

A GOVERNANÇA ECONÔMICA DAS PLATAFORMAS DIGITAIS NA UNIÃO EUROPEIA



HELENA MARTINS



**OBSCOM
PLATAFORMAS**
GOVERNANÇA ECONÔMICA
DAS REDES DIGITAIS



FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA
DO ESTADO DE SÃO PAULO



UNIVERSIDADE
FEDERAL DE
SERGIPE

A GOVERNANÇA ECONÔMICA DAS PLATAFORMAS DIGITAIS NA UNIÃO EUROPEIA

HELENA MARTINS

RELATÓRIO 2 DO PROJETO “A GOVERNANÇA ECONÔMICA
DAS REDES DIGITAIS: PARA UMA ANÁLISE
DOS MERCADOS E DA CONCORRÊNCIA DA INTERNET
E SEUS IMPACTOS SOBRE OS DIREITOS DOS USUÁRIOS”
(PROCESSOS FAPESP 21/06992-1 E 23/07423-6)

ARACAJU, 2025



A GOVERNANÇA ECONÔMICA DAS PLATAFORMAS DIGITAIS NA UNIÃO EUROPEIA

SUGESTÃO DE COMO CITAR

MARTINS, Helena. A governança econômica das plataformas digitais na União Europeia. Aracaju: Obscom, 2025. Relatório de pesquisa de pós-doutorado.

REALIZAÇÃO



APOIO



LISTA DE FIGURAS

Figura 1	- Categorização das plataformas digitais.....	9
Figura 2	- Taxa de lucro em todo o mundo e no G7, 1963-2008.....	14
Figura 3	- Valor dos meios de produção (% do PIB), EUA, 1947-2010.....	15
Figura 4	- Produtividade do trabalho por hora trabalhada (Euro), 1995-2023.....	18
Figura 5	- Mapa de Cabos Submarinos – Europa.....	44
Figura 6	- 20 principais grupos europeus de audiovisual em 2022, por número de assinaturas em SVOD.....	74
Figura 7	- 20 principais grupos de audiovisual em 2022, por receitas operacionais (em milhões de euros).....	75
Figura 8	- Receitas do mercado de música digital na UE de 2017 a 2027, por modo de acesso e total (em bilhões US\$).....	78
Figura 9	- Receitas do mercado de música digital de 2017 a 2024, por país (em bilhões US\$).....	79
Figura 10	- Número de assinantes de plataformas de música digital selecionadas na UE de 2017 a 2024 (em milhões de usuários).....	81
Figura 11	- Principais jogos mobile na Europa, por receita na App Store e Google Play.....	85
Figura 12	- Principais jogos mobile na Europa, por número de downloads na App Store e Google Play.....	86
Figura 13	- Número de downloads de jogos mobile na Europa, por loja de aplicativo (em bilhões).....	87
Figura 14	- Distribuição da publicidade digital por setor (2017-2027).....	92
Figura 15	- Controladores de acesso relacionados aos serviços essenciais.....	132

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	- Líderes de mercado em termos de cabos ativos e próprios conectados à UE.....	45
Gráfico 2	- Investimentos em cabos submarinos feitos/planejados na Europa com base na data de prontidão para serviço.....	46
Gráfico 3	- Provedores/marcas de internet mais usados na Alemanha em junho de 2024.....	53
Gráfico 4	- Provedores/marcas de internet mais usados na França em junho de 2024.....	54
Gráfico 5	- Cobertura total por tecnologia, entre 2022 e 2023.....	57
Gráfico 6	- Evolução do crescimento do tráfego de voz e dados na Europa.....	58
Gráfico 7	- Participação do Provedor de Nuvem Europeu no Mercado Local (IaaS, PaaS, Nuvem Privada Hospedada)	61
Gráfico 8	- Participação no mercado de sistemas operacionais de desktop na Europa (jan-dez 2023)	63
Gráfico 9	- Participação na receita por loja.....	65
Gráfico 10	- Participação no mercado de navegadores na Europa (jan-dez 2023)...	67
Gráfico 11	- Participação no mercado de mecanismos de busca na Europa (jan-dez 2023).....	68
Gráfico 12	- Número de usuários de plataformas de mídia social selecionadas na Europa de 2018 a 2028, por plataforma (em milhões).....	70
Gráfico 13	- Principais agentes do mercado de música digital na UE em 2023 (em porcentagem).....	80
Gráfico 14	- Receita do mercado europeu de videogames, por formato (em bilhão de EUR).....	82
Gráfico 15	- Receita europeia do mercado de videogames digitais, por setor (em bilhão de EUR).....	83
Gráfico 16	- Número de usuários de videogames na União Europeia, por setor (em milhões).....	84
Gráfico 17	- Receita do mercado de livros na União Europeia, por formato (em bilhões de US\$).....	88
Gráfico 18	- Compras online de livros, revistas e jornais na União Europeia entre 2021 e 2023, realizadas nos últimos 3 meses, por formato (em porcentagem da população).....	89
Gráfico 19	- Participação dos diferentes setores em consulta sobre lei para concorrência nos mercados digitais.....	114

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	- 20 principais players em serviços de TV e VOD em dezembro de 2023, por número de mercados em operação	72
-----------------	---	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	- Visão geral do investimento de Grandes provedores de conteúdo e aplicativos (CAPs) em cabos submarinos na Europa, desde 2015.....	47
Tabela 2	- Maiores empresas de data center na Europa, por capacidade energética (2022).....	49
Tabela 3	- Cota de tela total e de trabalhos da UE entre provedores de serviços VOD presentes em mais de um território.....	76
Tabela 4	- Receitas das 12 maiores editoras com sede no EEE em 2020.....	94

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	6
PARTE 1 - DA “SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO” À “TRANSIÇÃO DIGITAL”.....	12
1.1 A abordagem da UE sobre a reestruturação capitalista e o papel das tecnologias da informação e da comunicação.....	12
1.2 A reestruturação no âmbito das comunicações e seus impactos na UE.....	24
1.3 A sociedade da informação e sua governança.....	28
1.4 A posição subordinada da União Europeia na governança da internet.....	37
PARTE 2 – CONCORRÊNCIA EM REDES E MERCADOS DIGITAIS NA UNIÃO EUROPEIA.....	42
2.1 Mercados analisados.....	42
2.2 Infraestrutura básica.....	42
2.2.1 Cabos submarinos.....	43
2.2.2 Centros de dados (<i>data center</i>).....	48
2.2.3 Telecomunicações.....	51
2.2.4 Acesso à internet e às redes digitais.....	55
2.3 Aplicações e conteúdos.....	59
2.3.1 Computação em nuvem.....	59
2.3.2 Sistema operacional.....	62
2.3.3 Distribuição de aplicativos.....	64
2.3.4 Navegador.....	66
2.3.5 Buscador de conteúdo.....	67
2.3.6 Redes sociais.....	69
2.3.7 Vídeo online.....	71
2.3.8 Música online.....	77
2.3.9 Jogos online.....	81
2.3.10 Livro digital.....	87
2.3.11 Publicidade online (<i>ad-server</i>).....	91
PARTE 3 – A UNIÃO EUROPEIA CONTRA-ATACA?.....	95
3.1 O apelo ao papel estratégico do Estado para a “transição digital”.....	95
3.2 O novo momento da regulação de plataformas digitais.....	105
3.3 Rumo à regulação econômica das plataformas.....	111
3.4 O Regulamento Mercados Digitais (<i>Digital Market Act - DMA</i>).....	116
3.4.1 Objetivos e formas de consecução.....	116
3.4.2 Âmbito de aplicação.....	122
3.4.3 Arquitetura regulatória e mecanismos de implementação.....	125
3.4.4 Instrumentos de sanção.....	130
3.5 Análise do impacto regulatório: o primeiro ano de aplicação.....	131
REFERÊNCIAS.....	144

APRESENTAÇÃO

Este documento apresenta o segundo relatório do projeto “A governança econômica das redes sociais”, também chamado de Obscom-Plataformas, com ênfase na análise da governança econômica das redes digitais na União Europeia. No primeiro relatório, foram discutidos os conceitos de plataforma e de plataformas digitais, bem como apresentada uma proposta de classificação das diferentes plataformas, considerando a atividade principal, o papel no conjunto do sistema e o modelo de financiamento. A plataforma como processo e as plataformas como estruturas de agregação de diferentes agentes e de suas produções foram relacionadas à reestruturação do capitalismo. A regulação foi abordada em sentido amplo, isto é, como parte da reorganização da vida social, e também específico, que se refere ao envolvimento dos diferentes agentes na definição da organização de determinado setor por meio de políticas públicas e regras. A governança foi posicionada como parte deste processo. Ainda no primeiro relatório, foram discutidas a estrutura dos mercados digitais e as estratégias dos principais agentes, o que foi feito a partir da identificação e do detalhamento das principais barreiras à entrada que organizam os mercados digitais e das estratégias que ajudam a moldá-las, como expansão horizontal, incorporação, integração e diversificação de atividades.

O segundo relatório investiga a localização da União Europeia (UE) na reestruturação capitalista, particularmente em sua associação com a chamada “sociedade da informação” e com a mais recente “transição digital”, observando, assim, sua posição na regulação em sentido amplo. Para tanto, retoma o problema da reestruturação no âmbito das comunicações, agora relacionando-o mais diretamente ao caso da UE. Depois, avança na discussão sobre a “sociedade da informação” e sua “governança”, apontando que esse par viabilizou o avanço da commodificação da informação, da comunicação e da cultura, para a qual foi fundamental a transformação também da internet, o que foi capitaneado pelos Estados Unidos, país que venceu a batalha em torno do padrão hegemônico de desenvolvimento tecnológico.

Depois, debate o momento mais recente, em que há, por um lado, o mesmo apelo ao reforço da integração do “digital” à dinâmica capitalista, como por meio da comercialização de dados, e, por outro, preocupações associadas a problemas que envolvem as plataformas, como a concentração econômica e de poder, que têm resultado em demandas por uma regulação estatal. Na União Europeia, conforme verificado a partir da análise de um conjunto de documentos da Comissão Europeia e de outras instâncias, esse movimento aponta para a afirmação do papel estratégico do Estado em relação à “transição digital”. Nesse sentido, têm sido propostas políticas públicas voltadas à digitalização da economia e da sociedade (inclusive no âmbito das

telecomunicações, em relação ao qual há propostas para ampliar a concentração das empresas, o que pode configurar mais uma etapa de privatização), além de leis para incidir no setor.

A última parte do relatório trata da governança econômica das redes digitais em sentido específico, tendo em vista o referido papel do Estado e as proposições que constam nas novas diretrizes adotadas pelo bloco, particularmente no Regulamento Mercados Digitais, conhecido pelo nome em inglês *Digital Market Act* (DMA). Esta parte está dividido em três: na primeira, discute o novo momento da regulação de plataformas digitais. Na segunda, detalha o conteúdo do DMA. Na terceira, analisa o impacto do regulamento em seu primeiro ano de vigência. Em resumo, conclui que a autorregulação que predominava na abordagem sobre a internet foi fragilizada diante do acirramento da concorrência entre os países e da percepção de problemas envolvendo as plataformas digitais, o que levou diversos Estados a estabelecer regras próprias. Tendo em vista as dificuldades estruturais, resultado do próprio histórico europeu no setor, pelas dificuldades econômicas atuais, pela manutenção das políticas de austeridade e pela crise política do bloco, a política da União Europeia de regulação de plataformas busca, sem sucesso, reposicionar-se na concorrência entre os países. Para tanto, procura padronizar o próprio mercado via legislação, ao passo que busca influenciar outros países e seus agentes. Ao fazê-lo, fortalece a perspectiva da regulação das plataformas a partir do Estado.

A abordagem proposta pela principal regra sobre concorrência nos mercados digitais, o DMA, é ex-ante, mas, como se aplica em relação a mercados consolidados, muitas de suas medidas espelham as de processos antitruste ex-post. Com ele, a Comissão Europeia busca reforçar seu papel, valendo-se de poderes que conferem a ela maior maleabilidade na interpretação dos casos. As medidas estabelecidas se voltam, por um lado, à limitação de práticas anticompetitivas como autopreferência e combinação de dados; por outro, buscam garantir a ampliação da oferta de outros produtos e serviços e da escolha dos usuários. Seguindo a abordagem neoclássica sobre concorrência, limita-se a evitar práticas anticompetitivas, sem alterar elementos estruturais de organização dos mercados e dos próprios agentes. A política da UE tem o mérito de buscar limitar a dominância digital exercida pelas grandes plataformas, sem, contudo, propor uma alteração profunda do cenário e, inclusive, do modelo de funcionamento das plataformas.

O trabalho é desenvolvido a partir da perspectiva teórico-metodológica da Economia Política da Comunicação. Quanto às técnicas de pesquisa, baseia-se em revisão de literatura; análise de documentos; entrevistas com agentes e observação participante em espaços de governança da internet. A revisão perpassou os campos do Direito, da Sociologia, da Economia e da Comunicação, concretizando, assim, uma análise interdisciplinar. No caso dos documentos,

foram analisados textos jurídicos e outros textos oficiais da União Europeia, como estudos, comunicados e relatórios, os quais, pelo volume, são apresentados ao longo do texto. Entre eles, cumpre destacar: “O governo da Internet: as próximas etapas”, do Parlamento Europeu (2011); “A política e a governação da Internet. O papel da Europa na configuração da governança da Internet no futuro”, da Comissão Europeia (2014); “O papel da Europa na definição do futuro da governação da Internet”, da Autoridade Europeia para a Proteção de Dados (AEPD, 2014); e o “Parecer do Comité das Regiões — A política e a governação da Internet”, do Comitê das Regiões (2015). Todos foram consultados em suas versões em português europeu e em inglês.

Quanto às entrevistas, foram realizadas com: Deputado Carlos Zorrinho (PS-PT), relator do DMA na Comissão de Indústria, Investigação e Energia do Parlamento Europeu; Gunnar Wolf, integrante do Grupo de Trabalho da Lei dos Mercados Digitais da Direção-Geral da Concorrência (DG COMP) da Comissão Europeia; Ana Neves, vice-presidente da Comissão das Nações Unidas sobre Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento (CSTD/UNCTAD) e presidente do Conselho Consultivo do DNS.PT; Victoria de Posson, secretária-geral da European Tech Alliance; José Gusmão, economista e eurodeputado pelo Bloco de Esquerda (BE-PT); Carla Martins, membro do Conselho Regular da Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC). Outro entrevistado, que participa há mais de vinte anos de espaços de governança representando diferentes governos europeus, pediu que seu nome fosse mantido em sigilo. As entrevistas foram feitas presencialmente ou por meio de plataforma virtual. O método de entrevista semiestruturada foi o utilizado, de modo que havia uma lista de perguntas predeterminadas para cada entrevistado, mas abertura para um diálogo mais espontâneo com eles. Em acordo com as fontes, optou-se por não mencioná-las diretamente, à exceção dos ex-eurodeputados Carlos Zorrinho e José Gusmão, que concordaram com a publicização. As informações apresentadas por eles foram usadas como subsídios para a pesquisa.

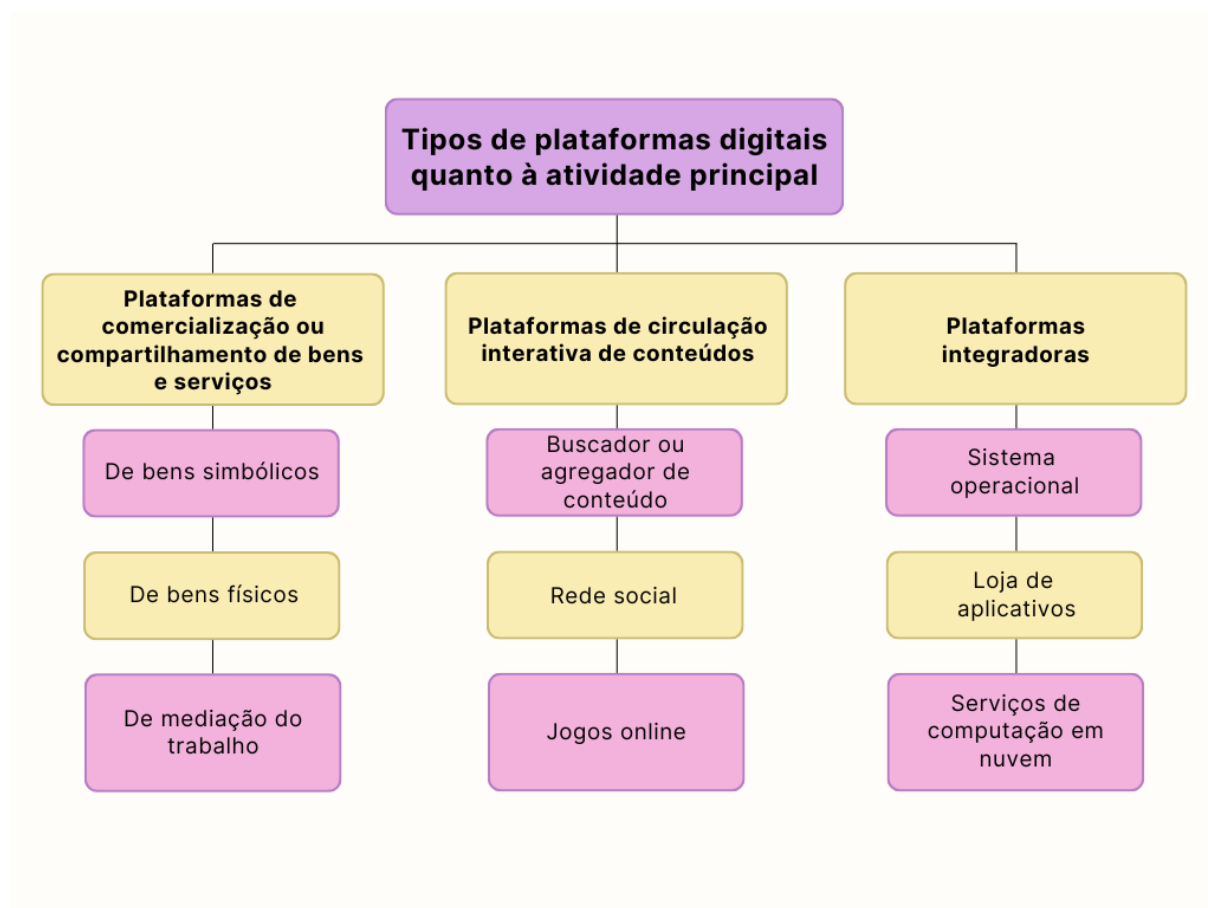
Também foi desenvolvida observação participante em dois encontros de alto nível realizados pela União Internacional de Telecomunicações (UIT), braço da Organização das Nações Unidas (ONU), em Genebra, em maio de 2024: a Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação (WSIS+20) e a Cúpula *AI for good*. A combinação de técnicas e de informações nos permite aumentar a validade, a credibilidade e a completude da análise, como ensinam Gleiss, Degen e Pousttchi (2023, p. 185).

