

Consulta do CGI.br sobre Regulação de Plataformas Digitais

Documento Base



Comitê Gestor da Internet
no Brasil

1. Introdução

Este documento estabelece premissas e diretrizes para a realização da *Consulta sobre Regulação de Plataformas Digitais*, realizada pelo Conselho Gestor da Internet do Brasil (CGI.br), lançada no dia 25 de abril de 2023. A consulta explora definições e classificações de plataformas, um mapeamento dos riscos oferecidos pelas atividades das plataformas, bem como as medidas regulatórias capazes de mitigá-los e, por fim, as formas e os atores necessários para implementar a regulação.

Essa consulta é fruto de um trabalho, de mais de dois anos, do Grupo de Trabalho (GT) de Regulação de Plataformas do CGI.br, que debateu este tema longa e densamente com a sociedade. Em maio de 2021, o GT realizou um Seminário Internacional, a fim de amadurecer e integrar as diversas perspectivas regulatórias em torno das plataformas digitais, contando com palestrantes renomados/as de diversos países. O GT também contou com duas sessões principais no Fórum da Internet do Brasil e coordenou uma oficina no Fórum de Governança da Internet Global, realizado na Polônia, com o objetivo de discutir a regulação pelo e para o Sul Global, tendo representantes da Guatemala, Togo, Índia e Brasil. Por fim, realizou um seminário e uma oficina nacional, também em 2022, cujo resultado foi a publicação de um relatório com ações e diretrizes para a regulação, com base na participação de diversos atores (incluindo as empresas-plataformas) e setores presentes.

Há um crescente consenso nacional e global sobre a necessidade e urgência de regular as plataformas digitais sob diferentes aspectos. Os movimentos regulatórios são motivados por uma diversidade de efeitos nocivos, amplamente documentados, das atividades das grandes plataformas digitais (especialmente aquelas que atuam em serviços críticos, como comunicação e acesso à informação) não somente sobre processos democráticos e concorrenciais, inovação, direitos fundamentais, mas também danos políticos, econômicos e culturais que ameaçam a própria Internet.

A abrangência e a complexidade das atividades e dos riscos das plataformas digitais, assim como diversos interesses envolvidos, no entanto, apresentam dificuldades para o encontro de consensos sobre o modelo regulatório ideal. Nesse contexto de disputas e dissensos patentes, reforça-se a importância de garantir ampla participação e representatividade da sociedade para obter consensos multissetoriais em temáticas emergenciais e complexas, como o combate à desinformação, a defesa da democracia e a proteção da concorrência.

Nesse sentido, o papel historicamente desempenhado pelo CGI.br na construção de um espaço de diálogo multissetorial para formulação de consensos sobre questões relacionadas à Internet, em âmbito nacional e internacional, é fundamental para



Comitê Gestor da Internet
no Brasil

corroborar com a construção de um marco regulatório brasileiro sobre regulação de plataformas, que contemple uma abordagem abrangente, com a cooperação ativa dos diferentes atores envolvidos. Cabe destacar a realização de importantes chamadas públicas pelo CGI.br, como a de regulamentação do Marco Civil da Internet (Lei n. 12.965, BRASIL, 2014) e dos princípios e *roadmap* do NetMundial.

2. Objetivos e fases da Consulta

A Consulta tem como objetivo propor diretrizes ao Estado brasileiro sobre o escopo e o objeto da regulação (conceitos e classificações de plataformas digitais), mapear os riscos das atividades das plataformas e identificar um conjunto de medidas regulatórias capazes de mitigá-los. Busca também subsidiar um processo de regulação que conte com uma estrutura de arranjos institucionais (papéis e responsabilidades dos diversos atores envolvidos) e aponte acordos multissetoriais; para isso, o CGI.br busca ampla mobilização multissetorial para alcançar múltiplas contribuições que subsidiem a construção consensual do marco regulatório brasileiro sobre as plataformas digitais.

Para tanto, essa consulta foi organizada em duas fases. A primeira fase trata do recebimento de contribuições de todos os atores interessados por meio da plataforma de diálogos, na qual as pessoas participantes poderão reagir em seus temas de interesse, bem como comentar as reações dos demais participantes.

A segunda fase será ocupada pela sistematização da Consulta e pelas propostas de escopo, riscos relevantes para a regulação, medidas de mitigação e de arquitetura regulatória. Nessa fase, o CGI.br trabalhará para indicar como as propostas de cada tópico se conectam e, também, como as medidas de mitigação de risco identificadas se relacionam com as frentes de regulação existentes (proteção de dados pessoais, direito do consumidor, concorrência, trabalho, liberdade de expressão, soberania tecnológica e política industrial etc.). Haverá, ainda, após um mês da consulta aberta, uma sistematização de resultados parciais e preliminares a fim de promover debates e engajamento dos participantes.

