

REGULAÇÃO DAS BIG TECHS: o que dizem os atores envolvidos?

Alunos: Bernardo Beiriz, Daniel Lannes, Juliane Nichelli, Maria Clara Mendes e Nathan Ferreira.

Orientadores: Carolina Salgado, Isabel Siqueira e Ricardo Prata.

1. Resumo

A digitalização das sociedades foi acelerada, ao passo que, com a pandemia do novo coronavírus, maior foi a necessidade de afastamento social (IGARAPÉ, 2021). Diante disso, faz-se relevante discutirmos sobre o fenômeno da Internet e suas consequências. A partir da visão da academia, dos consumidores, dos Estados, das Organizações Internacionais e de Organizações não-governamentais, pode-se refletir sobre o fenômeno das Big Techs e suas demais dinâmicas, como os algoritmos e suas estratégias de manipulação; o mercado global digital; a disseminação de desinformação e fake news; o risco à democracia; e as leis antitruste. Nesse sentido, o presente trabalho, reconhecendo a dificuldade da discussão, aponta os pontos positivos e os desafios da regulação das Big Techs.

2. Introdução

O debate sobre o fenômeno das Big Techs, ou plataformas digitais, tomou grande forma nos últimos anos, a partir do intenso avanço e sofisticação das tecnologias digitais e suas ferramentas. Segundo o relatório anual da Data Reportal¹, 6 a cada 10 pessoas estão conectadas ao mundo cibernético. Isto, por sua vez, apesar de facilitar diferentes dinâmicas do mundo contemporâneo, como encurtar as distâncias e facilitar a comunicação, também apresenta as suas ressalvas e seus perigos.

De acordo com as diversas falas no evento virtual² promovido pelo Grupo de Trabalho sobre Regulação de Plataformas do Comitê Gestor da Internet no Brasil, em todos os momentos nos quais utilizamos as plataformas digitais, produzimos dados pessoais e rastros que possibilitam nossa identificação. Essas informações juntas compõem um retrato preciso da nossa personalidade, de quem somos, dos nossos gostos e das nossas características. Com base nisso, o nosso corpo eletrônico é criado e uma série de decisões são

¹ Disponível em: <<https://datareportal.com/reports/6-in-10-people-around-the-world-now-use-the-internet>>.

² Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=4Rgpucln3bU&t=1373s>> e <<https://www.youtube.com/watch?v=SnX-mADS8ck&t=647s>>.

tomadas a nosso respeito. Por conseguinte, questões como a de vigilância, perda de autonomia, manipulação, controle, insegurança e, até mesmo, deterioração de regimes democráticos surgem.

Nesse sentido, na medida em que a sociedade está cada vez mais movida, orientada e estruturada pelos dados coletados no nosso dia-a-dia, falar sobre proteção e privacidade dentro do ecossistema digital tornou-se ainda mais necessário. Ao passo que a economia digital se consolidou nas últimas décadas, processo acompanhado pelo surgimento e fortalecimento das Big Techs, a crescente perda de força política, econômica, social e cultural dos Estados tradicionais e da sociedade civil organizada também aconteceram. Se nós não temos controle direto de nossas informações pessoais, acabamos por ter a nossa capacidade de autodeterminação cada vez mais calibrada e orientada por terceiros. Diante disso, o debate da regulação das Big Techs tem ganhado grande força e o atual trabalho tem como principal objetivo analisar a discussão sobre essa normatização, a partir de um olhar crítico - ou seja, apontando os seus pontos negativos e positivos e com o intuito de visualizar os diferentes caminhos possíveis.

3. Contribuição teórica

3.1. Por que regular?

O ponto de partida da nossa discussão a favor da regulação das Big Techs é o trabalho de Shoshana Zuboff, em *The Age of Surveillance Capitalism* (2019). Zuboff cunha o termo capitalismo de vigilância para se referir a essa nova era capitalista, na qual as plataformas digitais obtêm lucro vendendo previsões comportamentais sobre os indivíduos, em um mercado que a autora chama de “mercados de comportamentos futuros” (ZUBOFF, 2019, p.19). Segundo a autora, nós não somos cobrados para utilizar essas plataformas digitais, como Facebook, Google e Amazon porque, na realidade, nós somos as fontes de abastecimento de matéria-prima. O produto que essas empresas vendem é a previsibilidade sobre os nossos comportamentos, adquirida por meio do nosso próprio engajamento. Nesse sentido, quanto mais os recursos de inteligência das plataformas digitais se alimentam do excedente comportamental de cada usuário, mais precisos são os produtos de previsão resultantes e, portanto, mais lucro é obtido pelas empresas. O que ocorre é a expropriação e mercantilização das nossas experiências humanas pelo capitalismo de vigilância, e é

justamente o funcionamento desse sistema preditivo que torna possível o controle sobre comportamentos.

A partir da contribuição de Zuboff, conclui-se que tudo que fazemos online nos conduz para uma situação na qual nossas escolhas são manipuladas. Com a difusão do papel da Internet em nossas vidas, do processamento de dados e do raciocínio automatizado - definido como virada algorítmica (LEMOS, 2021) - os usuários deixam de controlar o que querem consumir e passam a receber passivamente uma fragmentação da realidade, de acordo com os dados coletados. Portanto, a defesa da regulação considera, do ponto de vista individual, o direito à autodeterminação informativa, isto é, a devolução do controle sobre o que é consumido para os próprios consumidores. Por outro lado, sob o ponto de vista coletivo, essa divisão do mundo real pode ser uma ameaça enorme ao funcionamento saudável da democracia e à convivência social, fruto do desenvolvimento das chamadas “câmaras de eco” (MINOW, 2019), nas quais os usuários tendem a entrar em contato apenas com conteúdo que reforce os ideais que já possuem. Diante de tal disfuncionalidade que a operacionalização dos algoritmos e inteligência artificial como fragmentadores de realidades proporciona, a regulação das Big Techs se apresentam como uma proposta que visa alcançar um ambiente informativo mais confiável, no qual será possível inovar e reconstruir o peso dos indivíduos e das comunidades na seleção dos conteúdos.

