *Facebook*, *Instagram* e *Twitter* tornaram-se ferramentas indispensáveis para expressão pessoal, construção de comunidades e interação social, ainda que, como ressalta Boyd e Ellison (2007), seu impacto seja ambivalente, pois também levantam preocupações sobre privacidade e manipulação de informações. De maneira complementar, os aplicativos de mensagens, como *WhatsApp*, *Telegram* e *Messenger*, destacam-se pela mediação de comunicações instantâneas, facilitando a troca em tempo real de textos, chamadas e conteúdos multimídia.

As plataformas de jogos online, como *Steam*, *PlayStation Network* e *Xbox Live*, ilustram a convergência entre entretenimento e interação social. Além de oferecer experiências imersivas, essas plataformas promovem a formação de comunidades globais, conectando jogadores de diferentes origens e culturas. Gillespie (2018) aponta que essas plataformas combinam elementos de redes sociais e *marketplaces*, exemplificando a flexibilidade funcional que caracteriza o ecossistema digital.

Entretanto, essa diversidade funcional reflete um paradoxo: enquanto a multiplicidade de modelos e usos demonstra a flexibilidade das plataformas digitais, também acentua a dificuldade de defini-las de maneira unificada. Gillespie (2017, p.2) observa que "(...) 'plataforma' é um termo escorregadio, em parte porque pode haver pouca coisa que una diferentes sites como uma categoria, e em parte porque ele é usado estrate-

gicamente, tanto pelos participantes quanto pelos críticos.”

Em outras palavras, cada tipo de plataforma atende a diferentes necessidades e interesses dos usuários, contribuindo para um ambiente digital diversificado e inclusivo. A categorização das plataformas digitais pode ser até mesmo fluida, uma vez que algumas plataformas podem incorporar características de diferentes categorias.

Em diálogo com estudos organizacionais e de finanças, Poell e Nieborg (2018) apontam para a consolidação de “plataformas multilaterais”, isto é, de serviços online que baseiam seus modelos de negócio na articulação com outros serviços e mercados. É assim com as instituições jornalísticas, que dependem das plataformas infraestruturais para fazer circular e para remunerar suas produções, e também com os diferentes setores do entretenimento — games, músicas, produções audiovisuais —, ou ainda instituições ligadas à mobilidade e à ocupação do espaço urbano (Uber e Airbnb). (D’Andrea, 2020, p. 39)

A título de exemplo, uma plataforma de jogos pode integrar elementos de redes sociais, enquanto um serviço de streaming pode operar como marketplace para a venda de conteúdos adicionais. A interseção resultante entre categorias reforça a necessidade de abordagens regulatórias que considerem a multifuncionalidade e as interdependências das plataformas no ecossistema digital contemporâneo (CGI.br, 2023).

Isso significa que as plataformas virtuais não estão necessariamente limitadas a uma única categoria, e podem evoluir para atender às demandas em constante mudança dos usuários e do mercado. Ou seja, à medi-

da que novas necessidades surgem e novas tecnologias são desenvolvidas, as plataformas digitais se adaptam e se transformam, incorporando características de diferentes aplicações e redefinindo os limites do que é possível dentro desse espaço virtual, o que reflete não só sua capacidade de incorporar características de diferentes modelos de aplicação, como também de transcender fronteiras funcionais previamente estabelecidas e expandir continuamente as possibilidades de interação, consumo e inovação no espaço virtual.

Essa “plasticidade” funcional e a constante evolução indicam que qualquer esforço de categorização definitiva está, por natureza, exposto ao risco da obsolescência. Se, por um lado, compreender os múltiplos formatos e finalidades dessas estruturas é essencial para orientar políticas públicas eficazes, por outro, torna-se evidente que um conceito normativo rígido dificilmente dará conta da complexidade e da volatilidade que caracterizam esses ambientes digitais. Essa tensão entre a necessidade de definição jurídica e a natureza mutável do objeto a ser regulado revela importantes desafios para os marcos legais vigentes — desafios que se manifestam de maneira particular nas tentativas legislativas recentes.

4.2. Limitações conceituais na regulação: o caso do PL 2768/22

Enquanto a consulta destacou a complexidade e a multidimensionalidade das plataformas digitais — abrangendo aspectos como intermediação, coleta de dados, efeitos de rede e poder de mercado —, o PL 2768/22 adota, apesar do rol extenso, uma abordagem restritiva que se limita a uma taxonomia rígida de modalidades de atuação (redes sociais, sistemas operacionais,

serviços de intermediação, etc.).

O artigo 6º do PL 2768/22, ao definir “plataformas digitais” como “aplicações de internet”, de acordo com o inciso VII do art. 5º da Lei nº 12.965/14, executadas em modalidades específicas (art. 6º, II), revela uma visão estática que, apesar de bem-intencionada, é incompatível com a realidade polimórfica do ecossistema digital (Brasil, 2022). Para ser mais específico, a enumeração taxativa de categorias — de redes sociais a serviços de computação em nuvem — parte de premissas ultrapassadas, ignorando que plataformas contemporâneas são entidades adaptáveis, capazes de reconfigurar funcionalidades e modelos de negócio rapidamente.

O desafio de encontrar uma definição para plataformas digitais que delimite quem será objeto de regulação está no fato de que os modelos de negócio das plataformas são bastante mutáveis. Qualquer definição excessivamente restritiva que seja condição para regulação pode torná-la obsoleta rapidamente ou, pior ainda, incentivar a inovação perversa (quando os sujeitos de regulação mudam seu modelo de negócio para escapar do regramento, enquanto preservam os riscos que o justificaram). Idealmente, a regulação deve trabalhar com tipos de plataforma bem delimitados, não sendo completamente necessário um conceito jurídico geral de plataforma digital. (Comentário inserido por: Centro de Ensino e Pesquisa em Inovação (CEPI) FGV Direito SP) (CGI.br, 2023).

Em soma, a tentativa de diferenciar “operadores de plataformas digitais” (inciso I) e “plataformas digitais” (inciso II) também é problemática. A definição de operador como “provedor de aplicações de internet”, confor-

me também brevemente proposto por Paulo Rená Da Silva Santarém na consulta individual, é vaga, pois não esclarece se inclui apenas desenvolvedores de aplicativos ou também intermediários, gerando ambiguidade sobre responsabilidades em cenários multifacetados — por exemplo, quem seria o “operador” de um aplicativo terceirizado na App Store: a Apple ou a empresa desenvolvedora?

A categorização das plataformas digitais pode ser até mesmo fluida, uma vez que algumas plataformas podem incorporar características de diferentes categorias. Por exemplo, uma plataforma de jogos online pode integrar elementos de redes sociais, permitindo interações entre jogadores.

Observa-se uma problemática de ordem estrutural ao amalgamar elementos de natureza heterogênea em sua taxonomia de modalidades reguladas, evidenciado pela ausência de hierarquização conceitual entre camadas técnicas e operacionais. As categorias como infraestrutura tecnológica (ex.: sistemas operacionais, computação em nuvem) coexistem sem distinção analítica com serviços de intermediação (ex.: redes sociais, marketplaces) e estratégias de mo-

netização (ex.: publicidade online), configurando uma sobreposição de dimensões funcionais distintas.

Por exemplo, serviços de publicidade online são essencialmente uma estratégia de geração de receita, não uma modalidade de execução tecnológica (Zhu, F.; Iansiti, M., 2023). De forma semelhante, serviços de computação em nuvem não podem ser considerados uma forma de operação das plataformas, mas sim um modelo de infraestrutura que as suporta (IBM, 2021).

As consequências práticas dessas limitações conceituais são múltiplas e preocupantes. Em primeiro lugar, a classificação rígida pode levar a uma judicialização excessiva, com empresas contestando seu enquadramento em determinadas categorias. Em segundo lugar, plataformas com modelos de negócio inovadores ou híbridos podem ficar em um limbo regulatório, não sendo adequadamente contempladas por nenhuma das modalidades previstas. Por fim, a falta de critérios claros para diferenciação entre tipos de plataformas pode resultar em uma aplicação desigual das obrigações regulatórias, com algumas empresas sendo submetidas a exigências desproporcionais enquanto outras encontram brechas para se esquivarem da regulação.

A ambiguidade nas definições também reflete dificuldades em alinhar esse marco regulatório com outros já existentes, como o Marco Civil da Internet (Brasil, 2014). Esse, por sua vez, define provedores como empresas que oferecem funcionalidades acessíveis por meio de dispositivos conectados à rede, mas não especifica, por exemplo, se o “provedor” de um aplicativo disponibilizado em lojas virtuais, como a App Store, deve ser considerado o operador da loja (como a

Apple) ou as empresas responsáveis pelos aplicativos disponibilizados na plataforma (como a Uber) (CGI.br, 2023). Inclusive, o IPRec, na pessoa de Rhaiana Valois, traz isso em sua contribuição:

Consideramos que a melhor estratégia seria manter a classificação estabelecida no Marco Civil da Internet (MCI), que distingue os intermediários tecnológicos em provedores de conexão e aplicação. No entanto, diante do contexto atual, acreditamos que poderiam ser criados novos subtipos dentro da categoria de provedores de aplicação, estabelecendo exceções à regra geral do art. 19 do MCI. As novas categorias deveriam ser definidas a partir de critérios gerais (CGI.br, 2023).

À medida que incorporam características de diferentes tipos de aplicações, essas plataformas expandem os limites do que é possível no espaço digital, redefinindo constantemente sua natureza e função. Sob essa perspectiva, as contribuições à consulta do CGI.br, apesar de apresentar conceitos de maioria generalista e ampla, caminham para a inexistência de rol taxativo, sugere-se a adoção de conceitos funcionais que capturem a essência operacional das plataformas digitais — sua capacidade de estruturar interações econômicas e sociais através da coleta sistemática de dados, do processamento algorítmico e da monetização dessas interações.

O PL 2768/22, em sua formulação atual, corre o risco de cair em dois extremos simultaneamente: é abrangente em suas categorizações, mas vago em seus critérios para futuras aplicações. A experiência comparada leva a concluir que, conforme Carlos Alberto Afonso:

Não há alcance nas propostas regulatórias atuais para abranger esses novos de-

safios. Há ainda outro espaço que essas propostas estão longe de alcançar: o universo cada vez mais diversificado na Internet das Coisas (IoT, na sigla em inglês). Neste espaço há uma infinidade e variedade de dispositivos cuja origem não é clara, em que a responsabilidade pelo software embarcado (“firmware”) é difícil de determinar, e em que riscos de segurança não são em consequência respondidos por fabricantes (CGI.br, 2023).]

Nesse prisma, o comentário reforça a necessidade de cautela. Como observa a Brasscom, a falta de consenso global sobre o que constitui uma “plataforma digital” inviabiliza a delimitação de mercados formais ou a análise concorrencial precisa. O PL 2768/22, ao reproduzir essa indefinição, corre o risco de criar obrigações desproporcionais ou brechas exploráveis, dependendo do enquadramento arbitrado. A judicialização excessiva e a regulação desigual seriam consequências inevitáveis, especialmente para modelos híbridos ou inovadores, de acordo com o que comentou a Associação Brasileira de Internet — ABRANET (CGI.br, 2023).

5. Considerações finais

As plataformas digitais configuram-se como um fenômeno multifacetado, cuja regulação impõe desafios complexos e urgentes. O artigo destaca que, para que qualquer iniciativa regulatória seja eficaz, é imprescindível identificar claramente quem será afetado pelas normas estabelecidas, as quais exigem não apenas um reconhecimento detalhado dos diferentes agentes envolvidos — operadores, usuários, desenvolvedores e consumidores — mas também uma compreensão aprofundada de como esses agentes interagem no ecossistema digital. A ausência de de-

limitações claras compromete a eficácia da regulação, permitindo interpretações arbitrárias, favorecendo determinados grupos e enfraquecendo a previsibilidade jurídica necessária para um ambiente digital equilibrado.

Diante de um quadro inevitável de regulação, o artigo aponta para a necessidade de que os objetivos regulatórios sejam definidos com precisão, articulando-se ao corpo de agentes que terão deveres e direitos submetidos ao escrutínio normativo. Uma regulação que não considere as especificidades dos diferentes modelos de negócios, funções e impactos das plataformas não apenas negligencia a complexidade do tema, mas também corre o risco de criar distorções significativas no mercado e na sociedade. Nesse contexto, a construção de normas que dialoguem com os diversos aspectos das plataformas — desde seu papel como intermediadoras até sua influência algorítmica nas decisões sociais e econômicas — é crucial para uma abordagem justa e equilibrada.

O artigo enfatiza ainda que, quando adotada uma abordagem mais ampla, é necessário que a elaboração normativa considere a diversidade dos aspectos envolvidos e seja capaz de se adaptar rapidamente às transformações tecnológicas e mercadológicas. Isso implica substituir termos vagos por critérios técnicos e incorporar mecanismos legais flexíveis, capazes de abranger novas funcionalidades sem engessar o texto legal.

Em última análise, a regulação de plataformas digitais demanda um equilíbrio delicado. Se mal-conduzida, pode sufocar novos negócios e criar barreiras de entrada; se insuficiente, pode perpetuar desigualdades, abusos de poder econômico e violações de direitos. A solução não está

em leis únicas, mas em um ecossistema normativo composto por regulações setoriais, articuladas a princípios transversais.

Nesse sentido, propõe-se que a base regulatória seja construída de forma a articular elementos técnicos e sociais, reconhecendo a multiplicidade das plataformas e estabelecendo critérios claros para

sua categorização e responsabilização.

O verdadeiro caminho está em romper com a ilusão de um “conceito único” e acolher a complexidade intrínseca das plataformas digitais, permitindo que as normas acompanhem sua dinamicidade e multiplicidade com a mesma sofisticação e flexibilidade que as caracterizam.

Igor José da Silva Araújo é coordenador Jurídico no Movimento Internacional de Juventudes (MOV). Global Youth Ambassador pela TheirWorld. Especialista em Direito Digital e Direito Público. Fellow do Programa Youth do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br). Bacharel em Direito pelo Centro Universitário do Rio São Francisco (UNIRIOS). Pesquisador no âmbito da Governança da Internet, Direito e Inovação.

Jadson Correia de Oliveira é pós-doutor em Democracia e Direitos Humanos pelo *Ius Gentium Conimbrigae* - IGC/CDH, da Universidade de Coimbra. Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP. Mestre em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco - UNICAP. Especialista em Direito Público pela Escola Superior da Magistratura de Pernambuco - ESMAPE. Professor do curso de Direito do Centro Universitário do Rio São Francisco - UniRios. Professor Adjunto da Universidade Federal de Sergipe e docente do Programa de Pós-Graduação, mestrado em Direito, na mesma instituição. Membro do grupo de pesquisa Constituição, Política e Instituições Judiciais. Coordenador da Revista Rios. Membro do Comitê de Ética em Pesquisa do UNIRIOS.

Referências

- BARRETO, Camila. Crimes virtuais: as inovações jurídicas decorrentes da evolução tecnológica que atingem a produção de provas no Processo Penal. Uniceub.br, 2015. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/handle/235/5977>. Acesso em: 27 out 2024.
- BOYD, D.M. e ELLISON, N.B. (2007), Social Network Sites: Definition, History, and Scholarship. *Revista de Comunicação Mediada por Computador*, 13: 210-230. <https://doi.org/10.1111/j.1083-6101.2007.00393.x>.
- BRASIL. Lei no 12.965, de 23 Abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Brasília, 2014.
- 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/propostaslegislativas/2256735>. Acesso em 03 jul. 2024.
- BRASIL. Projeto de Lei no 2.768/2022. Dispõe sobre a organização, o funcionamento e a operação das plataformas digitais que oferecem serviços ao público brasileiro e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2022.
- COLLI, Maciel. Cibercrimes. Limites e perspectivas à investigação policial de crimes cibernéticos. Curitiba: Juruá Editora, 2010. P. 44.
- D'ANDRÉA, Carlos. Pesquisando plataformas online: conceitos e métodos. Ufba.br, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/32043>. Acesso em: 21 out. 2024.
- EJIK, N. V. FAHY, R. TIL, H. V. NOOREN, P. STOKKING, H. GELEVERT, H. F. B. F. 2015. Digital platforms: an analytical framework for identifying and evaluating policyoptions. Disponível em: https://www.tno.nl/media/7366/analytical_framework_digital_platforms_tno_eccd_18_april_2016_no_poll.pdf.
- EUROPEAN PARLIAMENT, Directorate-General for Internal Policies of the Union, VAN GORP, N., BATURA, O. Challenges for competition policy in a digitalised economy. European Parliament, 2015. Available from: <https://data.europa.eu/doi/10.2861/25790>.
- EVANS, David S; SCHMALENSEE, Richard. Matchmakers — The new economics of multisided platforms. Harvard Business Review Press. Boston, Massachusetts. 2016.
- FERREIRA, Ivette Senise. A criminalidade informática. In: LUCCA, Newton de; SIMÃO FILHO, Adalberto (coord.). *Direito e Internet: aspectos jurídicos relevantes*. Bauru: Edipro, 2000. p. 207 — 237.
- FURLANETO NETO, M.; GUIMARÃES, J. A. C. Crimes na Internet : elementos para uma reflexão sobre a ética informacional. *Revista CEJ*, v. 7, n. 20, p. 67-73, 20 mar. 2003.
- GILLESPIE, T. Custodians of the Internet: platforms, content moderation, and the hidden decisions that shape social media. New Haven: Yale University Press, 2018b.
- GILLESPIE, T. The politics of 'platforms'. *New Media & Society*, Thousand Oaks, v. 12, n. 3, p. 347-364, 2010.
- GILLESPIE, Tarleton. "Governance of and by platforms". *SAGE Handbook of Social Media*. 2017.
- GROHMANN, R; SALVAGNI, J..Trabalho Por Plataformas Digitais: Do Aprofundamento

Da Precarização À Busca Por Alternativas Democráticas. São Paulo. Serviço Social do Comércio — Administração Regional no Estado de São Paulo, ;2023. .183. p. ISBN: 978-85-9493-279. (Coleção Democracia Digital).

HANDS, J. Platform communism. Culture machine. 2013 Jul 28;14.

IBM. What are IaaS, PaaS and SaaS? IBM Think, 2021.

KELSEN, Hans. Teoria Pura do Direito. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LOPES, Alan Moreira; SANTOS, Keila dos; TEIXEIRA, Tarcisio. Direito digital: teoria e prática. Editora Tirant lo Blanch. Stj.jus.br, 2021. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/155698>. Acesso em: 05 out. 2024.

MALAQUIAS, Roberto Antônio Darós. Crime Cibernético e Prova — A investigação criminal em busca da verdade. Curitiba: Juruá Editora, 2012.

MORAES DE LIMA, Marcos Francisco Urupá; VALENTE, Jonas Chagas Lucio. Regulação de plataformas digitais: mapeando o debate internacional. Liinc em Revista, v. 16, n. 1, p. e5100, 2020. Disponível em: <https://revista.ibict.br/liinc/article/view/5100>. Acesso em 10 fev. 2024.

PINHEIRO, Patrícia Peck. Direito Digital. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

RECUERO, R. Mídia social, plataforma digital, site de rede social ou rede social? Não é tudo a mesma coisa?. Medium, [Brasil], 9 jul. 2019. Disponível em: [https://medium.com/@\[78\]pesquisando-plataformas-online-raquelrecuero/m%C3%ADia-social-plataforma-digital-site-de-rede-social-ou-rede-social-n%C3%A3o-%C3%A9-tudo-a-mesma-coisa-7b54591a9ec](https://medium.com/@[78]pesquisando-plataformas-online-raquelrecuero/m%C3%ADia-social-plataforma-digital-site-de-rede-social-ou-rede-social-n%C3%A3o-%C3%A9-tudo-a-mesma-coisa-7b54591a9ec). Acesso em 01 nov. 2024.

SILVA, Ângelo Roberto Ilha da et al. Crimes cibernéticos: racismo, cyberbullying, deep web, pedofilia e pornografia infantojuvenil, infiltração de agentes por meio virtual, obtenção das provas digitais, nova lei antiterrorismo, outros temas. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2ªed, 2018.

SILVA, Marco Antônio Marques da Silva. Acesso à Justiça Penal e Estado Democrático de Direito. São Paulo: Ed. J. de Oliveira, 2001.

Sistematização das contribuições à consulta sobre regulação de plataformas digitais [livro eletrônico] / [editor] Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR; [textos] Juliano Cappi, Juliana Oms. — São Paulo: Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR, 2023.

SRNICEK, Nick. Platform Capitalism. Polity Press, 2016.

VAN DIJCK, J., POELL, T., & DE WAAL, M. The Platform Society: Public Values in a Connective World. Oxford University Press, 2018.

ZHU, F., & IANSITI, M.. Managing conflicting revenue streams from advertisers and subscribers on online video platforms. Journal of Business Research, 158, 113-124, 2023.

Regulação de plataformas digitais no Brasil:

perspectivas multissetoriais sobre a proteção de dados pessoais

Bianca Oliveira de Melo Santos, Camila Gourgues Pereira, Luciano Heitor Gallegos Marin

Resumo

Esse artigo discute a regulação de plataformas digitais, com foco na privacidade, transparência e proteção de dados pessoais, a partir das contribuições da Consulta Pública sobre Regulação de Plataformas Digitais, realizada pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br). O objetivo é compreender as diferentes perspectivas dos quatro setores participantes — setor empresarial, terceiro setor, comunidade científica e tecnológica, e setor governamental —, considerando aspectos como etnia, gênero e o nível de engajamento em temas específicos. A pesquisa analisou as 1.336 contribuições enviadas na consulta, utilizando métodos automatizados de Processamento de Linguagem Natural e uma análise manu-

al. Os resultados mostram que o terceiro setor e a comunidade científica e tecnológica foram os mais engajados, superando a participação do setor governamental e empresarial. Embora a legislação atual aborde pontos como transparência e proteção de dados, o estudo destaca a necessidade de uma regulação mais específica para as plataformas digitais. Além disso, reforça que a governança precisa ser inclusiva e multissetorial, garantindo que diferentes setores da sociedade sejam representados. Com base nos resultados, foram elaboradas nove propostas para melhorar a regulação de plataformas digitais no Brasil, alinhadas às discussões abordadas na consulta pública do CGI.br.

Introdução

A sociedade contemporânea estrutura-se em novas formas de organização social, influenciada pela tecnologia da informação e pela reconfiguração da economia global (Eisenstadt, 2007). As plataformas digitais¹ ampliaram suas funcionalidades e áreas de aplicação, transformando aspectos essenciais da vida social, econômica e política, redefinindo as relações pessoais e criando espaços para expressão, construção de relacionamentos e formação de identidades (Maciel 2023; Paulichi; Cardin, 2024).

No entanto, com o crescimento do uso de plataformas digitais, surgem novos desafios à privacidade e proteção de dados pessoais (Maciel, 2023). Escândalos como o da Cambridge Analytica, e o uso indevido de dados biométricos de usuários sem permissão evidenciaram os riscos do uso inadequado de dados pessoais, acelerando a adoção de normas de proteção e destacando a urgência de proteger a privacidade de indivíduos em um ambiente digital dominado por corporações e governos (Filgueiras; Lui; Veloso, 2024).

Em resposta a esses desafios, diversos países têm adotado legislações mais rígidas para regular o tratamento de dados pessoais. Entre as legislações, destacam-se o Regulamento Geral de Proteção de Dados (GDPR, na sigla em inglês), da União Europeia, e a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), do Brasil. Apesar dos avanços, a coleta e processamento de dados, muitas vezes realizada sem transparência, ainda geram preocupações sobre o uso ético e seguro dessas informações, tornando essencial assegurar que os usuários

mantenham controle sobre suas informações e que seus direitos sejam devidamente respeitados (Lé; Araújo; Nunes, 2024).

No contexto de plataformas digitais, a ausência de regulação tem sido apontada como um risco, tanto para os usuários, quanto para o equilíbrio de mercado, criando a necessidade de um debate amplo e multissetorial. Assim, a regulação das plataformas digitais torna-se essencial para equilibrar a inovação tecnológica com os direitos fundamentais, promovendo um ambiente que valorize segurança, dignidade e respeito ao indivíduo, mais do que a simples conformidade legal (Maciel, 2023).

No Brasil, a Consulta Pública sobre Regulação de Plataformas Digitais, realizada pelo Comitê Gestor da Internet do Brasil (CGI.br), em 2023, abordou temas como as definições e classificações de plataformas digitais, riscos associados às suas atividades e medidas regulatórias que poderiam mitigá-los. Com a finalidade de captar uma visão multissetorial e inclusiva, a consulta envolveu participantes de perfis variados em etnia, setor, gênero e representatividade organizacional, incluindo os setores governamental, terceiro setor, empresarial e comunidade científica e tecnológica (CGI.br, 2024).

Assim, este artigo tem como objetivo analisar as diferentes perspectivas sobre privacidade e proteção de dados apresentadas pelos setores participantes da consulta. Focando também em questões de transparência, busca-se compreender como esses setores, com suas diversas características de etnia, gênero e área de atuação, posicionam-se em relação à re-

1. O termo "plataforma digital" é ambíguo e ainda não há uma definição consensual (Lima; Valente, 2020; Gorwa, 2019). No entanto, neste artigo, as plataformas digitais são entendidas como ambientes virtuais que conectam usuários, empresas e desenvolvedores, facilitando interação, comunicação, compartilhamento de informações e atividades online (Maciel, 2023).

gulação das plataformas digitais.

Inicialmente, serão apresentados os resultados da análise automatizada, que consistem em representações visuais e análise das tendências setoriais das contribuições recebidas na consulta de temas relacionados à proteção de dados, privacidade e transparência. Em seguida, será realizado um panorama da legislação brasileira sobre proteção de dados e plataformas digitais, com o objetivo de contextualizar as discussões, seguido de uma análise manual e detalhada das contribuições acerca desses tópicos, considerando as perspectivas de cada setor. A partir das perspectivas encontradas, são apresentadas propostas visando aprimorar a regulação de plataformas digitais no Brasil, alinhadas com a Consulta Pública realizada pelo CGI.br.

Metodologia

Este estudo, de caráter exploratório, tem como objetivo identificar e analisar as diferentes perspectivas dos setores participantes da Consulta Pública sobre Regulação de Plataformas Digitais, realizada pelo CGI.br, em relação a tópicos relacionados à transparência, privacidade e proteção de dados. Foram empregadas técnicas de Processamento de Linguagem Natural (PLN) e modelagem de tópicos para explorar as contribuições recebidas, combinando métodos de análise automatizada e manual.

Os dados da consulta, organizados em três capítulos – “Quem regular”, “O que regular” e “Como regular” –, incluem 41 perguntas e 1.336 contribuições enviadas pelos quatro setores que compõem o CGI.br (empresarial, terceiro setor, comunidade científica e tecnológica, governamental). O documento ori-

ginal, disponibilizado em formato JSON, foi convertido para uma planilha eletrônica para facilitar a manipulação e análise.

Com o uso da linguagem Python no VS Code, utilizando a extensão Jupyter Notebook, e das bibliotecas Pandas, Sklearn, Natural Language Toolkit e Matplotlib, foi aplicado um pré-processamento textual para preparar os dados para a análise. Primeiramente, realizou-se a normalização do texto, convertendo todas as letras para minúsculas, garantindo uniformidade. Em seguida, foram removidas as *stopwords* (palavras de pouca relevância informativa) por meio de listas personalizadas adaptadas ao contexto dos comentários. Além disso, também foram eliminados os ruídos, como caracteres especiais, URLs² e pontuações irrelevantes, mantendo apenas os termos mais significativos. Por fim, aplicou-se a lematização, reduzindo as palavras às suas formas base, evitando redundâncias e variações desnecessárias.

Após o pré-processamento, foi desenvolvido um código para classificar automaticamente os comentários em três categorias principais: “Privacidade e proteção de dados”, “Transparência e dados abertos” e “Outros”. Essa classificação baseou-se em palavras-chave específicas: “privacidade”, “proteção de dados”, “transparência” e “dados abertos”. Os comentários que não se enquadravam nas duas primeiras categorias foram agrupados em “Outros” e posteriormente excluídos da análise principal. Ao final dessa etapa, restaram 18 perguntas e 153 comentários categorizados para a análise subsequente.

Para extrair padrões relevantes, foram empregadas técnicas de processamento de

2. do inglês *Uniform Resource Locator*.

linguagem natural e aprendizado de máquina. A vetorização, baseada na técnica Term Frequency-Inverse Document Frequency, converteu os textos em valores numéricos, atribuindo pesos às palavras conforme sua relevância nos comentários. Em seguida, foi aplicado o modelo Latent Dirichlet Allocation para identificar a distribuição probabilística de palavras representativas de diferentes temas, revelando os tópicos dominantes discutidos pelos participantes da consulta.

Além disso, utilizou-se a técnica de agrupamento K-Means para organizar os comentários em clusters, com o número ideal de grupos definido pelo método do cotovelo, que é uma técnica utilizada para determinar o número ideal de clusters em um conjunto de dados. Para simplificar a visualização dos clusters, foi empregado o algoritmo de redução de dimensionalidade t-SNE. Após a análise automatizada, os clusters foram interpretados manualmente e associados a cinco grandes temas: “Governança e Proteção de Dados”, “Proteção de Crianças e Adolescentes no Ambiente Digital”, “Transparência e Moderação de Conteúdo Algorítmico”, “Mercado e Concorrência em Plataformas” e “Regulação e Leis de Dados Pessoais”.

Complementando a análise automatizada, foi realizada uma análise manual das 153 contribuições. Essa etapa envolveu a leitura integral dos comentários para identificar aspectos positivos e negativos, bem como pontos de consenso e divergências entre os participantes. As diferenças setoriais também foram exploradas, comparando as perspectivas apresentadas pelos diversos setores envolvidos (empresarial, terceiro setor, comunidade científica e tecnológica, governamental). Além disso, a análise foi comple-

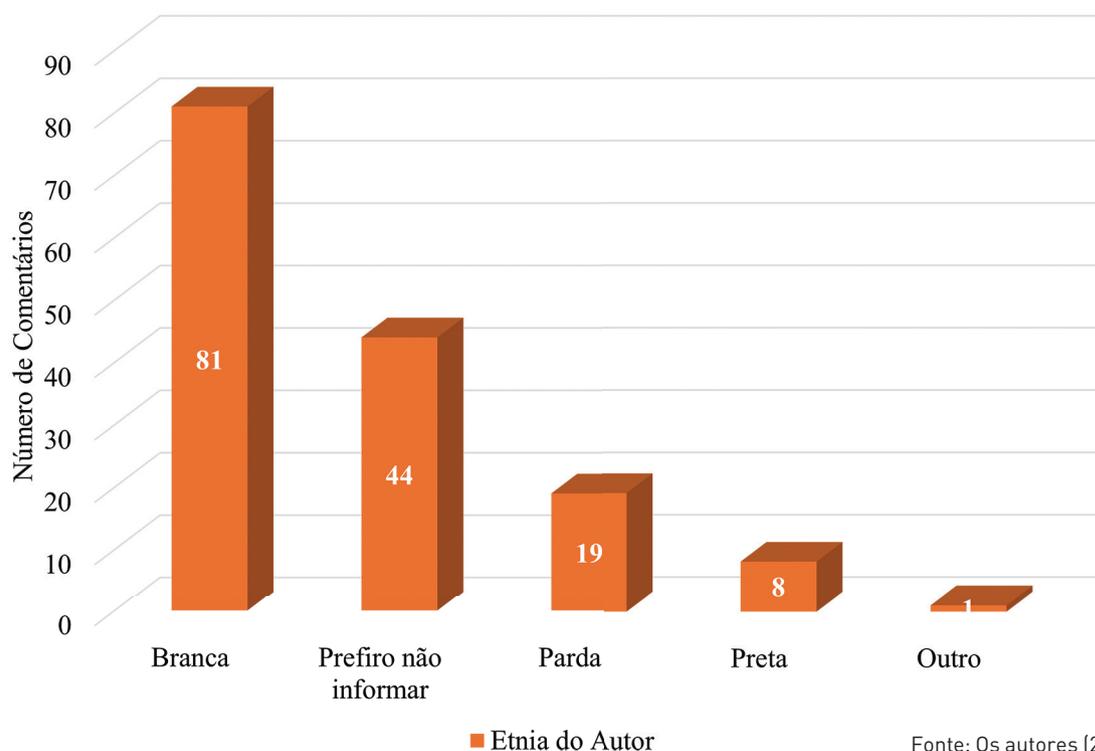
mentada com uma consulta às legislações e diretrizes vigentes referentes à proteção de dados e às plataformas digitais, proporcionando um contexto normativo para interpretar as contribuições. A partir dos resultados obtidos e das perspectivas setoriais apresentadas, foram propostas medidas regulatórias que possam atender às necessidades e prioridades identificadas nos comentários.

Representação visual e análise de tendências setoriais

Os gráficos abaixo exibem as distribuições obtidas durante a Consulta Pública, divididas por etnia, setor e gênero, com base em 153 contribuições. Inicialmente, foram utilizados os 1.336 comentários recebidos em um processo de análise automatizada, que identificou os padrões relacionados à privacidade, proteção e transparência de dados. Após a triagem, restaram 153 contribuições válidas, consideradas na análise apresentada.

O Gráfico 1 mostra que, na distribuição por etnia, dos 153 comentários, 81 são de participantes que se autodeclararam de etnia branca, enquanto apenas 8 se autodeclararam pretos. Uma parcela significativa, 44 pessoas, optaram por não divulgar a etnia. A predominância de pessoas brancas pode indicar uma desigualdade na representatividade étnica nas contribuições, o que contraria as diretrizes para a governança das plataformas digitais da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura³ (UNESCO), publicadas em 2023, para promover uma governança inclusiva. A pouca participação de pessoas de outras etnias pode indicar barreiras no acesso e na participação na consulta, reforçando a necessidade de medidas que promovam mais inclusão e diversidade.

2. do inglês *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*.



Já o Gráfico 2, por sua vez, apresenta a distribuição das contribuições por setores. Dos quatro setores — governamental, empresarial, terceiro setor e comunidade científica e tecnológica — observa-se uma predominância significativa dos dois últimos, e uma pouca representatividade dos setores governamental e empresarial. Na distribuição por setor, um dos princípios da UNESCO (2023) diz que o processo de desenvolvimento, de aplicação e de avaliação da regulação deve adotar uma abordagem multissetorial, o que é um dos objetivos da Consulta Pública realizada pelo CGI.br.

A predominância do terceiro setor e da comunidade científica e tecnológica sugere que esses grupos têm maior interesse e envolvimento com a regulação de plataformas digitais. Isso se evidencia pelos trabalhos, por exemplo, da organização Artigo 19, que atua na defesa da liberdade de expressão e se posicionou contra o Projeto de Lei (PL) das Fake News pelos riscos associados à liberdade de expressão e à privacidade (Artigo 19, 2020), e do Instituto de Tecnologia e Sociedade (ITS Rio), que

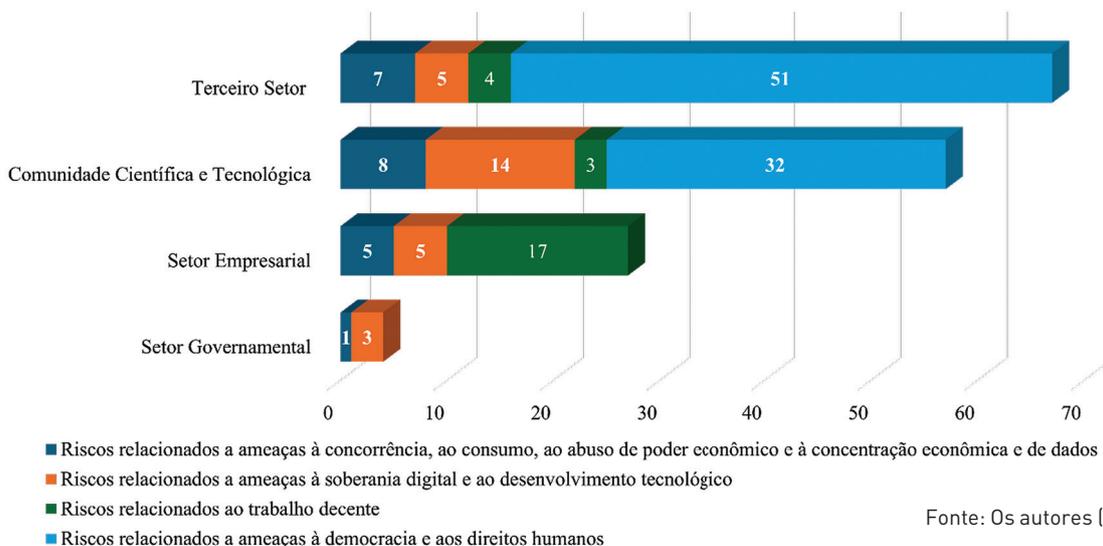
promove eventos, cursos e estudos sobre regulação de plataformas, privacidade e ética na Inteligência Artificial (ITS Rio, 2025). Além disso, a Coalizão Direitos na Rede, formada por pesquisadores e organizações da sociedade civil, tem contribuído em processos legislativos e consultas públicas sobre proteção de dados e regulação de plataformas (Direitos na Rede, 2025). A Coalizão influenciou fortemente o processo em curso nas discussões que antecederam a LGPD, inclusive na designação do deputado federal Orlando Silva como relator do PL nº 5.276/2016 (Bioni; Rielli, 2021).

A baixa participação dos setores governamental e empresarial indica um envolvimento menor desses grupos no debate público do tema. No entanto, embora a participação do setor empresarial tenha sido inferior, sua atuação em outros espaços evidencia um interesse estratégico nas políticas públicas de proteção de dados. Durante os debates que antecederam a aprovação da LGPD, representantes do setor participaram das consultas públicas

e das discussões multissetoriais. Destaca-se o manifesto da Associação Brasileira das Empresas de Software (ABES), que, reunindo diversas entidades empresariais, defendia a independência da Autoridade Nacional e que a proteção de dados fosse competên-

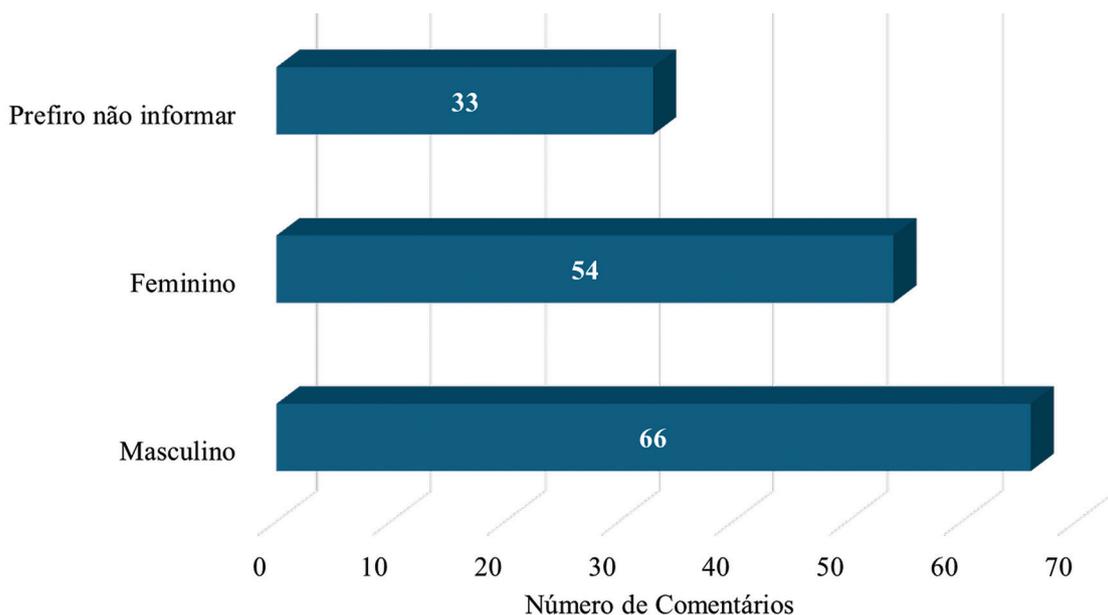
cia exclusiva da União. Além disso, parte do setor empresarial — e até de membros do Executivo — demonstrava preferência pelo PLS nº 330/2013, de redação mais branda em relação ao setor privado em comparação ao PL nº 5.276/2016 (Bioni; Rielli, 2021).

Gráfico 2 - Distribuição de setores



O Gráfico 3 apresenta a distribuição por gênero, mostrando uma divisão relativamente equilibrada: 66 das contribuições são de participantes do gênero masculino, enquanto 54 são do gênero feminino e 33 optaram por não informar.

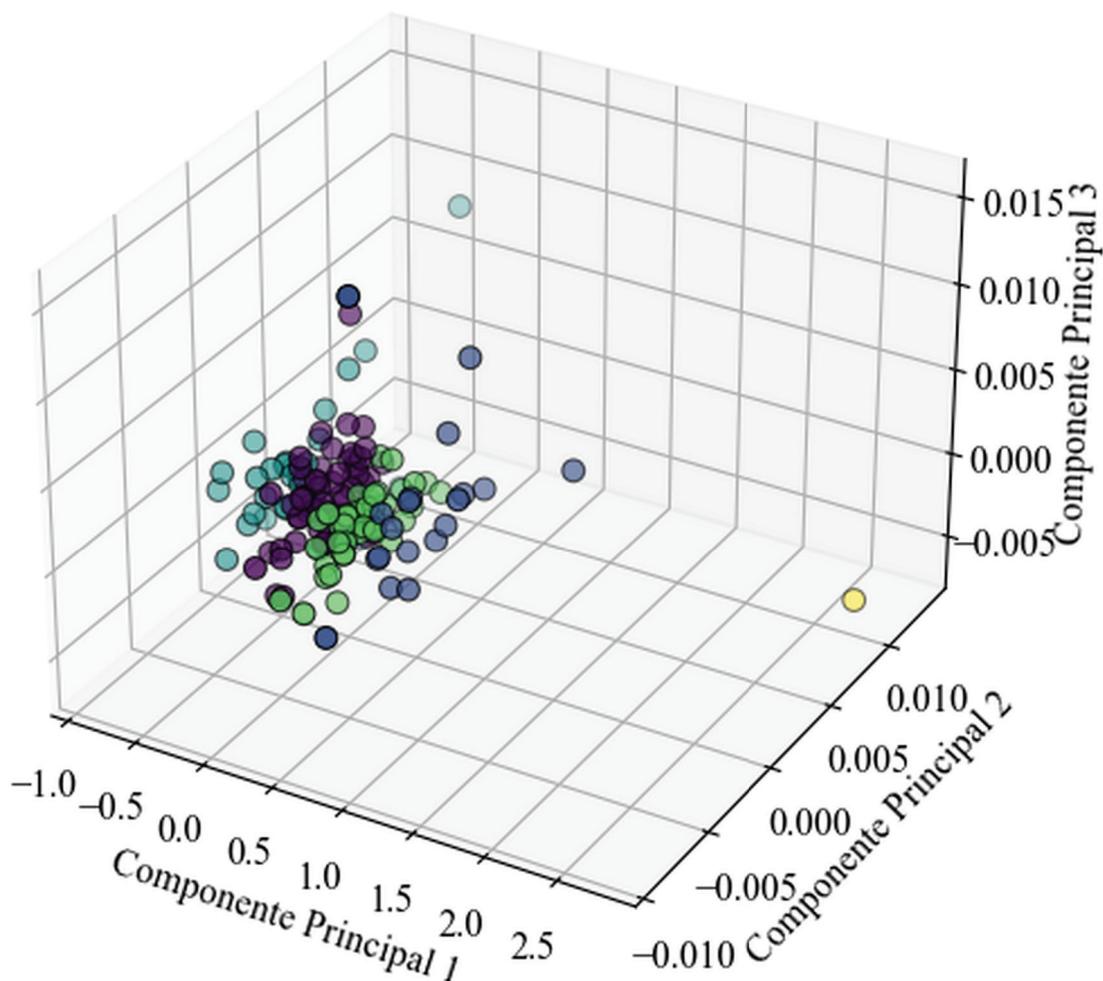
Gráfico 3 - Distribuição de comentários por gênero



Já o Gráfico 4 mostra a análise dos dados que revelou agrupamentos temáticos distintos, com algumas áreas de sobreposição que refletem características compartilhadas entre os grupos. Esse tipo de resultado é comum quan-

do o assunto é complexo, e evidenciou temas recorrentes nos comentários, como preocupações com privacidade, proteção de dados, transparência e os desafios associados à regulação de plataformas digitais.

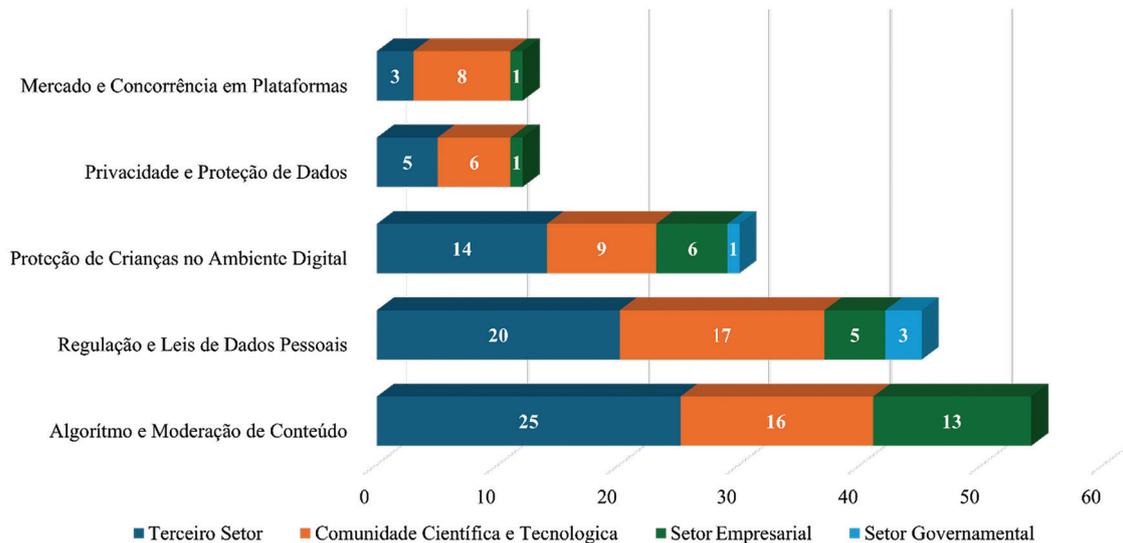
Gráfico 4 - Termos por agrupamento



Fonte: Os autores (2024)

A comparação entre os setores se torna mais clara no Gráfico 5, que analisa a frequência de cada categoria conforme o setor participante. Essa análise é fundamental para compreender as prioridades e interesses específicos de cada grupo, oferecendo subsídios para decisões estratégicas e for-

mulação de políticas alinhadas às demandas setoriais. A disparidade na distribuição de temas por setor, com destaque para o terceiro setor e a comunidade científica e tecnológica, reflete a maior participação desses grupos na consulta em comparação aos demais, como também foi evidenciado no Gráfico 2.

Gráfico 5 - Distribuição de temas por setor

Fonte: Os autores (2024)

Entre os temas identificados, “Regulação e Leis de Dados Pessoais” recebe destaque, especialmente no terceiro setor e na comunidade científica e tecnológica. Isso sugere uma forte preocupação desses grupos com aspectos regulatórios e de governança no contexto da proteção de dados pessoais. Outro tema relevante é o de “Algoritmos e Moderação de Conteúdos”, que foi abordado pelos quatro setores. Essa ampla cobertura reflete o interesse público em questões como a influência dos algoritmos na moderação de conteúdos, um tópico central para discussões de transparência, ética e governança nas plataformas digitais. A participação do terceiro setor e da comunidade científica e tecnológica neste tema destaca a preocupação pública e acadêmica em torno da influência dos algoritmos na sociedade, especialmente em relação à desinformação e ao viés algorítmico.

Há, por outro lado, a indicação de que os tópicos de “Privacidade e Proteção de

Dados” e “Mercado e Concorrência em Plataformas” receberam menor atenção, sem contribuições do setor governamental. A ausência de contribuições desse setor em ambos os tópicos pode indicar uma lacuna na percepção ou uma priorização em outras questões.

De forma geral, a análise realizada neste artigo revela que a participação setorial na consulta não foi homogênea, refletindo as diferentes prioridades e níveis de engajamento de cada grupo. Enquanto o terceiro setor e a comunidade científica e tecnológica lideram as discussões sobre regulação, governança e transparência, temas como a concorrência de mercado e privacidade e proteção de dados carecem de maior envolvimento, principalmente do setor governamental. Essa discrepância ressalta a necessidade de fortalecer o diálogo amplo e multissetorial para assegurar que todos os tópicos fundamentais para a regulação das plataformas digitais sejam amplamente debatidos e incorporados na formulação de políticas públicas.

Governança de plataformas digitais

A governança é definida por Peters (2013) como o processo de guiar a economia e a sociedade para alcançar metas coletivas, envolvendo a identificação de objetivos e meios para alcançá-las. Tal processo pode ser aplicado para o contexto das plataformas digitais, onde a governança dessas envolve a regulação e o gerenciamento das plataformas digitais, sendo um processo que interage com diversas esferas de poder. A governança de plataformas envolve as empresas que as operam, os usuários, os governos, os reguladores e outros grupos de interesse (Gorwa, 2019).

A UNESCO (2023) defende que a governança seja aberta, transparente e multissetorial, com participação ampla e inclusiva de todas as partes interessadas. Isso inclui representantes de grupos vulneráveis, jornalistas, artistas, defensores dos direitos humanos e do meio ambiente, garantindo que diferentes interesses e valores sejam representados nas fases de criação, aplicação, acompanhamento e revisão das regras e políticas.

Na Consulta Pública, os participantes também destacam a importância de uma governança e regulação participativa e multissetorial, envolvendo diversos atores. Alguns participantes enfatizaram o papel fundamental do CGI.br como um espaço de diálogo e colaboração, sendo essencial para a formulação de diretrizes e recomendações para a governança das plataformas digitais. Portanto, a implementação de uma governança que envolva diversos setores é fundamental para assegurar que as plataformas operem de maneira responsável e transparente, principalmente no que diz respeito ao controle e à proteção de dados pessoais (Doneda, 2011). Esse cenário demanda uma

regulação capaz de equilibrar os direitos dos usuários com as necessidades das plataformas digitais, e essa complexidade regulatória se reflete na legislação brasileira.

A legislação brasileira sobre regulação e proteção de dados

A Lei Federal nº 13.709/2018, a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), e a Lei Federal nº 12.965/2014, o Marco Civil da Internet (MCI), tratam de aspectos fundamentais para a proteção de dados e a regulação do ambiente digital. O MCI estabelece um marco regulatório inicial para o uso da Internet, abordando princípios gerais relacionados à privacidade e à proteção de dados. Já a LGPD apresenta uma abordagem mais específica sobre a proteção de dados pessoais, fornecendo diretrizes sobre a coleta e o tratamento de dados, garantindo aos titulares o direito de decidir sobre o uso de suas informações (Brasil, 2018).

O Projeto de Lei Federal nº 2.630/2020, conhecido como “Lei das Fake News”, está parado desde 2024, após a criação de um grupo de trabalho para analisar o texto, que ainda está em fase inicial. A proposta tem como objetivo regulamentar as plataformas digitais, visando combater a desinformação, proteger dados pessoais e aumentar a transparência nas ações das plataformas. Entre as principais medidas, estão a limitação do uso de dados, a transparência na moderação de conteúdo e a adaptação dos termos de uso às novas normas. O projeto também propõe educação digital contra a desinformação e o fortalecimento do CGI.br na supervisão das grandes empresas de tecnologia (D’Almonte; Santos, 2024).

Recentemente, foi apresentado à Câmara dos Deputados o PL nº 4.144/2024, que estabelece diretrizes para combater a desinformação e a informação enganosa nas pla-

taformas digitais e redes sociais. O objetivo é proteger a sociedade, garantir a transparência no ambiente virtual e assegurar a liberdade de expressão. Entre as principais medidas, destaca-se a promoção da transparência nos algoritmos de recomendação de conteúdo e nas práticas de moderação. Também aborda a proteção dos direitos fundamentais, incluindo a privacidade e a proteção de dados pessoais, responsabilizando civilmente as plataformas pelo descumprimento das políticas de combate à desinformação (Brasil, 2024).

Atualmente, portanto, não há regulação específica em território nacional voltada exclusivamente para plataformas digitais, o que pode deixar brechas sobre o uso de dados pessoais e a transparência das práticas dessas plataformas. Na consulta, quando questionados sobre temas de proteção e privacidade de dados, o panorama geral sugere que esses assuntos já são suficientemente contemplados pela LGPD, apontando que seria desnecessária a criação de novas normas. Entretanto, a maioria das respostas que indicaram esse entendimento vieram do setor empresarial, que defende a suficiência da legislação vigente.

