

Conjunto de indicadores para avaliação do impacto socioeconômico e regulação de plataformas digitais no Brasil

Luciano Heitor Gallegos Marin

Caroline Maestri Nobre Albin Telles de Menezes

Diocsianne Correia de Moura

José Marcelo Almeida Prado Cestari

Rodrigo Eduardo Botelho Francisco

27-11-2024

Resumo: Este estudo propõe um conjunto indicadores socioeconômicos como subsídio à formulação de políticas públicas que promovam um ambiente digital mais equitativo e competitivo. Foi aplicada a Análise de Conteúdo (AC) de Sampaio e Lycarião (2021), utilizando as contribuições de uma consulta pública do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br), sobre a definição, classificação e regulação de plataformas digitais. O resultado parcial do estudo são estes 13 indicadores: participação de mercado, valor de mercado, base de usuários, serviço essencial, controle de acesso, tipos de serviços, monetização, sensibilidade de dados, autonomia de algoritmos, externalidades sociais, efeito sistêmico, inovação e flexibilidade, e impacto econômico local. Os indicadores estão organizados em três grandes áreas: poder de mercado, impacto socioeconômico e governança e transparência - onde cada um cobre dimensões estratégicas para uma regulação assimétrica e contextual. Como resultado, apresenta-se uma proposição com um conjunto de indicadores fundamentados no contexto internacional de debates sobre leis, regulações e normas que promovam o funcionamento seguro das plataformas digitais, com foco no bem-estar coletivo. Conclui-se que a regulação de plataformas digitais precisa considerar as características e riscos específicos de cada tipo de plataforma digital, onde o uso dos indicadores aqui propostos facilitará a criação de um arcabouço regulatório que equilibre inovação, competitividade e proteção dos direitos fundamentais.

Palavras-chave: plataformas digitais; governança de plataformas digitais; regulação de plataformas digitais; indicadores de impacto socioeconômico.

Introdução

A governança de plataformas digitais tornou-se um tema de crescente relevância no cenário global, especialmente diante da onipresença destas tecnologias no cotidiano das pessoas e na economia mundial (Lima e Valente, 2020). Mídias sociais digitais, *marketplaces* (plataforma *online* que conecta vendedores e compradores, funcionando como um shopping virtual) e serviços que permitem a transmissão de conteúdo multimídia, como vídeos e músicas, pela internet, sem a necessidade de fazer um *download* (*streaming*) tem desempenhado papéis na sociedade contemporânea, mas também indicam preocupações sobre privacidade, liberdade de expressão, responsabilidade pelo conteúdo e práticas monopolistas (Pereira e Faleiros Júnior, 2024). Neste contexto, segundo Pereira e Faleiros Júnior (2024) o estabelecimento de diretrizes, regulamentos e políticas específicas para essas plataformas é crucial para garantir ambientes seguros, éticos e respeitadores dos direitos das pessoas presentes nestes espaços.

No Brasil, a proteção da privacidade pessoal emerge como uma questão central nas discussões sobre regulação de plataformas digitais. A privacidade não é apenas um direito fundamental (Brasil, 1988), mas também um pilar indispensável para a confiança nas interações digitais (Lima e Valente, 2020). No entanto, o equilíbrio entre inovação tecnológica e a proteção dos direitos individuais apresenta desafios para a formulação de políticas públicas. Além disto, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) (Lei Federal nº 13.709 de 14 de agosto de 2018)¹ reforça a proteção da privacidade no ambiente digital. Em seu artigo 1º, a LGPD destaca que esta lei tem como objetivo: “proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade, além do livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural”. Estes dispositivos consolidam a privacidade de dados como um direito fundamental no Brasil, vinculando sua proteção não apenas ao respeito individual, mas também ao fortalecimento da confiança nas relações sociais e econômicas no ambiente digital.

A privacidade no ambiente digital, no entanto, é observada desde a crítica de uma sociedade cada vez mais controlada por dispositivos digitais. Dentre várias metáforas desenvolvidas para observar esta cultura, o termo "plataformização da sociedade" foi, primeiramente, introduzido por Van Dijck (2013) para descrever a

¹ Para mais detalhes referente à normativa: BRASIL. Lei Federal nº. 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). **Planalto**, 18 ago. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm. Acesso em: 19 nov. 2024.

conexão intrínseca entre vidas digitalizadas e as plataformas de rede. De acordo com a autora, estas plataformas, no contemporâneo, estão integradas em diversas áreas do cotidiano, como consumo, saúde, educação e transporte, estabelecendo uma relação de dependência quase inevitável entre as pessoas e essas estruturas digitais.

Gillespie (2010) argumenta que o termo "plataforma" carrega implicitamente o papel de intermediação desempenhado pelas empresas de tecnologia, já que elas estabelecem as regras de um jogo no cotidiano do qual é, praticamente, impossível não participar. Segundo ele, o conceito de "plataforma" possui quatro principais significados: o político, que reflete um posicionamento ou conjunto de crenças políticas; o computacional, que se refere a uma estrutura de design e formatos digitais; o figurativo, que funciona como uma base, fundação ou condição necessária; o arquitetônico, que diz respeito a estruturas artificiais criadas pelo ser humano.