Uma estratégia teórico-metodológica própria também foi desenvolvida para a verificação da concorrência nas redes e mercados digitais. Partiu-se de uma primeira divisão em dois grandes setores: infraestrutura e aplicações e conteúdos. No primeiro caso, são considerados mercados de cabos submarinos, centros de dados (data center), telecomunicações; acesso à internet e às redes

digitais¹. No segundo caso, compreendendo que o provimento de aplicações e conteúdos tem sido controlado por plataformas digitais, fez-se a diferenciação dos tipos de plataformas para, a partir da atividade principal delas, definir mercados específicos. Chegou-se aos seguintes mercados: computação em nuvem; sistema operacional; distribuição de aplicativos; navegador; buscador de conteúdo; redes sociais; jogos online; vídeo online; música online; livro digital e publicidade online.

Os mercados de interesse foram definidos a partir da categorização das plataformas construída anteriormente e apresentada no primeiro relatório do projeto “A governança econômica das redes digitais: para uma análise dos mercados e da concorrência da internet e seus impactos sobre os direitos dos usuários”. A Figura 1 apresenta essa categorização.

Figura 1 - Categorização das plataformas digitais



Fonte: Martins; Bolaño (2025).

¹ Nesse tópico, são discutidas mudanças nas tecnologias de acesso à internet e seus impactos na concorrência. Foi utilizado um termo mais amplo - acesso à internet e às redes digitais - porque as redes englobam uma gama de sistemas conectados que podem existir dentro ou fora da internet.

A partir daí, foram especificados mercados relacionados ao provimento de aplicações e conteúdos que envolvem a circulação de bens culturais, dada a área de inserção deste estudo: (1) Plataformas integradoras: computação em nuvem; sistema operacional; distribuição de aplicativos; (2) Plataformas de circulação interativa de conteúdos: navegador; buscador de conteúdo; redes sociais e jogos online; (3) Plataformas de comercialização ou compartilhamento de bens ou serviços: vídeo online; música online; livro digital; publicidade online. Outros mercados que não estão relacionados ao escopo do projeto, como de finanças, não foram considerados.

Por fim, cumpre reconhecer limites desta pesquisa, especialmente em relação à análise desses mercados. O primeiro reside no acesso aos dados, tendo em vista que tais mercados são bastante opacos e, também devido à ausência de regulação, não são acompanhados por órgãos públicos, em geral. Para obter informações, foram buscados, primeiro, dados oficiais nos sítios online e em relatórios específicos da Comissão Europeia e do Organismo de Reguladores Europeus das Comunicações Eletrônicas (Berec, na sigla em inglês). Também foram enviados e-mails solicitando informações sobre os mercados na Europa. Sempre que disponíveis, os dados oficiais foram priorizados na avaliação dos mercados. Não obstante, não há informações oficiais sobre vários dos mercados aqui analisados, a nível europeu². Diante dessa ausência, consultorias privadas que produzem esse tipo de análise foram também consultadas. Neste caso, foram priorizadas aquelas recorrentemente utilizadas em pesquisas acadêmicas, como Statista e StatCounter. Sempre que possível, foram utilizadas diferentes fontes para diagnosticar a situação de cada mercado.

A abrangência da pesquisa é outra questão que merece ser considerada. A União Europeia é composta por 27 Estados-membros muito diferentes. Dada a impossibilidade de tomá-los individualmente, a análise de como a UE se posiciona nas diferentes questões em relação aos mercados digitais e das propostas que tem desenvolvido foi feita considerando o bloco como um todo. Ocorre que tanto a abrangência quanto a diversidade de fontes implicam a utilização de dados obtidos a partir de metodologias e mesmo escopo de análise³ diversos. Não obstante, apesar dessas variações e, por isso, de possível imprecisão, considera-se que o

² Questionada sobre a existência de dados que possibilitem analisar o impacto do *Digital Market Act* (DMA), o setor da Comissão Europeia responsável pelo DMA informou, por e-mail, que deve avaliar o impacto do DMA em relação aos seus objetivos declarados e, particularmente, ao que consta no artigo 53 até 3 de maio de 2026 e, posteriormente, a cada três anos. Até lá, nenhuma análise oficial da Comissão estará disponível, conforme informação oficial.

³ Há, vale destacar, diferenças em relação ao que se considera Europa e União Europeia, devido à distinção entre Europa como uma entidade geográfica, cultural e histórica e a União Europeia (UE) como uma organização política e econômica. Mesmo em relação a esta, a abrangência das pesquisas consultadas muda, pois nos últimos anos houve a saída do Reino Unido, em 2020.

levantamento aqui apresentado evidencia a situação geral da participação nos mercados, contribuindo para a compreensão da dinâmica da concorrência. Uma abordagem que poderá ser beneficiada por análises de mercados específicos⁴.

⁴ No âmbito do projeto “A governança econômica das redes digitais: para uma análise dos mercados e da concorrência da internet e seus impactos sobre os direitos dos usuários”, apelidado de Obscom-Plataformas, serão analisados os casos dos Estados Unidos, da China e do Brasil, inicialmente.

PARTE 1 - DA “SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO” À “TRANSIÇÃO DIGITAL”

1.1 A abordagem da UE sobre a reestruturação capitalista e o papel das tecnologias da informação e da comunicação

O movimento de reestruturação capitalista deflagrado nos anos 1970 marca uma fase de avanço na subordinação da informação e da cultura à dinâmica mercantil. Essa mudança tem sido largamente associada à chamada economia do conhecimento ou à sociedade da informação. Em nossa leitura, seguindo Bolaño (2002), a incorporação desses elementos no processo produtivo é parte da crescente subsunção do trabalho intelectual ao capital, com a qual se busca tornar não só tornar os processos de trabalho e consumo mais ágeis e menos custosos, o que inclui a quebra de pactos sociais estabelecidos no período anterior e que significaram a garantia de direitos para trabalhadores, mas também, crescentemente, tornar o trabalho humano desnecessário, ainda que isso ocorra gerando contradições sistêmicas, como o aumento da composição orgânica do capital.

Um ponto fundamental da subsunção é a inversão da relação entre pessoa e máquina, com a transformação desta em “verdadeiro amo”, como disse Marx, do trabalho vivo. A maior parte do trabalho vivo é desqualificada, ao passo que uma parcela de trabalhadores bastante qualificada (cientistas e engenheiros, entre outros) opera, pelo trabalho científico, a internalização do saber-fazer dos trabalhadores ao capital na forma de um sistema de máquinas, o qual aparece não só como algo externo, mas como contraposto aos trabalhadores. Ademais,

Com a separação entre concepção e execução e a consequente concentração dos poderes intelectuais fora dos trabalhadores individuais e numa força produtiva capitalista (ou seja, no trabalhador coletivo), o capital abre a possibilidade de uma produção em que sua ativação e a combinação dos diversos trabalhos não dependem mais da intervenção dos produtores diretos (Romero, 2005, p. 101).

Segundo Romero (2005), a subsunção real originalmente objetivou superar dois limites: as dificuldades em aumentar a extração de mais-valia e o controle operário sobre o processo de trabalho. Seu avanço em relação ao trabalho intelectual segue a mesma lógica. A transformação do conhecimento tácito em codificado dá continuidade à histórica dinâmica de expropriação dos conhecimentos, favorecendo, agora, a incorporação ao capital como trabalho intelectual coletivo, geograficamente disperso e com conteúdo fragmentado, o que pode aumentar a produtividade do trabalho. Já a codificação permite a reprodução e a mercantilização, processos potencializados com a digitalização. Também contribui para fragilizar a resistência dos trabalhadores, que passam

a ser mais explorados física e mentalmente, ao passo que são inseridos em relações apresentadas como horizontais (os trabalhadores são apresentados como colaboradores, os ambientes de trabalho podem ser substituídos pelo trabalho remoto etc.). Ao contrário, há o desenvolvimento de novas formas de controle baseadas no uso de dados, o que discuti em outro trabalho (Martins, 2022).

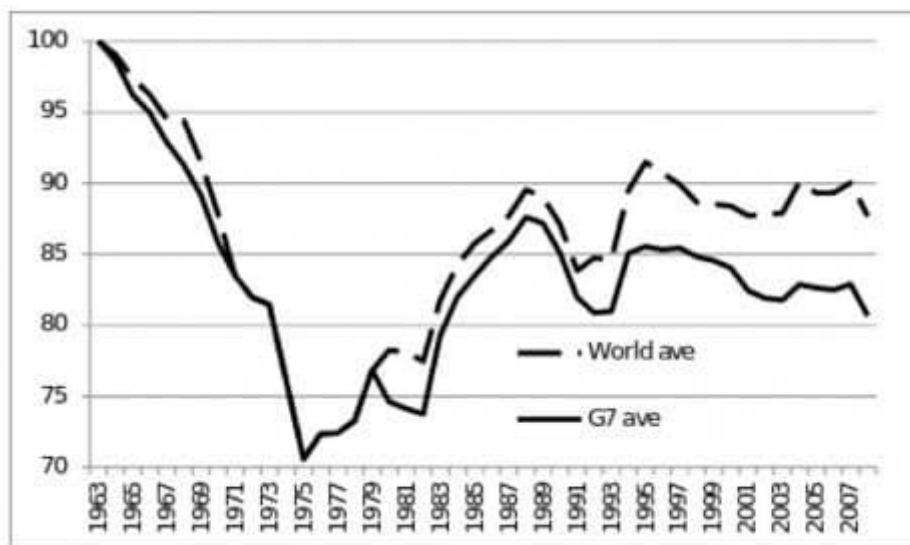
Desde a reestruturação capitalista deflagrada nos anos 1970, as Tecnologias da Informação e da Comunicação (TIC) têm sido crescentemente inseridas nas dinâmicas de trabalho. Os resultados desse processo são objeto de disputa. Por um lado, o desenvolvimento científico e tecnológico, ao viabilizar a ampliação da socialização dos trabalhadores, abre possibilidades de liberação do tempo e também de ruptura com a dinâmica da especialização das tarefas. Poderia, assim, fomentar capacidades múltiplas, o que viabilizaria uma forma de superação da exploração capitalista – entendimento, por exemplo, defendido por autores associados à corrente operaísta e por teóricos e agentes públicos e privados engajados na promoção da “sociedade do conhecimento”.

Não obstante, não é possível deslocar as possibilidades tecnológicas de suas dinâmicas concretas, visto que as próprias forças produtivas resultam e integram relações sociais de produção. “Nas sociedades divididas em classes, novos conhecimentos *emergem no contexto das relações sociais (de produção) contraditórias e assumem o conteúdo de classe dessas relações*”⁵, sintetiza Carchedi (2022, p. 615). Em sua forma capitalista, a ampliação da socialização do trabalho tem implicado a intensa alienação do trabalho, a coisificação do trabalhador e a personificação da máquina. Por outro lado, como mencionado antes, a maquinização da produção aprofunda contradições sistêmicas, que envolvem, entre outros elementos, mudanças na composição orgânica do capital e na produtividade do trabalho e podem levar à queda da taxa de lucro, entre outros impactos.

Não é o caso, aqui, de retomar esse debate, bastante aprofundado por diversos autores (Carchedi, 2022; Dussel, 2010; Mandel, 1982; Louçã, Freeman, 2004). Para ilustrar a forma histórica que o problema assume nas últimas décadas e sua relação com as tecnologias da informação e da comunicação, limito-me a apresentar a situação de variáveis importantes para a compreensão dessa dinâmica, ao longo do século XX. A primeira é a situação da taxa de lucro. A Figura 2 abaixo, retirada de Carchedi (2024), mostra que ela está tendencialmente em declínio, o que se dá de forma mais acentuada nos países mais ricos.

⁵ Tradução própria do original em inglês: “In class-divided societies, new knowledge *emerges within the context of the contradictory social (production) relations and takes the class content of those relations*.”.

Figura 2 - Taxa de lucro em todo o mundo e no G7, 1963-2008

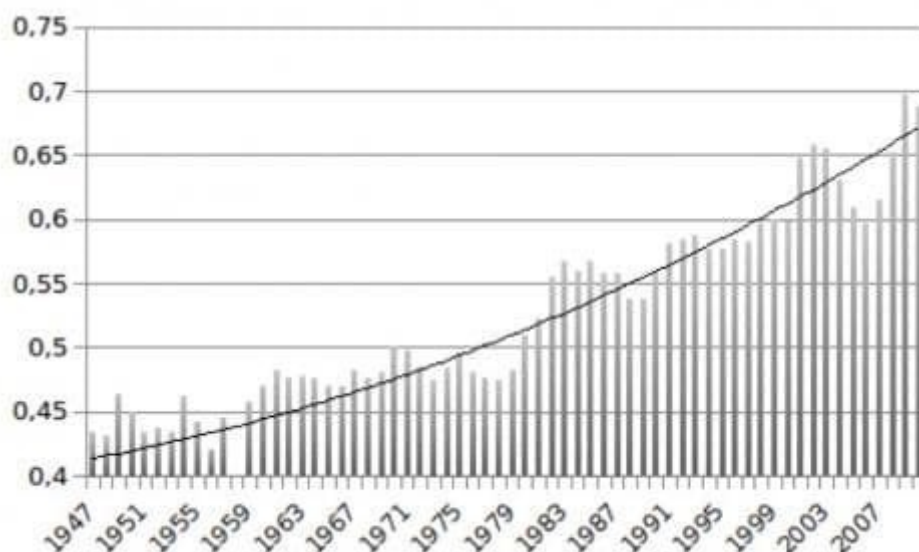


Fonte: Carchedi (2024, online).

O autor aponta que a taxa de lucro cai devido à natureza específica das inovações tecnológicas, pois “as inovações, por um lado aumentam a produtividade do trabalho, ou seja, cada trabalhador cria uma quantidade cada vez maior de mercadorias com a ajuda de meios cada vez mais avançados de produção. Por outro, as inovações substituem os trabalhadores por meios de produção” (Carchedi, 2024, online). Essa queda não ocorre de forma linear, pois há ciclos ascendentes e descendentes. Três razões explicam o movimento contrarrestante à queda da taxa de lucro: a diminuição do valor de cada unidade de produto devido às inovações tecnológicas; o aumento da taxa de exploração; e o aumento da taxa média de exploração a nível global.

Ocorre que, em todos esses casos, a dinâmica das TIC traz contradições. Sobre o primeiro aspecto, houve uma elevação persistente no valor dos meios de produção, ainda que quanto à unidade esse valor tenha diminuído, como mostra a Figura 3 a seguir, que apresenta a evolução no valor dos meios de produção, em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) dos Estados Unidos, cujo padrão de desenvolvimento tecnológico afeta os demais:

Figura 3 - Valor dos meios de produção (% do PIB), EUA, 1947-2010



Fonte: Carchedi (2023, online).

O incremento expressa a adoção de inovações tecnológicas na produção que, segundo o autor, levou à ampliação da produtividade e à substituição dos trabalhadores. “A produtividade aumentou de 28 milhões de dólares por trabalhador em 1947 para 231 milhões em 2010, ao passo que os trabalhadores por meios de produção se reduziram de 75 em 1947 para 6 em 2010” (Carchedi, 2024, online). Há variações nessa trajetória, como evidencia o abrandamento da produtividade a partir dos anos 1970, mas em relação ao quadro geral, a ampliação do preço dos meios de produção contribuiu para a queda da taxa de lucro.