Discussão comparativa e implicações para a regulação de plataformas digitais

O setor empresarial se mostrou, em sua maioria, contrário à criação de novas regulações para plataformas digitais, por receio de sobreposição jurídica e impactos negativos nos negócios. Os representantes argumentaram que a LGPD já fornece as diretrizes necessárias para a proteção de dados e para a transparência. Um participante afirmou que “não somente é desnecessária a criação de novas regras para situações já regulamentadas pela LGPD como

a criação de novas regras desconexas pode gerar sobreposição e conflito de obrigações sobre uma mesma atividade”. Outro reforçou: “a LGPD já se aplica a esses cenários. Regulação adicional sobre o tema apenas causaria insegurança jurídica”. Outro ainda compactua ao afirmar que “a atual legislação concorrencial já é capaz de abranger as preocupações descritas na consulta e possui os recursos adequados para remediá-las”. Contudo, uma contribuição ressaltou que a produção de medidas regulatórias deveria evitar ao máximo expressões vagas com ampla margem interpretativa, pois a definição de critérios mais objetivos tornaria a legislação mais eficaz.

As contribuições acima demonstram oposição à criação de novas regulações, argumento que é sustentado pelos contribuidores deste setor com base na suficiência da legislação atual. Essa posição pode ser interpretada, segundo os autores D’Almonte e Santos (2024), como uma estratégia empresarial. Os autores apontam que a falta de uma regulação clara e específica sobre a responsabilidade das plataformas cria uma “zona cinzenta”, onde as empresas operam segundo seus próprios interesses, permitindo que as plataformas se isentem de responsabilidades e podendo prejudicar a proteção de direitos fundamentais, como a liberdade de expressão e a privacidade. Nesse cenário, a defesa da LGPD como suficiente ignora as lacunas existentes especialmente em relação à transparência e à moderação de conteúdo.

A regulação das plataformas digitais pode desempenhar um papel essencial na criação de um ambiente competitivo mais justo, especialmente em mercados dinâmicos e propensos à concentração, favorecendo o equilíbrio de mercado. De acordo com o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE, 2021), as grandes plataformas se beneficiam

de uma “economia de escala dinâmica”, pois empresas com mais dados os utilizam como insumo para refinar seus produtos com custos mais baixos, atraindo assim mais usuários, e, conseqüentemente, criando mais poder de mercado e barreiras significativas à entrada de novos concorrentes.

Em vista disso, a resistência à criação de nova regulação pode estar ligada a interesses econômicos. No tema de moderação de conteúdo e transparência, o setor empresarial mostrou preocupação com a exposição de segredos comerciais ou informações estratégicas. Um participante alertou para 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”. Outro afirmou que “a obrigação de viabilizar o acesso a informações sobre algoritmos, métodos e parâmetros utilizados para a moderação de conteúdos [...] representaria violação à proteção dos segredos comercial e industrial”. Além disso, destacaram riscos à segurança dos usuários, já que “a divulgação de informações sobre os algoritmos, métodos e parâmetros [...] pode permitir que [...] usuários maliciosos possam burlar os mecanismos dos provedores de aplicação”.

O argumento do setor empresarial dialoga com a literatura, pois Archegas (2021) afirma que, na moderação de conteúdo, a transparência dessas práticas das plataformas é essencial, mas deve ser implementada com cautela. O autor afirma que é necessário equilibrar a transparência com a proteção de dados pessoais, evitando a exposição indevida de informações sensíveis. Archegas (2021) ainda destaca que a transparência, por si só, não resolve os desafios da governança das plataformas digitais. Assim, novos arranjos regulatórios devem respeitar as normas de proteção de dados pessoais.

Em contrapartida, o setor governamental, apesar de menos representado, não se opôs à nova regulação. Rejeitaram os argumentos empresariais ao afirmarem que “a obrigação de transparência deve ser garantida [...] não se aplicando a pretensão de resguardo do segredo comercial que deve ser punida como obstáculo à proteção dos direitos da sociedade”. Assim, a regulação das plataformas no Brasil é vista como inevitável, pois é necessário aumentar a transparência sobre seu funcionamento e exigir o cumprimento de suas próprias políticas (Pacheco, 2023).

Da mesma maneira, o terceiro setor e a comunidade científica e tecnológica manifestam apoio à criação de novas regulações específicas para as plataformas digitais. Eles argumentam que a legislação atual não abrange todos os desafios do ambiente virtual e não é suficiente para garantir a proteção dos dados dos usuários nas plataformas digitais. Para esses setores, questões como transparência e segurança dos dados não estão totalmente contempladas pela LGPD, o que torna necessário um complemento regulatório específico para as plataformas.

Diversas contribuições argumentam que “a transparência é um direito básico” e que “é imperativo estabelecer obrigações de transparência para plataformas digitais”. Nesse sentido, esses dois setores defendem que a regulação precisa impor restrições claras ao poder das plataformas, como ressaltado em uma das participações: “A legislação deveria criar procedimentos que limitem o poder das plataformas na criação e aplicação de suas regras”. Outro participante ressalta que “as regras legais devem limitar o poder das plataformas digitais e empoderar a sociedade”.

Outra preocupação recorrente do terceiro setor e da comunidade científica e tecnológica é a falta de explicação e de transparência sobre

os sistemas automatizados utilizados por essas plataformas. Embora um participante reconheça que alguns detalhes técnicos possam ser segredos de negócios, ele ainda aponta que “mesmo assim é necessário que haja alguma explicação sobre o seu funcionamento para o público e que exista alguma forma de verificação de que as informações oferecidas pelas plataformas são válidas e verídicas”.

Essas demandas estão alinhadas com diretrizes internacionais. Nesse cenário, a UNESCO (2023) afirma que a transparência é um princípio essencial para garantir a responsabilidade das plataformas, permitindo que os usuários compreendam como seus dados são coletados, utilizados e compartilhados. As plataformas digitais devem ser capazes de explicar claramente seus processos automatizados, como a coleta de dados, a publicidade direcionada e a moderação de conteúdos, assegurando que seus impactos sejam compreendidos e supervisionados de maneira eficaz.

Adicionalmente, a UNESCO (2023) também afirma que a transparência não se limita à disponibilização de textos legais ou dados brutos. Ela deve garantir que os usuários possam acessar informações claras que permitam que tomem decisões informadas sobre seu uso. As plataformas devem oferecer aos usuários o controle sobre os dados pessoais que compartilham e sobre os conteúdos que visualizam, incluindo a capacidade de gerenciar preferências de coleta de dados e ajustar as configurações de recomendação de conteúdo.

Em síntese, a análise revela a divergência entre os setores sobre a necessidade de regulação específica para plataformas digitais no que tange à proteção e à privacidade dos dados, assim como em questões de transparência, o que cria o desafio de equilibrar as visões

multissetoriais. Para os autores Nooren et al. (2018), antes de propor novas regulações, é essencial avaliar se os instrumentos já existentes são suficientes. Embora a criação de novas regras possa ser necessária, os autores defendem que a regulação específica pode ser limitada pela natureza dinâmica das plataformas, enquanto instrumentos genéricos, não específicos para setores, oferecem flexibilidade, mas necessitam de diretrizes claras para serem eficazes.

Propostas para a Regulação de Plataformas Digitais

Com base nas contribuições e análises expostas neste artigo, é apresentado a seguir o Quadro 1 com propostas para a regulação de plataformas digitais, considerando as perspectivas multissetoriais da Consulta Pública promovida pelo CGI.br. As propostas refletem principalmente as percepções do terceiro setor e da comunidade científica e tecnológica, pois foram os grupos que mais contribuíram. No entanto, também buscou-se considerar as opiniões do setor empresarial.

Das propostas apresentadas no Quadro 1, as de número 1, 5, 6, 7 e 9 estão em conformidade com as diretrizes para governança de plataformas digitais da UNESCO. A UNESCO (2023) destaca que as plataformas devem ser claras e abertas quanto ao seu modo de funcionamento, com políticas de fácil compreensão. Isso inclui explicar como elas escolhem e moderam os conteúdos, além de informar os usuários sobre os motivos pelos quais veem determinados anúncios.

Além disso, as plataformas também precisam ser claras sobre como coletam, usam, guardam e compartilham os dados pessoais dos usuários. Isso inclui informar como os dados são utilizados para tomar decisões automáticas que afetam o conteúdo mos-

Quadro 1 - Propostas para a regulação de plataformas digitais

	Proposta	Descrição
1	Informação clara e acessível	Os usuários devem ser informados sobre o destino de seus dados de forma transparente e em linguagem simples, em todas as etapas do tratamento, podendo recusar o tratamento sem perder acesso aos serviços.
2	Compartilhamento de dados entre empresas do mesmo grupo	O compartilhamento de dados entre empresas do mesmo grupo deve ocorrer apenas com a autorização clara do usuário, para fins específicos (como prevenção de fraudes). A empresa deve explicar quais dados serão compartilhados, com quem e para que fim, não sendo permitido o uso para outros fins sem permissão.
3	Criação de Mecanismos de Consentimento Granular	As plataformas precisam criar sistemas de consentimento que permitam aos usuários escolherem, de forma detalhada, quais dados compartilhar e como serão usados, incluindo aqueles para treinamento de modelos de Inteligência Artificial.
4	Proibição de perfilização de dados sensíveis e de menores	Deve ser proibido o uso de dados pessoais sensíveis, bem como de dados de crianças e adolescentes, para criar perfis de usuários.
5	Transparência algorítmica	As plataformas precisam explicar de forma clara como seus algoritmos funcionam, incluindo como moderam conteúdos, recomendam e ganham dinheiro com isso. A divulgação deve garantir que essa explicação não coloque em risco a segurança dos sistemas ou segredos comerciais, mas ainda assim, as informações devem ser verificáveis e acessíveis ao público.
6	Transparência sobre Monetização e Publicidade Direcionada	As plataformas precisam ser claras sobre como usam os dados dos usuários para personalizar anúncios e conteúdos pagos, explicando quais dados são coletados e como são usados. Isso ajuda os usuários a entender como suas interações online são aproveitadas e fortalece o controle sobre suas informações.
7	Privacidade e anonimização na mineração de dados	A mineração de dados deve garantir que as informações sejam anonimizadas, para que comportamentos, hábitos de consumo e localização não identifiquem pessoas sem o consentimento delas. As plataformas também precisam tomar medidas para evitar que padrões comprometam a privacidade, mesmo sem usar dados pessoais diretamente identificáveis.
8	Estabelecimento de Limites para a Personalização Excessiva	Restringir a personalização extrema que pode levar a bolhas de conteúdo e desinformação.
9	Educação e Conscientização do Usuário	Os usuários precisam ser capacitados sobre seus direitos digitais, incluindo privacidade e compartilhamento de informações, assim podem tomar decisões mais informadas sobre como interagem com plataformas digitais, ajudando a proteger seus dados pessoais de forma mais eficaz.

Fonte: Os autores (2024)

trado aos usuários. Também é necessário garantir que os dados sejam anonimizados, ou seja, que não seja possível identificar as pessoas a partir deles. Da mesma forma, devem ser protegidas as informações confidenciais das empresas, como segredos comerciais (UNESCO, 2023).

Por fim, as diretrizes também dizem que é importante ensinar as pessoas para ajudá-las a usar as plataformas de maneira mais segura e consciente, o que inclui desenvolver habilidades para analisar criticamente o conteúdo que veem online, tornando-as mais capazes de tomar decisões informadas sobre o que consomem e compartilham.

Considerações finais

A análise das contribuições à Consulta Pública sobre Regulação de Plataformas Digitais no Brasil revela um cenário de preocupação com a proteção de dados pessoais e a transparência no uso das plataformas digitais. A pouca participação de determinados setores da sociedade, como minorias étnicas, grupos marginalizados e a população em geral, é uma questão que precisa ser abordada para fortalecer o processo de governança e regulação, garantindo que este reflita as preocupações e necessidades de toda a sociedade.

O MCI e a LGPD são marcos importantes na privacidade e na proteção de dados. No entanto, as contribuições indicam que a implementação dessas leis ainda enfrenta desafios, principalmente diante das dinâmicas

particulares das plataformas digitais, que evoluem rapidamente. Dessa forma, a regulação das plataformas digitais deve levar em consideração a necessidade de adaptações contínuas, de modo a garantir que as leis e normas não se tornem obsoletas diante dessas mudanças. Entretanto, esta não é uma tarefa fácil, pois aplicar normas homogêneas a todas as plataformas – que compreendem uma gama diversificada de mercados e agentes – pode afetar a inovação e prejudicar as plataformas emergentes, reforçando o poder das já dominantes. Assim, sugere-se que essa regulação seja assimétrica, considerando as especificidades dos diversos segmentos do mercado digital para construir um modelo regulatório que possa equilibrar o mercado, protegendo a concorrência e o estímulo à inovação.

Por isso, é fundamental a criação de uma regulação para garantir maior eficácia na privacidade e na proteção de dados, além de garantir maior transparência na operação dessas plataformas. Uma regulação eficiente deve ser capaz de proteger os direitos dos usuários, como a privacidade, ao mesmo tempo em que se adapta às necessidades do mercado. A transparência nas práticas das plataformas digitais também é um aspecto fundamental, pois permite que os usuários compreendam como seus dados são coletados, armazenados e utilizados, aumentando a confiança dos usuários e a responsabilidade das empresas no uso dessas informações.

Bianca Oliveira de Melo Santos é mestranda no Programa de Pós-Graduação em Gestão da Informação da UFPR. cursando especialização em Data Science & Big Data (UFPR) e pós-graduada em Engenharia Ágil de Projetos (UFPR). Graduada em Tecnologia em Análise e Desenvolvimento de Sistemas (UFPR). Atua como líder de projetos de Inteligência Artificial na área de Tecnologia da Informação, com foco em modelos preditivos de alta performance.

Camila Gourgues Pereira é mestranda no Programa de Pós-Graduação em Gestão da Informação da UFPR. Especialista em Administração Pública Contemporânea e graduada em Administração pela UFRGS. Atua como servidora técnico-administrativa da UFPR, exercendo o cargo de administradora.

Luciano Heitor Gallegos Marin é professor da Universidade Federal do Paraná, lotado no Departamento de Ciência e Gestão da Informação. Atua nas áreas de Ética da Informação, Vieses em Dados e Ciências Sociais Computacionais, com foco na saúde e bem-estar dos usuários das redes sociais digitais.

Referências

ARCHEGAS, J. V. Proteção de dados e transparência em moderação de conteúdo na Europa, Reino Unido e Brasil. Rio de Janeiro: Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio, 2021. Disponível em: <https://itsrio.org/pt/publicacoes/protecao-de-dados-e-transparencia-em-moderacao-de-conteudo-na-europa-reino-unido-e-brasil>. Acesso em: 17 nov. 2024.

ARTIGO 19. “PL das Fake News”: nota técnica indica que atual proposta traria mais riscos do que benefícios para o combate às notícias falsas. 2020. Disponível em: <https://artigo19.org/2020/08/07/pl-das-fake-news-nota-tecnica-indica-que-atual-proposta-traria-mais-riscos-do-que-beneficios-para-o-combate-as-noticias-falsas>. Acesso em: 11 abr. 2025.

BIONI, B. R.; RIELLI, L. da S. A construção multissetorial da LGPD: história e aprendizados. In: BIONI, Bruno Ricardo (Org.). Proteção de dados [livro eletrônico]: contexto, narrativas e elementos fundantes. São Paulo: B. R. Bioni Sociedade Individual de Advocacia, 2021. p. 16–58.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L13709.htm. Acesso em: 14 nov. 2024.

BRASIL. Projeto de Lei nº 4.144, de 2024. Dispõe sobre a prevenção e o combate à desinformação e à informação enganosa nas plataformas de comunicação digital e redes sociais e dá outras providências. Câmara dos Deputados, 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2465562>. Acesso em: 14 nov. 2024.

CADE. Mercados de plataformas digitais. Departamento de Estudos Econômicos (DEE) – CADE. Brasília, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.52896/dee.cc1.021>. Acesso em: 12 abr. 2025.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. Diálogos CGI.br: sobre o projeto. 2024. Disponível em: <https://dialogos.cgi.br/sobre/>. Acesso em: 8 nov. 2024.

D'ALMONTE, E. F.; SANTOS, A. O. Regulamentação das plataformas digitais Entre a soberania digital e o transnacionalismo. *E-Compós*, v. 27, p. 1-22, 2024. DOI doi.org/10.30962/ec. 2876. Disponível em: <https://www.e-compos.org.br/e-compos/article/view/2876>. Acesso em: 14 nov. 2024.

DIREITOS NA REDE. Declaração por Direitos na Rede. 2025. Disponível em: <https://direitosnarede.org.br/quem-somos>. Acesso em: 11 abr. 2025.

DONEDA, D. A proteção dos dados pessoais como um direito fundamental. *Espaço Jurídico: Journal of Law*, v. 12, n. 2, p. 91-108, 2011. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4555153>. Acesso em: 17 nov. 2024.

EISENSTADT, S. N. The Reconstitution of Collective Identities and Inter-Civilizational Relations in the Age of Globalization. *The Canadian Journal of Sociology / Cahiers canadiens de sociologie*, v. 32, n. 1, p. 113-126, 2007. DOI doi.org/10.2307/20460618. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/20460618>. Acesso em: 15 nov. 2024.

FILGUEIRAS, F.; LUI, L.; VELOSO, M. T. T. A Gramática Institucional da Proteção de Dados e da Privacidade no Brasil. *Dados*, v. 68, n. 1, p. e20220169, 2024. DOI doi.org/10.1590/dados.2025.68.1.346. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/6mfKF9YqcnmJQJr7yz7XfDJ/?lang=pt>. Acesso em: 14 nov. 2024.

GORWA, R. What is platform governance? *Information, Communication & Society*, v. 22, n. 6, p. 854-871, 2019. DOI doi.org/10.1080/1369118X.2019.1573914. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1369118X.2019.1573914>. Acesso em: 17 nov. 2024.

ÍE, O. A.; ARAÚJO, A. dos S.; NUNES, M. S. C. Propaganda digital e algoritmos e suas implicações nas escolhas dos usuários no ambiente online. *Encontros Bibli*, v. 29, p. e96375, 2024. DOI doi.org/10.5007/1518-2924.2024.e96375. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/eb/a/X98XKDV8CqJqPzvt64yzY4t/?lang=pt>. Acesso em: 8 nov. 2024

ITS RIO. Mantenha a Internet Aberta. 2025. Disponível em: <https://itsrio.org/pt/institucional>. Acesso em: 11 abr. 2025

LIMA, M. F. U. M. de; VALENTE, J. C. L. Regulação de plataformas digitais: mapeando o debate internacional. *Liinc em Revista*, v. 16, n. 1, p. e5100, 2020. DOI doi.org/10.18617/liinc.v16i1.5100. Disponível em: <http://revista.ibict.br/liinc/article/view/5100>. Acesso em: 18 nov. 2024.

MACIEL, N. F. D. M. A globalização das plataformas digitais: uma análise sobre a necessidade de regulamentação dessa ferramenta. *Revista Foco*, v. 16, n. 10, p. e3092, 2023. DOI doi.org/10.54751/revista-foco.v16n10-155. Disponível em: <https://ojs.focopublicacoes.com.br/foco/article/view/3092>. Acesso em: 8 nov. 2024.

NOREEN, P. VAN GORP, N. VAN EIJK, N. FATHAIGH, R. O. Should We Regulate Digital Platforms? A New Framework for Evaluating Policy Options. *Policy & Internet*, v. 10, p. 265-301, 2018. DOI doi.org/10.1002/poi3.177. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/poi3.177>. Acesso em: 14 nov. 2024.

PACHECO, D. Navegar é preciso! Regular (as redes) também. *Jornal da USP*, São Paulo, 28 jul. 2023. Disponível em: <https://jornal.usp.br/atualidades/especial-desconstruindo-a-desinformacao-navegar-e-preciso-regular-as-redes-tambem/>. Acesso em: 14 nov. 2024.

PAULICHI, J. D. S.; CARDIN, V. S. G. Dinâmicas da sociedade informacional contemporânea: análise da captação de dados em plataformas digitais e suas implicações socioculturais. *Pensar — Revista de Ciências Jurídicas*, v. 29, n. 2, p. 1-14, 2024. DOI doi.org/10.5020/2317-2150.2024.14816. Disponível em: <https://ojs.unifor.br/rpen/article/view/14816>. Acesso em: 8 nov. 2024.

PETERS, B. G. O que é Governança? *Revista do TCU*, n. 127, p. 28-33, 2013. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/87>. Acesso em: 17 nov. 2024.

UNESCO. Diretrizes para a governança das plataformas digitais: Salvar a liberdade de expressão e o acesso à informação com uma abordagem multissetorial. Paris: UNESCO, 2023. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000387560>. Acesso em: 14 nov. 2024.

SOBERANIA DIGITAL

e regulação de plataformas no Brasil:

uma análise dos desafios e perspectivas

Arlei Olavo Evaristo, Simone Regassone Grande, Vinício Carrilho Martinez

Resumo

O avanço das plataformas digitais levanta questões críticas sobre a soberania digital, especialmente em países como o Brasil, que enfrentam desafios relacionados à dependência de tecnologias estrangeiras e à concentração de mercado. Este artigo busca responder à pergunta: Quais são os principais desafios e possíveis soluções para o fortalecimento da soberania digital no Brasil em um cenário dominado pelas Big Techs? A análise é realizada com base na Consulta Pública do CGI.br de 2023, destacando as perspectivas de regulação e os riscos associados. Adota-se uma abordagem qualitativa, com análise de documentos e dados da consulta pública. Os resultados apontam para a necessidade de fortalecimento da infraestrutura tecnológica nacional, regulação efetiva das plataformas digitais e promoção da autonomia digital, de forma a garantir a proteção de dados e os direitos dos usuários, sem comprometer a inovação e o caráter democrático do ambiente digital.

Introdução

O século XXI trouxe uma expansão tecnológica sem precedentes, nas mais variadas áreas do conhecimento, o que nas palavras de Schwab (2016) coloca o mundo diante da Quarta Revolução Industrial, caracterizada por: inteligência artificial, Internet das coisas, armazenamento de energia, biotecnologia, veículos autônomos e as mais variadas inovações. Surgem as redes sociais massificadas, trazendo a ideia de ampliar a difusão da informação, ocorrendo, portanto, uma interação de indivíduos ao redor do mundo, ou seja, uma interconexão em rede sem precedentes (Castells, 2003). Pensar que o primeiro smartphone Android a chegar ao Brasil foi no ano de 2009 e ver como tudo avançou rapidamente é algo surpreendente (Olhar Digital, 2019).

Literalmente, podemos afirmar que temos tudo na palma das nossas mãos, sem sair de casa e a qualquer tempo, e isso sem sombra de dúvidas é devido ao avanço da ciência, da tecnologia e da Internet. E não

podemos negar que os avanços digitais são fundamentais para o progresso econômico, político e social, que tornaram possíveis diversas formas de comunicação, interação e negociação (Cassino; Souza; Amadeu, 2021). Mas, com as novidades de um mundo interconectado, surgem também novas demandas, novos interesses, novos atores e grandes desafios em todas as esferas da sociedade mundial, afinal, a nova era é do digital. Assim, são necessárias reflexões e análises para entender esses impactos nos diferentes contextos e realidades.

Neste sentido, cabe ao Estado, dentro do seu território nacional, legitimar, proteger e regulamentar essas novas questões que emergem nessa nova sociedade, a sociedade digital. Nas palavras de Coche e Kolk (2024, p. 1, tradução nossa) “uma enxurrada de regulamentos têm surgido em todo o mundo para governar o uso, a transferência e armazenamento de dados, afetando empresas digitais e tradicionais, de todos os tamanhos”.

Portanto, faz-se necessário que o país adote mecanismos para a proteção da sua soberania digital. No Brasil, temos alguns avanços, como por exemplo a aprovação da Lei 12.965/2014 que estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Temos ainda a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). No legislativo brasileiro temos projetos que visam estabelecer normativas nesse campo, sendo entre eles: o Projeto de Lei 2628/22, do senador Alessandro Vieira (MDB-SE), que busca proteger crianças e adolescentes em ambientes digitais, como a criação de mecanismos para verificar a idade dos usuários; o Projeto de Lei 2630/20, que trata da Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet e estabelece regras de moderação de conteúdo e res-

ponsabilidade de intermediários (Agência Câmara de Notícias, 2024).

No Brasil vêm sendo construídos debates sobre a regulação de plataformas digitais, demonstrando assim o esforço e empenho para que tenhamos a nossa política regulatória. Nesse sentido, o Grupo de Trabalho Regulação de Plataformas (GT Regulação de Plataformas) do Comitê Gestor da Internet no Brasil — CGI.br, vem há mais de dois anos promovendo debates e discussões sobre a temática da regulação das plataformas digitais, e essas iniciativas culminaram na “Consulta sobre Regulação de Plataformas Digitais”, buscando coletar diferentes perspectivas da sociedade, nos seus mais diversos setores (CGI.br, 2023).

A partir disso, este artigo busca responder à seguinte pergunta de pesquisa: Quais são os principais desafios e possíveis soluções para o fortalecimento da soberania digital no Brasil em um cenário dominado pelas *Big Techs*?

Metodologia

Este estudo adota uma abordagem qualitativa, com análise documental e revisão bibliográfica. As principais fontes analisadas incluem o Relatório de Sistematização dos Resultados da Consulta Pública do CGI.br (2023), focado no eixo ‘O que regular’, e os dados da pesquisa TIC Domicílios 2023, realizada pelo Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br). Esses documentos foram escolhidos por sua relevância para entender os desafios e soluções relacionados à soberania digital no Brasil. A análise documental concentrou-se em identificar os principais riscos, desafios e medidas de mitigação propostos na consulta pública, bem como nas disparidades de acesso digital reveladas pela pesquisa TIC Domicílios.

A revisão bibliográfica complementou essa análise, explorando conceitos de soberania digital, dependência tecnológica e regulação de plataformas digitais.

A escolha pela abordagem qualitativa permitiu uma investigação aprofundada e interpretativa sobre o tema, conectando os dados documentais às discussões teóricas para responder à pergunta central: 'Quais são os principais desafios e possíveis soluções para o fortalecimento da soberania digital no Brasil em um cenário dominado pelas *Big Techs*?'

Desenvolvimento da pesquisa

Primeiramente, contextualizamos a dependência tecnológica e a questão da soberania digital no Brasil, elementos centrais para compreender os desafios da regulação de plataformas digitais em um cenário dominado pelas *Big Techs*. Em seguida, abordamos definições de plataforma digital, destacando a ausência de consenso, mas oferecendo uma base para a discussão. Na seção 2, exploramos os riscos e desafios apontados na Consulta Pública do CGI.br de 2023, bem como as medidas de mitigação propostas, com foco em como elas podem fortalecer a soberania digital. Também analisamos a relação entre regulamentação e liberdade de expressão, avaliando os possíveis impactos dessa dinâmica no contexto brasileiro. Nos Resultados, apresentamos as principais contribuições coletadas no eixo 2 da Consulta Pública do CGI.br e realizamos uma reflexão crítica sobre os dados da pesquisa TIC Domicílios 2023, que revelam desigualdades no acesso e na inclusão digital. Por fim, discutimos como essas análises ajudam a responder à pergunta central do estudo e apresentamos nossas considerações sobre os desafios e caminhos para a regulação das plataformas digitais no Brasil.

I. Dependência tecnológica e a soberania digital

A dependência tecnológica do Brasil em relação aos países do Norte Global é uma característica histórica que se intensifica no contexto atual, especialmente com o domínio das *Big Techs*. Segundo Furtado (1974), o subdesenvolvimento se baseia em estruturas econômicas que reforçam desigualdades, priorizando o consumo de uma elite e desvinculando o excedente gerado da formação de capital produtivo, ou seja, a elite nacional continua a consumir tecnologias estrangeiras, enquanto o Brasil carece de infraestrutura digital própria e de políticas consistentes de incentivo à inovação. O excedente gerado — agora sob a forma de dados, algoritmos, plataformas e serviços digitais — é apropriado por empresas estrangeiras, perpetuando a lógica da dependência em um novo formato. No contexto brasileiro, essa dinâmica mantém o país em uma posição periférica, consumidor de tecnologias externas.

As políticas neoliberais, como a desregulamentação e a abertura irrestrita dos mercados, somadas aos efeitos da globalização, contribuem para perpetuar essa dependência estrutural e dificultam avanços concretos em soberania digital (Ribeiro, 2024).

Nesse cenário, evidencia-se a dialética entre dependência e soberania, uma relação que pode ser reinterpretada à luz das contribuições de Celso Furtado sobre o subdesenvolvimento e a estrutura periférica da economia brasileira. Seus estudos permanecem atuais e oferecem uma base teórica relevante para compreender os desafios contemporâneos da soberania digital. Assim como no subdesenvolvimento descrito por Furtado, a dependência tecnológica atual compromete a autonomia do país.

Embora o país tenha dado passos importantes, como a criação de empresas nacionais de tecnologia, a abertura de mercados enfraqueceu a indústria local diante da concorrência estrangeira (Romer, 2023). Isso consolidou o Brasil como consumidor de ciência e tecnologia, agravando o processo de desindustrialização e fortalecendo o agronegócio como principal componente do PIB, em detrimento da diversificação produtiva (IBGE, 2024).

Morozov (2018) aponta que o domínio das tecnologias mais avançadas está diretamente ligado ao controle global, cenário liderado pelas *Big Techs* no século XXI. Essas empresas utilizam dados extraídos por algoritmos para análise preditiva, influenciando comportamentos, decisões políticas e dinâmicas econômicas, em um contexto marcado pela financeirização e pelo neoliberalismo (Zuboff, 2021). Nesse modelo, conhecido como capitalismo de vigilância, os dados — chamados de “petróleo do século XXI” — tornam-se ativos estratégicos, movimentando lucros por meio da segmentação de anúncios e da exploração de padrões de consumo (Herlo *et al.*, 2021).

Para Morozov (2018), é necessário desconstruir a ideia de que essas corporações são inevitáveis promotoras do progresso. Para garantir soberania digital, é imprescindível que o Brasil estabeleça leis e políticas que assegurem o controle sobre o ambiente digital. A soberania digital refere-se à autoridade para controlar dados, infraestrutura e fluxos de informação, garantindo autonomia em um contexto globalizado (Pohle *et al.*, 2021).

Historicamente, o conceito de soberania evoluiu do poder centralizado, proposto por Jean Bodin no século XVI, para a soberania popular, ligada à democracia, conforme Rousseau. No contexto digital, ela combina

autonomia estatal e autodeterminação individual, protegendo direitos dos cidadãos como usuários de tecnologias (Joost, 2021). No Sul Global, a soberania digital ganha relevância em debates sobre “colonialismo digital”, que denuncia a concentração de poder nas mãos de grandes corporações do Norte Global (Internet Society, 2022). De acordo com Faustino e Lippold (2022), o

Para garantir soberania digital, é imprescindível que o Brasil estabeleça leis e políticas que assegurem o controle sobre o ambiente digital.

conceito de colonialismo digital está diretamente relacionado à noção de dependência. As grandes empresas de tecnologia exercem uma influência que ultrapassa o aspecto econômico, atingindo também dimensões culturais, sociais e políticas — especialmente nos países periféricos. Nessas regiões, as estruturas digitais dessas corporações moldam as formas de uso e acesso à tecnologia, criando uma relação de dependência dos serviços por elas oferecidos. Um exemplo emblemático dessa lógica é o fato de que os dados produzidos por universidades brasileiras, inclusive aqueles provenientes de pesquisas científicas, estão majoritariamente armazenados em *data centers* dessas empresas. Isso permite que informações estratégicas do país sejam acessadas sem a necessidade de qualquer mecanismo formal de espionagem.

O conceito de soberania digital no Brasil é compreendido de forma ampla e ainda carece de definição única no debate nacional. Pelo menos três abordagens se destacaram na Consulta Pública: soberania como poder estatal sobre camadas do ambiente digital (infraestrutura, segurança e dados); como desenvolvimento de tecnologias nacionais, visando reduzir a dependência de empresas estrangeiras e fortalecer a autonomia tecnológica do país e, por fim, próxima da ideia de autonomia digital, entendida como a capacidade de indivíduos e grupos decidirem sobre suas próprias informações (CGI.br, 2023a; Camelo *et al.*, 2024).

Mais do que acesso à Internet, a soberania digital envolve transformações políticas, econômicas e sociais, exigindo, no caso brasileiro, estratégias de proteção de dados, fortalecimento da infraestrutura nacional e redução da dependência tecnológica (Internet Society, 2022; Camelo *et al.*, 2024). Embora relacionadas, soberania e autonomia digital são dimensões distintas. A primeira diz respeito ao papel do Estado na regulação; a segunda, à autodeterminação informacional dos cidadãos, como destacou a Consulta Pública do CGI.br (2023b).

Em um regime democrático, essas dimensões devem ser compreendidas de forma complementar. Para além do controle estatal, a soberania digital exige políticas que garantam a alfabetização digital, a proteção de direitos e o fortalecimento da autonomia coletiva. Esta articulação é essencial para enfrentar riscos como o colonialismo de dados e promover um desenvolvimento tecnológico alinhado aos interesses da sociedade brasileira (Camelo *et al.*, 2024). Por fim, como alerta o relatório Soberania digital: para quê e para quem?, soberania e autonomia digital nem sempre convergem, o

que exige equilíbrio entre autoridade estatal e direitos individuais no ambiente digital (Camelo *et al.*, 2024).

1.1 O que se entende por plataforma digital?

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” (Poell; Nieborg; Djick, 2019, p. 3, tradução nossa). Sua conceituação inclui: i) infraestrutura base; ii) atores envolvidos; iii) características operacionais, como tratamento de dados pessoais e uso de ferramentas de Inteligência Artificial (Poell; Nieborg; Djick, 2019).

Na consulta pública do CGI.br, as plataformas foram amplamente definidas como conectores de grupos que geram benefícios baseados no efeito de rede. No entanto, assim como no conceito de soberania digital, não há consenso sobre sua definição. Instituições como o Centro de Ensino e Pesquisa em Inovação da FGV-SP (CEPI), a ALAI, a Câmara Brasileira da Economia Digital (Câmara-e.net) e o Instituto de Pesquisa em Direito e Tecnologia do Recife (IP.rec) apontaram a dificuldade de delimitar o termo “Plataforma Digital”, dada sua abrangência. Isso representa um desafio para construir abordagens e um marco regulatório eficaz (CGI.br, 2023).

Essas plataformas são amplamente utilizadas, sendo as mais conhecidas *Google*, *Meta*, *Microsoft*, *Apple* e *Amazon*. O Google detém 90% do mercado global de Internet, enquanto o *Facebook* é a principal plataforma de mídia social em grande parte do mundo (CGI.br, 2023).

2. Desafios, riscos e propostas para a regulação digital no Brasil na perspectiva da Consulta Pública do CGI.br em 2023

Um dos fatores preocupantes, que coloca em risco a soberania digital do país, no quesito desafios, é a questão da dependência de tecnologias e uso das plataformas estrangeiras limitando assim a capacidade de controlar infraestruturas críticas e expondo dados sensíveis a riscos de espionagem e manipulação de dados. Portanto, reforçando ainda mais a questão da dependência no nosso país. A dependência tecnológica, é então marcada pelo domínio das infraestruturas críticas, das plataformas digitais e dos fluxos de dados por grandes corporações estrangeiras, representando uma nova manifestação da dependência analisada por Furtado. A dependência nacional de empresas estrangeiras pode levar à perda de controle sobre infraestruturas e dados digitais e à "colonização digital", conforme apontado na Consulta Pública do CGI.br (2023b). Um outro ponto comum é a concentração de poder e dados nas mãos de poucas empresas estrangeiras que representa uma ameaça à soberania digital, pois limita a capacidade de ação do Estado e fragiliza a democracia.

Outro problema que aparece frequentemente é do colonialismo digital que surge para explicar um novo processo de exploração de recursos e do trabalho em países em desenvolvimento, com impactos na definição de mercados, nos aspectos culturais e nas decisões políticas. A soberania digital é vista como um elemento fundamental no combate a esse fenômeno (CGI.br, 2023). Por isso a regulamentação é algo urgente. Por exemplo, de acordo com uma pesquisa do

Observatório Educação Viggiada, com dados do Diário Oficial da União, as Universidades Federais e Institutos Federais de Educação do Brasil já gastaram R\$16.885.971,19 desde 2021 para comprar licenças do *Google Workspace for Education*. Esse repasse de recursos das Instituições Federais de Ensino Superior para grandes empresas de tecnologia representa um desafio para a soberania tecnológica do país, já que impede que esse dinheiro seja usado para desenvolver uma infraestrutura própria e controlada pelas instituições (Observatório Educação Viggiada, 2024). Precisamos, portanto, de soluções eficazes para mitigar os riscos e promover um ambiente digital mais justo, inclusivo, democrático e que forneça a segurança dos dados da sociedade brasileira.

Para mitigar esses riscos, várias medidas foram propostas conforme Consulta Pública realizada pelo CGI.br:

1. Investimento estatal em infraestrutura para universidades e institutos de pesquisa: O fortalecimento de data centers, redes de fibra óptica e outras infraestruturas críticas é essencial para reduzir a dependência de tecnologias estrangeiras e proteger dados nacionais.

2. Promoção de *software* livre e código aberto: Incentivar o desenvolvimento de tecnologias nacionais pode aumentar a autonomia tecnológica e reforçar a segurança digital do país.

3. Regulamentação do fluxo de dados: Estabelecer mecanismos claros de proteção e controle é fundamental para garantir a privacidade e segurança dos dados dos cidadãos brasileiros.

4. Inclusão e educação digital: Ampliar o acesso à Internet e promover a alfabetização digital são passos essenciais para capacitar a população e fortalecer uma sociedade digitalmente soberana.

5. Apoio ao jornalismo e combate à desinformação: A criação de mecanismos de financiamento para o jornalismo de qualidade e a promoção da diversidade de vozes ajudam a fortalecer a democracia no ambiente digital.

O relatório do CGI.br também enfatizou a necessidade de uma abordagem multissetorial e transparente no desenvolvimento de regulamentações para plataformas digitais. A inclusão de diversos atores e a proteção dos direitos individuais são fundamentais para a construção de um ambiente digital mais justo e democrático (CGI.br, 2023a).

Nota-se que há uma tensão entre o incentivo à inovação e o desenvolvimento econômico, defendido por parte do setor privado, e a necessidade de garantir a autonomia tecnológica, a proteção de dados e a autodeterminação, enfatizada pelo setor público, academia e sociedade civil.

De acordo com Pohle e Thiel (2021) os caminhos propostos para alcançar a soberania digital incluem oferecer incentivos econômicos para desenvolver tecnologias fáceis de usar e acessíveis, além de criar ferramentas que garantam a proteção de dados, criptografia eficaz e modelos de negócio mais transparentes. Muitas iniciativas voltadas à autonomia dos usuários procuram aumentar a alfabetização digital e midiática, ajudando-os a se sentirem mais preparados e confiantes para lidar com o mundo digital. Na Alemanha, por exemplo, o Ministério Federal da Educação e Pesquisa criou recentemente um fundo de inovação para promover a “Soberania Digital.” Esse fundo parte da ideia de que ser alfabetizado digitalmente não é só saber usar ferramentas digitais, mas também desenvolver um olhar crítico e consciente sobre a tecnologia e o próprio uso de dados (BMBF, 2019).

Em síntese, a soberania digital no Brasil demanda um esforço conjunto entre governo, empresas e sociedade civil para enfrentar os desafios impostos por um cenário global de crescente complexidade tecnológica. Somente com uma abordagem estratégica será possível garantir a autonomia do país no domínio digital e proteger os interesses nacionais.

2.1. Regulamentação versus liberdade de expressão

A soberania no nível do indivíduo, enquanto parte de uma sociedade democrática, envolve o direito do cidadão de escolher o que vai acessar, o que vai ler, o que vai comprar, com quem vai se comunicar, o que vai aceitar e o que vai compartilhar. No entanto, a ausência de regulação pode expor os cidadãos a práticas abusivas, manipulação de dados e desinformação. Surge, então, um dilema central: regulamentar as plataformas digitais seria uma forma de promover censura e ferir a liberdade de expressão?

Esse questionamento frequentemente emerge tanto no senso comum quanto nos discursos dominantes, em especial por atores que se beneficiam da falta de regulação. No entanto, a garantia de liberdade de expressão, consagrada constitucionalmente no Brasil, não é absoluta. Há limites éticos e jurídicos que asseguram que a liberdade de um indivíduo não prejudique os direitos de outros. Nesse mesmo sentido, Joost (2021) destaca a importância da capacidade do cidadão de exercer a soberania individual de forma consciente, respeitando os princípios que sustentam a convivência coletiva.

A regulamentação, portanto, não deve ser vista como um cerceamento, mas como um mecanismo de proteção coletiva. Valente (2013, p. 36) argumenta que a regulação não visa reduzir a liberdade de expressão, mas

ampliá-la, permitindo que mais grupos tenham voz. Ele relembra que, desde o século XIX, setores como telégrafos, rádio e televisão já são regulamentados, o que reforça que o ambiente digital não pode ser um espaço à margem do controle estatal.

Um aspecto que precisa ser levado em consideração para a regulação é a questão do controle que uma plataforma tem sobre o acesso a informações e serviços, já que plataformas que controlam muito o que as pessoas veem ou acessam podem acabar limitando a liberdade de escolha, dificultando o acesso igualitário aos conteúdos, entre outros.

Zuboff (2021) ressalta que, em um mundo dominado pela tecnologia, a sociedade precisa decidir como assegurar um futuro humano e democrático. No contexto dos países periféricos, Evangelista (2017) chama a atenção para o papel do Estado em mitigar as desigualdades geradas pelo capitalismo de vigilância, considerando que as tecnologias afetam desproporcionalmente diferentes classes, etnias e gêneros.

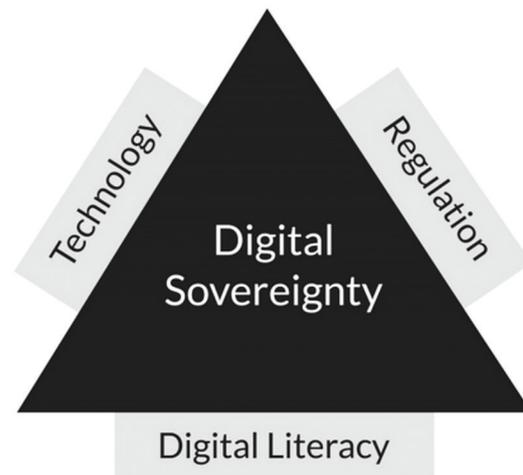
Assim, podemos compreender a importância do papel do Estado nesse processo, atuando como garantidor ao assegurar condições para uma regulamentação justa, voltada para o bem comum da sociedade. O desafio é construir uma regulação justa, com ampla participação social, que respeite os direitos constitucionais e promova um ambiente digital equilibrado. O tripé proposto por Joost (2021, p. 99) – alfabetização digital, tecnologias e regulação – reflete a necessidade de uma abordagem integrada para fortalecer a soberania digital individual e coletiva, evidencia como esses elementos se interconectam e impactam:

- **Alfabetização Digital:** Refere-se às habilidades necessárias do cidadão para interagir com as mídias digitais, lidar com

informações online e gerenciar os próprios dados. E além disso, essa alfabetização deve ser capaz de capacitar os cidadãos a compreenderem o valor de seus dados e as consequências de compartilharem sem a devida segurança.

- **Tecnologia:** Abrange ferramentas que podem habilitar ou desabilitar comportamentos soberanos online, como medidas de segurança, gerenciamento transparente de dados e design centrado no usuário;
- **Regulação:** Estabelecer estruturas regulatórias, envolvendo as empresas que oferecem serviços online, às entidades governamentais.

A **figura 1**, ilustra o tripé para a construção de uma soberania digital:



Fonte: Gesche Joost. In: Herlo et. al, 2021, p. 98.

Sendo assim, a regulação é apenas uma parte do tripé proposto pela autora para atingir a soberania digital. Só a regulação, segundo a autora, não há equilíbrio, a conscientização da sociedade é fundamental para que os indivíduos utilizem as tecnologias de forma crítica e consciente. A figura 1 oferece uma representação visual clara e concisa dos elementos chave para a soberania digital, destacando a necessida-

de abordar a soberania digital de forma holística, considerando as dimensões individual, tecnológica e regulatória.

Para a autora, é essencial promover na sociedade o debate sobre o uso da rede, das plataformas digitais e da Internet das Coisas, fomentando um diálogo crítico e consciente sobre suas implicações. Para isso, iniciativas do poder público juntamente com as instituições de ensino em todas as esferas, tem que proporcionar debates para se repensar o conceito de soberania na era digital, considerando o papel das plataformas digitais e os desafios que elas representam para a democracia e a autonomia individual, onde a tecnologia seja utilizada para o bem da sociedade e para o empoderamento dos cidadãos (Joost, 2021). A Consulta Pública promovida pelo CGI.br, reforça essa visão trazida pela autora inclusive pelos esforços promovidos pelo debate público transparente e inclusivo, envolvendo instituições de ensino, sociedade civil e poder público.

Shoshana Zuboff (2021) adverte que a ausência de alfabetização digital expõe os cidadãos à manipulação e à perda de privacidade, ameaçando a democracia. Assim, a regulação deve ir além de regras técnicas, promovendo educação digital e estratégias para um uso ético e responsável das tecnologias.

Assim, é preciso definir uma regulação que atenda a nossa realidade, que defenda a privacidade e promova o uso da tecnologia a serviço do bem comum e não da exploração pelo capital, que só tem interesses econômicos e financeiros.

3. Resultados

Os resultados deste estudo destacam os desafios e possíveis soluções identificados na Consulta Pública do CGI.br de 2023, com foco na soberania digital e na regulação de plataformas digitais. O relatório de Sistematização das Contribuições enfatiza a necessidade de um modelo de regulação assimétrica, que leve em conta o porte, faturamento e impacto social das plataformas, especialmente as que atuam como *gatekeepers*¹. Essas plataformas concentram poder econômico e dados, ameaçando a autonomia digital do Brasil.

Além disso, os participantes da consulta sublinharam os riscos associados à transferência internacional de dados e ao controle estrangeiro de infraestruturas tecnológicas. Isso aumenta a vulnerabilidade do país à espionagem e reduz sua capacidade de proteger os dados dos cidadãos. Entre as soluções propostas estão: o fortalecimento de infraestruturas locais, como data centers; a promoção de tecnologias nacionais e software livre; e regulamentações claras sobre o fluxo de dados. Os respondentes enfatizaram a importância de estimular plataformas públicas para democratizar o acesso digital, criar métricas para avaliar o impacto local das plataformas e desenvolver infraestruturas próprias que reforcem a autonomia tecnológica.

Para garantir a soberania digital, o Estado deve ter controle e acesso pleno às informações sensíveis dos cidadãos brasileiros, especialmente aquelas geradas por plataformas digitais. O ideal é que esses dados estejam armazenados em servidores loca-

1. O conceito de *gatekeeper*, originário da regulação europeia, engloba grandes empresas que prestam serviços essenciais de plataformas e dispõem de considerável poder econômico, exercendo grande influência sobre a concorrência e o acesso a serviços.

lizados no território nacional, sob jurisdição pública, e não sob domínio de grandes corporações estrangeiras. Nesse contexto, a relação entre dependência tecnológica e soberania digital pode ser reinterpretada à luz das contribuições de Celso Furtado sobre o subdesenvolvimento e a estrutura periférica da economia brasileira. Embora o autor não trate diretamente da soberania digital, sua análise sobre os efeitos da dependência externa e o papel estratégico do Estado continua atual. O fortalecimento da soberania digital no Brasil exige investimentos públicos, regulação das plataformas e estímulo à inovação local — medidas que dialogam com a crítica de Furtado ao modelo de desenvolvimento excludente e à reprodução de estruturas que limitam a autonomia nacional.

De forma geral, as contribuições ressaltam a necessidade de uma regulação dinâmica e adaptável, capaz de equilibrar inovação, proteção de direitos e soberania digital. Propõe-se uma abordagem que envolva múltiplos atores — governo, empresas, academia e sociedade civil — para a construção de um marco regulatório inclusivo e eficiente.

O principal desafio é como equilibrar o poder das grandes plataformas com a necessidade de proteger a soberania digital e os direitos dos cidadãos e com isso o debate abrangente, com conscientização digital da sociedade, surge como um campo urgente (CGI.br, 2023). O debate aponta para a importância de critérios claros que orientem a regulação, equilibrando proteção de dados, benefícios econômicos e autonomia tecnológica aliados as necessidades locais sobrepondo-se às demandas globais.

Para facilitar a visualização dos critérios mais citados para orientar a regulação das plataformas digitais no Brasil, constantes no relatório da Consulta Pública do CGI.br 2023 apresentamos o quadro 1.

A combinação desses critérios ajuda a definir até onde a regulação deve ir e como pode ser mais eficaz e ajudar a definir a autonomia digital do Brasil. Também é importante incentivar o desenvolvimento de tecnologias locais, o que reduziria a dependência do Brasil em relação a empresas estrangeiras e aumentaria a segurança dos dados.

Ressalta-se que no quadro 1 estão alguns dos critérios, visto que é um debate em curso, estando em processo de construção e, portanto, outros elementos podem ser considerados na definição da regulação de plataformas digitais no Brasil. Esses critérios ajudam a definir quais plataformas devem receber mais atenção, são norteadores.

Mas como falar de regulação quando parte da sociedade civil ainda não tem acesso à Internet? Compreendendo o debate em torno do conceito soberania digital temos condições de ter uma consciência crítica sobre como podemos discutir algo tão importante e relevante em nossa sociedade quando se tem uma parte da sociedade sem acesso à Internet?

Nos resultados da TIC Domicílios 2023 temos dados para trazer uma visão concreta das disparidades em nosso país. Esses dados reforçam o argumento de que não há como discutir soberania digital de forma ampla sem antes resolver as desigualdades de acesso, alfabetização e conscientização digital. Grande parte da população ainda está excluída do ambiente digital, o que limita sua autonomia e participação nos debates e benefícios relacionados à digitalização (CGI.br, 2023). As constatações reforçam a relevância das afirmações de Pohle e Thiel (2021). Além disso, os dados da pesquisa TIC Domicílios 2023 corroboram a realidade do país e convergem com as abordagens apresentadas por Joost; Pohle *et al.* (2021) e pelo CGI.br (2023)

sobre alfabetização e conscientização digital. A sociedade em geral não está capacitada para agir no mundo digital, ainda é preciso percorrer um longo caminho.

Quadro 1 – Critérios para Regulação das Plataformas no Brasil, com base na Sistematização da Consulta Pública realizada pelo CGI.br:

Critérios a serem considerados para regulação das plataformas	Descrição	Justificativa
Regulação Assimétrica	A regulação deve ser proporcional ao porte e influência de cada plataforma, evitando tratar igualmente empresas com níveis de impacto distintos.	As plataformas digitais apresentam grande diversidade em tamanho, modelo de negócio e impacto social, o que exige uma abordagem regulatória diferenciada.
Gatekeeper ou Controle Essencial de Acesso	Plataformas que controlam o acesso a informações e serviços essenciais, exercendo grande poder de influência no ecossistema digital.	A regulação dos gatekeepers visa garantir a neutralidade da rede, a diversidade de conteúdo e a proteção dos usuários.
Faturamento	O faturamento da plataforma pode ser um indicador de seu tamanho e poder econômico.	Plataformas com alto faturamento tendem a ter maior capacidade de influenciar o mercado e moldar o ambiente digital. O faturamento pode ser utilizado como um dos critérios para definir quais plataformas devem se submeter a obrigações regulatórias mais rigorosas.
Valor de Mercado	O valor de mercado da plataforma, pode refletir seu potencial de crescimento e influência futura.	Plataformas com alto valor de mercado, mesmo sem faturamento expressivo, podem representar uma ameaça à concorrência, especialmente em casos de aquisição por grandes empresas.
Número de Usuários	A quantidade de usuários da plataforma, reflete seu alcance e potencial de impacto.	Plataformas com grande número de usuários podem ter impacto significativo na sociedade, influenciando o debate público e a formação de opinião. O número de usuários pode ser utilizado como um indicador do poder da plataforma e da necessidade de regulação para proteger os direitos dos usuários.