O debate contemporâneo sobre a regulação das nomeadas “plataformas digitais” (PDs), parte de uma discussão multifacetada que abrange diversos temas e preocupações e se expande cada dia mais para todos os âmbitos da sociedade, especificamente em relação à governança de plataformas digitais. Posto que as plataformas digitais atuam sob termos opacos em sua atuação intermediária, sendo necessário criar balizas de responsabilização.

Diante de tal cenário, o Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br) realizou uma consulta pública referentes às perspectivas sobre plataformas digitais, dada a dimensão da discussão na sociedade (Consulta, 2024). O objetivo está em estabelecer diretrizes, regulamentos e políticas para o funcionamento e a gestão de plataformas digitais, com foco em questões que afetam diretamente a sociedade, incluindo privacidade, liberdade de expressão, responsabilidade por conteúdo, competitividade e transparência.

Neste contexto, este presente estudo tem como objetivo analisar as definições e classificações de plataformas digitais e desenvolver uma proposta de um conjunto de indicadores de impacto socioeconômico que auxiliem na definição de como regular as plataformas digitais, sendo justificada no bojo das discussões em torno de propostas de leis, regulações e normas que determinam como as plataformas devem operar para proteger o bem-estar público, prevenir abusos de poder e evitar práticas monopolistas.

Percurso metodológico

O percurso metodológico deste estudo parte da análise das definições e perspectivas sobre plataformas digitais das contribuições à consulta realizada pelo CGI.br (Consulta, 2024). Para tanto, utiliza-se, a Análise de Conteúdo (AC) categorial com protocolo organizado pelos autores, com base em Sampaio e Lycarião (2021), para análise das respostas, visando fornecer um panorama sistemático sobre as definições e visões regulatórias acerca das plataformas digitais. A Análise de Conteúdo (AC) é uma técnica composta por procedimentos sistemáticos, intersubjetivamente validados e de natureza pública. Seu objetivo é "criar inferências válidas sobre determinados conteúdos (...) buscando descrever, quantificar ou interpretar certo fenômeno em termos de seus significados, intenções, consequências ou contextos" (Sampaio e Lycarião, 2021, p. 17). O resultado deste processo consiste no estabelecimento de categorias analíticas, que permitem a formação de agrupamentos lógicos e promovem uma compreensão aprofundada do fenômeno em estudo.

A fase inicial, baseada na análise das respostas angariadas da Consulta (2024), tem como finalidade responder, como questão principal, como os diferentes grupos definem plataformas digitais e suas implicações regulatórias? De forma secundária, buscou identificar, também: quais elementos definem uma plataforma digital?; quais aspectos regulatórios são apontados como prioritários?; e, há consenso ou divergência nas definições?

Utiliza-se a AC para categorização identificando definições, características e implicações regulatórias. Como resultado, apresentam-se codificações que identificam a) palavras-chave e expressões relacionadas às plataformas digitais (ex.: "mercado de dois lados", "regulação democrática", "inovação tecnológica") e b) criam códigos iniciais com base nos conceitos recorrentes.

Em seguida, é realizada uma análise e interpretação, observando a frequência das categorias e reflexão sobre os significados e implicações dos conteúdos categorizados.

A etapa final do estudo consiste na apresentação dos resultados que, posteriormente, inspira a proposta de indicadores para a regulação das plataformas digitais, considerando o impacto socioeconômico e promovendo uma governança equilibrada e eficiente no contexto brasileiro.

Para sistematizar a análise das respostas da consulta pública do CGI.br (Consulta, 2024), foi elaborado um protocolo baseado em Sampaio e Lycarião (2021), detalhando etapas de identificação, codificação e categorização de dados textuais. O

Quadro 1 apresenta os critérios, ferramentas e resultados esperados, garantindo objetividade e coerência na extração de padrões e proposições regulatórias.