Outra questão é a viralização de conteúdos falsos (*fake news*) e desinformação. Especialmente no contexto pandêmico que vivemos, a viralização de conteúdos prejudiciais, como a disseminação de notícias falsas sobre a cloroquina como cura para a COVID-19 e a “quase imunidade” de jovens e crianças, além da desinformação que possibilitou o fortalecimento global do movimento antivacina, vêm sendo apontadas como grandes responsáveis pela ineficiência no combate à pandemia. De acordo com a Organização Mundial da Saúde, as respostas apresentadas em decorrência do surto de COVID-19 foram acompanhadas por um alto índice de *infodemia* (WHO, 2020), isto é, um excesso de informações acerca da pandemia que se multiplicam exponencialmente e que funcionaram como catalisadores no desenvolvimento de um contexto de estresse, medos e ansiedades sobre a doença, vacinas e medidas de proteção. Nessa situação, o compartilhamento em rede torna difícil para a própria sociedade distinguir as informações verdadeiras das falsas e encontrar orientações confiáveis.

Navegando nesse problema, a moderação de conteúdo é um processo regulatório visto por muitos como capaz de tornar a internet um espaço informativo mais confiável. A moderação é uma questão delicada e multifacetada, tendo em vista que direitos basilares da

democracia - como a liberdade de expressão - estão em jogo. Cabe, porém, distinguir a mera exclusão de conteúdo da moderação de conteúdo no sentido mais amplo. Esta distinção a respeito das esferas da moderação de conteúdo nos foi apresentada durante uma entrevista particular com João Archegas, pesquisador no ITS Rio e professor na FAE Law Experience, realizada em 11 de junho de 2021. A moderação mais ampla trata da liberdade de alcance, desenvolvendo mecanismos que, numa troca com os usuários, possibilitam que os mesmos se questionem se aquilo que estão prestes a compartilhar foi de fato lido e assimilado. Dessa forma, é uma maneira de conscientizar a sociedade civil sobre o peso da viralização de notícias falsas e desinformação. Evitar a viralização de certos conteúdos não é censura, tendo em vista que não impacta diretamente na liberdade de expressão dos usuários. Ao mesmo tempo, é um instrumento capaz de reduzir os índices de alcance das publicações prejudiciais. Além disso, outro ponto crucial na moderação de conteúdo é que o processo regulatório defina clara e precisamente o que configura conteúdo danoso a ser removido, de tal modo que, como em qualquer sociedade, sejam estabelecidas normas básicas de convivência e respeito.

Para dar concretude à importância do debate sobre a moderação de conteúdo, consideremos o caso de Mianmar. Em setembro de 2018, as Organizações das Nações Unidas publicaram um relatório de missão que afirmava que o Facebook foi um “instrumento útil” (HRC, 2018, p.14, tradução nossa) para disseminar discursos de ódio e notícias falsas em um contexto de genocídio contra a minoria muçulmana Rohingya no país.

74. The role of social media is significant. Facebook has been a useful instrument for those seeking to spread hate, in a context where, for most users, Facebook is the Internet. Although improved in recent months, the response of Facebook has been slow and ineffective. The extent to which Facebook posts and messages have led to real-world discrimination and violence must be independently and thoroughly examined. (HRC, 2018, p.14)

O fato de que, na época, ninguém na empresa era fluente em birmês, dificultou sobremaneira a resposta do Facebook ao discurso de ódio no país. Tal caso demonstra a sensibilidade do tema e a necessidade preeminente de debater a tensão entre liberdade de expressão, obrigações dos Estados e moderação de conteúdo.

Diante dessa crise de desinformação, notícias falsas e da fragmentação da realidade proporcionada pela tecnologia algorítmica, o funcionamento do sistema democrático, tal como conhecemos, também é afetado. Uma das bases da democracia é a participação e fiscalização popular e, no ambiente digital, esse fator também deve ser respeitado e garantido. Entretanto, os espaços de interação na esfera digital são propriedade de grandes empresas,

que, por sua vez, são monitoradas por elas mesmas. Desta maneira, quando falamos em democracia digital, temos que pensar em um sistema em que a população possa confiar, cobrar e fiscalizar, incluindo valores de transparência, visibilidade e representatividade (IPEA, 2021).

A discussão se intensifica, ao passo que diferentes mecanismos institucionais são utilizados e acionados para avançar com a agenda de proteção e segurança no ciberespaço. No cenário internacional, diversos esforços globais caminham para a regulação, a fim de consolidar a Agenda de segurança e privacidade no ambiente digital. No Brasil, por exemplo, foi aprovada em 2018 e colocada em vigor em 2020, a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Esta, por sua vez, tem como finalidade proteger os dados dos usuários em um mundo cada vez mais movido pela informação. De maneira resumida, com a LGPD, toda e qualquer empresa que faça tratamento de dados pessoais deve adequar as suas operações internas para manusear de maneira correta esses dados. Caso a lei não seja cumprida, é listado uma série de penalidades e advertências para normalizar as questões (BRASIL, 2018).

Entretanto, a LGPD apresenta limites e é somente um dos passos a serem dados para garantir transparência, visibilidade e representatividade nos espaços de conexão e interação digital. Essas normas e valores não se verificam diante dos fenômenos que vemos se manifestar dentro dessas plataformas digitais. Nos últimos anos, presenciamos uma série de viralização digital não-democrática que, além de espalhar *fake news*, como pontuado anteriormente, também disseminam, pautados em um *caráter político*, discursos de ódio e exclusão baseados em recortes étnicos, raciais, religiosos e socioeconômicos - como, por exemplo, o esquema da Cambridge Analítica, um dos maiores exemplos que temos do quão inseguro é o ambiente digital desprotegido e não-regulado (FACÓ, 2020).