A consulta estará aberta para contribuições de participantes entre os dias 25 de abril e 25 de junho. A divulgação da sistematização dos resultados será feita no mês de agosto, com duração prevista de três meses.

3. Justificativa

A regulação de plataformas digitais ganhou, nos últimos anos, relevância global, com variados países aprovando ou debatendo modelos de regulação. No Brasil, embora diversas propostas sobre o tema estejam sendo tratadas no Executivo, no Legislativo e no

Judiciário, assim como pela sociedade civil brasileira, sua complexidade e sua abrangência implicam dificuldades para alcançar consensos.

As plataformas digitais são extremamente diversas – em tamanhos, serviços, modelos de negócios etc. –, assim como os impactos e transformações, positivas e negativas, trazidos por suas atividades. Há uma série de riscos (presumidos e/ou comprovados) apresentados pelas atividades das plataformas, abrangendo mercados e economias, direitos humanos, o funcionamento de democracias e formas e condições de trabalho. A preocupação, em geral, é centrada nas grandes plataformas que oferecem serviços indispensáveis, atualmente, para a vida econômica, política e social – como mecanismos de busca ou redes sociais –, cujas atividades propiciam maior potencialidade de danos.

Pesquisadores têm apontado diversos impactos no âmbito da *economia*. Se, por um lado, as plataformas digitais desempenham funções relevantes, conectando empresas e usuários, por outro, oferecem novas formas de poder, assimetrias e abusos na economia. Algumas plataformas gozam de enormes economias de escala, efeitos de rede (aproveitando sua natureza multilateral), integração vertical e vantagens decorrentes da concentração de dados. Elas têm, ainda, a capacidade de configurar espaços e condições de interação de acordo com seus interesses. Podem, assim, chegar ao controle sobre ecossistemas inteiros, sendo estruturalmente difícil que a posição dessas plataformas seja desafiada, disputada ou até mesmo regulada.

Os potenciais efeitos negativos sobre a economia, como desequilíbrios graves nas relações comerciais, em detrimento de preços, qualidade, lealdade na concorrência, escolha e inovação no setor digital, são insofismáveis. Nesse contexto, uma diversidade de atores aponta a insuficiência dos instrumentos regulatórios atuais, *ex ante* e de mecanismos do antitruste, em dar conta desses novos problemas. Alguns pesquisadores argumentam, ainda, que uma série de serviços e mercados têm sofrido um processo de *plataformização*. As grandes plataformas, assim, emergem como lógica organizacional de mercados e áreas essenciais da vida em sociedade (como comunicação, saúde, educação energia etc.), podendo impactar capacidades estatais de desenvolvimento, atuação em políticas públicas e, em última instância, sua *soberania*.

Outrossim as dimensões e os alcances das atividades das plataformas envolvem também uma série de transformações nas formas e condições do trabalho. Há uma variedade de trabalhos mediados por plataformas, que contemplam deslocamento, como transporte de passageiro, limpeza, entregas, dentre outros. Há também o trabalho *online*, em grande parte mediado ou executado por meio de plataformas, como tradução, *design*, treinamento de sistemas de Inteligência Artificial (IA), dentre outros. Há, ainda, uma grande quantidade de usuários produtores de conteúdos nas plataformas que atuam profissionalmente e dependem fortemente das condições e estrutura dessas empresas (como especialistas em *marketing* digital e *influencers*). Muitos pesquisadores apontam uma série de desafios e desequilíbrios desse novo contexto que podem ou devem ser endereçados pela regulação.

Por fim, há os efeitos negativos do uso das plataformas nos processos *democráticos* e eleitorais, bem como na segurança e saúde pública, devido ao uso massivo das funcionalidades oferecidas pelos atores indicados para influenciar a opinião pública por meio de campanhas de desinformação coordenadas. Tais efeitos são, inclusive, objeto de iniciativas legislativas, com destaque para o Projeto de Lei 2630 (BRASIL, 2020), que propõe instituir “a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet”. Observa-se, também, a circulação de conteúdos ilegais e nocivos, como de incitação ao ódio ou os pedopornográficos. Apontam-se, assim, possibilidades de impactos em diversos *direitos fundamentais*, como dignidade humana, liberdade de expressão e direito à informação, privacidade, proteção de dados, direito à não discriminação, direitos da criança e defesa dos consumidores.