Quadro 1 - Protocolo de análise de conteúdo

Elementos analíticos		Descrição
Objetivo do Protocolo		Analisar as respostas da consulta pública do CGI.br para identificar padrões e proposições regulatórias pertinentes, com base nas respostas às perguntas 1, 2, 3 e 4 (definição e classificação de plataformas digitais).
Unidades de Registro		Palavras-chave, frases e trechos com potencial analítico relacionados aos aspectos regulatórios, sociais e econômicos.
Categorias Analíticas		- Definição e funções das plataformas digitais. - Classificação de plataformas digitais. - Impactos socioeconômicos e sociais. - Dimensões regulatórias prioritárias. - Indicadores de governança e transparência.
Critérios de Inclusão e exclusão	Inclusão	Respostas que: - Contenham proposições regulatórias claras. - Abordem impactos sociais ou econômicos significativos. - Relacionem-se às categorias analíticas predefinidas.
	Exclusão	Respostas que: - Sejam irrelevantes ou fora do escopo analítico. - Sejam duplicadas sem acréscimo de novas percepções. - Contenham informações ambíguas ou sem embasamento analítico.
Etapas do Processo		1. Pré-análise: - Organização dos dados brutos. - Leitura integral para reconhecimento geral do material. - Definição das unidades de registro e categorias prévias com base no objetivo do protocolo.
		2. Codificação e segmentação: - Codificação sistemática de palavras-chave, frases e trechos relevantes, utilizando planilhas categorizadas. - Segmentação dos dados em categorias pré-definidas e emergentes.
		3. Categorização e Refinamento: Ajuste e refinamento das categorias para maior consistência analítica.
		4. Tratamento e Interpretação dos resultados: - Identificação de padrões e proposições centrais. - Análise crítica dos dados categorizados, destacando implicações regulatórias e sugestões de indicadores socioeconômicos e de governança.
Ferramentas Utilizadas		Software de análise qualitativa (Excel).
Resultados Esperados		Produção de categorias para análise regulatória. Identificação de padrões e proposições regulatórias prioritárias. Contribuição para o desenvolvimento de indicadores para avaliação do impacto socioeconômico e regulação de plataformas digitais no Brasil.

Fonte: Os Autores (2024), com base em Sampaio e Lycarião (2021).

Análise de contribuições e critérios para governança das plataformas

Visando contribuir com uma proposta de regulação de plataformas digitais no Brasil, foram analisadas as respostas da consulta realizada pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br), com foco no entendimento do termo amplamente difundido "plataformas digitais". Utilizando o protocolo descrito no Quadro 1, primeiramente, foi realizada uma análise da seguinte questão (Consulta, 2024): “Pergunta 1: Qual é a melhor definição de plataformas digitais considerando a necessidade de regular sua atuação?”. Diante disto, buscou-se identificar a melhor definição de plataformas digitais considerando a necessidade de regular sua atuação

A discussão em torno das plataformas digitais, com foco na necessidade de regulação de sua atuação, revela uma convergência dos respondentes sobre o conceito e suas implicações normativas. Com base nas 76 respostas analisadas da Pergunta 1 (Consulta, 2024), procurou-se, primeiramente, observar a frequência das palavras e destaque dos principais elementos que compõem a visão dos respondentes sobre o que são as plataformas digitais e como sua regulação deve ser orientada, como pode ser visto na Tabela 1. A análise de frequência de palavras (Sampaio e Lycarião, 2021) foi utilizada por contribuir na compreensão de padrões e tendências discursivas em textos, envolver a contagem e categorização das palavras mais utilizadas em um agrupamento textual, assim como permitir identificar temas, prioridades e ênfases nos discursos analisados.

Tabela 1 – Frequência de palavras referentes à melhor definição de plataformas digitais

Palavra	Frequência
plataformas	337
digital (is)	310
serviços	144
usuários	96
regulação	94
mercado	86
internet	77
empresas	72

Fonte: Os Autores (2024), com base em Consulta (2024).

As palavras "plataformas" (337 menções) e "digital(is)" (310) destacam a ligação desses ambientes às características tecnológicas. A relevância de "serviços" (144) indica que plataformas digitais são vistas como provedores de múltiplos serviços, de redes sociais a comércio eletrônico. Elas são espaços que facilitam interações, com a tecnologia digital como elemento essencial. Santana Silva (2021) enfatiza essa conexão

ao abordar a regulação responsiva como solução para a crise de legitimidade na mediação de conflitos via plataformas.

A preocupação com a "regulação" (94 menções) e com os "usuários" (96 menções) é recorrente, refletindo um consenso sobre a importância de uma definição regulatória clara que evite ambiguidades e problemas de aplicação das normas. Essa preocupação destaca-se como um fator central para assegurar que as plataformas atuem de forma transparente e respeitem os direitos dos usuários, especialmente no que diz respeito à privacidade e à segurança de dados.

O contexto dessas plataformas é reforçado por menções a "mercado" (86) e "internet" (77), indicando que são vistas como tecnologias e atores influentes na economia digital. As "empresas" (72 menções) aparecem como gestoras desses ambientes, destacando a necessidade de regulação para equilibrar inovação e proteção coletiva. Assim, as plataformas digitais são definidas como ambientes *online* abrangentes, que oferecem múltiplos serviços (mídias sociais, comércio eletrônico, notícias, buscadores e mensageiros) e facilitam interações entre diferentes atores por meio de tecnologias digitais.

Há, por outro lado, uma preocupação evidente com a necessidade de uma definição clara para fins de regulação, evitando ambiguidades que possam gerar problemas na aplicação das normas. Desta forma, a definição de plataformas digitais, segundo os respondentes, vai além de um conceito puramente técnico, abordando também questões de mercado, práticas empresariais e direitos dos usuários.

