



# Regulação de plataformas digitais: mapeando o debate internacional

*Regulation of digital platforms: mapping the international debate*

Marcos Francisco Urupá Moraes de Lima\*

Jonas Chagas Lucio Valente\*\*

## RESUMO

O presente artigo visa mapear o debate internacional sobre a regulação das plataformas digitais. Embora já haja uma série de legislações incidindo sobre esses agentes, como leis de proteção de dados, de proteção de direitos autorais ou de responsabilização no caso de retiradas de conteúdos, diferentes fatores passaram a impulsionar internacionalmente o debate sobre novas normas para disciplinar as atividades dessas empresas. Na literatura e entre atores sociais, de empresas a governos, passando por organizações da sociedade civil, coloca-se na arena internacional uma disputa por eventuais novas legislações e regulações.

**Palavras-chave:** Plataformas Digitais; Regulação; Over-the-top; Internet.

## ABSTRACT

This article aims to map the international debate on the regulation of digital platforms. Although there are already a number of legislations focusing on such agents, such as data protection, copyright protection or accountability in the case of content withdrawals, different factors have started to drive international debate on new rules to discipline their activities. companies. In the literature and among social actors, from companies to governments, through civil society organizations, a dispute arises in the international arena for possible new laws and regulations.

**Keywords:** Digital Platforms; Regulation; Over-the-top; Internet.

## INTRODUÇÃO

Em 30 de março de 2019, Mark Zuckerberg, diretor-executivo, fundador e homem por trás do Facebook, publicou um artigo no Washington Post<sup>1</sup> assumindo a necessidade de que sua plataforma passasse a ser regulada. Não foi a primeira vez. Em depoimento a um comitê do Congresso dos Estados Unidos em 2018, respondeu aos questionamentos de parlamentares daquele país reconhecendo pela primeira vez a “Nossa posição não é de que a regulação é ruim. A questão real é: qual é o arcabouço correto. Os detalhes importam”. (VALENTE, 2018). Em seu artigo no Washington

\* Mestre em Comunicação e Sociedade pela Universidade de Brasília. Professor voluntário da Faculdade de Comunicação da UnB. Endereço: Campus Universitário Darcy Ribeiro – Instituto Central de Ciências Norte – CEP: 70 910-900 – Brasília – DF Telefone: 3107-6519. E-mail: marcosurupa@gmail.com.

\*\* Doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília. Professor substituto da Faculdade de Comunicação da UnB e do curso de especialização em jornalismo digital do IESB-DF. Endereço: Campus Universitário Darcy Ribeiro – Instituto Central de Ciências Norte – CEP: 70 910-900 – Brasília – DF Telefone: 3107-6519. E-mail: jonasvalente@gmail.com.

<sup>1</sup> Disponível: <https://www.latimes.com/opinion/op-ed/la-oe-mark-zuckerberg-internet-needs-new-rules-20190330-story.html> Acesso no dia 07 de abril de 2019.

Post, Zuckerberg pela primeira vez entrou em detalhes sobre o que considera que essas regras devem tratar e elencou cinco temas: conteúdo prejudicial (*harmfull content*), debates online em períodos eleitorais, proteção de dados e portabilidade de dados. “Parlamentares me dizem frequentemente que nós temos muito poder sobre discurso, e eu concordo. Eu acredito que não devemos tomar decisões tão importantes sobre discurso sozinhos”<sup>2</sup> (ZUCKERBERG, 2019).

A manifestação aparentemente estranha de quem controla uma rede social com mais de 2,3 bilhões de usuários em todo o mundo (FACEBOOK, 2019) reflete o giro no debate acerca da regulação de plataformas digitais. Mais do que uma epifania do diretor do Facebook, o texto reflete o momento de intensos questionamentos que passaram a ser dirigidos a estes agentes. Zuckerberg escreveu o texto dias após o Facebook ser duramente criticado internacionalmente por ter sido veículo para a transmissão de um atentado a duas mesquitas na Nova Zelândia, que terminou com a morte de 50 pessoas. Se as suas responsabilidades foram apontadas neste episódio em relação à proliferação do discurso de ódio, em anos anteriores outros temas geraram o alerta sobre os riscos do poder dessas plataformas.

Diversos episódios colocaram a importância do estabelecimento de regras para as plataformas. Entre eles o escândalo da adoção de dados de usuários do Facebook pela empresa britânica *Cambridge Analytica* para influenciar eleições, como nos Estados Unidos em 2016, a disseminação de desinformação não somente no Facebook como no Whatsapp e no Google e seus impactos em pleitos como o dos EUA e do Brasil em 2018 (além de processos como o referendo para a saída da Europa do Reino Unido) e ataques e mortes em decorrência de mensagens difundidas nessas redes, como na Índia e na Líbia em 2018. O crescimento da circulação de conteúdos enganosos motivou a ação de governos (VALENTE, 2019b) e a produção de estratégias e políticas nacionais e regionais, como na Europa (BUNNING et AL., 2018).

