

## REGULAÇÃO DE PLATAFORMAS DIGITAIS: o estado da arte do debate internacional <sup>1</sup>

## REGULATION OF DIGITAL PLATFORMS: the state of the art of international debate

Marcos Francisco Urupá Moraes de Lima<sup>2</sup>  
Jonas Lucio Chagas Valente <sup>3</sup>

**Resumo:** O presente artigo visa apresentar o estado da arte do 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 o debate internacional sobre novas normas para disciplinar as atividades dessas empresas. Entre elas estão críticas relacionadas a abusos na coleta e tratamento de dados, a disseminação de desinformação e conteúdo prejudicial e a pressão de operadoras de telecomunicação pelas perdas econômicas sofridas em decorrência da competição de serviços por estas firmas (como voz sobre IP, mensagens e audiovisual por streaming). Diversos atores sociais se colocam na arena internacional para disputar eventuais novas legislações, de empresas a governos, passando por organizações da sociedade civil.

**Palavras-Chave:** Plataformas digitais. Regulação. Over-the-top.

**Abstract:** This article aims to present the state of the art of the international debate on the regulation of digital platforms. Although there are already a number of laws covering such agents, such as data protection laws, copyright protection or liability in the case of content withdrawals, different factors have encouraged the international debate on new norms to discipline the activities of these companies. Among them are criticisms related to abuses in the collection and processing of data, the dissemination of misinformation and harmful content and the pressure of telecommunication operators for the economic losses suffered as a result of the competition of services by these firms (such as voice over IP, messages and audiovisual by

---

<sup>1</sup> Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho Políticas de Comunicação (insira o nome do grupo de trabalho ao qual submete o texto) do VIII Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (VIII COMPOLÍTICA), realizado na Universidade de Brasília (UnB), de 15 a 17 de maio de 2019.

<sup>2</sup> Mestre em Comunicação. Doutorando da linha de Políticas de Comunicação e Cultura do curso de pós-graduação da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília Email: [marcosurupa@gmail.com](mailto:marcosurupa@gmail.com)

<sup>3</sup> Mestre em Comunicação. Doutorando da linha de Sociologia da Tecnologia do curso de pós-graduação do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Brasília. Email: [jonasvalente@gmail.com](mailto:jonasvalente@gmail.com)

*streaming). Several social actors are placed in the international arena to challenge possible new legislation, from companies to governments, through civil society organizations.*

**Keywords:** *Digital platforms. Regulation. Over-the-top.*

---

## 1. Título de seção

Em 30 de março de 2019, Mark Zuckerberg, diretor-executivo, fundador e homem por trás do Facebook, publicou um artigo no Washington Post<sup>4</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 Post, Zuckerberg pela primeira vez entrou em detalhes sobre o que considera que essas regras devem tratar e elencou cinco temas: conteúdo prejudicial (*harmfull contente*), 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>5</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

---

<sup>4</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.

<sup>5</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.”

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 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>6</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 na concorrência em diversos mercados, dos mecanismos de busca (onde o Google é dominante) às

---

<sup>6</sup> Tradução própria do original em inglês: “Are America's technology companies serving as instruments of freedom—or instruments of control?”

redes sociais (onde o Facebook controla os três líderes mundiais do mercado). A 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 um relatório com recomendações (FURMAN ET AL., 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 por 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, que nos anos 2000 já ocorria sob a alcunha de “responsabilidade dos intermediários” (*intermediary liability*) (OCDE, 2010).

Neste artigo, será possível observar um retrato do estado-da-arte dessas discussões no fim da década de 2010. O objetivo é mapear em quais espaços tais debates ocorriam, quais atores buscavam incidir sobre ele e como se desenhavam as principais posições e polêmicas dentro dessa disputa. Para isso, empreenderemos um percurso começando com uma contextualização acerca das plataformas digitais, incluindo sua definição e características. Em seguida abordaremos alguns debates na literatura sobre a pertinência e o conteúdo da regulação de plataformas. Uma vez que não se trata de uma discussão inédita,

apresentaremos 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.

## **2. 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>7</sup> (VAN GORP; BATURA. 2015, p. 7).

“*Matchmakers*” (“promotores de encontro” ou “agenciadores”, em uma tentativa de tradução) é a definição cunhada por Evans e Schmalensee (2016) para designar companhias que têm como negócio conectar pessoas que querem vender 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>8</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

---

<sup>7</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”.

<sup>8</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”.

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 (2010) discute criticamente o uso do termo plataforma como uma estratégia de posicionamento discursivo e econômico das grandes empresas deste segmento que proveem serviços na Internet e atuam como intermediários. Esta acepção seria específica o suficiente para dizer algo e vaga o suficiente para englobar um número múltiplo de atividades e audiências.