A análise reforça a importância de uma abordagem regulatória ampla que considere as várias dimensões de atuação dessas plataformas para que sua governança seja eficaz e proporcione um ambiente digital seguro e justo para todos os envolvidos, corroborando com a discussão de Gillespie (2010), que explora os diferentes significados do termo "plataforma" (político, computacional, figurativo e arquitetônico), sugerindo a complexidade do conceito que fundamenta essa necessidade de regulação ampla. Há, portanto, um reconhecimento de que uma abordagem restrita seria insuficiente para lidar com a multifacetada atuação das plataformas digitais.

Considerando a necessidade de propor medidas legais e regulatórias proporcionais e adequadas à diversidade de modelos e tamanhos das plataformas digitais, entende-se que esta regulação deve ser, idealmente, assimétrica, ou seja: um modelo de regulação assimétrica que aplica regras ou intervenções diferentes para

distintos agentes ou partes de um setor econômico ou administrativo, considerando suas características, capacidades ou condições específicas (Sparapani, 2024).

Diversos critérios são apontados pela literatura e pela regulação internacional para identificar as plataformas que representam maior risco à sociedade e, portanto, demandam maior atenção na definição de suas obrigações regulatórias. Estudos como de Pereira e Faleiros Júnior (2024) apresentam os desafios econômicos, políticos e regulatórios reais, sugerindo a implementação de políticas antitruste (práticas anticoncorrenciais que promovam a concorrência em mercados econômicos), regulamentações baseadas em direitos humanos e o fomento a iniciativas estatais de inovação tecnológica como formas de reforçar a soberania estatal frente aos desafios impostos pelas *big techs* (grandes empresas que dominam o mercado de inovação e tecnologia, como Apple, Amazon, Microsoft).

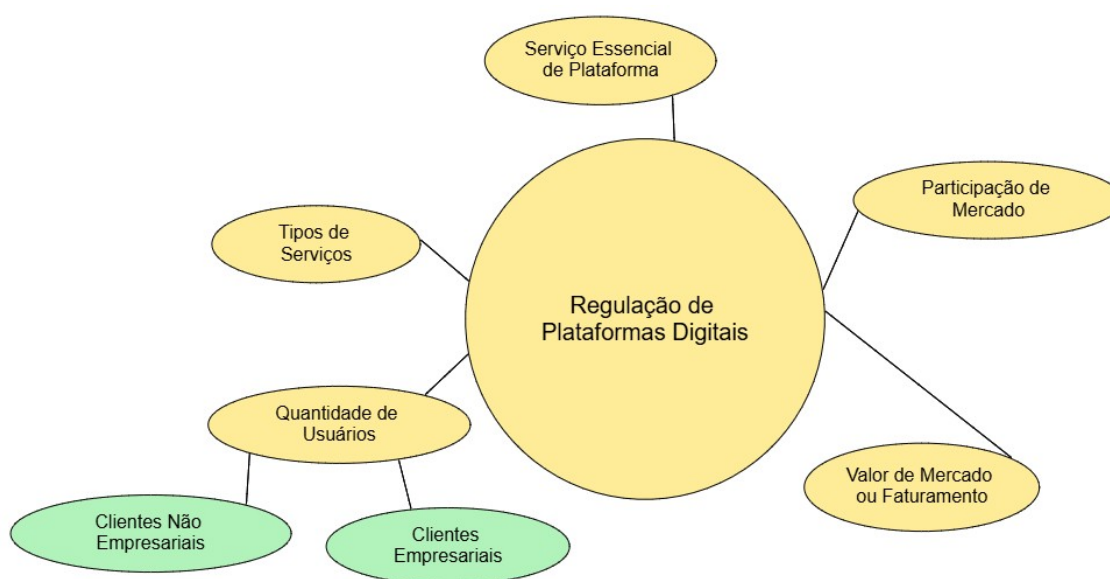
A análise das respostas à Pergunta 2- "Quais são as dimensões relevantes para descrever os diferentes tipos de plataformas digitais?" (Consulta, 2024) destaca a importância de compreender as nuances das plataformas digitais, especialmente no contexto de regulação. Esta compreensão passa pelo reconhecimento das características específicas e dos diferentes impactos sociais, econômicos e de privacidade que cada tipo de plataforma pode gerar, contribuindo para um modelo regulatório que considere essas variáveis.

Os temas principais identificados nessa questão foram a necessidade de uma regulação assimétrica das plataformas digitais, incluindo critérios como oferta de um serviço essencial de plataforma, base de usuários ampla (incluindo usuários finais e profissionais) e posição dominante no mercado; a consideração dos diferentes tipos de plataformas digitais (exemplo: mídias sociais, mensagens, comércio eletrônico) e suas características específicas; e a importância de fatores como modelo de negócios, coleta e uso de dados, impacto econômico e externalidades sociais na regulação das plataformas digitais.

Ao considerar essas dimensões, formuladores de políticas, reguladores e pesquisadores podem desenvolver uma compreensão mais abrangente da diversidade do cenário das plataformas digitais. Este conhecimento é essencial para o *design* de estruturas regulatórias eficazes que promovam a inovação, protejam os consumidores e abordem os desafios da sociedade. Ao analisar as plataformas digitais sob essas diferentes lentes, podem ser elaboradas políticas públicas mais adequadas e garantir um ambiente digital mais justo e equitativo.