O abuso na coleta e tratamento de dados também gerou questionamentos. Em 2014, o relatório do Alto Comissariado das Nações Unidas sobre o direito à privacidade na era digital (UN HUMAN RIGHTS COUNCIL, 2014) já apontava falhas na atuação dos Estados em fiscalizar as violações ao direito à privacidade e defendia a aprovação de legislações nacionais de proteção de dados (ou reforma, onde houvesse) para atender aos parâmetros internacionais de direitos humanos. Em dezembro de 2018, o diretor-executivo do Google, Sundar Pichai, foi convocado para uma audiência pública em uma comissão no Parlamento Estadunidense (DARCY, 2018). “As companhias de tecnologia americanas estão servindo como instrumentos de liberdade ou de controle?”, indagou na audiência o líder da maioria, deputado Kevin McCarthy<sup>3</sup> (DARCY, 2018). Os riscos à privacidade dos usuários levaram a União Europeia a aprovar um novo regulamento para o tema e o Brasil, entrou outros países, a aprovar uma Lei Geral de Proteção de Dados, como veremos adiante.

A preocupação com a influência dessas corporações também emergiu no debate acerca de seu poder de mercado e dos impactos desse poder na concorrência em diversos mercados, dos mecanismos de busca (onde o Google é dominante) às redes sociais (onde o Facebook controla os três líderes mundiais do mercado). A

---

<sup>2</sup> Tradução própria do original em inglês: “Lawmakers often tell me we have too much power over speech, and frankly I agree. I’ve come to believe that we shouldn’t make so many important decisions about speech on our own.”

<sup>3</sup> Tradução própria do original em inglês: “Are America's technology companies serving as instruments of freedom—or instruments of control?”

Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) passou a pautar o tema e a produzir relatórios, sublinhando a necessidade de atualizar o debate sobre os mecanismos antitruste para plataformas digitais (OCDE, 2018). O governo do Reino Unido criou um grupo de especialistas para discutir o tema, que elaborou relatórios com recomendações (FURMAN ET AL., 2019; CMA, 2019). Após a Comissão Europeia investigar o Google pelo favorecimento de seu serviço de comércio eletrônico nos resultados da busca em 2019, o Relatório Anual sobre Política de Competição do Parlamento Europeu de 2017 (BALCELLS, 2018) indicou a tendência à manutenção de práticas anticoncorrenciais se mantida a concentração de serviços no conglomerado.

O ganho de poder de mercado na economia online provocou questionamentos tanto por associações civis quanto pelos concorrentes dessas plataformas. Operadoras de telecomunicação passaram a questionar o que chamaram de “*Over-the-top*” (OTTs), serviços providos “sobre a rede” de transporte e que concorriam com soluções ofertadas por essas empresas (como voz sobre IP, mensagens e streaming de áudio e vídeo). Essas empresas passaram a buscar situar o debate dentro dos fóruns do setor de telecomunicações, inclusive a União Internacional de Telecomunicações, a despeito de polêmicas sobre se esses serviços ofertados pelas plataformas poderiam ser enquadrados nesse campo. Todos esses fenômenos contribuíram para dar novo fôlego e interesse ao debate sobre regulação de plataformas, que nos anos 2000 já ocorria sob a alcunha de “responsabilidade dos intermediários” (*intermediary liability*) (OCDE, 2010).

Neste artigo, o objetivo é mapear o debate acerca da regulação de plataformas, tanto na academia quanto nos círculos empresariais, governamentais e civis. Sabemos que tal esforço envolve uma literatura e temáticas que demandariam obras maiores, mas consideramos que a tentativa de situar essa discussão neste momento faz-se cada vez mais necessária diante do poder das plataformas digitais. Para isso, empreenderemos um percurso começando com uma contextualização acerca desses agentes, incluindo sua definição e características. Em seguida abordaremos alguns debates na literatura sobre a pertinência e o conteúdo da regulação de plataformas. Continuaremos apresentando exemplos de legislações já existentes, para nivelar o cenário a partir do qual o debate se erige. Por fim, discutiremos posições e propostas de novas regulações para esses agentes abrangendo quatro modalidades de atores: (1) governos, (2) organismos internacionais, (3) organizações da sociedade civil, e (4) empresas.

## PLATAFORMAS DIGITAIS: DEFINIÇÃO E CARACTERÍSTICAS

Não há uma definição pactuada do termo plataformas digitais, muito menos consenso acerca do próprio termo para designar esses agentes. Van Gorp e Batura (2015, pp. 7-8) adotam a nomenclatura *plataforma* e definem como um dos principais ativos do universo da economia digital. “Uma plataforma provê uma base (tecnológica) para entregar ou agregar serviços e conteúdos e os media entre provedores de serviços conteúdos e usuários finais”<sup>4</sup> (VAN GORP; BATURA. 2015, p. 7). “*Matchmakers*” (“promotores de encontro” ou “agenciadores”, em uma tentativa de livre tradução) é a definição cunhada por Evans e Schmalensee (2016) para designar companhias que têm como negócio conectar pessoas que querem vender

---

<sup>4</sup> Tradução própria do original em inglês: “A **platform** provides a (technological) basis for delivering or aggregating services/content and mediates between service/content providers and end-users”.

ou ofertar um bem ou serviço a outras com esta demanda ou disposição de consumo. Essa nova categoria vende o acesso de um grupo a outro. Gawer (2014) adota o conceito de “plataforma tecnológica” como organizações ou metaorganizações que: “(1) coordenam agentes constitutivas que inovam e competem; (2) criam valor ao gerar e atrelar economias de escopo na oferta e escala na demanda, e (3) implicam uma arquitetura modular composta de um núcleo e uma periferia”<sup>5</sup> (GAWER, 2014. p 1240).