Analisar de maneira simplista e imediata resulta em um binarismo: ou os usuários aceitam as violações, a manipulação e o controle que ocorre nessas plataformas ou param de navegar. Entretanto, em uma época cada vez mais digital, esse binarismo não pode ser a única opção. Diante disso, faz-se de grande relevância pensarmos na regulação das Big Techs, uma vez que viria a produzir mecanismos que assegurem que a Internet e a comunicação digital continuem respeitando e fortalecendo a democracia. A crítica, portanto, é ao poder arbitrário que essas gigantes da tecnologia possuem e que, por sua parte, acarreta para um caminho danoso de nossa sociedade. As plataformas digitais e o seu mercado, ultrapassando o viés econômico e se estruturando como política, carregam o controle, a manipulação e um leque de problemas que ainda nem conhecemos e que continuarão, caso não avancemos com a Legislação (DA HORA, 2021). Por isso a importância atribuída à regulação e ao

monitoramento pelo Estado, visando a garantia de uma democracia saudável e, principalmente, a responsabilização dessas gigantes das tecnologias. Regular, como apontado por Da Hora (2021), é responsabilizar de maneira correta e transparente os agentes envolvidos no ciberespaço.

A partir de então é possível atentar para uma outra face da regulação das Big Tech e das plataformas digitais como um todo: o lado econômico. A nova orientação da economia, com base nos dados, possibilitou o surgimento de uma situação na qual poucas e grandes plataformas, especialmente as “Big Five”: Amazon, Facebook, Google, Microsoft e Apple, controlam ecossistemas importantes na economia digital.

Em um relatório de 2019 da Câmara dos Lordes do Reino Unido, é argumentado que essas empresas gozam de uma vantagem substancial, operando com um conhecimento sem precedentes dos usuários e de outras empresas concorrentes. Sem intervenção, as Big Tech provavelmente ganharão ainda mais controle sobre tecnologias que regulam conteúdo midiático, que extraem dados dos indivíduos e tomam decisões que afetam diretamente a vida das pessoas (CÂMARA DOS LORDES, 2019).

É argumentado por parte dessas plataformas que a regulação seria prejudicial, uma vez que impediria a inovação. O argumento contrário poderia ser feito, no sentido de que a regulação não impediria a inovação, mas garantiria, a partir de acordos envolvendo diferentes partes, a diferenciação entre o que é inovação e o que é abuso de poder.

A regulação no nível internacional também está diretamente ligada ao funcionamento da economia mundial, cada vez mais interconectada. A dupla função assumida por empresas como a Amazon, que opera um marketplace e que atua vendendo seus produtos no mesmo, é um sinal de alerta para a necessidade de estabelecer limites, favorecendo a competitividade e a sustentabilidade do mercado. Os Estados Unidos e a Europa, por exemplo, atualmente investigam a concentração de poder econômico dessas empresas sob a perspectiva das leis antitruste (HOUSE JUDICIARY COMMITTEE, 2019). Essa abordagem, entretanto, sofre com a inadequação das leis existentes, o que torna necessário o desenvolvimento de novas leis capazes de compreender o panorama de digitalização da economia.

Em relação à taxação, a OCDE avançou, em março de 2020, em uma proposta apoiada por 130 países (OCDE, 2020). Por meio dessa, grandes empresas como as Big Tech estariam submetidas a uma taxa mínima de operação, fazendo com que estas paguem taxas até mesmo em territórios onde não possuem sede ou presença física. Isso significa um montante de aproximadamente 150 bilhões de dólares por ano a serem distribuídos por diversos territórios. Essa medida afetaria diretamente a estratégia de profit-shifting utilizada

por essas companhias, consistindo na transferência de lucros para países onde os impostos sobre suas operações são mais baixos.

Existe ainda uma última consideração importante a ser feita: a Internet pode ser considerada um bem público global, isto é, bens com benefícios que se estendem para todos os países, pessoas e gerações. Os pesquisadores Inge Kaul, Ronald U. Mendoza, Pedro Conceição, Katell Le Goulven e Mario Rodrigo Canazza argumentam que a Internet poderia então ser vista como um bem público global que possibilitaria a existência de outros bens públicos globais.

As Big Tech, portanto, ao atuarem na Internet, contribuem para a proliferação de desafios na gestão desse bem público. A regulação das plataformas atuaria como incentivo para uma administração controlada e coordenada desse bem, fazendo com que empresas, governo e sociedade civil pudessem continuar a desfrutar dos benefícios trazidos por sua mera existência. Questões mais profundas sobre a compreensão da Internet como bem público também devem ser exploradas em outras oportunidades.

Quando se coloca a conectividade como um direito básico dos indivíduos, o debate sobre a regulação ganha uma nova profundidade: não deve ser pensada apenas a mera conexão com a ‘internet’, mas quais as possibilidades e impossibilidades de interação na rede que são geradas pela presença e pela atuação das Big Tech. Como essas empresas afetam a relação indivíduo-ciberespaço?

3.2. Desafios da regulação

Há de se considerar, entretanto, as opiniões contrárias à regulação. Principalmente contrárias ao modelo de regulação tradicional, onde o Estado interfere diretamente no assunto sem consultar as outras partes envolvidas. Existem alternativas melhores para o modelo tradicional: a auto-regulação — quando as empresas definem sozinhas os padrões a serem seguidos — e a regulação mista — onde sociedade e plataformas agem de maneira conjunta para melhorar o serviço prestado. São exemplos dessas alternativas melhores o *Facebook Oversight Board*, o *Twitter Trust and Safety Council* e o *Christchurch Call*.

Não é fácil a tarefa de interferir no complexo e enorme modelo de negócios dessas plataformas. O Facebook, por exemplo, conta com mais de cem milhões de contas ativas mensais só de brasileiros (Facebook, Inc., 2016). Todos esses conseguem utilizar o serviço — e diversas outras plataformas digitais — de graça.