A Pergunta 3 - “Comente e defina, se necessário, os critérios a seguir para classificar plataformas digitais” (Consulta, 2024) foi estruturada pelo CGI.br com base em alguns critérios, como demonstra a Figura 1:

Figura 1 - Critérios para classificação de plataformas digitais



Fonte: Os Autores (2024), com base nos critérios definidos pela Consulta (2024), criado no *software* Canva (2024).

O critério “participação de mercado (*market share*)” aponta-se como fundamental para avaliar o poder de mercado de uma plataforma, e a sua capacidade de impor condições desfavoráveis a usuários e concorrentes. Outros fatores incluem número de usuários, controle de infraestrutura essencial, direitos de propriedade intelectual, contratos exclusivos e concessões públicas, que podem conferir dominância mesmo sem alta participação de mercado. Respondentes destacam a dinâmica dos mercados digitais, alertando que regulações rígidas baseadas apenas na participação de mercado podem se tornar rapidamente obsoletas.

Entre as propostas específicas, a Associação Brasileira de Internet (ABRANET) sugere uma regulação assimétrica, aplicada apenas aos “*gatekeepers*” — plataformas que controlam o acesso essencial. Para ser considerada *gatekeeper*, a plataforma deve

ter participação de mercado superior a 50% por pelo menos três anos. A regulação também deve considerar a integração vertical e os efeitos de conglomerado, que podem garantir uma posição dominante mesmo com participação de mercado abaixo dos limites tradicionais. Os respondentes defendem uma abordagem regulatória que vá além da participação de mercado, incluindo o controle de infraestrutura essencial e os efeitos de redes e escalas do setor digital, como redes de telecomunicação, data centers e plataformas fundamentais para outros serviços.

Um exemplo brasileiro de infraestrutura essencial no setor digital é o Sistema de Pagamentos Instantâneos do Banco Central do Brasil, o pix. Ele tornou-se uma base indispensável para transações financeiras rápidas e acessíveis, sendo amplamente utilizado por bancos, fintechs e usuários finais. Se o pix fosse controlado de maneira desigual, privilegiando determinados bancos ou limitando o acesso de instituições bancárias menores, poderia prejudicar a concorrência e restringir a inclusão financeira. Nesse cenário, uma regulação assimétrica poderia garantir condições justas para diferentes tipos de instituições financeiras, equilibrando o acesso ao sistema e promovendo um mercado mais competitivo e inclusivo.

A análise revela que o valor de mercado e o faturamento são indicadores complementares para avaliar o desempenho de plataformas digitais. Enquanto o valor de mercado reflete a confiança dos investidores no futuro da plataforma, o faturamento indica seu sucesso comercial presente, oferecendo uma visão de curto prazo. As respostas mostram divergências sobre a relevância e a confiabilidade dos indicadores. A importância de cada um varia conforme o tipo de plataforma e o perfil dos respondentes. Plataformas inovadoras tendem a ser avaliadas pelo valor de mercado, enquanto negócios mais estáveis priorizam o faturamento. O valor de mercado reflete potencial, mas pode ser influenciado por fatores especulativos, enquanto o faturamento, mais concreto, pode não captar todo o potencial de crescimento.

Nesse contexto envolvendo valor de mercado, Lima e Valente (2020) destacam em seus estudos a relação que precisa ser observada sobre a influência das corporações que comandam plataformas digitais. Eles debatem sobre seu poder de mercado e os efeitos desse poder na concorrência em diferentes setores. Esta influência pode interferir nas questões relacionadas ao valor de mercado.

O terceiro critério analisado “quantidade de usuários e de clientes (empresariais ou não)” é um indicador para medir o alcance e impacto das plataformas. Segundo os respondentes, é crucial segmentar usuários finais e profissionais para entender o poder

de mercado e influência. Além disso, a análise deve focar em usuários ativos e excluir *bots* (programas de computador que executam tarefas automatizadas e repetitivas, imitando ou substituindo o comportamento humano), para evitar o crescimento de engajamento artificial e garantir que as plataformas não manipulem dados e informações para parecerem mais influentes do que realmente são.

Embora o número de usuários seja importante, não deve ser a única métrica. Segundo Van Dijck *et al.* (2018), é essencial complementá-la com análises de impacto social, político e econômico. A regulação deve considerar efeitos de rede, interoperabilidade e evitar monopólios, além de monitorar continuamente a veracidade dos dados e incluir plataformas menores com impacto social relevante Van Dijck *et al.* (2018).

O quarto critério analisado foi “serviço essencial de plataforma”, que se refere à prestação de serviços que são cruciais para a sociedade, como mídias sociais e serviços mensageiros. As respostas indicam a essencialidade de tais serviços para a comunicação e o funcionamento de atividades cotidianas, onde palavras como “essencial”, “redes sociais” e “comunicação” foram recorrentes, sugerindo um consenso sobre a necessidade de regulação prioritária.