Critérios a serem considerados para regulação das plataformas	Descrição	Justificativa
Impacto Social	O impacto da plataforma na sociedade, incluindo seus efeitos na economia, na democracia, nos direitos humanos e na cultura.	As plataformas digitais têm impacto crescente em diversos aspectos da vida social, exigindo uma análise cuidadosa dos seus efeitos e da necessidade de regulação para mitigar os riscos. A avaliação do impacto social deve considerar a transversalidade da atuação das plataformas e sua influência em diferentes setores.
Tipo de Serviço	A natureza do serviço oferecido pela plataforma, pode influenciar os riscos e as medidas regulatórias aplicáveis.	Plataformas que oferecem serviços essenciais, como busca, redes sociais, mensagens, podem demandar maior regulação, devendo considerar as especificidades de cada tipo de serviço e os riscos associados à sua operação.
Poder de Mercado	A capacidade da plataforma de influenciar o mercado, por meio de seu tamanho, controle de dados, acesso a infraestruturas e outros fatores. Pode ser avaliado por métricas como participação na quantidade de ativos produtivos, participação na capacidade, participação na receita total do mercado, participação de força de trabalho e participação no número de consumidores	Plataformas com grande poder de mercado podem ditar as regras do jogo, prejudicando a concorrência e a liberdade de escolha dos usuários. A regulação deve buscar limitar o poder de mercado das plataformas, por meio de medidas como a promoção da concorrência e a prevenção de abusos.
Participação de Mercado (Market Share)	A fatia de mercado que a plataforma detém em um determinado setor, pode ser um indicador de seu poder de mercado. A participação de mercado é um indicador chave para a compreensão do poder das plataformas, mas a capacidade de atuarem em diversos mercados desafia a delimitação tradicional de cada mercado.	Plataformas com alta participação de mercado podem ter maior capacidade de influenciar preços, limitar a oferta de produtos e serviços, e impedir a entrada de novos concorrentes. A avaliação da participação de mercado deve considerar a complexidade dos mercados digitais e a possibilidade de atuação em mercados adjacentes.

Fonte: Elaborado pelos autores com base na Sistematização das Contribuições à Consulta sobre Regulação de Plataformas Digitais (CGI.br, 2023b)

As instituições de ensino têm um papel estratégico na construção da soberania digital, especialmente ao integrarem o tripé proposto por Joost (2021, p. 99), que destaca a alfabetização digital como base fundamental. O Estado brasileiro vem promovendo essa alfabetização por meio de políticas públicas como a Política de Inovação Educação Conectada (Lei nº 14.180/2021), a Política Nacional de Educação Digital (Lei nº 14.533/2023) e a Estratégia Nacional de Escolas Conectadas (Decreto nº 11.713/2023), além de iniciativas como o Ambiente Virtual de Aprendizagem do Ministério da Educação (AVAMEC) e a MEC RED - A Rede Social da Educação. As universidades, nesse contexto, podem ser parceiras importantes, contribuindo para a efetivação dessas políticas ao oferecer formação, espaços de debate e ações que promovam o uso ético e crítico das tecnologias, fortalecendo a autonomia e a conscientização digital da sociedade.

Os dados da pesquisa TIC Domicílios 2023 revelam desigualdades no acesso à Internet e inclusão digital no Brasil, limitando a participação de grandes parcelas da população na economia digital e no debate sobre soberania. Assim, qualquer regulação eficaz deve considerar iniciativas para reduzir essas disparidades, equilibrando inovação tecnológica, proteção de direitos e inclusão social. As soluções propostas incluem regulamentações assimétricas, investimentos em infraestrutura tecnológica nacional e o incentivo à inovação local, garantindo a soberania digital brasileira enquanto promove justiça social.

4. Considerações finais

A regulação das plataformas digitais no Brasil é um tema urgente e desafiador, que requer um equilíbrio entre alfabetização digital, tecnologia e um marco regulatório

adequado, como aponta Joost (2021). Essa necessidade torna-se ainda mais evidente diante da dependência do país em relação às tecnologias do Norte Global.

A consulta pública promovida pelo CGL.br (2023) revelou a diversidade de interesses e perspectivas sobre o tema, reforçando a complexidade do desafio e a importância de um diálogo multissetorial contínuo para a construção de um marco regulatório inclusivo, democrático e alinhado às especificidades brasileiras.

A regulação deve enfrentar questões críticas, como o abuso de poder das grandes plataformas, a concentração de dados, a falta de transparência, a precarização do trabalho e a disseminação de desinformação. É essencial garantir que a inovação tecnológica sirva ao desenvolvimento social e à soberania nacional, promovendo a proteção dos usuários, a concorrência justa e o respeito aos princípios constitucionais. Mais do que limitar o poder de mercado, a regulação deve fortalecer a soberania digital, assegurando o controle sobre a infraestrutura tecnológica e a autodeterminação dos dados dos cidadãos brasileiros.

Nesse contexto, a soberania digital emerge como um conceito central, conectando o controle sobre dados e infraestrutura à autonomia do Estado e dos indivíduos em um cenário de interdependência global. Esse esforço deve ser orientado por valores democráticos e integrar medidas para reduzir desigualdades e ampliar a inclusão digital.

A construção de um marco regulatório eficaz deve considerar critérios claros e objetivos, como o impacto social, o poder de mercado, a base de usuários e os serviços oferecidos pelas plataformas. Além disso, é importante que o debate

transcenda a proteção dos consumidores, incluindo ações para capacitação digital, fortalecimento de tecnologias nacionais e desenvolvimento de plataformas públicas que garantam maior controle sobre dados e infraestrutura.

Ao final deste estudo, respondemos à pergunta: Quais são os principais desafios e possíveis soluções para o fortalecimento da soberania digital no Brasil em um cenário dominado pelas Big Techs? Os desafios incluem a concentração de mercado, a dependência tecnológica estrangeira e a ausência de infraestrutura local robusta. Como soluções, propomos regulamentações assimétricas, fortalecimento de tecnologias nacionais e

iniciativas voltadas à inclusão e alfabetização digital. Concluímos que somente um esforço conjunto entre governo, empresas, universidades, institutos de pesquisa e a sociedade civil permitirá alcançar uma soberania digital que equilibre autonomia tecnológica e inovação, garantindo direitos e segurança para os cidadãos brasileiros.

Além disso, a ausência de soberania sobre dados e sistemas de informação coloca o país em posição de vulnerabilidade estratégica, comprometendo a capacidade do Estado de definir políticas públicas alinhadas aos interesses nacionais e expondo a população a riscos de espionagem, manipulação e exclusão.

Arlei Olavo Evaristo é analista de Tecnologia da Informação, Mestre em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos, e doutorando no Programa de Pós-Graduação em Ciência, Tecnologia e Sociedade da UFSCar.

Simone Regassone Grande é bacharel em Administração Pública pela UNESP, Especialista em Gestão Pública pela UFSCar e mestranda no Programa de Pós-Graduação em Ciência, Tecnologia e Sociedade da UFSCar.

Vinício Carrilho Martinez é professor na Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), Doutor em Educação e Doutor em Ciências Sociais.

Referências

- AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/>. Acesso em: 29 out. 2024.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND FORSCHUNG (BMBF). "GAIA-X": Ein neuer Datenraum für Europa. Bundesministerium für Bildung und Forschung. Disponível em: <https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/kurzmeldungen/de/gaia-x-ein-neuer-datenraum-fuer-europa.html#searchFacets>, 2019. Acesso em: 29 out. 2024.
- CAMELO, Ana Paula et al. Soberania digital: para quê e para quem? Análise conceitual e política do conceito a partir do contexto brasileiro. São Paulo: CEPI FGV Direito SP; ISOC Brasil, 2024.
- CASSINO, J; SOUZA, J; AMADEU, S. Colonialismo de Dados: como opera a trincheira algorítmica na guerra neoliberal. São Paulo: Autonomia Literária, 2021.
- CASTELLS, Manuel. A galáxia da Internet: reflexões sobre a Internet, os negócios e a sociedade. Tradução Maria Luiza X. de A. Borges; revisão Paulo Vaz. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.
- CENTRO REGIONAL DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO (Cetic.br). Pesquisa TIC Domicílios 2023. Disponível em: https://data.cetic.br/explore/?pesquisa_id=1&unidade=DomicADlios. Acesso em: 18 out. 2024.
- COCHE, Eugénie; KOLK, Ans. Tradução do original When Digitalization Meets Regulation across Borders: An Explainer with Actionable Insights, reproduzida com autorização das autoras. AIB Insights, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.46697/001c.122505>. Acesso em: 15 out. 2024.
- 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: 28 out. 2024.
- COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.BR). Sistematização das Contribuições à Consulta sobre Regulação de Plataformas Digitais. São Paulo: NIC.br|CGI.br, 2023a. Disponível em: https://cgi.br/media/docs/publicacoes/1/20240227162808/sistematizacao_consulta_regulacao_plataformas.pdf. Acesso em: 28 out. 2024.
- EVANGELISTA, Rafael de Almeida. Capitalismo de Vigilância no Sul Global: por uma perspectiva situada. 5º Simpósio Internacional LAVITS, Democracia e Privacidade na América Latina: Vulnerabilidades e Resistências, p. 243-253, Santiago, Chile, nov-dez, 2017.
- FAUSTINO, Deivison; LIPPOLD, Walter. Colonialismo Digital: por uma crítica hacker-fanoniana. São Paulo: Raízes da América, 2022.
- FURTADO, Celso. O mito do desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974
- HERLO, Bianca; IRRGANG, Daniel; JOOST, Gesche; UNTEIDIG, Andreas (org.). Practicing Sovereignty: Digital Involvement in Times of Crises. Bielefeld: Transcript Verlag, 2021

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Com alta recorde da agropecuária, PIB fecha 2023 em 2,9%. Agência IBGE Notícias, Editoria: Estatísticas Econômicas. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/39306-com-alta-recorde-da-agropecuaria-pib-fecha-2023-em-2-9>. Acesso em: 22 nov. 2024.

INTERNET SOCIETY. Navigating Digital Sovereignty and Its Impact on the Internet, 2022. Disponível em: <https://www.internetsociety.org/resources/doc/2022/navigating-digital-sovereignty-and-its-impact-on-the-internet/>. Acesso em: 28 out. 2024.

JOOST, Gesche. Out of Balance The Impact of Digitalization on Social Cohesion. In: HERLO, Bianca; IRRGANG, Daniel; JOOST, Gesche; UNTEIDIG, Andreas (org.). Practicing Sovereignty: Digital Involvement in Times of Crises. Bielefeld: Transcript Verlag, 2021.

KEYSAR, Hagit; LÜNING, Elizabeth Calderón; UNTEIDIG, Andreas. Prototyping Digital Sovereignty: Experimenting with Community Wireless Networking Technology. In: HERLO, Bianca; IRRGANG, Daniel; JOOST, Gesche; UNTEIDIG, Andreas (Org.). Practicing Sovereignty: Digital Involvement in Times of Crises. Bielefeld: Transcript Verlag, 2021. p. 371.

MOROZOV, Evgeny. Big Tech: a ascensão dos dados e a morte da política. São Paulo: UBU Editora, 2018.

OBSERVATÓRIO EDUCAÇÃO VIGIADA. Universidades Federais e Institutos Federais de Educação já gastam quase 17 milhões de reais desde 2021 com a utilização de ferramentas da Google, 2023. Disponível em: <https://educacaovigiada.org.br/pt/blog/2023/04/03/universidades-federais-e-institutos-federais-de-educacao-gastam-quase-17-milhoes-de-reais-desde-2021-com-a-utilizacao-de-ferramentas-da-google.html>. Acesso em: 29 out. 2024.

POELL, Thomas; NIEBORG, David; DIJCK José van. Platformisation. Internet Policy Rev. 8 (4), 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.14763/2019.4.1425>. Acesso em: 29 out. 2024.

POHLE, Julia; THIEL, Thorsten. Digital Sovereignty. In: HERLO, Bianca; IRRGANG, Daniel; JOOST, Gesche; UNTEIDIG, Andreas (org.). Practicing Sovereignty: Digital Involvement in Times of Crises. Bielefeld: Transcript Verlag, 2021.

RIBEIRO, Valéria Lopes. América Latina: desenvolvimento, dependência e o papel do capital chinês. Economia e Sociedade, v. 33, n. 3, 2024. Disponível em: <https://orcid.org/0000-0003-3885-4805>. Acesso em: 27 nov. 2024.

ROMER, Rafael. Dia da Informática: 6 empresas que marcaram a história da TI no Brasil. IT Forum, 2023. Disponível em: <https://itforum.com.br/noticias/6-empresas-historia-informatica-brasil/>. Acesso em: 27 nov. 2024.

SCHWAB, Klaus. A Quarta Revolução Industrial. São Paulo: Edipro, 2016.

VALENTE, Jonas. Regulação democrática dos meios de comunicação. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

ZUBOFF, Shoshana. A era do capitalismo de vigilância: a luta por um futuro humano na nova fronteira do poder. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2021.

125

Regulamentação das plataformas no Brasil:

navegando por um mar de oportunidades, deveres,
desafios e direitos civis, constitucionais e penais

Rodolfo "Itaymberê" Guimarães Vieira da Silva

Resumo

A crescente relevância das plataformas digitais na economia global e sua influência no comportamento social e político têm impulsionado o debate sobre sua regulação. Este artigo tem como temática as contribuições coletadas (n=1336) na Consulta sobre Regulação de Plataformas Digitais realizada pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br), com o objetivo central de investigar a viabilidade jurídica das medidas de mitigação propostas para os principais riscos associados a essas plataformas, como abuso de poder econômico, disseminação de desinformação e impactos na sociedade à luz do direito brasileiro. A metodologia utilizada foi por meio da análise, elaborada a partir das contribuições, da legislação brasileira e de estudos, teóricos e doutrinários, é estruturada em três eixos: Quem regular? A definição de plataformas digitais e os limites da regulação assimétrica; O que regular? Os riscos associados às plataformas, incluindo concentração de mercado, privacidade e desinformação, e as medidas de mitigação propostas; e Como regular? Os modelos de governança sugeridos para a regulação, enfatizando a importância de uma abordagem multissetorial. Para categorizar a viabilidade dessas propostas, houve a participação da comunidade através de contribuições a consulta, leis nacionais, jurisprudências, doutrinas e experiências internacionais, com o intuito de identificar diretrizes para a construção de um arcabouço regulatório eficaz e sustentável, um modelo regulatório dinâmico e proporcional que respeite direitos fundamentais, como liberdade de expressão e privacidade, e promova a inovação sem prejudicar a segurança jurídica e o bem-estar coletivo. A discussão foi estruturada em eixos temáticos que abordam a identificação dos riscos, as medidas de mitigação propostas e os modelos de governança para

a regulação. Os resultados da análise contribuem para o debate sobre a regulação de plataformas digitais no Brasil, examinando a adequação e os desafios jurídicos das propostas apresentadas à luz do ordenamento jurídico vigente. A metodologia utilizada na produção do Relatório de Sistematização do CGI.br foi qualitativa e quantitativa. Em paralelo à análise de conteúdos, foram aproveitadas também as regras gerais de análise qualitativa, a fim de prover sentidos e análises mais aprofundadas das contribuições. Quanto à natureza da pesquisa, pode ser entendida como predominantemente aplicada. Embora utilize referenciais teóricos, o foco está na análise de dados concretos (as contribuições) para um fim específico (o processo regulatório). A conclusão deste estudo destaca que a regulação bem-sucedida exige diálogo contínuo entre governo, sociedade civil e setor privado, além de um arcabouço normativo que priorize a flexibilidade e a adequação aos desafios de um ambiente digital em constante evolução. Na intenção de que esta pesquisa contribua com a sociedade para orientar a alteração ou inovação do ordenamento jurídico vigente em relação a responsabilidade das plataformas digitais.

Introdução

A transformação digital revolucionou a sociedade contemporânea, consolidando as plataformas digitais como atores centrais em atividades econômicas, sociais e políticas. No Brasil, redes sociais, marketplaces, aplicativos de mensagens e mecanismos de busca desempenham papéis fundamentais, conectando pessoas e promovendo inovações, mas também gerando desafios significativos. Questões como desinformação, discurso de ódio, riscos à privacidade, abuso de poder econômico e concentração de mercado exigem respostas regulatórias adequadas.

A digitalização acelerada tem redefinido as estruturas econômicas, políticas e sociais, colocando as plataformas digitais no centro dessas transformações. No Brasil, a relevância desse debate é ampliada por um ecossistema digital robusto e dinâmico, com implicações significativas para direitos fundamentais, inovação tecnológica e competitividade econômica. No entanto, a regulação dessas plataformas apresenta desafios complexos, que vão desde a definição do escopo regulatório até a compatibilização com mandamentos constitucionais, como a liberdade de expressão e o direito à privacidade. Embora legislações como o Marco Civil da Internet (Lei n.º 12.965/2014) e a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD - Lei n.º 13.709/2018) tenham estabelecido marcos fundamentais, o avanço da tecnologia e a complexidade das interações digitais demandam regulações mais específicas. Diante desse cenário, o Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br) promoveu uma chamada pública para discutir a regulação de plataformas digitais, coletando contribuições de diversos setores da sociedade.

As plataformas digitais, abrangendo redes sociais, marketplaces e serviços de streaming, desempenham um papel essencial em conectar pessoas, serviços e informações. Contudo, a ausência de uma regulação específica e os riscos associados, como concentração econômica, desinformação e violação de privacidade, reforçam a necessidade de um debate estruturado sobre o tema. Nesse contexto, a consulta pública conduzida pelo CGI.br em 2023 trouxe contribuições de diversos setores, destacando tanto as oportunidades quanto os desafios da regulação no Brasil.

A título explicativo, o CGI.br é uma entidade multissetorial criada em 1995 por

iniciativa e em articulação com o Governo Federal. Ele é responsável por estabelecer as diretrizes estratégicas relacionadas ao uso e desenvolvimento da Internet no Brasil. O CGI.br funciona como um fórum de diálogo e construção de consenso entre os diversos setores da sociedade. Através de suas resoluções e recomendações, o CGI.br influencia significativamente as políticas e práticas relacionadas à Internet no Brasil. Por exemplo, as diretrizes para a neutralidade da rede no Brasil foram amplamente debatidas e estabelecidas no âmbito do CGI.br antes de serem incorporadas ao Marco Civil da Internet. Esta entidade também acompanha de perto debates internacionais sobre governança da Internet e participa ativamente de fóruns globais, levando a perspectiva multissetorial brasileira.

A estrutura de governança do CGI.br é um ponto central de sua atuação. É composto por representantes do governo, do setor empresarial, do terceiro setor e da comunidade científica e tecnológica, garantindo uma pluralidade de visões na tomada de decisões. As decisões do CGI.br são geralmente tomadas por consenso entre seus membros;

Responsabilidade: A principal responsabilidade do CGI.br é manter a Internet como um ambiente aberto, democrático, inovador e inclusivo no Brasil, promovendo seu uso para o benefício de toda a sociedade;

Competências: Além das competências já mencionadas, o CGI.br possui a competência de promover estudos e pesquisas sobre temas relevantes para o desenvolvimento da Internet, de organizar eventos e fóruns de discussão, e de disseminar conhecimento sobre a governança e o uso da Internet. No escopo da Consulta, da Sistematização foi fundamental a participação e as contribuições do GT – Grupo de Trabalho sobre Regulação de Plataformas.

Este artigo explora essas contribuições com base em três eixos principais:

1. Quem regular? Este eixo se dedica à definição e classificação das plataformas digitais, considerando as diferenças entre os serviços e a necessidade de regulação assimétrica e setorial. Busca-se estabelecer um entendimento claro sobre quais entidades devem ser objeto de regulação, levando em conta suas características específicas e seu potencial impacto na sociedade

2. O que regular? Medidas de Mitigação dos Riscos. Diante dos riscos inerentes às atividades das plataformas, este eixo analisa as medidas de mitigação propostas na consulta pública. Serão exploradas sugestões como obrigações de transparência sobre moderação de conteúdo, uso de dados pessoais e publicidade, e o desenvolvimento de mecanismos de responsabilização. A discussão também abordará a viabilidade e a adequação dessas medidas para mitigar os riscos identificados.

3. Como regular? Modelo de Governança e Bases Legais. Este eixo examina o modelo de governança para a regulação das plataformas digitais, defendendo a necessidade de uma abordagem multissetorial, envolvendo o poder público, o setor privado e a sociedade civil. Serão analisadas as bases legais existentes que podem sustentar essa regulação, como o Marco Civil da Internet (Lei n.º 12.965/2014) e o Decreto n.º 10.411/2020 sobre análise de impacto regulatório.

O objetivo é analisar a viabilidade jurídica dessas propostas, categorizando-as como

inconstitucionais, necessárias ou perfeitamente viáveis, e propor diretrizes para a formulação de um marco regulatório que equilibre controle e inovação. Sob a ótica do Direito Civil, as plataformas podem ser classificadas como prestadoras de serviços, sujeitas às normas do Código de Defesa do Consumidor, quando lidam diretamente com consumidores finais. Já no âmbito do Direito Constitucional, o conceito de regulação assimétrica é crucial para garantir que pequenas plataformas não sejam oneradas desproporcionalmente, preservando a livre iniciativa e a competitividade. Foi necessário ainda considerar o Direito Constitucional quando das violações a princípios constitucionais brasileiros e os crimes tipificados no Código Penal.

A metodologia empregada combina análise normativa, com base nas leis brasileiras pertinentes, com destaque especial à EC – Emenda Constitucional n.º 115/2022, que foi responsável por incluir a proteção dos dados pessoais inclusive nos meios digitais como direito fundamental no catálogo dos direitos e deveres individuais e coletivos. e ainda o Marco Civil da Internet (Lei n.º 12.965/2014) e a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) (Lei n.º 13.709/2018), e uma revisão das melhores práticas internacionais, como o *Digital Markets Act* (DMA) da União Europeia, o Decreto n.º 10.411/2020 sobre análise de impacto regulatório, considerando a viabilidade e impacto de todas as propostas publicadas na Consulta feita pelo CGI.br. Este estudo também se apoia na jurisprudência brasileira, no arcabouço doutrinário relevante ao tema, incluindo decisões do Supremo Tribunal Federal, que possui a missão de zelar pela Constituição Federal de 1988 e garantir a prevalência dos direitos fundamentais, e Superior Tribunal de Justiça, missionado a zelar pela uniformidade de interpretações da legislação fe-

deral brasileira, para avaliar a compatibilidade das propostas com os mandamentos constitucionais e o arcabouço legal vigente.

Através da exploração desses três eixos, este artigo visa contribuir para o debate sobre a regulação de plataformas digitais, oferecendo uma análise estruturada das propostas apresentadas e considerando os desafios e oportunidades para o estabelecimento de um ambiente digital mais justo, transparente e democrático.

I. Quem regular? Definição de plataformas digitais e regulação assimétrica

A definição de "plataformas digitais" para fins de regulamentação deve ser abrangente, incluindo redes sociais, comércio eletrônico, plataformas de notícias, mecanismos de busca e aplicativos de mensagens e de inteligência artificial. É crucial considerar a variedade de modelos de negócios e serviços, adotando uma abordagem assimétrica que leve em conta critérios como participação de mercado, faturamento, número de usuários e tipo de serviço oferecido. A regulamentação deve ser específica, evitando generalizações para garantir clareza e evitar interpretações divergentes.

A primeira questão a ser apresentada é a definição de plataformas digitais, buscando delimitar o escopo da regulação. A pluralidade de serviços e modelos de negócios, desde redes sociais a plataformas de e-commerce, dificulta a criação de uma definição única e abrangente. As contribuições da consulta pública apontam para a necessidade de considerar a **diversidade de atores e a especificidade de cada serviço**. A regulação **assimétrica**, levando em conta critérios como **participação de mercado, faturamento e número de usuários**, surge como a alterna-

tiva mais justa e equilibrada.

A definição do **órgão regulador** também é crucial. Entre os participantes da consulta pública alguns defendem a criação de uma nova agência reguladora, enquanto outros argumentam que as instituições existentes, como o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e a Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon), já possuem as ferramentas necessárias para atuar nesse campo.

A **natureza multissetorial da governança da Internet** é um consenso, com a necessidade de envolver não apenas o governo, mas também a sociedade civil, o setor privado e a comunidade acadêmica.

I.I. Plataformas digitais e a necessidade de regulamentação abrangente e assimétrica

A definição do objeto a ser regulado é um dos primeiros desafios. **O que são "plataformas digitais"?** As contribuições refletem a dificuldade em estabelecer uma definição abrangente, considerando a variedade de modelos de negócio. A necessidade de uma **regulação assimétrica**, adaptando as obrigações ao porte e impacto das plataformas, é amplamente defendida. Os critérios são:

Participação de mercado (market share): A ABRANET, por exemplo, defende que plataformas com mais de 50% de participação no mercado relevante sejam submetidas a regras mais rigorosas. Há de se considerar além das consultas os dispostos na Lei n.º 12.529/2011 (Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência - SBDC), para garantir a livre-concorrência.

Valor de mercado ou faturamento: A Telefônica/Vivo destaca a necessidade de considerar o faturamento das plataformas no Brasil para definir o peso regulatório, argumentando que algumas plataformas se

beneficiam da infraestrutura de telecomunicações sem contribuir financeiramente.

Quantidade de usuários e de clientes:

A ABRANET sugere que plataformas com alta volumetria de usuários (mais de 45 milhões de usuários finais e 20 milhões de usuários profissionais) sejam alvo de maior atenção regulatória.

Controle essencial de acesso (gatekeeper): O DEIN (Departamento de Transformação Digital, Inovação e Novos Negócios do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços - MDIC) destaca o controle essencial de acesso como critério relevante para a classificação de plataformas e aplicação de regulação assimétrica.

Tipos de serviços: A diversidade de serviços oferecidos pelas plataformas (redes sociais, comércio eletrônico, busca, mensageria, etc) deve ser considerada na definição do escopo da regulação.

O primeiro passo para a elaboração de um arcabouço regulatório eficaz reside na definição precisa do objeto a ser regulado. A terminologia "plataformas digitais" engloba um espectro amplo de serviços online, cada um com suas particularidades e modelos de negócio específicos. É crucial reconhecer essa heterogeneidade e adotar uma abordagem abrangente que inclua as diversas plataformas que impactam a vida dos brasileiros, como redes sociais (ex: Facebook, Instagram, Twitter), plataformas de comércio eletrônico (ex: Mercado Livre, Amazon), plataformas de notícias, mecanismos de busca (ex: Google) e aplicativos de mensagens (ex: WhatsApp, Telegram).

A regulamentação, contudo, deve ir além da mera enumeração de serviços e plataformas. A **assimetria** emerge como um princípio fundamental para garantir a proporcionalidade e a efetividade da regulação. As plataformas digitais não são entidades mo-

nolíticas; variam em tamanho, poder econômico, número de usuários e impacto social. Uma regulamentação uniforme, que ignore essas diferenças, corre o risco de sufocar a inovação e prejudicar o desenvolvimento de empresas menores, enquanto deixa de abordar os desafios específicos colocados pelas grandes plataformas.

A definição de "plataformas digitais" é ponto central no debate regulatório. Contribuições na consulta pública apontam para uma definição abrangente, incluindo redes sociais, mecanismos de busca, marketplaces e serviços de streaming. Contudo, a ausência de uma definição uniforme pode gerar incertezas jurídicas e impactos desproporcionais, sobretudo em serviços que operam em setores distintos.

As contribuições recebidas pelo CGI.br destacaram a importância de uma definição abrangente para plataformas digitais, contemplando serviços como redes sociais, marketplaces, mecanismos de busca e aplicativos de mensagens. Essa abordagem permite capturar a diversidade de modelos de negócios e interações entre usuários e plataformas. No entanto, a ausência de uniformidade global sobre o termo "plataforma digital" foi apontada como um desafio, uma vez que as definições variam conforme o contexto regulatório e setorial.

Além disso, diversas contribuições sublinharam a relevância de uma regulação assimétrica e setorial. Essa perspectiva considera que as plataformas possuem naturezas e impactos distintos, demandando critérios que levem em conta seu porte, modelo de negócios e riscos associados. Um exemplo é a preocupação com plataformas menores que, apesar de terem baixa participação de mercado, podem apresentar riscos elevados em relação à privacidade ou à segurança de dados.

A experiência internacional, especialmente o *Digital Markets Act* (DMA) europeu, foi frequentemente mencionada como referência, mas as contribuições enfatizaram a necessidade de adaptar modelos regulatórios ao contexto brasileiro, respeitando a realidade econômica e social do país. Também foi sugerida a inclusão de estudos de impacto regulatório para orientar as decisões legislativas.

Portanto, a regulação assimétrica surge como alternativa eficaz, promovendo proporcionalidade e evitando onerar desnecessariamente setores inovadores. Para que essa abordagem seja viável, é fundamental considerar a interação entre normas nacionais, como o Marco Civil da Internet, e marcos internacionais que influenciam o ecossistema digital.

A necessidade de uma regulação assimétrica, com diferentes níveis de obrigações para plataformas de diferentes portes e impactos, é amplamente defendida nas contribuições. Critérios como participação de mercado, valor de mercado ou faturamento, quantidade de usuários e controle essencial de acesso (gatekeeper) são mencionados como parâmetros para a classificação. A proposta é que plataformas com maior poder de mercado e impacto social estejam sujeitas a obrigações mais rigorosas.

2. O que regular? Identificação de riscos e medidas mitigadoras

As contribuições recebidas pelo CGI.br destacam diversos riscos associados às atividades das plataformas digitais, com foco

em problemas como desinformação, discurso de ódio, privacidade, abuso de poder econômico e concentração de mercado. Essas plataformas exercem influência direta sobre a sociedade, conectando pessoas e negócios, mas também gerando desafios éticos e jurídicos.

Um ponto central levantado é a necessidade de moderação de conteúdo e mitigação de riscos, especialmente no combate à desinformação e aos discursos de ódio, sem comprometer a liberdade de expressão. Há consenso sobre a importância de preservar os regimes de responsabilidade já previstos no Marco Civil da Internet (Art. 19)¹, que asseguram liberdade de expressão e limitam a responsabilização das plataformas por conteúdos de terceiros. No entanto, algumas contribuições apontaram a necessidade de maior transparência sobre os critérios utilizados em algoritmos de moderação e curadoria de conteúdo, bem como na publicidade direcionada.

Além disso, riscos relacionados à privacidade foram amplamente discutidos, incluindo o uso indevido de dados pessoais e a falta de transparência em práticas de monetização. As contribuições sugerem o fortalecimento de mecanismos de proteção previstos na LGPD, como auditorias regulares e maior clareza nos termos de uso. Por fim, as preocupações com a concentração de mercado e abuso de poder econômico indicam a necessidade de aprimorar a fiscalização e desenvolver políticas para estimular a concorrência saudável, protegendo pequenos e médios negócios digitais.

1. Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 - Art. 19. "Com o intuito de assegurar a liberdade de expressão e impedir a censura, o provedor de aplicações de internet somente poderá ser responsabilizado civilmente por danos decorrentes de conteúdo gerado por terceiros se, após ordem judicial específica, não tomar as providências para, no âmbito e nos limites técnicos do seu serviço e dentro do prazo assinalado, tornar indisponível o conteúdo apontado como infringente, ressalvadas as disposições legais em contrário."

A mitigação dos riscos exige um equilíbrio entre inovação e responsabilidade, com regulamentações claras e proporcionais, por certo, a definição de plataformas digitais e a necessidade de uma regulação assimétrica e setorial são pontos centrais na discussão sobre a regulamentação. As contribuições analisadas demonstram a complexidade em estabelecer um conceito único e abrangente para “plataformas digitais”, considerando a diversidade de modelos de negócio e serviços ofertados. Alguns defendem a manutenção da classificação do Marco Civil da Internet, que distingue provedores de conexão e aplicação, com a criação de subcategorias dentro dos provedores de aplicação.

Embora a LGPD não determine explicitamente a obrigatoriedade de “auditorias regulares” com essa terminologia, diversos dispositivos da lei apontam para a necessidade de as organizações implementarem mecanismos de avaliação e monitoramento contínuos para garantir a conformidade com a legislação.

O Art. 46 da LGPD estabelece que os agentes de tratamento devem adotar medidas de segurança, técnicas e administrativas aptas a proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou qualquer forma de tratamento inadequado ou ilícito. A implementação dessas medidas de segurança pode envolver a realização de avaliações e auditorias periódicas para verificar sua eficácia e adequação.

O Art. 50 da LGPD incentiva a adoção de códigos de boas práticas e de governança. A adesão a esses códigos, conforme mencionado, pode incluir a implementação de processos de auditoria interna ou externa para verificar o cumprimento das políticas de

proteção de dados e a eficácia das medidas de segurança adotadas.

A necessidade de demonstrar conformidade com a LGPD perante a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) e os titulares dos dados também implica a adoção de mecanismos de avaliação e revisão contínua das práticas de tratamento de dados, o que pode ser realizado por meio de auditorias.

Quanto a clareza nos Termos de Uso e Privacidade das plataformas digitais, a LGPD, por exemplo, é enfática na necessidade de transparência e clareza nas informações fornecidas aos titulares dos dados sobre o tratamento de suas informações pessoais. Diversos artigos reforçam essa exigência:

O Art. 6º, inciso VI, da LGPD estabelece como princípio o da transparência, garantindo aos titulares informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre a realização do tratamento e os respectivos agentes de tratamento, observados os segredos comercial e industrial. Isso se aplica diretamente à elaboração de termos de uso e políticas de privacidade.

O Art. 9º da LGPD detalha os direitos do titular, incluindo o direito ao acesso facilitado às informações sobre o tratamento de seus dados e à confirmação da existência de tratamento. Para garantir esse acesso facilitado, os termos de uso e políticas de privacidade devem ser redigidos de forma clara, objetiva e em linguagem acessível.

O Art. 14, §6º, da LGPD é específico ao tratar do tratamento de dados de crianças e adolescentes, exigindo que as informações sobre o tratamento sejam fornecidas de maneira simples, clara e acessível, consideradas as características físico-motoras, perceptivas, sensoriais, intelectuais e mentais do usuário, com uso de recursos audiovisuais quando adequado,

de forma a proporcionar a informação necessária aos pais ou ao responsável legal e adequada ao entendimento da criança. Esse dispositivo reforça a importância da linguagem clara e adaptada ao público nos documentos informativos.

O Art. 20, inciso I, da LGPD estabelece o direito do titular de solicitar a revisão de decisões tomadas unicamente com base em tratamento automatizado de dados pessoais que afetem seu interesse, incluindo informações claras e adequadas a respeito dos critérios e dos procedimentos utilizados para a decisão. A clareza nos termos de uso e políticas de privacidade pode informar sobre a existência e o funcionamento desses processos automatizados.

O Art. 22 da LGPD também exige que as plataformas sejam transparentes em relação às práticas de tratamento de dados, incluindo a coleta, o armazenamento e o uso de informações para personalização de conteúdo.

2.1. Mitigando os riscos à concorrência e inovação e das atividades das plataformas digitais

As contribuições da consulta pública apontam para uma série de **riscos** associados às atividades das plataformas digitais:

Ameaças à concorrência: Práticas como a auto preferênciã, a cópia de serviços de concorrentes e a integração vertical podem distorcer o mercado e prejudicar a livre concorrência. A concentração de mercado e o abuso de poder econômico por grandes plataformas são apontados como um risco à livre concorrência. Práticas como abuso de posição dominante, auto preferênciã, discriminação de concorrentes e concentração de dados são apontadas como prejudiciais à livre concorrência.

Riscos ao consumo: A falta de transparência e a assimetria de informações entre plataformas e usuários podem resultar em práticas abusivas e violações aos direitos dos consumidores.

Abuso de poder econômico: A concentração de dados e a posição dominante de algumas plataformas podem levar ao abuso de poder, impondo condições desfavoráveis a usuários e empresas.

Violação de direitos do consumidor: A falta de transparência, a dificuldade de acesso a informações, cláusulas abusivas em termos de uso, dificuldade de cancelamento de serviços e a utilização de dados pessoais sem consentimento e a ausência de mecanismos eficazes de resolução de conflitos são problemas recorrentes e alguns dos problemas apontados.

Ameaças à democracia e aos direitos humanos: A disseminação de desinformação, o discurso de ódio, extremismos, a manipulação política, a violação da privacidade e o terrorismo online são riscos crescentes no ambiente digital.

Precarização do trabalho: A gig economy, impulsionada pelas plataformas digitais, levanta questionamentos sobre a garantia de direitos trabalhistas, a remuneração justa e a proteção social dos trabalhadores.

Ameaças à soberania digital e tecnológica: A dependência de tecnologias estrangeiras e o controle de dados por empresas internacionais podem comprometer a autonomia e a segurança do Brasil.

Impacto sobre o jornalismo: O modelo de negócio das plataformas digitais impacta a sustentabilidade do jornalismo, demandando medidas para garantir a remuneração justa pelo conteúdo jornalístico.

Falta de transparência algorítmica: A opacidade dos algoritmos utilizados pelas plataformas limita a capacidade de com-

preensão e controle por parte dos usuários, demandando mecanismos de transparência.

Concentração de mercado e abuso de poder econômico: Estes são riscos inerentes ao ecossistema das plataformas digitais. As grandes plataformas, com suas vastas economias de escala, efeitos de rede e acesso a uma quantidade massiva de dados, detêm vantagens competitivas significativas que podem sufocar a concorrência e inibir a inovação.

A regulamentação deve atuar de forma proativa para mitigar esses riscos, garantindo um ambiente competitivo que fomente a entrada de novos *players* e o desenvolvimento de modelos alternativos. A definição de regras claras de interoperabilidade de dados, por exemplo, pode reduzir as barreiras à entrada e permitir que usuários migrem entre plataformas com mais facilidade.

A proibição do autopreferenciamento, prática que consiste em privilegiar os próprios serviços ou produtos em detrimento da concorrência, também é crucial para garantir a igualdade de condições competitivas. Adicionalmente, a obrigação de compartilhamento de dados com concorrentes, em cenários específicos e sob a supervisão de autoridades competentes, pode ser considerada como uma medida para promover a competição e a inovação.

As autoridades concorrenciais devem estar atentas à dinâmica dos mercados digitais, revisando e atualizando seus critérios de análise de atos de concentração. A simples consideração do faturamento, em um contexto de estratégias globais e mercados multifacetados, pode ser insuficiente para identificar os reais impactos de uma aquisição. A inclusão de critérios como o número de usuários, o faturamento global e o tipo de serviço oferecido podem contribuir para uma análise mais precisa e robusta.

A regulamentação das plataformas digitais é um desafio complexo, que exige uma abordagem equilibrada e multifacetada. A proteção dos direitos dos usuários, a garantia da concorrência e a promoção da inovação são objetivos interdependentes que devem nortear a construção de um arcabouço regulatório eficaz e sustentável.

2.2. Medidas de mitigação dos riscos

Diante dos riscos, a consulta pública permitiu a propositura de **medidas de mitigação**. As contribuições sugerem diversas medidas para mitigar os riscos, incluindo:

Obrigações de transparência: a exigência de relatórios de transparência sobre moderação de conteúdo, uso de dados pessoais e publicidade é uma medida recorrente nas contribuições.

Mecanismos de responsabilização: a atualização do regime de responsabilidade civil por conteúdo gerado por terceiros é debatida, com propostas de responsabilização por notificação extrajudicial em casos específicos.

Criação de um fundo de apoio ao jornalismo: a implementação de um fundo financiado pelas plataformas digitais é defendida como forma de garantir a sustentabilidade do jornalismo.

Limitação de gastos com publicidade em períodos eleitorais: medidas para coibir o abuso de poder econômico e a disseminação de desinformação durante as eleições são propostas, como a limitação de gastos com publicidade eleitoral.

Promoção da educação digital: o letramento digital é apontado como fundamental para capacitar os usuários a navegarem no ambiente digital de forma crítica e consciente.

Regulamentação da concorrência: criação de regras para prevenir a auto pre-

ferência, a cópia de serviços de concorrentes e a integração vertical por parte de plataformas dominantes.

Proteção de dados pessoais: fortalecimento da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), garantindo a transparência no uso de dados, o controle por parte dos titulares e a responsabilização em caso de violações.

Combate à desinformação: implementação de mecanismos de verificação de fatos, rotulagem de conteúdo enganoso e promoção da educação midiática.

Promoção de direitos trabalhistas: garantia de direitos trabalhistas básicos, como remuneração justa, seguro de acidentes e acesso à previdência social, para trabalhadores de plataformas digitais.

Incentivo à inovação e à diversidade: fomento ao desenvolvimento de tecnologias nacionais, apoio a startups e pequenas empresas, e promoção da diversidade e da inclusão no ambiente digital.

3. Como regular? Propostas de governança e arranjos institucionais

O terceiro eixo do debate sobre regulação de plataformas digitais se concentra em como estruturar os arranjos institucionais e mecanismos de governança necessários para implementar e fiscalizar as normas. As contribuições da consulta pública sublinharam a importância de combinar abordagens de autorregulação, correção e regulação estatal.

O modelo ideal de regulação deve ser baseado na governança multissetorial. A consulta aponta para a necessidade de equilíbrio entre autorregulação e intervenção estatal, com destaque para experiências positivas no Brasil, como o CGI.br e a ANPD.

Recomenda-se a criação de instâncias que integrem representantes da sociedade civil, do governo e da iniciativa privada para definir diretrizes flexíveis e adaptáveis.

A discussão sobre "como regular" envolve a definição do **modelo de governança** para a regulação de plataformas digitais. A consulta pública aponta para a necessidade de um modelo **ágil, flexível e adaptável à dinâmica do ambiente digital**.

A **autorregulação regulada**, com a participação de diferentes atores, surge como uma alternativa promissora. Nesse modelo, as próprias plataformas, em conjunto com a sociedade civil, o governo e outras partes interessadas, elaborariam códigos de conduta e melhores práticas, sujeitos à fiscalização de um órgão regulador independente.

A criação de um **conselho multissetorial**, com a participação de representantes de todos os setores da sociedade, é fundamental para garantir a legitimidade e a efetividade da regulação.

As contribuições ao CGI.br destacam que o modelo de regulação das plataformas digitais deve ser multissetorial, envolvendo governo, sociedade civil e setor privado. Essa abordagem, já consolidada em iniciativas como o próprio CGI.br, assegura maior legitimidade e eficácia regulatória. A proposta enfatiza a necessidade de articulação institucional entre órgãos como a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e o Poder Judiciário, garantindo uma coordenação integrada das ações regulatórias.

A Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD - Lei n.º 13.709/2018) apresenta ferramentas importantes para autorregulação, como os códigos de boas práticas e governança (Art. 50). A implementação de correção, alinhando mandatos estatais com práticas

voluntárias do setor privado, é destacada como essencial. Jurisprudências como o julgamento da ADI 6387 (STF) reafirmam a importância da colaboração entre diferentes setores para a proteção de direitos digitais.

Além disso, a transparência é apontada como um princípio central, especialmente em relação à moderação de conteúdo e algoritmos de recomendação. Essa obrigação já encontra respaldo no Marco Civil da Internet (Lei n.º 12.965/2014, Art. 7º, X), que exige informações claras sobre práticas de coleta e uso de dados.

A regulação das plataformas digitais no Brasil deve ser realizada de forma equilibrada, garantindo a proteção de direitos fundamentais, a promoção de um ambiente competitivo e o incentivo à inovação. O modelo de governança proposto nas contribuições ao CGI.br deve ser multissetorial, envolvendo não apenas o poder público, mas também o setor privado e a sociedade civil. Para tanto, é necessário analisar as bases legais que sustentam essa regulação e as jurisprudências que orientam sua aplicação.

Por fim, recomenda-se a adoção de análises de impacto regulatório, previstas no Decreto n.º 10.411/2020, como ferramenta para medir os efeitos das medidas regulatórias e garantir a proporcionalidade das intervenções, evitando a sobrecarga regulatória e promovendo um ambiente favorável à inovação.

3.1. Atores envolvidos

Enquanto alguns defendem a criação de uma nova agência reguladora independente, com expertise em plataformas digitais, outros argumentam que a regulação deve ser multissetorial, envolvendo órgãos já existentes, como o CGI.br, a ANPD, o CADE e a SENACON, cada qual atuando em sua área de competência. A participação da sociedade

civil, da comunidade acadêmica e do setor privado na formulação e implementação da regulação também é defendida.

3.2. Arranjos de governança

Dentre os modelos de governança propostos, destacam-se:

3.2.1. Autorregulação regulada

A autorregulação, com a participação ativa das plataformas na definição de normas e códigos de conduta, sob a supervisão de uma agência reguladora, é um modelo defendido por alguns.

3.2.2 Regulação por incentivo

A criação de incentivos para que as plataformas adotem práticas responsáveis e combatam os riscos, em vez da imposição de regras rígidas, é outro modelo sugerido.

3.2.3. Governança multissetorial

A participação de diferentes atores, incluindo governo, setor privado, sociedade civil e academia, na definição e implementação da regulação é amplamente defendida.

A governança multissetorial surge como o modelo preferencial em várias contribuições, devido à sua capacidade de incluir diferentes perspectivas e atores na formulação de políticas. O CGI.br é frequentemente citado como um exemplo positivo desse modelo, funcionando como um espaço de diálogo entre governo, academia, setor privado e sociedade civil.

Essa abordagem multissetorial é particularmente relevante para garantir a legitimidade e a eficácia das normas regulatórias. Além disso, ela permite uma adaptação mais ágil às mudanças tecnológicas, ao contrário de modelos de regulação centralizados e excessivamente burocráticos.

A Lei Geral de Proteção de Dados

Pessoais (LGPD - Lei n.º 13.709/2018) é uma referência importante nesse processo, pois ela prevê, em seu Art. 50, a possibilidade de autorregulação das empresas. Plataformas digitais devem criar códigos de conduta e boas práticas para garantir a proteção dos dados pessoais e promover a transparência nas suas operações. A LGPD, ao criar um sistema de co-regulação, permite que o setor privado, com a participação de entidades representativas, desempenhe um papel crucial na implementação de normas que complementam as diretrizes estabelecidas pelo Estado. Este modelo já é utilizado em outros setores, como o mercado financeiro, com a Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais (ANBIMA), e a publicidade, com o Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária (CONAR), como exemplos exitosos de autorregulação.

3.2.4. O papel do Estado e a proporcionalidade das intervenções: autorregulação e da correção

Embora a autorregulação tenha um papel importante, o Estado deve exercer um papel de supervisão e de intervenção quando necessário, principalmente para garantir que os direitos dos cidadãos sejam protegidos. A Constituição Federal de 1988, em seu Art. 170, garante a livre concorrência, o que implica a necessidade de uma regulação que não crie barreiras injustas ao mercado, nem favoreça plataformas dominantes em detrimento de novas iniciativas.

O Supremo Tribunal Federal (STF), na ADI 6387, reconheceu que a regulação digital deve ser balanceada, não prejudicando a liberdade de expressão e o direito à informação, permitindo intervenções necessá-

rias para garantir o direito à privacidade e à segurança. Em casos como a ADPF 130, o STF reforçou a proibição de censura prévia, exigindo que a regulação das plataformas seja cuidadosa para não violar a liberdade de expressão dos usuários.

A autorregulação, definida como o estabelecimento de padrões e práticas pelas próprias plataformas, é defendida como uma forma de reduzir custos regulatórios e promover a inovação. No entanto, as contribuições ressaltam que, para ser eficaz, a autorregulação deve ser complementada por mecanismos de correção, nos quais o Estado desempenha um papel de supervisão e garante a aplicação de padrões mínimos.

Exemplos internacionais, como o sistema de correção previsto no *Digital Services Act* (DSA) da União Europeia, são frequentemente citados como modelos que poderiam ser adaptados ao contexto brasileiro. Esse sistema permite que as plataformas estabeleçam códigos de conduta voluntários, enquanto os órgãos reguladores monitoram sua aplicação e impõem sanções em casos de descumprimento.

3.2.5. A proporcionalidade como princípio norteador: transparência e moderação de conteúdos

O princípio da proporcionalidade foi destacado em diversas contribuições como fundamental para o sucesso de qualquer modelo regulatório. Isso significa que as normas devem ser calibradas de acordo com o impacto potencial das plataformas reguladas, evitando que pequenas empresas sejam sobrecarregadas por exigências que visam principalmente grandes conglomerados digitais.

Por exemplo, a exigência de auditorias regulares para grandes plataformas pode

ser desnecessária e financeiramente inviável para startups ou empresas de menor porte. Nesse sentido, as contribuições sugerem a adoção de critérios objetivos, como receita anual e número de usuários ativos, para determinar o nível de regulação aplicável a cada plataforma.

A regulação da moderação de conteúdo e a transparência nos algoritmos de recomendação são temas que se destacam nas contribuições. O Marco Civil da Internet (Lei n.º 12.965/2014), em seu Art. 7º, garante aos usuários a liberdade de expressão e proíbe a moderação sem justificativa clara. No entanto, o Art. 19 do Marco Civil estabelece que as plataformas podem ser responsabilizadas por conteúdos de terceiros apenas se, após ordem judicial, não tomarem as providências necessárias para removê-los. Esse princípio deve ser observado nas propostas de regulação, buscando garantir que as plataformas possam agir contra conteúdos prejudiciais, como desinformação e discurso de ódio, sem infringir direitos fundamentais.

As decisões do Superior Tribunal de Justiça (STJ), como o REsp 1.959.973-RJ, reforçam a responsabilidade das plataformas pela moderação de conteúdo, desde que em conformidade com as regras estabelecidas pela legislação. O Art. 22 da LGPD também exige que as plataformas sejam transparentes em relação às práticas de tratamento de dados, incluindo a coleta, o armazenamento e o uso de informações para personalização de conteúdo. A transparência nas decisões de moderação e nos algoritmos usados para a curadoria de informações é uma das exigências que garantirá que a regulação não ultrapasse os limites da proporcionalidade e da razoabilidade.

4. Estudo jurídico das contribuições

É limitante analisar as contribuições à Consulta sob a ótica de todo o arcabouço regulatório existente. Entretanto a classificação destas contribuições levou em consideração os aspectos mais relevantes e de maior repercussão.

4.1. Análise da responsabilidade civil no contexto da regulação de plataformas

As contribuições relacionadas à responsabilidade civil das plataformas digitais podem ser analisadas à luz do Código Civil e do Código de Defesa do Consumidor. A responsabilização por danos causados por conteúdos de terceiros, por exemplo, é um tema complexo, envolvendo a ponderação entre a liberdade de expressão e o direito à indenização. Entre os riscos destacados estão:

4.1.1. Riscos destacados

As contribuições recebidas pelo CGI.br na consulta pública sobre regulação de plataformas digitais destacaram uma variedade de riscos decorrentes das atividades dessas plataformas. Um dos principais focos foi nos riscos de natureza econômica e concorrencial, incluindo a concentração de mercado e de dados, o abuso de poder econômico, a inibição de modelos alternativos para a economia digital e seus impactos negativos na inovação, além de preocupações com a concentração na oferta de publicidade e a ausência de um modelo de tributação adequado. Adicionalmente, foram apontados riscos relacionados à soberania digital e ao desenvolvimento tecnológico, incluindo ameaças à infraestrutura crítica e questões ligadas ao fluxo transfronteiriço de dados.

Outro conjunto significativo de riscos

identificados nas contribuições se refere a questões sociais e de direitos. Isso engloba a precarização das condições de trabalho, os desafios associados às infodemias, como a disseminação de desinformação e discurso de ódio, e os impactos na privacidade e proteção de dados pessoais devido ao uso indevido e à falta de transparência. Foram também mencionados riscos a processos eleitorais e à participação política, impactos negativos sobre o jornalismo, e a identificação de outros riscos como discriminação e exclusão, falta de interoperabilidade e portabilidade de dados, e a necessidade de maior transparência algorítmica e nos critérios de moderação de conteúdo.

4.1.1.1. Soberania nacional

4.1.1.2 Privacidade e proteção de dados

Há desafios relacionados ao uso indiscriminado de dados pessoais, conforme identificado pela LGPD e decisões judiciais relacionadas ao tema. Outro risco identificado é o tratamento inadequado de dados pessoais, potencializado pelo volume de informações sensíveis processadas pelas plataformas. A LGPD (Lei n.º 13.709/2018) estabelece diretrizes importantes, mas as contribuições sugerem que medidas adicionais, como a obrigatoriedade de transparência em algoritmos e maior fiscalização pela ANPD, são necessárias para mitigar riscos de violações de privacidade e abusos em publicidade direcionada.

4.1.1.3. Desinformação e discursos de ódio

Propostas sugerem que a regulação deve abordar essas práticas, mas respeitando o regime de responsabilidade previsto no Marco Civil da Internet. A disseminação de

desinformação e discursos de ódio é outro ponto crítico. O Marco Civil da Internet prevê responsabilidades limitadas para as plataformas, protegendo-as de censura prévia. Contudo, a consulta pública destacou a necessidade de maior responsabilização das plataformas na moderação de conteúdo, desde que respeitem o direito constitucional à liberdade de expressão.

Responsabilidade solidária - No campo das obrigações civis, o Art. 19 do Marco Civil da Internet (Lei n.º 12.965/2014) estabelece que as plataformas digitais só podem ser responsabilizadas civilmente por conteúdo de terceiros, caso, após ordem judicial específica, não tomem as providências necessárias para remover tal conteúdo. Esse dispositivo foi reafirmado pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) no REsp 1.937.821-SP, que limitou a responsabilidade das plataformas em respeito à liberdade de expressão.

4.1.1.4 Transparência e proteção ao direito do consumidor

Adicionalmente, o Código de Defesa do Consumidor (CDC), Lei n.º 8.078/1990, aplica-se às relações entre usuários e plataformas. Os Arts. 6º e 14 tratam do dever de transparência e da responsabilidade pelo fornecimento de serviços, sendo aplicáveis às práticas de algoritmos de recomendação e curadoria de conteúdo.