Quanto à taxa de exploração ou taxa de mais-valia, refere-se à razão entre o mais-valor produzido e o capital variável adiantado. Se aumenta, aumenta a taxa de lucro. Isso, segundo o autor, ocorreu a partir dos anos 1980, com o neoliberalismo, o que justifica, do ponto de vista neoliberal, o ataque constante aos salários. Mas a equação é mais complexa: “a taxa de lucro média *pode* aumentar devido ao aumento da taxa de exploração, ainda que, ao contrário do caso de um capitalista individual, longe de significar uma melhoria da economia, pode ocultar uma piora. Ou seja, pode ocultar uma diminuição da produção de mais-valia por unidade de capital investido e uma maior destinação em favor do capital.” (Carchedi, 2024, online). De acordo com o autor, o que ocorreu foi a redução da produção de mais-valia por unidade de capital investido e, portanto, do excedente produzido. “O aumento da taxa de lucro com uma taxa variável de exploração desde meados da década de 1980 em diante não significa uma melhoria da economia e sim a sua deterioração” (Carchedi, 2024, online), resume, apontando ainda que o capital se

apropriada de uma parte cada vez maior do que é produzido. Resta o aumento da taxa média de exploração, terceira contratendência elencada:

O aumento da taxa média de exploração a nível global e, portanto, a compressão dos salários, significa, por um lado, que o poder aquisitivo das massas se reduz e, por outro, que o valor excedente produzido não pode ser investido em sectores produtivos devido ao facto de a taxa de lucro cair nestes sectores. Em consequência, o capital emigra para sectores improdutivos, como o comércio, as finanças e a especulação. Os lucros destes sectores são fictícios, são deduções dos lucros obtidos na esfera produtiva. (Carchedi, 2024, online).

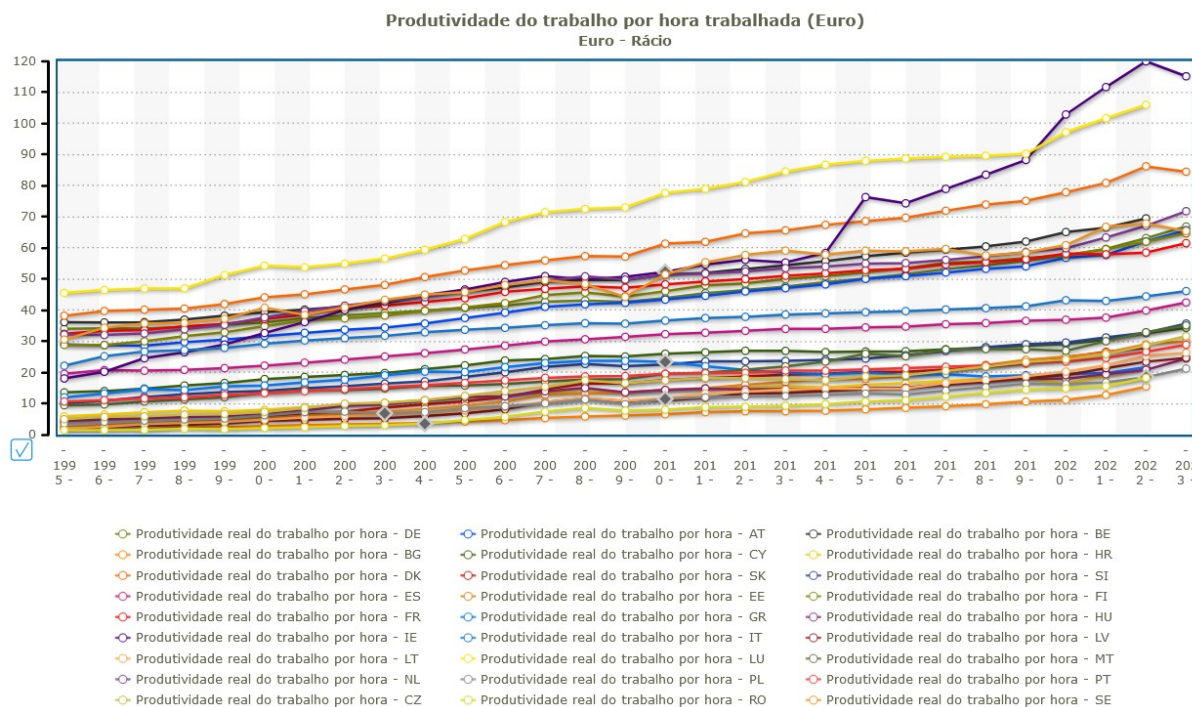
De acordo com o autor, as contratendências atuam cada vez menos. A interpretação do ciclo da última década não é consensual, mesmo no campo marxista. Exemplo disso, Husson (1999) aponta que a taxa de lucro cresce, mas que esse crescimento não se reflete nos países (neste ponto, sua análise está centrada no G6: Estados Unidos, Japão, Alemanha, França, Grã-Bretanha e Itália), ao contrário, argumenta que há uma disparidade, a partir dos anos 1980, entre a retomada da taxa de lucro e o crescimento dos países, o que associa à mundialização do capital. Para ele, há não um crescimento da produtividade, como entende Carchedi, mas sim uma crise de produtividade do trabalho no período neoliberal, ao passo que a concorrência internacional em que praticamente todos os países são lançados demanda mais capital para se obter o mesmo ganho de produtividade.

Sua argumentação continua apontando que, nesse quadro, “cada capitalista procura reduzir os salários tanto quanto pode (sem se preocupar com as saídas globais) e procura aumentar ao máximo a sua produtividade face à concorrência. O carácter privado e conflitual dessas opções económicas não conhece nenhum princípio duradouro que assegure a sua compatibilidade” (Husson, 1999, p. 40). Os assalariados, conforme o autor, produzem mais, mas o poder de compra deles cai, o que gera descompassos para a realização das mercadorias. Para Husson, a crise do neoliberalismo tem, em decorrência disso, uma dupla natureza: problemas de saídas de escoamento e um problema de valorização do capital. Sua leitura aproxima-se de teses que associam a crise a um “subconsumismo”, ao passo que, concordando com Roberts (2019), esse problema é uma consequência e não a causa das crises. O subconsumo é derivado dos salários baixos, e estes “caem ou porque menos valor é produzido ou porque mais valor é apropriado pelo capital” (Roberts, 2019, p. 10). Roberts identifica como o vetor da crise o aumento da composição orgânica do capital, que afeta a taxa de exploração do trabalho, aumentando a produtividade, mas diminuindo a lucratividade, já que a substituição do trabalho humano reduz também o mais-valor produzido.

A perspectiva de baixa lucratividade reduz os investimentos produtivos e fomenta a especulação financeira, conforme assinalado, antes, na citação de Carchedi em destaque. A principal contratendência identificada por Alves (2020) é a ampliação da taxa de exploração, que em cada país é definida como uma taxa de exploração média dos diferentes setores. “Portanto, a crise do capitalismo global se desenvolve num cenário histórico em que o capital precisa fazer a Taxa de Exploração aumentar mais do que o crescimento da COC – o que deve ser bastante improvável” (Alves, 2020, p. 59). Apesar de considerar “improvável”, o autor pontua que os impactos do que chama de Quarta Revolução Industrial serão decisivos. Ele não menciona questões como o papel das tecnologias no espraiamento da produção e na formação de um mercado global, que podem contribuir para a elevação da produtividade. Observa já que a mudança no mundo do trabalho associada às tecnologias informacionais é parte daquela conta, operando para ampliar a taxa de exploração.

Nas últimas décadas, a referida queda da taxa de lucro afetou sobretudo os países mais ricos, ao passo que a China oscilou. Primeiro, registrou um crescimento agudo, nos anos 1990; depois, mais moderado, nos 2000 (Carchedi, 2024; Alves, 2020). No caso da União Europeia, tanto a taxa de lucro quanto o índice de produção industrial têm caído, ainda que com oscilações, nas últimas décadas (Alves, 2020). Resultado disso, a taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), segundo o Pordata, portal estatístico da Fundação Francisco Manuel dos Santos, foi de 1,8% em 1996 e 0,4% em 2023⁶. Coadunando com os autores que apontam elevação da produtividade, a Figura 4, proveniente da mesma fonte, evidencia que, ao contrário do PIB, ela cresceu entre 1995 e 2023, ainda que, em geral, lentamente. Ele também mostra a diferença entre o bloco dos países mais produtivos (Irlanda, Luxemburgo, Dinamarca, Suécia, Países Baixos, Alemanha, Áustria, Finlândia e França) e os demais (Bulgária, Polônia, Romênia e Lituânia estando entre os menos produtivos).

⁶ Os dados têm como fontes: Eurostat, Institutos Nacionais de Estatística e Contas Nacionais Anuais. Disponível em: <https://www.pordata.pt/db/europa/ambiente+de+consulta/tabela>. Acesso em: 5 jun. 2024.

Figura 4 - Produtividade do trabalho por hora trabalhada (Euro), 1995-2023

Fonte: Pordata (2024).

Comunicado⁷ oficial da Comissão Europeia sobre a competitividade da UE de 2023 aponta “desde meados da década de 1990, o crescimento médio da produtividade na UE tem sido inferior ao de outras grandes economias, levando a um hiato crescente nos níveis de produtividade”. Reconhece ainda que “as análises demonstram que a UE também está atrás de outras partes do mundo no que diz respeito a algumas tecnologias transversais, registrando atrasos nas três dimensões da inovação, produção e adoção e ficando à margem dos mais recentes desenvolvimentos tecnológicos que permitem o crescimento futuro.”, avaliação que se refere à automação de ponta, conectividade, infraestrutura distribuída, computação, IA aplicada, programação, arquitetura de confiança e da biológica. Por outro lado, destaca que a UE é “líder na produção e adoção de materiais de próxima geração e nas tecnologias limpas”. Observando os dois fatores, defende que “a dupla transição ancorada no Pacto Ecológico Europeu e na Década Digital estimula o crescimento e a modernização da economia da UE, criando novas oportunidades de negócio e ajudando a obter uma vantagem competitiva nos mercados mundiais”, temas que serão tratados a seguir. Neste ponto, cumpre detalhar que a Comissão avalia que “a produtividade das empresas que já investem na inovação baseada em dados e na análise de dados aumenta a um ritmo cerca de 5% a 10% mais rápido do que a das que não fazem

⁷ Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52023DC0168#footnoteref4>. Acesso em: 6 jul. 2024.

esse investimento”. Ela também enfatiza a importância do mercado interno europeu, que está “no cerne da competitividade da UE”, constituindo “a base para o crescimento além-fronteiras e para as economias de escala”.

Em outros documentos, como se verá ao longo do relatório, é destacada a expectativa em torno do potencial econômico dos dados, questão que está no centro da chamada transição digital. Ocorre que a economia de dados, segundo Bolaño e Zanghelini (2024), está diretamente a três formas de enfrentamento da crise estrutural dos anos 1970, sem sucesso: a) uso de dados em processos produtivos, a fim de aumentar a produtividade do trabalho, o controle ou mesmo a substituição sobre o trabalhador; b) dados como insumos para as ferramentas de gestão pública, da propaganda e da publicidade; c) como instrumento para a valorização fictícia do capital. Não é possível, aqui, sumarizar cada um desses aspectos, mas apenas notar que remetem às contradições do próprio capitalismo, como a necessidade do trabalho vivo para a produção de valor; o impacto da tecnologia na composição orgânica do capital e a relação da abstração financeira com a economia real. Ao incidir nesses aspectos, a economia plataformizada e datificada não leva à superação da crise, mas à sua agudização. Os dados não produzem valor em si nem mesmo são diretamente mercadoria, conforme detalham os autores, que ponderam casos que envolvem uso de dados nos processos de trabalho produtivo podem incidir na produção de valor. “Não obstante, os dados, na medida em que são extraídos e armazenados em grande escala por empresas que controlam os repositórios, podem ser e são empacotados para servir à valorização fictícia do capital, com a justificativa de sua utilidade posterior em processos concretos, como aqueles vinculados ao setor publicitário, principal fonte de financiamento das empresas proprietárias das maiores e mais evidentes plataformas digitais. Esse comércio de dados constitui, em essência, uma forma de capital fictício”, por isso concluem que “essa economia não atua no sentido de contra-arrestar a queda tendencial da taxa média de lucro” (Bolaño; Zanghelini, 2024).

Ademais, há de se considerar a própria inserção subordinada da UE na concorrência intercapitalista hoje, especialmente em relação a seu parceiro de longa data, os Estados Unidos. Apesar do discurso valorizar as potencialidades da UE, fato é que o continente acumulou expressivo atraso no campo do desenvolvimento tecnológico, com repercussões em relação à produtividade em geral. Lançado em setembro de 2024, o estudo *The future of European competitiveness*⁸, encomendado pela UE, que ficou conhecido como relatório Draghi, nome do ex-presidente do Banco Central Europeu responsável pelo texto, sugere que, para o enfrentamento do “atraso europeu” em relação aos principais competidores (Estados Unidos e China) e o

⁸ Disponível em: https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead_en. Acesso em: 23 set. 2024.

desenvolvimento de uma “nova estratégia industrial para a Europa”, são necessários investimentos de 800 bilhões de euros ao ano, cerca de 4-5% do PIB. A principal área de ação apontada no texto é a inovação em tecnologias avançadas. A segunda é um plano conjunto para descarbonização e competitividade. A terceira gira em torno do aumento da segurança e da redução das dependências. Em todos os eixos, o papel das tecnologias é central.

O relatório diagnostica que “Na raiz da fraca posição da Europa em tecnologia digital está uma estrutura industrial estática que produz um círculo vicioso de baixo investimento e baixa inovação” (European Commission, 2024, p. 24). Apresenta como caminhos para a garantia de investimentos a criação de “ativos comuns”, o que pode significar concentração e centralização de capital, por exemplo, nas telecomunicações, onde há centenas de empresas atuando na Europa, mas poucas grandes corporações. Também sugere compras conjuntas no setor de defesa e a integração dos mercados de capitais por meio da centralização da supervisão do mercado. O relatório recomenda, ainda, mudanças no programa de pesquisa e desenvolvimento, com vistas a uma apoio mais direcionado e para inovação disruptiva. Em suma, uma política que coordene esforços de política industrial, em relação à qual são citados como exemplos os casos dos Estados Unidos e da China. Uma saída que enfrenta um cenário fragmentado e poderá ampliar as desigualdades internas, seja entre setores, seja entre países.

Esse tipo de proposta aprofunda problemas conhecidos desde a constituição da União Europeia, em 1992, a partir do Tratado de Maastricht. Então, buscou-se criar um bloco econômico, com um importante mercado comum, e assim, ao menos discursivamente, contrabalançar o poder econômico dos Estados Unidos, daí a imposição de criação de uma moeda única (Carchedi, 2018). No entanto, “o euro foi alargado a países que estavam longe de desfrutar do nível de produtividade - e, portanto, da competitividade internacional - necessária para contribuir para tornar o euro uma moeda forte.”⁹ (Carchedi, 2018, p. 457). Essa diferença em termos de produtividade entre países, associadas às capacidades tecnológicas, é apontada por Husson (1999) como uma dificuldade para o fortalecimento do bloco enquanto tal. Além disso, o autor destaca que a criação da União Europeia se deu já em um contexto que forçava os países a competirem no mercado mundial, o que significava também integração das principais companhias europeias à dinâmica global. Os países ricos e as principais corporações não tinham como projeto, de fato, o mercado comum europeu, pois já estavam inseridos na concorrência mundial, o que afetou, analisa, o controle estatal sobre a situação econômica e mesmo sobre a moeda. “Na medida em que uma proporção importante das trocas exteriores de um dado país

⁹ Tradução própria do original em inglês: “[...] *the euro was extended to countries that were far from enjoying the level of productivity—and thus of international competitiveness—needed to contribute to making the euro a strong currency*”.

corresponde na realidade a trocas internas das grandes firmas, o efeito resultante sobre os saldos comerciais e financeiros depende, no fim das contas, de considerações de estratégias privadas” (Husson, 1996, p. 119-120).

Detalhando o foco das corporações no mercado mundial, o economista aponta que elas continuaram investindo nos Estados Unidos. Exemplifica esse movimento, o que é bastante interessante para este estudo, com o caso da produção de chips, setor tão fundamental para a nova indústria associada às tecnologias da informação e da comunicação. Segundo Husson, tanto o Philips como o Siemens renunciaram à produção de chips em favor da norte-americana IBM. Sua conclusão é que a mundialização da concorrência foi mais rápida do que a integração da própria União Europeia. O resultado dessa dinâmica é também exemplificado com o caso da França, em que houve redução de exportações das principais companhias, mas deslocalização da produção, gerando, na economia como um todo, aumento das importações e redução dos empregos industriais.

A União Europeia, para o autor, emergiu nesse contexto mais como um “sindicato de estados”, espaço onde buscam negociar e implementar os seus interesses, do que com a pretensão de uma unificação efetiva – ainda que tenha consolidado uma moeda única, objetivo primordial das burguesias (Carchedi, 2018). Tal situação ajuda a explicar a dificuldade da União Europeia em se consolidar e legitimar como instância supranacional, bem como de efetivar a promessa de um “relançamento econômico da Europa”, que consistia em sua grande promessa e estava, como está hoje uma vez mais, associada ao papel das tecnologias da informação e da comunicação.