Ejik et al. (2015, p. 2) adotam a terminologia “plataforma digital” (*digital platform*), que seria marcada pela oferta e troca de serviços e conteúdos entre agentes em uma relação ponto-a-ponto que tem como centro o papel de intermediação desempenhado pela plataforma, catalisando os canais de interação e transação com um centro de relações. Hands (2013) define plataforma como uma estrutura de software rodando na Rede Mundial de Computadores (WWW) na forma de interfaces de redes sociais que conecta os usuários entre si, com a WWW e com a própria Internet. Gillespie (2017) classifica-as como espaços e serviços que hospedam o debate público, armazenam-no na nuvem organizam o acesso a ele por mecanismos como busca ou recomendações e juntamente a dispositivos, como computadores ou aparelhos móveis. Elas ordenam o conteúdo de terceiros sem necessariamente tê-lo produzido.

Optaremos aqui pelo termo plataformas digitais (PDs), que nos parece um termo mais adequado uma vez que não se resumem ao ambiente online, mas também não são somente uma plataforma nem têm como traço distintivo sua natureza tecnológica, mas um determinado tipo: as tecnologias digitais. Essas PDs assumem a condição de espaços/agentes de mediação ativa constituídos sobre uma base tecnológica na qual ocorrem diferentes atividades e pelos quais são transacionados serviços, conteúdos e interações, tendo como um traço distintivo e sua atuação no ambiente conectado, mesmo que não necessariamente em um endereço www (como no caso dos aplicativos). Mais do que apenas intermediários, as plataformas operam uma mediação ativa e que se expande por cada vez mais atividades sociais. Isso inclui, por exemplo, a própria produção de conteúdo, opção das maiores plataformas seja em seus portais (como o MSN.com) seja por investimento em serviços e obras audiovisuais (Apple TV, Youtube Originals, Amazon Primevideo e Facebook Watch).

Uma das características centrais desses espaços é a sua configuração como “mercados multilados” (*multisided markets*) (ROCHET e TIROLE, 2003) ao terem como serviço central a oferta aos seus usuários do contato com os demais lados. Isso os diferencia de empresas tradicionais marcadas pela aquisição de matérias-primas e o emprego da força de trabalho para processá-las na forma de um produto a ser vendido no mercado<sup>6</sup>. O negócio principal é a oferta dessa conexão entre os vários lados, seja ela voluntária (um comprador que procura por um produto de uma

---

<sup>5</sup> Tradução própria do original em inglês: “(1) federate and coordinate constitutive agents who can innovate and compete; (2) create value by generating and harnessing economies of scope in supply or/and in demand; and (3) entail a modular technological architecture composed of a core and a periphery”.

<sup>6</sup> O Airbnb conecta proprietários de quartos com pessoas interessadas em alugá-los. A Google Store disponibiliza aplicativos de desenvolvedores a usuários que demandam soluções em seus dispositivos. O LinkedIn mostra perfis de profissionais a firmas ou agências de contratação. A Bandcamp oferece músicas e informações de bandas a ouvintes interessados.

empresa no Alibaba) ou involuntária (um usuário do Twitter exposto a publicidade de anunciantes)<sup>7</sup>.

Outra qualidade das plataformas é a sua natureza de serviços de informação operados por meio da Internet. Transações, interações e atividades ocorrem por meio de dados digitalizados que trafegam pelo protocolo IP demandando sistemas tecnológicos complexos para permitir o acesso dos usuários e gerir os fluxos de informações, conexões e operações entre os vários pontos da rede estabelecida. Essas plataformas empregam aplicações diversas e têm se assentado crescentemente em programas de análise e decisões automatizadas, conhecidos como algoritmos. As grandes bases de clientes e o número elevado de operações também demandam infraestruturas robustas (como servidores).

Uma última e talvez mais importante marca dessas plataformas é o uso intensivo de dados em todas as suas atividades. Se o principal negócio das plataformas é a conexão entre pessoas nos vários lados, é preciso descobrir as demandas de cada usuário e onde está o outro (de um lado diferente ou do mesmo) que pode responder a ela da melhor forma. Para isso, esses sites coletam quantidades monumentais de dados e usam seus sistemas de análise para identificar comportamentos, gostos e interesses que podem ser traduzidos em bens e serviços ofertados (as sugestões de livros, filmes e outros produtos da Amazon, por exemplo)<sup>8</sup>.

## A REGULAÇÃO DAS PLATAFORMAS

O termo “regulação” tem uma utilização ampla, podendo designar a coordenação de processos e elementos em uma ótica mais sociológica ou econômica (CORIAT, 2011)<sup>9</sup>. No presente trabalho, a regulação está associada ao disciplinamento de atividades sociais, especialmente por meio do Estado na sua atuação como regulador (JAMBEIRO, 2000)<sup>10</sup> por meio de diversos instrumentos de definição de regras,

---

<sup>7</sup> Esse esforço de conectar os vários lados, em geral sendo um deles o de usuários e consumidores em geral, faz com que as plataformas em geral ofereçam o seu serviço gratuitamente a este contingente uma vez que precisam dessa base de usuários para que fornecedores possam ofertar seus produtos e serviços. Evans e Schmalensee (2016) dividem esses grupos em “lado do dinheiro” (*money side*) e “lado do subsídio” (*subsidy side*). A precificação deve responder à necessidade de fazer com que o primeiro lado compense não somente dos custos diretos de produção mas aqueles associados à inclusão dos usuários no segundo lado. Associado a essa característica está o efeito de rede (*network effect*). Quanto maior o número de usuários em cada um dos lados, mais opções o outro lado terá para a consecução de seu objetivo (seja ele a aquisição de um bem ou serviço, interação, difusão de conteúdos ou realização de uma atividade específica). Esse atributo cria lógica que potencializa os agentes líderes. Se uma pessoa deseja comparar preços de produtos, a plataforma com maior número de opções será mais atraente.