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 nos quais 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).

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>9</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 empresa no Alibaba) ou involuntária (um usuário do Twitter exposto a publicidade de anunciantes)<sup>10</sup>.

---

<sup>9</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.

<sup>10</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



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>11</sup>.

### 3. A regulação das plataformas na literatura

O termo “regulação” tem uma utilização ampla, podendo designar a coordenação de processos e elementos em uma ótica mais sociológica ou

---

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>11</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).

econômica (CORIAT, 2011)<sup>12</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>13</sup> por meio de diversos instrumentos de definição de regras, modos de prestação de serviços e limites. A regulação, contudo, não precisa ser necessariamente estatal (modalidade chamada de auto-regulação, em referência aos agentes regulados), 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.

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>14</sup> (QUINTARELLI, 2016, p. 148).

---

<sup>12</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>13</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, 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>14</sup> Tradução própria do original em inglês: “Not *ex post*, when the damage is done and an intervention is much more difficult.”



Belli et al. (2017) identificam um movimento contrário, no qual as plataformas vêm assumindo cada vez mais funções de regulação, seja por autoatribuição a partir de seus Termos de Serviço ou por delegação do Estado<sup>15</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, a plataforma não pode impor regras que prejudiquem os ofertantes de serviços (como contratos de exclusividade).

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

---

<sup>15</sup> Um exemplo é a legislação alemã de monitoramento e derrubada de conteúdo ilegal (NetzDG).

(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.

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).

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>16</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>17</sup> (PASQUALE, 2016, p. 489).

#### **4. O debate internacional**

---

<sup>16</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>17</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.”

No plano internacional, o tema ganhou nova visibilidade nos últimos anos diante dos diversos escândalos e do poder assumido por esses agentes. Organismos internacionais vêm produzindo estudos ou se posicionando mais efetivamente sobre o tema.

O relator para a liberdade de expressão da Organização das Nações Unidas divulgou relatório sobre a regulação de conteúdos de terceiros em plataformas na Internet (KAYE, 2018). Por um lado apontou preocupações com exigências exageradas, censura ou criminalização de legislações e governos no monitoramento e remoção de conteúdos, 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. O relator lembrou que diversos ordenamentos isentaram intermediários pela punição de conteúdos de terceiros, como será visto a seguir. E 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. No segundo caso, 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). 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 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 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>18</sup> (Ibidem, p. 2). Tais garantias envolvem o combate às ameaças, ofensivas cibernéticas e práticas maliciosas, como tentativas de interferir em processos eleitorais.

A UIT – União Internacional de Telecomunicações também entrou no debate. Historicamente como um espaço onde se discute políticas globais de telecomunicações, há algum tempo o organismo internacional tem se debruçado sobre temas que envolvem internet.

Com uma redação elaborada pelo Brasil, a entidade integrante do Sistema ONU cunhou o primeiro conceito global do que seriam as OTT’s (Over The Top). De acordo com a resolução D262, que é uma recomendação de como deve ser o tratamento regulatório pelos estados membros da UIT, “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).

É importante frisar que a opção usada neste artigo de PD’s — Plataformas Digitais — e diferente do conceito de OTT elaborado pela União Internacional de Telecomunicações. Entende-se a clareza de que muitas plataformas digitais apresentam as características apontadas pela entidade internacional e possuem características “*multisided*”. Mas no ponto de vista aqui trabalhado, o aspecto “*multisided*” é um fator determinante, o que torna aspectos apontados anteriormente como diferente do de OTT apontado pela UIT.

---

<sup>18</sup> Tradução própria do original em inglês: “We recognize the responsibilities of key private sector actors in improving trust, security and stability in cyberspace.”

A recomendação internacional vem no sentido contribuir para a redução da carga regulatória que pode incidir, ou em alguns países que incide, sobre os serviços de telecomunicações tradicionais. Inclusive, o *CWG – Council Working Group Internet* da UIT organizou em 2017 uma consulta pública<sup>19</sup> sobre o tema. Os interessados em responder à consulta pública deveriam responder os seguintes itens:

- 1) Quais são as oportunidades e implicações associadas ao OTT?
- 2) Quais são as questões políticas e regulatórias associadas ao OTT?
- 3) Como os players de OTT e outros stakeholders que oferecem serviços de app contribuem em aspectos relacionados à segurança, segurança e privacidade do consumidor?
- 4) Que abordagens podem ser consideradas em relação ao OTT para ajudar na criação de um ambiente no qual todos os interessados possam prosperar e prosperar?
- 5) Como podem os operadores e operadores de OTT cooperar melhor a nível local e internacional? Existem acordos de parceria modelo que poderiam ser desenvolvidos?<sup>20</sup>

A Consulta teve como resultado final 72 contribuições feitas pelos mais diversos setores, o que significa que estão se debruçando sobre compreender o atual momento por qual passa a internet.