No Livro Branco da Comissão Delors¹⁰, de 1994, que expôs compromissos firmados no âmbito dos países europeus sobre “Crescimento, Competitividade, Emprego: os Desafios e os Caminhos para Entrar no Século XXI”, título original do documento, são apresentadas medidas macroeconômicas que serviriam de referência para o que foi chamado de convergência em termos econômicos e monetários. Seguindo a cartilha neoliberal, a redução progressiva dos défices públicos foi apontada como central para superar a crise econômica do início dos anos 1990. O crescimento ocorreria, a partir da segunda metade daquela década, por meio da “reestruturação das despesas”, redução da inflação e abertura da economia. A expectativa era de avanço do mercado em relação aos países “em vias de desenvolvimento” e “ex-comunistas”.

O documento apontava que a inspiração das propostas eram as ideias da “sociedade da informação” e da sua organização em rede. Para concretizá-las, propôs, a partir da parceria entre

¹⁰ Disponível em: <https://op.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/0d563bc1-f17e-48ab-bb2a-9dd9a31d5004>. Acesso em: 20 maio 2024.

setor público e privado, a criação das autoestradas da informação (redes de banda larga) e o desenvolvimento de serviços e aplicações associados a elas. A conformação dessas redes de infraestruturas demandaria, apontava, eliminação dos “obstáculos” regulamentares e financeiros, mobilização de investidores privados e identificação de projetos de transporte e energia. Em troca de investimentos e conhecimentos entre os países, haveria a abertura do mercado e a criação de postos de trabalho – flexíveis, no caso. A proposta estava baseada em uma flexibilização interna e externa dos mercados de trabalho e, como lembra Husson (1999, p. 155), na redução da duração do trabalho por meio da ampliação do trabalho parcial ou variável. O resultado foi a redução de postos de trabalho e ampliação da precarização.

Novas tecnologias da informação, biotecnologias e ecotecnologias estavam no centro da proposta. Quanto às primeiras, a promessa era de que as tecnologias informacionais proporcionassem aumento da produtividade no conjunto do tecido industrial e fossem promotoras de empregos, sobretudo no setor de serviços, no qual a oferta seria diversificada. Nesse sentido, exemplifica Juhász (2008), houve uma progressiva aproximação e digitalização dos setores tradicionais, como da televisão, e o crescimento da telefonia móvel, que seguiram recebendo investimentos públicos. O próprio Livro apontava a possível multiplicação de canais de televisão como promotora de empregos. É evidente, aqui, que a ideia de serviços incorpora setores que antes eram explorados pelo Estado e que foram reestruturados, com vistas à comodificação.

Husson (1999) identifica duas concepções em torno do que seria esse relançamento. De um lado, um relançamento que ele chama de duro, centrado nas necessidades e infraestruturas que seriam determinadas pelo patronato, entre elas as infraestruturas de redes de transportes e telecomunicações. De outro, o que ele chama de relançamento doce, que seria baseado na satisfação das necessidades elementares, apontando para uma economia planificada. Como se sabe, prevaleceu a primeira alternativa, ainda que o contexto de mundialização da concorrência e as condições internas já prejudicassem a União Europeia. Segundo o autor, houve ainda estímulos ao setor chamado de serviços, em geral com baixas produtividade e rentabilidade, o que leva a exercer pressão salarial para baixo. Entre as consequências dessa escolha estão, aponta, a permanente necessidade de desigualdade entre trabalhadores e uma grave regressão social.

O plano do relançamento não logrou êxito. A concorrência desigual entre os países; a limitação orçamentária, agravada pelas políticas de austeridade adotadas na maior parte dos países do bloco; e a crescente dominância financeira, tendência estabelecida desde os anos 1980 na economia mundial (Paulani, 2009), foram impeditivos tanto para a consolidação da UE como instância supranacional quanto para um reposicionamento na economia mundial (Husson, 1999).

Em meio ao descompasso entre poder econômico mundial e poder político nacional, ao Estado restaria, explicar, tornar o seu território atrativo. Sabe-se que isso significa permitir a exploração da natureza e dos trabalhadores, mantidos, para tanto, com baixos salários e poucos direitos.

Pondo em concorrência, formações sociais que se situam a níveis de produtividade extremamente díspares, introduz a regressão social por um lado, e pelo outro esmaga no ovo todo progresso social. A economia mundial capitalista entrou, pois, numa fase de instabilidade profunda ou pode dar origem às formas mais bárbaras de perpetuação de um sistema econômico e social ultrapassado. (Husson, 1999, p. 117).

Essa instabilidade também é devido à dificuldade de estabelecer algum processo de regulação social, em um momento de crise. Ainda que o Estado tenha mantido, formalmente, o papel histórico de produzir “compromissos institucionalizados” entre os grupos sociais (Husson, 1999, p. 123), sem os mecanismos de coordenação econômica, o Estado se centra na imposição de ajustes por meio da lei e da ordem. O resultado dessa situação é uma crise de legitimação do capitalismo, capaz de produzir, identifica Husson (1999), polarização social. Sua análise, publicada originalmente em 1996, identificava essa polarização já nos países do Sul, nos quais o modelo de substituição de importações foi incapaz de elevar os ganhos de produtividade em geral, e seu início na Europa. A exceção era a China, devido à planificação econômica e ao controle político.

De lá para cá, como visto antes, essa situação foi agravada. As dificuldades de retomada de crescimento em toda a economia mundial, agravadas pelas crises dos anos 1999-2000, 2007-2008 e, depois, pela pandemia do novo coronavírus, levam o próprio Fundo Monetário Internacional (FMI) a reconhecer que a economia mundial enfrenta “desafios persistentes”¹¹. No caso da União Europeia, esse cenário é pior devido à forma como o continente tem lidado com a questão migratória, que gerou uma intensa crise entre 2015 e 2016, marcada pelas mortes de pessoas que tentavam entrar no continente, pelo recrudescimento da xenofobia e, na esteira disso, pela intensificação dos conflitos internos e a ascensão da extrema direita. A Europa também é pressionada pela situação da guerra na Ucrânia que, além de trazer iminentes riscos à segurança, significou cortes de fornecimento de combustíveis e ampliação de gastos militares, com impactos econômicos e políticos. Ademais, apesar de suas tentativas de retomada, padece de investimentos necessários a tais empreendimentos, situação que resulta da aposta em políticas neoliberais, seja via austeridade ou financeirização, que limitam suas capacidades.

¹¹ Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/economia/fmi-eleva-previsao-para-alta-do-pib-global-este-ano-para-3-mas-ve-desafios-persistentes/>. Acesso em: 9 jun. 2024.

1.2 A reestruturação no âmbito das comunicações e seus impactos na UE

Além da ausência daqueles mecanismos de coordenação mencionados por Michel Husson (1999), devo acrescentar à análise do economista o papel do sistema de comunicação. Até os anos 2000, o Estado-nação também produzia os “compromissos” por meio da comunicação, diretamente ou em articulação com os grupos locais que comandavam a radiodifusão. Essa capacidade também é afetada com a reestruturação capitalista e, parte dela, com a conformação de uma nova estrutura de mediação social em torno da internet, agora de base transnacional, que resulta também da abertura das telecomunicações e da mercantilização da rede, promovidas na esteira da implementação do neoliberalismo, com o rótulo de “sociedade da informação”.

Para viabilizar tais mudanças, desde os anos 1980 foi deflagrada uma ampla reestruturação também no setor das comunicações. A quebra do monopólio estatal sobre as telecomunicações nos Estados Unidos, com o desmembramento da empresa AT&T, e a privatização da British Telecom, no Reino Unido, foram os experimentos iniciais que levaram à liberalização dos sistemas de telecomunicações em diversos países. Nos europeus, à exceção do Reino Unido, não se deu uma total ruptura com a tradição de sistemas públicos, mas sim uma reorientação com vistas à abertura para a concorrência interna e à expansão dos mercados das corporações historicamente monopolistas, como para países latino-americanos – caso das empresas europeias France Télécom, Telecom Italia e Telefónica da Espanha (Carvalho, 2003). De forma complementar, uma competição mais acirrada foi estimulada nos serviços de valor agregado (Bolaño, 1994).

Estava claro que “as redes são então ao mesmo tempo o vetor e a ocasião do reforço da industrialização da informação e da cultura” (Miège, 1999, p. 24), por isso recursos estratégicos fundamentais ao desenvolvimento das novas redes e tecnologias que dariam suporte à internet passaram a ser disputados por Estados e por capitais particulares. Miège (1999) aponta que diferentes estratégias foram adotadas por parte dos países e blocos dominantes, como a iniciativa das “Autopistas da Informação”, dos Estados Unidos, e da “Sociedade da Informação”, na União Europeia. Em ambos os casos, a tendência era já de ampliar a convergência econômica e social, desregular o setor e “redistribuir as cartas entre os grandes grupos de atores ‘estatais-industriais’ interessados em aumentar suas partes nos mercados das comunicações”, o que levaria ao abandono do princípio do acesso universal (Miège, 1999, p. 25). Mas uma série de fatores foi determinante para que a União Europeia perdesse competitividade no campo das então chamadas novas tecnologias em relação aos Estados Unidos e, mais tarde, à China.

Os Estados Unidos desenvolveram uma política clara de estímulo ao avanço da mercantilização da rede, com suporte do Estado. Promoveram, a partir de meados dos anos 1990, a visão sobre a Global Information Infrastructure (GII) como uma “rede de redes”, com o objetivo de criar “um mercado global de informações”. Preparando o terreno, o governo norte-americano participou do desenvolvimento da internet por meio de subsídios públicos até 1993 (McChesnay, 2013). Depois, a *National Science Foundation* passou o controle e exploração da rede para as companhias privadas, que se tornaram proeminentes criadoras de serviços para a comercialização da informação. Estimularam, então, que os demais países instituíssem “as reformas regulatórias, legislativas e de mercado adequadas para criar as condições necessárias para atrair investimentos privados em seus mercados de telecomunicações, tecnologia da informação e serviços de informação.”¹². Marco dessa mudança, o Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (GATS) da Organização Mundial do Comércio (OMC), definido entre 1996 e 1997, direcionou a abertura dos mercados de telecomunicações em todo o mundo¹³. O Estado seguiu cooperando, como ocorreu após a crise de 2007-8, quando permitiu investimentos financeiros para manter e expandir companhias, possibilitando a formação de plataformas digitais (Srnicek, 2017).

Para a conformação desse cenário, uma questão relevante foi a padronização sobre o funcionamento das redes, definida ainda nos anos 1990. Os padrões foram desenvolvidos por entidades como a Comissão T1 dos Estados Unidos, a *Telecommunications Technology Committee* do Japão e a *European Telecommunications Standards Institute* da União Européia. Os Estados Unidos atuaram fortemente nesse campo, conquistando a definição do padrão da convergência a partir das redes digitais, para o que contribuiu a definição do protocolo TCP/IP (Perarnaud; Rossi, 2023). Não sendo neutros (Bonnamy; Perarnaud, 2024), tais padrões “definem *regiões tecnológicas*, isto é, conjuntos de alianças internacionais, formais e/ou informais, construídas para promover, consolidar e coordenar as atividades relacionadas às *comunicações* dentro de órbitas relativamente delimitadas de influência econômica e política” (Lima, 1998, online). Os EUA também mantiveram controle sobre a *Internet Corporation for Assigned Names and Numbers* (ICANN) e a *Internet Assigned Numbers Authority* (IANA), que organizam os sistemas de identificação fundamentais ao funcionamento aberto da rede, questão objeto de tensão.

Juhász (2008) avalia que, a partir dos anos 1980, as tecnologias da informação e da comunicação passaram a ocupar lugar central no desenvolvimento de programas a nível europeu. Cita como exemplo a criação, pelo Conselho de Ministros do Mercado Comum, de um programa piloto ainda em 1978, que na França gerou o sistema Minitel, em 1982, que conectava assinantes

¹² Disponível em: <https://clintonwhitehouse4.archives.gov/WH/EOP/OSTP/forum/html/giipaper.html>. Acesso em: 7 maio 2024.

¹³ Disponível em: https://www.wto.org/english/news_e/pres97_e/summary.htm. Acesso em: 13 maio 2024.

de telefonia com uma rede de serviços em videotexto. Embora promissor, sua relevância decaiu diante da popularização da internet¹⁴. Nieminen, Padovani e Sousa (2023) também apontam que houve, nos anos 1970, tentativa de conformação de uma Rede Europeia de Informática (EIN), expressão da compreensão do papel das tecnologias da informação e da comunicação na recuperação econômica, mas a iniciativa esbarrou na ausência de padronização técnica. Isto é, a trajetória tecnológica adotada foi determinante para o predomínio norte-americano, tema que será retomado adiante.

Outro elemento central é o financiamento. Nos anos 1980, a iniciativa Euronet, segundo Nieminen, Padovani e Sousa, não recebeu o financiamento adequado, ao menos em comparação com o que foi dedicado à similar ARPANET nos Estados Unidos. Na Europa, em geral, as telecomunicações e a radiodifusão estavam controladas por monopólios estatais. A promessa foi que, com a liberalização, esses aportes seriam ampliados. Nos anos 1990, a visão tradicional acerca dos serviços públicos como guiados pelo interesse público e não pelo mercado foi suplantada pela neoliberal, levando à venda de operadoras e empresas de radiodifusão em diversos países e a um longo processo de desinvestimento público (Nieminen; Padovani; Sousa, 2023).

A União Europeia, apesar dessas debilidades, buscou posicionar-se na nova economia, que ajudou a rotular como “sociedade da informação”, termo inicialmente popularizado pela Comissão Europeia (Siochrú, 2004). Como visto no caso do Livro Branco, os textos oficiais da Comissão deixavam claro que os condutores da “sociedade da informação” seriam os agentes privados, restando ao Estado e às instituições globais viabilizar o ambiente político e regulamentar. Assim, “apesar do nome [sociedade da informação], o seu objetivo principal era econômico e estava integralmente ligado ao processo de globalização neoliberal, visando arrancar o controle da produção da propriedade pública e enfraquecer a regulamentação”¹⁵ (Siochrú, 2004, p. 206).

A UE adotou, em 1995, o documento “A Europa e a Sociedade Global da Informação - Recomendações ao Conselho Europeu”¹⁶, apelidado de Relatório Bangemann. Partia da compreensão de que haveria uma ampla mudança no funcionamento da economia (Juhász, 2008), “uma revolução centrada no mercado”, motivo pelo qual o Conselho deveria acelerar a

¹⁴ Sobre essa experiência importante, ver: <https://www.bbc.com/news/magazine-18610692>. Acesso em: 20 maio 2024.

¹⁵ Tradução própria do original: “Despite the name, its main goal was economic and it was integrally linked to the process of neo-liberal globalisation, setting out to wrest control of production from public ownership and weaken regulation for public goals”.

¹⁶ Disponível em: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/31a0bebe-4bc6-4f31-a319-7b7799e45d86/language-pt>. Acesso em: 24 maio 2024.

liberalização e garantir, pela regulação, igualdade de oportunidades. Tal visão essencialmente determinista pautou também o campo acadêmico, que contribuiu para dar vazão às visões alvissareiras em torno da “sociedade da informação”, embora houvesse discussões sobre se ela significaria ou não uma nova forma de organização social e em que sentido (Pyati, 2005).

O relatório resultou em planos de ação nos anos seguintes, com ênfase nos processos de liberalização já mencionados e também na promoção da globalização e da convergência entre os setores das comunicações. Na elaboração dessas medidas, houve, conforme Juhász (2008), disputas sobre o foco no mercado ou nas pessoas. Os planos europeus foram atualizados e resumidos na Estratégia de Lisboa, de 2000, que fixou metas em torno de uma transição para uma economia e sociedade “baseadas no conhecimento”, com vistas a tornar a UE a “economia baseada no conhecimento mais dinâmica e competitiva do mundo, capaz de garantir um crescimento económico sustentável, com mais e melhores empregos, e com maior coesão social”¹⁷.

As propostas da estratégia evidenciam sua ligação com o processo de reestruturação capitalista. Entre outras medidas, constam: a liberalização dos mercados e criação de um mercado único europeu; a promoção de uma reforma estrutural que retirasse proteções dos trabalhadores, tornando o mercado mais flexível; a ampliação da financeirização, com eliminação das barreiras ao investimento em fundos de pensões e a abertura do mercado da mediação de seguros; e a implementação de um plano tecnológico envolvendo pesquisa, ensino superior e indústria, com maior participação do setor privado, inovações que seriam protegidas pelo reforço de regras sobre patentes e propriedade intelectual¹⁸. Para “sociedade da informação”, seriam necessárias ainda medidas voltadas ao aumento da concorrência nas telecomunicações e na internet.

Com uma abordagem protecionista, ainda em 2000, a União Europeia adotou a Diretiva sobre o comércio eletrônico, “relativa a certos aspectos legais dos serviços da sociedade de informação, em especial do comércio electrónico, no mercado interno”¹⁹. A expectativa era de que houvesse aumento da produtividade na região – segundo o documento, nas telecomunicações a produtividade nesse setor era mais elevada que nos Estados Unidos, diferente da produtividade total, que não só era menor como estava crescendo mais lentamente na UE. O que ocorreu foi exatamente o contrário: “nas duas décadas desde 2004, o crescimento da produtividade dos EUA, medido pelo valor da produção por hora trabalhada, foi mais do dobro do registado na zona euro.” (Eichengreen, 2024).

¹⁷ Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/highlights/pt/1001.html>. Acesso em: 10 maio 2024.