<sup>8</sup> Da mesma maneira, usam essa base de informações para disponibilizar a prestadores de serviço públicos mais suscetíveis e que possam se transformar em possíveis clientes (como nos mecanismos de publicidade personalizada de Google e Facebook).

<sup>9</sup> O autor define Regulação como “partes diferentes ou processos que, sob certas condições, reciprocamente se ajustam produzindo algumas dinâmicas ordenadas” (CORIAT, 2011, pp. 7-8). Tradução própria do original em inglês: “different parts or processes that under certain conditions reciprocally adjust yielding some orderly dynamics”

<sup>10</sup> Jambeiro (2000) propõe uma delimitação voltada aos meios de comunicação tradicionais mas que nos parece pertinente aqui. O Estado assume três papéis: “Ele é Estado Proprietário, no que se refere, por exemplo, à bibliotecas, centros de documentação, ao espectro eletromagnético e às emissoras de rádio e TV que explora diretamente. É também Estado Promotor, porque traça as estratégias públicas para o desenvolvimento do setor, faz inversões de infra-estrutura, e concede incentivos e subvenções. E,

modos de prestação de serviços e limites. A regulação, contudo, não precisa ser necessariamente estatal, podendo ser percebida em um “entendimento mais amplo” (BALDWIN ET AL., 2012), no qual as regras e modos de operação podem ser construídos pela combinação de diversos instrumentos e dando maior ou menor protagonismo aos agentes reguladores ou regulados (como a auto-regulação e a co-regulação).

No âmbito das plataformas, a defesa da regulação é motivada basicamente por três grandes aspectos: 1) o crescimento do poder desses agentes; 2) os problemas envolvendo esses agentes (como os elencados na primeira seção deste artigo) e a relação assimétrica entre eles e os seus usuários; e 3) a insuficiência dos instrumentos normativos atuais para lidar com esses problemas, para garantir competição e para assegurar direitos e responsabilidades. Tais preocupações aparecem tanto nas reflexões da literatura quanto nas proposições de agentes sociais, como as que serão examinadas na próxima seção do artigo.

Quintarelli (2016) parte da assunção de que está posto um “problema de grandeza”, e que o “poder industrial deveria ser descentralizado”. O autor problematiza o modelo hegemônico nos 1990s e 2000s que localizava nas plataformas apenas “condutores” ou “armazenadores” dos conteúdos gerados por terceiros, colocando que esses agentes evoluíram e que a sua responsabilidade pela sua influência no conteúdo publicado, inclusive por seus sistemas automatizados, deve ser debatida. Considerando os poderes assumidos pelas PDs (que ele classifica como “interfaces para a dimensão imaterial”), Quintarelli argumenta pela conveniência da adoção de um conjunto de medidas antitruste nessa área. Ele defende que os mecanismos de regulação devem visar o interesse dos consumidores e de operadores econômicos em um cenário de competição, com instrumentos *ex ante* (definidos e incidentes antes da prestação do serviço), “não *ex post*, quando o dano já foi feito e a intervenção é muito mais difícil”<sup>11</sup> (QUINTARELLI, 2016, p. 148).

Gillespie (2017) vê as plataformas como agentes reguladores, com a aquisição de um poder que demanda a sua assunção como agentes a serem regulados por poderes democraticamente eleitos e com capacidade de fiscalização (*accountable*). De acordo com o autor, as soluções formuladas tanto para os meios de comunicação de massa quanto para a Internet em um primeiro momento são insuficientes. É o caso dos modelos de responsabilização limitada desses atores por abusos nos conteúdos publicados nele (como o safe harbor na legislação dos EUA), construídos nos anos 1990 e 2000. Contudo, o cenário começou a mudar com legislações de combate a conteúdo prejudicial (como apologia à violência) ou crimes cibernéticos. O autor argumenta que a governança<sup>12</sup> das plataformas envolve o desafio da conceber novas formas de responsabilização das plataformas, tomando cuidado para não gerar uma filtragem excessiva que afete a liberdade de expressão.

Belli et al. (2017) vão em sentido semelhante e identificam um movimento no qual as plataformas vêm assumindo cada vez mais funções de reguladores, seja por auto-

---

finalmente, é Estado Regulador, na sua função de fixar regras claras de instalação e operação, que eliminem as incertezas e desequilíbrios” (JAMBEIRO, 2000, p. 23). No debate em questão, o foco será no papel regulador, embora nos debates possam emergir referência aos demais papéis.

<sup>11</sup> Tradução própria do original em inglês: “Not *ex post*, when the damage is done and an intervention is much more difficult.”

<sup>12</sup> O autor opta pelo termo governança. Não será possível nos limites deste artigo entrar no debate sobre as diferenças entre esse conceito e o de regulação, análise bem realizada por Levi-Faur (2012).

atribuição a partir de seus Termos de Serviço ou por delegação do Estado<sup>13</sup>. Para além de assumir esse papel, elas o executam diretamente na relação com os indivíduos, prescindindo da mediação estatal. Neste processo, operam uma desresponsabilização frente aos processos que intermedeiam e possíveis riscos e consequências negativas advindas deles. Os autores afirmam princípios internacionais de direitos humanos segundo os quais os Estados têm “obrigações positivas” de impedir violações de direitos humanos por agentes privados, bem como promover essas garantias na supervisão de companhias privadas. Eles defendem uma combinação entre mecanismos de co-regulação (como transparência e compromissos pactuados) com uma efetiva fiscalização de órgãos estatais.