Manter esses serviços funcionando 24 horas, entretanto, é uma atividade onerosa, e é para isso que servem as propagandas direcionadas, que compõem grande parte da receita das plataformas: o próprio Facebook, em seu balancete para o primeiro trimestre de 2021, publicou que as propagandas compõem 97% de sua receita (Facebook, Inc., 2021). É pensando na importância dessa receita para as plataformas que o Marco Civil da Internet, por exemplo — maior lei que regula o uso da ‘internet’ no Brasil — prevê a “liberdade de modelos de negócios promovidos na ‘internet’” (Brasil, 2014). A prática de coleta de dados com o objetivo de personalizar propagandas, portanto, tem respaldo jurídico, e interferir nesse modelo vai contra a lei.

Pode-se argumentar que a regulação estatal consegue gerar receita ao Estado através de taxações e sanções, mas esse argumento não necessariamente se sustenta. É muito comum, por exemplo, o não pagamento de multas pelas empresas em mercados que já são regulados. No Brasil, reporta-se que, dos mais de R\$ 11 bilhões aplicados em multas pela ANATEL desde o início de seu funcionamento, em 1997, menos de R\$1 bilhão foi de fato pago até hoje, isto é, menos de 10% do total (CGU, 2020). Nesses casos, as empresas optam pela judicialização do processo, visando protelar o pagamento, abater o valor, ou até a anulação da dívida. Esse cenário, além de reduzir a suposta receita esperada proveniente da regulação, acaba por também atarefar ainda mais o judiciário, deixando-o mais lento e oneroso para o Estado. Portanto, as sanções não podem ser consideradas fontes seguras de receita para sustentar os custos do aparato regulatório podendo até ter o efeito contrário, demandando ainda mais recursos do Estado.

Outra possibilidade a ser ressaltada é que a regulação estatal do mercado de plataformas digitais pode servir como dispositivo para líderes autoritários terem maior vigilância e controle sobre as empresas que atuam em seu país e a população que governam. Instituições reguladoras que não atuam independentemente do governo podem simplesmente funcionar a serviço dos interesses políticos de quem detém o poder. É o caso não só de regimes autoritários, onde regulação estatal sobre esse ambiente virtual seria mais um avanço do Estado sobre as liberdades de sua população. Mesmo nas democracias liberais, com suas alternâncias de poder, regulações estatais que não atuem plenamente, com instituições independentes do governo, podem eventualmente acabar comprometendo a própria funcionalidade da regulação. Isso porque nunca teremos certeza de quem será o próximo Chefe de Estado a ser eleito.

O próprio caso da LGPD citado acima pode servir como exemplo. A Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), o órgão responsável pela regulação e fiscalização da

LGPD, foi proposto no projeto da LGPD como uma autarquia, entidade de administração pública indireta. Esse ponto foi inicialmente vetado pelo então Presidente Temer, e, então, reinserido, através de uma Medida Provisória, como órgão vinculado à Presidência da República, que indica os membros que compõem o Conselho Diretor e pode afastá-los a qualquer momento. Mesmo que a lei determine que haja independência técnica e decisória, o Executivo tem ingerência sobre o órgão, comprometendo sua plena autonomia regulatória.

A regulação estatal implementada apenas por alguns poucos Estados, dentre todos que compõem o sistema internacional, não será suficiente. Mesmo que leis adequadas para corrigir a atuação das Big Techs sejam aprovadas em alguns lugares, essas empresas se tornaram tão poderosas, com alcance internacional tão amplo, que será muito difícil que só um ou poucos órgãos regulatórios consigam enfrentar esses problemas com sucesso. Tanto pela complexidade e dinamismo que caracterizam as atividades das Big Techs — e esse mercado em geral — quanto também pelos recursos tão imensos que essas empresas detêm, que possibilitam que elas superem boa parte de seus reguladores.

Sob que condições uma regulação estatal poderia definir o que pode ou não viralizar em seu território e quem tomaria essa decisão segue sendo um importante questionamento a ser feito. Lembramos que nem todos os governos do mundo são plenamente democráticos e prezam pelo Estado de Direito. Seria benéfico para a população se governos em Estados sob regimes autoritários determinassem o que pode e o que não pode viralizar no seu território? Isso não seria só mais uma ferramenta para manutenção de seu poder político? A NetzDg, exemplo de regulação tradicional, não foi aprovada sem críticas pela comunidade internacional. A *Human Rights Watch*, por exemplo, a considerou uma violação por parte da Alemanha à liberdade de expressão (HRW, 2018).

Portanto, se faz necessário considerar as condições infraestruturais, políticas, econômicas e sociais de cada Estado ao se debater a viabilidade da implementação de uma regulação estatal sobre as Big Techs. Como uma esse tipo de regulação pode ser onerosa demais para o Estado, refletindo em mais encargos do que benefícios para a população, deve-se também atentar para formas mais flexíveis e modernas para atender as questões de interesse público existentes nesse mercado novo e dinâmico. A abordagem de regulação mista, onde Estados e empresas colaboram para atingirem objetivos comuns e benéficos a todas as partes, surge como boa alternativa (GORWA, 2019). A própria LGPD, que nasceu como proposta de regulação estatal, está caminhando para regulação mista. Recentemente houve uma mudança na mentalidade regulatória da LGPD, que permitiu a cooperação entre ANPD, entes privados e as outras autoridades reguladoras, depois que foi verificada a

inviabilidade de regulação monocrática e minuciosa da proteção de dados nos diversos setores que operam com dados pessoais (URUPÁ, 2021).

Considerando os mais variados desafios do mundo digital, é possível dizer que esses não estão restritos ao funcionamento das Big Tech, assim como não podem ser atacados com uma regulação restrita a essas plataformas. Argumentar contra a regulação dessas plataformas não é, de forma alguma, ignorar seus impactos, positivos e negativos, na sociedade contemporânea, nem mesmo abandonar a necessidade de assegurar os direitos humanos na esfera digital. Argumentar contra a regulação das Big Tech é atentar para mecanismos de governança da internet que dialoguem com diferentes necessidades.