Verifica-se o retorno do quinto critério de “controle essencial de acesso (*gatekeeper*)”, compreendendo que são plataformas que controlam o acesso a mercados relevantes ou informações, exercendo poder considerável sobre usuários e competidores, identificado a frequência de termos como “dominância”, “controle essencial” e “poder de mercado”, indicando uma preocupação com o impacto dessas plataformas em mercados altamente interdependentes, pertencentes às *big techs*.

Por fim, o sexto critério “tipos de serviços”, os participantes da pesquisa enfatizam a diversidade dos serviços prestados pelas plataformas digitais e a necessidade de uma regulação diferenciada, conforme o tipo e o impacto dos serviços. Termos como “diversidade” e “regulação específica” apareceram com destaque, refletindo a visão de que serviços como redes sociais e *marketplaces* possuem diferentes graus de importância e risco.

A análise mostra que os critérios estão interligados. Plataformas que oferecem serviços essenciais frequentemente atuam como *gatekeepers*, controlando o acesso e informações cruciais. Além disso, a diversidade de serviços evidencia a necessidade de uma abordagem regulatória flexível, ajustada às especificidades de cada plataforma. Com base nos critérios de Sampaio e Lycarião (2021), a identificação de frequências e

padrões linguísticos confirma a centralidade destes temas na percepção dos respondentes. O método também destaca a necessidade de regulação assimétrica, considerando a complexidade e os impactos das plataformas digitais.

Com base na Análise de Conteúdo (AC), foi possível selecionar categorias (coluna 1) que auxiliam no desenvolvimento de um quadro regulatório capaz de classificar as plataformas digitais de maneira proporcional aos riscos e às influências que exercem, como pode-se observar no Quadro 2. Sampaio e Lycarião (2021) destacam a importância de uma análise que considere não apenas os aspectos quantitativos, mas também os qualitativos, como o impacto social e econômico (coluna 2), alinhando-se com os objetivos de regulação eficaz e justiça socioeconômica. É desta forma que este estudo pretende contribuir à consulta pública do CGI.br (Consulta, 2024).

Quadro 2 - Classificação das plataformas digitais, quanto aos riscos e influências

1. Categorias analíticas e dimensões relevantes	2. Impacto e estruturação (social e econômico)
Natureza das plataformas: definição e distinção com base em sua função (trocas comunitárias, redes sociais, serviços financeiros, etc.). Dimensões regulatórias: importância de uma regulação assimétrica baseada no tamanho, tipo de serviço e riscos potenciais. Critérios específicos: monetização, sensibilidade de dados, autonomia de algoritmos, e outros critérios cumulativos e alternativos para qualificação regulatória.	Efeito sistêmico e interdependência: a relação das plataformas com mercados associados e seu papel como <i>gatekeepers</i>. Impacto socioeconômico: análise de externalidades sociais, como a disseminação de desinformação, e efeitos econômicos locais.

Fonte: Os Autores (2024), com base em Sampaio e Lycarião (2021) e Consulta (2024).

As análises das respostas coletadas pelo CGI.br (Consulta, 2024) indicam um consenso sobre a importância de uma regulação assimétrica que descortine as nuances das plataformas digitais, priorizando a proteção dos usuários e a promoção de um ambiente competitivo. Os critérios identificados reforçam a necessidade de uma abordagem flexível e contextual, que se adeque às dinâmicas do mercado digital e ao impacto social das tecnologias neste contexto.

Uma proposta de um conjunto de indicadores de impacto socioeconômico

Diante desse desafio e a partir da observação dos resultados da Análise de Conteúdo (AC), foi desenvolvida uma proposta que sugere um conjunto de 13

indicadores² fundamentais para a regulação das plataformas digitais. Estes indicadores, disponíveis no Quadro 3, visam orientar a formulação de políticas públicas, abordando critérios econômicos, sociais e tecnológicos. Cada indicador reflete uma dimensão estratégica, com o objetivo de identificar riscos, mitigar desigualdades e promover um ambiente digital saudável. A proposta incorpora ainda dimensões analíticas relacionadas à monetização, sensibilidade de dados, autonomia de algoritmos e impacto econômico local, proporcionando uma visão mais abrangente do estudo preliminar, com base nos critérios definidos na pesquisa - Figura 1.

Quadro 3 – Conjunto de indicadores para avaliação do impacto socioeconômico de plataformas digitais no Brasil