Busch et al. (2016) defendem um arcabouço legal para esses agentes sob o viés do direito do consumidor. Tratando de cenário europeu, os autores argumentam pela necessidade de uma diretiva para plataformas online trazendo instrumentos que possam equilibrar a assimetria da relação entre os agentes e seus usuários. Essa norma deve, em primeiro lugar, definir o papel da plataforma em determinadas situações, indo além do tratamento destas como intermediárias passivas. Em segundo, fornecer informações “pré-contratuais” sobre os serviços e bens transacionados (o que pode ir além dos termos de serviços e normas internas e cobrir também as relações no interior da plataforma). Em terceiro, ela deve assumir determinadas responsabilidades como “intermediário de comunicação”, como a entrega de mensagens da forma como enviadas e aos destinatários pretendidos. Em quarto, plataforma não pode impor regras que prejudiquem os ofertantes de serviços (como contratos de exclusividade).

Pasquale (2016) acusa uma “crise de identidade conveniente” das grandes PDs entre provedoras de conteúdo e “condutoras”. Esses agentes se aproveitam disso para escapar de uma regulação mais efetiva e enfrentar as disputas que se interpõem contra elas em ações judiciais e processos administrativos que buscam responsabilizá-las por violações de direitos autorais ou participação na divulgação de conteúdos prejudiciais. O autor advoga por uma proposta mais assertiva que chama de “neutralidade de plataforma”, como uma aplicação do princípio da “neutralidade de rede”<sup>14</sup> para as plataformas, garantindo neutralidade nos mecanismos de busca, nas lojas de aplicações e no fluxo de informações nas redes sociais digitais. “A ideia central da neutralidade é prevenir intermediários massivos de distorcer tanto o comércio privado quanto a esfera pública simplesmente pela virtude do seu tamanho, poder de rede e capacidades de vigilância”<sup>15</sup> (PASQUALE, 2016, p. 489).

Cohen (2017) pondera sobre o caráter dual da relação das plataformas com os órgãos estatais. Enquanto as denúncias de Edward Snowden mostraram um grau de cooperação com a vigilância estatal, as plataformas brigam contra o cumprimento de decisões de tribunais e autoridades administrativas, como na luta do Google contra a desindexação de mecanismos de busca do que ficou conhecido como “direito ao esquecimento”. Mas embora busquem essa “independência regulatória”, adotam

---

<sup>13</sup> Um exemplo é a legislação alemã de monitoramento e derrubada de conteúdo ilegal (NetzDG).

<sup>14</sup> Segundo o qual operadoras de telecomunicações não podem dar tratamento discriminatório aos pacotes de informação que trafegam em suas redes, de modo a não interferir nos conteúdos que ali circulam, prejudicando alguns destes por algum motivo (concorrencial ou editorial).

<sup>15</sup> Tradução própria do original em inglês: “The core idea of neutrality is to prevent massive intermediaries from distorting either private commerce or the public sphere simply by virtue of their size, network power, or surveillance capacities.”

medidas semelhantes, como suspensão ou derrubada de conteúdos, segundo suas próprias regras.

Frazão (2018, p. 658) pontua o que chama de “desafios para a regulação jurídica das plataformas”, dentro de um objetivo da busca de uma “regulação adequada e desejável, sempre atenta ao estímulo à inovação e à eficiência dinâmica”. A autora defende a superação entre o que chama de “serviços tradicionais” e “novos serviços”. As plataformas não seriam iguais aos tradicionais (e, portanto, devendo ser submetidas às suas regras) nem serviços diferentes e únicos (que deveriam, por consequência, serem imunes à legislação atual). Ela não apresenta uma solução pronta, mas indica essa visão classificada como “do meio” que, além disso, devem considerar também as especificidades de operações distintas de tipos diferentes de plataformas<sup>16</sup>.

## O DEBATE INTERNACIONAL

O mapeamento do debate internacional sobre a regulação de plataformas digitais deve partir da assunção da existência de um conjunto grande de legislações sobre o tema. Um primeiro conjunto envolve as normas relacionadas à privacidade e proteção de dados. Os modelos variam de leis específicas, como nos Estados Unidos, a normas de alcance regional, como o Regulamento Geral de Proteção de Dados Europeu, passando por abordagens intermediárias, como as leis latino-americanas<sup>17</sup>. Um outro conjunto surgiu sobretudo dedicado à temática da fiscalização e remuneração de direitos autorais, o que ensejou uma série de normas sobre monitoramento, gestão e remoção de publicações<sup>18</sup>. Aqui as abordagens vão do paradigma do Safe Harbor (Estados Unidos) à obrigação de retirada de conteúdos ilegais em geral ou em alguma categoria (Alemanha, França, Rússia, China). Algumas temáticas específicas também vêm recebendo atenção especial, como é o caso da desinformação<sup>19</sup>. Nessa problemática as soluções vão da proibição expressa com pena de cadeia (Brasil, Malásia) a um trabalho de auto-regulação e promoção da *media literacy* por parte da população (Canadá, Nigéria, Dinamarca).