¹⁸ Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/highlights/pt/1001.html>. Acesso em: 10 maio 2024.

¹⁹ Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32000L0031>. Acesso em: 7 maio 2024.

Os Estados Unidos lideraram, pois, a mudança mais ampla nas comunicações, dirigida pelas transformações na internet, cuja dinâmica estatal-militar-acadêmica foi transformada em acadêmico-mercantil, conforme sintetizam Bolaño e Vieira (2014). O Estado atuou como garantidor e impulsionador desse processo em âmbito mundial, adequando-o às necessidades da reestruturação e globalização capitalistas, permitindo, segundo os autores, também a manutenção da hegemonia norte-americana nas relações internacionais. O mesmo não ocorreu na União Europeia. Conforme Nieminen, Padovani e Sousa (2023), o bloco enfrentou, entre as décadas de 1990 e 2000, desafios internos associados à sua expansão, especialmente após o fim da União Soviética, o que comprometeu o aporte de recursos e também a unificação em torno de um só mercado, além das questões sobre produtividade e concorrência mencionadas antes.

Além da questão financeira, a própria trajetória tecnológica deve ser considerada, como dito, antes, ao tratar da experiência francesa centrada nas telecomunicações. Após a liberalização, foram mantidas “campeãs nacionais”, como a Vodafone e a Deutsche Telekom, sobretudo na camada das infraestruturas e nos serviços de transmissão de dados. Outro setor em que a Europa foi relativamente forte é a camada de conteúdos, com produção musical e de filmes expressivos. Ocorre que muitas das plataformas se situam justamente no meio, na intermediação entre as infraestruturas que se transformaram em *commodities* e os conteúdos, o que permitiu que elas ficassem com a maior parte das vantagens. Além disso, enquanto a densidade regulatória é muito grande na infraestrutura, adotou-se uma intensidade regulatória muito baixa nas demais camadas, o que permitiu a entrada das plataformas estadunidenses. Estas, por partirem de um mercado bastante grande, chegaram à Europa muito maiores que as plataformas europeias nascidas em mercados nacionais e mesmo em relação às poucas que conseguiram abranger o mercado europeu. Essa “dependência da trajetória” do setor de telecomunicações é visível na lentidão no desenvolvimento de inovações, no atraso na realização de alianças transeuropeias que possibilitassem ampliar a participação no mercado e também no caráter do financiamento – as empresas recorriam a bancos locais, não a fundos de investimento e outros mecanismos, como era já comum nos Estados Unidos. Soma-se a isso o fato de que a bolha especulativa dos anos 2000 e a crise de 2007-8 solaparam os investimentos europeus.

1.3 A sociedade da informação e sua governança

A concorrência em torno do desenvolvimento tecnológico expressou-se também no âmbito de sua regulação. Mansell e Steinmueller (2022) resumem que, parte da dinâmica neoliberal, promotora da teoria econômica neoclássica sobre o papel do Estado na globalização, e

influenciada pela visão libertária antiestatal presente em grupos que participaram de seu desenvolvimento, o setor da internet cresceu sem que fosse acompanhado pelos órgãos e instrumentos regulatórios tradicionais. Exemplo do resultado disso, entre treze países²⁰ europeus estudados por Sousa, Trützchler, Fidalgo e Lameiras (2013), apenas dois constituíram órgãos reguladores convergentes que lidam também com internet (Reino Unido e Itália²¹), embora houvesse, desde os anos 1990, discussões sobre a necessidade de aproximar as regulações setoriais (Lima, 1998).

No lugar da tradicional abordagem centrada na definição de regras a partir do Estado, emergiram o conceito e os espaços de governança (Gorwa, 2019), que envolveram diferentes grupos na pactuação de protocolos e outras medidas sobre os contornos da internet. O objetivo deste tópico é entender como se deu esse processo, o que foi feito a partir da revisão de literatura, análise de documentos, entrevistas e acompanhamento, *in loco*, de espaços de governança. Marco dos debates sobre a relação entre tecnologia e sociedade e da afirmação da governança como princípio orientador dela foi a realização, pela União Internacional de Telecomunicações (UIT), agência da Organização das Nações Unidas (ONU), da Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação (WSIS, na sigla em inglês), entre 2003 e 2005²². Siochrú (2004) avalia que a proposição da Cúpula foi uma forma de a UIT disputar a vanguarda desse processo, que vinha sendo liderado pela OMC. Assim, o setor de telecomunicações buscava suplantiar também os tributários do debate sobre a Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação (Nomic), iniciativa da Unesco que culminou no relatório McBride, o qual definiu a comunicação como direito humano e apontou que os Estados nacionais deveriam desenvolver políticas para a garantia desse direito (Martins, 2020). Essa perspectiva era bastante diferente da que se veria a seguir, na esteira da difusão do projeto neoliberal.

Siochrú aponta que houve uma disputa de projetos em torno da Cúpula. De um lado, a UIT buscava efetivar ali o programa neoliberal, promovendo a “sociedade da informação” com

²⁰ Foram estudados os seguintes países: Áustria, Finlândia, França, Itália, Reino Unido, Espanha, Portugal, Alemanha, Grécia, Irlanda, Holanda, Polônia e Suíça.

²¹ Não é o caso, aqui, de detalhar a questão, mas cumpre ter em vista que mesmo no âmbito da radiodifusão, tem havido mudanças na perspectiva regulatória. “De fato, a União Europeia tem promovido, em uma base transectorial, a ideia de órgãos independentes de regulamentação. No campo da mídia, as estruturas governamentais tradicionais que costumavam apoiar a tomada de decisões políticas e garantir a vigilância dos sistemas de mídia parecem estar menos preparadas para enfrentar os desafios que emanam das lutas de interesses que se movem pelo setor da mídia, bem como para garantir a não interferência e a miscigenação entre as forças políticas e o bem comum que os órgãos reguladores devem preservar” (Sousa *et al.* 2013, p. 194).

²² Os documentos da Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação (etapas de Genebra (2003) e Túnis (2005)) estão disponíveis em: https://www.cgi.br/media/docs/publicacoes/1/CadernosCGIbr_DocumentosCMSI.pdf. Acesso em: 10 maio 2024.

os contornos discutidos antes neste trabalho. Por outro lado, tributários do debate da Unesco, partidários da “sociedade da comunicação” alertavam que informação e comunicação tinham papéis não apenas econômicos, mas político e cultural. Estes apresentavam visão crítica sobre a crescente concentração da comunicação e seu impacto sobre os países e populações mais pobres (Siochrú, 2004). Na Cúpula, as organizações civis defensoras de uma agenda garantista tiveram dois objetivos: “influenciar tanto quanto possível o resultado oficial no sentido de uma perspectiva mais ampla e de paradigmas alternativos; e construir pontes com outros membros da sociedade civil para a mobilização nas questões mais amplas dos meios de comunicação social e da comunicação fora da WSIS” (Siochrú, 2004, p. 210-211).

Pyati (2005) analisou os discursos sobre “Sociedade da Informação” e “Divisão Digital” expressos nos dois principais documentos da Cúpula: a “Declaração de Princípios” e o “Plano de Ação”. Percebeu a promoção de uma visão universalista, ancorada em uma visão determinista em torno da internet, a partir da qual as pessoas deveriam ser incluídas na rede e nas TICs em geral, sem que outras definições acerca da natureza da tecnologia, dos valores e da qualidade do conteúdo fossem relacionadas. O autor detalha que, ao tratar das “partes interessadas”, a Cúpula direcionou atribuições a diferentes agentes: os governos liderando o desenvolvimento de estratégias eletrônicas sustentáveis; o setor privado desenvolvendo e difundindo as TIC e participando do “desenvolvimento sustentável mais amplo”; a sociedade civil construindo uma sociedade da informação equitativa e implementando iniciativas relacionadas às “TIC para o desenvolvimento”. Os organismos internacionais e regionais e instituições financeiras internacionais são apontadas como portadoras de um “papel fundamental na integração do uso de TICs no processo de desenvolvimento e disponibilizando os recursos necessários para a construção da sociedade da informação e para a avaliação do progresso feito”. O Plano de Ação recomenda que elas “desenvolvam suas próprias estratégias para o uso das TICs para o desenvolvimento sustentável²³” (apud Pyati, 2005, online). Na visão do pesquisador, essa situação estava já relacionada à comodificação da internet, problema não abordado pela declaração.

A sociedade civil apresentou declaração própria, intitulada *Alternative Civil Society Declaration: Shaping Information Societies for Human Needs*²⁴. Siochrú (2004) considera a declaração como alternativa, ao passo que Burch (2024), integrante da organização *Agencia Latinoamericana de Información* (ALAI), como complementar. As diferenças denotam a controvérsia em relação à participação no espaço oficial. A declaração refere-se a “sociedades de informação e

²³ Tradução própria do original em inglês: “develop their own strategies for the use of ICTs for sustainable development”.

²⁴ Disponível em: <https://www.itu.int/net/wsis/docs/geneva/civil-society-declaration.pdf>. Acesso em: 10 maio 2024.

comunicação” centradas nas pessoas, inclusivas e equitativas. Não nega, portanto, a “sociedade da informação”, mas apresenta uma abordagem mais ampla, citando o conhecimento em geral e os meios de comunicação tradicionais. Demarca claramente, ademais, uma posição quanto à visão mercadológica, pois a comunicação é tomada como processo social fundamental, necessidade humana básica e fundamento de toda organização social. Difere também da abordagem tecnodeterminista ao afirmar que a tecnologia não é neutra. A ampla agenda anunciada na declaração perpassava temas como propriedade intelectual e afirmação do conhecimento como bem comum; concentração midiática e financiamento de outras mídias; e direitos dos trabalhadores, não enfrentados na cúpula oficial. O processo resultou na organização da sociedade civil em diversos países e a nível internacional, inserindo-a na disputa sobre os rumos da internet, ainda que a desigualdade de poder entre os agentes limite sua capacidade de intervenção.

A primeira fase da Cúpula, em Genebra, terminou sem que dois grandes temas fossem resolvidos: o financiamento da grande agenda de expansão da internet e das TICs e a governança da rede (Berry, 2006). Na segunda fase, realizada em Túnis, o Fundo de Solidariedade Digital que havia sido proposto acabou como um mecanismo financeiro de natureza voluntária. Assim, em geral, a Cúpula não gerou alterações na trajetória que vinha definindo os contornos da internet. Sua principal herança foi a consagração de uma governança que também expressava a disputa entre os Estados e que envolvia, agora, mais diretamente o setor privado, e que incluía ainda a chamada sociedade civil. Naquele ciclo, “Irã, China e Cuba lideraram o desafio ao domínio dos EUA, com algum apoio a uma participação mais ampla da ONU e de outras nações que emergiram em outubro de 2005 da União Europeia”²⁵ (Berry, 2006, p. 10). A sociedade civil criticou, em sua declaração, o controle das decisões sobre regimes regulatórios e governança global nas mãos de poucos governos e grandes empresas. Reivindicou que “a plena realização de uma sociedade da informação justa exige a plena participação da sociedade civil na sua concepção, implementação e operação”, diz o texto, que também defende a participação de pequenas e médias empresas.

A partir do processo da Cúpula, a ONU mediou a criação do *Internet Governance Forum* (IGF). Foi consagrada, assim, a abordagem multissetorial que passou a ser associada à governança da rede. Para uma correta apreensão desse processo, é importante considerar que ele se deu em cooperação com os Estados, particularmente aqueles influenciados pelos Estados Unidos, ainda que na forma de uma re-regulação, no sentido de Mastrini e Metsman (1996). No caso dos países

²⁵ Tradução própria do original em inglês: “Iran, China and Cuba led the challenge to U.S. dominance with some support for broader participation by the UN and other nations emerging in October 2005 from the European Union”.

do chamado Sul global, Burch (2024) lembra que os encontros em torno da Cúpula haviam consagrado também um esforço multilateral chamado “cooperação reforçada”, que poderia, avalia, ter feito esses países exercerem influência no conjunto. Essa iniciativa, contudo, não prosperou.

Conforme resume a organização Internet Society em tom elogioso à governança pactuada ali, a Cúpula “reconheceu que não são apenas os governos que precisam ter uma palavra a dizer no desenvolvimento da Internet, mas todos que podem desempenhar um papel em seu futuro. Também definiu um conjunto de metas, recomendações e compromissos para construir uma Sociedade da Informação inclusiva, centrada nas pessoas e orientada para o desenvolvimento.”²⁶. Esse todos, não obstante, não deve apagar os motivos subjacentes da opção por esse tipo de regulação e também as desigualdades de poder entre os diferentes agentes. Estas tornaram-se mais evidentes desde então.

Supostamente, a ideia era criar o IGF como um exemplo de governança de múltiplas partes interessadas em um ambiente global. Na prática, a discussão sobre o multissetorialismo estagnou, pois as assimetrias de poder entre as várias partes se tornaram óbvias demais. No IGF, as relações de poder entre os parceiros ficaram claras: as empresas globais aplicaram o poder dos proprietários, os governos garantiram a estrutura legal necessária para a Internet, a comunidade técnica trabalhou em torno de funções técnicas, os pesquisadores analisaram e ajudaram a desenvolver teorias e estratégias para regimes digitais e os grupos ativistas tentaram defender princípios e valores democráticos na discussão do fórum (Cammaerts 2011; Haugen 2020; Savin 2020; Taylor; Hoffman, 2019 *apud* Nieminen; Padovani; Sousa, 2023, p. 9).

A participação da sociedade civil introduz uma série de vozes nos espaços multissetoriais, que são transformados em arenas de luta. No caso da Cúpula, a sociedade civil levou discussões sobre direitos humanos, inclusão social, acesso universal às tecnologias da informação e da comunicação, apoio ao uso de software livre e ao desenvolvimento tecnológico de países em desenvolvimento (Burch, 2024). Os grupos seguiram direcionando a tais espaços e ao Estado, dentro e fora deles, a reivindicação por direitos. Essa influência é visível no decálogo do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br), bem como na afirmação do direito à proteção de dados pessoais (Doneda, 2011), inscrito em regras recentes como o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (GDPR, na sigla em inglês) e na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) do Brasil. Além disso, a pressão da sociedade civil em diversos países garantiu a neutralidade da rede, princípio formulado pela academia e reafirmado nos fóruns multissetoriais

²⁶ Uma das organizações civis sem fins lucrativos que passaram a compor os espaços de governança da Internet, contribuindo também com a evolução técnica da Internet e desenvolvendo novas aplicações. Disponível em: <https://www.internetsociety.org/issues/internet-governance/wsiv/>. Acesso em: 7 maio 2024.

de governança, contrariando interesses comerciais contrários (Martins, 2020). Também favoreceu o desenvolvimento de políticas locais de redes comunitárias (Esterhuysen, 2024).

Os argumentos favoráveis e contrários à governança multissetorial foram resumidos por Flew (2021). Não é meu interesse, aqui, detalhá-los, nem mesmo identificar caminhos, como faz Esterhuysen (2024), da *Association for Progressive Communications* (APC), para fortalecer a efetividade do multissetorialismo. Meu objetivo é identificar relações entre essa dinâmica de regulação como governança com a trajetória de mudanças socioeconômicas que envolvem a internet, como feito até aqui, e discutir seus impactos no momento atual. Sobre estes, concordo com Flew (2021) que as estruturas de governança existentes podem estar desatualizadas, pois não abordam adequadamente a concepção de códigos e sistemas, o controle sobre os mercados, as transações econômicas e a esfera pública, em um contexto em que as plataformas digitais globais emergem como o principal espaço para as atividades na rede.

Além disso, é central ter em vista que “esta participação dos cidadãos e de outros atores tão valorizada teoricamente contrasta com a sua ausência efetiva na prática, que não revela uma transição ou diluição das esferas de poder” (Lameiras; Sousa, 2015, p. 124). Como resultado, ainda que com contradições, no quadro atual, como também avaliam Nieminen, Padovani e Sousa (2023, p. 9), “em suma, a governação global da Internet ainda depende principalmente da autorregulação dos intervenientes comerciais”, seja por meio da influência que exercem na definição política ou mesmo através de suas decisões apresentadas como termos e condições e do *design* que adotam.

Esse quadro é tensionado a partir de agentes diversos, caso das Nações Unidas, que impulsiona iniciativas em torno da agenda da governança e do multilateralismo. Exemplo disso, buscando apresentar-se como mediadora – o que não deve se confundir com neutra, pois o sistema ONU é também objeto de tentativa de captura por parte de estados e agentes privados que atuam no setor (Esterhuysen, 2024) –, a ONU lançou em 2020 uma Agenda Comum, que incluiu preocupações sobre proteção do espaço online e sua governança. A agenda incluiu o Pacto Digital Global, que propôs medidas como: conectar todas as pessoas e escolas à internet; evitar a fragmentação da rede; garantir proteção de dados e respeito aos direitos humanos online; introduzir critérios de responsabilização por discriminação e conteúdo enganoso; promover a regulação da inteligência artificial; reconhecer os bens comuns digitais como um recurso global bem público²⁷.

O Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC) reiterou, em 2021, o seu apoio à ideia de uma cooperação reforçada e de um papel nos processos multilaterais, que seria

²⁷ Disponível em: <https://www.un.org/en/content/common-agenda-report/>. Acesso em: 14 maio 2024.

complementar à iniciativa do IGF (Burch, 2024). Em 2023, criou o Conselho Consultivo para Apoiar a Governança da IA²⁸. Tais iniciativas, contudo, não conseguiram recolocar as Nações Unidas na dianteira dos processos. Apesar das fragilidades, em 2024, dois eventos foram organizados com vistas à reafirmação da governança multissetorial e à afirmação da ONU no debate sobre as tecnologias: a Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação (WSIS+20, na sigla em inglês)²⁹ e a Cúpula *AI for good*³⁰, ambos organizados pela UIT, em cooperação com diversas outras agências do Sistema ONU. A UIT anunciou que a primeira teria o objetivo de fazer um balanço das conquistas e das principais tendências, desafios e oportunidades desde o Plano de Ação de Genebra em 2003. A segunda seria focada na identificação de soluções práticas baseadas em inteligência artificial (IA) para promover os Objectivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas. Ambos os eventos foram tratados como de “alto nível” e reuniram representantes de países, das principais corporações de plataformas e desenvolvedoras de IA, além de, em menor quantidade, sociedade civil e academia.

Acompanhei presencialmente os eventos, como parte da realização desta pesquisa. Logo na abertura do evento, o secretário-geral das Nações Unidas, o português António Guterres, chamou a IA de um “divisor de águas” para alcançar os ODS. Citou que pode aportar melhorias na educação e alertar sobre desastres naturais. Alertou, por outro lado, sobre riscos como desinformação e ameaças à segurança. Temas também tratados pela Secretária-Geral da UIT, Doreen Bogdan-Martin, que apelou a um quadro unificado para padrões de IA que refletisse perspectivas e capacidades dos criadores de padrões em todo o mundo. Em ambas as falas, ficou clara a defesa da ONU como o espaço potencial para a governança da IA.

No mesmo palco, a China, que jogou peso no *AI for Good*, o que era visível pela participação de suas empresas (Alibaba, ZTE, China Telecom, para citar algumas) e desenvolvedores, apresentou sua visão sobre o tema. O gerente geral da China Mobile, He Biao, apresentou o país como potencial líder do desenvolvimento de IA. Segundo Biao, a China há anos compreendeu o papel estratégico das tecnologias para impulsionar o progresso social e o desenvolvimento econômico, tendo se preparado para atuar como protagonista e, ao mesmo tempo, colaboradora daqueles que quiserem ser parceiros no desenvolvimento de aplicações, políticas, regulamentos e padrões de segurança. O representante da estatal deixou nítida a disposição para, “sob a liderança” da UIT, construir um consenso em torno de uma governança global que facilite o desenvolvimento sustentável da IA e impactos positivos para as sociedades.

²⁸ Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2023/10/1822477>. Acesso em: 16 jun. 2024.

²⁹ Disponível em: <https://www.itu.int/net4/wsis/forum/2024/>. Acesso em: 16 jun. 2024.

³⁰ Disponível em: <https://aiforgood.itu.int/>. Acesso em: 16 jun. 2024.

No caso dos Estados Unidos, não houve uma apresentação do governo norte-americano. Empresas como o Google usaram o espaço para promover aplicações para enfrentar problemas climáticos, em uma abordagem que pode ser resumida como tecnosolucionista (Morozov, 2018). A posição do governo pode ser vista no documento *United States International Cyberspace & Digital Policy Strategy - Towards an Innovative, Secure, and Rights-Respecting Digital Future*³¹, lançado no dia 9 de maio, semanas antes das cúpulas. Nele, o governo Joe Biden apresenta posicionamento sobre a “diplomacia tecnológica”, rotulada como de “solidariedade digital”. O confesso objetivo de deter a liderança no ciberespaço, na economia digital e nas tecnologias digitais emergentes é associado a quatro linhas de ação: “1. Promover, construir e manter um ecossistema digital aberto, inclusivo, seguro e resiliente; 2. Alinhar abordagens que respeitem os direitos à governação digital e de dados com os parceiros internacionais; 3. Promover o comportamento responsável do Estado no ciberespaço e combater as ameaças ao ciberespaço e às infraestruturas críticas através da construção de coligações e do envolvimento de parceiros; 4. Fortalecer e desenvolver a capacidade digital e cibernética dos parceiros internacionais”.

O apoio a aliados e parceiros, “especialmente as economias emergentes”, é fundamental para a construção de dependência em todas as camadas, dos cabos submarinos às aplicações, a partir das quais os EUA buscam implementar uma abordagem política abrangente.

Este ecossistema inclui, entre outros, hardware, software, protocolos, padrões técnicos, provedores, operadores, usuários e cadeias de suprimentos que abrangem redes de telecomunicações, cabos submarinos, computação em nuvem, data centers e infraestrutura de rede de satélite, tecnologias operacionais, aplicativos, web plataformas e tecnologias de consumo, bem como Internet das Coisas (IoT), inteligência artificial (IA) e outras tecnologias críticas e emergentes³².

Assim, mobilizando também uma governança envolvendo o setor privado e a sociedade civil, os EUA dizem buscar fazer frente à China, apresentada como a “ameaça cibernética mais ampla, mais ativa e mais persistente às redes governamentais e do setor privado nos Estados Unidos”. Para tanto, sinalizam disputas em torno dos organismos internacionais, multilaterais e multissetoriais, em relação aos quais apontam a necessidade de terem uma participação proativa: “Embora o progresso nestes locais possa ser lento e gradual – frequentemente em função dos seus objetivos – a falta de liderança dos EUA nos fóruns internacionais pode permitir que os adversários preencham o vazio e moldem o futuro da tecnologia em detrimento dos interesses e valores dos EUA”, diz o comunicado *United States International Cyberspace & Digital Policy Strategy*.

³¹ Disponível em: https://www-state-gov.translate.goog/united-states-international-cyberspace-and-digital-policy-strategy/?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=pt&_x_tr_hl=pt-BR&_x_tr_pto=sc#Note2. Acesso em: 9 jun. 2024.

³² Idem.

Toda essa situação evidencia que o problema não é apenas da governança em sentido estrito, mas da regulação ampla, cuja disputa se dá entre Estados Unidos e China. Diante desse quadro de acirrada concorrência, os espaços tradicionais de governança, mesmo as Nações Unidas e, claro, a sociedade civil, têm pouca capacidade de intervenção. Em Genebra, na Cúpula sobre Sociedade da Informação (WSIS+20), os principais debates giraram em torno da governança. Foi recorrente a preocupação sobre como “engajar” os “multistakeholders” nas instâncias de governança, bem como de garantir uma participação mais diversa da sociedade civil. Em geral, não havia uma discussão aberta sobre como rever o desenvolvimento tecnológico, hoje associado à maior concentração e centralização de capital, flexibilização do mundo do trabalho, promoção de segregação social, desinformação, vigilância e outros problemas conhecidos. A questão do poder, propriamente, foi abordada de forma lateral.

Uma avaliação atenta aos problemas contemporâneos consta no documento que o Fórum Global de Justiça Digital (*Global Digital Justice Forum*, em inglês), que reúne organizações da sociedade civil, foi convidado pela UIT para enviar aos organizadores da WSIS+20. Nele, está explícita a compreensão de que o poder digital foi capturado por forças neoliberais e que hoje o mundo está em um ponto de inflexão definidor:

A ordem digital global, caracterizada por extrema desigualdade, violações dos direitos humanos e uma crise ambiental cada vez maior, é insustentável. Ela reflete um grande afastamento da visão da CMSI de uma sociedade de informação centrada nas pessoas, inclusiva e voltada para o desenvolvimento³³.

As organizações defendem “uma mudança radical”. Para tanto,

[...] os facilitadores das linhas de ação da CMSI e as partes interessadas devem identificar e enfrentar com ousadia os desafios à implementação decorrentes da concentração do poder de mercado e das grandes divisões nos dados e na infraestrutura digital que impedem a maioria de participar plenamente do paradigma digital. Pedimos um esforço revigorado nas linhas de ação da CMSI com base na cooperação internacional e na colaboração entre todas as partes interessadas relevantes³⁴.

O documento apresenta dez linhas de ação, entre elas universalização do acesso significativo à internet e remoção de barreiras à cooperação internacional efetiva em dados e IA, além de medidas para proteger o pluralismo da mídia. Não há, contudo, menção à

³³

Disponível

em:

<https://itforchange.net/sites/default/files/2552/Global%20Digital%20Justice%20Forum%20Statement.pdf>.

Acesso em: 9 jan. 2025.

³⁴ Idem.

desconcentração de poder e dos mercados efetivamente. A aposta é na continuidade dos processos de governança e na elaboração de políticas públicas pelos estados, o que reflete a dificuldade de transformar a organização vigente na internet.

1.4 A posição subordinada da União Europeia na governança da internet

Entre 2010 e 2015, houve intensos debates sobre a posição da União Europeia em relação à governança da internet, registrados em documentos que são nesta seção analisados: “O governo da Internet: as próximas etapas”, do Parlamento Europeu (2011)³⁵; “A política e a governação da Internet. O papel da Europa na configuração da governança da Internet no futuro”, da Comissão Europeia (2014)³⁶; “O papel da Europa na definição do futuro da governação da Internet”, da Autoridade Europeia para a Proteção de Dados (AEPD, 2014)³⁷; e o “Parecer do Comité das Regiões — A política e a governação da Internet”, do Comité das Regiões (2015)³⁸. Todos foram consultados em suas versões em português europeu e em inglês.

Fruto ainda da compreensão da comunicação como serviço público e para se posicionar nessa disputa, a União Europeia promoveu a ideia da internet como um bem público global, associado à promoção de direitos e a um crescente mercado, no qual o patrimônio cultural europeu deveria ser protegido, conforme consta no Comunicado “O governo da Internet: as próximas etapas”, apresentado pela Comissão Europeia e transformado em Resolução do Parlamento Europeu. Este defende que

[...] o governo da Internet deve basear-se num modelo de sector público-privado, amplo e equilibrado, evitando o domínio de qualquer entidade

³⁵ Parlamento Europeu. COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO no quadro da aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. O governo da Internet: as próximas etapas. Publicação Oficial da União Europeia, 2011. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:236E:0033:0040:PT:PDF>. Acesso em: 8 jul. 2024.

³⁶ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: A política e a governação da Internet - O papel da Europa na configuração da governação da Internet no futuro [COM(2014) 72 final de 12.2.2014 - Não publicada no Jornal Oficial]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A52014DC0072>. Acesso em: 8 jul. 2024.

³⁷ Autoridade Europeia para a Proteção de Dados (AEPD). Síntese do parecer da Autoridade Europeia para a Proteção de Dados relativo à Comunicação da Comissão sobre «A política e a governação da Internet. O papel da Europa na configuração da governação da Internet no futuro. 23 jun. 2014. Disponível em: https://www.edps.europa.eu/sites/default/files/publication/14-06-23_internet_policy_and_governance_ex_sum_pt.pdf e https://www.edps.europa.eu/data-protection/our-work/publications/opinions/europes-role-shaping-future-internet-governance_en. Acesso em: 9 maio 2024.

³⁸ Comité das Regiões. Parecer do Comité das Regiões – A política e a governação da Internet. Jornal Oficial da União Europeia, 2015. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014IR2448&from=PT>. Acesso em: 7 maio 2024.

individual ou grupo de entidades, bem como quaisquer tentativas por parte de autoridades estatais ou supranacionais a fim de controlar o fluxo de informação na Internet (Parlamento Europeu, 2011, p. 3).

Defendia que o modelo da ICANN, que funcionava em parceria com o governo dos Estados Unidos, deveria refletir a dimensão mundial da internet, contando com representação dos diversos interessados, para que fosse “subordinada a uma internacionalização progressiva que conduza a um controlo multilateral”, o que também deveria ocorrer com IANA (Parlamento Europeu, 2011, p. 8). Quanto aos Estados, apontava que deveriam “conformar-se ao princípio da não intervenção” e “evitar envolver-se na gestão quotidiana da Internet, abster-se de prejudicar a inovação e a concorrência mediante uma regulamentação desnecessária, penosa e restritiva, e não tentar controlar o que é e deve permanecer uma propriedade pública global” (Parlamento Europeu, 2011, p. 3).

Não obstante a defesa da gestão privada da rede, apontava que a UE deveria se debruçar sobre três aspectos de política pública “decisivos”: “i) proteção da arquitetura da Internet para garantir a abertura, disponibilidade, segurança e resiliência face a ataques, ii) dependência europeia de soluções dominantes de mercado e riscos de segurança pública associados, e iii) proteção de dados e da privacidade” (Parlamento Europeu, 2010, p. 4-5). Em 2011, por ocasião da reunião de alto nível da OCDE sobre a economia da Internet, a União Europeia reiterou sua perspectiva, resumida pelo acrônimo COMPACT: espaço de responsabilidades cívicas (C - *civic*); não fragmentado (O - *one*); regido de forma multilateral (M - *multistakeholder*) para promover (P - *promote*) a democracia e os direitos humanos, com base numa sólida arquitetura (A - *architecture*) tecnológica que gere confiança (C - *confidence*) e permita uma governança transparente (T - *transparent*) da infraestrutura subjacente da internet e dos serviços (Comissão Europeia, 2014).

A pressão resultou, primeiro, em sinalizações para mudanças na ICANN, mas a relação do governo norte-americano com a organização só foi formalmente encerrada em 2016, sob pressão das denúncias de Edward Snowden acerca da vigilância praticada pelos Estados Unidos (Farrel, 2016). Antes, uma série de reformas adotadas pela ICANN objetivaram dificultar a concretização de mudanças em relação às políticas até então desenvolvidas. No fim, não se tornou algo globalmente gerido por governos, mas um espaço multissetorial. Tal modelo, segundo Becker (2019), reduziria a pressão externa proveniente sobretudo da União Europeia, da China, da Rússia e do Brasil³⁹, e impediria maior controle da China e da Rússia sobre a designação

³⁹ As denúncias de Snowden apontaram que a presidenta Dilma Rousseff (2013) e empresas brasileiras estavam sendo vigiadas pelos Estados Unidos. O governo, em parceria com a comunidade internacional, convocou a realização do NetMundial, uma conferência global sobre governança da internet, que ocorreu em 2014.

de domínios na rede, ao passo que manteria o controle em agentes associados aos interesses norte-americanos. Importante ressaltar que, nesse processo, os Estados Unidos negaram a possibilidade de gestão da ICANN pela ONU ou por outro fórum intergovernamental. A situação mediada trouxe mais desafios para os Estados Unidos, o que o Becker (2019) exemplifica ao tratar do caso da introdução das regras de proteção de dados europeia, em que o governo norte-americano teve que ceder para uma posição mediada.

Também reagindo às denúncias de Snowden, a Comissão Europeia publicou uma Comunicação dirigida ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comitê Econômico e ao Comitê das Regiões, em fevereiro de 2014, intitulada “A política e a governação da Internet. O papel da Europa na configuração da governança da Internet no futuro” (em inglês, *Internet Policy and Governance: Europe’s Role in Shaping the Future of Internet Governance*), em que mantém a defesa da governança e cobra a melhora da qualidade e da forma dos resultados do IGF, ao passo que critica a proliferação de novos organismos do tipo. O documento expressa a necessidade de “definir claramente o papel das autoridades públicas no contexto multilateral, coerente com uma Internet livre e aberta” (Comissão Europeia, 2014), e de um maior equilíbrio internacional no âmbito da governança. Critica o papel dos Estados Unidos na atribuição dos domínios e cobra que seja acelerada a mundialização das funções da ICANN e da IANA. Não obstante o apelo da mundialização, a comissão reconheceu que a própria UE carecia de uma visão comum sobre o futuro modelo de governança da internet. Apontou a necessidade de avançar em entendimentos sobre a jurisdição sobre a rede e, concretamente, propôs a criação de um Observatório Mundial para a Política da Internet (*Global Internet Policy Observatory*, GIPO). O GIPO pode ser entendido como uma tentativa de pavimentar o caminho para uma governança mais ampla, na qual a UE poderia ter maior influência – o que não se consolidou.

Referindo-se ao documento e aos debates que ele fomentou, em julho, a Autoridade Europeia para a Proteção de Dados (AEPD) emitiu parecer sobre a Comunicação da comissão. A Autoridade reforçou a defesa de que haja respeito aos direitos fundamentais e destacou a necessidade de avanços em relação à proteção de dados – apelando para a aprovação do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (GDPR, na sigla em inglês), apresentado em 2012, e alertando para que as medidas em relação aos chamados crimes cibernéticos, particularmente a Estratégia de segurança cibernética da União Europeia, publicizada em 2013, não viessem a colidir com tal proteção. Em diversos pontos, o parecer cobra iniciativas práticas da Comissão, como a promoção dos princípios de privacidade e proteção de dados, em risco, segundo o parecer, não apenas na camada da infraestrutura, mas também no âmbito dos serviços prestados na rede (AEPD, 2014).

O Comitê das Regiões, por sua vez, também emitiu parecer sobre a Comunicação. Nele, defende o reforço e uma visão abrangente da Agenda de Túnis, reforçando a participação multissetorial e apontando para o necessário envolvimento dos governos locais. Apresenta o GIPO como um potencial recurso mundial, ao passo que

[...] destaca que a estratégia política da UE para a governação da Internet pode vir a revelar-se uma forma eficaz de projetar uma imagem atrativa da União Europeia a nível internacional e de promover a UE como ator influente na criação de uma política para a Internet e na determinação de normas mundiais a aplicar a procedimentos políticos de qualidade a nível mundial⁴⁰.