Nome do Indicador	Análise Realizada	Motivação e Impacto
Participação de Mercado	Avaliar a dominância e a capacidade de impor condições no mercado.	Permite identificar <i>gatekeepers</i> e plataformas dominantes, promovendo um ambiente competitivo e sustentável.
Valor de Mercado	Refletir a confiança dos investidores na plataforma.	Ajuda a analisar potencial econômico e previsões de longo prazo, além de atratividade para investimentos.
Quantidade de Usuários	Medir o alcance e relevância da plataforma no mercado.	Crucial para entender impactos sociais e econômicos de grande escala, além de identificar oportunidades de inovação.
Serviços Sociais Essenciais	Identificar plataformas críticas para a sociedade.	Suporte para regulação prioritária em setores sensíveis, como saúde, educação e transporte.
Controle de Acesso	Analisar poder de <i>gatekeepers</i> sobre mercados e informações.	Garante que mercados interdependentes sejam inclusivos e transparentes, mitigando práticas anticompetitivas.
Tipos de Serviços	Diferenciar plataformas com base em suas funcionalidades e riscos associados.	Permite regulação específica e proporcional aos serviços prestados, como <i>marketplaces</i> ou redes sociais.
Monetização	Avaliar os modelos de receita, como publicidade ou transações diretas.	Identifica impactos nos usuários e a necessidade de regulação, como práticas predatórias ou abuso econômico.
Sensibilidade de Dados	Examinar o tipo de dados coletados e sua relevância para a privacidade e segurança dos usuários.	Protege consumidores contra violações de privacidade e riscos de cibersegurança, promovendo a confiança no ecossistema digital.
Autonomia de Algoritmos	Avaliar o grau de automação nas decisões e os riscos de discriminação ou manipulação de usuários.	Promove equidade e transparência, reduzindo vieses algorítmicos e garantindo direitos dos consumidores.
Externalidades Sociais	Identificar efeitos como disseminação de desinformação, polarização ou exclusão digital.	Informa políticas públicas para mitigar impactos negativos e incentivar benefícios como inclusão digital e participação cívica.

² Os autores optaram pelo uso do termo *indicador* ao longo do texto para facilitar a compreensão e manter a fluidez da leitura, ainda que as características abordadas neste trabalho remetam, em alguns casos, mais a medidas específicas ou métricas. Em trabalhos futuros, espera-se detalhar e refinar a composição desses indicadores, explorando formas de mensuração, periodicidade de coleta e estratégias para interpretação dos dados, visando maior precisão e aplicabilidade prática.

Efeito Sistêmico	Avaliar interdependências com mercados associados e papel como infraestrutura digital.	Assegura resiliência no mercado digital e previne concentração de poder excessivo em poucas plataformas.
Inovação e Flexibilidade	Analisar a capacidade da plataforma de adaptar-se a mudanças tecnológicas e regulatórias.	Estimula a concorrência e incentiva avanços tecnológicos e de gestão que beneficiem o mercado e os usuários.
Impacto Econômico Local	Examinar efeitos no desenvolvimento de negócios locais e geração de empregos.	Apoia políticas de incentivo a plataformas que promovem economias locais, reduzindo desigualdades regionais.

Fonte: Os Autores (2024), com base em Consulta (2024).

A proposta do conjunto de indicadores busca estruturar um modelo de análise que, fundamentado em evidências, ofereça subsídios para a criação de um marco regulatório que equilibre inovação, competitividade e proteção dos direitos no ambiente digital brasileiro. Por meio destes parâmetros, espera-se alcançar maior transparência, previsibilidade e justiça na governança das plataformas digitais, beneficiando tanto os usuários quanto os mercados interdependentes.

Além da explicação do quadro dos indicadores, com a finalidade de visualizar essa estrutura de forma clara e concisa, propõe-se o diagrama “Poder, Impacto e Governança” (Figura 2), o qual é composto por três áreas que organizam e direcionam em áreas temáticas à análise.

Figura 2 - Diagrama “Poder, Impacto e Governança”



Fonte: Os Autores (2024), com base em Consulta (2024), criado no *software* Canva (2024).

A primeira área da Figura 2, “Poder de Mercado”, concentra-se na avaliação da dominância das plataformas e sua capacidade de moldar mercados, estabelecer

condições desfavoráveis a concorrentes ou usuários e exercer controle desproporcional em setores estratégicos. Indicadores (Quadro 3) como participação de mercado, controle de acesso e integração vertical ajudam a identificar plataformas que atuam como *gatekeepers*, regulando o acesso a mercados relevantes ou informações essenciais. Esta área é importante para diferenciar plataformas que concentram poder significativo de outras com menor impacto estrutural.

A segunda área da Figura 2, “Impacto Socioeconômico”, foca nos efeitos diretos e indiretos das plataformas sobre a sociedade e a economia. Indicadores como número de usuários, valor de mercado e serviços essenciais são analisados para compreender o alcance das plataformas, sua relevância na vida cotidiana e sua influência em setores econômicos e sociais. Além disto, avalia-se como práticas das plataformas podem gerar externalidades, como disseminação de desinformação, desigualdade no acesso ou monopólios digitais. Esta área visa equilibrar inovação e inclusão, garantindo que as plataformas atendam a critérios de equidade e justiça.

A terceira área da Figura 2, “Governança e Transparência”, examina as práticas internas das plataformas, incluindo autonomia de algoritmos, sensibilidade de dados, monetização e regulação diferenciada conforme os serviços prestados. Esta área busca assegurar que as plataformas operem de forma ética, transparente e alinhada às normas regulatórias, considerando a interdependência de mercados digitais e os efeitos de conglomerado. Neste aspecto, a regulação assimétrica é uma ferramenta essencial para ajustar as exigências conforme o impacto e o risco de cada tipo de serviço.