A variedade e o potencial de dano dos impactos negativos, além de riscos trazidos pelas atividades das plataformas para a sociedade, impõem razões para regular, assim como ocorreu em outros períodos de grandes transformações tecnológicas. Nesse sentido, o CGI.br escolheu estruturar a consulta em torno de quatro principais grupos de risco: i) *concorrência, consumo, abuso de poder econômico e concentração econômica e de dados*; ii) *soberania digital e desenvolvimento tecnológico*; iii) *trabalho decente*; e iv) *democracia e direitos humanos*. Essa escolha e o respectivo agrupamento são frutos tanto de um trabalho de levantamento bibliográfico empreendido pelo Grupo de Trabalho de Regulação de Plataformas do CGI.br, quanto da formulação de consensos multissetoriais entre os conselheiros ao longo desses dois anos de pesquisas e debates públicos.

Assim, a fim de cumprir o objetivo de subsidiar a construção do marco regulatório, a consulta está estruturada primordialmente no mapeamento dos principais riscos relacionados as atividades das plataformas digitais e no apontamento de medidas regulatórias capazes de mitigá-los. Contudo, é necessário, antes, definir o próprio objeto da regulação (as plataformas e suas variedades), para, depois, formular como essas propostas regulatórias poderiam ser implementadas.

4. Estrutura da Consulta

A consulta pública será organizada em três grandes eixos que buscarão responder:

- 1) QUEM será regulado: questões sobre o escopo e objeto da regulação, mais especificamente a definição e qualificação das plataformas digitais.
- 2) O QUE será regulado: questões sobre os riscos decorrentes das atividades das plataformas digitais e possíveis medidas de mitigação desses riscos. Buscará organizar um modelo regulatório a partir de uma abordagem sistêmica.

3) COMO será regulado: questões sobre os arranjos institucionais necessários para a implementação de uma regulação das plataformas, apontando os distintos papéis e responsabilidades dos diversos atores envolvidos.

O segundo eixo, “O que será regulado”, está subdividido em cinco temas, organizados em 4 grandes grupos de riscos relacionados a ameaças:

- i) à concorrência, ao direito do consumidor, ao abuso de poder econômico e à concentração econômica e de dados;
- ii) à soberania digital, ao desenvolvimento tecnológico e à inovação;
- iii) ao trabalho decente;
- iv) à democracia e aos direitos humanos.

8. Formas de participação

- i. A consulta é aberta a toda a sociedade. Interessados no tema da regulação de plataformas digitais estão convidados a participar. Para tanto, é necessário fazer o cadastro na plataforma dialogos.cgi.br.
- ii. O texto da consulta está organizado em 41 perguntas. As perguntas podem ser acessadas por meio do link a seguir:
<https://dialogos.cgi.br/pdf/PerguntasConsultaPublica.pdf>
- iii. As contribuições devem ser feitas obrigatoriamente por meio da plataforma. Não é possível carregar quaisquer tipos de documentos nem encaminhar contribuições por *email*. Tais contribuições serão desconsideradas. Não há limitação de caracteres e nem necessidade de formatação de textos para a postagem das contribuições.
- iv. Os participantes não precisam responder todas as perguntas. É possível navegar entre os temas e escolher as perguntas e itens de seu interesse.
- v. Todas as contribuições ficarão abertas para que outros participantes possam ler e fazer comentários.
- vi. As contribuições terão um processo de moderação empregado muito simples para evitar comentários que estejam fora do escopo das perguntas e inviabilizem a consulta. Vale mencionar que os termos de uso estabelecem responsabilidades básicas para que seja possível proporcionar um ambiente saudável de debates. A edição de comentários não será permitida; caso o participante perceba um equívoco grave em sua contribuição, haverá a possibilidade de remoção de comentários, que também será moderada. As regras sobre postagem e remoção de contribuições estão explicadas nos termos de uso da consulta. Desta forma, convidamos as(os) participantes a trabalhar as contribuições fora da plataforma e inserir quando os textos estiverem prontos.



Comitê Gestor da Internet
no Brasil

- vii. Há diversos tipos de perguntas e instruções para que os participantes possam postar suas contribuições à consulta.
- viii. Há duas perguntas que convidam os participantes a apresentarem definições: a primeira pergunta demanda uma definição de plataformas digitais, e a segunda, solicita definições sobre a qualificação dos tipos de plataformas digitais.
- ix. Há um conjunto de perguntas sobre critérios, riscos e medidas de mitigação, a fim de convidar o participante tanto a comentar os riscos relacionados às atividades das plataformas digitais, as medidas de mitigação de tais riscos e os critérios de classificação de plataformas digitais, quanto a propor novos. Vale destacar que um dos principais objetivos da consulta é mapear os riscos relacionados às plataformas digitais
- x. Há um conjunto de perguntas relacionadas a papéis e atribuições de organizações para a aplicação da regulação, a fim de contribuir para o desenho de um modelo de governança capaz de implementar a regulação de plataformas digitais.