O documento lança uma perspectiva mais crítica sobre a situação da internet, apontando que “as grandes empresas do setor da informática têm frequentemente abusado do seu poder na estrutura do mercado para compilarem e utilizarem ilicitamente os dados pessoais dos utilizadores para fins tanto comerciais como políticos” (Comitê das Regiões, 2015, p. 5). Como resposta, defende que a UE se empenhe no combate a tais abusos a nível mundial. Defende responsabilização por infrações penais e sanções, não obstante a defesa da consagração do “princípio de que o fornecedor dos serviços da Internet não pode ser responsabilizado por conteúdos que não tenha sido ele próprio a produzir (Comitê das Regiões, 2015, p. 5).

Os documentos centram-se, portanto, em apelos em torno da ampliação da governança, com o objetivo de manter a internet aberta, o que se relaciona a preocupações com os protocolos. Eles enfatizam a defesa dos direitos à privacidade e à proteção de dados, ao passo que tratam com preocupação de questões de cibersegurança. Em geral, o tom predominante dos documentos é ainda de expectativas positivas em relação à “sociedade da informação” e possíveis benefícios como inclusão e ampliação da participação na democracia. O último documento avança no tratamento da desigualdade entre os países e frente aos agentes privados, expondo críticas e propondo a compreensão do acesso à internet como direito humano, para além de uma tecnologia que facilita o exercício dos direitos fundamentais; a garantia da neutralidade da rede; e parcerias para a expansão as redes de banda larga e de alta velocidade, o que impulsionaria “o potencial digital das regiões europeias e de toda a UE” (Comitê das Regiões, 2015, p. 3). Entre o primeiro e o último analisados, há também uma mudança na percepção sobre a internet, vista inicialmente como “um bem público global”, depois como objeto de disputas mercadológicas.

Dois motivos podem explicar essa postura: a já referida perda, nos anos 1990, da disputa pelo modelo de telecomunicações para os Estados Unidos, que significou a consolidação da

40

Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014IR2448&from=PT>. Acesso em: 10 maio 2024.

liderança norte-americana no desenvolvimento tecnológico, e o fato de a economia digital representar, já na segunda década do século XXI, apenas 3,8% do Produto Interno Bruto da UE, segundo a Comissão Europeia (2014). Diante desse quadro, é possível afirmar que a União Europeia adotou uma perspectiva protetiva, focada na unificação do mercado interno, e, sem capacidade de coordenação econômica, buscou participar do cenário global da internet a partir da governança. No mesmo sentido, Perarnaud e Rossi (2023, p. 7) avaliam que “Essa evolução na década de 1990 levou as instituições europeias e os atores estatais a abordar progressivamente a governança e as infraestruturas da Internet como uma forma de promover seus próprios interesses políticos e econômicos”⁴¹. Progressivamente, as disputas acirradas entre países e a concentração de poder em torno de plataformas norte-americanas limitaram a realização de acordos multissetoriais ou mesmo multilaterais que beneficiassem o bloco. Apesar de ter pretensões mais amplas, a participação da União Europeia na governança da internet ficou restrita ao espaço europeu (Nieminen; Padovani; Sousa, 2023) e passou a ser, mesmo nesse espaço, limitada pelo avanço da concentração de poder em torno das plataformas, que consolidou a posição subordinada da União Europeia nos mercados digitais.

⁴¹ Tradução própria do original em inglês: “*This evolution in the 1990s led European institutions and state actors to progressively approach Internet governance and infrastructures as a way to advance their own political and economic interests*”.

PARTE 2 – CONCORRÊNCIA EM REDES E MERCADOS DIGITAIS NA UNIÃO EUROPEIA

2.1 Mercados analisados⁴²

Para a verificação da concorrência, foram analisados, conforme explicitado no início deste relatório, 14 mercados, divididos em dois grandes eixos: infraestrutura e aplicações e conteúdos. São eles: i) cabos submarinos; ii) centros de dados (data center); iii) telecomunicações; acesso à internet e às redes digitais; iv) computação em nuvem; v) sistema operacional; vi) distribuição de aplicativos; vii) navegador; viii) buscador de conteúdo; ix) redes sociais; x) jogos online; xi) vídeo online; xii) música online; xiii) livro digital; xiv) publicidade online. O levantamento comprova que o mercado europeu é dominado pela presença de grandes grupos de origem estadunidense, os quais, em geral originários da camada de aplicações e conteúdos, avançam também no controle de infraestruturas críticas. Google e Meta são as principais corporações em operação nos diversos mercados, com destaque para o de buscador de conteúdo e o de redes sociais, respectivamente. A presença de empresas europeias é maior no âmbito dos mercados de música e jogos online. Chama atenção ainda o predomínio de grupos privados, cenário que marca uma mudança histórica em relação à participação de agentes públicos europeus, os quais tiveram grande influência no passado.

2.2 Infraestrutura básica

Cumprе salientar, de pronto, a importância econômica dos setores analisados. Em 2022, os produtos eletrônicos e de telecomunicações representaram 26,2% da produção vendida de produtos de alta tecnologia da União Europeia, a frente dos farmacêuticos (22,2%), dos instrumentos científicos (20,6%) e da indústria aeroespacial (11,5%), únicos que também registraram mais de 10% de participação⁴³. Por outro lado, essa importância não se reflete com a mesma intensidade nos investimentos financeiros, um descompasso que atravessa os diversos mercados e implica em medidas que podem aumentar a concentração. Segundo a *European Telecommunications Network Operators' Association* (ETNO), hoje renomeada Connect Europe, o gasto proporcional com telecomunicações em relação ao PIB registra um declínio progressivo e

⁴² O levantamento de dados e a análise dos mercados foram feitos em parceria com João Paulo Guimarães, bolsista de iniciação científica do projeto Obscom-Plataformas.

⁴³ Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20230922-1>. Acesso em: 6 set. 2024.

é, hoje, de apenas 2%. Esse percentual tem se mantido mais baixo que em países concorrentes, como Estados Unidos, nos últimos 15 anos⁴⁴.

A infraestrutura básica para o funcionamento da internet, que envolve cabos submarinos, data centers e redes de telecomunicações, foi, no passado, garantida por provedores de redes e serviços de comunicações eletrônicas, como *Orange* e *AT&T*. Esse legado ainda é marcante no âmbito das telecomunicações, ao passo que, nos demais, há uma crescente presença de grandes corporações, destacadamente Amazon, Google, Meta e Microsoft. Estas estavam focadas, antes, no provimento de conteúdo e aplicativos, agora tornaram-se provedoras de infraestrutura, seja por meio da compra de capacidade ou da instalação de seus próprios cabos e data centers (Berec, 2024⁴⁵). Cientes dessas mudanças,

[...] as instituições europeias têm desenvolvido uma série de estratégias e programas para aumentar o seu compromisso com infraestruturas críticas e mobilizar financiamento para redes digitais não apenas na União Europeia, mas também em todo o mundo. Entre eles, o EU *Global Gateway*, o *Connecting Europe Facility* e os *European Data Gateways* devem ser destacados (Berec, 2024, p. 4⁴⁶).

Com o controle de parte das infraestruturas, a UE se propõe a buscar ter autonomia no setor. Também busca influenciar outros países, destacadamente os africanos, que são alvos de iniciativas como *Global Gateway* e Acordo de Somoa. Ainda que não seja o caso de detalhá-las aqui, compreendemos que a Europa combina protecionismo com tentativa de expansão de seu poder como forma de inserção na disputa por infraestruturas críticas.

2.2.1 Cabos submarinos

Os cabos submarinos são a espinha dorsal das comunicações modernas, pois viabilizam o tráfego de dados entre países e continentes. Atualmente, são responsáveis pelo transporte de 99% do tráfego intercontinental de dados (Berec, 2024). A chamada cadeia de valor dos cabos inclui, além do setor de manutenção e dos consumidores, diferentes atividades: i) pesquisa/levantamento (atividade prévia na rota de implantação); ii) fornecedores de sistemas

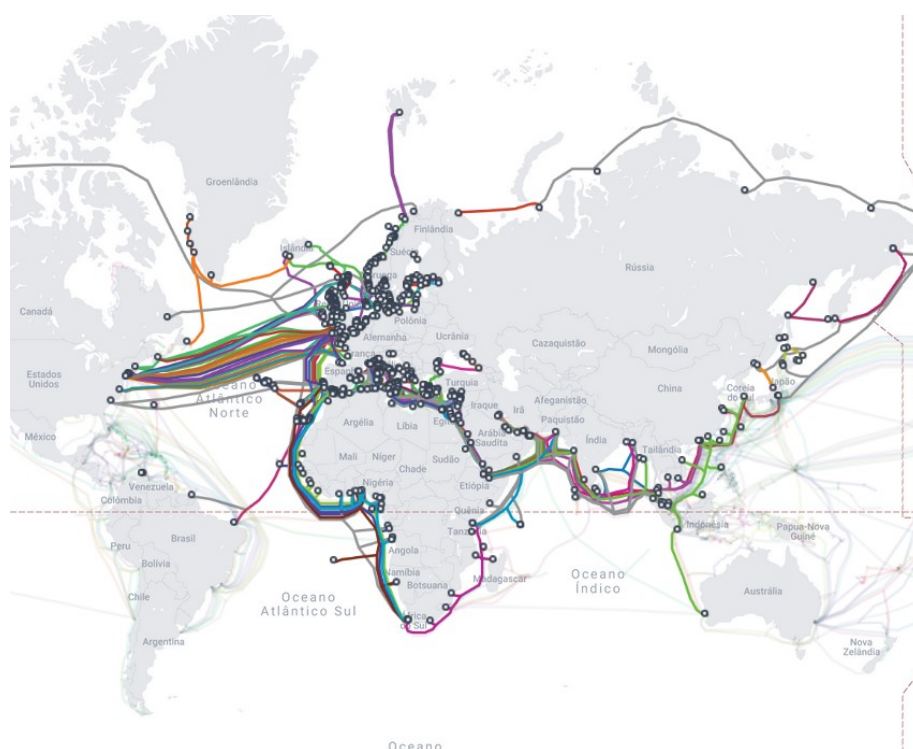
⁴⁴Disponível em: <https://connecteurope.org/sites/default/files/2024-09/downloads/reports/etno%2520state%2520of%2520digital%2520communications%2520-%25202024.pdf>. Acesso em: 6 set. 2024.

⁴⁵Disponível em: https://www.berec.europa.eu/system/files/2024-03/BoR%20%2824%29%2051_Draft%20report%20CAPs%20in%20ECS-ECN.pdf. Acesso em: 20 ago. 2024.

⁴⁶Disponível em: https://www.berec.europa.eu/system/files/2024-03/BoR%20%2824%29%2051_Draft%20report%20CAPs%20in%20ECS-ECN.pdf. Acesso em: 20 ago. 2024.

(que produzem os cabos); iii) instaladores (que fixam os cabos); e iv) proprietários (Berec, 2023, p. 9⁴⁷). Há um alto nível de concentração no setor de pesquisa, com a empresa ESG (originária do Reino Unido) dominando mais da metade do mercado em âmbito mundial. A concentração se dá também em relação aos fornecedores, onde predominam ASN (atualmente parte da Nokia, está sendo vendida para o estado francês⁴⁸), NEC (japonesa), Subcom (norte-americana) e Huawei Marine (chinesa). Na Europa, particularmente, o domínio da ESG se reproduz na pesquisa. No fornecimento, a principal é a Subcom, com quase 25% do mercado, seguida de ASN, Huawei Marine e Pirelli, que possuem, cada, pelo menos 10% (European Commission, 2022⁴⁹).

Figura 5 - Mapa de Cabos Submarinos – Europa



Fonte: Submarine Cable Map⁵⁰.

Na União Europeia, há, em 2024, 61 empresas com cabos conectados. Como mostra a Figura 5 acima, são cerca de 250 cabos conectando países europeus e a Europa com diferentes regiões, especialmente com a América do Norte. Apesar de se tratar de um setor com fortes

⁴⁷Disponível em: <https://www.berec.europa.eu/system/files/2023-12/BoR%20%2823%29%20214%20Draft%20BEREC%20Report%20on%20the%20GA%20and%20related%20frameworks%20for%20int%20connectivity.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2024.

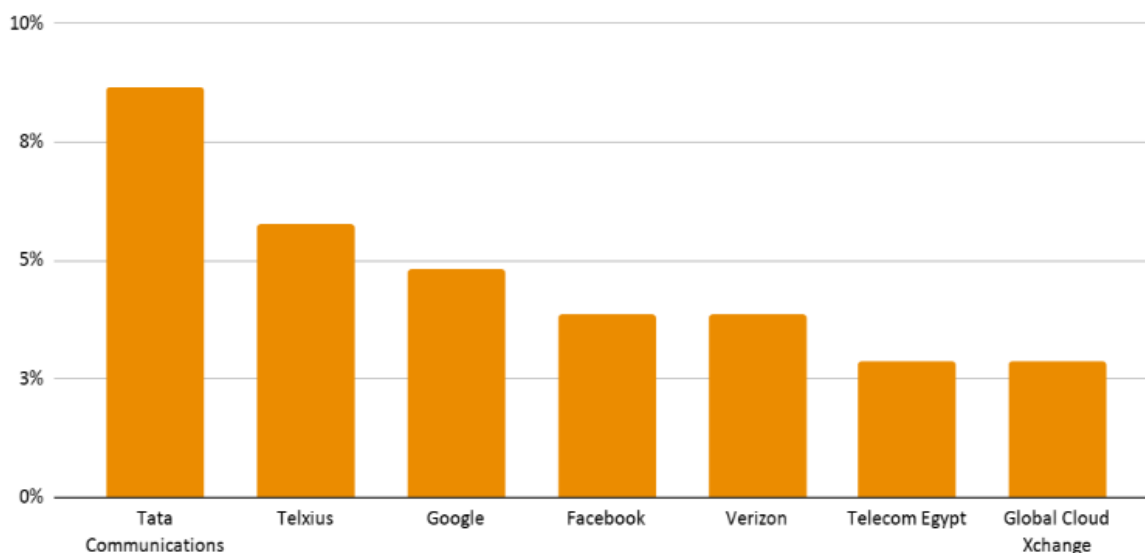
⁴⁸Disponível em: <https://www.nokia.com/about-us/news/releases/2024/06/27/nokia-enters-into-an-agreement-with-the-french-state-regarding-the-sale-of-leading-submarine-networks-business-asn/>. Acesso em: 20 ago. 2024.

⁴⁹Disponível em: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a0b01654-9394-11ec-b4e4-01aa75ed71a1>

⁵⁰Disponível em: <https://www.submarinecablemap.com/region/europe>. Acesso em: 16 dez. 2024.

barreiras à entrada, não há um monopólio. Observando-se os cabos construídos entre 1989 e 2020, verifica-se uma estrutura de propriedade que a Comissão Europeia (2022) considera “muito diversa”. O Gráfico 1 apresenta as principais proprietárias:

Gráfico 1 - Líderes de mercado em termos de cabos ativos e próprios conectados à UE



F

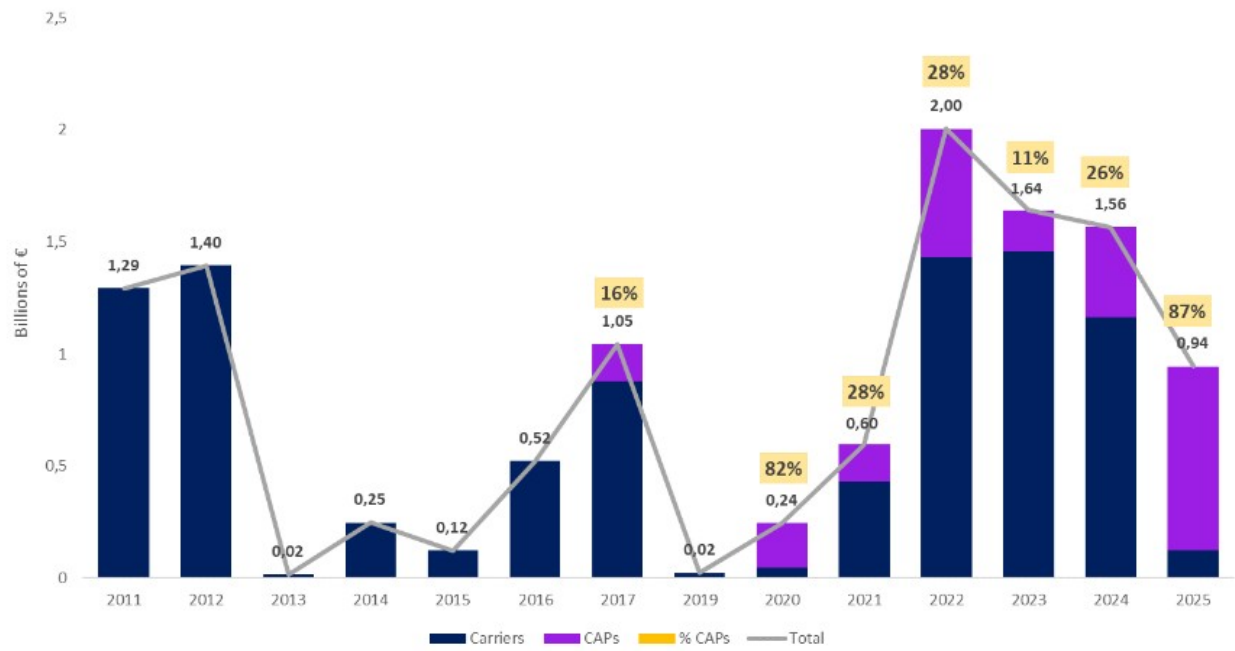
onte: European Commission (2022, p. 67).