Mas o debate vai além e, assim como na literatura, vem mobilizando agentes para uma agenda de regulação das plataformas não em apenas um aspecto, mas no combate ao poder assumido nas esferas econômica, política e cultural. A polêmica chegou aos principais agentes do processo de regulação: os governos e parlamentos nacionais. No Fórum Global de Governança na Internet (*Internet Governance Forum*) de 2018, o presidente da França lançou um documento conjunto com governos e organizações da sociedade civil intitulado “Chamado de Paris” (REPÚBLICA

---

<sup>16</sup> “Desta maneira, muito embora a inovação tecnológica traga consigo importantes vantagens, não pode ser usada como pretexto para que os agentes econômicos simplesmente se evadam da regulação. É preciso encontrar uma alternativa regulatória que possibilite o estímulo à inovação, ao mesmo tempo em que preserve a consistência da regulação setorial e os importantes interesses protegidos pelas áreas de regulação dura” (FRAZÃO, 2018, p, 654).

<sup>17</sup> Um panorama global pode ser encontrado no mapa produzido pela DLA Piper. Disponível em: <https://www.dlapiperdataprotection.com/>.

<sup>18</sup> Um levantamento global dessas legislações é oferecido pelo mapa do Centro de Internet de Stanford sobre Intermediaries Liability, que versa sobre temas de direitos autorais, monitoramento de conteúdo, remoção e direito ao esquecimento. Disponível em: <https://wilmap.law.stanford.edu/>.

<sup>19</sup> Nesse assunto, o banco de dados mundial é mantido pela Poynter. Disponível em: <https://www.poynter.org/ifcn/anti-misinformation-actions/>.



FRANCESA, 2018). Nele, apresenta uma agenda complexa de disciplinamento dos serviços como alternativa ao que chama de divisão bipolar da geopolítica entre dois modelos, uma “Internet dos Estados Unidos” (com liberdade total para os grandes conglomerados privados) e outra “da China” (fortemente controlada pelo governo). O documento destaca a defesa de um ciberespaço aberto, seguro, estável, acessível e seguro e aponta que as legislações internacionais e nacionais incidentes no mundo *offline* devem ser aplicáveis ao ambiente online, incluindo as garantias de direitos humanos. Além disso, o texto reconhece a “responsabilidade de atores privados chave na melhoria da confiança, segurança e estabilidade no ciberespaço”<sup>20</sup> (REPÚBLICA FRANCESA, 2018, p. 2). Tais garantias envolvem o combate às ameaças, ofensivas cibernéticas e práticas maliciosas, como tentativas de interferir em processos eleitorais.

Organismos internacionais vêm produzindo estudos ou se posicionando mais efetivamente sobre o tema. As Nações Unidas lançaram o “Painel de Alto Nível para a Cooperação Digital”. Em seu primeiro relatório (UN, 2019), o grupo embora trate de uma regulação mais geral para o mundo digital coloca desafios relacionados a esses agentes, bem como um rol de recomendações no sentido de garantir: 1) uma economia e sociedade digitais inclusiva, que assegurem o compartilhamento de bens públicos; 2) a promoção de direitos humanos neste ambiente por meio da atualização dos acordos já previamente firmados, pela atuação do setor privado (incluindo as plataformas digitais) no combate às violações desses direitos; 3) um pacto global para proteger a confiança e a segurança no ambiente digital; e 4) o estabelecimento de um sistema de governança global que não seja formado somente pelos agentes privados (como as plataformas), mas pelos diversos segmentos, incluindo usuários desses serviços.

O relator para a liberdade de expressão da Organização das Nações Unidas divulgou relatório sobre a regulação de publicações de terceiros em plataformas na Internet (KAYE, 2018). Por um lado, o relator apontou preocupações com exigências exageradas, censura ou criminalização de legislações e governos no monitoramento e remoção de publicações, sob justificativas como combater mensagens extremas, violência, abusos ou notícias falsas. Há aí diversas gradações de tipos de conteúdos, formas de monitoramento e modos de responsabilização. Ele sublinhou o complexo desafio de equilibrar motivações justas (como privacidade e segurança nacional) com o não prejuízo à liberdade de expressão de quem publica nessas plataformas. Por outro lado, o exagero no poder dos atores privados de decidir o que pode ou não ser publicado (seja por mandato legal ou administrativo, seja pela decisão própria das empresas a partir de seus termos de uso) também traz riscos<sup>21</sup>. Kaye defende a adoção de parâmetros de direitos humanos na moderação de conteúdo para evitar tanto o abuso de Estados quanto os impactos negativos da regulação privada.

A União Internacional de Telecomunicações (UIT) também entrou no debate. Historicamente como um espaço onde se discutem políticas globais de

---

<sup>20</sup> Tradução própria do original em inglês: “We recognize the responsibilities of key private sector actors in improving trust, security and stability in cyberspace.”

<sup>21</sup> A falta de transparência nas normas internas e nas formas de gestão e remoção de conteúdo, proibições vagas (como conteúdo extremo, assédio, abuso), limites de sistemas automatizados, a ausência de explicação e formas de recurso após a derrubada, o desafio do contexto na análise de conteúdo e a dificuldade de identificar desinformação, entre outros, podem resultar em censura e diversas formas de redução da liberdade de expressão (como silenciamento de grupos dissidentes e minorias).

telecomunicações, há algum tempo o organismo internacional tem se debruçado sobre temas relacionados à Internet. A entidade cunhou o primeiro conceito global do que seriam OTT's (Over The Top). De acordo com a resolução D262<sup>22</sup>, "OTT é uma aplicação acessada ou entregue na rede pública de internet que pode ter uma substituição direta/funcional em relação aos serviços de telecomunicações tradicionais". (UIT, 2018)<sup>23</sup>. A recomendação internacional vem a partir da demanda dos agentes privados do setor (as operadoras de telecomunicações) de redução da carga regulatória incidente sobre os serviços prestados por elas e foi uma proposição do governo brasileiro.