A sociedade civil mundo afora também se soma a aqueles que buscam um melhor entendimento sobre os fenômenos das Plataformas Digitais.

Na consulta pública da UIT, organizada pelo CWG-Internet, a Public Knowledge, juntamente com o IDEC – Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor

---

<sup>19</sup> A consulta pública, assim como as contribuições podem ser acessadas aqui: <https://www.itu.int/en/council/cwg-internet/Pages/consultation-june2017.aspx>

<sup>20</sup> Tradução livre de:

- 1) What are the opportunities and implications associated with OTT?
- 2) What are the policy and regulatory matters associated with OTT?
- 3) How do the OTT players and other stakeholders offering app services contribute in aspects related to security, safety and privacy of the consumer?
- 4) What approaches might be considered regarding OTT to help the creation of environment in which all stakeholders are able to prosper and thrive?
- 5) How can OTT players and operators best cooperate at local and international level? Are there model partnership agreements that could be developed?

apresentaram uma proposta de como deve ser o debate e uma proposta que leve em consideração a regulamentação das Plataformas Digitais.

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)

Outra organização internacional da sociedade civil, a Access Now, fez uma contribuição para o debate, e parte do pressuposto de o debate regulatório sobre OTT's, aqui no caso reforçando o dito anteriormente, as classificadas como Plataformas Digitais — PD's, possuem impacto direto na arquitetura aberta da internet e nos direitos humanos. (ACCESS NOW, 2017).

O documento foca o debate nos reguladores nacionais, observando que os debates nos países se dão com pressões fortes exercidas pelas operadores de telecomunicações nesses entes reguladores, sendo que o posicionamento das empresas parte do princípio de que essas plataformas digitais devem ser reguladas da mesma forma que empresas de comunicação tradicionais e tecnologias de mídia são reguladas.<sup>21</sup>

Ainda dentro do que a sociedade civil está amadurecendo sobre o tema, o Observatorio Latinoamericano de Regulación, Medios y Convergencia — Observacom, juntamente com o Coletivo Intervozes, do Brasil e a Asociación para los Derechos Civiles — ADC, da Argentina, elaboraram uma proposta calcada em uma

---

<sup>21</sup> Tradução livre de: In this policy paper, we focus primarily on the OTT regulatory debate in relation to the internet and telecommunications sector. Our specific area of interest is the debates before national authorities — often arising from arguments advanced by telecoms operators and some traditional content carriers — on whether to regulate “OTT services” in the same way that traditional communications and media technologies are regulated.



perspectiva latinoamericana para o debate. O documento elaborado pelas três organizações traz o debate partindo da defesa intransigente de uma internet livre e aberta, diversa, plural e com a mais ampla liberdade de expressão e acesso à informação.

As entidades assinantes ainda se propõem:

- a. Promover um Pronunciamento Latinoamericano da Sociedade Civil para participar do debate global sobre responsabilidade dos intermediários e a regulação privada de conteúdos com uma perspectiva própria, independente e democrática.
- b. Elaborar uma Proposta de Regulação inteligente, adequada ao contexto digital e democrática para proteger os usuários das grandes plataformas perante seu crescente poder na internet, com o objetivo de garantir a liberdade de expressão e a internet livre e aberta, bem como para expor alternativas às tentativas de regulação autoritárias ou que violam direitos humanos fundamentais. (OBSERVACOM; INTERVOZES; ADC. 2019, p.1)

Observa-se de parte da sociedade civil internacional preocupações sobre como este tema 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.

## **5. Conclusão**

A proposta deste artigo foi apresentar um panorama sobre como está o atual estado da arte do debate sobre regulação de plataformas. Observa-se que todos os setores, dentro do seu campo, localização geográfica, estão debruçados sobre o tema. O próprio conceito do que sejam essas Plataformas também é algo que passa por um constante debate.

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 sim,

15 a 17 de maio, 2019



---

direitos humanos e isso deve ser um elemento chave que deve ser levado para dentro das formulações.

Sabe-se que os pontos abordados neste artigo não estão esgotados. Pelo contrário, é possível que no dia seguinte à sua finalização uma nova abordagem possa surgir.

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

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.

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% 2015022.htm](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/542235/IPOL_STU%2015022.htm)> [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.