A regulação de plataformas digitais deve estar em consonância com os princípios constitucionais, como a liberdade de expressão, a livre iniciativa e o direito à privacidade. A necessidade de garantir o devido processo legal e a ampla defesa também é fundamental. Esta regulamentação deve ser analisada sob o prisma do Direito Civil, Constitucional e Penal, considerando as interações entre os direitos fundamentais e

os princípios econômicos. Os desafios incluem a proteção da liberdade de expressão, privacidade, concorrência e o combate a práticas abusivas, como a desinformação e o abuso de poder econômico.

4.2. Direito Constitucional

A regulamentação também deve abordar as **ameaças à democracia e aos direitos humanos**, como a disseminação de desinformação, extremismo e discurso de ódio. É fundamental garantir a transparência nas práticas de moderação de conteúdo, priorização, direcionamento e impulsionamento de conteúdo, além de proteger os direitos dos trabalhadores em plataformas digitais. A participação da sociedade civil na definição de critérios de remoção de conteúdo é essencial para evitar censura e garantir a liberdade de expressão.

O constitucionalismo digital, como argumenta Celeste, busca estabelecer e garantir um quadro normativo para a proteção dos direitos fundamentais e o equilíbrio de poderes no ambiente digital. Nesse contexto, a disseminação de desinformação e discurso de ódio são apontados como ameaças à democracia e aos direitos humanos que a regulamentação deve abordar. A peculiaridade do ambiente digital, com a ascensão de atores privados ao lado dos Estados-Nação como potenciais infratores de direitos fundamentais, exige que o conceito de constitucionalismo se desvincule da dimensão puramente estatal para avaliar plenamente o surgimento desses poderes e seus impactos. Portanto, reforça a necessidade de analisar e definir conceitos como desinformação e discurso de ódio dentro de um arcabouço constitucional aplicado ao ambiente digital, buscando limitar o poder tanto de atores públicos quanto privados que possam afetar a proteção desses direitos.

4.2.1. Assegurar direitos

Embora o foco principal de Celeste não seja o direito concorrencial, sua análise sobre o equilíbrio de poderes no ambiente digital tangencia a questão da concentração de mercado e do abuso de poder econômico. Celeste reconhece que o constitucionalismo digital visa limitar o poder de diferentes atores. Nesse sentido, a preocupação constitucional com a livre concorrência (Art. 170 da CF) pode ser vista como um dos pilares para garantir esse equilíbrio de poderes no ambiente digital, evitando que plataformas dominantes restrinjam a inovação e prejudiquem os direitos dos usuários e outros agentes econômicos. Ao ampliar a lente do constitucionalismo para além do Estado e para os poderes privados no digital, oferece um embasamento teórico para se pensar a aplicação de princípios constitucionais como o da livre concorrência nesse novo contexto.

A remoção obrigatória de conteúdo por simples notificação, sem a devida análise judicial, em casos que não se enquadrem nas exceções já previstas no Marco Civil da Internet, pode ser considerada uma restrição desproporcional à liberdade de expressão, configurando censura prévia.

4.2.2. Garantir o equilíbrio entre liberdade de expressão e responsabilidade social

A liberdade de expressão, consagrada no Art. 5º, IV e IX, da Constituição Federal de 1988 (CF/88), é um direito fundamental que precisa ser garantido em qualquer regulação de plataformas digitais. Decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), como a ADPF 130, que declarou a Lei de Imprensa não recepcionada pela Constituição, reforçam que restrições à liberdade de expres-

são devem ser excepcionais e pautadas pelo princípio da proporcionalidade. Contudo, o STF também reconheceu, em casos como o julgamento da ADC 51, que a liberdade de expressão não é absoluta, devendo ser harmonizada com outros direitos, como a dignidade da pessoa humana e a privacidade.

4.2.3. Garantir a privacidade de dados dos usuários

Além disso, a soberania nacional e o direito à privacidade são assegurados pelos Art. 1º, I, e Art. 5º, X e XII, da CF/88. A coleta e o uso de dados pessoais pelas plataformas devem observar a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), Lei n.º 13.709/2018, garantindo que práticas invasivas ou desproporcionais sejam coibidas.

4.3. Direito Penal

As plataformas digitais podem ser utilizadas para a prática de crimes, como a difamação, a injúria, a ameaça e a incitação ao crime. A legislação penal brasileira já prevê punições para esses crimes, mas a aplicação da lei no ambiente digital apresenta desafios específicos.

A arquitetura das plataformas digitais pode tanto permitir quanto limitar certas atividades, funcionando como uma forma de regulação” (Lessig, 1999, p. 297).

O autor argumenta que a ausência de fronteiras físicas, a jurisdição tradicional torna-se complexa é, muitas vezes, ineficaz para lidar com os crimes digitais. Há também que se considerar a multiplicidade de pontos de presença das plataformas digitais com servidores em diversos pontos geográficos pelo planeta e o espaço aéreo. (CARVALHO & SANTOS FILHO, 2024)

4.3.1. Promover a prevenção de crimes e a proteção dos bens jurídicos relevantes dos consumidores e empresas

As plataformas digitais podem ser utilizadas para a prática de crimes, como a difamação, a injúria, a ameaça e a incitação ao crime. A legislação penal brasileira já prevê punições para esses crimes, mas a aplicação da lei no ambiente digital apresenta desafios específicos

4.3.2. Prever sanções específicas para infrações relacionadas a dados e privacidade.

Discursos de ódio e desinformação podem ser enquadrados como crimes previstos no Código Penal - Discursos de ódio, desinformação e práticas que atentem contra a ordem econômica ou social podem ser tipificados no Código Penal Brasileiro. A disseminação de notícias falsas que causem pânico ou prejuízo pode ser enquadrada no Art. 286 (incitação ao crime) e no Art. 340 (comunicação falsa de crime). O combate a esses crimes deve respeitar os parâmetros da liberdade de expressão, evitando censura prévia, como destacado na ADPF 130.

4.3.3 A concentração de mercado e o abuso de poder econômico

Representam riscos importantes. As grandes plataformas detêm vantagens competitivas devido a economias de escala, efeitos de rede e acesso a grandes quantidades de dados, o que pode prejudicar a concorrência e a inovação. Medidas de mitigação incluem a definição de regras de interoperabilidade de dados, a proibição do auto-preferenciamento e a obrigação de com-

partilhamento de dados com concorrentes. Adicionalmente, a revisão de critérios para análise de atos de concentração, considerando o número de usuários e faturamento global, é crucial.

4.3.4. A proteção de crianças e adolescentes

A aplicação do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA no ambiente digital é outro ponto crucial. As plataformas devem adotar medidas para garantir a segurança e o bem-estar dos menores, incluindo a implementação de termos de uso e políticas de privacidade em linguagem acessível e a oferta de mecanismos de controle parental. É importante nomear e especificar com clareza os temas que impactam esse público, considerando os efeitos do uso excessivo de mídias digitais.

4.3.5. Crimes contra a honra (Art. 138-140, Código Penal - CP)

A prática de calúnia, difamação e injúria em plataformas digitais é recorrente. A jurisprudência brasileira reconhece que essas condutas se agravam pela disseminação em massa e permanência do conteúdo na Internet, conforme o STJ (REsp 1.959.973-RJ).

4.3.6. Desinformação e incitação ao crime (Art. 286, CP)

A disseminação de notícias falsas (fake news) e discursos de ódio pode ser enquadrada como incitação ao crime ou apologia a fatos criminosos. O STF, na ADPF 572, enfatizou a necessidade de equilibrar liberdade de expressão e combate a conteúdos que ameacem a ordem democrática.

4.3.7. Crimes cibernéticos

(Lei 12.737/2012 - Lei Carolina Dieckmann)

Invasão de dispositivos informáticos para obter, adulterar ou destruir dados é tipificado no Art. 154-A do CP. Jurisprudências como o HC 598.051-SP (STJ) destacam a necessidade de punição proporcional a esses atos, comuns em plataformas digitais.

Golpes via Internet, através de links sediados em servidores em território nacional ou estrangeiro aplicados em idosos, crianças e adolescentes.

4.3.8. Abuso econômico

(Lei 12.529/2011)

Práticas como o monopólio e a exploração abusiva de consumidores podem configurar crimes contra a ordem econômica, sendo fiscalizados pelo CADE, que atua em parceria com a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD).

A regulação deve prever sanções penais proporcionais, aliadas a mecanismos de prevenção e cooperação entre plataformas e autoridades. A jurisprudência reforça que a aplicação da lei deve proteger tanto os direitos fundamentais quanto a ordem pública.

5. Classificação das contribuições

A metodologia utilizada para classificação considerou todas as 1.336 contribuições à Consulta Pública sobre Regulação de Plataformas Digitais que esteve aberta ao público de 25 de abril a 16 de julho de 2023. publicou um relatório de sistematização dos resultados da consulta sobre regulação de plataformas digitais. Este relatório foi produzido com o objetivo de apresentar os resultados do processo de consulta de uma forma mais acessível e sintética. A intenção principal era permitir que o público conhecesse e compreendesse as diferentes

perspectivas existentes, os consensos e os dissensos sobre os diversos temas tratados na consulta. Além disso, o relatório visa apontar os pontos que merecem ser aprofundados em discussões futuras, bem como as eventuais particularidades e nuances nas abordagens dos participantes.

O relatório de sistematização do CGI.br buscou organizar os elementos-chave para o desenho de uma regulação de plataformas digitais. Isso incluiu potenciais definições e classificações de plataformas, os riscos e desafios apresentados por suas atividades, as medidas capazes de mitigá-los, e os atores e arranjos institucionais necessários para implementar uma futura regulação. Ao fazer isso, o CGI.br esperava contribuir para o avanço das discussões em curso no país sobre a regulação das plataformas, considerando as diferentes visões dos diversos setores da sociedade e a discussão global sobre o tema.

Para garantir a fidelidade às ideias dos participantes, o relatório transcreveu trechos diretos das contribuições. A organização das questões abordadas nas contribuições buscou a melhor agregação temática, visando estimular a compreensão estrutural dos tópicos e a organização das questões-chave para futuras discussões sobre a definição e qualificação das plataformas digitais. Em suma, o relatório oferece um mapa de consensos e dissensos entre os setores privado, terceiro setor, comunidade científica e tecnológica e setor governamental, favorecendo a construção de acordos multissetoriais.

Estas contribuições, disponibilizadas publicamente pelo CGI.br, constituem a principal fonte empírica para a identificação das diversas perspectivas e argumentos explorados ao longo deste artigo. A metodologia adotada buscou identificar os principais pontos de convergência e divergência entre

os participantes, em linha com a sistematização realizada pelo próprio CGI.br, a fim de aprofundar o debate sobre a regulação de plataformas digitais no Brasil, incluindo discussões legislativas no Congresso Nacional, e visava obter uma ampla escuta dos diversos setores sociais. As contribuições coletadas foram organizadas em três eixos principais para análise.

Entre os contribuintes participantes encontram-se atores de diversos setores incluindo os quatro que compõem o CGI.br e através do relatório de sistematização detalhou a quantidade de contribuições por setor:

Terceiro Setor: 549 contribuições (41%)

Comunidade Científica e Tecnológica: 526 contribuições (39,5%)

Setor Empresarial: 203 contribuições (15%)

Setor Governamental: 58 contribuições (4,5%)

É evidente os diversos tipos de transgressões no ambiente digital e as dificuldades inerentes à aplicação e fiscalização das leis existentes, fornece um contexto para categorizar as propostas de regulação.

Para a classificação das propostas dos contribuintes da Consulta, uma planilha foi criada contendo todas as (n) contribuições. A partir desta massa de dados as palavras-chaves relacionadas ao Direito e ao ordenamento jurídico foram contabilizadas nas consultas. Através de mecanismos de machine learning, técnicas LLM (Large Language Model), e a utilização de inteligência generativa para sistematizar as contribuições, esta pesquisa classificou-as conforme descrito será nos próximos itens, considerando as entre: inconstitucionais, necessárias e perfeitamente viáveis.

Quanto aos objetivos este estudo enquadra-se como uma pesquisa descritiva e explicativa. É descritiva porque seu objetivo central é explorar as contribuições da consulta. Ao fazer isso, este artigo busca mapear e apresentar as diferentes perspectivas dos diversos setores da sociedade brasileira sobre o tema. A própria estrutura do artigo, dividida pelos três eixos da consulta, reflete essa intenção de descrever o conteúdo das contribuições. É também explicativa porque o artigo não se limita a descrever as contribuições, mas também visa analisar a viabilidade jurídica das propostas apresentadas, categorizando-as como inconstitucionais, necessárias ou perfeitamente viáveis. Ao fazer essa categorização e propor diretrizes, o artigo busca explicar os desafios e oportunidades da regulação, oferecendo uma visão crítica sobre o tema. Este trabalho observará a viabilidade jurídica das propostas à luz do Direito Civil, Constitucional e Penal também reforça o caráter explicativo da análise. Embora o artigo se baseie em dados de uma consulta pública, o que poderia ter um componente exploratório na fase inicial da consulta em si, o foco principal do artigo parece ser a descrição e análise das contribuições já coletadas para, então, explicar suas implicações e possíveis caminhos para a regulação.

No que tange aos diversos procedimentos metodológicos, conforme apresentados na Sistematização realizada pelo CGI.br, este artigo segue por quatro linhas:

Documental: O artigo foi elaborado com base nas contribuições públicas coletadas pelo CGI.br, que constituem documentos primários de uma consulta pública. Além disso, apoia-se na legislação brasileira, como o Marco Civil da Internet e a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), no

Decreto n.º 10.411/2020, e faz referência inclusive ao Projeto de Lei (PL) n. 2.630 (Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet).

Jurisprudencial: O estudo se apoia na jurisprudência brasileira, incluindo decisões do Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça, com o objetivo de analisar a viabilidade jurídica das propostas. A jurisprudência reforça a necessidade de proteger tanto os direitos fundamentais quanto a ordem pública na aplicação da lei.

Bibliográfica: O artigo se baseia em estudos e em uma revisão das melhores práticas internacionais, como o Digital Markets Act (DMA) da União Europeia. A ampliação da bibliografia é inclusive uma sugestão de um dos pareceristas. O relatório de sistematização do CGI.br menciona a utilização de conceitos específicos existentes na literatura para apoiar a organização e análise das contribuições.

De levantamento (Análise de Dados Primários): foi elaborado com base nas contribuições públicas coletadas pelo CGI.br. A análise dessas contribuições é central para o objetivo do artigo de avaliar a viabilidade jurídica das propostas e propor diretrizes. O relatório de sistematização detalha como essas contribuições foram recebidas e analisadas. A classificação das contribuições em diferentes categorias também indica um processo de análise e categorização de dados primários.

Desta forma, o presente trabalho utiliza uma abordagem metodológica que combina a análise documental (legislação e contribuições da consulta pública), jurisprudencial (decisões dos tribunais), bibliográfica (estudos e melhores práticas internacionais), e de levantamento (análise das contribuições da consulta pública como dados primários).

5.1. Critérios para classificação: faturamento, usuários e a busca por um equilíbrio Regulatório

A definição de critérios claros e objetivos para classificar as plataformas digitais é essencial para a implementação de uma regulamentação assimétrica. O valor de mercado ou faturamento, frequentemente utilizado como indicador de poder econômico, é um critério relevante, mas deve ser considerado em conjunto com outros fatores. A dinâmica dos mercados digitais, marcada por flutuações rápidas e estratégias de crescimento agressivas, torna o faturamento, isoladamente, um indicador insuficiente.

O número de usuários, por outro lado, apresenta-se como um critério mais robusto para avaliar o impacto de uma plataforma e a necessidade de regulamentação. Uma plataforma com muitos usuários brasileiros tem maior potencial de influenciar o debate público, moldar comportamentos e impactar a economia. Além disso, a quantidade de usuários pode servir como um indicador da capacidade da plataforma de arcar com os custos da regulamentação.

A busca por um equilíbrio regulatório exige, portanto, a combinação de diferentes critérios, como faturamento, número de usuários e tipo de serviço oferecido. Essa abordagem multifacetada permite a criação de categorias de plataformas com níveis de regulamentação diferenciados, proporcionais aos seus impactos e capacidades.

A classificação dos critérios não é um compilado pessoal do autor, mas sim elementos centrais que emergiram das discussões e contribuições da consulta pública conduzida pelo CGI.br em 2023 sobre a regulação de plataformas digitais. O "Artigo.pdf" explora essas contribuições, utilizando

esses critérios como parte do primeiro eixo de análise: "Quem regular? Definição e classificação das plataformas digitais".

Esses critérios foram apresentados e debatidos no âmbito da consulta pública do CGI.br, como demonstrado na Sistematização apresentada. Por exemplo:

A participação de mercado (*market share*) foi um dos critérios sobre os quais os participantes comentaram e definiram, sendo considerado por muitos como um indicador fundamental para classificar plataformas digitais. Contudo, houve ressalvas sobre a complexidade de sua aplicação no contexto digital.

O **valor de mercado** ou faturamento também foi amplamente discutido como critério relevante para identificar plataformas com poder significativo. No entanto, alguns participantes apontaram suas limitações e a necessidade de combiná-lo com outros critérios.

A **quantidade de usuários e de clientes** (empresariais ou não) foi mencionada como um critério importante para avaliar o alcance e o impacto de uma plataforma.

O **controle essencial de acesso (*gatekeeper*)** é um conceito que surgiu como central para a regulação assimétrica, sendo considerado por muitos como um indicador fundamental para classificar plataformas.

Os tipos de serviços oferecidos pelas plataformas foram igualmente apontados como um critério crucial, dada a diversidade de serviços e os diferentes riscos e desafios regulatórios associados a cada tipo.

O relatório de sistematização produzido pelo CGI.br, referenciado como (CGI.BR, 2023), organizou as contribuições da consulta pública em torno de elementos-chave, incluindo potenciais definições e classificações de plataformas, utilizando esses e outros critérios como base para identificar ato-

res que oferecem maior risco à sociedade e seriam o alvo principal da regulação.

Portanto, essa classificação não é um produto final e formalmente definido pelo CGI.br como um modelo regulatório fechado, mas sim um reflexo dos principais pontos levantados, discutidos e propostos pelos diversos setores da sociedade durante a consulta pública. O CGI.br, através da consulta e do relatório de sistematização, buscou organizar e apresentar as diferentes perspectivas sobre esses critérios para informar futuras discussões e o possível desenho de uma regulação. A agenda do CGI.br envolveu a coleta e análise dessas contribuições como um passo fundamental para a compreensão das necessidades e desafios da regulação de plataformas digitais no Brasil.

A partir da análise do material da consulta pública, as contribuições foram classificadas em três categorias:

5.1.1. Contribuições inviáveis

São aquelas propostas incompatíveis com o Ordenamento Jurídico Brasileiro que contrariam princípios fundamentais da Constituição Federal de 1988, como a liberdade de expressão, a livre iniciativa, a privacidade e a proporcionalidade. Um exemplo é a proposta de responsabilização direta das plataformas por todos os conteúdos gerados por terceiros, o que violaria o regime de responsabilidade intermediária previsto no Art. 19 do Marco Civil da Internet.

As contribuições consideradas inconstitucionais na consulta pública sobre regulação de plataformas digitais são aquelas que contrariam princípios fundamentais da Constituição Federal de 1988. Destaca-se como exemplo a proposta de responsabilização direta das plataformas por todos os conteúdos gerados por terceiros, o que

violaria o regime de responsabilidade intermediária previsto no Art. 19 do Marco Civil da Internet. Outro exemplo de contribuição inconstitucional seria a criação de filtros prévios para conteúdo, que poderia violar a liberdade de expressão, garantida no Art. 5º da Constituição Federali.

Esta pesquisa não detalha contribuições específicas nomeadas como inviáveis, mas categoriza algumas propostas como demandando legislações complementares regulatórias para serem implementadas. Embora não sejam inconstitucionais, essas propostas podem ser consideradas inviáveis no contexto do ordenamento jurídico atual sem a criação de novas leis ou regulamentações. Adicionalmente, algumas contribuições apontam para a insuficiência da legislação concorrencial transetorial existente para remediar certas preocupaçõesii. O IBRAC (Instituto Brasileiro de Estudos de Concorrência, Consumo e Comércio Internacional) argumenta que qualquer solução regulatória deve ser precedida de um estudo detalhado que justifique a insuficiência da legislação concorrencial atual.

A análise das contribuições revela uma preocupação com propostas que poderiam gerar sobrecarga regulatória ou desestímulos à inovação por parte dos agentes econômicosiii. A vedação geral e ex-ante de iniciativas empresariais como a verticalização, por exemplo, é apontada pelo IBRAC como potencialmente prejudicial ao bem-estar do consumidor, a menos que robustos estudos e evidências demonstrem consequências positivasiv. Da mesma forma, algumas entidades como a Câmara.e-net e a ALAI (Associação Latino-Americana de Internet) reiteram que a atual legislação já permite a aplicação rigorosa contra certas preocupações, questionando a necessidade de novas regulações em certos âmbitos.

5.1.2. Contribuições necessárias

Estabelecer indicadores para medir e mitigar riscos específicos, como impactos à privacidade e abusos econômicos.

Desenvolver critérios específicos para incluir plataformas com menor participação de mercado, mas com potencial de gerar impactos significativos.

Propostas que demandam legislações complementares regulatórias. Essa categoria inclui propostas que, embora não sejam incompatíveis com o ordenamento jurídico atual, exigem a criação de novas leis ou regulamentações para serem implementadas. Exemplos incluem a criação de regras específicas para transparência em algoritmos e a ampliação das competências da ANPD para supervisionar práticas de monetização de dados.

Regras específicas para transparência em algoritmos alterando normas vigentes ou exigindo ser necessária a criação de nova lei.

Criação de um arcabouço regulatório específico para plataformas digitais, definindo obrigações de transparência, mecanismos de combate à desinformação e medidas de proteção aos trabalhadores.

Estabelecimento de regras claras para a responsabilização civil das plataformas por danos causados por conteúdos de terceiros, equilibrando a liberdade de expressão com o direito à indenização.

A criação de um fundo de apoio ao jornalismo, financiado pelas plataformas digitais, demandaria a criação de uma nova lei que estabelecesse os critérios para a arrecadação e gestão dos recursos, bem como os parâmetros para a distribuição aos veículos de comunicação.

5.1.3. Contribuições perfeitamente viáveis

Adotar um modelo similar ao Digital Markets Act europeu, com adaptações ao contexto brasileiro. Estas propostas são compatíveis com o ordenamento jurídico atual, como o fortalecimento da governança multissetorial por meio do CGI.br. Estas propostas podem ser implementadas a curto ou médio prazo, utilizando o arcabouço jurídico existente. Exemplos incluem o fortalecimento da governança multissetorial por meio do CGI.br e a promoção de mecanismos de autorregulação e correção baseados em boas práticas internacionais.

- Fortalecimento da LGPD, com a criação de mecanismos de fiscalização e a aplicação de sanções em caso de violações.

- Implementação de medidas de autorregulação regulada, com a participação de diferentes atores, para a criação de códigos de conduta e melhores práticas.

- Criação de um conselho multissetorial para acompanhar a implementação da regulação e promover o diálogo entre governo, empresas e sociedade civil.

- Implementar mecanismos de co-regulação e aprimorar os já previstos no Marco Civil da Internet.

A exigência de relatórios de transparência sobre a moderação de conteúdo, detalhando os critérios utilizados para a remoção ou sinalização de conteúdo, é uma medida viável, que pode ser implementada por meio de regulamentação infralegal.

Propostas que desconsiderem os desafios de fiscalização e aplicação das leis no ambiente digital, poderiam ser consideradas inviáveis na prática, mesmo que constitucionalmente válidas (CARVALHO & SANTOS FILHO, 2024).

5.2 Análise de impacto regulatório

A adoção de análises de impacto regulatório (AIR), previstas no Decreto n.º 10.411/2020, é fundamental para garantir que qualquer intervenção do Estado seja baseada em dados concretos e na necessidade de mitigar riscos identificados. A AIR permite que a regulação das plataformas digitais seja medida, proporcional e adaptada às características do mercado, evitando a imposição de regras excessivas que possam prejudicar a inovação e a competitividade. A regulação deve ser projetada com a flexibilidade necessária para se ajustar às rápidas mudanças no ecossistema digital.

Quanto à definição do órgão regulador, as posições divergem entre o aproveitamento de instituições já existentes, como o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e a Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon), e a criação de uma nova agência reguladora. Alguns defendem que o CADE e a Senacon já possuem as ferramentas necessárias para atuar na regulação de plataformas digitais. Nesse sentido, a Lei nº 12.529/2011, que estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC), já se orienta pela repressão ao abuso do poder econômico, um dos riscos associados à atuação de grandes plataformas. O Decreto nº 8.771/2016, que regulamenta o Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014), reforça o papel do SBDC na "apuração de infrações à ordem econômica" no contexto da regulação da rede. Além disso, a Senacon tem um papel importante a

desempenhar na apuração de violações aos direitos dos consumidores nas relações com plataformas digitais. A Câmara.e-net defende que a legislação concorrencial não deve "tentar remediar outras áreas de política pública", sugerindo que as questões de concorrência relacionadas a plataformas podem ser tratadas pelas estruturas existentes. O Instituto Nupef também defende um sistema de regulação baseado em órgãos existentes, destacando que há estruturas regulatórias estabelecidas que deveriam aplicar leis em vigor às plataformas digitais.

Por outro lado, diversas contribuições à consulta pública sobre a regulação de plataformas digitais defendem a criação de uma nova agência reguladora. Essa necessidade surge da percepção de que a regulação de plataformas digitais não se encaixa exclusivamente na competência de nenhuma das autoridades regulatórias já instituídas no país. A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) sugeriu a construção de um "Sistema Brasileiro de Regulação de Plataformas Digitais tripartite" com um órgão independente encarregado de supervisionar o cumprimento das normas. O Projeto de Lei (PL) nº 2.630/2020, em tramitação no Congresso Nacional, chegou a prever a instituição de um "Conselho de Transparência e Responsabilidade na Internet". A ABRANET entende que uma nova autoridade multissetorial é necessária para fiscalizar a aplicação de diretrizes legalmente estabelecidas e o cumprimento de compromissos de autorregulação. A Coalizão Direitos na Rede (CDR) também defende uma nova agência de supervisão autônoma apoiada por um conselho participativo e multissetorial. A proposta da OAB evidencia a necessidade de uma nova autoridade regulatória para monitorar a atuação das plataformas digitais e a incapacidade de que uma única perspectiva informe

sua atuação, propugnando pela multissetorialidade. Entidades como CDR, Idec, IRIS e IP.rec defendem uma autoridade reguladora independente que centralize a aplicação e a interpretação das normas, com funções de normatização, fiscalização e sancionamento.

Conclusão

A ascensão meteórica das plataformas digitais revolucionou a maneira como interagimos, consumimos informação, fazemos negócios e participamos da vida social. Essas plataformas, que abrangem uma miríade de serviços online, desde redes sociais e comércio eletrônico até plataformas de notícias, mecanismos de busca e aplicativos de mensagens, tornaram-se onipresentes, moldando o tecido da sociedade contemporânea. No entanto, essa ubiquidade também trouxe consigo uma série de desafios complexos que exigem uma análise cuidadosa e uma resposta regulatória robusta.

Embora a análise presente tenha se concentrado na identificação e organização das contribuições à consulta pública do CGI.br à luz da legislação existente e das discussões conceituais, reconhece-se o potencial enriquecedor de uma análise aprofundada da problemática sob a ótica do Direito e das Políticas Públicas (DPP). Essa abordagem poderia explorar de forma mais detida a formulação, implementação e avaliação de políticas regulatórias para o ambiente digital, considerando os objetivos sociais, econômicos e políticos envolvidos. Contudo, essa análise mais abrangente demandaria um escopo de investigação mais amplo e tempo adicional para sua devida realização.

Torna-se imperativo explicitar a compreensão de governança no contexto da regulação do universo digital, um termo cada vez mais central nos debates contemporâneos. Para além de sua acepção geral, no âmbi-

to digital, a governança manifesta-se como um processo dinâmico e multissetorial. Dela emergem diversos atores, incluindo o governo, com a função de estabelecer marcos legais e regulatórios; a sociedade civil, representando os interesses dos usuários e promovendo a defesa de direitos; o setor privado, responsável pelo desenvolvimento e operação das plataformas e infraestruturas digitais; e a comunidade acadêmica e técnica, contribuindo com expertise e conhecimento para informar as decisões. O propósito fundamental dessa governança é assegurar um ambiente digital que promova a proteção de direitos fundamentais, o equilíbrio de poderes e o desenvolvimento ético e responsável da tecnologia.

Nesse sentido, a experiência brasileira de governança da Internet, centrada no modelo multissetorial do CGI.br, oferece um importante referencial. Conforme apontado nas contribuições à consulta pública, a regulação das plataformas digitais deve ser orientada pelo princípio da governança democrática e colaborativa da Internet, tendo o multissetorialismo como referência incontornável. Compete ao CGI.br 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. As atribuições primárias associadas ao CGI.br seriam, portanto, as de prover diretrizes e recomendações, configurando um poder normativo e regulamentador, com o objetivo de orientar a atuação dos diversos atores e instâncias envolvidas na regulação do ambiente digital brasileiro.

A regulação de plataformas digitais no Brasil é uma tarefa que exige equilíbrio entre controle e liberdade, segurança e inovação. A análise das contribuições coletadas pela consulta pública do CGI.br revela um consenso

sobre a necessidade de um modelo regulatório dinâmico, multissetorial e proporcional, que seja capaz de enfrentar os desafios do ambiente digital sem sufocar sua evolução. Deve ainda combinar flexibilidade e eficácia, ser transparente e orientada pela proporcionalidade, respeitando os marcos jurídicos existentes e promovendo a inovação.

A regulação de plataformas digitais é um desafio complexo, que exige um debate amplo, democrático e multissetorial. As contribuições da consulta pública do CGI.br demonstram a pluralidade de visões e a necessidade de encontrar soluções equilibradas, que protejam os direitos fundamentais sem sufocar a inovação.

O modelo de co-regulação, que combina a supervisão estatal com a autorregulação, é essencial para garantir a proteção dos direitos dos usuários e a manutenção da livre concorrência. A base jurídica para essa regulação está nas normas já existentes, como o Marco Civil da Internet, a LGPD e as decisões do STF e STJ, que oferecem um guia

para a criação de um ambiente regulatório equilibrado e eficaz. As contribuições ao CGI.br revelam um consenso sobre a necessidade de regulação setorial e assimétrica, mas também indicam desafios em garantir a liberdade de expressão e a proporcionalidade das medidas. Este artigo propõe que o Brasil adote um modelo regulatório inspirado nas melhores práticas internacionais, adaptado ao seu contexto jurídico e social.

A aplicação do Direito Brasileiro, em especial do Marco Civil da Internet, da LGPD e da Constituição Federal, oferece uma base sólida para a formulação dessas normas. Contudo, é essencial que o debate regulatório seja contínuo e inclua todos os setores da sociedade, garantindo que as normas reflitam não apenas as necessidades do presente, mas também os desafios do futuro.

O Brasil tem a oportunidade de liderar esse debate, construindo um arcabouço regulatório que sirva de modelo para o mundo, promovendo um ambiente digital mais justo, transparente e democrático.

Rodolfo Guimarães Vieira da Silva é Advogado em formação, graduado em Sistemas de Informação pelo Centro Universitário de Itajubá (FEPI), e especializado em Gestão de TI pela Fundação Getúlio Vargas - FGV, possui ampla experiência em tecnologia da informação, com mais de 25 anos atuando no desenvolvimento de sistemas ERP, integrações e soluções personalizadas para o setor jurídico e empresarial e telecomunicações. Estudioso das interseções entre Direito, tecnologia e meio ambiente, dedica-se à pesquisa científica com enfoque em temas como soberania digital, ressocialização no sistema prisional brasileiro, direitos fundamentais e proteção jurídica das abelhas sem ferrão nativas do Brasil. Idealizador da iniciativa "Advogado das Abelhas", é também co-fundador da Comunidade Advogado Completo, onde promove educação jurídica crítica e ciência-cidadã.

Nota do Autor

O autor agradece ao CGI.br e aos participantes da consulta pública pela disponibilização de dados relevantes. Este artigo foi elaborado com base nas contribuições públicas coletadas pelo CGI.br, na legislação brasileira e em estudos comparativos sobre regulação digital. Este não reflete a posição oficial de nenhuma instituição, entretanto objetiva humildemente contribuir para um debate equilibrado e construtivo, oferecendo uma análise imparcial para o avanço do debate sobre a regulação de plataformas digitais no Brasil.

Referências

Araujo, Flávia Lefèvre Guimarães. Regulação Assimétrica de Plataformas Digitais e Proteção do Consumidor. *Revista de Direito do Consumidor*, 2022.

Barata, Joan. "Regulating Online Platforms Beyond the Marco Civil in Brazil : The Controversial "Fake News Bill". *Tech Policy Press*. 23.05.2023. Disponível em: <https://www.techpolicy.press/regulating-online-platforms-beyond-the-marco-civil-in-brazil-the-controversial-fake-news-bill>

Black, Julia. Risk-based Regulation: Choices, Practices and Lessons Learned. In: *Risk and Regulatory Policy: Improving the Governance of Risk*. Paris: OECD Publishing, 2010. p. 185–224. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/content/publication/9789264082939-en>.

Brasil. Câmara dos Deputados. PL 2630/2020 (Lei das Fake News). Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2256732>

Brasil. Código de Defesa do Consumidor – CDC. Lei nº 8.078/1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm

Brasil. Código de Processo Civil – CPC. Lei nº 13.105/2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm

Brasil. Códigos Civil – CC. (Lei nº 10.406/2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm

Brasil. Conselho Administrativo de Defesa Econômica – Cade; Procedimento Preparatório nº 08700.003089/2023-85. – Google/Meta/Telegram. Brasília: 2023. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?1MQnTNkPQ_sX_bghfgNtnzTLgP9Ehbk5U0JvmzyesnbE-Rf6Pd6hBcedDS_xdwM-QMK6_PgwPd2GFLljH00LyFQRJBKyyt97aSMch_VP6nl3noMik2oHwMMG1Z0gV6EGw

Brasil. Conselho Administrativo de Defesa Econômica – Cade. Ato de Concentração nº 08700.004862/2016-60 – Microsoft/LinkedIn. Brasília: 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/conecta/catalogo/apis/consultar-ato-de-concentracao>.

Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm

Brasil. Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA. Lei nº 8.069/1990. Dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm

Brasil. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD, cria a Agência Nacional de Proteção de Dados. Lei n.º 13.709/2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709compilado.htm

Brasil. Lei Temas de Repercussão Geral – Rep. Geral Lei n.º 11.418/2006.

Brasil. Marco Civil da Internet – MCI. Lei n.º 12.965/2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm.

Brasil. Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência – SBDC; Conselho Administrativo de Defesa Econômica – Cade. (Lei n.º 12.529/2011)

Brasil. Sistema Nacional de Defesa do Consumidor – Senacon. Decreto nº 2.181, de 20 de março de 1997. Dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. Alterado pelo Decreto nº 10.887, de 16 de dezembro de 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2181.htm

Brasil. Supremo Tribunal Federal – STF ADI 6334, Ação Dir. de Inconst. c/ Lim. Rel. Min. Cristiano Zanin, Manif. PGR 17.10.2024; Recte. (s) Associação Brasileira de Produtores Independentes de Televisão - ABPI-TV. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5877662>

Brasil. Supremo Tribunal Federal – STF RE 1037396, Rep. Geral Tema: 987. Leading case. Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno. d. j. 11.06.2025; Recte. (s) Facebook Serviços Online do Brasil LTDA. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5160549&numeroProcesso=1037396&classeProcesso=RE&numeroTema=987>

Brasil. Supremo Tribunal Federal – STF RE 1057258, Rep. Geral Tema: 533, Leading case. Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno. d. 11.06.2025; Recte. (s) Google Brasil Internet LTDA. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5217273&numeroProcesso=1037396&classeProcesso=RE&numeroTema=533>

Carvalho, Gustavo Henrique B. & Santos Filho, Ronaldo F. Plataformas Digitais e os Desafios Legais: explorando os limites da territorialidade, Revista Reflexão e Crítica do Direito, v. 12, n. 1, p. 136-152, jan./jun. 2024 ISSN 2358-7008 disponível em: <https://doi.org/10.55839/2358-7008RCDv12n1pa136-152>

Celeste, Edoardo. Constitucionalismo Digital: Mapeando a resposta constitucional aos desafios da tecnologia digital. Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça | Belo Horizonte, Escola de Direito PUCRS ano 15, n. 45, p. 63-91, jul./dez. 2021 63, disponível em: <https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/1219>

Cerf, Vinton. A Brief History of the Internet and Related Networks. Internet Society. 2017

CGI.br Grupos de Trabalho. Sistematização das Contribuições à Consulta sobre Regulação de Plataformas Digitais, 13/12/2023, Disponível em: <https://cgi.br/publicacao/sistematizacao-das-contribicoes-a-consulta-sobre-regulacao-de-plataformas-digitais/>

CGI.br Princípios para a Governança e Uso da Internet no Brasil. Resolução CGI.br nº 2009/003/P. 2009.

CGI.br. Contribuições recebidas na Consulta sobre chamada pública sobre Regulação de Plataformas Digitais. 2023. Disponível em: <https://dialogos.cgi.br/documentos/debate/consulta-plataformas/>

Couto e Silva, Cláudio Finkelstein. Intervenção do Estado e regulação econômica. São Paulo: Saraiva, 2008.

Dias, Daniel Pires Novais; Belli, Luca; Zingales, Nicolo; Gaspar, Walter; Curzi, Yasmin. Plataformas no Marco Civil da Internet: a necessidade de uma responsabilidade progressiva baseada em riscos. *Civilistica.com*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, p. 1–24, 2023. Disponível em: <https://civilistica.emnuvens.com.br/redc/article/view/931>

Europeia, União. Digital Markets Act, 2022, Disponível em: <https://digital-markets-act.ec.europa.eu/>

Europeia, União. Digital Services Act, 2022. Disponível em: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-services-act_pt

Gico Jr., Ivo Teixeira. Regulação de plataformas digitais: institucionalidade e racionalidade regulatória. *Revista de Direito Administrativo*, v. 282, 2023.

Gorwa, Robert. The Platform Governance Triangle: Conceptualizing the Role of Public, Private and Civil Society Actors in the Regulation of the Digital Ecosystem. *Internet Policy Review*, 2019.

Gurgel, Caio Emerson Aguiar; Neto, João Alberto Soares; Silva, Francisco das Chagas da. Direito Digital sob a ótica do direito fundamental e do garantismo jurídico brasileiro. *Multisaberes Fadat*, vol. 01: in *Direito e Educação: pilares da existência social / Organizadores: Clara Maria Teles Rodrigues, Francisco das Chagas da Silva e Valter Moura do Carmo - 1. ed. - Fortaleza: Mucuripe, 2024. Vários autores. 359 p.: 21*

Lessig, L. *Code and other laws of cyberspace: Version 2.0*. New York: Basic Books, 2006.

Martins, Ivanildo Figueiredo. Concorrência e plataformas digitais: desafios para o direito da concorrência. *Revista de Direito Econômico*, 2021.

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *Competition in Digital Markets*. Paris: OECD Publishing, 2020. Disponível em: <https://www.oecd.org/competition/competition-in-digital-markets.htm>.

OCDE. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *Competition Policy in Digital Markets the Combined Effect of Ex Ante and Ex Post Instruments in G7 Jurisdictions*, Paris: OECD Publishing, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/80552a33-em>

Oliveira, Henrique Faulhaber de. Governança da Internet no Brasil: o modelo multissetorial do CGI.br. *Revista da FGV Direito SP*, 2021.

Pereira Neto, Caio Mário da Silva Pereira. Regulação de plataformas digitais e o desafio da assimetria. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 12, n. 1, p. 45–68, jan./jun. 2022. Disponível em: <https://www.rbdpp.org.br>

Pimentel, José Eduardo de Souza. Introdução ao Direito Digital. *Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo*, São Paulo, v. 13, n. 1, p. 16–39, set. 2018. Disponível em: https://es.mpsp.mp.br/revista_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/352

Rezende, Paulo Izídio da Silva & Carvalho Jr., Paulo César de. Direito Digital e suas Aplicações: a violação de privacidade, a proteção de dados e medidas de solução. *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação – REASE*, disponível em: <https://doi.org/10.51891/rease.v10i11.16960>

Silva, Fernanda dos Santos Rodrigues; Vieira, Victor Barbieri Rodrigues (orgs). *Anais do IV Seminário Governança das Redes*. Belo Horizonte: Instituto de Referência em Internet e Sociedade, 2024. Disponível em: https://irisbh.com.br/wp-content/uploads/2024/05/Anais-IV_SGDR.pdf

UNESCO. *Diretrizes para uma Regulação de Plataformas Digitais que Promova a Liberdade de Expressão e Acesso à Informação*. Paris: Unesco, 2023. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000384032>.

156

Moderação de conteúdo em plataformas digitais –
uma reflexão baseada nos
conceitos de transparência
e legitimidade

Gustavo Carneiro, George Augusto Valença Santos, Pedro Gueiros

Resumo

O processo de moderação de conteúdo é essencial para manter ambientes digitais saudáveis e proteger direitos fundamentais. No entanto, a dependência de ferramentas automatizadas, que frequentemente reproduzem vieses, e a falta de transparência nas práticas de moderação geram desconfiança entre os usuários. Nesta pesquisa, utilizamos dados da consulta pública realizada pelo Comitê Gestor da Internet do Brasil sobre a regulação de plataformas digitais em 2023, que recebeu mais de 1.300 contribuições de diversos setores. A nossa análise revelou que a ausência de transparência nas atividades de moderação resulta em discriminação e abusos de direito, particularmente contra grupos vulneráveis. Com base nestes achados, adotamos o conceito de legitimidade democrática das plataformas, abordando seus tipos e a relevância do tema para a governança destes ambientes digitais. Assim, este estudo contribui para o debate sobre a necessidade de aprimorar a transparência nas práticas de moderação de conteúdo, sendo um insumo para debates e propostas de diretrizes legais.

I. Introdução

Entre 25 de abril e 16 de julho de 2023, o Comitê Gestor da Internet do Brasil (CGI.br) realizou uma consulta pública sobre a regulação de plataformas digitais. Esta consulta fez parte de um contexto maior de debates realizados pelo CGI.br sobre o tema desde 2021. Ao todo, foram recebidas 1.336 contribuições, de 140 pessoas físicas e organizações de todos os quatro setores que compõem o CGI.br (setor governamental; terceiro setor; setor empresarial e; comunidade científica e tecnológica). De forma sintética, ela buscou ampliar o debate em três grandes eixos, quais sejam: (i) quem será regulado; (ii) o que será regulado e; (iii) como será regulado (CGI.br, 2023a).

Diversos assuntos relevantes para a regulação de plataformas foram trazidos à consulta, como liberdade de expressão, censura e pedidos de maior transparência. Dentro desse universo, escolheu-se analisar as contribuições relacionadas à moderação de conteúdo, por ser um tema interligado, invariavelmente, à efetividade no exercício da comunicação na Internet, incluindo suas balizas.

A moderação é uma prática organizada de triagem de conteúdo gerado pelo usuário e postado em páginas da Internet, mídias sociais e outros meios de comunicação online, a fim de determinar a adequação de tal conteúdo a regras preestabelecidas. Ela é fundamental por ser inviável haver espaços online totalmente livres, sem que haja excessos e condutas indesejadas. Segundo Gillespie (2019, p. 5), as plataformas precisam moderar para proteger os usuários uns dos outros ou de grupos antagônicos, ou para remover conteúdo ofensivo, vil ou ilegal. O autor também explica que a moderação serve para que as plataformas mostrem sua melhor face ao público, a parceiros comerciais e anunciantes, com incentivos econômicos para sua existência (GILLESPIE, 2019, pp. 5,6).

Não existem plataformas sem regras de conduta. No entanto, o maior desafio neste ambiente é decidir quando, como e por que intervir. As decisões tomadas por essas empresas afetam usuários de diversos países, com legislações e contextos culturais diferentes. Uma mesma foto ou conduta pode ser aceitável em um local, ofender pessoas de uma parte do globo ou até mesmo ser ilegal em outra. Essas decisões de moderação de conteúdo possuem consequências que excedem o ambiente virtual interno de suas plataformas, e os interesses envolvidos nessas atividades ultrapassam as fronteiras das atividades comerciais das empresas.

Há questões globais, como, por exemplo, a proliferação de desinformação, que tem implicações para a liberdade de expressão e de imprensa e geram consequências no âmbito privado e público. Nesse sentido, as decisões de moderação de conteúdo podem ser consideradas como mecanismos efetivos de governança dessas entidades sobre a vida dos usuários. Ou seja, a moderação de conteúdo é uma forma de exercício de poder

das plataformas sobre relações que ocorrem dentro de seus limites.

Este cenário motivou a busca dos autores por contribuições acerca do ecossistema de moderação de conteúdo das plataformas digitais. Realizou-se um mapeamento dos dados disponíveis na consulta, sintetizando os resultados a partir de um processo qualitativo de Síntese Temática, que revelou temas como “liberdade de expressão e censura”, “transparência” e “trabalho decente na moderação”. Este artigo se concentra na perspectiva de transparência, com interpretação dos dados à luz do conceito de legitimidade das plataformas. A hipótese levantada é de que o poder exercido acontece cada vez mais com um déficit de legitimidade perante a sociedade. Assim, surge uma concentração de poder nas mãos de entes privados, sem regulação que confira a eles mecanismos institucionais para evoluir a participação popular, o controle externo ou até mesmo processos de revisão de decisões. Tomando como ponto de partida essa hipótese, analisou-se as contribuições sobre o tema da transparência relacionada à moderação de conteúdo, investigando suas relações com a legitimação da atividade de moderação realizada por essas empresas.

2. Metodologia

A pesquisa relatada neste artigo investigou questões ligadas à moderação de conteúdo pelas plataformas. Para isso, considerou-se a base de dados da consulta realizada pelo CGI.br sobre regulação de plataformas digitais em 2023. Numa **fase 1**, foram reunidos os dados da consulta, que recebeu mais de 1.300 contribuições de pessoas, empresas, governo, terceiro setor e comunidade científica. Este levantamento foi publicado pelo CGI.br em diferentes formatos de relatório (site, CSV e PDF).

Nos dados apresentados no formato PDF, numa **fase 2**, realizou-se um mapeamento de insumos sobre moderação de conteúdo oferecidos pelos participantes da consulta. A partir da identificação de extratos de texto sobre esse tema, escopo do presente trabalho, efetuou-se uma Síntese Temática, processo que combina extratos de informação de textos como artigos, notícias ou mesmo falas de entrevista, por exemplo, para, via rotulagem, derivar conclusões e hipóteses. Ou seja, um processo sistemático e flexível para identificar e desenvolver temas (categorias) em dados qualitativos. Esta etapa combinou atividades manuais, de checagem a partir de funcionalidade de busca, com o auxílio de ferramentas de Inteligência Artificial (no caso, NotebookLM¹, que permite, sem alucinações, gerar interpretações em cima de dados fornecidos a esta plataforma, sem consulta a outras fontes de informação). Dentre os temas identificados, pode-se enumerar os seguintes: *(i) liberdade de expressão e censura; (ii) transparência e algoritmos; (iii) impacto social e infodemia; (iv) trabalho decente na moderação e; (v) mitigação de riscos*. Esta atividade foi realizada por dois pesquisadores, tendo os seus achados discutidos com um terceiro pesquisador.

Por fim, numa **fase 3**, dada a riqueza dos achados bem como a necessidade de delimitação de escopo, este texto concentrou-se nos insumos ligados ao contexto de transparência, que passou por um processo de síntese, descrito na seção de resultados. Acredita-se que a interpretação destas contribuições da sociedade civil pode permitir a derivação de diretrizes e boas práticas em termos de transparência das plataformas no ecossistema de moderação de conteúdo governado, sobretudo, por *Big Techs*.

3. Referencial conceitual

Nesta seção, apresentamos uma visão geral dos dois pilares conceituais desta pesquisa, moderação de conteúdo e transparência em plataformas, de forma que a compreensão dos resultados seja garantida e também para letramento nestes temas.

3.1. Moderação de conteúdo

A moderação é uma prática organizada de triagem de conteúdo gerado pelo usuário e postado em páginas da Internet, mídias sociais e outros meios de comunicação online, a fim de determinar a adequação de tal conteúdo a regras preestabelecidas. O processo pode resultar em conteúdo removido por um moderador, atuando como agente da plataforma ou site em questão. Cada vez mais, plataformas de mídia social dependem de grandes quantidades de dados gerados por usuários para impulsionar engajamento. Com esse aumento veio a necessidade de plataformas e sites fazerem valer suas regras e leis relevantes ou aplicáveis, pois a postagem de conteúdo impróprio pode ser considerada uma fonte de responsabilidade, como veremos mais adiante (ROBERTS, 2020, p. 1). Assim, pode-se afirmar que não há uma plataforma completamente livre. Nela, todo conteúdo compartilhado recebe algum tipo de moderação para que haja respeito a suas regras de conduta (ou “Termos de Uso”).

Esta atividade pode ser realizada antes ou após a publicação do conteúdo nas plataformas digitais. Essas formas ou tipos de moderação trazem cada uma seus benefícios e desafios e estão em constante evolução, tendo em vista a flexibilidade e adaptabilidade inerentes à atividade. Moderação *ex ante* é aquela que ocorre antes da publicação do

1. Ferramenta de IA disponibilizada pela Google em <https://notebooklm.google.com/>

material. Essa solução, que se assemelha a linha editorial da mídia tradicional, encontra dificuldades devido à grande escala da tarefa imposta. Tendo em vista o tamanho do universo de conteúdo a ser moderado, essa atividade se revela quase impossível para a maioria das plataformas, com algumas exceções, como é o caso da Apple, que revisa todos os aplicativos que são disponibilizados na *Apple Store*, antes de comercializá-los (GILLESPIE, 2018, pp. 75-87).

Apesar da existência de moderações *ex ante*, quase todo o conteúdo publicado em plataformas ficará disponível até que seja notado e removido. Quanto a esse tema, Gillespie (2018, pp. 76-79) chama atenção para o fato de que moderação de conteúdo é uma tarefa bastante difícil, principalmente pela grande escala que demanda. Essa escala, segundo nota o autor, não diz respeito somente ao número gigantesco de material a ser moderado, mas também à abrangência quase global da presença dessas plataformas, abrangendo inúmeras línguas, culturas e sistemas legais.

A moderação *ex post* pode ser reativa, o que significa que os usuários podem denunciar certas publicações, que serão revisadas da plataforma. Essa é a forma utilizada pelos *Community flaggers*, pessoas de comunidades que operam como fiscais do conteúdo, encaminhando para revisão do Facebook. Segundo entendimento de Gillespie (2018, p. 87), a participação de usuários no processo traria maior legitimidade à atividade de moderação. Esta forma de moderação proativa seria a moderação realizada após a publicação do conteúdo na plataforma, fruto de um monitoramento ativo. O desenvolvimento de técnicas de Inteligência Artificial (IA) para detectar automaticamente tipos específicos de conteúdos problemáticos tem sido explorado por várias empresas, com desenvolvi-

mento de softwares baseados em algoritmos de *machine learning* que reconhecem conteúdos problemáticos. A maior parte dos conteúdos revisados por humanos é inicialmente indicada por mecanismos automáticos de revisão, que indicam quais fotos ou conteúdos devem ser moderados com maior atenção (GILLESPIE, 2018, pp. 97-110).

A utilização de IA nesse processo promete avanços para o desafio da escala de conteúdo a ser moderado. Além disso, há promessas de que os problemas de parcialidade inerentes à atividade humana sejam superados pela utilização de algoritmos supostamente neutros. No entanto, a utilização de IA possui seus próprios desafios, como a dificuldade de construção de algoritmos que ampliem ou reproduzam desigualdades existentes no mundo atual (O'NEIL, 2017) (DA SILVA, 2022).

Partindo desta análise da atividade de moderação de conteúdo, Nicolas Suzor (2020, p. 2) constata que a Internet é efetivamente governada pelos intermediários digitais, desde as empresas que fazem a infraestrutura, até as que fornecem plataformas de redes sociais ou de ferramentas de busca. As decisões tomadas por essas empresas governam a vida dos indivíduos. Mesmo que de uma forma diferente dos Estados, essas empresas exercem governança, pois suas decisões afetam diretamente as vidas das pessoas, exercendo poder sobre o que elas falam e como se dão as interações *online* e *offline*. Nesse sentido, Klonick (2018, p. 1617) assinala que o termo "governança", apesar de ser popular e um tanto impreciso, descreve com precisão as atividades realizadas entre os usuários e plataformas: um processo dinâmico e interativo de exercício de poder e criação de normas.