Um exemplo da posição assumida pelas operadoras de telecom é a posição da Telefónica (2017), principal conglomerado da Espanha com atuação na América Latina, em resposta a uma consulta pública lançada pela UIT sobre o tema em 2017. No documento, a companhia aponta a dinâmica concentradora das plataformas por meio da exploração dos efeitos de rede, o que traria problemas concorrenciais e nos direitos dos usuários. Mas a implicação dessa análise está na reclamação de uma diferença regulatória entre esses agentes e as operadoras de telecomunicações, que poderia ser resolvida não com a amplificação da regulação sobre as primeiras, mas da retirada de normas sobre as segundas<sup>24</sup>.

Já organizações da sociedade civil de defesa dos usuários de Internet foram em sentido distinto. Observa-se de parte da sociedade civil internacional preocupações sobre como este tem deve ser tratado, a partir do momento em que direitos devem ser preservados e colocados acima de interesses comerciais, sejam os das Plataformas Digitais ou das empresas de telecomunicações. Na mesma consulta, as entidades Public Knowledge e Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC) apresentaram uma proposta de como deve ser o debate e uma proposta que leve em consideração a regulamentação das Plataformas Digitais<sup>25</sup>. Outra organização internacional da sociedade civil, a Access Now (2017), ponderou que as plataformas

---

<sup>22</sup> A resolução consiste em uma recomendação de como deve ser o tratamento regulatório pelos estados membros da UIT.

<sup>23</sup> O conceito de OTT não se iguala ao de plataformas, uma vez que presume o espelhamento de um serviço prestado por uma operadora de telecomunicações. Mas possui uma intersecção forte, já que boa parte desses serviços são ofertados por plataformas, como os mensageiros (Whatsapp, FB Messenger), Voz por IP (Skype, Facetime) ou streaming de vídeo (Youtube, Apple TV, Facebook Watch) ou de áudio (Spotify, Youtube Music).

<sup>24</sup> "there are significant asymmetries in the rules applied to Telecom Operators (Telcos) and Internet-based service providers (OTTs) in areas such as: Privacy, Taxes, Data Protection, Universal Service Obligations, Competition law, interoperability, Portability (i.e. apps between operating systems), Consumer Protection, Access to Emergency Services, etc. Regulators should abandon the narrow "communication services" approach and re-focus in a new much broader direction, treating all digital services, including OTT services, in a similar way" (TELEFÓNICA, 2017, p. 3).

<sup>25</sup> "A discussão sobre a regulamentação das OTTs é, portanto, fundamentalmente uma discussão sobre como regular a Internet, com implicações diretas para a neutralidade da rede, a liberdade de expressão, os direitos do consumidor e os inovadores. Além disso, acreditamos que existem razões de interesse público para considerar as obrigações dos prestadores de OTT: por exemplo, a acessibilidade que ajuda a garantir a liberdade de expressão e serviços de ajuda a serem mais acessíveis a todos. Mas não achamos que os OTTs devam ser regulados como operadores de rede, pois são atores diferentes em mercados muito diferentes. Apoiamos os valores da Internet Aberta que permitiram que os OTTs prosperassem e a escolha do consumidor fosse multiplicada. Acreditamos que os formuladores de políticas devem procurar garantir uma estrutura facilitadora que perpetue a permanência da Internet como um espaço aberto para a inovação e o empreendedorismo, para o qual a promoção dos valores da neutralidade da rede e da inovação sem permissão é fundamental" (PUBLIC KNOWLEDGE; IDEC. 2017, p. 5).

possuem impacto direto na arquitetura aberta da internet, questionou as pressões exercidas pelas operadoras de telecomunicações nos entes reguladores nacionais e defendeu um arcabouço normativo estruturado para o respeito e a promoção dos direitos humanos.

Na sociedade civil, as proposições vão além da temática das OTTs. Uma iniciativa latinoamericana coordenada pelo Observatorio Latinoamericano de Regulación, Medios y Convergencia (Observacom), Coletivo Intervezes, do Brasil, e Asociación para los Derechos Civiles (ADC), da Argentina, (OBSERVACOM et AL., 2019) elaborou uma proposta de regulação para as plataformas partindo da defesa intransigente de uma internet livre e aberta, diversa, plural e com a mais ampla liberdade de expressão e acesso à informação. O documento prescreve mecanismos de transparência nas decisões tomadas pelas plataformas, termos de serviço que não imponham uma assimetria de poder exacerbada sobre os usuários, regras claras e respeitando o devido processo para a suspensão ou remoção de contas ou publicações e direito de defesa, recurso e reparação.

## CONCLUSÃO

A proposta deste artigo foi apresentar um panorama sobre como está o atual estado da arte do debate sobre regulação de plataformas para além das legislações já aprovadas. Observa-se que todos os setores, dentro do seu campo e localização geográfica, estão debruçados sobre o tema. Empresas, organismos internacionais, organizações da sociedade civil dos mais variados lugares do mundo, observam que este há uma necessidade de revisão da postura dos “intermediários” devido ao seu alcance e formas que coletam e processam nossos dados.