Assuntos importantes para aqueles que defendem a regulação de plataformas também são discutidos por aqueles que são contrários. Em um relatório de 2020, a União Internacional das Telecomunicações afirma: “A OCDE também reconhece que não existe uma solução única para a governança, que deve ser adaptada com base nas instituições e na cultura e capacidade regulatória de cada país, assim como o entendimento de que estas estruturas continuarão a mudar com o tempo” (ITU, 2019, p. 3).

Ainda nessa linha de raciocínio, Alain Strowel e Wouter Vergote, professores da Universidade de Louvain e de Columbia, respectivamente, ao discutirem em um artigo a questão “regular ou não às plataformas digitais”, encontram cinco domínios da lei que poderiam ser desenvolvidos para solucionar a questão da regulação (STROWEL; VERGOTE, 2016).

Antes de listar os domínios, é necessário pensar que as leis a serem desenvolvidas não dialogam somente sobre plataformas digitais: a atualização do panorama legal para a era digital como um todo é de suma importância.

Strowel e Vergote afirmam que: leis de acesso ao mercado; leis de proteção; leis de concorrência; o Direito tributário e às leis sobre dados são campos que devem ser desenvolvidos para tratar das plataformas digitais (STROWEL; VERGOTE, 2016). Isso, entretanto, não significa regular as plataformas de fato, mas todo o cenário da economia e da sociedade digital. Regular apenas às Big Tech, especificamente, deixaria de fora outros novos atores importantes da economia atual, como as FinTech e as novas grandes empresas fora do ramo tecnológico. É ainda hoje uma grande dificuldade dos responsáveis pela regulação compreender quais os novos atores relevantes desse cenário.

O argumento favorável à regulação direta dessas plataformas deve considerar a possibilidade de efeitos econômicos negativos: de acordo com o Centro Europeu de Economia Política Internacional, um think-tank baseado em Bruxelas, o plano da União

Europeia de controlar os gigantes tecnológicos dos EUA com novas regras poderia custar ao bloco de 27 países 85 bilhões de euros em crescimento econômico. Esse custo estaria associado a uma maior dificuldade para a operação dessas empresas, que, ao precisarem cumprir com várias novas regras, não poderiam disponibilizar seus serviços de forma tão eficiente e econômica.

Considerando o argumento apresentado pela OCDE de que a regulação deve respeitar as instituições, culturas e capacidades regulatórias locais, é necessária uma ressalva para o imperativo de harmonizar as leis e mecanismos de regulação em um nível internacional: a conciliação dos interesses e das necessidades internacionais possibilita alcançar benefícios para todos.

A fragmentação radical do cenário regulatório é o verdadeiro vilão da competitividade e da inovação. Outro grupo que perde com essa fragmentação é dos consumidores, uma vez que as empresas podem simplesmente terminar suas atividades em territórios que não geram receitas atrativas o suficiente, ou nos quais uma atuação com liberdade satisfatória não possa ocorrer por causa da regulação.

Um olhar crítico para os argumentos favoráveis à regulação também permite enxergar a disputa geopolítica na qual estes estão baseados. A lógica de “the winner takes it all”, o vencedor leva tudo, permeia o debate regulatório com a intenção de promover um cenário que sirva como modelo e que seja favorável a uma das partes. Alguns dos exemplos dos integrantes dessa competição são: o modelo liberal do Vale do Silício, o modelo regulatório europeu e o modelo centralizador da China. O fator geopolítico na regulação de plataformas não pode de forma alguma ser desconsiderado.

Assim como argumenta Robert Fray, contribuindo para o “think tank” “Centro para a Inovação da Governança Internacional” (CIGI), “embora as plataformas sejam onipresentes na vida cotidiana, a governança através da escala das suas atividades é ad hoc, incompleta e insuficiente” (FRAY, 2019, tradução nossa). Reforça-se a necessidade de leis abrangentes para toda a nova realidade contemporânea digitalizada.

Antes de desenvolver regulações específicas para as plataformas no nível estatal, outros assuntos importantes devem ser discutidos. A possibilidade de “internet shutdowns”, bloqueios da conexão com a internet, que ocorreram pelo menos 109 vezes na Índia no ano de 2020, chamam atenção para questões básicas e de suma importância, como a garantia do direito ao acesso à internet, e que precede o acesso às plataformas de modo geral (ACCESS NOW, 2021).

É ainda necessário pensar no crescimento de empresas que também atuam no meio digital, porém cujo potencial de crescimento é ignorado. Novamente, as FinTech, empresas e startups de serviços financeiros, e os Data Brokers, entidades que se dedicam a compilar e a vender informação de consumidores na Internet, trazem a necessidade de pensar a governança da internet como um todo. A necessidade de discutir o impacto e a influência do mercado de pagamentos digitais, assim como dos sistemas de identidades e credenciais governamentais, a exemplo do Gov.Br, é discutivelmente tão grande quanto aquela de discutir a relevância das Big Tech, porém essas acabam recebendo a maior parte da atenção no debate.

Sendo assim, diferentes instrumentos que auxiliam atores estatais e não estatais na melhor organização e governança do ciberespaço já foram desenvolvidos ao longo dos anos. De modo geral, a tarefa de regular as plataformas não necessariamente deve ser do Estado.

3.3. Debate Internacional

Ao dialogar sobre a regulação das Big Tech é necessário considerar o caráter internacional da questão. Sobre essas plataformas digitais, o debate não deve estar baseado no que essas plataformas pretendem ou gostariam de ser, mas sim no que efetivamente são, no que efetivamente fazem e de que maneira são utilizadas. Essa compreensão é de suma importância para produzir uma regulação efetiva e eficiente, tanto no nível nacional como internacional.