Como apresenta Klonick (2018, pp. 1602), o sistema regulatório e a jurisprudência americanos trazem incentivos para que as

empresas desenvolvam suas atividades, sem se preocupar com a possibilidade de punição pelo conteúdo carregado pelos usuários. O §230 do *Communication and Decency Act* (CDA) estabelece uma ampla imunidade para as empresas com relação aos conteúdos postados por usuários. O objetivo dessa normativa era incentivar que as plataformas fossem “Bons Samaritanos” e tomassem um papel ativo na remoção de conteúdo ofensivo, ao mesmo tempo que evitava questões relacionadas à censura, que afetassem a liberdade de expressão. O tratamento legal dado pelo sistema estadunidense revela-se relevante tanto pela posição geopolítica daquele país, que influencia os debates sobre o tema no mundo, mas também por que grande parte das grandes plataformas estão situadas ali.

No mesmo sentido, o art. 18 do Marco Civil da Internet (Lei 12.965/2014) consagra, como regra, o princípio da inimputabilidade da rede, segundo o qual os provedores de conexão da Internet não podem ser responsabilizados pelo conteúdo que disponibiliza, mas sim os provedores de aplicações de Internet. Neste caso, o provedor de aplicações somente pode ser responsabilizado por danos recorrentes de conteúdo gerados por terceiros se não tomarem providências para tornar o conteúdo indisponível após ordem judicial específica (art. 19 do MCI)² ou após notificação extrajudicial do usuário envolvendo a divulgação de conteúdos sensíveis sem o consentimento dos participantes (art. 21, MCI), situação que ficou conhecida pela doutrina como “pornografia de vingança”. É relevante registrar que o artigo 19 está tendo sua constitucionalidade discutida pelo

Supremo Tribunal Federal (STF), no âmbito dos REs 1037396 e 1057258, não havendo, até o momento, a conclusão do julgamento.

Mesmo com esse “salvo conduto”, a atividade de moderação de conteúdo é exercida pelas grandes empresas de mídias sociais. É sabido que essas plataformas, como TikTok, X (antigo Twitter), Instagram e Youtube, não produzem efetivamente o conteúdo consumido pelos usuários, antes oferecem um espaço virtual para que os próprios usuários produzam e consumam conteúdo. Elas desenvolvem elaborados meios de ranqueamento de conteúdo controlados por algoritmos, que influenciam o que cada usuário visualiza. Por vezes, além de ranqueamento, a atividade consiste em moderação de conteúdo no sentido de controlar se os conteúdos respeitam ou não regras sobre o que é possível estar ou não naquele ambiente.

Klonick (2018, p. 1615) entende que há três fatores que influenciaram no desenvolvimento dos sistemas de moderação das plataformas: (i) uma crença ideológica em normas baseadas na liberdade de expressão; (ii) um senso de responsabilidade corporativa e; (iii) a necessidade de corresponder às normas compartilhadas pelos usuários, para ter viabilidade econômica. Além disso, a autora indica que a autorregulação das empresas seria um passo à frente da regulação estatal.

Ainda importante ressaltar que essa atividade de moderação de conteúdo significa um efetivo exercício de poder pelas plataformas. Klonick (2018, p. 1664) defende que a moderação de conteúdo é verdadeira forma de governança exercida pelas empresas privadas, que constituiriam “novos

2. Importante ressaltar que o §2º do art. 19, MCI, trouxe uma exceção de conteúdos envolvendo violações a direitos autorais, que traria uma regulamentação autônoma. No entanto, como a Lei de Direitos Autorais (Lei nº 9.610/1998) não foi atualizada, o dispositivo permanece inoperante nos dias atuais.

governantes”. Ou seja, equalizam o acesso à publicação de discursos, centralizam comunidades descentralizadas, abrem novo conhecimento comunitário e criam infinitas formas de difundir a cultura. Assim, o discurso digital cria uma cultura democrática global, com novos governantes que atuam como arquitetos da estrutura de governança que a administra.

3.2. Transparência de plataformas

Um dos principais desafios nas atividades de moderação de conteúdo, progressivamente apoiadas em ferramentas de IA, é a transparência desta atuação. Seja a moderação *ex ante* ou *ex post*, fato é que para que haja legitimidade de uma plataforma remover algum material *online*, é preciso que tal conduta seja consubstanciada naquilo que foi previamente determinado, particularmente nos documentos jurídicos relevantes, tais como os Termos de Uso e a Política de Privacidade. Nos termos do art. 7º, VI do MCI, resta evidente que é um direito básico ao usuário, o fornecimento de “informações claras e completas constantes dos contratos de prestação de serviços, com detalhamento sobre o regime de proteção aos registros

de conexão e aos registros de acesso a aplicações de Internet, bem como sobre práticas de gerenciamento da rede que possam afetar sua qualidade”.

Como observa Bruno Miragem (2024, p. 848), o regime legal de proteção do usuário estabelecido pelo MCI é cogente e de ordem pública, não sendo possível ser alterado por vontade das partes. Por essa razão, ao aceitarem os termos e condições estabelecidas unilateralmente pelas plataformas, as pessoas sujeitam-se às formas admitidas de participação e interação naquele determinado espaço virtual, incluindo a postagem de conteúdos. Por isso, a regra é clara: não havendo qualquer ilegalidade nos termos de uso, isto é, com dispositivos contrários ao ordenamento jurídico pátrio, é perfeitamente legítimo que as plataformas, no âmbito de suas atividades internas, moderem os conteúdos baseados em seus contratos³. Pela mesma lógica, mas em sentido oposto, chega-se à conclusão que será abusiva a moderação de conteúdos que seja praticada de forma arbitrária ou ao menos sem prévia justificativa ou notificação ao usuário. E neste último ponto, entende-se a importância da transparência.

3. Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça: RECURSO ESPECIAL. MARCO CIVIL DA INTERNET. PROVEDOR DE APLICAÇÃO. PLATAFORMA DE VÍDEO. PANDEMIA DA COVID-19. TERMOS DE USO. DESINFORMAÇÃO. MODERAÇÃO DE CONTEÚDO. REMOÇÃO. LEGITIMIDADE. NOTIFICAÇÃO PRÉVIA. SHADOWBANNING. NÃO OCORRÊNCIA. LIBERDADE DE EXPRESSÃO. CONDICIONANTES. 1. A controvérsia jurídica consiste em definir se (i) o provedor de aplicação de internet (no caso, plataforma de vídeo) pode remover conteúdo de usuário que violar os termos de uso e se (ii) tal moderação de conteúdo encontra amparo no ordenamento jurídico.

(...) 4. Os termos de uso dos provedores de aplicação, que autorizam a moderação de conteúdo, devem estar subordinados à Constituição, às leis e a toda regulamentação aplicável direta ou indiretamente ao ecossistema da Internet, sob pena de responsabilização da plataforma. 5. Moderação de conteúdo refere-se à faculdade reconhecida de as plataformas digitais estabelecerem normas para o uso do espaço que disponibilizam a terceiros, que podem incluir a capacidade de remover, suspender ou tornar indisponíveis conteúdos ou contas de usuários que violem essas normas. 6. O art. 19 da Lei Federal nº 12.965/2014 (“Marco Civil da Internet”) não impede nem proíbe que o próprio provedor retire de sua plataforma o conteúdo que violar a lei ou os seus termos de uso. Essa retirada pode ser reconhecida como uma atividade lícita de compliance interno da empresa, que estará sujeita à responsabilização por eventual retirada indevida que venha a causar prejuízo injustificado ao usuário. 7. Shadowbanning consiste na moderação de conteúdo por meio do bloqueio ou restrição de um usuário ou de seu conteúdo, de modo que o banimento seja de difícil detecção pelo usuário (assimetria informacional e hipossuficiência técnica). Pode ser realizado tanto por funcionários do aplicativo quanto por algoritmos e, em tese, caracterizar ato ilícito, arbitrariedade ou abuso de poder. Não ocorrência, no presente caso. 8. Recurso especial parcialmente conhecido e não provido. (STJ. REsp n. 2.139.749/SP, relator Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, julgado em 27/8/2024, DJe de 30/8/2024.)

Em recente decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ), a Terceira Turma entendeu que não há arbitrariedade na exclusão de um motorista excluído de plataforma de transporte por aplicativo, por suposto descumprimento do Código de Conduta da empresa (BRASIL, 2024). O motorista em questão pleiteava a reparação de danos, em razão de uma suposta violação ao contraditório e ampla defesa, durante o processo de descredenciamento e exclusão definitiva de seu perfil como motorista de aplicativo, por um alegado comportamento reiterado de encerrar corridas em locais diferentes daqueles solicitados pelos passageiros sem justificativa. A Corte destacou que a “transparência, além de ser consectária do dever geral de boa-fé nos contratos, é também o princípio da LGPD que garante aos titulares de dados pessoais o direito às informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre a realização do tratamento de dados (art. 6º, VI, da LGPD)”. Assim, ao analisar os autos, restou claro que a plataforma informou devidamente o motorista sobre as razões que levaram à sua exclusão, e possibilitou, dentro de suas limitações técnicas, o exercício da ampla defesa, muito embora o resultado da decisão tenha sido desfavorável.

Dessa forma, não se desconhece a existência de uma miríade de arranjos possíveis com que plataformas digitais podem se organizar e estabelecer seus serviços online. Mas, independentemente da pluralidade de arranjos, qualquer tomada de decisão capaz de impactar a sua relação com o usuário deve estar revestida não apenas de juridicidade, em respeito às legislações que incidem sobre a prestação das atividades, mas, sobremaneira, com aquilo que elas se comprometeram a fazer, em seus documentos jurídicos. Tal perspectiva é o reconhecimento da boa-fé objetiva, elementar às relações

contratuais, particularmente mais relevante de ser observado nos contratos eletrônicos, em virtude de seu formato de adesão. Como ensina Judith Martins-Costa, “o mais imediato dever decorrente da boa-fé é o dever de lealdade com a contraparte” (2014, p. 358).

4. Resultados e discussão

A partir das contribuições recebidas pelo CGI.br na consulta sobre regulação de plataformas digitais, foi possível inferir diversos pontos relevantes sobre moderação de conteúdo. Inicialmente, percebe-se que a moderação configura prática essencial para criar ambientes digitais saudáveis, bem como para a proteção de direitos fundamentais, especialmente de grupos vulneráveis. As dificuldades enfrentadas pelas plataformas também foram amplamente reconhecidas, como, por exemplo, a dependência de ferramentas automatizadas, que frequentemente reproduzem vieses.

Acima de tudo, a sistematização das contribuições trouxe uma percepção em relação à transparência. Em particular, há insumos dedicados especificamente aos riscos associados aos efeitos da falta de transparência das atividades das plataformas digitais (2023b, pp. 194-201) e outros que tratam de como regular a transparência (2023b, pp. 210 e 211). Assim, foi possível perceber duas posições proeminentes sobre transparência:

- Aqueles que defendem a necessidade de ampliar as obrigações para plataformas digitais (sobretudo as de mídias sociais, como TikTok e Instagram).
- Aqueles mais restritivos sobre tais obrigações, reforçando a proteção de segredos comerciais e informações sensíveis relacionadas aos modelos de negócio e considerando suficiente o atual arcabouço legislativo e o conjunto de medidas adotadas pelas platafor-

mas. No entanto, entidades do terceiro setor afirmam não se tratar de segredo de negócio, mas de interesse público, dos usuários e de toda sociedade, o que torna a transparência um direito básico (CGI.br, 2023b, p. 18).

De forma pragmática, um cenário de ausência de transparência nas atividades de moderação de conteúdo é uma experiência notável por usuários. A análise dos dados reforça a percepção da sociedade civil de que práticas arbitrárias de auto-moderação de conteúdo geram discriminações e abusos de direito, particularmente a grupos vulneráveis.

Como expressa Veridiana Alimonti da Electronic Frontier Foundation, em sua contribuição, “mesmo que, no geral, consideremos que o estágio atual das ferramentas de processamento de linguagem natural disponíveis mostra um desempenho eficaz em inglês, elas apresentam variações significativas em termos de qualidade e precisão para outros idiomas. Elas também podem reproduzir discriminação nos dados, afetando desproporcionalmente comunidades marginalizadas, como pessoas LGBTQIA+ e mulheres. Modelos de linguagem multilíngue também têm suas limitações, pois podem não refletir bem a linguagem do cotidiano usada por falantes nativos e não levar em conta contextos específicos” (CGI.br, 2023a). Por sua vez, João Coelho, do Instituto Alana, ressalta a preocupação com algoritmos de moderação que favoreçam racismo algorítmico, “conceito que vem sendo empregado para designar as diferentes formas como as tecnologias de inteligência artificial reproduzem o racismo” (CGI.br, 2023a). Por sua vez, João Coelho, do Instituto Alana, ressalta a preocupação com algoritmos de moderação que favoreçam racismo algorítmico, “conceito que vem sendo empregado para designar as diferentes formas como as

tecnologias de inteligência artificial reproduzem o racismo” (CGI.br, 2023a).

No contexto em que estas empresas de software tomam decisões que estabelecem normas e influenciam o comportamento de bilhões de usuários, pesquisadores indicam que há um déficit democrático em sua atuação. Aqui, entra o conceito de legitimidade como um fenômeno multifacetado que merece ser considerado em sua complexidade. Haggart e Keller (2021) sugerem uma estrutura de análise baseada no trabalho de Schmidt e Scharpf, que propõem três frentes de análise de legitimidade: de entrada (*input legitimacy*), intermediária (*throughput legitimacy*) e de saída (*output legitimacy*).

Os pesquisadores entendem que a base comum para discussões sobre legitimidade dos regimes de governança exercidos por plataformas deve ser a legitimidade democrática, tendo em vista o papel único que essas plataformas exercem na sociedade. Assim, segundo Haggart e Keller (2021:5), a legitimidade de entrada (*input legitimacy*) se refere à qualidade participativa no processo que leva à criação de leis e regras. Essa legitimidade seria garantida pela representatividade eleitoral, ou por instituições que sejam responsivas aos interesses dos cidadãos. É baseada na cidadania e na forma de envolvimento dos cidadãos no governo. Segundo os autores, sua importância para as pesquisas referentes à governança de plataformas é ressaltar a importância de se confrontar constantemente a questão sobre quem está exercendo a governança.

A legitimidade intermediária (*throughput legitimacy*) foca na qualidade dos processos de governança, relacionando-se a eficácia, prestação de contas (*accountability*) e abertura para participação nos processos. Já a legitimidade de saída (*output legitimacy*) avalia a efetividade dos resultados das po-

líticas públicas para o povo. Essa forma de legitimidade está ligada também com a medida em que os resultados dessas políticas públicas são efetivamente comunicados ao público e legitimadas por ações discursivas.

A legitimidade intermediária (*throughput legitimacy*) foca na qualidade dos processos de governança, relacionando-se a eficácia, prestação de contas (*accountability*) e abertura para participação nos processos. Já a legitimidade de saída (*output legitimacy*) avalia a efetividade dos resultados das políticas públicas para o povo. Essa forma de legitimidade está ligada também à medida em que os resultados dessas políticas públicas são efetivamente comunicados ao público e legitimados por ações discursivas. Quanto à legitimidade intermediária, os pesquisadores propõem quatro critérios: transparência, eficácia, prestação de contas (*accountability*) e abertura para participação nos processos (HAGGART e KELLER, 2021, pp. 7,8).

Esse marco teórico mostra-se relevante por situar as discussões sobre transparência em um contexto maior de legitimidade lato sensu. Nesse sentido, em que pese a legitimação ser fenômeno amplo, que, conforme exposto, pode ser ligada a uma maior participação dos afetados nos processos de formação da vontade até na verificação da efetividade das decisões tomadas, podemos situar o aperfeiçoamento de mecanismos de transparência (em todos seus sentidos) como uma peça fundamental para uma moderação de conteúdo com maior prestação de contas, suscetível a críticas e controle do poder público, da academia e dos usuários.

A falta de transparência da moderação de conteúdo leva a uma percepção de desconfiança, o que pode ser percebido em diversas passagens das contribuições recebidas (principalmente da sociedade civil,

mas também da academia), de onde pode ser inferida uma desconfiança gerada pela falta de informações dessa atividade praticada pelas plataformas. As contribuições da Rede Narrativas, por exemplo, relatam perseguições de grupos específicos, ligando os critérios obscuros para moderação de conteúdo com opressões realizadas pelas plataformas. Relatam também dificuldades de denúncia para conteúdos que ferem direitos humanos (CGI, 2023a, p. 176).

O Centro de Tecnologia e Sociedade da FGV Direito Rio (CTS-FGV) também relata a assimetria de informações sobre o que é efetivamente feito pelas empresas com relação a infraestrutura dedicada a moderação de conteúdos em português: "...falta de informações disponíveis sobre o número de moderadores dedicados ao conteúdo em português e o nível de investimento das empresas na moderação desse conteúdo nos deixa sem uma compreensão clara da eficácia dos esforços de moderação. A recusa em fornecer acesso a tais dados (...) também suscita preocupações" (CGI, 2023a, p. 426)

No mesmo sentido a contribuição de DiraCom (Direito à Comunicação e Democracia) denuncia que essa falta de transparência nos leva a uma assimetria de poder entre usuários e plataformas (CGI, 2023a, p. 333). Já o LABID (Laboratório de Inovação e Direitos Digitais da UFBA) relata a dificuldade que a falta de parâmetros de compartilhamento de dados entre as empresas causa para os pesquisadores, que não conseguem comparar as informações, bem como não podem confiar que terão acesso aos dados de forma perene. A instituição destaca, por exemplo, a descontinuidade sem avisos da API disponibilizada pelo Twitter para que os pesquisadores tivessem acesso a dados da plataforma (CGI, 2023a, p. 407).

6. Conclusão

Neste texto, refletimos sobre a moderação de conteúdo de plataformas digitais, situada no âmbito da governança da Internet. Neste cenário, plataformas permitem o discurso online, com o papel de capacitar falantes e editores individuais, enquanto a sua infraestrutura privada e transnacional modera o poder do Estado de censurar. Sendo assim, medidas que ampliam a transparência (seja dos critérios, seja do processo ou até mesmo medidas que ampliem a prestação de contas dessas plataformas) são fortes candidatas a aumentar a legitimidade democrática para o exercício desse poder.

Uma das limitações deste estudo é considerar parte do escopo sobre moderação de conteúdo de plataformas, dando foco na ver-

tente de transparência. Eventualmente, os demais temas identificados por meio do processo de síntese temática, como impacto social e infodemia ou trabalho decente na moderação e mitigação de riscos, poderiam enriquecer as conclusões, reforçando a validade externa do estudo. Para mitigar este risco, em estudos futuros, pretendemos ampliar este levantamento de dados, não só combinando todos os temas derivados da nossa análise, mas também combinando estes achados da consulta do CGI.br com entrevistas a profissionais da indústria, do governo e instituições do terceiro setor que tenham especialidade no tema. Assim, poderemos discuti-lo em profundidade, numa visão multisetorial que nos permitirá derivar recomendações para legislações existentes ou futuras, além de códigos de boas práticas de governança.

George Valença é professor associado I do Departamento de Computação da UFRPE, onde lidera o grupo ASPAS. Atualmente, atua como cientista-chefe de convênios de cooperação técnica com o Instituto Alana, na área de design ético na educação, e com o TCE-PE, na área de inovação aberta, segurança da informação e IA. Seu grupo de pesquisa investiga os desafios sociotécnicos trazidos por plataformas desenvolvidas por Big Techs. No pós-doutorado, investigou padrões de design manipulativo na PUC-SP.

Gustavo Carneiro é doutorando em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Mestre em Políticas Públicas pela Hertie School of Governance (Berlim). Graduado em Direito pela Universidade de Brasília (UnB).

Pedro Gueiros é mestre em Direito Civil pela PUC-Rio. Ex-bolsista da Fundação Konrad Adenauer. Professor Substituto de Direito Civil e Internacional Privado da Faculdade Nacional de Direito (UFRJ). Professor Assistente e Advogado Orientador do Núcleo de Prática Jurídica do Ibmecc-RJ. Professor convidado dos cursos de pós-graduação da PUC-Rio, CEPED/UERJ e EMERJ. Integrante do Núcleo Legalite da PUC-Rio. Membro Suplente do Conselho Municipal de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade no âmbito da Cidade do Rio de Janeiro (CMPDPP). Graduado em Direito pelo Ibmecc-RJ.

Referências

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 2.135.783/DF, relatora Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 18/6/2024, DJe de 21/6/2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 2.139.749/SP, relator Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, julgado em 27/8/2024, DJe de 30/8/2024.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. Consulta sobre Regulação de Plataformas Digitais, 2023a. Disponível em: <https://dialogos.cgi.br/documentos/debate/consulta-plataformas/>. Acesso em: 30.11.2024.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. Sistematização das Contribuições à Consulta sobre Regulação de Plataformas Digitais, 2023b. Disponível em: https://cgi.br/media/docs/publicacoes/1/20240227162808/sistematizacao_consulta_regulacao_plataformas.pdf Acesso em 30/11/2024.

DA SILVA, Paula Guedes Fernandes. É menino! É menina! Os riscos das tecnologias de análise facial para as identidades de gênero trans e não-binárias. *Direito, Estado e Sociedade*, v. 2022, n. 60, p. 217-238, 2022.

GILLESPIE, T. *Custodians of The Internet: platforms, content moderation, and the hidden decisions that shape social media*. New Haven: Yale University Press, 2018

HAGGART, Blayne e KELLER, Clara Iglesias. Democratic legitimacy in global platform governance. In: *Telecommunications Policy*. Elsevier, 2021. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308596121000562> Acesso em: 30/11/2024.

KLONICK, K. The new Governors: the people, rules and processes governing online speech. In: *Harvard Law Review* (Apr 10, 2018) 131. Boston: Harvard, 2018. Disponível em: <https://harvardlawreview.org/2018/04/the-new-governors-the-people-rules-and-processes-governing-online-speech/> Último acesso em: 30/11/2024.

MARTINS-COSTA, Judith. Boa-Fé como Modelo (uma aplicação da Teoria dos Modelos, de Miguel Reale). In: *Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGDir./UFRGS*. <https://doi.org/10.22456/2317-8558.49203>

MIRAGEM, Bruno. *Curso de Direito do Consumidor*. 9 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

O'NEIL, C. *Weapons of Math Destruction*. Nova Iorque: Broadway Books, 2017.

ROBERTS, S. *Content Moderation*, Los Angeles: UCLA, 2017. Disponível em: <https://escholarship.org/uc/item/7371c1hf> Acesso em: 30/11/2024.

SUZOR, N. A Constitutional moment: How we might reimagine platform governance. In: *Computer Law and Security Review*, 36, Article number: 105381 : Elsevier, 2020.

SUZOR, N. Digital constitutionalism: Using the rule of law to evaluate the legitimacy of governance by platforms. In: *Social Media+ Society*, 2018.

A influência das redes sociais na violência escolar:

regulação de plataformas digitais e proteção de direitos fundamentais

Natalia Gois Ribeiro

Resumo

Este artigo analisa o impacto do uso indevido de redes sociais por crianças e adolescentes na intensificação da violência no ambiente escolar, com foco em atos extremos, como ataques armados, e destaca a necessidade de regulamentação das redes sociais como forma de mitigar o problema. A pesquisa identifica a correlação entre o aumento da violência nas escolas brasileiras e a exposição dos jovens a conteúdos nocivos online, evidenciando sua vulnerabilidade a discursos de ódio e incitação à violência. Metodologicamente, o estudo adota uma abordagem qualitativa, com base na análise das diretrizes das plataformas, além de uma revisão de literatura que abrange legislações nacionais e internacionais pertinentes. A análise também inclui uma sistematização das contribuições recebidas na consulta pública realiza-

da pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil em 2023, que reuniu perspectivas multissetoriais sobre a regulação de plataformas digitais. Os resultados demonstram que a autorregulação das plataformas é insuficiente para conter conteúdos prejudiciais, especialmente para o público infantojuvenil. Observa-se que os algoritmos de recomendação intensificam o engajamento com conteúdos radicais e nocivos, contribuindo para a normalização de condutas agressivas. A discussão ressalta a necessidade de uma intervenção estatal e uma colaboração multissetorial eficaz para estabelecer políticas de proteção digital, incluindo mecanismos de verificação etária e o fortalecimento da responsabilidade das plataformas, visando à garantia dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes a partir de uma regulação assimétrica.

I. Introdução

A transformação digital redefine profundamente as dinâmicas sociais, econômicas e culturais. Nesse cenário, crianças e adolescentes acessam a Internet cada vez mais cedo. A pesquisa TIC Kids Online Brasil (CGI.br, 2023) aponta que 24% das crianças entrevistadas se conectaram pela primeira vez antes dos 6 anos. Com o aumento dessa presença no ambiente digital, crescem também as preocupações quanto aos riscos associados à exposição precoce.

Redes sociais, por suas características — como ranqueamento, recomendações algorítmicas e alcance massivo —, são identificadas como serviços de maior risco para o público infantojuvenil. Essas plataformas têm papel central na difusão de conteúdos nocivos, como discursos de ódio e violência, justificando abordagens regulatórias específicas e assimétricas (CTS-FGV, 2023). Essa abordagem reconhece que plataformas exercem funções e geram impactos distintos, devendo a regulação considerar o modelo de negócios, o papel no ecossistema digital, o grau de risco e o alcance, evitando regras uniformes para serviços heterogêneos.

No ambiente escolar, os efeitos são evidentes. Alunos compartilham e amplificam atos violentos e as plataformas são usadas para planejar ou divulgar ataques. O relatório “Ataques de violência extrema em escolas no Brasil: causas e caminhos” (VINHA, 2023) registrou crescimento significativo desses casos entre 2022 e 2023, destacando o envolvimento de jovens em comunidades virtuais que promovem violência e ódio.

A consulta pública sobre regulação de plataformas do CGI.br (2023) reforça a ur-

gência do tema, com destaque para os impactos das plataformas sobre públicos vulneráveis, como crianças e adolescentes, cuja hipervulnerabilidade está ligada ao seu estágio de desenvolvimento (HENRIQUES, 2022). Contribuições alertaram para riscos como a disseminação de discurso de ódio, incitação ao crime e normalização da violência, reforçando a necessidade de regular plataformas com maior poder de influência, como as redes sociais.

Este artigo investiga como o uso indevido dessas redes contribui para o aumento da violência nas escolas, sobretudo pela amplificação de discursos de ódio e conteúdos violentos. Busca ainda formas eficazes de regulação, com foco na mitigação de danos.

A abordagem é qualitativa e explicativa, com foco em redes sociais de *microblogging*, identificadas como de alto impacto por sua dinâmica algorítmica e velocidade de disseminação (CGI.br, 2023). A escolha delimita o escopo regulatório, conforme a diretriz “quem regular”, que prioriza plataformas cujas funcionalidades afetam diretamente públicos vulneráveis.

A metodologia inclui a análise de documentos das plataformas (Termos de Uso e Diretrizes de Comunidade), literatura acadêmica, relatórios institucionais e legislações. São examinadas propostas normativas nacionais e internacionais, com foco em redes sociais, moderação de conteúdo e sistemas de recomendação. Também são integradas as contribuições da consulta pública do CGI.br, oferecendo uma visão multissetorial sobre a regulação voltada à proteção do público infantojuvenil.

2. A presença de crianças e adolescentes nas redes sociais: riscos e desafios legais

As plataformas do tipo redes sociais operam com base no modelo da economia da atenção. São moldadas por práticas associadas à maximização do engajamento e da receita publicitária. Essas plataformas geram receita ao oferecer publicidade direcionada, personalizada a partir da coleta e análise de dados pessoais. Esse modelo é viabilizado por arquiteturas algorítmicas que priorizam conteúdos mais envolventes – frequentemente polêmicos ou emocionalmente mobilizadores – com o objetivo de reter a atenção do usuário.

Esse modelo reflete o que Zuboff (2021) define como “Capitalismo de Vigilância”, em que o valor econômico decorre da vigilância comportamental e da predição de ações futuras dos usuários. Assim, o tempo de permanência na plataforma torna-se um ativo monetizável, incentivando práticas que favorecem o engajamento. Essa lógica de funcionamento influencia diretamente o ambiente informacional e o comportamento dos usuários, inclusive em contextos como o espaço escolar. A busca constante por engajamento favorece a amplificação de conteúdos apelativos e prejudiciais, resultado direto da lógica econômica que estrutura essas plataformas.

A consulta promovida pelo CGI.br (2023) reforçou a urgência de abordar os riscos enfrentados por crianças e adolescentes no ambiente digital. Como destaca João Coelho (2023), que atua na defesa de direitos de crianças e adolescentes no ambiente online, compreender esses riscos requer uma abordagem transversal que inclua a tipologia dos “4 Cs” proposta por Livingstone e Stoilova (2021): conteúdo (exposição a materiais prejudiciais), contato (abordagens de adultos mal-intencionados), conduta (participação ou

testemunho de situações prejudiciais, como bullying) e contrato (exploração por meio de práticas como coleta inadequada de dados pessoais). No contexto da violência escolar, os riscos de conduta, como a incitação a comportamentos agressivos, são especialmente preocupantes, com as redes sociais desempenhando um papel central na amplificação desses problemas (CTS-FGV, 2023).

Embora o acesso à Internet ofereça oportunidades positivas, como aprendizado autodirigido, socialização e desenvolvimento da criatividade (INSTITUTO ALANA, 2024), essas potencialidades só serão plenamente realizadas se houver medidas robustas de regulamentação que enfrentem os riscos associados ao ambiente digital — como a exposição a conteúdos nocivos, a coleta abusiva de dados pessoais e a amplificação de discursos de ódio.

3. A relação entre uso de redes sociais por crianças e adolescentes o aumento da violência nas escolas

A violência nas escolas tem registrado aumento de incidentes graves na última década, como ataques armados. Entre 2002 e 2023, foram 36 ataques em escolas de educação básica no Brasil, com 49 mortes e 115 feridos — mais da metade entre 2022 e 2023 (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2023; VINHA, 2023).

Pesquisas que investigaram esse fenômeno, indicam que esse crescimento não decorre de uma causa única. Entre os fatores mais apontados estão: a disseminação de discursos de ódio nas redes sociais, a cultura de glorificação da violência, o aumento do bullying nas escolas e do cyberbullying, potencializado pelo uso inadequado das plataformas (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2023; VINHA, 2023).

A influência das redes sociais se relaciona, entre outros aspectos, à dinâmica algorítmica dessas plataformas, que expõem usuários — sem distinção etária — a conteúdos violentos e de ódio. Isso contribui para a normalização de comportamentos violentos. A pesquisa “Algoritmos, violência e juventude no Brasil” mostrou que 84,3% dos jovens entrevistados encontraram conteúdos violentos ou discriminatórios online, e 26% relataram que vídeos violentos influenciaram ataques físicos ou verbais (THINK TWICE BRASIL, 2023). Essas dinâmicas são resultado de decisões empresariais sobre design, moderação e políticas de uso, o que implica responsabilidade de seus operadores.

Além disso, algumas plataformas hospedam comunidades mórbidas com baixa moderação, onde circulam conteúdos ilícitos. Isso ocorre em serviços como Discord, Reddit, Telegram e X, bem como em fóruns abertos, chats privados ou modelos híbridos.

As redes também têm sido utilizadas para planejar e divulgar atos violentos. Ataques escolares frequentemente são anunciados nesses espaços, contribuindo para o fenômeno de crimes por imitação. A notoriedade desses conteúdos amplia o impacto dos ataques e incentiva novos autores (NÚCLEO JORNALISMO, 2023). A recorrência desses casos evidencia que falhas de moderação de conteúdos nocivos, somadas à lógica algorítmica de engajamento, estão ligadas a modelos de negócio que devem ser enfrentados por meio da regulação.

A consulta pública do CGI.br (2023) reforça a necessidade de uma regulação assimétrica, que considere os diferentes tipos de plataformas e os riscos associados a cada uma. Redes sociais, orientadas por algoritmos que priorizam o engajamento, exigem mais transparência nos sistemas de recomendação e limites à disseminação de

conteúdos nocivos. Fóruns e chats privados, com menor automação mas usados para propagar conteúdos ilegais, demandam supervisão mais rigorosa e responsabilização, sem violar direitos fundamentais.

A coexistência de múltiplos serviços em uma mesma plataforma — como redes sociais, fóruns e chats privados — exige que a regulação considere as particularidades de cada funcionalidade. Regular por serviço permite aplicar obrigações com maior precisão, evitando tanto excessos que inviabilizam serviços legítimos quanto lacunas regulatórias que permitam riscos sem controle adequado.

4. Responsabilização das plataformas digitais e direitos das crianças e adolescentes: debates regulatórios

O acesso de crianças e adolescentes às redes sociais e o impacto de conteúdos prejudiciais na formação de comportamentos violentos evidenciam os limites da autorregulação das plataformas digitais. A responsabilização dessas empresas deve ser entendida como exigência legal, com fundamento na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90).

O artigo 227 da Constituição atribui à família, ao Estado e à sociedade — incluindo as plataformas — o dever compartilhado de garantir proteção integral a crianças e adolescentes. Isso exige uma regulação que considere a complexidade do ecossistema digital e os diferentes graus de ingerência exercidos pelas plataformas.

A Associação Brasileira de Internet, em contribuição à consulta do CGI.br (2023), defende uma regulação assimétrica, inspirada no modelo europeu Digital Markets

Act, classificando plataformas conforme funcionalidades e riscos (ABRANET, 2023). Redes sociais com sistemas de recomendação algorítmica, por exemplo, teriam maior responsabilidade sobre a circulação de conteúdos nocivos.

Nesse contexto, é fundamental considerar o Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014), que define redes sociais como provedoras de aplicação — ou seja, responsáveis por disponibilizar conteúdos criados por terceiros. O artigo 19 da lei prevê a responsabilização civil dessas plataformas apenas mediante ordem judicial, com o objetivo de proteger a liberdade de expressão. O artigo 21, por sua vez, estabelece uma exceção: responsabilização sem ordem judicial em casos de violação de intimidade envolvendo nudez ou atos sexuais de caráter privado.

Atualmente, há debates sobre a interpretação do artigo 19. A consulta pública do CGI.br (2023) registrou posições multissetoriais sobre esse regime. Alguns pesquisadores defendem a responsabilização das plataformas por conteúdos de terceiros, alegando que o artigo prioriza a liberdade de expressão em detrimento de outros direitos fundamentais. João Coelho, por exemplo, argumenta que as plataformas devem responder por conteúdos que violem direitos de crianças e adolescentes, especialmente quando não demonstrarem ter exercido o dever de cuidado (COELHO, 2023).

Defensores do regime atual veem o artigo 19 como essencial para garantir a liberdade de expressão, evitando a retirada de conteúdos por notificações extrajudiciais, o que

poderia comprometer a pluralidade de opiniões e o debate público (INSTITUTO VERO; ITS RIO; CEPI FGV, 2023). Contribuições da como a Associação Brasileira de Internet e Organização que fomenta o Direito à comunicação e democracia (ABRANET; DIRACOM, 2023), apontam que, embora o artigo 19 tenha papel relevante na proteção de valores como a liberdade de expressão, poderia ser aprimorado com a inclusão de exceções específicas para situações que envolvam a proteção de danos aos grupos vulneráveis, como crianças e adolescentes. Tais sugestões não negam a importância da liberdade de expressão, mas propõem caminhos para garantir que ela seja exercida em equilíbrio com outros direitos fundamentais, dentro de um ecossistema digital mais seguro e ético.

Desde a promulgação do Marco Civil da Internet (BRASIL, 2014), o cenário digital evoluiu significativamente. Naquela época, as redes sociais não operavam com o mesmo nível de algoritmos persuasivos de recomendação que se observa atualmente (CGI.BR, 2023)¹. O uso desses mecanismos de engajamento ampliou o potencial de influência das plataformas, com consequências que antes eram imprevisíveis à época da publicação da legislação, e que hoje demandam reflexão sobre a responsabilidade por parte de seus operadores.

Outro fator relevante é o aumento expressivo de crianças e adolescentes no ambiente digital, com perfis ativos nas redes sociais, o que tem aumentado o tempo de exposição a conteúdos potencialmente prejudiciais (CGI.BR, 2023). Essa maior exposição além de

1. COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. Nota pública do CGI.br em razão do debate de mudanças e exceções ao regime de responsabilidade para provedores de aplicação em vigor no Marco Civil da Internet. 2023. Disponível em: <https://cgi.br/esclarecimento/nota-publica-do-cgi-br-em-razao-do-debate-de-mudancas-e-excecoes-ao-regime-de-responsabilidade-para-provedores-de-aplicacao-em-vigor-no-marco-civil-da-internet/>. Acesso em: 20 out. 2024.

ser um resultado da evolução do acesso à Internet, resulta, também, de sistemas desenhados para maximizar o tempo de permanência dos usuários sem salvaguardas proporcionais à sua vulnerabilidade.

Diante dessas transformações, levanta-se a necessidade de revisão do regime de responsabilidade das plataformas, cuja lógica atual se baseia em um modelo de economia da atenção. Ao recomendarem conteúdos com base em dados, as plataformas deixam de ser apenas intermediárias passivas e passam a exercer um papel central na mediação da experiência digital.

A repercussão do tema foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) que deu início ao julgamento sobre a constitucionalidade do regime de responsabilidade estabelecidos pelo Marco Civil da Internet mas, até o momento deste escrito, ainda carece de decisão².

No legislativo, o Projeto de Lei 2.630/2020 (BRASIL, 2020) foi proposto com o objetivo de estabelecer regras mais rígidas para o combate à desinformação nas plataformas digitais e fomentar a responsabilidade de plataformas no ambiente online. Apesar dos avanços regulatórios propostos, até o momento de escrita deste artigo a proposta permanece em tramitação.

O dever de cuidado das plataformas é essencial para proteger os direitos fundamentais de crianças e adolescentes. Apesar de o Superior Tribunal de Justiça (STJ, 2024), no Recurso Especial n. 2139749, reconhecer a legitimidade das plataformas para moderar conteúdos que violem suas Diretrizes de Comunidade, a autorregulação tem se mos-

trado insuficiente para prevenir riscos graves, como a disseminação de discursos de ódio e conteúdos violentos. Assim, é indispensável complementá-la com supervisão externa e normas claras que assegurem maior responsabilidade na moderação.

Sob uma relação consumerista, os usuários de redes sociais, mesmo sem pagamento direto, tornam-se consumidores ao fornecerem dados pessoais como contrapartida, que beneficiam os fornecedores dos serviços. Nesse contexto, as plataformas devem garantir que seus serviços não prejudiquem os usuários, como previsto no Código de Defesa do Consumidor – Lei nº 8.078/1990 (BRASIL, 1990). Ao tratar dados pessoais de usuários que são crianças ou adolescentes, as redes sociais têm o dever de observar o princípio do melhor interesse, conforme o artigo 14 da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (BRASIL, 2018). Contudo, práticas que utilizam dados para direcionar conteúdos prejudiciais violam esse princípio, revelando um descompasso entre o dever legal das plataformas e suas condutas atuais.

No âmbito do poder executivo, em 2023, o Ministério da Justiça e Segurança Pública editou a Portaria n. 351 (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, 2023) para responsabilizar plataformas digitais pela veiculação de conteúdos que incitam violência em escolas. A medida foi uma resposta emergencial à disseminação de ameaças de ataques escolares em redes sociais. A Portaria exige a remoção de conteúdos ilícitos e a moderação ativa de publicações que incentivem crimes ou façam apologia

2. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. STF começa a julgar ações sobre regras do Marco Civil da Internet para remoção de conteúdos. 27 nov. 2023. Disponível em: [https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-comeca-a-julgar-acoes-sobre-regras-do-marco-civil-da-internet-para-remocao-de-conteudos/#:~:text=O%20Supremo%20Tribunal%20Federal%20\(STF,extrajudicial%2C%20ou%20seja%2C%20sem%20determina%C3%A7%C3%A3o.](https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-comeca-a-julgar-acoes-sobre-regras-do-marco-civil-da-internet-para-remocao-de-conteudos/#:~:text=O%20Supremo%20Tribunal%20Federal%20(STF,extrajudicial%2C%20ou%20seja%2C%20sem%20determina%C3%A7%C3%A3o.) Acesso em: 27 nov. 2023.

aos seus autores, além de impor a avaliação de riscos e a adoção de medidas preventivas.

Vale ressaltar que, apesar da intenção justificável da publicação da portaria, pode haver dificuldade jurídica em sua eficácia, por apresentar controvérsias sobre a compatibilidade dessas medidas com o Artigo 19 do Marco Civil da Internet, que limita a responsabilidade das plataformas ao descumprimento de ordens judiciais.

Ainda na atuação do Poder Executivo, a Resolução nº 245 de 2024 do CONANDA (MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA, 2024), estabelece diretrizes e destaca a responsabilidade dos provedores de serviços digitais utilizados por crianças e adolescentes pela garantia de direitos desse público. Destaca-se a obrigação de plataformas tornarem indisponíveis conteúdos ilegais direcionado para crianças e adolescentes tão logo constatado o seu teor, independentemente de ordem judicial.

Adicionalmente, o Projeto de Lei 2.628/2022 (BRASIL, 2022) propõe um marco legislativo voltado à proteção dos direitos de crianças e adolescentes no ambiente digital, com ênfase no dever de cuidado das plataformas. Entre as principais medidas, destaca-se a exigência de maior transparência sobre os riscos associados aos produtos e serviços, além da regulamentação do acesso de crianças às redes sociais e a imposição de requisitos específicos para a remoção de conteúdos que violem direitos fundamentais dos mais vulneráveis.

No momento o PL segue para apreciação na Câmara dos Deputados. Entretanto, é possível que enfrente resistência, especialmente devido à previsão de remoção de conteúdos prejudiciais a crianças e adolescentes sem a necessidade de ordem judicial, o que pode ser interpretado como uma exceção ao Artigo 19 do Marco Civil da Internet.

Com base nos comentários multissetoriais apresentados na consulta pública do CGI.BR (2023) sobre a regulação de plataformas digitais, observa-se que a maioria das propostas destaca a necessidade de uma abordagem colaborativa, envolvendo governo, sociedade civil e empresas de tecnologia, para combater conteúdos ilegais online enquanto se preserva a liberdade de expressão e o acesso à informação. A regulação, especialmente no caso das redes sociais e serviços correlatos, deve ser fundamentada em princípios que conciliam a eficácia das medidas com o respeito aos direitos humanos e à diversidade de serviços e funcionalidades oferecidos pelas plataformas.

A Associação Latino-Americana de Internet (ALAI), que representa atores da economia digital, na Consulta (CGI, 2023), ressaltou princípios fundamentais para uma regulação eficiente das plataformas digitais. Entre eles, destaca-se a necessidade de clareza, com políticas de conteúdo baseadas em critérios transparentes e expectativas bem definidas para os usuários, incluindo regras objetivas para a remoção de conteúdos e encerramento de contas. Paralelamente, os governos devem delimitar com precisão os limites entre discursos legais e ilegais, em conformidade com padrões internacionais de direitos humanos, para evitar arbitrariedade ou falta de transparência na aplicação das normas, o que pode restringir indevidamente o acesso a informações legítimas (ALAI, 2023).

Perpassando pelos posicionamentos dos agentes possivelmente regulados, representados por entidades setoriais, como a Brasscom e o Information Technology Industry Council (ITI). A Brasscom, associação que representa empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação, defendeu que qualquer proposta regulatória deve ser

proporcional, baseada em risco e atenta às especificidades dos serviços oferecidos, evitando generalizações que possam gerar distorções regulatórias. A entidade argumenta que o termo “plataformas digitais” abrange um ecossistema altamente diverso, com diferentes finalidades, públicos, formas de interação e riscos associados — o que exige uma regulação diferenciada por tipo de serviço (BRASSCOM, 2023).

De forma convergente, o ITI, defensor global de tecnologia e que conta com empresas associadas possivelmente impactadas com a regulação das plataformas digitais, também advogou por uma regulação que leve em conta a diversidade de modelos de negócio e a função específica de cada plataforma ou serviço digital. Segundo a entidade, categorias como redes sociais, mecanismos de busca, aplicativos de mensagens e marketplaces demandam abordagens distintas, sob pena de uma regulação genérica resultar em efeitos desproporcionais, prejudicando inovação e investimento nas tecnologias (ITI, 2023).

Esse posicionamento se insere em um padrão mais amplo de atuação das plataformas frente a propostas regulatórias. Durante a tramitação do PL 2630/2020 (BRASIL, 2020), empresas como Google e Meta (2023) mobilizaram campanhas públicas e estratégias de incidência legislativa para mitigar o avanço de medidas mais rígidas. Em 2023, o Google veiculou em seu blog alerta sobre os potenciais negativos do texto do PL 2630 na época (GOOGLE BRASIL, 2023). Os episódios indicam que as plataformas também atuam politicamente para moldar o escopo da regulação de forma compatível com seus modelos de negócio.

Para ser efetiva, a regulação deve ser desenhada de forma a não inibir espaço para a inovação benéfica, especialmente

aquelas desenvolvidas por empresas tecnológicas emergentes, que muitas vezes ainda não possuem infraestrutura tecnológica suficiente para implementar, de imediato, exigências regulatórias complexas.

Em contrapartida, plataformas de grande porte que possuem recursos tecnológicos avançados e impacto direto na vida de crianças e adolescentes devem estar submetidas a obrigações específicas. Essas empresas não apenas detêm maior capacidade de conformidade, como também atuam de forma central na estruturação do ecossistema digital contemporâneo. Assim, a assimetria regulatória se justifica como estratégia para promover proporcionalidade e proteção efetiva dos direitos fundamentais no ambiente digital.

Conclusão

A alta circulação de conteúdos nocivos nas redes sociais tem contribuído para o agravamento de comportamentos agressivos no ambiente escolar, revelando a insuficiência dos mecanismos de autorregulação das plataformas. Essa falha é ainda mais preocupante quando se considera que as principais vítimas são crianças e adolescentes, público que deve receber proteção integral e prioridade absoluta, conforme a legislação brasileira.

Para enfrentar esse cenário, é essencial que diferentes setores colaborem na formulação de regras que equilibrem liberdade de expressão e proteção da infância, prevenindo danos graves. Uma das propostas centrais é adotar o regime de notice and takedown — ou “notificação e retirada” — que prevê a remoção de conteúdos mediante denúncia formal e avaliação posterior da plataforma.

Esse modelo pode ser aplicado com caráter de exceção em casos de maior gravidade, como incitação direta à violência

escolar, especialmente contra crianças e adolescentes. Nesses casos, os riscos à integridade física e o direito à vida justificam medidas mais céleres. Para isso, as denúncias devem ser transparentes, bem fundamentadas e permitir contestação, garantindo o devido processo legal.

Deve-se exigir a identificação do denunciante e informações mínimas, como link do conteúdo e indicação dos direitos violados. A exceção prevista para conteúdos íntimos pode ser analogamente aplicada a materiais que promovem ataques escolares, dados seus efeitos potencialmente graves.

Tais conteúdos são flagrantemente ilícitos, ameaçam a segurança pública e frequentemente são denunciados por pessoas ou instituições legitimamente interessadas, como familiares e instituições de ensino. Além disso, podem gerar efeito multiplicador, incentivando novos crimes por imitação.

É também urgente que as plataformas implementem sistemas eficazes de verificação etária, aliando-os a melhorias na moderação de conteúdos. A ausência de mecanismos robustos para restringir o acesso de crianças e adolescentes a conteúdos inadequados é uma das falhas estruturais mais significativas das redes sociais.

Deve-se estabelecer obrigações legais de transparência, tanto na moderação quanto nos algoritmos de recomendação. Isso fortalece o controle social e contribui para políticas públicas mais efetivas. A regulação deve acompanhar a evolução tecnológica, promovendo um ambiente digital seguro e compatível com os direitos fundamentais.

Enquanto não há um dispositivo normativo ou interpretação legal específica que regule as plataformas digitais nesse sentido, propõe-se o uso de instrumentos jurídicos

já existentes, como o Código de Defesa do Consumidor (art. 81) e a Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985). Ações coletivas podem ser ajuizadas por entidades legitimadas para exigir que plataformas adotem medidas concretas, como a moderação de conteúdos violentos no contexto escolar.

No campo legislativo, destaca-se a importância da aprovação do PL 2.628/2022, que estabelece diretrizes específicas para a proteção de crianças e adolescentes no ambiente digital. No Judiciário, cabe atenção ao posicionamento do Supremo Tribunal Federal sobre o artigo 19 do Marco Civil da Internet. Há espaço para ampliar o regime de responsabilidade das plataformas em situações excepcionais que envolvam ameaça a direitos fundamentais.

Esse dever é reforçado pela Portaria nº 351/2023, que impõe a remoção de conteúdos que incentivam ataques escolares, e pela Resolução nº 245 do CONANDA, que institui a Política Nacional de Proteção dos Direitos das Crianças no Ambiente Digital.

Por fim, é essencial garantir a participação ativa de adolescentes na formulação dessas políticas, como previsto na Convenção sobre os Direitos da Criança (BRASIL, 1990) e no Comentário Geral nº 25 da ONU (2021), que reafirmam a importância de um ambiente digital seguro e inclusivo.

A regulamentação das plataformas digitais deve ser colaborativa, multissetorial e adaptável. A consulta promovida pelo CGI.br evidenciou a riqueza de perspectivas que setores distintos trazem para o debate, cada um contribuindo com soluções para problemas específicos. Essa diversidade de visões é fundamental para moldar uma regulação que seja ao mesmo tempo efetiva e flexível, capaz de se ajustar às rápidas mudanças tecnológicas e sociais.

Natália Góis Ribeiro é graduada em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie - SP. Advogada na área de proteção de dados, direito digital e Propriedade Intelectual. Pesquisadora do núcleo de proteção online de crianças e adolescentes do Legal Grounds Institute. Pesquisadora no núcleo de Regulação Jurídica da Inteligência Artificial do Grupo de Pesquisa de Direito e Inovação da Universidade Presbiteriana Mackenzie (GEDI). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7633458147613897>. E-mail: nataliagribeiro2@gmail.com.

Referências

ABRANET – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INTERNET. Contribuição à consulta pública sobre regulação de plataformas digitais. In: COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.br). Consulta sobre regulação de plataformas digitais: contribuições recebidas. São Paulo: CGI.br, 2023. Disponível em: <https://dialogos.cgi.br/documentos/debate/consulta-plataformas/>. Acesso em: 17 abr. 2025.

ALAI – ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE INTERNET. Contribuição à consulta pública sobre regulação de plataformas digitais. In: COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.br). Consulta sobre regulação de plataformas digitais: contribuições recebidas. São Paulo: CGI.br, 2023. Disponível em: <https://dialogos.cgi.br/documentos/debate/consulta-plataformas/>. Acesso em: 17 abr. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 abr. 2025.

BRASIL. Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Brasília, DF: Presidência da República, 22 nov. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm. Acesso em: 13 abr. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Brasília, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm. Acesso em: 13 abr. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 13 abr. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 12 set. 1990. Seção 1, p. 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm. Acesso em: 13 abr. 2025.

BRASIL. Projeto de Lei nº 2.628, de 2022. Dispõe sobre a proteção de crianças e adolescentes em ambientes digitais. Brasília: Senado Federal, 2022. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/154901>.

BRASIL. Projeto de Lei n.º 2.630, de 2020. Dispõe sobre a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet e estabelece normas para o uso e a moderação de conteúdos nas redes sociais e em serviços de mensageria privada. Brasília: Senado Federal, 2020. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141944>. Acesso em: 13 abr. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 2139749 SP 2023/0068660-0. Recurso Especial. Marco Civil Da Internet. Provedor De Aplicação. Plataforma De Vídeo. Pandemia Da Covid-19. Termos de uso. Desinformação. Moderação de conteúdo. Remoção. Legitimidade. Notificação Prévia. Shadowbanning. Não Ocorrência. Liberdade De Expressão. Condicionantes. Relator: Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, 27 De Agosto De 2024. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/eletronico/documento/?documento_tipo=5&documento_sequencial=267796411®istro_numero=202300686600&publicacao_data=20240830. Acesso em: 13 abr. 2025.

BRASSCOM – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO. Contribuição à consulta pública sobre regulação de plataformas digitais. In: COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.br). Consulta sobre regulação de plataformas digitais: contribuições recebidas. São Paulo: CGI.br, 2023. Disponível em: <https://dialogos.cgi.br/documentos/debate/consulta-plataformas/>. Acesso em: 17 abr. 2025.

CEPI FGV – CENTRO DE ENSINO E PESQUISA EM INOVAÇÃO DA FGV. Contribuição à consulta pública sobre regulação de plataformas digitais. In: COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.br). Consulta sobre regulação de plataformas digitais: contribuições recebidas. São Paulo: CGI.br, 2023. Disponível em: <https://dialogos.cgi.br/documentos/debate/consulta-plataformas/>. Acesso em: 17 abr. 2025.

COELHO, João. Contribuição à consulta pública sobre regulação de plataformas digitais. In: COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.br). Consulta sobre regulação de plataformas digitais: contribuições recebidas. São Paulo: CGI.br, 2023. Disponível em: <https://dialogos.cgi.br/documentos/debate/consulta-plataformas/>. Acesso em: 17 abr. 2025.