Isso aponta para um amplo debate global, em que todos os setores tenham espaço e possam se manifestar de maneira clara e eficiente sobre o problema. Como apontado, o debate não envolve apenas aspectos econômicos, mas também, direitos humanos e isso deve ser um elemento chave que deve ser levado para dentro das formulações. Os pontos abordados neste artigo estão longe de ser esgotados. A proposta aqui foi mostrar um pequeno cenário de como o debate está localizado em diversos setores. O crescimento da literatura sobre plataformas digitais e sua regulação evidencia a necessidade de compreender de forma mais profunda o fenômeno e refletir sobre medidas adequadas à mitigação dos problemas relacionados a ele.

Artigo recebido em 16/01/2020 e aprovado em 27/05/2020.

## REFERÊNCIAS

BALDWIN, R. CAVE, M. LODGE, M. **Understanding regulation: theory, strategy, and practice.** Oxford University Press on Demand; 2012.

BATURA, Olga; VAN GORP, Nicolai. **Challenges for the competition policies in a digitalized economy.** European Parliament's Committee on Economic and Monetary Affairs. 2015, Brussels.

BELLI, L. FRANCISCO, PA. ZINGALES, N. Law of the land or law of the platform? Beware of the privatisation of regulation and police. In: BELLI, L. How platform are regulated and how they regulate us. FGV, 2017.

BUSCH, C. SCHULTE-NÖLKE, H. WIEWIÓROWSKA-DOMAGALSKA, A. ZOLL, F. The rise of the platform economy: a new challenge for EU Consumer Law?. Christoph Busch et al., The Rise of the Platform Economy: A New Challenge for EU Consumer Law. 2016 Feb 15;5.

COHEN, Julie E. Law for the platform economy. **UCDL Rev.**, v. 51, p. 133, 2017.

CORIAT, Benjamin. El taller y el Robot: ensaios sobre el foridismo y la producción em masa em la era de la eletronica. Siglo XXI, 2011.

DARCY, O. Google CEO Sundar Pichai grilled by Congress on privacy, bias and China plans. CNN. Publicada em 12 de dezembro de 2018.

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 policy options.** [pdf] Disponível em: <[https://www.tno.nl/media/7366/analytical\\_framework\\_digital\\_platforms\\_tno\\_eccd\\_18\\_april\\_2016\\_no\\_poll.pdf](https://www.tno.nl/media/7366/analytical_framework_digital_platforms_tno_eccd_18_april_2016_no_poll.pdf)> [Acessado 16 de junho de 2018].

EVANS, David S; SCHMALENSSEE, Richard. **Matchmakers – The new economics of multisided platforms.** Harvard Bussines Review Press. Boston, Massachussetts. 2016

FACEBOOK. **Annual report 2018.** Facebook, 2019.

FRAZÃO, Ana. **Plataformas digitais e os desafios para a regulação jurídica.** In: GONTIJO, B. M. LIMA, H. C. S. (Org.). Direito, tecnologia e inovação. D'Plácido, 2018.

FURMAN ET AL. Unlocking digital competition. Report of the digital competition expert panel. UK Government. 2019.

GAWER, Anabelle. **Bridging differing perspectives on technological platforms:Toward an integrative framework.** In: Research Policy, Volume 43, Issue 7, September 2014, Pages 1239-1249.

GILLESPIE, T. **The politics of ‘platforms’.** New media & society. 2010 May;12(3):347-64.

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

JAMBEIRO, Othon. 2000. **Regulando a TV.** Salvador, UFBA.

LEVI-FAUR, David. From “big government” to “big governance”. **The Oxford handbook of governance**, p. 3-18, 2012.

OCDE. **The economic and social role of Internet intermediaries.** OCDE, 2010.

OBSERVACOM et AL. Aportes para una regulación democrática de las grandes plataformas que garantice la libertad de expresión en Internet. Observacom, 2019.

OCDE. **Rethinking antitrust tools for muti-siddes platforms.** OCDE, 2018.

PASQUALE F. **Platform neutrality: Enhancing freedom of expression in spheres of private power.** Theoretical Inquiries in Law. 2016 Jul 1;17(2):487-513.

QUINTARELLI, S. **On Rights and Competition Citizen’s Rights and Business’ Rights in a Progressively More Immaterial World.** Rivista Italiana di Antitrust/Italian Antitrust Review. 2016 Mar 11;2(3).

ROCHET, Jean-Charles. TIROLE, Jean. **Platform competition in two-sided markets.** Journal of the European Economic Association No 1(4), June, 2003. 990 –1029.

TELEFÓNICA. Telefónica input to ITU council working group about the internet open consultation on over-the-top services. CWG Consultation on OTTs services.

UN HUMAN RIGHTS COUNCIL. **The right to privacy in the digital age. Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights.** United Nations Human Rights Council. 27<sup>ª</sup> sessão. 30 de junho de 2014.

UN. The age of digital interdependence. Report of the UN's Secretary's General High Level Panel on Digital Cooperation. June, 2019.

VALENTE, J. **Presidente do Facebook reconhece que plataforma precisa ser regulada.** Agência Brasil. Publicada em 10 de abril de 2018. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-04/presidente-do-facebook-reconhece-que-plataforma-precisa-ser-regulada>. Acesso no dia 3 de março de 2019.

VAN GORP, N.; BATURA, O., 2015. **Challenges for Competition Policy in a Digitalised Economy, study for the European Parliament.** <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/542235/IPOL\\_STU% 20](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/542235/IPOL_STU%20)> [Acessado 2 de junho de 2018].

ZUCKERBERG, M. **The Internet needs new rules. Let's start in these four areas.** Washington Post. Publicada em 30 de março de 2019.