A transformação do ecossistema das notícias, por exemplo, assim como apontado pela professora da Universidade de Harvard Martha Minow, representa um conjunto de mudanças na sociedade contemporânea do qual o desenvolvimento das Big Tech é apenas uma parcela. Ao mesmo tempo em que ocorre a concentração dos veículos de notícias nas mãos de um grupo cada vez menor de investidores, o modelo de informação baseado em cliques e visualizações para que se gere lucro, produz fragilidade e vulnerabilidade para o acesso à informação (MINOW, 2019).

O papel das Big Tech na transformação de áreas como o ecossistema de notícias, portanto, é o de catalisador: a entrada dos veículos de informação na esfera digital é acelerada pela capacidade dessas plataformas digitais de disseminar conteúdos, expandindo o alcance de notícias e informações. À medida que crescem, as Big Tech deixam o papel de catalisador, passando a influenciar diretamente nas características adquiridas pelo próprio ecossistema de notícias. O sistema de monetização presente (ou não) nessas plataformas, por exemplo,

começa a influenciar na forma como o conteúdo é produzido e apresentado: a necessidade de gerar matérias chamativas é radicalizada, com a métrica de sucesso sendo a “viralização”. A Austrália é um exemplo de país que interferiu nesse processo, aprovando leis que obrigam empresas como Google e Facebook a pagar por conteúdos produzidos por veículos de comunicação em suas plataformas (BBC, 2021).

Enquanto isso, empresas como o Facebook buscam justamente se distanciar da posição de jornalistas ou de veículos de comunicação, classificando a si mesmos como “empresas de tecnologia”. Essas empresas não querem ser responsáveis pelos conteúdos hospedados em sua plataforma. Esse distanciamento entre plataforma e conteúdo, entretanto, não pode permanecer. A utilização de algoritmos para conferir maior ou menor relevância a posts, notícias, produtos e serviços nas chamadas redes sociais, faz com que essas plataformas estejam atuando diretamente com os conteúdos que hospedam: essas plataformas não são e não podem ser enxergadas como neutras.

Utilizando a ideia de “cabo de guerra” da regulação, desenvolvida por Lawrence Lessig, também professor na Universidade de Harvard e um dos fundadores do Creative Commons, podemos entender a regulação como consistindo em quatro elementos principais: código, economia, normas sociais e lei. Nesse sentido, surgem diferentes desafios, riscos e trade-offs para o processo de regulação: liberdade de expressão, segurança e competitividade econômica são algumas das questões mais proeminentes e que posteriormente serão melhor exploradas.

Pensando a partir da perspectiva internacional, temos que a regulação dessas plataformas não é uma novidade. Diferentes propostas, que atuam em diferentes escalas, já foram colocadas em prática. Desde padrões internacionais desenvolvidos para dialogar sobre a moderação de conteúdo na internet, como o Manila Principles, o Santa Clara Principles, o Christchurch Call e o Paris Call, até leis como a NetzDg da Alemanha, passando por iniciativas das próprias plataformas, todos esses são recursos que buscam, em última instância, regular e desenvolver a governança do ambiente online.

A NetzDg alemã, por exemplo, também chamada de “Lei Aplicável a Redes” de 2017, define que redes sociais com mais de 2 milhões de usuários registrados na Alemanha removam conteúdo “evidentemente ilegal” até 24 horas após receberem uma notificação. Além disso, exige que as redes sociais criem e publiquem um relatório sobre o gerenciamento dessas denúncias, portanto um relatório de transparência, todos os semestres. As “Big tech” a partir de então começam a ser responsabilizadas pelas suas ações e por seus casos de omissão: além de agirem, devem explicar o porquê de terem ou não o feito.

Outros documentos como o Online White Harms Paper e o Online Safety Bill, ambos desenvolvidos pelo governo britânico, focam em padrões mínimos de segurança e na garantia da liberdade de expressão no ciberespaço. Embora não sejam isentos de críticas, essas propostas dialogam sobre elementos que possam colocar a “vida digital” em risco, refletindo e propondo soluções.

Devemos considerar também realidades distintas, de países “menores”, que não têm as mesmas condições políticas e econômicas para desenvolvimento e implementação de um marco regulatório sobre as plataformas digitais que garanta sua eficiência e benefício para toda a população.

Desenvolver uma nova regulação estatal implica expandir o tamanho do Estado. Além do aumento da burocracia, a regulação estatal demanda recursos públicos não só para criá-la, mas também para mantê-la eficiente e funcional. Isso pode até ser possível em Estados como Estados Unidos, Grã-Bretanha e China, mas é inviável para boa parte dos países do Sul Global. Esses recursos se referem não somente à questão orçamentária, mas também à capacitação profissional necessária para lidar com a complexidade do mercado de plataformas digitais. Ao debatermos qual é a forma ideal de regulação sobre esse mercado, não podemos ignorar que a realidade é que muitos Estados não têm em sua máquina pública as condições necessárias para implementar regulações que respondam ao dinamismo desse mercado com eficiência.

Um discurso proferido por Michelle Bachelet, Alta Comissária das Nações Unidas para Direitos Humanos, sobre os direitos humanos na era digital traz uma nova perspectiva para o debate sobre a regulação. Segundo ela:

Existe uma necessidade urgente de governos, plataformas de mídia social e de outras empresas para proteger os pilares fundamentais da sociedade democrática, o Estado de Direito e toda a gama de nossos direitos on-line: uma necessidade de supervisão e responsabilidade. Com a expansão das fronteiras digitais, um de nossos maiores desafios como comunidade de direitos humanos será ajudar empresas e sociedades a implementar uma estrutura internacional de direitos humanos que ainda não alcançamos. Isto inclui uma orientação clara sobre as responsabilidades das empresas, bem como sobre as obrigações dos Estados.

A ideia expressa por Bachelet é a de que “a revolução digital é uma grande questão global de direitos humanos”, sendo necessário considerar que “seus inquestionáveis benefícios não anulam seus riscos inconfundíveis” (OHCHR, 2019, tradução nossa). Utilizar os direitos humanos como princípio na regulação de plataforma permite maior atenção para questões que vão desde a liberdade de expressão até a possibilidade de acesso aos produtos que são oferecidos no meio digital. A regulação de plataformas não pode ser ignorada. Ao

mesmo tempo, deve ser executada a partir de uma reflexão profunda e multissetorial, com cuidado, propósito, assertividade e coordenação internacional.