COMITÊ DOS DIREITOS DA CRIANÇA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Comentário Geral n. 25 sobre os direitos das crianças em relação ao ambiente digital. Glossary. Genebra: ONU, 2021. Disponível em: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT/CRC/INF/9314&Lang=en.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.br). Consulta sobre Regulação de Plataformas Digitais: contribuições recebidas. CGI.br, 2023. Disponível em: <https://dialogos.cgi.br/documentos/debate/consulta-plataformas/>. Acesso em 01 dez. 2024.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. Nota pública do CGI.br em razão do debate de mudanças e exceções ao regime de responsabilidade para provedores de aplicação em vigor no Marco Civil da Internet. 2023. Disponível em: <https://cgi.br/esclarecimento/nota-publica-do-cgi-br-em-razao-do-debate-de-mudancas-e-excecoes-ao-regime-de-responsabilidade-para-provedores-de-aplicacao-em-vigor-no-marco-civil-da-internet/>.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. Nota pública sobre a constitucionalidade do Artigo 19 do Marco Civil da Internet no Brasil. 2024. Disponível em: <https://www.cgi.br/esclarecimento/nota-publica-sobre-a-constitucionalidade-do-artigo-19-do-marco-civil-da-internet-no-brasil/>.

CTS FGV – CENTRO DE TECNOLOGIA E SOCIEDADE DA FGV. Contribuição à consulta pública sobre regulação de plataformas digitais. In: COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.br). Consulta sobre regulação de plataformas digitais: contribuições recebi-

das. São Paulo: CGI.br, 2023. Disponível em: <https://dialogos.cgi.br/documentos/debate/consulta-plataformas/>. Acesso em: 17 abr. 2025.

DIRACOM – DIREITO À COMUNICAÇÃO E DEMOCRACIA. Contribuição à consulta pública sobre regulação de plataformas digitais. In: COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.br). Consulta sobre regulação de plataformas digitais: contribuições recebidas. São Paulo: CGI.br, 2023. Disponível em: <https://dialogos.cgi.br/documentos/debate/consulta-plataformas/>. Acesso em: 17 abr. 2025.

HENRIQUES, Isabella Vieira Machado et al. Direitos fundamentais da criança no ambiente digital: o dever de garantia da absoluta prioridade. 2022. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/30933>.

INFORMATION TECHNOLOGY INDUSTRY COUNCIL (ITI). Contribuição à consulta pública sobre regulação de plataformas digitais. In: COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.br). Consulta sobre regulação de plataformas digitais: contribuições recebidas. São Paulo: CGI.br, 2023. Disponível em: <https://dialogos.cgi.br/documentos/debate/consulta-plataformas/>. Acesso em: 17 abr. 2025.

INSTITUTO ALANA. Contribuição à consulta pública sobre regulação de plataformas digitais. In: COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.br). Consulta sobre regulação de plataformas digitais: contribuições recebidas. São Paulo: CGI.br, 2023. Disponível em: <https://dialogos.cgi.br/documentos/debate/consulta-plataformas/>. Acesso em: 17 abr. 2025.

INSTITUTO ALANA. Manifesto: Regular plataformas digitais para proteger nossas crianças. Disponível em: <https://alana.org.br/proteger-plataformas-digitais/>. Acesso em: 13 abr. 2025.

INSTITUTO ALANA. Nota Técnica sobre o PL nº 2.628/2022. 2024. p. 30. Disponível em: https://criancaeconsumo.org.br/wp-content/uploads/2024/05/PL2628_NT.pdf. Acesso em: 13 abr. 2025.

INSTITUTO VERO. Contribuição à consulta pública sobre regulação de plataformas digitais. In: COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.br). Consulta sobre regulação de plataformas digitais: contribuições recebidas. São Paulo: CGI.br, 2023. Disponível em: <https://dialogos.cgi.br/documentos/debate/consulta-plataformas/>. Acesso em: 17 abr. 2025.

ITS RIO – INSTITUTO DE TECNOLOGIA E SOCIEDADE DO RIO DE JANEIRO. Contribuição à consulta pública sobre regulação de plataformas digitais. In: COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.br). Consulta sobre regulação de plataformas digitais: contribuições recebidas. São Paulo: CGI.br, 2023. Disponível em: <https://dialogos.cgi.br/documentos/debate/consulta-plataformas/>. Acesso em: 17 abr. 2025.

LACERDA, Marcelo. Como o PL 2630 pode piorar a sua Internet. Google Brasil, 27 abr. 2023. Disponível em: <https://blog.google/intl/pt-br/novidades/iniciativas/como-o-pl-2630-pode-piorar-a-sua-internet/>. Acesso em: 17 abr. 2025.

LEAL, Arthur. 'Irá acontecer hoje': aluno anunciou ataque a escola em rede social; quem interagiu com publicações será investigado, diz polícia de SP. O Globo, São Paulo, 27 de março de 2023. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/noticia/2023/03/adolescente-anunciou-ataque-a-escola-em-rede-social-quem-interagiu-com-publicacoes-sera-investigado-diz-policia-de-sp.ghtml>.

LIVINGSTONE, Sonia. Erasmus Medal lecture 2018 AE GM Barcelona: Realizing children's rights in relation to the digital environment. *European Review*, v. 29, n. 1, p. 20-33, 2021. Disponível em: https://eprints.lse.ac.uk/103563/1/Children_s_rights_for_The_European_Review_LSERO_2.pdf.

LOPES, Raquel; GABRIEL, João; DELLA COLETTA, Ricardo. Twitter se recusa a tirar

do ar posts com apologia da violência nas escolas e causa mal-estar em reunião. Folha de S. Paulo, 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2023/04/twitter-se-recusa-a-tirar-do-ar-posts-com-apologia-a-violencia-nas-escolas-e-causa-mal-estar.shtml>.

META. PL 2630/2020 precisa de mudanças. Newsroom Meta, 29 abr. 2023. Disponível em: <https://about.fb.com/br/news/2023/04/pl-2630-2020-precisa-de-mudancas/>. Acesso em: 17 abr. 2025.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Ataque às escolas no Brasil: análise do fenômeno e recomendações para a ação governamental. Brasília, DF. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/grupos-de-trabalho/prevencao-e-enfrentamento-da-violencia-nas-escolas/resultados/relatorio-ataque-escolas-brasil.pdf>.

MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS E DA CIDADANIA. Incitação à violência contra a vida na Internet lidera violações de direitos humanos com mais de 76 mil casos em cinco anos, aponta ObservaDH. Brasília, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2024/janeiro/incitacao-a-violencia-contra-a-vida-na-internet-lidera-violacoes-de-direitos-humanos-com-mais-de-76-mil-casos-em-cinco-anos-aponta-observadh>.

MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS E DA CIDADANIA. Resolução nº 245, de 5 de abril de 2024. Brasília: Diário Oficial da União, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/blob/baixar/48630>.

NÚCLEO DE INFORMAÇÃO E COORDENAÇÃO DO PONTO BR (NIC.br). Pesquisa sobre o uso da Internet por crianças e adolescentes no Brasil: TIC Kids Online Brasil, 2023. Disponível em: <https://cetic.br/pt/noticia/tic-kids-online-brasil-2023-criancas-estao-se-conectando-a-Internet-mais-cedo-no-pais/>.

SCHURIG, Sofia; ORRICO, Alexandre. Conteúdo gore inunda o Twitter. Núcleo Jornalismo. 2023. Disponível em: <https://nucleo.jor.br/rep- tagem/2023-05-31-twitter-gore/>.

TEFFÉ, Chiara Spadaccini de; SOUZA, Carlos Affonso. Moderação de Conteúdo e Responsabilidade Civil em Plataformas Digitais: um olhar sobre as experiências brasileira, estadunidense e europeia. In: MENEZES, Joyceane Bezerra de; BARBOSA, Fernanda Nunes (orgs.). A prioridade da pessoa humana no Direito Civil-Constitucional: estudos em homenagem a Maria Celina Bodin de Moraes. 1. ed. Foco, 2024, p. 36.

THINK TWICE BRASIL. Algoritmos, violência e juventude no Brasil: rumo a um modelo educacional para a paz e os direitos humanos. 2023. Disponível em: <https://www.ttb.org.br/algoritmos>. Acesso em: 18 abr. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2022/2065 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de outubro de 2022, relativo a um mercado único de serviços digitais (Lei dos Serviços Digitais) e que altera a Diretiva 2000/31/CE. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32022R2065>.

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER. General comment No. 25 (2021) on children's rights in relation to the digital environment. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no-25-2021-childrens-rights-relation>.

VINHA, Telma, et al. Ataques de violência extrema em escolas no Brasil: causas e caminhos [livro eletrônico]. 1. ed. São Paulo: D3e, 2023. 5,94 Mb. ISBN 978-65-995856-8-5. Disponível em: https://d3e.com.br/wp-content/uploads/relatorio_2311_ataques-escolas-brasil.pdf.

X.Termos de Serviços. Disponível em: <https://help.x.com/pt/rules-and-policies/x-rules>.

ZUBOFF, Shoshana. A era do capitalismo de vigilância. Editora Intrínseca, 2021.

Dimensões de plataformas digitais e regulação conforme risco contextual

Henrique Almeida Bazan, Laise Milena Barbosa, Nicolo Zingales

Resumo

O artigo investiga as dimensões das plataformas digitais identificadas na Sistematização das Contribuições à Consulta sobre Regulação de Plataformas Digitais (CGI.br, 2024) para propor uma regulação complementar baseada em riscos contextuais. O estudo se baseia na consulta pública, que identifica plataformas digitais a partir de quatro dimensões: tipo de serviço, natureza jurídica, modelo de negócios e área de atuação. A pesquisa discute se o regime jurídico de responsabilidade civil desses provedores deve ser ajustado ou aprimorado para refletir particularidades de seus modelos de negócio, conforme os riscos que sujeitam a sociedade em determinados contextos. O objetivo final é refletir quanto a viabilidade de uma regulação adaptada aos diferentes tipos de provedores, defendendo que regras gerais sejam aplicáveis a todos, mas com distinções baseadas no risco apresentado à sociedade.

I. Introdução

O presente artigo aborda as dimensões das plataformas digitais identificadas na Sistematização das Contribuições à Consulta sobre Regulação de Plataformas Digitais (CGI.br, 2024) para propor uma regulação assimétrica baseada em riscos contextuais. Com a evolução do ecossistema digital, observa-se crescente tendência à defesa de uma regulação que seja condizente com a sua própria complexidade, reconhecendo as diferenças entre seus diversos agentes prestadores de serviços. Uma boa parte dessa discussão é fomentada pelo julgamento da constitucionalidade do artigo 19 do Marco Civil da Internet pelo Supremo Tribunal Federal, uma vez que se identifica particularidades entre modelos de negócios dos provedores de aplicação, o que poderia lhes acarretar maior responsabilidade quanto aos conteúdos que hospedam contextos específicos. Em paralelo, outros tipos de provedores, como os marketpla-

ces, pleiteiam que seja reconhecida a diferença entre a sua própria responsabilidade e a de outros provedores com serviços de natureza distintas¹.

Na União Europeia, a regulação assimétrica de intermediários foi institucionalizada na Lei de Serviços Digitais (DSA)², em que foram incumbidas obrigações extras para grandes plataformas digitais e provedores de pesquisa. Em consonância com esse modelo regulatório, a consulta pública do CGI.br teve como um de seus pontos de consenso de que, em alguns casos, “apenas determinados grupos de atores no ecossistema digital se submetam à incidência de disposições regulatórias, em razão de suas possibilidades de exercício de poder.” A consulta foi além e desenvolveu uma “tipologia” de plataformas a partir de: (i) tipo de serviço que oferecem; (ii) natureza jurídica; (iii) característica do modelo de negócio; e (iv) área de atuação ou mercado.

A pesquisa realizada foi principalmente documental, com embasamento a partir de levantamento bibliográfico e consulta à sistematização do CGI.br. No **primeiro tópico** será feita breve introdução quanto ao atual modelo de responsabilidade civil de intermediários adotado no Brasil e aos confrontos identificados entre a aplicação desse modelo e a jurisprudência de tribunais. Busca-se demonstrar o estado da arte do debate proposto.

No **segundo tópico** serão apresentadas e analisadas as propostas de diferenciação das plataformas digitais identificadas na

consulta pública do CGI. Almeja-se trazer apontamentos quanto a forma com que essas classificações podem ser importantes e ao mesmo tempo desafiadoras para aprofundamento do debate quanto à responsabilidade de provedores de aplicação.

Por fim, no **terceiro tópico** do artigo, será feita uma proposta de regulação assimétrica dessas plataformas conforme o risco que causam à sociedade. A consulta destaca um consenso de que a regulação deve ser assimétrica, com o principal desafio sendo a definição dos critérios que devem ser utilizados para classificar as plataformas. Acredita-se que regras gerais destinadas a todos os provedores de aplicação devem prevalecer, afinal não é possível (e nem desejado) que a lei seja extensa a ponto de regular especificidades de todos os serviços na Internet. No entanto, considerando a grande disparidade existente entre provedores, tratá-los de forma distinta parece uma medida não só importante, mas também necessária, para evitar o aprofundamento da concentração de mercado pelas big techs, fenômeno já observado atualmente. Além disso, é fundamental discutir os critérios dessa regulação assimétrica, sendo o critério contextual uma possível alternativa viável para implementar uma regulação excepcional e justificada com maior atenção.

Dessa forma, a partir dessas análises, busca-se concluir sobre a viabilidade e os desafios de uma regulação assimétrica dos provedores de aplicação no Brasil, levando em consideração as características

1. O Mercado Livre encaminhou aos ministros do Supremo Tribunal Federal parecer em que requer que seja reconhecida a necessidade de se analisar individualmente cada um dos tipos de provedores. Disponível em: <https://legalgroundsinstitute.com/blog/mercado-livre-pede-que-stf-diferencie-marketplace-de-rede-social/>. Acesso em: nov. 2024.

2. COMISSÃO EUROPEIA. Digital Services Act. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022R2065>. Acesso em: nov. 2024.

distintas dos diversos tipos de plataformas digitais. O objetivo será demonstrar que a regulação deve ser adaptada conforme o risco que cada tipo de provedor representa para a sociedade, sendo esperado que o critério contextual proposto, contribua para um modelo regulatório mais eficaz.

2. Debate introdutório

A legislação brasileira estabelece deveres de diligência a plataformas digitais, de forma ampla, a partir do Código de Defesa do Consumidor e do princípio geral de boa fé, previsto no artigo 113 do Código Civil. Além disso, complementa o arcabouço regulatório de responsabilidade civil com o Marco Civil da Internet, em seus artigos 18 a 21. A responsabilidade civil, além da sua finalidade compensatória, serve como estímulo à ação diligente, haja vista que, caso não sejam tomadas medidas adequadas para evitar o dano (ROSENVALD, 2022). No entanto, esse modelo pode ser demasiadamente geral e rígido, tendo em vista que o Código de Defesa do Consumidor impõe uma obrigação àqueles agentes identificados enquanto prestadores de serviço (grupo demasiadamente amplo) e que, por outro lado, o Marco Civil da Internet limita a responsabilidade em caso de conteúdos de terceiros para todos os provedores de aplicação.

Antes do Marco Civil da Internet, prevalecia o entendimento de que provedores de aplicação poderiam ser responsabilizados civilmente por conteúdos de terceiros caso

fossem notificados por um usuário e optassem por sua manutenção (PARENTONI, 2009). Esse regime de responsabilidade civil, denominado *notice and takedown*, acarretava maior necessidade de avaliação de conteúdos por provedores de aplicação do que o regime imposto a partir do Marco Civil da Internet, no qual o provedor somente é responsável caso descumpra uma ordem judicial para indisponibilização do conteúdo. Anteriormente à legislação, na vigência do *notice and takedown* que também é adotado em outros países, apontava-se a existência de um estímulo econômico à indisponibilização de conteúdos, já que essa conduta protegeria o provedor de aplicação de eventual dever de reparação (KELLER, 2015).

A escolha legislativa disposta no art. 19 do MCI privilegiou o direito à liberdade de expressão, como indica o início do próprio dispositivo³. No contexto de criação da lei, existia uma intenção política de ruptura ao ceticismo dos usuários de Internet de que qualquer forma de regulação seria negativa ao ecossistema digital e, por isso, a lei confere prevalência à liberdade de expressão em confrontos entre direitos (SOUZA, 2015).

Ao se analisar jurisprudências sobre o tema “provedores de aplicação” não se verifica apenas o uso da classificação prevista no Marco Civil da Internet, o que ilustra, ao menos em alguma medida, divergências de magistrados brasileiros na compreensão e uso da legislação. É frequente a menção em acórdãos do Superior Tribunal de Justiça

3. Art. 19. “Com o intuito de assegurar a liberdade de expressão e impedir a censura, o provedor de aplicações de internet somente poderá ser responsabilizado civilmente por danos decorrentes de conteúdo gerado por terceiros se, após ordem judicial específica, não tomar as providências para, no âmbito e nos limites técnicos do seu serviço e dentro do prazo assinalado, tornar indisponível o conteúdo apontado como infringente, ressalvadas as disposições legais em contrário” (ênfase nossa). Contudo, os artigos 21 e 31 do Marco Civil excepcionam a regra geral da responsabilidade civil de provedores de aplicação por conteúdos de terceiros. Em publicações que retratam nudez não consentida ou que contenham conteúdos que violem direitos autorais, prevalece a regra anterior ao MCI. Basta a notificação de um usuário e a manutenção do conteúdo para que o provedor possa ter de reparar o cidadão cujo direito foi violado. Nas hipóteses, o legislador optou por maior proteção ao bem jurídico tutelado.

(STJ) a “provedores de pesquisa⁴”, “provedores de serviços na Internet⁵”, “provedores de conteúdo⁶” e outros. É possível também identificar em acórdãos do STJ o uso dos termos “sites de *e-commerce*”⁷ e “sites de intermediação”⁸ e o delineamento de um regime diferenciado de responsabilidade para aqueles que, além de oferecerem o serviço de busca de mercadorias, “*fornece toda a estrutura virtual para que a venda seja realizada*”, de modo que “*a operação é realizada inteiramente no site desse prestador*”⁹. Também foi feita uma diferença entre os *marketplaces* com modelo de negócio transacional e sites classificados que auferem receita por meio de anúncios publicitários, não podendo estes últimos serem responsabilizados pela falta de fiscalização prévia sobre a origem de todos os produtos por não se tratar de atividade intrínseca ao serviço prestado¹⁰. No entanto, não parece que o legislador do art. 19, realmente buscou se referir a todos esses tipos de provedores, pois a natureza do serviço que prestam atribui relevância distinta a esses conteúdos, gerando impactos distintos na sociedade.

A responsabilidade civil é, como mencionado anteriormente, uma das formas de desestímulo a condutas ilícitas, no entanto não é o único instrumento capaz de robustecer a governança regulatória de plataformas digitais. Menciona-se a dificuldade de

enquadramento de magistrados ao grupo de agentes “provedores de aplicação” para dar visibilidade à complexidade regulatória do ecossistema digital, que hoje, em certa medida, é reduzida à nomenclatura do Marco Civil da Internet.

A amplitude do conceito de provedores de aplicação também pode ser observada na sistematização da consulta pública organizada pelo Comitê Gestor da Internet (CGI.br) sobre regulação de plataformas. Plataformas digitais são caracterizadas por permitir interação direta entre grupos de consumidores, pela atração mútua entre usuários (para ofertantes e para usuários, o valor da plataforma aumenta para a medida que mais pessoas a utilizam) e pela prevalência da lógica de intermediação sob a verticalização, com as plataformas mediando e conectando partes de um ecossistema em detrimento de maior controle sobre a cadeia de vendas (FERNANDES, 2022). Já provedores de aplicação, conforme definição extraída do artigo 5º, VII, do Marco Civil da Internet são os agentes que disponibilizam um “conjunto de funcionalidades que podem ser acessadas por meio de um terminal conectado à Internet”.

Na própria sistematização da consulta, há um debate sobre a adoção de definições mais amplas ou específicas para os serviços das plataformas. As definições amplas, como defendido pelo Instituto Vero em res-

4. Julgados: REsp 2012895/SP, Rel. Ministra Nancy Andrighi. Terceira Turma, julgado em 08/08/2023, DJe 15/08/2023; REsp 1937989/SP, Rel. Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 23/08/2022, DJe 07/11/2022; AgInt no AREsp 1085447/SP, Rel. Ministro Raul Araújo, Quarta Turma, julgado em 17/10/2022, DJe 21/10/2022 REsp 2006420/RJ (decisão monocrática), Rel. Ministra Maria Isabel Gallotti, Quarta Turma, julgado em 27/02/2023, publicado em 02/03/2023.

5. Julgado: AgRg no RMS n. 65.270/MT, Rel. Ministra Laurita Vaz, Sexta Turma, julgado em 15/2/2022, DJe 25/2/2022.

6. Julgados: REsp 2067181/PR, Rel. Ministra Nancy Andrighi. Terceira Turma, julgado em 08/08/2023, DJe 15/08/2023; REsp n. 1.771.911/SP, Rel. Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 16/3/2021, DJe de 26/4/2021.

7. REsp 2067181/PR, Rel. Ministra. Ministra Nancy Andrighi. Terceira Turma, julgado em 08/08/2023, DJe 15/08/2023.

8. REsp 1880344/SP, Rel. Ministra Nancy Andrighi. Terceira Turma, julgado em 09/03/2021, DJe 11/03/2021.

9. REsp no 1.444.008/RS. Rel. Ministra Nancy Andrighi. Terceira Turma, julgado em 25/10/2016, DJe 9/11/2016.

10. REsp: 2067181 PR 2023/0128219-9, Rel. ministra Nancy Andrighi, julgado em 08/08/2023, DJe 15/08/2023.

posta à primeira pergunta da consulta¹¹, podem capturar a diversidade e a evolução contínua dos serviços digitais. Essa abordagem evitaria a exclusão de plataformas que, embora não se encaixem em categorias rígidas, exercem influência significativa no mercado. Por outro lado, o Information Technology Industry Council (ITIC), em resposta a mesma indagação, alerta que definições excessivamente abrangentes podem causar incertezas regulatórias, dificultar a aplicação de regras específicas e sufocar a inovação, prejudicando a economia digital¹².

3. Dimensões classificatórias das plataformas digitais

Neste tópico serão apresentadas e analisadas as propostas de diferenciação das plataformas digitais identificadas na sistematização da consulta pública do CGI.br. No documento, as contribuições sobre as dimensões das plataformas digitais foram organizadas em quatro dimensões: i) tipo de serviço oferecido; ii) natureza jurídica das plataformas digitais; iii) características dos modelos de negócio; iv) área de atuação ou mercado.

A primeira delas refere-se ao tipo de serviço oferecido, sendo definida enquanto “o conjunto de funcionalidades oferecidas pelo desenho tecnológico e disponibilizadas por uma plataforma digital” (NIC.br, 2023, p. 11). O CGI.br destaca que essa dimensão relaciona os modelos de negócio a tipos de serviço, abrangendo um amplo campo de funcionalidades, como serviços de mensageria, provedores de notícias, mecanismos de busca, aplicativos de mensagens, entre outros. No entanto, devido à complexidade e

às interseções entre essas categorias, sua definição exata apresenta desafios.

Por sua vez, associações de mídia, como ABERT, ANJ, ANER, ABRATEL, FENAERT, FENAJORE e CNCOM, mencionam o *Digital Markets Act* (DMA) da União Europeia para contribuir com a definição. A norma lista em seu artigo 2 os serviços que seriam considerados essenciais, como: motores de pesquisa em linha; serviços de redes sociais em linha; serviços de plataforma de partilha de vídeos; serviços de comunicações interpessoais independentes do número; sistemas operativos; navegadores web; assistentes virtuais. É importante destacar que o DMA prevê a possibilidade de expandir a lista, mas somente após de uma investigação de mercado e através de uma proposta de alteração legislativa¹³, o que já está sendo solicitado em relação às plataformas de IA generativa (que, por enquanto, estão fora do alvo da legislação) (MARTÍNEZ, 2024).

Abordagem semelhante foi apresentada no Brasil pelo Projeto de Lei 2768/2022 no seu artigo 6, inciso II. O PL define plataformas digitais como aplicações de Internet, de acordo com o inciso VII do art. 5º da Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, executadas em modalidades que incluem serviços de intermediação online, ferramentas de busca online, redes sociais online, plataformas de compartilhamento de vídeo, serviços de comunicações interpessoais, sistemas operacionais, serviços de computação em nuvem e serviços de publicidade online ofertados por operadores dessas plataformas (BRASIL, 2022). Diferente do DMA, o PL não fornece uma definição desses diferen-

11. Pergunta nº. 1 da consulta pública: Qual é a melhor definição de plataformas digitais considerando a necessidade de regular sua atuação?

12. Comentários extraídos direto da consulta pública.

13. Art. 19.º

tes serviços, o que pode gerar problemas de interpretação particularmente em relação à primeira categoria (serviços de intermediação online) que sem maior detalhamento pode abranger a totalidade de serviços de plataformas (FERNANDES, 2024).

Na consulta, a Abranet propõe uma abordagem comedida, sugerindo a inclusão de três tipos de serviços como essenciais: (1) redes sociais, (2) ferramentas de busca, (3) serviços de mensageria instantânea¹⁴. Essa abordagem, se comparada à apresentada pelo DMA, limitaria o escopo das plataformas envolvidas, excluindo outros tipos de serviços que também poderiam exercer influência significativa no ecossistema digital, presumivelmente na consideração que o regime de responsabilidade tradicional é suficiente para lidar com outros tipos de serviços.

As categorias e as definições apresentadas pela Abranet são semelhantes às que seriam utilizadas no Projeto de Lei 2630/2020. Contudo, uma diferença relevante¹⁵ é que em seu artigo 2, §1 existia a previsão que alguns serviços não estariam sujeitos ao PL, sob o suposto argumento de que não apresentariam riscos significativos aos usuários. Exemplos incluem provedores que se configurem como enciclopédias online sem fins lucrativos, repositórios científicos e educativos, plataformas de desenvolvimento e compartilhamento de software de

código aberto, e às plataformas fechadas de reuniões virtuais por vídeo ou voz.

É importante destacar os problemas que poderiam ter sido criados por essa abordagem, caso o PL tivesse sido aprovado. Embora a intenção de excluir certas categorias de plataformas da regulação fosse possivelmente reduzir o efeito inibidor sobre a inovação e limitar encargos regulatórios excessivos para serviços considerados de menor risco, essa estratégia poderia ter consequências não intencionais. As categorias excluídas poderiam se tornar potenciais veículos de riscos significativos.

Por exemplo, reuniões fechadas por vídeo e voz, embora aparentemente inofensivas, poderiam ser usadas para coordenar atividades ilícitas. Um exemplo concreto foi a utilização da plataforma Discord, conhecida principalmente por ser utilizada pela comunidade de gamers, mas que passou a ser empregada como ferramenta para orquestrar atentados em escolas no Brasil. Comunidades terroristas passaram a usar a plataforma que, pelo seu próprio formato, impôs desafios na investigação pelas autoridades (BRASIL, 2023, p. 68). Essas considerações demonstram que os riscos não dependem apenas do tipo de plataforma, que pode ter sido criada para uma finalidade mas utilizada para outra, mas também do contexto em que ela está sendo utilizada e de outros fatores dinâmicos. Portanto,

14. A definição fornecida de cada um desses tipos de serviços seria: (1) redes sociais: plataformas para compartilhamento e disseminação de conteúdo entre usuários conectados; (2) ferramentas de busca: aplicações que permitem busca por palavras-chave de conteúdos na Internet, excluindo e-commerce; (3) serviços de mensageria instantânea: aplicações para envio de mensagens instantâneas entre destinatários específicos, incluindo criptografia ponta-a-ponta. NIC.br. Sistematização das contribuições à consulta sobre regulação de plataformas digitais [livro eletrônico] / [editor] Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR; [textos] Juliano Cappi, Juliana Oms. — São Paulo: Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR, 2023, p. 43.

15. As definições do PL são mais detalhadas. Por exemplo, o conceito de rede social inclui como requisito contas conectadas ou acessíveis de forma articulada, permitida a conexão entre usuários; as ferramentas de busca que o conteúdo seja elaborado por terceiros; e as de serviços de mensageria que a principal finalidade seja o envio de mensagens instantâneas para destinatários certos e determinados com exceção dos serviços de correio eletrônico.

como será aprofundado no próximo item, é fundamental adotar uma análise de risco multidimensional que supere as categorias e dimensões de plataformas

A abordagem da Diretiva de Serviços de Comunicação Social Audiovisual (AVMS) da União Europeia oferece uma perspectiva valiosa para a regulação de plataformas digitais nesse sentido. Em vez de tentar categorizar rigidamente os serviços, a AVMS adota uma abordagem mais flexível e contextual, especialmente ao adotar o critério de “funcionalidade essencial”. Esse conceito não se restringiria somente à importância comercial do conteúdo audiovisual, mas considera múltiplos fatores como a relação do conteúdo com a atividade econômica principal, sua relevância quantitativa e qualitativa, a monetização, e a disponibilidade de ferramentas para aumentar sua visibilidade (COMISSÃO EUROPEIA, 2020). Tal abordagem pode auxiliar na implementação da ideia de sujeitar todas as plataformas a um conjunto mínimo de regras, seguido por uma análise mais aprofundada do contexto em que operam e como são utilizadas. Isso permite uma regulação mais adaptativa, capaz de responder aos desafios específicos que surgem em diferentes plataformas e situações.

No que tange à natureza jurídica das plataformas, algumas contribuições salientaram a necessidade de diferenciar as plataformas de caráter governamental daquelas exclusivamente comerciais. Isso porque, de acordo com esse ponto de vista, o escopo

de uma eventual iniciativa regulatória deveria se concentrar em plataformas exclusivamente comerciais ou com finalidade de obtenção de lucro. Ainda, a separação entre plataformas governamentais e comerciais se voltaria ao estímulo do desenvolvimento de plataformas de caráter público (NIC.br, 2023, p. 44). Embora a consulta não se aprofunde muito nessa categoria, a distinção poderia ser relevante ao se considerar que plataformas governamentais, por lidarem com ampla base de dados dos cidadãos (por vezes sensíveis), estariam sujeitas a uma regulação específica ao setor público, tendo obrigações distintas quando comparadas às entidades privadas.

Referente às características dos modelos de negócio, estas são consideradas essenciais tanto para definir o escopo de um eventual marco regulatório quanto para a aplicação do princípio da assimetria regulatória. A sistematização das contribuições faz uso da tipologia desenvolvida por Snricek (2016), que identifica cinco tipos principais de plataformas: Publicidade, Nuvem, Produtos, Enxutas e Industriais¹⁶.

Contudo, essa tipologia não é unânime. Por exemplo, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) no seu caderno “Mercados de Plataformas Digitais” enfatiza três modelos de negócios das plataformas digitais, sendo eles: modelo de assinatura, no qual um serviço é oferecido mediante pagamento de assinatura pelo usuário, como algumas plataformas de vídeo e música online; modelo de publicidade, em que

16. A sistematização da consulta apresenta a definição de cada uma das cinco categorias, sendo elas: (1) plataformas de publicidade aquelas que obtêm lucros na armazenagem de dados; (2) plataformas de nuvem são empresas que possuem parques computacionais e oferecem esse serviço para outras; (3) plataformas de produtos que são especializadas no aluguel de mercadorias físicas ou informacionais; (4) plataformas enxutas que não possuem propriedade sobre o produto e; (5) plataformas industriais que apresentam expectativas de desenvolvimento tecnológico futuro. Sistematização das contribuições à consulta sobre regulação de plataformas digitais [livro eletrônico] / [editor] Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR; [textos] Juliano Cappi, Juliana Oms. — São Paulo: Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR, 2023, p. 45.

a plataforma é remunerada indiretamente por publicidade, como alguns jornais online; e modelo de acesso aberto, que funciona como um mercado, que conecta fornecedores e usuários de bens ou serviços, podendo cobrar por transações, como lojas de aplicativos (CADE, 2021, p. 13-14).

A variedade de sugestões de classificação evidencia a intrincada natureza do ecossistema digital e os diversos interesses envolvidos. Uma classificação mais minuciosa pode proporcionar uma perspectiva mais detalhada dos modelos de negócios. No entanto, para fins regulatórios, uma metodologia centrada em categorias amplas pode ser mais eficaz e adaptável, possibilitando ajustes à rápida transformação do setor.

É crucial observar que os modelos de negócios das plataformas podem ser híbridos e não completamente claros. As plataformas frequentemente integram diversas abordagens, o que pode tornar desafiadora a compreensão exata de como elas geram suas receitas. O comentário da Telefônica SA na consulta, pergunta 1 item 1, é especialmente relevante nesse ponto, pois destaca a complexidade e diversidade das áreas de atuação das plataformas digitais e o fato de o ecossistema digital operar em mercados de dois ou múltiplos lados. A Telefônica também destaca a interdependência entre as plataformas digitais e as operadoras de telecomunicações: o crescimento das plataformas digitais impacta diretamente a demanda por infraestrutura de Internet, o que evidencia como as plataformas exercem influência em setores adjacentes. Ainda, a atuação das plataformas em diversos mercados pode gerar impactos na concorrência, promovendo concentração de mercado e criando novos desafios regulatórios.

Portanto, como mencionado em contribuições à consulta pública, existe uma

demanda crescente por maior clareza nos modelos de negócios das plataformas. Isso abrange uma comunicação mais precisa em seus termos de uso sobre a forma como os serviços são monetizados, por exemplo. Essa clareza é essencial não apenas para fins de transparência aos usuários, mas, também, para possibilitar uma regulação mais eficiente e uma avaliação mais acurada dos riscos e impactos relacionados a diferentes tipos de plataformas.

Por fim, no que diz respeito à área de atuação ou mercado, o tema revela diferentes perspectivas sobre como classificar e compreender o escopo de atuação das plataformas digitais. Algumas contribuições, como da Associação Latino-Americana de Internet (ALAI) e do Centro de Tecnologia e Sociedade (CTS) na pergunta 1, abordam o desafio regulatório a partir de uma perspectiva econômica tradicional, destacando as empresas "big tech" como pioneiras na adoção de tecnologias digitais e a sua atuação paralela em diversos mercados, o que levanta questões importantes sobre a pertinência de utilizar o conceito de ecossistema digital ao invés do mercado como ponto focal de análise. Além disso, há uma tentativa de abranger o desenvolvimento das infraestruturas tecnológicas em setores como transporte, hospedagem, e-commerce, redes sociais e telecomunicações (NIC.br, 2023, p. 47).

No entanto, não fica claro se essa abrangência visa sujeitar esses setores a uma regulação mais rígida de entidades privadas ou se propõe a criação de uma infraestrutura estatal nesses domínios. Essa ambiguidade levanta questões importantes sobre o alcance e a natureza da regulação proposta para as plataformas digitais em diferentes áreas de atuação.

Vale também mencionar que o item 4 do primeiro eixo da consulta "Classificação por

risco e regulação assimétrica” aponta outros critérios para uma regulação econômica das plataformas. Para fundamentar esse item, indica-se 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” (NIC.br, 2023, p. 47). Aqui, é importante destacar a relevância da abordagem de regulação econômica para o contexto de regulação social, como aquela voltada à proteção de direitos fundamentais (BALDWIN; CAVE; LODGE, 2013), tendo em vista que o serviço de um agente dominante pode gerar mais impacto à sociedade (de forma positiva, ou negativa). Assim, a classificação das plataformas como *gatekeepers* no DMA, realizada com critérios quantitativos e qualitativos e a partir da lista de serviços essenciais já mencionada¹⁷, dialoga com o regime regulatório desenvolvido no próximo tópico, pois permite uma análise contextual, não apenas com base em indicadores.

4. Análise de risco contextual

A consulta pública do CGI.br dá visibilidade à diversidade de grupos que constituem os tipos de plataformas, outra vez mais evidenciando que o termo do Marco Civil da

Internet “provedores de aplicação” abrange ampla natureza de negócios. Acredita-se que a existência de regras gerais, como foi o caso do MCI, é medida acertada, no entanto, em alguns casos essa regra pode ser insuficiente diante da complexidade e sensibilidade da Internet na contemporaneidade. A evolução da Internet desde que a legislação foi desenvolvida (em 2009, com vigor apenas a partir de 2014) fez com que a sociedade esteja sujeita a novos riscos sistêmicos por determinados tipos de provedores, de modo que se observa uma progressiva tendência ao reconhecimento de deveres de diligência a eles (ZINGALES et al, 2023).

Os critérios apresentados na consulta pública do CGI.br oferecem uma referência importante para diferenciar as plataformas digitais, o que seria um primeiro passo para uma regulação de acordo com os riscos que oferecem. As dimensões estruturais das plataformas, como mencionadas no critério de tipos de serviço, são aliadas importantes para uma classificação mais precisa e contextualizada. No entanto, é necessário reconhecer que mesmo com essa categorização, ainda há uma grande diversidade de serviços e impactos potenciais dentro de cada grupo.

17. 1. Uma empresa é designada como controlador de acesso se:

- a) Tiver um impacto significativo no mercado interno;
- b) Prestar um serviço essencial de plataforma que constitui uma porta de acesso importante para os utilizadores profissionais chegarem aos utilizadores finais; e
- c) Beneficiar de uma posição enraizada e duradoura nas suas operações ou se for previsível que possa vir a beneficiar de tal posição num futuro próximo.

2. Presume-se que uma empresa preenche os requisitos previstos no n.º 1:

- a) No que respeita ao n.º 1, alínea a), se tiver realizado um volume de negócios anual na União igual ou superior a 7,5 mil milhões de EUR em cada um dos três últimos exercícios, ou se a sua capitalização bolsista média ou o seu valor justo de mercado equivalente tiver ascendido a pelo menos 75 mil milhões de EUR no último exercício, e se prestar o mesmo serviço essencial de plataforma em pelo menos três Estados-Membros;
- b) No que respeita ao n.º 1, alínea b), se prestar um serviço essencial de plataforma que no último exercício tenha tido pelo menos 45 milhões de utilizadores finais ativos mensalmente, estabelecidos ou situados na União, e pelo menos 10 000 utilizadores profissionais ativos anualmente, estabelecidos na União, identificados e calculados de acordo com a metodologia e os indicadores estabelecidos no anexo;
- c) No que respeita ao n.º 1, alínea c), se os limiares referidos na alínea b) do presente número tiverem sido atingidos em cada um dos três últimos exercícios.

Nesse sentido, embora a sistematização da consulta seja um importante avanço no debate regulatório, seus dados por si só não são suficientes para fundamentar uma regulação. Não era a proposta da consulta se aprofundar nos riscos singulares que cada tipo de provedor pode apresentar em contextos diversos. Em lançamento recente, o Comitê Gestor da Internet no Brasil (2025) elaborou uma tipologia de provedores de aplicação, que dialoga mais com os riscos que esses agentes provocam, conforme a intervenção que promovem na circulação do conteúdo que hospedam.

Para se tratar de uma abordagem de risco que seja verdadeiramente eficaz é crucial superar critérios estáticos e considerar o contexto dinâmico em que as plataformas operam. As próprias plataformas estão sempre mudando os recursos que oferecem aos usuários, o que pode resultar em novos desafios para essas classificações. Em paralelo, eventos extraordinários, como no caso de processos eleitorais e catástrofes climáticas, podem subitamente tornar o serviço de um provedor de grande centralidade. Portanto, certos contextos sociais, políticos ou econômicos podem exigir uma mitigação de riscos maior por parte de um grupo de plataformas, simplesmente porque seu impacto potencial se amplifica nessas circunstâncias específicas. Nesse sentido, Baldwin e Cave (2012) entendem que a regulação pode ser vista como inerentemente relacionada ao controle de riscos; se há riscos maiores em um contexto, a regulação pode trazer mais deveres para mitigá-los durante esse momento.

Douek (2022) apresenta uma perspectiva

que se alinha com a ideia de que contextos específicos podem exigir uma abordagem diferenciada na moderação de conteúdo online. Segundo ela, a moderação de conteúdo deve ser elaborada como um “sistema complexo”, um projeto de administração de discurso que vai além de uma avaliação post-a-post da tomada de decisão da plataforma, necessitando de um sistema de avaliação contínuo, o que um veículo de correção de erros individuais ou estático não permite. A moderação de conteúdo é uma das ferramentas que pode ser ajustada em um contexto de maior risco.

Um exemplo claro dessa necessidade de contextualização é o período eleitoral. Durante as eleições, as plataformas digitais, especialmente as redes sociais e os serviços de mensageria, têm um papel crucial na formação da opinião pública e na disseminação de informações. Nesse contexto sensível, o potencial de dano causado pela desinformação ou manipulação de conteúdo é significativamente maior. A Resolução 23.610/19 do Tribunal Superior Eleitoral reconhece essa realidade ao estabelecer deveres específicos para os provedores de aplicação durante o período eleitoral, como o estabelecimento de regras específicas para propaganda eleitoral que envolve identificação do impulsionamento de conteúdos na Internet (art. 29) e a proibição de disparo em massa (art. 31, §1º-A).

Já a Resolução 23.732/24, também do Tribunal Superior Eleitoral, criou um novo regime de responsabilidade de provedores de aplicação por conteúdos de terceiros especificamente para o período eleitoral, baseado em casos de risco¹⁸. O artigo

18. Art. 9º-E. Os provedores de aplicação serão solidariamente responsáveis, civil e administrativamente, quando não promoverem a indisponibilização imediata de conteúdos e contas, durante o período eleitoral, nos seguintes casos de risco: (...)

foi criado para prover maior segurança à disputa por votos em um período em que as redes sociais são extremamente importantes. A norma foi imposta a todos os provedores de aplicação, prevendo um regime de responsabilidade mais rígido do que o do Marco Civil da Internet. Contudo, por mais que seja importante adotar uma abordagem específica em contextos de maior risco pelo fluxo de desinformação, é fundamental salientar a necessidade das plataformas também avaliarem os riscos e adotarem medidas preventivas de forma mais ampla. Isso porque essa abordagem ainda se concentra principalmente na responsabilidade por conteúdo específico, em vez de focar no procedimento que a plataforma utiliza para mitigação de riscos.

Na mesma linha, as diretrizes da UNESCO sobre a governança das plataformas digitais (2023) reforçam a responsabilidade das plataformas em preservar a democracia. Elas incentivam a implementação de processos específicos de avaliação de riscos para a integridade do ciclo eleitoral. Essa abordagem destaca não apenas o dever das plataformas de mitigar riscos, mas também a importância de um envolvimento ativo com todas as partes interessadas no processo eleitoral. As diretrizes da UNESCO também recomendam que as plataformas adotem uma abordagem de gênero em suas avaliações, considerando o aumento da violência online contra mulheres em períodos eleitorais. O objetivo é assegurar que todos os segmentos da sociedade possam participar plenamente do processo democrático. Além disso, as diretrizes ressaltam a necessidade de transparência nas práticas das plataformas, especialmente no uso de ferramentas automatizadas e na monetização de conteúdo político (UNESCO, 2023).

Portanto, convém que uma abordagem

com base em uma análise contextual para a regulação das plataformas digitais seja flexível o suficiente para considerar não apenas as características formais de categorização das plataformas, mas também permitir uma adaptação a desafios específicos que surgem em momentos extraordinários. Uma abordagem contextual, pode ser mais eficaz em lidar com situações excepcionais e voláteis, alinhando-se com a proposta de intervenção episódica em vez de supervisão contínua.

Porém, a imposição de regras excepcionais em contextos de alto risco não deve ser para todos os provedores de aplicação, destinando-se apenas ao agente cuja atividade realmente apresenta tal risco. Como dito, ao analisar as classificações identificadas na consulta do CGI.br, fica evidente a diversidade de agentes contemplados no termo guarda-chuva “provedores de aplicação”, o que tende a aumentar cada vez mais. As resoluções eleitorais supramencionadas trazem obrigações a todos os prestadores de serviço na Internet, sem distinguir aqueles que causam maior impacto eleitoral. Da forma com que as resoluções foram redigidas, provedores de marketplace, por exemplo, estariam sujeitos ao mesmo regime de responsabilidade por conteúdos de terceiros que os provedores de redes sociais, que detém expressiva relevância ao debate eleitoral.

O caso da rede social BlueSky, por exemplo, ilustra que até mesmo provedores de aplicação de mesma tipologia têm relevância diferente no período eleitoral. A plataforma subitamente recebeu massiva migração de usuários após o bloqueio do X (antigo Twitter) e não cumpria com todas as obrigações de seu antecessor (SOARES, 2024), especialmente em virtude de seu porte reduzido e da imprevisibilidade da expansão. O próprio TSE reconhece que algumas plataformas

são mais relevantes, ao firmar acordos de cooperação para combate à desinformação no processo eleitoral apenas com algumas (ZINGALES et al, 2024). Nesse caso, ainda que haja debate eleitoral significativo na plataforma, por ser uma rede recém lançada e ainda com um volume de usuários baixo no Brasil (quando comparada a outras redes), pelo menos inicialmente uma regulação assimétrica contextual não seria imposta ao BlueSky, que seria sujeito às regras gerais destinadas a todas as plataformas.

Contudo, é importante salientar que a proposta regulatória não se limita apenas à análise do porte da plataforma, pois, no caso do Discord e o terrorismo nas escolas brasileiras, mesmo se tratando de uma plataforma de médio porte, por ter concentrado os debates sobre esse tipo de ação, ainda assim a plataformas estaria sujeita a uma regulação assimétrica nesse contexto. Esta abordagem é consoante com aquela adotada pela Autoridade Nacional de Proteção de Dados no Regulamento 1/2021, através do qual o órgão flexibilizou para agentes de pequeno porte algumas das obrigações da Lei Geral de Proteção de Dados, porém com a ressalva que tais obrigações seguem sendo aplicadas em casos de alto risco (BRASIL, 2021).

Para estruturação de uma norma que imponha obrigações específicas a alguns provedores de aplicação, conforme necessidades contextuais, pode ser interessante a adoção de um sistema de autoavaliação. A partir de consulta a um rol exemplificativo de critérios (como base de usuários e tipo de modelo de negócios) e de eventos extraordinários (como processo eleitoral, catástrofes

climáticas e terrorismo), o provedor pode se auto identificar em um contexto de alto risco, se sujeitando a obrigações complementares. Contudo, essa lógica não implicaria uma autorregulação plena desvinculada do Estado, mas em um modelo em que uma correta auto-identificação pelo provedor é incentivada, monitorada e, se necessário, sancionada por autoridades reguladoras.

Além disso, haveria espaço para soluções colaborativas, onde plataformas desenvolvem padrões comuns de avaliação de risco que podem ser encorajados e validados pelos reguladores. Modelo semelhante foi adotado no DSA, oferecendo às plataformas a possibilidade de aderir a códigos de conduta (ZINGALES et al, 2024) que podem ser considerados atos de boa-fé em caso de aplicação de uma sanção ao provedor¹⁹.

Dessa forma, uma proposta regulatória de assimetria contextual seria conjugada a uma regra geral, à qual as plataformas estariam sujeitas continuamente. Isso significa também que as obrigações normativas deveriam ser ampliadas de forma proporcional ao risco gerado, a depender da relevância do papel de centralidade que determinada plataforma adquire, sem imposição de novas regras para todos, mas sim por meio de mecanismos adaptáveis e auditáveis.

Conclusão

Este artigo teve como objetivo examinar e aprofundar o debate da consulta pública do CGI.br de 2023, que apontou características para categorizar as plataformas digitais e a possibilidade de responsabilidades desses fornecedores. O estudo discutiu a

19. Art. 45º, 1. A Comissão e o Comité incentivam e facilitam a elaboração de códigos de conduta facultativos a nível da União para contribuir para a correta aplicação do presente regulamento, tendo em conta, em particular, os desafios específicos da resposta aos diferentes tipos de conteúdos ilegais e riscos sistémicos, em conformidade com o direito da União, nomeadamente em matéria de concorrência e de proteção dos dados pessoais.

O estudo concluiu que uma regulação eficaz das plataformas digitais deve equilibrar a necessidade de regras gerais com a flexibilidade para lidar com os riscos específicos que cada tipo de plataforma representa para a sociedade.

viabilidade de ajustar o regime jurídico de responsabilidade civil desses provedores para refletir as particularidades de seus modelos de negócio e os riscos que representam para a sociedade.

A pesquisa demonstrou que, embora existam características distintas entre os diversos tipos de provedores conforme observado nas possibilidades de categorização, a adoção de uma regra geral para regulamentá-los continua sendo uma premissa importante. No entanto, argumentou-se que essa regra deve ser complementada por uma abordagem contextual e flexível, que considere não apenas as características formais de categorização das plataformas, mas também permita adaptações a desafios específicos que surgem em

diferentes momentos e situações sociais.

O artigo propôs, em particular, a consideração de um critério contextual para a regulação, em que impactos em situações extraordinárias, como períodos eleitorais, demandariam maior responsabilidade dos provedores. Por fim, o estudo concluiu que uma regulação eficaz das plataformas digitais deve equilibrar a necessidade de regras gerais com a flexibilidade para lidar com os riscos específicos que cada tipo de plataforma representa para a sociedade. Essa abordagem permitiria uma resposta mais adequada aos desafios da moderação de conteúdo online, reconhecendo a complexidade do ecossistema digital e a importância de considerar o contexto na aplicação das normas.

Henrique Almeida Bazan é mestre e bacharel em Direito na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Alunni da Oxford Media Policy Summer Institute 2024. Fellow do Programa Youth Brasil 2022 do CGI.br. Pesquisador do Centro de Tecnologia e Sociedade (CTS) da FGV Direito Rio, no projeto Regulação e Governança de Ecossistemas Digitais.

Laise Milena Barbosa é mestranda do Programa SPILS na Universidade de Stanford (EUA). Pesquisadora do Centro de Tecnologia e Sociedade (CTS) da FGV Direito Rio. Possui Mestrado em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), com período de visiting research na Universidade de Graz, na Áustria. Graduada em Direito pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG).

Nicolo Zingales é professor e coordenador do Núcleo de e-Commerce na FGV Direito Rio, onde coordena também os grupos de pesquisa em governança de plataformas e ecossistemas digitais, e transformação e regulação digital. Doutor em direito internacional da economia pela Università Bocconi, mestre em direito pela Università degli Studi di Bologna. Foi fundador e coordenador (entre 2014 e 2020) da Coalizão Dinâmica sobre Responsabilidade de Plataformas do UN Internet Governance Forum.

Referências

BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin. Understanding regulation: theory, strategy, and practice. Oxford university press, 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. Ataques às escolas no Brasil: análise do fenômeno e recomendações para a ação governamental. Brasília: MEC, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/grupos-de-trabalho/prevencao-e-enfrentamento-da-violencia-nas-escolas/resultados/relatorio-ataque-escolas-brasil.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2024.

BRASIL. Projeto de Lei nº 2630, de 2023. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2024/06/ultima-versao-PL-2630-2020-fake-news-2023.pdf>. Acesso em: 10 out. 2024.

BRASIL. Projeto de Lei nº 2768, de 2022. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2214237&filename=PL%202768/2022. Acesso em: 29 nov. 2024.

BRASIL. Resolução CD/ANPD Nº 1, de 2021. Disponível em: https://www.gov.br/anpd/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/atos-normativos/regulamentacoes_anpd/resolucao-cd-anpd-no1-2021. Acesso em: nov. 2024.

CADE. Mercados de Plataformas Digitais. Cadernos do Cade. 2021. Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/cadernos-do-cade/plataformas-digitais.pdf>.

COMISSÃO EUROPEIA. Digital Services Act package. Disponível em: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/digital-services-act-package>. Acesso em: 15 nov. 2024.

COMISSÃO EUROPEIA. Guidelines on the practical application of the essential functionality criterion of the definition of a 'video-sharing platform service' under the Audiovisual Media Services Directive. Revista Oficial da União Europeia, C 223/3, 7 jul. 2020. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A52020XC0707%2802%29>. Acesso em: 20 nov. 2024.

DOUEK, Evelyn. Content moderation as systems thinking. Harvard Law Review, v. 136, p. 526, 2022.

EU DIGITAL MARKETS ACT. Digital Markets Act — Article 3. Disponível em: https://www.eu-digital-markets-act.com/Digital_Markets_Act_Article_3.html. Acesso em: 15 nov. 2024.

FERNANDES, Victor Oliveira. Direito da Concorrência das Plataformas Digitais: Entre Abuso de Poder Econômico e Inovação. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

FERNANDES, Victor Oliveira. Lost in translation? Critically assessing the promises and perils of Brazil's Digital Markets Act proposal in the light of international experiments. *Computer Law & Security Review*, v. 52, 2024, p. 105937. ISSN 0267-3649. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2024.105937>. Acesso em: 01 dez. 2024.

GILLESPIE, Tarleton. *Custodians of the Internet: Platforms, content moderation, and the hidden decisions that shape social media*. Yale University Press, 2018.

KELLER, Daphne. Empirical Evidence of 'Over-Removal' by Internet Companies under Intermediary Liability Laws. The Center for Internet and Society at Stanford Law School, 2015.

LEONARDI, Marcel. *Responsabilidade civil dos provedores de serviços de Internet*. Editora Juarez de Oliveira, 2005.