Essas três áreas estão interconectadas, refletindo a complexidade e a interdependência. Juntas, formam um modelo para classificar, monitorar e regular plataformas digitais de maneira proporcional ao impacto que exercem, promovendo a proteção dos usuários, a competitividade e a inovação sustentável

O diagrama "Poder, Impacto e Governança" (Figura 2) propõe um modelo integrado para analisar plataformas digitais, considerando a interconexão entre três dimensões. Esses elementos interagem de forma dinâmica e influenciam-se mutuamente, destacando a necessidade de uma abordagem analítica ampla que vá além de perspectivas isoladas: o “Poder de Mercado” é um exemplo de como se pode moldar o “Impacto Socioeconômico” ao limitar o acesso a serviços ou criar desigualdades digitais, enquanto práticas deficientes de “Governança” podem intensificar esses efeitos, como no caso de algoritmos que reforçam monopólios ou discriminações. Essa

interação complexa exige um modelo que permita compreender essas relações e orientar intervenções regulatórias equilibradas.

O objetivo é promover inovação tecnológica e mercados competitivos, ao mesmo tempo em que se protegem os direitos dos usuários e se minimizam desigualdades, garantindo que os avanços sirvam ao interesse coletivo, em vez de atender exclusivamente a interesses corporativos.

Considerações finais

O presente estudo evidencia que a regulação deve ser assimétrica, ou seja, ajustada às particularidades de cada plataforma, considerando o porte, modelo de negócios e influência no mercado. Além disto, os resultados angariados reforçam a necessidade de uma regulação que transcenda a limitação do poder de mercado das plataformas digitais com mais usuários. Torna-se fundamental garantir um ambiente digital que respeite a privacidade e a liberdade dos usuários, ao mesmo tempo em que fomenta o desenvolvimento econômico e social. Neste sentido, os 13 indicadores propostos podem servir como base para a construção de um arcabouço regulatório e alinhado às demandas do contexto tecnológico contemporâneo.

Finalmente, espera-se que as reflexões sobre o poder, impacto e governança, bem como a proposta de um conjunto de 13 indicadores aqui apresentadas contribuam para os debates públicos e subsidiem a formulação de políticas que equilibrem o estímulo ao uso do ecossistema digital com a garantia dos direitos fundamentais dos usuários.

Agradecimento

Esta pesquisa é financiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), por meio do Programa de Demanda Social.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei Federal nº. 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). **Planalto**, 18 ago. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 19 nov. 2024.

CANVA. Versão 1.97.0.0. Surry Hills: **Canva**, 013. Disponível em: <https://canva.com>. Acesso em: 21 nov. 2024.

CONSULTA sobre regulação de plataformas digitais. **Diálogos CGI.br**, 2024. Disponível em: <https://dialogos.cgi.br>. Acesso em: 12 nov. 2024.

GILLESPIE, T. The politics of “Platforms”. **SAGE Journals**, 2010. Disponível em: <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1461444809342738>. Acesso em: 13 nov. 2024.

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

PEREIRA, L. D. A.; FALEIROS JÚNIOR, J. L. de M. Regulação das plataformas digitais no Brasil e a defesa da soberania nacional. **Revista de Ciências do Estado**, Belo Horizonte, v. 9, n. 1, p. 1–22, 2024. DOI: 10.35699/2525-8036.2024.52248. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revce/article/view/e52248>. Acesso em: 18 nov. 2024.

SAMPAIO, R. C.; LYCARIÃO, D. **Análise de conteúdo categorial: manual de aplicação (Epub)**. Brasília: Enap, 2021. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6542>. Acesso em: 18 nov. 2024.

SANTANA SILVA, R. F. Arbitrium ex máquina: uma abordagem de regulação responsiva à solução de controvérsias em plataformas digitais. **Revista Brasileira de Filosofia do Direito**, Florianópolis, Brasil, v. 7, n. 1, p. 78–93, 2021. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2526-012X/2021.v7i1.7657. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/filosofiadireito/article/view/7657>. Acesso em: 18 nov. 2024.

SPARAPANI, P. O Direito Administrativo contemporâneo e a regulação assimétrica nos serviços públicos. **Rev. Direito Econ. Socioambiental**, Curitiba, v. 15, n. 2, e262, maio/ago. 2024. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/direitoeconomico/article/view/29363/26932>. Acesso em: 18 nov. 2024.

VAN DIJCK, J. Facebook and the engineering of connectivity: a multi-layered approach to social media platforms. **Convergence: The International Journal of Research into New Media Technologies**, 2013. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/home/con>. Acesso em: 13 nov. 2024.

VAN DIJCK, J.; POELL, T.; DE WAAL, M.. **The Platform Society: Public Values in a Connective World**. New York: Oxford University Press, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/oso/9780190889760.001.0001>. Acesso em: 06 nov. 2024. Formato: EPUB.