4. Conclusão

Encaminhando uma conclusão para os pontos levantados no presente trabalho, é interessante apresentar o pensamento exposto por Fernando Filgueiras, professor da Fundação Getúlio Vargas, e por Virgílio Almeida, professor Emérito de Ciência da Computação na UFMG, no livro recém-publicado pelos dois autores, chamado “Governança para o mundo digital: nem mais Estado, nem mais mercado”. Segundo Filgueiras, “a governança digital não pode ser um atributo do Estado porque isso pode suscitar um processo de vigilância sem precedentes (RGB, 2021)”. Por outro lado, “transferir a governança do mundo digital para o mercado também não funciona porque podemos transferir essa vigilância do Estado para as empresas, que já a exercem (RGB, 2021)”.

Retomando o pensamento que coloca a Internet como um bem público global, a argumentação de Almeida e de Filgueiras, de não colocar nem o Estado e nem o mercado como responsáveis únicos pela regulação, podemos entender sua proposta de solução: a governança para a esfera digital, segundo esses, deveria ser policêntrica, com uma gestão capaz de resolver dilemas de ação coletiva em uma escala global.

Resumidamente, a ideia é que seja necessário garantir que Estados, empresas e a sociedade civil como um todo participem da governança da esfera digital, de modo que o bem público da Internet, assim como os bens cuja existência é possibilitada a partir da mesma, possam continuar existindo e sendo acessíveis.

Os argumentos valem tanto para a governança digital como um todo como para a regulação das Big Tech especificamente. Isso quer dizer que é possível pensar uma forma de regulação que não esteja centrada no Estado ou no Mercado, porém focada em soluções coletivas, globais e não conflitantes entre si.

Outros dois autores fornecem os últimos argumentos contra a regulação das Big Tech de maneira ilustrativa: Matthew Schruers, professor da Universidade de Georgetown, e Daniel O'Connor, Diretor de políticas públicas da Amazon. Escrevendo o artigo intitulado “Contra a regulação de plataformas”, eles retomam a “Lei do Cavalo”, uma crítica desenvolvida pelo jurista americano Frank Easterbrook ao desenvolvimento do Direito específico para o ciberespaço.

A crítica presente na “Lei do Cavalo”, apresentada por O’Connor e Schruers, pode ser enxergada no debate sobre a regulação das Big Tech da seguinte maneira: a não existência de uma “lei do cavalo” não faz com que acidentes, vendas e crimes que estejam relacionados aos cavalos não sejam regulados (O’CONNOR, SCHRUEERS, 2016). No caso das Big Tech isso pode ser traduzido para: a não existência de uma lei das Big Tech, portanto de uma regulação específica para as Big Tech, não significa que assuntos e problemas relacionados a essas empresas deixem de ser endereçados pelas leis mais gerais.

Finalmente, podemos dizer que a regulação estatal não é a única opção para resolver alguns dos problemas que inegavelmente acompanham às Big Tech. A questão deve ser debatida com maior profundidade, de maneira que elementos como legitimidade e transparência sejam levados em conta.

Retomando o pensamento de Bachelet, com o intuito de interpretar a regulação como uma questão necessária para a comunidade global, uma de suas falas merece destaque: “No seu melhor, a revolução digital fortalecerá, conectará, informará e salvará vidas. No seu pior, ela irá desarticular, desconectar, informar mal e custar vidas (OHCHR, 2019)”. É ainda possível argumentar que uma abordagem com atenção aos direitos humanos na esfera digital dificulta a cooptação do processo regulatório por Estados autoritários e possibilita uma vida mais segura e confortável na esfera digital.

Referências bibliográficas

ABBOTT, K; SNIDAL, D. *The Governance Triangle: Regulatory Standards Institutions and The Shadow of the State*. Princeton University Press, 2008.

ACCESS NOW. *India shuts down internet more than any other nation on earth*. 2021. Disponível em <https://www.accessnow.org/keepiton-report-india-shuts-down-internet-more-than-any-other-nation-on-earth/>. Acesso em 31 ago 2021.

ANATEL, Agência Nacional de telecomunicações. *Panorama de Dados*. Disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/paineis/acompanhamento-e-controle/panorama-de-pados>. Acesso em: 30 ago 2021.

BBC. *Facebook to pay News Corp for content in Australia*. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-australia-56410335>. Acesso em 31 ago 2021.

BRASIL. *Lei nº12.965. 23 abr 2014.* Disponível em:<planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm>. Acesso em: 30 ago 2021.

BRASIL. *Lei Nº 13.709, De 14 De Agosto De 2018.* Disponível em: <<https://datareportal.com/reports/6-in-10-people-around-the-world-now-use-the-internet>>. Acesso em: 31 ago 2021.

CÂMARA DOS LORDES. *Regulating in a digital world.* 9 mar 2019. Disponível em: <<https://publications.parliament.uk/pa/ld201719/ldselect/ldcomuni/299/299.pdf>>. Acesso em: 30 ago 2021.

CANAZZA, M. R. *The internet as a global public good and the role of governments and multilateral organizations in global internet governance.* Meridiano 47 - Journal of Global Studies, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.20889/m47e19007>>. Acesso em: 30 ago 2021.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (Brasil). **Relatório de avaliação:** Processo Sancionatório da Anatel Exercício 2020. Brasília, 2020. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/886363>>. Acesso em: 30 ago 2021.

DA HORA, N. *A tecnologia como ponte para construção de novos imaginários.* Workshop PET/TEPP IRI PUC-RIO 2021. Disponível em: <<https://www.facebook.com/IRI.Rio/videos/561101721928667>>. Acesso em 30 ago 2021.