MARTÍNEZ, Alba Ribera. Generative AI in Check: Gatekeeper Power and Policy Under the DMA. 13 nov. 2024. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=5025742. Acesso em: 01 dez. 2024.

NIC.br. Sistematização das contribuições à consulta sobre regulação de plataformas digitais. São Paulo: Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR, 2023. Disponível em: https://cgi.br/media/docs/publicacoes/1/20240227162808/sistematizacao_consulta_regulacao_plataformas.pdf. Acesso em: 15 out. 2024.

PARENTONI, Leonardo Netto. *Responsabilidade civil dos provedores de serviços na Internet: Breves notas. Âmbito Jurídico*, 2009.

ROCHET, Jean-Charles; TIROLE, Jean. Platform competition in two-sided markets. *Journal of the European Economic Association*, v. 1, n. 4, p. 990-1029, 2003.

ROSENVALD, Nelson. *As funções da responsabilidade civil* (4a. ed.). Editora Saraiva, 2022.

SOUZA, Carlos Affonso; TEFFÉ, Chiara Spadaccini de. *Liberdade de Expressão e o Marco Civil da Internet. TIC domicílios 2016: Pesquisa Sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nos Domicílios Brasileiros*.

SOUZA, Carlos Affonso. *As cinco faces da proteção à liberdade de expressão no marco civil da Internet*. Instituto de Tecnologia e Sociedade (ITS-Rio), 2015.

SRNICEK, Nick. *Platform capitalism*. Polity, 2017.

UNESCO. *Guidelines for the Governance of Digital Platforms: Safeguarding freedom of expression and access to information through a multistakeholder approach*. 2023. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000387339>. Acesso em: 26 nov. 2024.

VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito Civil Obrigações e Responsabilidade Civil*. São Paulo: gen/Atlas, v. 17, 2017.

ZINGALES, N. et al. *Codes of conduct: a promising tool to counter online disinformation*. Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: <https://direitorio.fgv.br/sites/default/files/arquivos/policy-brief-cts-fgv-codigos-de-conduta.pdf>. Acesso em: nov. 2024.

ZINGALES, N. et al. *Petição de Manifestação ABCID*. Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/wp-content/uploads/2023/09/fgv-apresenta-stf-estudo.pdf>. Acesso em: nov. 2024.

ZINGALES, Nicolo. et al. *Cartilha Orientativa TSE e Desinformação: conceitos relevantes, sua compreensão no Brasil e comentários sobre as Resoluções do TSE*. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2024. Disponível em <https://direitorio.fgv.br/sites/default/files/arquivos/cartilha-orientativa-tse-e-desinformacao-volume-1.pdf>. Acesso em: nov. 2024.

A ATUAÇÃO DAS DIFERENTES COALIZÕES NA DEFINIÇÃO DA **POLÍTICA DE REGULAÇÃO DO AMBIENTE DIGITAL NO BRASIL**

Giovana Tiziani, Thássia Alves

Resumo

Este artigo traz uma análise da forma como os atores envolvidos no processo de regulação da Internet no Brasil se articularam e como evoluiu esta política no período de 1999 a 2023, por meio da utilização da estrutura desenvolvida por Sabatier (1988), o Advocacy Coalition Framework (ACF). Dentre os achados, foi possível delimitar — por meio da identificação de crenças — coalizões que fogem do agrupamento geralmente feito em estudos de políticas públicas quando se

trata das partes interessadas, quais sejam: agentes governamentais, agentes privados e agentes da sociedade civil. Além disso, foi possível detectar que seus comportamentos durante o processo de elaboração de uma política pública não se dão de maneira homogênea e que as coalizões organizadas com base em crenças elucidam as aparentes contradições e tornam mais visíveis as brechas possíveis para construção de consensos, facilitando a atuação dos *policy brokers*.

Introdução

Notícias falsas ou parcialmente verdadeiras sempre existiram ao longo da história da humanidade com o objetivo de direcionar o curso dos acontecimentos de acordo com interesses de grupos econômicos e políticos (ARENDR, 1989). A novidade é que em menos de uma década o uso da mentira para vencer aquele que se considera opositor teve seu alcance ampliado e o impacto produzido se tornou maior em razão da tecnologia existente para sua difusão.

A disseminação — por meio da arquitetura das plataformas digitais — de conteúdos desinformativos, de ódio, ilegais e/ou criminosos e seus efeitos, como o agravamento de epidemias (como a da Covid-19), a desestabilização de regimes democráticos (invasão do Capitólio nos EUA e atos antidemocráticos de 8 de janeiro de 2023 no Brasil) e a incitação à violência (linchamentos na Índia), colocou em alerta diversos países, que passaram a vislumbrar a necessidade de regular de alguma forma as plataformas como meio de conter as ondas de desinformação (LOPES, 2022).

No Brasil, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) passou a atuar de modo específico e temporário para derrubar conteúdos da Internet e conter excessos nas eleições de 2022¹.

Passado o período eleitoral, o problema permaneceu e o tema passou a exigir alteração do Marco Civil da Internet (BRASIL, 2014), que em seu artigo 19 prevê que os provedores de aplicações (Facebook, Google, Tiktok, dentre outros) só respondem civilmente por

um conteúdo publicado quando descumprirem uma ordem judicial para a remoção do conteúdo. Em novembro de 2024, o Supremo Tribunal Federal começou a julgar ações que questionam a validade do Artigo 19 do Marco Civil da Internet (MCI).

No Congresso Nacional, o Projeto de Lei n. 2630/2020, que visa estabelecer um manual de conduta para as plataformas (CN, 2020), aguarda análise. O tema ganhou ares de urgência em razão dos ataques terroristas às sedes dos três Poderes ocorridos em 8 de janeiro de 2023, fazendo com o que parlamento e o governo recém-eleito acelerasse a discussão sobre o tema de responsabilização das plataformas.

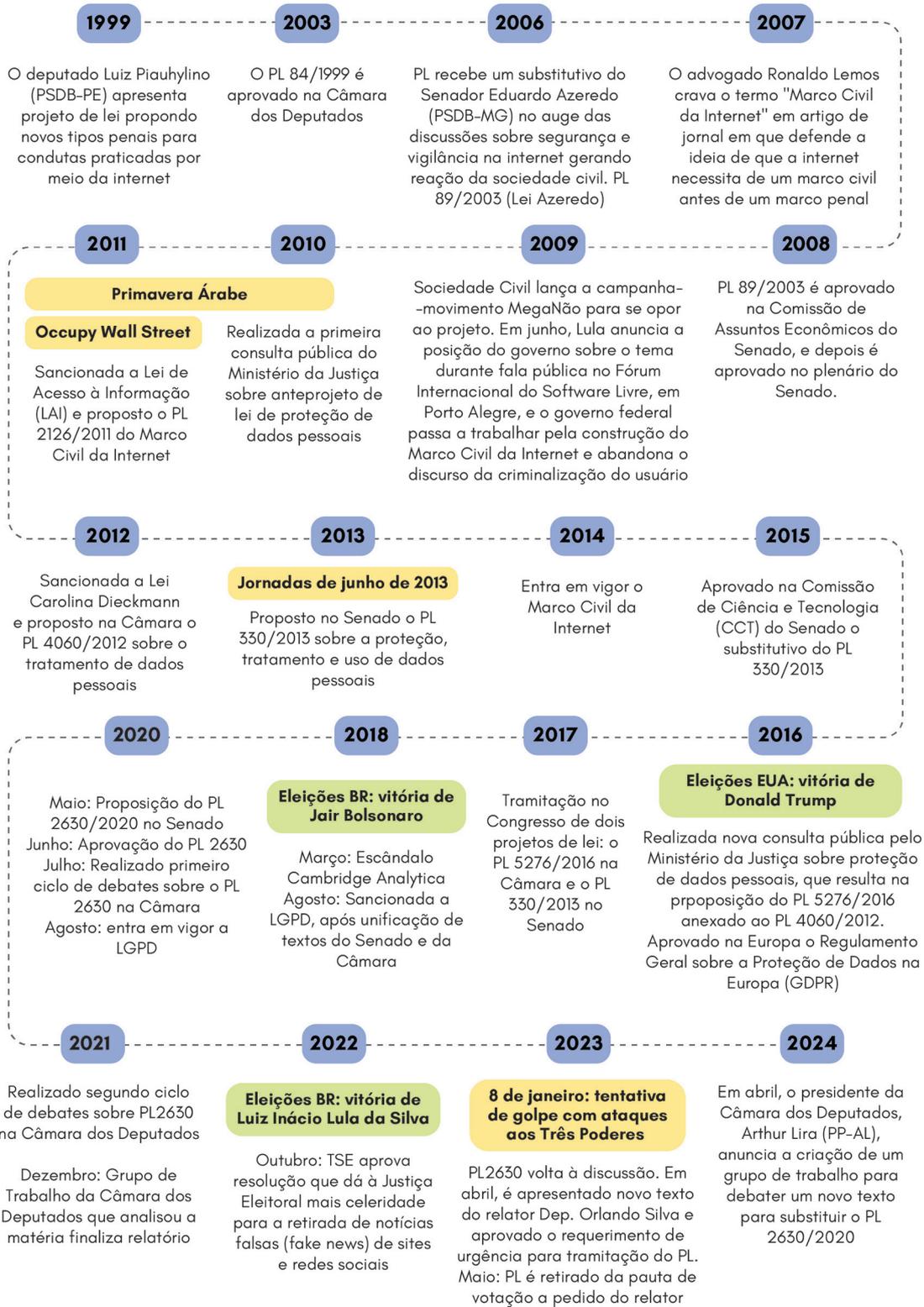
Este artigo busca contribuir com a análise — por meio da abordagem Advocacy Coalition Framework (ACF) — da formação desta agenda e da atuação de diferentes coalizões na política de regulação do ambiente digital no Brasil de 1999 a 2023, considerando que a regulação de plataformas depende de regramento e que ainda está em uma etapa inicial da composição das coalizões.

Fases da regulação da Internet no Brasil

Para facilitar a análise da política de regulação da Internet no Brasil no período de 1999-2023, optou-se por dividir o período de estudo em três fases: (i) vigilância e punição (1999-2009); (ii) liberdade e defesa de direitos (2009-2019); (iii) desinformação e discurso de ódio na berlinda (2019-2023), cujos principais marcos temporais estão resumidos na Figura 1.

1. Resoluções 23.551/ 2017 e 23.610/ 2019 trataram sobre a remoção de conteúdos. Porém, a partir da resolução 23.714/2022, a Corte eleitoral passou a contar com o mecanismo de atuação de ofício, o que garantiu maior celeridade e efetividade na remoção de conteúdos falsos e de desinformação.

Figura 1 — Linha do tempo: marcos da regulação da Internet no Brasil



Fonte: Elaborado por Tiziani (2024)

Primeira fase: vigilância e punição

No início dos anos 2000, os debates sobre Internet no mundo giravam em torno de questões relacionadas à segurança. Abramovay (2017) descreve detalhes desse período e explica que a aliança entre setores da segurança pública, da indústria fonográfica — que buscava defender os direitos dos autores da onda de downloads das obras — e o setor bancário, que acumulava prejuízos em razão de fraudes financeiras, levou à aprovação de “legislações que criminalizavam novas condutas praticadas por usuários da Internet e criavam um amplo sistema de vigilância sobre os usuários em diversos países” (p 51).

No Brasil, em 1999, o deputado Luiz Piauhyllino (PSDB-PE) apresentou projeto de lei propondo novos tipos penais para condutas praticadas por meio da Internet. A tramitação do projeto seguiu lenta na Câmara, sendo aprovada em 2003. No Senado, ele recebe, em 2006, um substitutivo do Senador Eduardo Azeredo (PSDB- MG).

A proposta gerou reação de ONGs e das empresas provedoras de aplicações, que pressionaram os parlamentares. Em reação, eles se abriram ao debate e organizaram um seminário em que ficou evidente o antagonismo com o setor bancário e a Polícia federal. (ABRAMOVAY, 2017).

Em 2007, o advogado Ronaldo Lemos crava o termo “Marco Civil da Internet”. A ideia é que era preciso um marco civil antes de um penal. O projeto avança e é aprovado em 2008 no Senado. Em 2009, a parcela da sociedade civil pró-liberdade na Internet lança a campanha “MegaNão” para se opor

ao projeto Azeredo. Em junho de 2009, Lula anuncia a posição do governo sobre o tema durante o Forum Internacional do Software Livre (FISL), em Porto Alegre: ele critica o PL de Azeredo e sugere uma mudança no código civil para evitar abusos na Internet².

Segunda fase: liberdade e defesa de direitos

Marco Civil da Internet

A partir da encomenda feita pelo Presidente da República de que o desenho da legislação que fosse regular a Internet brasileira deveria seguir o caminho da proteção de direitos e não da criminalização, o Ministério da Justiça optou por realizar uma consulta pública ampla e em moldes inovadores.

Para Cruz (2016), a estratégia política de incluir num mesmo arranjo (a consulta) os grupos que pressionavam contra o PL de Ciber Crimes e aproveitar a força política presente em setores acadêmicos (CTS-FGV), técnicos (CGI.br) e no movimento “Mega Não” significou o apoio e legitimidade necessários para a substituição da pauta criminal pela pauta civil.

O processo de construção do texto foi longo, com o Projeto de Lei 2126/116 chegando ao Congresso após cerca de dois anos de iniciado o processo de consulta, que levou um ano e meio, e consolidação do texto entre os Ministérios do Poder Executivo cuja tramitação levou quase um ano.

Neste processo de construção do texto, mudanças significativas foram vivenciadas no interior do Executivo Federal, a começar pela titularidade da presidência da República, que em janeiro de 2011 passou para as mãos

2. O discurso integral do Presidente Lula no Forum Internacional de Software Livre pode ser visto em: <https://www.youtube.com/watch?v=JqULQ5Yv3vw> (trecho a partir de 2'06"). Acesso em 21/02/2024

de Dilma Rousseff e, com isso, novos ministros assumiram como interlocutores.

O debate no Congresso sobre o PL que daria origem ao Marco Civil da Internet foi marcado por uma série de dinâmicas complexas, incluindo o papel do relator, o deputado Alessandro Molon (à época no PT-RJ) e do deputado Eduardo Cunha (PMDB-RJ), a influência do debate público anterior e os interesses dos diversos atores envolvidos.

Uma nova consulta pública foi feita, desta vez no âmbito do Legislativo, tendo como base o texto construído pelo Executivo. Molon apresentou um relatório com mudanças no texto original, o que desarticulou o acordo alcançado durante a consulta pública. Sua abordagem em relação à neutralidade da rede gerou preocupações entre as empresas de telecomunicações, que passaram a agir de forma mais agressiva contra o projeto (ABRAMOVAY, 2017).

As tentativas de votação do projeto foram adiadas repetidamente devido à falta de consenso e à crescente oposição das empresas de telecomunicações.

Em maio de 2012, um evento externo interfere na dinâmica do processo de aprovação do Marco Civil da Internet: o vazamento de fotos íntimas da atriz Carolina Dieckmann. O episódio gerou comoção pública e pressionou o Congresso e o governo a agir rapidamente, resultando na aprovação de lei que criminaliza a invasão de computadores e a divulgação de dados sigilosos, o que renovou a pressão para a votação do Marco Civil. Questões como a neutralidade da rede e direitos autorais geraram impasses. Indústria de conteúdo e empresas de telecomunicações influenciaram o debate e as negociações. Os conflitos geraram mudanças no texto, incluindo disposições relacionadas ao direito autoral, que não estavam presentes no original. A negociação

foi marcada por tensões entre diferentes grupos de interesse, incluindo o movimento pela Internet livre, provedores de Internet, produtores de conteúdo e empresas de telecomunicações. Apesar dos desafios, o projeto foi eventualmente recuperado e recebeu apoio de setores anteriormente contrários, como a Rede Globo e a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e TV — ABERT (ABRAMOVAY, 2017).

Em julho de 2013, as revelações de Edward Snowden sobre a espionagem dos Estados Unidos desencadearam uma série de ações por parte do governo brasileiro, incluindo a convocação do embaixador americano, o cancelamento de uma visita da presidente Dilma Rousseff aos EUA e a busca por respostas legislativas, resultando na aprovação da lei.

O Marco Civil foi visto como uma resposta política à violação da soberania nacional representada pelas atividades de espionagem. A aprovação foi considerada uma prioridade pelo governo.

Apesar das divergências e da turbulência política, o Marco Civil da Internet foi votado e aprovado no dia 25 de março de 2014. E, por pressão do governo, no dia 23 de abril, a Lei 12.965 foi aprovada sem discussão e de modo relâmpago no Senado.

A Lei Geral de Proteção de Dados

Embora o Marco Civil da Internet traga, no inciso III do artigo 3º, a ideia da proteção de dados como um dos princípios fundamentais do uso da Internet no Brasil, ainda faltava maior especificidade quanto à proteção dos dados pessoais, razão pela qual foi publicada, em 2018, a Lei 13.709, mais conhecida como Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).

O processo de elaboração de uma legislação abrangente sobre proteção de dados

teve início no Ministério da Justiça, onde foi concebida uma proposta preliminar de Lei de Proteção de Dados. O documento foi submetido a um processo de consulta pública em dezembro de 2010, seguindo os moldes da elaboração do Marco Civil da Internet (BIONI, 2021).

De janeiro a julho de 2015, o Ministério da Justiça realiza uma segunda consulta pública para coletar sugestões para uma nova versão do anteprojeto do Executivo, que é finalizada em outubro, mas enviada à Câmara dos Deputados — PL 5276/2016 —, somente em maio de 2016, como um dos últimos atos da então presidente Dilma Rousseff, que foi afastamento do cargo alguns meses depois, em agosto, em razão do processo de impeachment (BIONI, 2022).

Entidades da sociedade civil, com experiência de articulação adquirida durante a construção do MCI, formalizaram a Coalizão Direitos na Rede em junho de 2016, visando influenciar a elaboração da Lei Geral de Proteção de Dados. O grupo teve papel importante na seleção do relator, o deputado Orlando Silva. Para aprofundar o debate, Silva solicitou a tramitação do projeto por quatro comissões, originando a criação da Comissão Especial da Câmara sobre Tratamento e Proteção de Dados Pessoais em outubro de 2016. O texto permaneceu congelado em 2017 e só ganhou proeminência em 2018, por conta de uma série de eventos ligados ao cenário internacional: o escândalo *Cambridge Analytica*; o Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGPD) europeu; o desejo expresso do Brasil ingressar na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que exige a regulamentação de uso de dados pessoais; e, por fim, uma articulação interna à Câmara dos Deputados para a aprovação das alterações na Lei do

Cadastro Positivo, que envolvia a aprovação da Lei Geral de Proteção de Dados como condição indispensável.

O PL 4060/2012 foi aprovado na Câmara em maio de 2018, e aprovado em regime de urgência no Senado, em julho do mesmo ano, sendo convertido na Lei 13.709 de agosto do mesmo ano pelo então presidente Michel Temer.

Terceira fase: desinformação na berlinda

Entre a aprovação do Marco Civil da Internet, em 2014, e a proposição do Projeto de Lei 2630, que institui a “Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet”, passaram-se seis anos. Tempo suficiente para grandes mudanças ocorrerem no ambiente digital. Neste período, para citar alguns exemplos, podemos mencionar as *fake news*, a manipulação de dados pessoais para orientar campanhas eleitorais, a ampla adoção da inteligência artificial e a transformação do modelo de negócios, como Uber e Airbnb, na prestação de serviços em mercados de dois lados. Essas mudanças levantam novas questões sobre os deveres e responsabilidades que as plataformas devem assumir diante da sociedade, dada a repercussão social e política que envolve suas atividades (MONTEIRO e HARTMANN, 2020).

O ano de 2020 também foi o ano da pandemia da Covid-19, em que as ações de saúde pública do mundo todo tiveram que lidar com correntes e ondas desinformativas sobre tratamentos e vacinas, agravando ainda mais a situação que já era alarmante pelo número de mortes.

Neste contexto, teve origem o PL 2630/2020 a partir de uma iniciativa do chamado Gabinete Compartilhado, composto pelos deputados Tábata Amaral (PDT/SP)

e Felipe Rigoni (PSB/ES), e pelo senador Alessandro Vieira (Cidadania-SE).

No Senado Federal, o projeto tramitou rapidamente e foi aprovado por 44 senadores contra 32 em apenas um mês. Após a aprovação no Senado, o projeto seguiu para a Câmara dos Deputados, onde foram realizados debates públicos e criado um Grupo de Trabalho (GT-NET) para analisar e elaborar parecer sobre o PL. Em dezembro de 2021, o texto-base do projeto foi aprovado. Em abril de 2022, o PL foi levado ao plenário da Câmara para votação de sua urgência, que não foi aprovada na ocasião.

O PL 2630 entra em estágio de hibernação por quase um ano. No início de 2023, uma série de fatores contribui para a retomada do projeto, incluindo a inundação de notícias falsas durante o período eleitoral, os eventos golpistas de 8 de janeiro e a então recente aprovação do Ato de Serviços Digitais (DSA, na sigla em inglês) na União Europeia. O novo governo recém-empossado também se mostrou interessado em levar suas contribuições ao texto.

O relator Dep. Orlando Silva apresentou um novo texto em abril de 2023. Em 25 de abril de 2023, a urgência do PL foi aprovada. Em maio, ele entrou na pauta de votação, mas foi retirado — a pedido do relator — pelo presidente da Câmara, o deputado Arthur Lira (PP-AL). A avaliação era de que não havia votos suficientes para aprovação. Opositores do projeto viabilizaram a narrativa de que o PL 2630 serviria para regulamentar a censura, embora ele não trate em nenhum de seus artigos de regulação de conteúdo. Um dos principais argumentos é que o conceito de "dever de cuidado", apontado pela proposição, seria uma espécie de controle prévio de conteúdo. Entretanto, ele trata de uma responsabilização das plataformas para adoção de medidas pro-

ativas na prevenção de conteúdos ilícitos já previstos em lei.

O Projeto volta ao estágio de hibernação, até que, em abril de 2024, o presidente da Câmara, o deputado Arthur Lira, decide criar novamente um Grupo de Trabalho para a elaboração de um novo texto tornando mais distante a possibilidade de votação do PL 2630.

O sistema de crenças e a formação das coalizões

A literatura considera as coalizões como grupos de atores que compartilham um conjunto de crenças e que agem em conjunto dentro dos chamados subsistemas de políticas. O bloco de atores pode ser formado por instituições, políticos profissionais, organismos multilaterais ou movimentos sociais, por exemplo. De maneira geral, o objetivo é influenciar decisões e o desenho das políticas públicas (ROMAGNOLI, MARTELLI, 2022; SOLAGNA, 2020). O modelo do ACF propõe um sistema hierarquizado de crenças, organizado em três níveis (SABATIER, 1988, p. 145):

- *deep core* — de caráter normativo e ontológico que valem para todos os subsistemas. Dificilmente as crenças do núcleo profundo mudam;
- *policy core* — relacionadas ao subsistema específico e podem mudar em função do aprendizado, de modo lento;
- *secondary aspects* — decisões instrumentais que mudam com facilidade.

A partir da codificação documental da transcrição das 27 audiências públicas sobre o PL2630/2020 realizadas em 2020 e 2021 e de análise documental de teses e artigos que descrevem o processo legislativo da construção do Marco Civil da Internet e da Lei Geral de Proteção de Dados e de aná-

lise do material da consulta do CGI.br sobre regulação de plataformas³, foi possível identificar que no subsistema da regulação do ambiente digital no Brasil existem:

- no *deep core*, três categorias de crenças: visão essencial sobre o Estado; visão essencial sobre liberdade de expressão; identidade socioeconômica.

- no *policy core*, seis categorias de crenças: aplicabilidade das leis existentes; causa da insegurança na Internet; prioridade do problema; estratégia para resolver o problema; compartilhamento da autoridade para resolver o problema e o modo pelo qual se dá a segurança na Internet.

A partir das crenças acima descritas, o modelo analítico do ACF permitiu identificar três coalizões:

- Coalizão A — Defensores da Internet como expansão do mundo real;
- Coalizão B — Internet como aprofundamento do mundo real e
- Coalizão C — Defensores da Internet como ferramenta.

A Coalizão A tem uma visão da Internet como um novo mundo a ser explorado, que permite a inclusão daqueles que estão excluídos no mundo real, que amplifica, amplia as vozes e, em certa medida, traz a possibilidade de equalizar as desigualdades existentes no mundo real.

Nesta coalizão, as crenças profundas que os unem é a de que o direito à liberdade de expressão tem sentido amplo, quase irrestrito e que o papel do Estado é garantir o exercício desse direito. Entre as crenças de

políticas públicas, prepondera a opinião de que as leis existentes já são suficientes para controlar abusos e excessos cometidos no ambiente digital, e que a melhor estratégia para resolvê-los é a autorregulação. Este grupo concorda também que no caso de haver algum órgão regulador para mediar o ambiente digital, ele tem de ser multissetorial. E temem que a regulação possa ser ou uma ameaça à liberdade de expressão ou um obstáculo à inovação. Há divergências dentro da coalizão relacionadas à promoção de maior transparência sobre uso que plataformas e sites fazem dos dados dos usuários no ambiente digital ou manter a garantia de sigilo de suas estratégias de moderação ou de impulsionamento. Entre os defensores da transparência como forma de garantir maior segurança no ambiente digital preponderam integrantes da sociedade civil, como ONGs e institutos de pesquisa. Vale reforçar que transparência aqui deve ser entendida como o direito do usuário saber como funcionam os algoritmos que direcionam os conteúdos e como é feita a moderação. Já entre os que defendem o direito das plataformas digitais de manterem suas estratégias em sigilo estão, obviamente, as empresas de tecnologia e suas associações.

A Coalizão B, por sua vez, enxerga a arena digital como um aprofundamento do mundo real. A visão aqui é de que as regras que valem para o mundo real devem valer para o mundo virtual a fim de que não sejam aprofundadas as injustiças, os crimes e as desigualdades. Desta coalizão fazem parte integrantes do meio jurídico, parcela da sociedade civil, as empresas de telecomunicações e alguns representantes do go-

3. <https://dialogos.cgi.br/documentos/debate/consulta-plataformas/>

verno e da burocracia estatal. Este grupo compartilha as crenças profundas de que a liberdade de expressão é restrita pelos outros direitos fundamentais e que o papel do Estado é o de moderar essa relação entre os direitos. As crenças de políticas públicas desse grupo são a de que as leis existentes não são suficientes para conter abusos e excessos do ambiente digital, que a insegurança na Internet é tema urgente a ser enfrentado, que a causa dos abusos está relacionada à falta de regras existentes e à arquitetura de funcionamento das plataformas, e que para lidar com eles é preciso haver uma autorregulação regulada por um órgão estatal, ou no máximo, multisetorial. Portanto, para esta coalizão a regulação significa segurança jurídica para empresas e proteção para os usuários.

Já a Coalizção C trata a Internet como uma ferramenta ou espécie de veículo de informações, numa visão um tanto utilitarista em que o ambiente digital se desenvolve de acordo com as necessidades da sociedade, estando à disposição para o uso das pessoas conforme seus interesses. Integram esta coalizção as forças mais conservadoras, como instituições policiais, integrantes do Ministério Público e grupos alinhados à ideologia mais à direita do espectro político. A crença profunda que une o grupo é a de que a principal função do Estado é punir aqueles que cometem atos ilícitos. Entre as crenças de políticas públicas, este grupo trata o tema como urgente. São motivados pela não aplicação das leis existentes, avaliadas como suficientes. Além disso, acreditam que é preciso haver mais vigilância sobre a conexão entre perfis das plataformas com o CPF de usuários. O grupo não é coeso sobre necessidade ou não de regulação e qual seria sua composição, se estatal, multisetorial ou privada.

Movimentação dos grupos dentro do subsistema

De acordo com o ACF, as mudanças ocasionadas nas políticas públicas ocorrem em razão dos fatores internos e externos ao subsistema por meio de três mecanismos: (1) o aprendizado orientado às políticas públicas; (2) choques internos e externos; e (3) acordos negociados (SABATIER; WEIBLE, 2007).

À medida que as coalizões de defesa se organizam, elas competem para traduzir as crenças em políticas públicas, e assim participam de processos contínuos de aprendizagem (*policy-oriented learning*). Esse modelo de aprendizado é o pilar da dinâmica interna desse subsistema e influencia a percepção dos *policy makers* (implementadores de políticas), atuando de forma a fortalecer as coalizões às quais estão vinculadas. Em geral, existe dentro de um subsistema uma coalizão dominante que, devido à sua grande influência no processo político, consegue impor sua visão no processo de implementação das políticas públicas, o que depende dos recursos disponíveis (verbas, conhecimento, apoios políticos).

Esses grupos de atores discutem as questões no espaço do subsistema político e tentam influenciar as decisões dos demais atores presentes no subsistema. Entretanto, é preciso analisar o contexto no qual está inserido esse subsistema, ou seja, deve-se considerar os eventos exógenos (estáveis e dinâmicos) e os eventos internos, onde são gerados as políticas e os programas.

Dado que os subsistemas de políticas públicas são dominados por uma coalizão com uma ou mais coalizões minoritárias, as mudanças na política pública podem ocorrer em razão de: i) choques internos e externos redistribuírem recursos entre as coalizões ou ii) os choques internos e externos, ao in-

dicarem falhas nas políticas da coalizão dominante, confirmarem crenças da coalizão ou coalizões minoritárias e aumentarem a dúvida no âmbito da coalizão dominante (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 204-205).

Quando não há perturbação interna ou externa, outro caminho para a mudança na política pública apontada por Sabatier e Weible (2007) são os acordos negociados, que guarda relação direta com o aprendizado orientado a políticas públicas e que tem origem na dinâmica de debate e conflito entre as coalizões.

Conforme apontado pelos autores, os acordos entre coalizões conflitantes ocorrem quando: a) as partes percebem que a manutenção do *status quo* resulta em um impasse; b) todos os representantes das coalizões estão presentes na mesa de negociação; c) mediadores neutros e habilidosos conduzem as negociações; d) são aplicadas regras de consenso; e) os fundos financeiros são reunidos a partir de fontes monetárias derivadas das diferentes coalizões; f) há comprometimento contínuo dos atores políticos; e g) os conflitos são mais relacionados a questões empíricas do que normativas. (SABATIER; WEIBLE, 2007).

O Quadro 1 busca estruturar e subsidiar a análise do subsistema de regulação do ambiente digital no Brasil a partir do ACF.

Os choques externos no subsistema analisado neste artigo, especialmente as revelações de Edward Snowden sobre a espionagem da NSA (2013) e o caso da *Cambridge Analytica* (2017), que coletou — sem consentimento — e vendeu dados de milhões de usuário do Facebook; e os choques internos, entre eles a aprovação da lei que criava tipos penais para Internet em 2012 (Lei Carolina Dieckman), a pressão da Câmara e do governo de Michel Temer para aprovar uma lei de proteção de dados com o intuito de apro-

var o cadastro positivo e aumentar as chances do Brasil de ingressar na OCDE, foram decisivos para o engajamento do Centro de Governo e de parlamentares na reta final da aprovação dos projetos de lei do MCI e da LGPD pelo Congresso.

Entretanto, o processo de construção dos textos desses dois projetos de lei foi marcado pela ampla participação e busca de consensos. Foram, portanto, os acordos negociados e o aprendizado orientado para políticas públicas entre as três coalizões que permitiram chegar aos textos que acabaram aprovados.

Conforme descrição detalhada do processo de construção do MCI feita por Pedro Abramovay, os debates entre as coalizões durante um longo período levaram a aprendizados com relação às posições sobre aspectos instrumentais, o que possibilitou a mudança da política em direção a um consenso.

A estratégia política consistiu em abrigar e organizar, em um arranjo institucional dentro do Executivo, os grupos que pressionavam contra o PL de Crimes Cibernéticos, a fim de aproveitar essa energia política latente em setores acadêmicos (notadamente o CTS-FGV), técnicos (CGI.br) e no movimento “Mega Não”. A inclusão desses setores significou a agregação de apoio e legitimidade à substituição da pauta criminal por uma pauta civil e a pavimentação da construção pactuada de consensos em torno dessa legislação civil, com vistas à força política que aqueles atores poderiam oferecer a um possível futuro projeto. Com os consensos construídos de antemão, teria maiores chances a aprovação no Congresso, ainda que ali houvesse resistências dos deputados comprometidos com o PL Azeredo (CRUZ, 2016, p. 59). Algo semelhante aconteceu na construção de consensos em torno da LGPD.

Quadro 1 — Quadro analítico da Regulação do ambiente digital no Brasil

1 - Influências sistêmicas que afetam a estrutura de coalizões - fatores exógenos ao subsistema		2 - Estrutura de coalizões afetadas por influências sistêmicas - o subsistema	
A - Fatores principais que afetam a estrutura de oportunidades		A - Lideranças, interessados e empreendedores políticos (<i>policy brokers</i>)	
Predomínio de dinâmicas conjunturais	<ul style="list-style-type: none"> - Divulgação de fotos íntimas da atriz Carolina Dieckman - Revelações Wikileaks/ Snowden - Escândalo Cambridge Analytica - Ataques 8 de janeiro - Violência nas escolas 	Parlamentares Central de Governo Instituições de pesquisa	
		B - Coalizões de defesa	
Predomínio de dinâmicas institucionais	<ul style="list-style-type: none"> - Entrada em vigor do Regulamento Geral de Proteção de Dados europeu - Aprovação da Lei Carolina Dieckman - Intenção do Brasil de ingressar na OCDE - Pressão pela aprovação do Cadastro Positivo - Aprovação do Digital Services Act (União Europeia) 	Coalizão A – Internet expansão da realidade Coalizão B – Internet aprofundamento da realidade Coalizão C – Internet ferramenta	
B - Estruturas de oportunidades das coalizões (longo prazo)		C - Decisões, recursos, desfechos políticos e impactos da política	
Maior grau de consenso devido à pressão social		Aprovação da Lei Carolina Dieckmann Aprovação do Marco Civil da Internet Aprovação da Lei Geral de Proteção de Dados	
C - Limitações e recursos dos atores (Curto prazo)			
<ul style="list-style-type: none"> Autoridade legal para decisões Opinião pública Posse de informações/dados Recursos financeiros Tropas mobilizáveis Liderança com habilidade 			

Fonte: Elaborado por Tiziani (2024) a partir de Weible, Sabatier e McQueen (2009)

Segundo Sabatier e Weible (2007), existem algumas pré-condições que fazem com que os acordos negociados levem a mudanças efetivas nas crenças de política pública e não somente nos aspectos instrumentais. Por exemplo: a situação deve ser tal que as diferentes partes vejam a continuidade do *status quo* como inaceitável, ou seja, um “beco sem saída”; as negociações devem durar tempo suficiente para que se chegue a acordo e contar com continuidade na participação dos negociadores, ou ainda que sejam escolhidos mediadores neutros e hábeis e que deve ser construída confiança mútua entre os negociadores, o que pode levar tempo considerável.

Os relatos presentes na literatura sobre os bastidores das negociações do MCI e da LGPD demonstram que os acordos negociados cumpriram os pré-requisitos elencados pelos criadores do ACF e pode ser essa uma das razões de êxito obtido nesta parcela do subsistema.

Nesses dois processos, vale mencionar ainda o papel dos *policy brokers* na mediação dos debates. No caso do MCI, foram os representantes do Ministério da Justiça e o então deputado Alessandro Molon (na ocasião, PT-RJ), e no caso da LGPD, esse papel ficou a cargo também de representantes do Ministério da Justiça e o deputa-

do Orlando Silva (PCdoB-SP).

A análise dos debates entre as coalizões em torno do PL2630/2020, entretanto, se mostra um tanto mais complexa pelo fato dele ainda estar em andamento. A movimentação das coalizões em torno do PL2630/2020 começa em 2020, se estende por 2021, anos em que acontecem as audiências públicas, passa por um período de latência durante 2022 e é retomado com força em 2023, após o atentado de 8 de janeiro.

É possível arriscar, com base nos recentes choques externos e internos, que ficaram salientes algumas falhas no sistema de crenças na coalizão dominante, a Coalizão A. Dúvidas sobre a suficiência das leis existentes e da capacidade da auto-regulação para enfrentar as ondas de desinformação e discurso de ódio na Internet pode ter levado à acirramento de divergências entre os grupos que compõem a Coalizão A, o que colabora para o seu enfraquecimento como Coalizão dominante.

Além disso, os fatores internos e externos ocorridos a partir de 2018 que evidenciaram o poder desestabilizador das ondas de desinformação e de discurso de ódio sobre os regimes democráticos podem estar na origem do deslocamento de recursos entre as coalizões. Parte da opinião pública, por exemplo, ao ser sensibilizada pelos episódios de abusos cometidos na Internet¹⁰ — passa a cobrar ações mais enérgicas do poder público. Parcela da comunidade acadêmica e de organizações da sociedade civil começam a produzir dados e pesquisas que demonstram a necessidade de maior regulação do ambiente digital. Entre os exemplos de instituições de pesquisa, podemos citar o NetLab da UFRJ, o Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas para o Acesso à Informação Digital (Gpopai) da USP, e o Instituto Democracia em Xeque. Pelo lado da sociedade civil, redes

como Avaaz e o movimento do Sleeping Giants se esforçam para mobilizar tropas a favor da regulação.

A mudança de governo, com a eleição de Lula em 2022, por sua vez, promove a alocação de maior número de integrantes do governo na Coalizão B, que começa a disputar com a Coalizão A a dominância no subsistema na retomada do debate sobre o PL2630/2020 a partir de 2023.

Porém, a Coalizão B ainda não parece demonstrar capacidade de mobilizar tropas tampouco é possível identificar com clareza quem é a liderança no seu interior que será capaz de movimentar os atores e as demais coalizões na direção de um consenso. O *policy broker* é o Deputado Orlando Silva, relator do PL2630/2020 na Câmara, que acumula experiência de ter sido bem-sucedido na aprovação da LGPD.

Ao estudar mais a fundo as crenças de políticas públicas de cada um dos atores, é possível detectar que seus comportamentos durante o processo de elaboração de uma política pública não se dão de maneira homogênea, em blocos. As coalizões organizadas com base em crenças elucidam as aparentes contradições e tornam mais visíveis as brechas possíveis para construção de consensos, facilitando a atuação dos *policy brokers*.

E esta movimentação das coalizões está diretamente associada ao conceito do aprendizado orientado para a política pública, que representa “a alteração de percepção e comportamento ante a solução de um problema público decorrente da revisão do sistema de crenças de indivíduos ou grupos” (OLIVEIRA E SANCHES FILHO, 2022).

Mesmo sendo um aspecto teórico subjetivo e, portanto, difícil de mensurar, o aprendizado orientado para políticas públicas pode ser compreendido a partir de três questões básicas: 1) quais componentes dos

sistemas de crenças mudaram ou se mantiveram ao longo do processo de aprendizado 2) quais contextos promovem o aprendizado por membros da coalizão e 3) como o conhecimento é difundido entre aliados e possíveis oponentes (JENKINS-SMITH E SABATIER, 2018).

Ao longo do processo de aprendizado existente no subsistema de regulação da Internet no Brasil, a crença de que as leis existentes são suficientes para controlar os abusos e excessos cometidos no ambiente digital e a de que a autorregulação é a melhor saída para manter o ambiente digital informacional saudável foram os componentes que mudaram ao longo do período analisado, possibilitando a movimentação das coalizões no interior do subsistema.

O nível de conflito entre as coalizões oscilou pouco ao longo do período analisado, mantendo-se numa escala intermediária na maior parte do tempo. Para Oliveira e Sanches Filho (2022), “políticas públicas com nível intermediário de conflito e com informações técnicas e científicas disponíveis tendem a prover estudos com maior potencial de aplicabilidade do ACF”.

Na primeira fase, o nível de conflito entre as coalizões A e C era alto, em razão da acentuada diferença entre as crenças centrais da política pública de cada coalizão, tornando impossível a mudança de posição.

A partir da segunda fase, o nível de conflito entre as coalizões foi diminuindo a com a realização de consultas públicas e abertura de maior diálogo com os grupos organizados, tanto no processo de construção do MCI quanto da LGPD. Esse processo gerou aprendizado orientado para política públicas,

com ampla troca de informações técnicas e argumentos, possibilitando a pavimentação do caminho que levaria a algum nível de consenso. Embora tenha arrefecido, o nível de conflito não se tornou baixo a ponto de esvaziar a arena de negociação do sistema, o que seria ruim para a definição de políticas públicas já que as coalizões podem abandonar o debate para se dedicar a outros temas.

Na terceira fase, o nível de conflito entre as coalizões A e B mantém-se em um nível intermediário, o que tem possibilitado a geração de volume considerável de conhecimento, mas que ainda não parece ser suficiente para orientar os atores em direção à política pública. O ponto de destaque desta fase é o fato de que os choques internos e externos ao subsistema levaram à troca da preponderância da Coalizão A pela Coalizão B.

A análise da movimentação das coalizões também deve considerar qual a estrutura de oportunidade que organiza a relação Estado/sociedade no Brasil, que é corporativista tradicional, marcada pela participação de poucos atores, organizados em associações que centralizam as demandas e pautas, atuando num sistema cujo grau de consenso requerido para aprovação de uma política é elevado.

Neste cenário, de necessidade de consensos amplos e participação restrita, vários atores se apresentam como mediadores. No subsistema da regulação da Internet no Brasil, destacamos⁴ Demi Getschko, diretor-presidente do NIC.br, e Ronaldo Lemos, Diretor do Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio de Janeiro, além do relator, Alessandro Molon, como mediadores no caso da negociação e aprovação do MCI. E Bia Barbosa e Renata Mieli, no âmbito da

4. Ressaltamos nominalmente apenas alguns atores que foram identificados na análise. Pontuamos, porém, que a relação apresentada não encerra o retrato daqueles que influenciaram e articularam a aprovação citada.

CDR, o advogado Danilo Doneda, e o relator Deputado Orlando Silva, importantes atores na mediação da construção da LGPD.

Já no caso da construção do PL 2630, embora diversos atores tenham se colocado como possíveis mediadores, nenhum deles se mostrou capaz, pelo menos não até o momento, de fazer convergir os interesses das coalizões. Talvez esse seja justamente o nó que precisa ser desatado para que haja sua aprovação: o subsistema não apresenta mediadores que gozam da confiança dos diversos atores envolvidos no processo e que sejam capazes de promover a movimentação das coalizões em direção à política pública.

Considerações finais

A abordagem teórico-metodológica do ACF permitiu, por meios de seus diversos componentes: a) englobar numa mesma análise uma série de eventos, atores e contextos que podem variar no decorrer de um longo período; b) chegar a percepções contraintuitivas (coalizões e seus movimentos) e c) compreender a dinâmica de um subsistema de modo mais holístico e não apenas descritivo das etapas do processo.

Por meio da identificação de crenças, chega-se a coalizões que fogem do agrupamento geralmente feito em estudos de políticas públicas quando se trata das partes interessadas, quais sejam: agentes governamentais, agentes privados e agentes da sociedade civil. Ressaltamos que eles são atípicos porque seus atores se combinam, especialmente nas coalizões A e B, ao invés de estarem agrupados em blocos separados.

Ao permitir maior compreensão de como as coalizões se movem internamente e entre elas, a abordagem do ACF pode auxiliar na elaboração de estratégias por parte das diferentes coalizões e na construção de novos consensos que ainda são e serão requeridos no interior desse subsistema. Vale reforçar que ele continua em plena atividade, pois não temos o desfecho da votação do PL2630/2020, tampouco a análise da construção de um marco regulatório para a Inteligência Artificial, que ficou de fora deste estudo e que ganhou tração a partir de 2024 com as discussões sendo feitas em torno do PL 2338/2023, em tramitação no Senado Federal.

Giovana Tiziani é jornalista, formada pela Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (ECA/USP), e mestra em Economia do Setor Público pela Universidade de Brasília (UnB) e administração pública pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). É servidora pública de carreira do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Suas mais recentes atuações foram na Secretaria-Executiva da Secretaria de Relações Institucionais e na Secretaria de Políticas Digitais da Secretaria de Comunicação, ambas subordinadas à Presidência da República. Atualmente, é chefe da Assessoria Especial de Comunicação Social do Ministério da Saúde.

Thássia Alves é graduada em Comunicação Social com habilitação em Jornalismo. É mestra e doutoranda no Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas, na Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do ABC (UFABC). A ênfase de sua experiência está na atuação em assessorias de comunicação em instituições públicas, a exemplos do Governo do Distrito Federal (GDF), da Universidade

Referências

- ABRAMOVAY, P. V. Sistemas deliberativos e processo decisório congressional: um estudo sobre a aprovação do Marco Civil da Internet. 167 f. 2017. Tese (Doutorado em Ciência Política) — Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.
- ARENDRT, Hannah. As origens do totalitarismo: antissemitismo, imperialismo, totalitarismo. Tradução Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras. 1989.
- BIONI, Bruno. Proteção de dados: contextos, narrativas e elementos fundantes. São Paulo, 2021. Disponível em: <https://conteudo.dataprivacy.com.br/ebook-livro-artigos-bruno-bioni>. Acesso em: 7 de março de 2024.
- BRASIL. Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Diário Oficial da União, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm. Acesso em: 03 de março de 2024.
- CN. Projeto de Lei n. 2630/2020. Institui a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet. 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2256735>. Acesso em: 3 de março de 2024.
- CRUZ, Francisco C. B. Direito, Democracia e Cultura Digital: A experiência de elaboração legislativa do Marco Civil da Internet. Dissertação (mestrado em Direito) — Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2016. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-08042016-154010/en.php>. Acesso em: 3 de março de 2024.
- JENKINS-SMITH, H. C.; SABATIER, P. A. The study of policy processes. In: SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H.C. (Eds.). Policy change and learning: an advocacy coalition approach. Boulder, CO: Westview Press, p. 1-9, 1993.
- LOPES, M. F. A nova fase de regulação das redes sociais. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2022/A-nova-fase-de-regulacao-das-redes-sociais>. Acesso em: 2024.
- MIRANDA, F. C. P.; VILELA, C. A atuação da Justiça Eleitoral no combate à desinformação. Blog Gestão, Política & Sociedade, 2022. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/gestao-politica-e-sociedade/a-atuacao-da-justica-eleitoral-no-combate-a-desinformacao/>.
- MONTEIRO, Julia Lunes; HARTMANN, Ivar. Responsabilidades e deveres das Plataformas Digitais: como andam os debates no Congresso?. In: AYRES PINTO, D.J. et al. Direito, governança e novas tecnologias II. Florianópolis: CONPEDI, 2020.
- ROMAGNOLI, Alexandre J; MARTELLI, Carla G. G. Análise da política nacional brasileira de habitação popular através do advocacy coalition framework. V Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales. “Democracia, justicia e igualdad” FLACSO URUGUAY. 2022.
- SABATIER, P. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. Policy Sciences, v. 21, n. 2, p. 129-168, 1988.
- SABATIER, P.; WEIBLE, C. The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. In: SABATIER, P. (Ed.). Theories of the policy process, 2. ed. Boulder, CO: Westview Press, 2007.
- SOLAGNA, Fabrício. 30 anos de governança da Internet no Brasil: coalizões e ideias em disputa pela rede. Tese. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Sociologia. 2020.
- TIZIANI, Giovana. Coalizões de advocacia na política de regulação do ambiente digital no Brasil de 1999 a 2023. Dissertação (mestrado). Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. Fundação Getúlio Vargas (FGV). 2024.
- WEIBLE, Christopher M.; SABATIER, Paul A.; McQUEEN, K. Themes and Variations: Taking stock of the Advocacy Coalition Framework. The Policy Studies Journal, v. 37, n. 1, p. 121-140, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2008.00299.x>.

A defesa de consumidores na regulação econômica de plataformas digitais

Camila Leite Contri, Marina Fernandes Bispo de Siqueira

Resumo

O crescimento das plataformas digitais trouxe novas dinâmicas de mercado, levantando desafios para a proteção de consumidores. Este artigo explora como a regulação econômica pode proteger os usuários finais, com base no relatório da Secretaria de Reformas Econômicas do Ministério da Fazenda (SRE/MF) publicado em outubro de 2024. Concretamente, analisa das obrigações positivas e negativas propostas na regulação de mercados digitais, aprofundando exemplos da relevância de focar na proteção de quem mais é afetado por essas práticas — os consumidores — para que efetivamente se promova um ambiente digital competitivo, transparente e inclusivo. Conclui-se que a interseção entre regulação econômica e defesa do consumidor é crucial para equilibrar os benefícios das plataformas digitais com a proteção dos direitos dos usuários, promovendo maior contestabilidade e inovação nos mercados digitais, em linha com os avanços propostos no Brasil.

Introdução

As plataformas digitais deixaram de ser simples canais de intermediação para se tornarem verdadeiras arquiteturas de poder econômico, moldando mercados, mediando relações sociais e condicionando escolhas de consumo. Em meio a essa reorganização estrutural da economia, marcada pela concentração de dados, opacidade algorítmica e desequilíbrio informacional, emerge um novo desafio regulatório: como proteger consumidores que, embora usuários finais, são profundamente afetados por dinâmicas concorrenciais opacas e práticas abusivas? Este artigo parte da hipótese de que a defesa do consumidor não pode ser tratada como um elemento periférico ou acessório nas políticas de regulação de plataformas digitais e que o papel do Estado não pode restringir-se a uma atuação reativa ou setorial. Ao contrário, argumenta-se que a sua integração à regulação econômica é essencial para garantir que os mercados digitais não apenas funcionem com mais eficiência, mas também com mais justiça e transparência.

Isso porque os desafios envolvendo plataformas digitais exigem do Estado uma resposta organizada para a promoção de direitos. A intervenção nos mercados por meio da regulação surge como uma alternativa para aumentar a transparência, a justiça social e reafirmar o exercício de direitos no ambiente digital. Dentre as possibilidades de intervenção, a regulação econômica seria voltada, principalmente, à correção de falhas de mercado e assimetrias de poder, tendo como objetivo principal a promoção de concorrência em mercados e ecossistemas digitais, envolvendo a relação tanto outras plataformas, quanto os usuários profissionais (Crémer, De Montjoye, Schweitzer, 2019) — mas poderia ir além ao focar-se também em usuários finais.

No Brasil, entre 2022 e 2024, a discussão sobre a regulação econômica de mercados digitais ganhou novos contornos. Em 2022, foi proposto o Projeto de Lei (PL) 2768, que dispunha sobre a “organização, o funcionamento e a operação das plataformas digitais que oferecem serviços ao público brasileiro”. No ano seguinte, o Comitê Gestor da Internet (CGI.br, 2023) propôs uma consulta pública e consolidou seus resultados numa sistematização sobre diversas dimensões da regulação de plataformas digitais, incluindo a dimensão econômica.

Por fim, a partir de 2024, o Poder Executivo intensificou sua atuação na discussão, apresentando uma proposta legal por parte do Governo Federal. Após um processo de tomada de subsídios para promoção de participação social (Brasil, 2024c) e *benchmarking* (Brasil, 2024b) com reguladores estrangeiros, a Secretaria de Reformas Econômicas do Ministério da Fazenda (SRE/MF) tornou pública um conjunto de recomendações (Brasil, 2024a) para a regulação econômica ex ante de plataformas digitais.

Enquanto essas medidas se propõem a fomentar a competitividade para usuários comerciais e outras plataformas digitais, também há impacto para os usuários finais (os consumidores). Isso porque, o próprio abuso de posição dominante por meio de condutas anticompetitivas gera prejuízos aos consumidores, que sofrem com a falta de qualidade nos serviços e produtos digitais. O poder econômico dos grandes ecossistemas digitais dita o consumo digital, de maneira que os consumidores estão completamente submetidos às suas decisões. Desta maneira, dado que consumidores são impactados de maneira particularmente intensa pelas práticas de plataformas digitais — mais do que em mercados tradicionais (BEUC, 2021) — e considerando que a defesa do consumidor é princípio fundante da ordem econômica brasileira (art. 170, IV, CRFB), optou-se por adotar este enfoque como eixo analítico.

Diante da relevância da defesa de consumidores para a proteção dos usuários finais de plataformas digitais, este artigo busca responder *se e de que maneira* a defesa do consumidor se articula com a regulação econômica de plataformas digitais no Brasil. Ou seja, visa-se compreender se (e como) a defesa desse grupo vulnerável se insere na regulação econômica de plataformas digitais (ou regulação de mercados digitais), especialmente tendo em vista que em mercados digitais consumidores são afetados muito mais diretamente por práticas anticompetitivas do que mercados tradicionais (BEUC, 2021).

Para tanto, a *primeira parte* do artigo aborda o dinâmico contexto de proposição de normas aplicáveis a mercados digitais no Brasil e iniciativas recentes que impactam tanto a dinâmica competitiva de plataformas digitais no Brasil, como

também influenciam a dinâmica de como consumidores usufruem desses serviços. Em seguida, usa-se duas estratégias para responder à pergunta central deste artigo: uma análise das medidas propostas pelo Governo Federal e uma análise mais ampla do sistema constitucional brasileiro.