ECIPE. *Economic Costs of Ex ante Regulations.* 2020. Disponível em: <<https://ecipe.org/publications/ex-ante/>>. Acesso em 31 ago 2021.

FACEBOOK, Inc. *Facebook Reports First Quarter 2021 Results.* 31 mar 2021. Disponível em:<<https://investor.fb.com/investor-news/press-release-details/2021/Facebook-Reports-First-Quarter-2021-Results/default.aspx>>. Acesso em: 30 ago 2021.

FACEBOOK, Inc. *102 milhões de brasileiros compartilham seus momentos no Facebook todos os meses.* 19 abr 2016. Disponível em: <<https://pt-br.facebook.com/business/news/102-milhes-de-brasileiros-compartilham-seus-momentos-no-facebook-todos-os-meses>>. Acesso em 30 ago 2021.

FACÓ. *Privacidade digital, impactos e efeitos colaterais.* 2020. Disponível em: <<https://portal.fgv.br/artigos/privacidade-digital-impactos-e-efeitos-colaterais>>. Acesso em: 31 ago 2021.

FRAY, R. *Digital Platforms Require a Global Governance Framework.* 2019. Disponível em: <<https://www.cigionline.org/articles/digital-platforms-require-global-governance-framework/>>. Acesso em 31 ago 2021.

GORWA, R. *What is platform governance?*, Information, Communication & Society, 2019.

HOUSE JUDICIARY COMMITTEE. *Digital Markets Investigation*, 2019. Disponível em: <<https://judiciary.house.gov/issues/issue/?IssueID=14921>> . Acesso em 30 ago 2021.

HUMAN RIGHTS COUNCIL (HRC). *Report of the independent international fact-finding mission on Myanmar*. HRC Index: A/HRC/39/64. 12 de Setembro de 2018. Disponível em: <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/FFM-Myanmar/A_HRC_39_64.docx>.

HUMAN RIGHTS WATCH. *Germany: Flawed Social Media Law*. 14 Feb 2018. Disponível em: <<https://www.hrw.org/news/2018/02/14/germany-flawed-social-media-law>>. Acesso em: 30 ago 2021.

IGARAPÉ. *Mapeamento de Riscos Digitais: Uma Agenda Multissetorial para a Segurança Digital no Brasil*. 2021.

IPEA. *Democracia Digital: Mapeamento De Experiências Em Dados Abertos, Governo Digital E Ouvidorias Públicas*. 2021.

ITU. *Digital Regulation Handbook*. 2020. Disponível em: <<https://www.itu.int/en/myitu/Publications/2020/08/31/09/09/Digital-Regulation-Handbook>>. Acesso em: 30 ago 2021.

KAUL, Inge; CONCEIÇÃO, Pedro; LE GOULVEN, Katell; MENDOZA , Ronald U. *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*. UNDP, 2003.

LE MOS, Ronaldo. Como resolver a crise das plataformas? *Folha de São Paulo*, São Paulo, 19 de janeiro de 2021. Caderno de tecnologia. Disponível em: <<https://itsrio.org/pt/artigos/como-resolver-a-crise-das-plataformas/>>. Acesso em 30 ago 2021.

MINOW, Martha. *The Changing Ecosystem of News and Challenges for Freedom of the Press* (April 25, 2019). Loyola Law Review, New Orleans, Forthcoming, Harvard Public Law Working Paper No. 19-20.

O'CONNOR, D; SCHRUEERS, M. *Against Platform Regulation*. 2016. Disponível em: <<https://blogs.oii.ox.ac.uk/ipp-conference/2016/programme-2016/track-c-markets-and-labour/government-regulation-of-platforms/daniel-oconnor-matthew-schruers-against.html>>. Acesso em: 30 ago 2021.

OCDE. *130 countries and jurisdictions join bold new framework for international tax reform*. 2020. Disponível em: <<https://www.oecd.org/newsroom/130-countries-and-jurisdictions-join-bold-new-framework-for-international-tax-reform.htm>>. Acesso em 30 ago 2021.

OHCHR. *Human rights in the digital age - Can they make a difference?* Keynote speech by Michelle Bachelet, UN High Commissioner for Human Rights. Japan Society, New York, 17 October 2019.

RGB. *Entrevista com Fernando Filgueras sobre Governança para o mundo digital*. 2021. Disponível em: <<https://www.rgb.org.br/post/fernando-filgueiras-rgb>>. Acesso em: 30 ago 2021.

SALAS, Javier. Movimento antivacina cresce em meio à pandemia. *El País*, 04 de junho de 2020. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/ciencia/2020-06-04/movimento-antivacina-cresce-em-meio-a-pandemia.html>>. Acesso em 30 de agosto de 2021.

STROWEL, Alain M.; VERGOTE, Wouter. Digital Platforms: To Regulate or Not To Regulate?. 2018. Disponível em: <http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2016-7/uclouvain_et_universit_saint_louis_14044.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2021.

URBINATI, Nadia. *A Revolt Against Intermediary Bodies*, 22 Constellations 447, 2015.

URUPÁ, Marcos. ANPD abre consulta com regulamentação da LGPD para microempresas e startups. *Teletime*, 29 jan 2021. Disponível em: <<https://teletime.com.br/29/01/2021/anpd-abre-consulta-com-regulamentacao-da-lgpd-para-microempresas-e-startups/>>. Acesso em: 30 ago 2021.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). *Managing the COVID-19 infodemic: Promoting healthy behaviours and mitigating the harm from misinformation and disinformation*. Statement, 23 de setembro de 2020. Disponível em: <<https://www.who.int/news/item/23-09-2020-managing-the-covid-19-infodemic-promoting-healthy-behaviours-and-mitigating-the-harm-from-misinformation-and-disinformation>>. Acesso em 30 de agosto de 2021.

ZUBOFF, Shoshana. *The Age of Surveillance Capitalism*. The fight for a human future at the new frontier of power. New York: Public Affairs, 2019.