Na *segunda parte*, busca-se identificar se há relação entre as obrigações *ex ante* previstas na regulação econômica de mercados digitais proposta pela SRE/MF com o Direito do Consumidor, em especial, com o instrumento que consolida esse direito, o Código de Defesa do Consumidor (CDC). O foco analítico recaiu sobre as obrigações já consolidadas pela SRE/MF, em razão de sua maturação nas discussões públicas e sua correspondência com preocupações manifestadas na Consulta do CGI.br. Já o objetivo de estabelecer tal relação é traçar um paralelo entre a discussão legislativa e os direitos consolidados para a proteção do consumidor para verificar se as obrigações refletem em consequências positivas aos consumidores e avaliar como as propostas de regulação econômica de plataformas digitais impactam a proteção dos consumidores no Brasil.

Já a *terceira parte* avança na relação entre os dois campos do direito — direito da concorrência e direito do consumidor — a partir de seu vínculo prévio enquanto princípios constitucionais da ordem econômica brasileira. Com isso, busca-se compreender se regulação de plataformas digitais pode ser expandida para incorporar, de forma sistemática, a defesa de consumidores como um de seus pilares.

A metodologia utilizada consistiu na análise documental da Sistematização da Consulta do CGI.br (2023) e do Relatório da Secretaria de Reformas Econômicas do Ministério da Fazenda (2024), com enfoque nas obrigações relativas à concentração de

mercado e seus efeitos sobre consumidores. Optou-se por utilizar as propostas de obrigações *ex ante*, pois essa estrutura regulatória tem sido vista como uma tendência de complementação ao *enforcement gap* de autoridades concorrenciais (BEUC, 2021, p. 3) em diversos países (Brasil, 2024b), ainda que com escopos diversos (Fernandes, 2024). Além disso, são esses os instrumentos responsáveis por dar concretude aos objetivos propostos pela nova regulação, possibilitando a avaliação comparativa com o direito do consumidor. Desta maneira, centrou-se na concretude da análise de tais obrigações, complementando com uma descrição dos avanços brasileiros em regulação de mercados digitais e com uma interpretação mais ampla da ponderação entre objetivos da regulação econômica de mercados digitais e a defesa de consumidores, considerando uma análise de princípios constitucionais.

Conclui-se que a regulação econômica pode ajudar no alcance de objetivos mais amplos e, concretamente, que sua interseção com a defesa de consumidores é crucial para equilibrar os benefícios das plataformas digitais com a proteção dos direitos dos usuários, equilibrando preceitos constitucionais e ainda promovendo maior contestabilidade e inovação nos mercados digitais, em linha com os avanços propostos no Brasil.

I. Avanços brasileiros em regulação de mercados digitais

Em outubro de 2024, a SRE/MF publicou o já mencionado relatório com recomendações para a regulação de mercados digitais, assim como o resultado do *benchmarking* com outras jurisdições e das contribuições de sua tomada de subsídios. A análise internacional comparada envol-

veu dez jurisdições¹⁻², sem deixar de perder o foco na realidade econômica brasileira — tanto é que o impulsionamento da produtividade e crescimento econômico sustentável no Brasil foi colocado como uma das prioridades da proposta. Já a tomada de subsídios reuniu 301 contribuições de 72 participantes (BRASIL, 2024d) sobre se há a necessidade de alterar a lei de defesa de concorrência, de criar nova regulação e, se sim, quais aspectos deveriam ser objeto da norma e como coordenar a ação estatal para a gestão do tema.

Em sendo a movimentação mais recente e concreta no Brasil, e resultado de um esforço que envolveu contribuições de diversos setores e países, além da promessa de que seja apresentado um projeto de lei (ou complemento de projeto de lei já em andamento) (Barcellos, 2024), este será o foco de análise deste artigo. Entretanto, esta não foi a primeira movimentação em prol da regulação de mercados digitais³.

Em 2023, o Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br) também abriu uma consulta pública sobre regulação de plataformas digitais e publicou um relatório consolidado da sistematização das 140 contribuições recebidas por parte de diferentes setores (CGI.br, 2023). Ainda que dissesse respeito a diferentes aspectos de plataformas digitais — como soberania e precarização do trabalho e privacidade —, a frente que

mais recebeu contribuições foi a de riscos e medidas de mitigação associadas à concentração econômica e de dados e a moderação de conteúdos.

Focando na parte de concentração econômica, que é relevante para o tema central deste artigo, o CGI.br obteve resultados semelhantes à consolidação da SRE do ponto de vista da designação do problema a ser atacado com a regulação, mais especificamente que a concentração de mercados também é decorrente da concentração de dados, que pode ser utilizada para alavancar esse poder em outros mercados, além de aprisionar consumidores e prejudicar a qualidade e a inovação (CGI.br, 2023, p. 15). Entretanto, uma ponderação relevante trazida é a preocupação com uma intervenção que afete a inovação (CGI.br, 2023, p. 15), preocupação esta também absorvida pelo relatório da SRE e destacada por agentes do setor privado (Estúdio Jota, 2024).

No ano anterior, em 2022, já havia sido apresentado pelo Deputado João Maia (PL/RN) o Projeto de Lei (PL) nº 2768/2022 (Brasil, 2022), que dispõe “sobre a organização, o funcionamento e a operação das plataformas digitais que oferecem serviços ao público brasileiro e dá outras providências”. Esse projeto de lei também foi objeto de uma consulta à sociedade, nesse caso proposta pela Frente Parlamentar pela Mulher Empreendedora, sob a liderança

1. União Europeia, Reino Unido, Austrália, Japão, Alemanha, Estados Unidos, África do Sul, Índia, Taiwan, Cingapura.

2. Ainda que o relatório de benchmarking tenha abrangido diversas jurisdições, para fins comparativos este artigo focará no DMA. A escolha é decorrente do fato de que o regulamento europeu é considerado o principal exemplo de regulação de mercados digitais, por conta dos relevantes antecedentes de análise de casos de condutas anticompetitivas por parte da CE e pela autoridade concorrencial de alguns Estados-Membros e pela relevância econômica e populacional da União Europeia.

3. Neste artigo, optou-se por delimitar a realizar a análise de (propostas de) regulação relativas a mercados digitais e não qualquer proposta relativa a plataformas digitais. Até o momento, foram realizadas discussões relevantes sobre políticas de moderação de conteúdo e de promoção do devido processo informacional (como o PL 2630, que teve forte inspiração no Digital Services Act, da União Europeia) e também sobre normas específicas aplicáveis a crianças e adolescentes nesses ambientes (em especial o PL 2628, que tem avançado sua tramitação no Congresso Nacional). Tais temas são meritórios de aprofundamento próprio em outras pesquisas.

da relatora do projeto, Deputada Any Ortiz (Cidadania/RS) (Urupá, 2023). Dissonâncias do governo sobre algumas disposições da proposta, em especial sobre o órgão regulador responsável pela aplicação da norma, foram parte da razão para o governo engajar-se na temática (Costa; Ianelli, 2024), enquanto o PL não teve avanços recentes em sua tramitação.

Todas as iniciativas alinham-se aos debates internacionais sobre a necessidade de uma adaptação de intervenções estatais a mercados digitais, dada às suas características de dinamicidade, externalidade de rede, fortes economias de escala e escopo, custos marginais próximos a zero, uso intensivo de dados, baixa distribuição de custos que levam a um alcance global (Stigler Committee on Digital Platforms, 2019b, p. 3-4; Leite Contri, 2022). Neste contexto, o aprimoramento dessas intervenções, como a regulação econômica de plataformas digitais, busca um delicado equilíbrio delicado entre a promoção da concorrência, proteção contra abusos e a salvaguarda da inovação.

Retomando o resultado da movimentação do governo, o relatório de consolidação divide as recomendações em dois grupos. O primeiro trata de uma nova regulação com previsão de obrigações *ex ante* a serem aplicadas para plataformas que exercem controle sistêmico dos mercados digitais; já o segundo grupo engloba um conjunto de alterações infralegais para maior eficiência do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC) em matéria de mercados digitais.

Considerando o teor das contribuições e do diálogo com as autoridades estrangeiras, é possível afirmar que as recomendações do governo federal estão em conexão com as regulações estrangeiras que tratam da mesma matéria. A regulação assimétrica e *ex ante* parte do reconhecimento de que

as características dos grandes players dos mercados digitais levam à alta concentração desses mercados e que nem todas soluções são possíveis de efetivamente serem resolvidas *ex post* (Brasil, 2024a).

Ainda que a discussão esteja sendo travada no âmbito do direito da concorrência, a regulação econômica pressupõe um alargamento do antitruste tradicional para incorporação de outros valores e objetivo da ordem econômica. Nesse sentido, a defesa de consumidores — que sempre esteve presente de maneira mediata na política concorrencial, em decorrência do paradigma e o objetivo do bem-estar do consumidor na política de defesa da concorrência (Pfeiffer, 2010) — é um importante conjunto de normas que regula relações econômicas visando corrigir falhas de mercado e assimetrias de poder decorrentes da vulnerabilidade entre consumidores e fornecedores e/ou prestadores de serviços e/ou produtos.

Ressalta-se, entretanto, que o que se defende aqui não é a estrita manutenção de uma visão tradicional de bem-estar do consumidor (relacionada ao binômio preço/qualidade), mas também uma verdadeira ampliação da interpretação do direito da concorrência, tendo em vista a necessária consideração da unicidade do ordenamento jurídico. Tal visão foi defendida por diversos participantes do terceiro setor e da comunidade científica e tecnológica, que propuseram inclusive uma expansão dos objetivos do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC), ainda que o setor privado levante algumas preocupações, como a segurança jurídica (CGI.br, p. 116-117). Essa ampliação interpretativa, entretanto, não significa fugir das atribuições deste campo jurídico, mas utilizar os comandos legais para implementar de maneira mais holística as amplas normas da Lei de Defesa da

Concorrência (Lei nº 12.529/2011 ou “LDC”).

A defesa de consumidores, assim como a livre concorrência, é um princípio fundante da ordem econômica do país (art. 170, incisos IV e V, Constituição da República Federativa do Brasil — CRFB). Trata-se, então, do mais amplo conjunto de normas jurídicas que regula as relações econômicas, que deve ser harmonizado e interpretado conjuntamente. Para concretizar como esses preceitos se interrelacionam, propõe-se analisar as obrigações discutidas no Brasil.

2. Análise das potenciais obrigações a serem impostas pelo Brasil em mercados digitais e sua relação com a defesa de consumidores

As recomendações de obrigações substantivas do Ministério da Fazenda (2024, p. 111-112) foram decorrentes do *benchmarking* internacional e da tomada de subsídios destinada à sociedade e, portanto, ainda que tenham sido sintetizadas pelo governo e que ainda estejam em processo de serem apresentadas como projeto de lei, são resultado de uma tentativa de balanço de diferentes interesses e iniciativas. Ainda que o objetivo do texto seja em por que regular, ele já sinaliza possíveis obrigações a serem impostas a plataformas de relevância sistêmica.

Tais obrigações decorrem, principalmente, de obrigações já existentes em jurisdições estrangeiras. Ainda, durante

a tramitação do Projeto de Lei que vise regular mercados digitais, será fundamental que a definição das obrigações estejam relacionadas as necessidades dos mercados digitais nacionais e se há necessidade de seu complemento. No entanto, como forma de delimitação considerando o atual estágio das discussões, opta-se por analisar somente as obrigações mencionadas nas recomendações.

Ademais, como forma de verificar consensos entre a sociedade, buscou-se, sempre que possível, a comparação das obrigações com elementos trazidos por contribuintes da consulta pública do CGI (2023, p. 110-114) sobre a regulação de plataformas.

Para concretamente analisar a relevância do tema para consumidores, passa-se, então, à análise da relação dessas obrigações com direitos já conquistados na defesa de consumidores. Em seguida, passa-se a análise mais ampla do porquê a visão consumerista deve ser internalizada nessas normas.

2.1. Obrigações negativas (de não-fazer)

As obrigações negativas trazem restrições artificiais que prejudicam essencialmente a concorrência, seja no mesmo mercado digital, numa mesma plataforma ou no ecossistema digital como um todo⁴. Entretanto, essas medidas, além de promoverem a contestabilidade e a equidade⁵, também podem beneficiar os usuários finais — os consumidores.

4. Recordar-se que uma das vantagens da regulação de mercados digitais é a desnecessidade de delimitar mercado relevante, o que tradicionalmente se faz na análise antitruste. A interpretação das relações competitivas em mercados digitais em formato de ecossistema facilita a compreensão de suas dinâmicas de acordo com suas características, em especial suas fortes economias de escopo.

5. A proposta de regulação da SRE não menciona explicitamente a equidade, como o DMA. Segundo o relatório, os objetivos da regulação seriam: “contestabilidade, governança, liberdade de escolha e transparência”, especialmente considerando a promoção da competitividade no mercado brasileiro. Entretanto, as obrigações propostas também se aproximam ao objetivo de equidade, visto que dizem respeito a relações não somente interplataformas, mas também intraplataformas. Sobre a análise dos objetivos do DMA em relação às suas respectivas obrigações, c.f. Bostoen, 2023, p. 263.

2.1.1. [vedação à] limitação da participação de concorrentes

Por definição, a limitação de concorrência reduz a oferta e potencialmente aumenta preços, reduz qualidade e reduz a pressão por inovação. Ainda que não se preocupe fundamentalmente com a isonomia na relação de consumo, a defesa da concorrência justamente busca solucionar essas assimetrias, possuindo uma preocupação com liberdade, o que inclui a proteção externa e anterior à relação de consumo para promoção do exercício da escolha (qualificada) do consumidor (Pfeiffer, 2010, p. 276).

Assim, restrições à concorrência, além de afetar concorrentes e diferentes agentes na cadeia de produção — por exemplo, quando certos anunciantes são proibidos de anunciar em uma plataforma por concorrerem com ela em outros mercados —, também impactam consumidores na ponta. Essa obrigação se assemelha às disposições do artigo 6(11) e 6(12) do Digital Markets Act (DMA) europeu, que obriga que as condições de acesso às plataformas de serviços essenciais sejam FRAND — *fair, reasonable and non-discriminatory* (equânimes, justas e não-discriminatórias).

Igualmente, tal obrigação negativa também se relaciona a propostas de mitigações abordadas pelo Relatório do CGI.br (2023), com contribuições quase consensuais sobre a necessidade de reduzir as barreiras à entrada. Entretanto, também houve a adição de um viés positivo: diversos dos contribuintes à consulta pública trouxeram a dimensão da necessidade de *promover* modelos alternativos que consigam efetivamente competir no mercado, seja por meio de incentivos financeiros públicos, seja por outros mecanismos, como a interoperabilidade (que será analisada abaixo).

2.1.2. [vedação à] restrição do acesso a ofertas

A vedação à restrição do acesso a ofertas se relaciona com as cláusulas de paridade ou de “nação mais favorecida” (*most favored nation clauses*). Essas cláusulas, também vedadas no DMA (Artigo 5(3)), “garantem a determinados agendas as melhores condições de troca que um player pode oferecer” (Lancieri, Sakowski, 2020, p. 52).

Para consumidores, a proibição de limitação de ofertas é diretamente benéfico ao acesso de produtos e serviços com diversidade de fornecedores, garantindo liberdade de escolha (CDC, art. 6º, inciso II), e potencialmente sem um preço aumentado em decorrência de condições restritivas. Ou seja, além de limitar seu potencial anticompetitivo, a proibição de cláusulas MFN potencializa que os consumidores tenham acesso a ofertas potencialmente mais diversas e melhores em diferentes instâncias.

2.1.3. [vedação ao] favorecimento dos próprios produtos

De maneira semelhante, a proibição ao auto-preferenciamento (*self-preferencing*) potencializa que consumidores tenham acesso não somente a melhores ofertas em concreto, mas também à diversidade de fontes em concreto. Esta conduta ocorreria ao impulsionar seu poder em um mercado a um mercado adjacente, em discriminação a concorrentes e parceiros comerciais (OCDE, 2018, p. 37-38), moldando-se as regras da plataforma original para fornecer um melhor resultado aos seus próprios serviços (Condorelli, Padilla, 2020, p. 144-153).

A vedação ao auto-preferenciamento corrige a distorção de informação não-neutra/enviesada apresentada ao consumidor, garantindo informação adequada e clara (CDC, art. 6º, inciso III), liberdade de escolha

(art. 6º, inciso II), além de prevenir indução a erro (art. 31) e prevalecer-se da fraqueza ou ignorância do consumidor (art. 39, inciso IV), ao manipular os resultados em prol dos próprios produtos.

Exemplo relevante da concretização da análise desta preocupação foi a análise do caso Google Shopping na União Europeia, que gerou condenação da Comissão Europeia (CE, 2017), posteriormente confirmada pelo Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE, 2024). Ainda que caso semelhante não tenha sido condenado no Brasil⁶, o arquivamento do caso foi polarizado — resultando em um empate, decidido pelo voto de qualidade do então Presidente do Cade — e majoritariamente decorrente de falta de provas. Com a inversão do ônus da prova que regulações econômicas prevêm (Brasil, 2024a, p. 93, 103 e 112), o resultado poderia ter sido diverso. Tal dissenso também foi abordado pelo relatório do CGI (2023, p. 114), no qual foi exposto certo desacordo se tal conduta seria uma medida de redução de custos e aumento de eficiência ou verdadeiramente um abuso.

Uma obrigação que explicitamente não foi mencionada no rol sinalizado pela SRE, mas poderia ser internalizado por reflexão semelhante, seria a vedação à exclusão de aplicativos pré-instalados, que é outra forma de favorecimento artificial. Ambas as disposições influenciam no poder de escolha de consumidores. A consequência é que os usuários deixam de ter uma escolha livre para se sujeitarem a um enviesamento da plataforma — concretamente, o direcionamento de seus próprios produtos e serviços. Ou seja, trata-se de um conflito de interesses no oferecimento de produtos

e serviços que visa influenciar as decisões dos consumidores e, portanto, reduzem a possibilidade de escolha efetiva, além de reduzir o acesso a potenciais serviços de maior qualidade por parte de competidores.

2.1.4. [vedação a] condicionar a venda de um produto à compra de outro

O condicionamento de venda de produtos e serviços a outros pode ter uma roupagem específica nos serviços digitais pelo fato de majoritariamente serem gratuitos. Entretanto, tal limitação não deixa de ser decorrente da hipossuficiência do consumidor frente ao fornecedor — ou do usuário frente à plataforma digital.

A denominada “venda casada” é uma das clássicas práticas abusivas vedadas pelo Código de Defesa do Consumidor (art. 39, inciso I) e tem uma importante função de empoderar o consumidor a ter uma efetiva escolha nos produtos que acessa. Tal autonomia não é relevante somente no aspecto financeiro, mas pode ter impacto em outros elementos importante e inclusive direitos — como o direito fundamental à proteção de dados (CRFB, art. 5º, inciso LXXIX).

O DMA também possui disposição semelhante em seu artigo 5(8). A norma europeia veda a exigência de que usuários (profissionais ou finais, ou seja, outros negócios ou consumidores) se inscrevam ou utilizem outros serviços essenciais.

Mais concretamente, uma preocupação pode ser inclusive a proteção de dados: obrigar um consumidor estar presente a estar em uma segunda plataforma ou acessar um segundo serviço envelopado na mesma plataforma pode significar o compartilhamento indevido de dados e

6. CADE. **Processo Administrativo nº 08012.010483/2011-94** (E-Commerce Media Group Informação e Tecnologia Ltda/Google inciso e Google Brasil Internet Ltda).

uma vantagem competitiva indevida, mas também potenciais danos a consumidores.

2.1.5. [vedação a] usar indevidamente dados comerciais

O tratamento de dados pessoais pode servir para oferecer melhores produtos e serviços e aumentar a potencial inclusão de consumidores ao mercado. Entretanto, dados também podem ser usados para “identificar vulnerabilidades exploráveis” e excluir consumidores de maneira ainda mais acentuada (Marques; Mucelin, 2022).

Desta maneira, o uso indevido de dados pode ter potencial não somente anticompetitivo, mas também discriminatório. Nesse sentido, há de se cumprir a legislação de proteção de dados, inclusive obrigações básicas sobre transparência (Mendes, 2015, p. 40), Assim, as plataformas devem informar claramente consumidores sobre termos e condições da relação com a plataforma digital, incluindo sobre sua política de privacidade e com práticas suficientemente protetivas da segurança de usuários, assim como garantindo escolha de consumidores (OCDE, 2016, p. 10-11)⁷, sendo vedadas as cláusulas abusivas (CDC, art. 6º, inciso IV c/c art. 51). Além disso, deve também proteger consumidores desse tipo de discriminação potencialmente ilícita.

Um exemplo relevante em diversas jurisdições é o compartilhamento de dados entre empresas de um mesmo grupo econômico. Além de ter sido vedado pelo DMA para controladores de acesso (art. 5(2)), tal conduta foi previamente objeto de uma condenação da autoridade alemã, confirmada pelo TJUE (2023), além de ter recentemente sido obje-

to de condenação na autoridade concorrencial indiana (Reuters, 2024).

A vedação ao compartilhamento de dados entre empresas do mesmo grupo comercial também foi alvo de dissensos entre os participantes da consulta pública. Enquanto para o setor privado a obrigação já estaria contemplada em outras prerrogativas, para os demais atores trata-se de uma obrigação fundamental para mitigar a concentração excessiva de poder econômico em ecossistemas digitais, uma vez que os dados permitem a alavancagem em mercados correlatos, criando uma vantagem irreplicável a outros concorrentes (CGI.br, 2024, p. 117).

2.1.6. [vedação a] restringir o acesso a informações relevantes

A promoção de informações claras e acessíveis, respeitados segredos de negócio, é essencial não somente para uma competição justa, mas também para um equilíbrio entre a assimetria informacional entre consumidores e fornecedores — ou entre usuários finais e plataformas digitais. Nesse sentido, conferir item 2.2.3 a seguir.

2.1.7. [vedação a] dificultar a interoperabilidade de produtos

Ao garantir a interoperabilidade, os consumidores podem escolher mais livremente entre diferentes produtos ou serviços, sem se verem forçados a usar apenas um fornecedor (ou plataforma) devido à falta de integração com outros sistemas. Isso aumenta as opções no mercado, o que pode potencialmente resultar em melhores preços, mais inovação e qualidade, reduzindo os efeitos de lock-in.

7. Ainda que as recomendações da OCDE sejam focadas para plataformas de e-commerce, muitas de suas recomendações são transversais a relações que consumidores estabelecem com empresas no mundo digital, motivo pelo qual se amplia a interpretação das recomendações para outras plataformas digitais.

No final, garantir interoperabilidade não é meramente uma solução técnica para garantir concorrência: é também uma poderosa ferramenta para promover alternativas para consumidores. Nesse sentido, conferir os benefícios também dispostos no item 2.2.1 abaixo.

2.2. Obrigações positivas (de fazer)

As obrigações positivas, por sua vez, visam determinar que as plataformas digitais facilitem a entrada de novos competidores, reduzam barreiras à entrada e ampliem as opções para os usuários. Em sendo obrigações amplas, é possível ver de maneira mais imediata o impacto benéfico aos usuários finais — ou seja, aos consumidores.

2.2.1. Obrigação de oferecer ferramentas para transferência de dados

A transferência de dados é análoga à obrigação de portabilidade de dados fornecidos e gerados a partir da relação entre usuários finais e os controladores de acesso no curso da relação econômica (art. 6º, DMA) e o direito do titular de portabilidade (art. 18, inciso V, LGPD). A portabilidade busca viabilizar o efetivo controle do titular sobre seus dados para os mais diversos fins, possibilitando que sejam gerenciados e reutilizados, de forma a possibilitar que os usuários finais tenham gestão de seus dados pessoais (Frazão, et. al. 2022, p. 319).

Para além a autodeterminação, está obrigação também tem o objetivo de facilitar a migração do titular para serviços concorrentes (Frazão, et. al. 2022, p. 319). Ao diminuir os custos de troca (*switching costs*) pela manutenção dos dados gerados no serviço, evita-se que os consumidores fiquem restritos a determinado serviços e/ou produto (Frazão, et. al. 2022, p. 319). Além disso, considerado que dados podem

até ser considerados por parte da doutrina como infraestruturas essenciais para o acesso a determinados mercados (*essential facilities*) (Guggenberger, 2020), a portabilidade pode estimular a concorrência e facilitar o ingresso de novos entrantes no mercado (Frazão, et. al. 2022, p. 320). Isso porque, a concentração de desses insumos pode diminuir a concorrência e enraizar o monopólio de poucos agentes.

Para além da portabilidade como um instrumento de concorrência (CGI.br, 2024, p. 73), a consulta do CGI também menciona como a portabilidade pode ser um mecanismo de estímulo para a cooperação entre plataformas de trabalho, de forma que os trabalhadores pudessem estar conectados simultaneamente a várias plataformas (CGI.br, 2024, p. 148). Além disso, as medidas de transferência de dados foram as mais consensuais entre os contribuintes, ainda que com dissensos em relação à implementação, abrangência e obrigatoriedade dessa obrigação. A maioria deles destacou a relevância em estabelecer “padrões mínimos que garantam a padronização, a abertura e a estruturação dos dados, de modo a facilitar sua transferência” (CGI.br, 2024, p. 116).

Assim como grande parte das obrigações aqui analisadas, os direitos do titular também podem ser apreendidos de outros diplomas legais, em especial do CDC. Ou seja, os direitos previstos na LGPD desmistificam os direitos previstos no CDC para o microssistema de proteção de dados (Frazão et. al., 2022, p. 303). É o que se observa no microssistema de mercados digitais. A transferência de dados aumenta o poder de escolha e a autonomia dos consumidores sobre a utilização de serviços e produtos digitais (art. 6º, inciso II, CDC). Inclusive, a portabilidade enquanto um direito do consumidor é uma tendência

em outros mercados (Benjamin; Marques; Bessa, 2021, p. 123).

2.2.2. Permitir a personalização de configurações

Quanto a esta obrigação, pode-se fazer um paralelo com a obrigação do DMA de facilitar a desinstalação de aplicativos e permitir alterações nas predefinições dos sistemas operacionais, assistentes virtuais e navegador web (art. 6(3), DMA).

Do ponto de vista concorrencial, está obrigação dificulta estratégias das plataformas digitais de auto-favorecimento (self-preferencing) para alavancagem em novos mercados. Vale recordar que o Cade tem um caso pendente sobre o tema. No caso Google Android, a Autoridade investiga indícios de infração à ordem econômica referentes a supostas práticas restritivas relacionadas ao sistema operacional para dispositivos móveis Android.⁸ Na União Europeia, a Google aplicou restrições ilegais aos fabricantes de dispositivos que usam o seu sistema Android, sendo multada em razão disso pela CE. Já o caso Google Shopping foi arquivado pelo Cade, ainda que tenha gerado uma condenação robusta (a maior multa aplicada até então) na União Europeia (CE, 2017). Ambos os casos ilustram como práticas de favorecimento podem impactar negativamente a concorrência e os consumidores — estes últimos, em razão da limitação de sua liberdade de escolha na utilização de serviços —, além de evidenciar que a dificuldade probatória pode inviabilizar sanções em regimes ex post, reforçando a necessidade de soluções regulatórias ex ante.

No mesmo sentido em que a obrigação de transferência de dados, a personalização das configurações também possibilita maior liberdade de escolha e autonomia dos consumidores (art. 6º, inciso II, CDC). Além disso, é possível fazer um paralelo entre essa obrigação e o direito a modificação das cláusulas contratuais que estabeleçam prestações desproporcionais ou sua revisão em razão de fatos supervenientes que as tornem excessivamente onerosas (art. 6º, inciso V, CDC).

2.2.3. Fornecer informações claras e acessíveis

O fornecimento de informações de forma clara e acessível aos usuários profissionais e finais é fundamental para a redução de assimetrias informacionais entre fornecedores e consumidores (Pfeiffer, 2010), inclusive em mercados digitais. Acredita-se que essa obrigação pode, na realidade, estar incluída nas obrigações gerais, que são procedimentais e de transparência. Essa obrigação se relaciona com o art. 5(9) e (10) do DMA, que foca em transparência de preços.

A diminuição de assimetrias informacionais entre as plataformas de relevância sistêmica e os demais usuários comerciais é fundamental para a promoção da concorrência. O poder de mercado excepcional das plataformas digitais decorre, dentre outros fatores, do controle dos insumos e infraestruturas digitais. Isso significa que as decisões das plataformas digitais impactam profundamente a forma como os usuários profissionais deverão se adequar as plataformas e utilizá-las para seus próprios fins. Assim, a obrigatoriedade de informação

8. Para mais informações, acesse o Inquérito Administrativo nº 08700.002940/2019-76: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?0c62g277GvPsZDAxA01tMiVcL9FcFMR5UuJ6rLqPEJuTUu08mg6wxLt0JzWxCor9mNcMYP8UAjTVP9dxRfPBcezNhn4uqGQ95WWiSkLKJqNBC_GBBzQvk-fg9fVhhrtd

pode auxiliar que os usuários profissionais compreendam as decisões das plataformas e suas formas de controle.

Além disso, a informação adequada e clara sobre os produtos e serviços é um direito básico dos consumidores (art. 6º, inciso III, CDC). A qualidade da informação transmitida ao consumidor está diretamente relacionada à formação de sua opinião e autonomia na tomada de decisão. A confiança gerada pela informação adequada pode reduzir a complexidade das relações de consumo.

No caso da proteção de dados, por exemplo, a informação pode auxiliar na compreensão do fluxo informacional e robustecer a abordagem à autodeterminação informacional (Bioni, 2021). Dessa forma, é possível considerar que o dever de informar é um ônus proativo incumbido aos fornecedores (neste caso, as plataformas digitais) para superar a assimetria informacional característica das relações de consumo. Decorrente do princípio básico do CDC de reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor e da necessária boa-fé objetiva (art. 4º, incisos I e III, CDC), o direito à informação deve orientar e perdurar durante como a relação de consumo (Benjamin; Marques; Bessa, 2021).

Por fim, considerando o poder das plataformas no controle da comunicação, a informação clara, adequada e acessível também é fundamental para submeter as plataformas de relevância sistêmica a um escrutínio público. Importante ressaltar que os segredos comercial e industrial dos agentes de tratamento não podem servir de escusa para deixar de informar com qualidade os usuários profissionais e finais.

2.2.4. Garantir prazos para adaptação a novas regras

É importante considerar que esta obrigação não está devidamente explicada até

o momento da redação deste artigo. A obrigação pode estar relacionada tanto à determinação de um prazo para que as plataformas de relevância sistêmica se adequem às obrigações gerais — procedimentais e de transparência — substanciais e de monitoramento, quanto aos estabelecimento de prazos para que os usuários profissionais e finais exerçam seus direitos perante a plataforma. Para fins desse artigo, focaremos na segunda interpretação.

A maior transparência em relação aos usuários comerciais possibilitará a diminuição das assimetrias de poder na tomada de decisão por parte das plataformas digitais. É importante rememorar que o poder econômico nos mercados digitais decorre, dentre outros fatores, da falta de transparência no controle absoluto sobre o funcionamento das plataformas digitais.

A falta de transparência, especialmente sobre os algoritmos das plataformas e o tratamento de dados, foi um dos problemas mais mencionados pelos participantes da consulta do CGI. Inclusive, a necessidade de transparência enquanto um princípio do modelo de governança da regulação de plataformas também foi amplamente mencionado, o que envolveria tanto uma transparência ativa dos regulados, quanto a transparência da administração pública em sua regulação (CGI.br, 2024, p. 214-217).

Assim, maior escrutínio público por parte dos usuários possibilitará maior possibilidade de controle e tomada de decisões. Da mesma forma, os consumidores também serão beneficiados por maior transparência e escrutínio público. As plataformas digitais são, para além de espaços de comércio, também são espaços de troca e deliberação pública — exigindo maior transparência no controle das trocas econômicas, sociais e culturais possibilitadas por esses agentes.

2.2.5. Estabelecer mecanismos eficazes para lidar com reclamações

Trata-se de uma obrigação pouco elaborada no relatório e sem relação direta com outras regulações econômicas estrangeiras. No entanto, assim como a obrigação anterior, é possível compreender que se trata de uma obrigação diretamente relacionada ao poder de controle que as plataformas digitais exercem sobre os usuários profissionais. A garantia de procedimentos, mecanismos e prazos é fundamental para aumentar a autonomia e gerência dos usuários comerciais perante as plataformas digitais.

Além disso, o exercício de reclamações e solicitações por parte dos usuários finais está diretamente relacionado à defesa de consumidores. A proteção de direitos é necessariamente complementada pela sua efetivação em caso de violações, como é o caso da solução de controvérsias.

O Decreto nº 11.034/2022 regulamenta o Serviço de Atendimento ao Consumidor (SAC), cujo objetivo é justamente à obtenção de informação adequada sobre serviços e produtos e o tratamento das demandas do consumidor. Estas normas podem inspirar a implementação desses mecanismos eficazes para lidar com reclamações no âmbito da futura regulação. Desta maneira, como nos direitos dos titulares de dados pessoais, essa obrigação poderia ser considerado um micro-sistema de defesa dos consumidores no ambiente digital (Frazão, et. al., 2022, p. 303).

Tal recomendação vem em complemento a uma proposta apresentada à Consulta Pública do CGI, que sugere que a autoridade reguladora teria atribuições para solução de reclamações de problemas com as plataformas (CGI.br, 2024, p. 225-226). Em interpretação conjunta com as duas propostas, parece ser relevante fazer um paralelo com normas de solução de reclamações

em setores, como o de telecomunicações, para que a primeira camada de resolução de controvérsias ocorra diretamente com a plataforma e, caso isso não seja resolvido, isso possa ser destinado à autoridade.

2.2.6. Síntese e conclusão

Constatou-se que as obrigações delimitadas guardam estreita correspondência com disposições históricas já consagradas no Código de Defesa do Consumidor (CDC) desde a década de 1990, sendo capazes, em síntese, de: (i) robustecer o direito à informação adequada e clara; (ii) ampliar o acesso dos consumidores a ofertas mais diversificadas e competitivas; (iii) fortalecer a autonomia decisional dos usuários finais; e, nesse cenário, (iv) empoderar os consumidores enquanto titulares de dados, mediante o incremento do controle sobre seus dados. Inclusive, tais relações com a defesa de consumidores se relacionam diretamente com os objetivos dos mecanismos propostos pela SRE (2024), quais sejam: a promoção de (i) transparência em mercados digitais e (ii) a contestabilidade e assegurar (iii) liberdade de escolha para usuários de plataformas digitais e (iv) parâmetros de governança e gestão de efeitos de rede na ausência de pressão competitiva.

Ademais, em consonância com as recomendações do Stigler Committee on Digital Platforms (2019), a contenção de abusos nos mercados digitais demandaria a imposição de *pro-consumer default rules*, ou, em última instância, a adoção de *consumer-tarian default rules*, entendidas como preceitos regulatórios radicalmente centrados no interesse e na proteção do consumidor (Strahilevitz; Luguri, 2019).

Tal relação aponta, ainda, para a necessária internalização de abordagens comportamentais nas políticas públicas, reconhe-

cendo-se que o ambiente digital intensifica a propensão dos consumidores a decisões subótimas, muitas vezes estimuladas por mecanismos sutis de indução, os denominados *nudges* (OCDE, 2023, p. 3). A emergência desses vieses reforça a relevância de uma atuação regulatória holística, que transcenda a tradicional dicotomia entre defesa do consumidor e política concorrencial, e que promova a sinergia entre diferentes objetivos de política pública (OCDE, 2023, p. 3). À luz dessa compreensão, defende-se aqui que a regulação econômica dos mercados digitais internalize, de modo explícito, a proteção do consumidor como um de seus pilares normativos centrais.

3. Livre concorrência e defesa dos consumidores na ordem econômica

Por meio das análises das possíveis obrigações a serem implementadas em mercados digitais no Brasil, é possível perceber que tais medidas, ainda que tenham foco inicial na promoção de um ambiente contestável, também beneficiam consumidores.

Ainda que haja fortes críticos à “constitucionalização” do direito da concorrência (Schuartz, 2009), defende-se que o vínculo entre a defesa de consumidores e a livre concorrência é anterior a regulação econômica, uma vez que ambos são princípios da ordem econômica brasileira (art. 170, CRFB). Igualmente, ambos os campos jurídicos se mencionam cruzadamente em suas normas condutoras, quais sejam o CDC explicitando a necessária harmonização e compatibilização da defesa de consumidores com os princípios fundantes da ordem econômica (art. 4º, inciso III) e a LDC sendo também orientada pelo ditame constitucional da defesa de consumidores (art. 1º).

A defesa de consumidores, enquanto princípio da Ordem Econômica, tem função

de promover a equidade e correção de falhas de mercado, garantindo os direitos e interesses daquele que se constitui como o agente mais vulnerável da relação econômica - a pessoa consumidora. Ou seja, por meio de instrumentos de prevenção e reparação de danos gerados por fornecedores de produtos e serviços, a defesa de consumidores visa estabelecer um equilíbrio entre diferentes agentes econômicos. O Código de Defesa do Consumidor (CDC) é o principal destes instrumentos e, por meio de normas de ordem pública e interesse social, compreende a dimensão coletiva deste direito.

Para a efetivação concreta dessas obrigações, recomenda-se a efetivação dos mecanismos de governança interinstitucional apresentados pela SRE, em especial a articulação entre o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência e os órgãos de proteção do consumidor, a criação de canais de reclamação específicos para consumidores afetados e o fortalecimento dos deveres de transparência sobre o uso de dados pessoais pelas plataformas.

A dimensão coletiva decorre do reconhecimento de que as necessidades dos consumidores não são demandas individuais, mas sim decorrentes da implementação do processo de produção em massa e a padronização do consumo, bem como do poder econômico de agentes públicos e privados (Comparato, 2011). Nesse sentido, o consumo é controlado, abafado e estimulado por organismos produtores em função de seus objetivos econômicos (Comparato, 2011; Tavares, 2011).

A promoção da concorrência e a repressão ao abuso do poder econômico também asseguram uma proteção indireta e mediata ao consumidor. Em certa medida, mais do que a estrutura de mercados, políticas

concorrenciais tutelam a defesa de consumidores. Isto porque políticas concorrenciais também delimitam limites no comportamento dos fornecedores (Pfeiffer, 2010, p. 272) - e isto vale não somente para o antitruste no sentido estrito, mas também para a promoção de medidas pró-competitivas, inclusive na atual discussão de regulação de mercados digitais.

Concretamente, é certo que a elaboração de uma regulação econômica de plataformas digitais determina um alargamento do poder estatal em relação a mercados digitais, atribuindo-lhe capacidade de diluir estruturas de poder concentrado e desigualdades socioeconômicas (Binotto; Mattiuzzo,

mutuamente as políticas públicas em questão (Pfeiffer, 2010, p. 270).

Assim, por meio de uma regulação *ex ante*, os consumidores podem ter sua autonomia e controle beneficiados em mercados digitais competitivos, livres, justos e equitativos. Desta maneira, tais sujeitos estar ponderados na centralidade do desenho dessas normas.

Conclusão

Neste artigo, foram exploradas as relações entre a regulação econômica de mercados digitais e a defesa de consumidores. Mais concretamente, a partir do relatório apresentado pela SRE/MF em outubro de

As obrigações que estão sendo delineadas para serem incluídas na proposta de regulação de mercados digitais potencialmente favorecem não somente a competitividade desses mercados, mas também os consumidores

2022). Esse novo papel da economia política prevê, então, que a regulação seja compreendida como uma verdadeira política pública econômica (Forgioni, 2018) para combate ao poder econômico (que se transforma em poder político) das plataformas digitais.

Dessa forma, argumenta-se que o direito do consumidor e seu normativo correspondente deve ser um dos pilares da regulação econômica, somando aos princípios já dispostos na proposta da SRE com outras disposições constitucionais, como a soberania nacional (art. 170, inciso I), a livre concorrência (art. 170, inciso II) e a repressão ao abuso do poder econômico (Art. 173, §4º), para promoção da justiça social nas relações econômicas (art. 170, caput CRFB). Tais princípios devem conjugadamente devem ser harmonizados de maneira e beneficiar

2024 e de sua relação com a Sistematização da Consulta do CGI.br sobre Regulação de Plataformas Digitais (2023), foram analisadas as obrigações que potencialmente serão impostas a plataformas digitais do ponto de vista não somente de promoção da contestabilidade em mercados digitais, mas também da proteção da vulnerabilidade de consumidores.

Limitou-se a analisar o primeiro grupo de obrigações propostas pelo relatório da SRE, ou seja, aquelas que impactam grandes *players* de mercados digitais - ou plataformas sistematicamente relevantes, segundo a terminologia utilizada no relatório. Ainda que não sejam somente os grandes agentes de mercados digitais que suscitem preocupações com a defesa de consumidores, o poder econômico dessas

empresas impacta não somente a concorrência, mas impacta ainda mais concretamente o elo mais vulnerável das relações comerciais: o consumidor.

O objetivo do artigo foi enfatizar, portanto, o forte benefício que regulações econômicas de mercados digitais podem ter no direito de consumidores, sem excluir outras propostas de aprimoramento do arcabouço regulatório de maneira a aprimorar a proteção contra abusos em mercados digitais, como é o caso das obrigações do segundo grupo sugerido pela SRE/MF, que diz respeito a corrigir menores desequilíbrios de poder entre agentes de mercado. Pela análise, conclui-se que as obrigações que estão sendo delineadas para serem incluídas na pro-

posta de regulação de mercados digitais potencialmente favorecem não somente a competitividade desses mercados, mas também os consumidores, ainda que de maneira mediata, mas ainda assim concreta (Pfeiffer, 2010).

A partir desta análise, pretende-se contribuir para que as políticas públicas avancem na incorporação da defesa dos consumidores — enquanto princípio da ordem econômica e direito fundamental — como objetivo expresso da regulação econômica de plataformas digitais. Almeja-se, igualmente, que tal proteção seja ponderada de maneira central no processo regulatório, em articulação com as metas de promoção da concorrência e de fortalecimento da competitividade.

Camila Leite Contri é doutoranda em Direito Comercial na USP, mestra em Direito Econômico pela Universidade Jean Moulin Lyon 3 e bacharel em Direito pela USP e pela Universidade Jean Moulin Lyon 3. Atualmente, é coordenadora do Programa de Telecomunicações e Direitos Digitais no Idec — Instituto de Defesa de Consumidores e Professora na Pós Graduação de Direito Digital e Proteção de Dados do IDP.

Marina Fernandes Bispo de Siqueira é bacharel em Direito pela Universidade São Judas Tadeu (USJT), com passagem pela Universidad Finis Terrae (UFT/Chile). Advogada e pesquisadora do Programa de Telecomunicações e Direitos Digitais do Idec — Instituto de Defesa de Consumidores, também integra a Câmara Técnica de Saúde Digital e Comunicação em Saúde do Conselho Nacional de Saúde (CTSDCS/CNS).

Referências

- BARCELLOS, Thaís. Governo prepara medidas para apertar regulação da concorrência para as big techs. O Globo. 10 out. 2024. Disponível em: <https://tinyurl.com/af3pt6zb>.
- BENJAMIN, Antonio Herman; MARQUES, Claudia Lima; BESSA, Leonardo Roscoe. Manual de Direito do Consumidor. 9. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.
- BEUC. Ex-Ante Regulation and Competition in Digital Markets: BEUC contribution to the OECD Competition Committee meeting (DAF/COMP/W(2021)66). 02 dez. 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/243rlsln>.
- BINOTTO, Anna; MATTIUZZO, Marcela. Objetivos do antitruste e mercados digitais: a (re)construção de uma política pública concorrencial. In: ZANATTA, Rafael; CONTRI, Camila Leite e SECAF, Helena (orgs). Dados, Mercados Digitais e Concorrência. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2022.
- BIONI, Bruno Ricardo. Proteção de Dados Pessoais: a função e os limites do consentimento. Rio de Janeiro: Forense, 2019.
- BOSTOEN, Friso. Understanding the Digital Markets Act. The Antitrust Bulletin, [S.L.], v. 68, n. 2, p. 263-306, 12 abr. 2023. SAGE Publications. Disponível em: <https://tinyurl.com/4uky62c3>.
- BRASIL. CADE. Inquérito Administrativo nº 08700.002940/2019-76 (Google Android). Disponível em: <https://tinyurl.com/4td4mpvc>.
- BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei nº 2768, de 10 de novembro de 2022. Dispõe sobre a organização, o funcionamento e a operação das plataformas digitais que oferecem serviços ao público brasileiro e dá outras providências. 2022. Disponível em: <https://tinyurl.com/yc2sxtnj>.
- BRASIL. SRE/MF. Plataformas digitais: aspectos econômicos e concorrenciais e recomendações para aprimoramentos regulatórios no Brasil (Apresentação da Coletiva de Imprensa). 10 out. 2024. Disponível em: <https://tinyurl.com/mpe8jbtn>.
- BRASIL. SRE/MF. Plataformas digitais, concorrência e regulação: uma análise da experiência comparada (Relatório de *Benchmarking*). 18 out. 2024 (2024b). Disponível em: <https://tinyurl.com/2wua5wy4>.
- BRASIL. SRE/MF. Plataformas digitais: aspectos econômicos e concorrenciais e recomendações para aprimoramentos regulatórios no Brasil. 10 out. 2024 (2024a). Disponível em: <https://tinyurl.com/pd8v6z3x>.
- BRASIL. SRE/MF. Relatório de Sistematização das Contribuições à Tomada de Subsídios nº 1/2024 (2024c). 10 out. 2024. Disponível em: <https://tinyurl.com/3e9nzk7k>.
- CGI.br. Sistematização das Contribuições à Consulta sobre Regulação de Plataformas

Digitais. São Paulo: Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (NIC.br), 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/5n6zmbkz>.

COMISSÃO EUROPEIA. Antitrust: Commission fines Google 2.42 billion for abusing dominance as search engine by giving illegal advantage to own comparison shopping service. 27 jun. 2017. Disponível em: <https://tinyurl.com/3cn8me48>.

COMPARATO, Fábio Konder. A proteção do consumidor. Importante capítulo do direito econômico. Direito do consumidor, v. 1. Tradução. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011.

CONDORELLI, Daniele; PADILLA, Jorge. Harnessing Platform Envelopment in the Digital World. *Journal Of Competition Law & Economics*, [S.L.], v. 16, n. 2, p. 143-187, 18 abr. 2020, p. 144-153. Oxford University Press (OUP). Disponível em: <https://tinyurl.com/57sk7t65>.

COSTA, Jéssica; IANELLI, Vívian. Plataformas digitais: consonâncias e dissidências sobre o órgão regulador. *Jota*. 30 jun. 2024. Disponível em: <https://tinyurl.com/yvv2hrcb>.

CRÉMER, Jacques; DEMONTJOYE, Yves-Alexandre; SCHWEITZER, Heike. Competition Policy for the digital era: Final Report. Bruxelas: European Commission. 2019. Disponível em: <https://tinyurl.com/fsj4rjkm>.

ESTÚDIO JOTA. Regulação de plataformas geraria danos econômicos acima de R\$ 2,5 bi, diz estudo (Apoio de Mídia: Associação Latino-Americana de Internet — ALAI). *Jota*. 11 set. 2024. Disponível em: <https://tinyurl.com/n84j5ztk>.

FERNANDES, Victor Oliveira. Lost in translation? Critically assessing the promises and perils of Brazil's Digital Markets Act proposal in the light of international experiments. *Computer Law & Security Review*, [s. l.], v. 52, p. 105937, abr. 2024. <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2024.105937>.

FORGIONI, Paula A.. Os Fundamentos do Antitruste. 10ª ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018. 508 p.

FRAZÃO, Ana; CARVALHO, Angelo Prata de; MILANEZ, Giovanna. Curso de Proteção de Dados Pessoais: fundamentos da LGPD. Rio de Janeiro, Florense, 2022.

GUGGENBERGER, Nikolas. The Essential Facilities Doctrine in the Digital Economy: Dispelling Persistent Myths. *Yale JL & Tech.*, v. 23, p. 301, 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/4yn2htam>.

LEITE CONTRI, Camila. Aspectos Concorrenciais de Regulação de Plataformas: Inovação e Características de Mercados Digitais. In: ZANATTA, Rafael A. F.; LEITE CONTRI, Camila; SECAF, Helena. *Dados, Mercados Digitais e Concorrência*. Belo Horizonte: Editora Letramento/Casa do Direito, 2022. Disponível em: <https://tinyurl.com/29ucdkya>.

MARQUES, Claudia Lima; MUCELIN, Guilherme. Vulnerabilidade na era digital: um estudo sobre os fatores de vulnerabilidade da pessoa natural nas plataformas, a partir da dogmática do Direito do Consumidor. *Civilistica.com*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 1-30, 2022, p. 28. Disponível em: <https://tinyurl.com/b8n4hhrr>.

MENDES, Laura Schertel. A vulnerabilidade do consumidor quanto ao tratamento de dados pessoais. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, v. 102, p. 19-43, nov./dez. 2015, p. 40.

OCDE. Applying Behavioural Insights to Consumer and Competition Policy and Enforcement: Workshop issues paper, n. DSTI/CP(2023)6. [S. l.]: OECD, 23 mar. 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/236llahh>.

OCDE. Implications of E-commerce for Competition Policy – Background Note by Secretariat. 06 jun. 2018, p. 37-8. Disponível em: <https://tinyurl.com/5ywp6yef>.

OCDE. Recommendation of the Council on Consumer Protection in E-Commerce. OECD Publishing, Paris, 2016. Disponível em: <https://tinyurl.com/mumynxxz>.

PFEIFFER, Roberto Augusto Castellanos. Defesa da concorrência e bem-estar do consumidor. 2010. Tese (Doutorado em Direito) — Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <https://tinyurl.com/3xe25f43>.

REUTERS. India restricts WhatsApp sharing data with other Meta entities, imposes \$25.4 mln fine. Reuters. 18 nov. 2024. Disponível em: <https://tinyurl.com/5au5nckj>.

SAKOWSKI, Patrícia A. M.; LANCIERI, Filippo Maria. Documento de Trabalho DEE-CADE nº 005/2020: Concorrência em mercados digitais: uma revisão dos relatórios especializados, ago 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/3x5hfdnj>.

SCHUARTZ, Luis Fernando. A desconstitucionalização do direito de defesa da concorrência. Revista do IBRAC, [S. l.], v. 16, n. 1, p. 325–352, 2009. Disponível em: <https://tinyurl.com/2czsh2ms>.

STIGLER COMMITTEE ON DIGITAL PLATFORMS. Final Report. Chicago: Stigler Center, University of Chicago Booth School of Business, 2019a. Disponível em: <https://tinyurl.com/22387m48>.

STIGLER COMMITTEE ON DIGITAL PLATFORMS. Policy Brief. Chicago: Stigler Center, University of Chicago Booth School of Business, 2019b. Disponível em: <https://tinyurl.com/27wsjsrz>.

STRAHILEVITZ, Lior Jacob; LUGURI, Jamie. Consumertarian Default Rules. Law and Contemporary Problems, [s. l.], v. 82, n. 4, p. 139–161, 2019. Disponível em: <https://tinyurl.com/26rfyaaq>.

TAVARES, André Ramos. Direito constitucional econômico. São Paulo: Método, 2011.

TJUE. Acórdão do TJUE Processo C-252/21 (Facebook Alemanha — Bundeskartellamt). 04 jul. 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/45tf6zku>.

TJUE. Case C-48/22 (Google Shopping — Recurso). Disponível em: <https://tinyurl.com/47heyjus>.

URUPÁ, Marcos. Frente parlamentar abre consulta sobre PL que propõe regulação de plataformas. Teletime. 23 out. 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/4aus3fwx>.

POLITICS

[edição especial]

40

A REGULAÇÃO DAS PLATAFORMAS DIGITAIS

POLITICS 40 [politics.org.br] Uma publicação do Nupef [nupef.org.br] jul. 2025

POLITICS

[politics.org.br]



O Nupef é uma organização sem fins de lucro, dedicada à reflexão, análise, produção de conhecimento e formação, principalmente centradas em questões relacionadas às Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) e suas relações políticas com os direitos humanos, a democracia, o desenvolvimento sustentável e a justiça social.

Além de realizar cursos, eventos, desenvolver pesquisas e estudos de caso, o Nupef edita a POLITICS, a Rets (Revista do Terceiro Setor) e mantém o projeto Tiwa – um centro de serviços Internet que serve de apoio técnico aos projetos do instituto e das entidades parceiras.

Para saber mais acesse nupef.org.br.



O Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR - NIC.br foi criado para implementar as decisões e os projetos do Comitê Gestor da Internet no Brasil - CGI.br, que é o responsável por coordenar e integrar as iniciativas e serviços da Internet no País.

O NIC.br, além de braço executivo do CGI.br, tem entre suas atribuições: o registro e manutenção dos nomes de domínios que usam o .br; o tratamento e resposta a incidentes de segurança em computadores envolvendo redes conectadas à Internet no Brasil; projetos que apoiem ou aperfeiçoem a infraestrutura de redes no País. Para saber mais acesse nic.br.