A Comissão Europeia (2022) analisou dois períodos para perceber a dinâmica do setor: 2012 a 2016 e 2016 a 2020. Ela percebeu uma presença maior de plataformas que nomeia como provedores de conteúdo, particularmente Google e Facebook, no segundo período, estratégia que avalia derivar da necessidade de conexão dos seus centros de dados (European Commission, 2022, p. 68). O relatório *Connecting the EU to its partners through submarine cables: final study report* anota que isso significa uma mudança no modelo de negócio, já que antes a capacidade dos cabos era vendida para provedores de conteúdos. Além das duas mencionadas, Apple, LinkedIn, Dropbox, IBM, OVH, Alibaba, Tencent e outras companhias, antes consumidoras, entraram no setor como provedoras. Na União Europeia, “enquanto o Google e o Facebook nem sequer estavam ativos no período de 2012 a 2016, entre 2016 e 2020 eles construíram dois cabos cada. O fortalecimento de sua atividade é particularmente significativo: em termos de todos os cabos conectados à UE atualmente ativos, eles possuem apenas 11% dos cabos; no entanto, em relação aos cabos construídos entre 2016 e 2020, eles já possuem 36%”⁵¹ (European Commission, 2022, p. 66-7).

⁵¹ Tradução própria do original em inglês: “While Google and Facebook were not even active in the period of 2012 to 2016, between 2016 and 2020 they built two cables each. The strengthening of their activity is particularly significant: in terms of all currently active EU connected cables they own only 11% of the cables, however, regarding cables built between 2016 and 2020, they own 36% already”.

Ao observar o financiamento nos dois períodos, o Organismo de Reguladores Europeus das Comunicações Eletrônicas (Berec, 2024) também constata que os provedores de conteúdo estão investindo mais na construção de cabos submarinos, embora o maior montante ainda seja derivado das operadoras tradicionais, como se vê no Gráfico 2:

Gráfico 2 - Investimentos em cabos submarinos feitos/planejados na Europa com base na data de prontidão para serviço



Fonte: BEREC (2024), baseado em dados do Almanaque de Cabos Submarinos e Telegeografia.

A Tabela 1 abaixo, retirada do relatório feito pelo Berec (2024, p. 37), apresenta o montante dedicado pelos provedores de conteúdo (nomeados como CAPs no relatório). Nela, o custo representa os custos totais de todos os sistemas, não por investidor.

Tabela 1 - Visão geral do investimento de Grandes provedores de conteúdo e aplicativos (CAPs) em cabos submarinos na Europa, desde 2015

Name	Planned or In-service	CAP	Ownership	Year	Cost (M€)	Countries in Europe
EXA Express	In-service	Microsoft	Major capacity buyer	2015	114	Ireland, United Kingdom
AEC-1	In-service	Meta, Microsoft	Major capacity buyer	2016	285	Ireland
MAREA	In-service	Amazon, Meta, Microsoft	Major capacity buyer, Part Owner, Part Owner	2017	156,8	Spain
Havfrue/AE C-2	In-service	Amazon, Meta, Google	Major capacity buyer, Part Owner, Part Owner	2020	190	Denmark, Norway, Ireland
Dunant	In-service	Google	Sole Owner	2021	156,8	France
Equiano	Planned	Google	Sole Owner	2022	356,3	Portugal
Grace Hopper	Planned	Google	Sole Owner	2022	161,5	Spain, United Kingdom
Havhingste n/CeltixConnect-2	In-service	Meta	Part owner	2022	22,3	Ireland, United Kingdom
Havhingste n/North Sea Connect	In-service	Meta	Part owner	2022	1.5	Denmark, United Kingdom
2Africa	Planned	Meta	Part owner	2023	878,7	Spain, France, Italy Portugal, United Kingdom, Greece
Amitie	Planned	Meta, Microsoft	Part owner	2023	173,2	France, United Kingdom
Blue	Planned	Google	Part owner	2024	380	France, Italy, Greece, Cyprus
SEA-ME-WE 6	Planned	Microsoft	Part owner	2025	475	France
Anjana	Planned	Meta	Sole owner	2024	N/A	Spain
Nuvm	Planned	Google	Sole owner	2026	N/A	Portugal
Beaufort	Planned	Amazon	Part owner	2024	N/A	Ireland, United Kingdom

Fonte: BEREC (2024), com base em dados do Subsea Cable Almanac132, Submarine Cable Networks e Telegeografia.

Google e Meta destacam-se em termos de aportes financeiros nos últimos anos, o que deixa nítida sua investida no setor. Diante das transformações em curso, a Comissão Europeia propôs aos Estados-membros a realização de mapeamento preciso das infraestruturas de cabos

existentes, com vistas à verificação de vulnerabilidades e dependências, as quais prevê combater por meio de uma “caixa de ferramentas de segurança de cabos”, uma governança comum de tecnologias de cabos e serviços de assentamento de cabos e projetos de financiamento de cabos europeus (European Commission, 2024, p. 17⁵²). Com isso, diz pretender garantir autonomia, suportar o fluxo crescente de dados e atender a demanda por banda larga, uma preocupação que a Comissão apresenta como vinculada à soberania.

2.2.2 Centros de dados (*data center*)

Os centros de processamento dados (*data centers*) são uma parte essencial da infraestrutura digital, pois em tais instalações físicas são hospedados servidores de computadores em rede que armazenam, processam e distribuem grandes quantidades de dados. A ampliação do uso da internet, as aplicações associadas à internet 5G, como a chamada internet das coisas, a computação em nuvem e a inteligência artificial têm pressionado pelo aumento da capacidade de processamento e de armazenamento de dados, fazendo dos chamados data centers uma infraestrutura crítica. O Statista projeta que a receita do mercado de data centers deve atingir US\$ 99,88 bilhões em 2024⁵³. Também aponta que dois países europeus, Alemanha e França, estão entre os seis maiores geradores de receita no mercado global de data centers.

De acordo com o relatório *European Data Centres: Deep dive in the data sphere*⁵⁴, da Savills Research, em novembro de 2022 havia mais de 300 fornecedores de um total 1.240 data centers na Europa, totalizando 8,3 milhões de m² de espaço e uma capacidade de energia de aproximadamente 8.300 Mw. O mercado é relativamente competitivo. Os dez maiores operadores representam 36% da capacidade total de energia de data center na região (Savills Research, 2022, p. 6). A Tabela 2 apresenta o percentual de mercado controlado pelas maiores empresas, considerando a capacidade energética delas:

⁵² Disponível em: <https://ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection/document/106688>. Acesso em: 21 ago. 2024.

⁵³ Disponível em: <https://www.statista.com/outlook/tmo/data-center/europe>. Acesso em: 30 ago. 2024.

⁵⁴ Disponível em: <https://pdf.euro.savills.co.uk/european/european-commercial-markets/spotlight-eu-data-centre---november-2022-.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2024.

Tabela 2 - Maiores empresas de data center na Europa, por capacidade energética (2022)

Nome	Capacidade de potência MX	% Total
<i>Digital Realty</i>	773	8,6%
<i>Equinix</i>	463	5,2%
<i>NTT Global Data Centers</i>	441	4,9%
<i>Global Switch</i>	294	3,3%
<i>Cyrus One</i>	273	3%
<i>Microsoft Azure</i>	211	2,4%
<i>DATA4 Group</i>	211	2,4%
<i>Vantage Data Centers</i>	195	2,2%
<i>Virtus Data Centers</i>	181	2%
<i>Arke Data Centers</i>	180	2%

Fonte: elaborado com base em Savills Research (2022, p. 7).

Seis das dez empresas da lista são norte-americanas, a maior parte proveniente do Vale do Silício. Uma é japonesa, a *NTT Global Data Centers*⁵⁵. A *Global Switch* e a *Virtus Data Centers* são originalmente do Reino Unido, mas desde 2017 a Virtus foi tornada subsidiária da ST Telemedia Global Data Centres (STT GDC), por sua vez subsidiária do conglomerado de telecomunicações e tecnologia ST Telemedia, com sede em Singapura, no Sudeste Asiático⁵⁶. A única pertencente a um país da União Europeia é a francesa DATA4 Group.

Esse quadro apresenta variações a depender da fonte de informação. A empresa Araner⁵⁷, focada no setor de energia e resfriamento, lista como maiores as empresas *Equinix, Inc.*, *NTT Ltd.*, *Société Française du Radiotéléphone* (SFR) e *Virtus Data Centres Properties Ltd* (ST Telemedia Global Data Centres). A empresa de consultoria sobre mercados Mordor Intelligence⁵⁸ aponta que as cinco principais companhias são *Digital Realty Trust Inc.*, *Equinix Inc.*, *NTT Ltd.*, *Société Française du Radiotéléphone* e *Virtus Data Centres Properties Ltd* - a ordem é apresentada seguindo o alfabeto, não um ranking entre elas necessariamente -, as quais controlam, segundo essa fonte, 26,68% do mercado. Em outro documento⁵⁹, a consultoria confirma a liderança da Digital Realty e calcula que esta possuía, em 2023, 85 centros de dados na Europa. Os setores que mais demandam esta empresa são: tecnologia e serviços (17%), construção (12%) e serviços financeiros (6%).

Apesar das variações, todas as fontes convergem em apontar o mercado de data center como fragmentado até agora. Não obstante, esse cenário está sendo desafiado. Por um lado, pode

⁵⁵ Disponível em: <https://nttdata-solutions.com/br/sobre-nos/historia/>. Acesso em: 5 set. 2024.

⁵⁶ Disponível em: <https://virtusdatacentres.com/press-releases/st-telemedia-global-data-centres-acquires-control-of-virtus-data-centres>. Acesso em: 5 set. 2024.

⁵⁷ Disponível em: <https://www.araner.com/blog/data-centers-europe-market-size>. Acesso em: 3 set. 2024.

⁵⁸ Disponível em: <https://www.mordorintelligence.com/industry-reports/europe-colocation-market-industry>. Acesso em: 4 set. 2024.

⁵⁹ Mordor Intelligence. "Europe Data Center Market (2017 - 2029)". Disponível em: https://lorien-live.mordorintelligence.com/samples/91173/Europe_Data_Center_Market_1725347038384.pdf. Acesso em: 4 set. 2024.

haver incremento da competição, pois, apesar do aumento expressivo do mercado nos últimos sete anos, o estudo da Savills Research aponta que seriam necessários ao menos 3 mil centros de dados para suportar a demanda. Por outro lado, a Comissão Europeia (2022, p. 13)⁶⁰ projeta que a ampliação do tráfego de internet leve ao desenvolvimento de um mercado de data center em hiperescala, que projeta ser impulsionado principalmente por provedores de serviços de nuvem/OTTs. Segundo a Comissão, apenas Amazon Web Services, Microsoft e Google possuem mais da metade dos data centers de hiperescala do mundo, os quais essas empresas buscam conectar a cabos submarinos e outros data centers.

Diante disso, a Comissão (2022) pondera:

A força motriz e o ritmo dos investimentos de atores estrangeiros no mercado de data centers representam risco para a UE na manutenção da soberania e independência. Assim, para permanecer um participante significativo do mercado de data centers, será indispensável fortalecer a própria infraestrutura da UE e criar estruturas legais que garantam a segurança dos serviços e minimizem a dependência de participantes não pertencentes à UE⁶¹.

A Araner⁶² converge com esse diagnóstico, ao apontar que o volume de recursos requerido para esses data centers em hiperescala está disponível apenas para um limitado número de companhias, entre as quais destaca *Amazon, Meta, Apple, Google, IBM* e *Microsoft*, que já têm construído esse tipo de infraestrutura.

Outro desafio do mercado é a questão energética. A Savills Research (2022) aponta que o fornecimento poderá ser limitado por leis e políticas relacionadas ao consumo de energia e sustentabilidade, além da potencial rejeição da instalação dessas infraestruturas. O diagnóstico também é apresentado como um desafio pela Comissão Europeia, que espera que, no futuro, os participantes desse mercado foquem na redução do consumo de energia e da pegada de carbono, por meio do uso de “energia verde e no resfriamento verde” (European Commission, 2022). Diante desses desafios, a Comissão (2022, p. 16) recomenda ações em torno de estratégia, regulação e financiamento, tidas como necessárias para fortalecer a posição da União Europeia na competição no setor e para garantir a independência de sua conectividade e sua soberania.

⁶⁰ Disponível em: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/study-monitor-connectivity-connecting-eu-its-partners-though-submarine-cables>. Acesso em: 3 ser. 2024.

⁶¹ Tradução própria do original em inglês: “*The driving force and pace of investments of foreign actors in the data centre market represents risk for the EU in maintaining sovereignty and independence. Thus, in order to remain a significant player of the data centre market, it will be indispensable to strengthen the EU’s own infrastructure and create legal frameworks that ensure security of services and minimize the dependence on non-EU players*”. Disponível em: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a0b01654-9394-11ec-b4e4-01aa75ed71a1>.

⁶² Disponível em: <https://www.araner.com/blog/the-rise-of-the-hyperscale-data-center-definition-and-trends>. Acesso em: 4 set. 2024.

2.2.3 Telecomunicações

As telecomunicações na Europa têm uma história marcada pela exploração estatal. Mesmo após a década de 1980 e o movimento de privatização deflagrado a partir do desmantelamento da AT&T nos Estados Unidos, apenas o Reino Unido, então na proa da agenda neoliberal, efetivamente privatizou as telecomunicações. Nos demais países, houve “a passagem de um modo de regulação setorial de tipo monopolista a um outro, mais aberto à concorrência, por exemplo, nos serviços de valor agregado, mas ainda brutalmente concentrado nos serviços de base” (Bolaño, 1994, p. 3). Essa passagem foi imposta por meio de uma diretiva da União Europeia, que fixou que a partir de 1998 deveria ser introduzida “plena concorrência nos mercados de telecomunicações”⁶³.

Hoje, há mais de 100 operadoras móveis e 50 fixas na União Europeia (European Commission, 2024, p. 14). Do total, 45 possuem mais de 500 mil consumidores. Isso significa um mercado ainda fragmentado, segundo relatório da *European Telecommunications Network Operators' Association* (ETNO) de 2024⁶⁴. A título de comparação, apresenta que são oito operadoras desse porte nos Estados Unidos, quatro na China, quatro no Japão e três na Coreia do Sul.

As dez maiores operadoras de telecomunicações classificadas por capitalização de mercado são *Deutsche Telekom, Swisscom, Orange, Cellnex Telecom, Vodafone Group, Telefónica, BT Group, Telenor, KPN e Bouygues Telecom*, de acordo com dados da *Mobile Magazine*⁶⁵. A maior parte destas operadoras atua em mercados de países específicos, o que é apontado como resultado de regulações locais e ausência de um mercado único (Comissão Europeia, 2024b, p. 14). Um relatório feito a pedido da Comissão, liderado por Mario Draghi⁶⁶, ex-presidente do Banco Central Europeu, aponta a existência de 34 grupos de operadoras de rede móvel na UE e diz que essa situação torna mais oneroso o desenvolvimento de redes e novas tecnologias computacionais, além de não haver uma padronização comum. Diante desse quadro, sugere que o bloco deve reconsiderar a política de concorrência no setor de telecomunicações para

⁶³ Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31990L0388>. Acesso em: 5 set. 2024.

⁶⁴ Disponível em: <https://connecteurope.org/insights/reports/state-digital-communications-2024>. Acesso em: 5 set. 2024.

⁶⁵ Disponível em: <https://mobile-magazine.com/top10/top-10-leading-telco-operators-in-europe>. Acesso em: 5 set. 2024.

⁶⁶ O estudo ficou conhecido como Relatório Draghi. Disponível em: https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-fl52a8232961_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness%20_%20A%20competitiveness%20strategy%20for%20Europe.pdf. Acesso em: 20 out. 2024.

promover a consolidação das empresas, o que poderia fortalecer o mercado e aumentar os investimentos em infraestrutura digital.

O gasto médio per capita em telecomunicações tradicionais também é menor na Europa do que nos Estados Unidos, no Japão e na Coreia do Sul, ao passo que é maior que na China (ETNO, 2024, p. 24)⁶⁷. O fato de não haver grandes empresas com capacidade financeira para investir nessas transformações é visto de forma crítica, o que leva a organização a defender novas políticas industriais e a conformação de um mercado único de telecomunicações. Assim como o Relatório Draghi, o direcionamento da ETNO é no sentido de defender a redução da concorrência para viabilizar investimentos e ampliar a capacidade da Europa de se apresentar como *player* importante no mercado mundial. Uma possível mudança na regulação e configuração do setor para viabilizar a fusão de empresas é tema de consulta pública organizada pela Comissão Europeia⁶⁸.

De fato, as operadoras de telecomunicações têm sido forçadas a mudar o foco de suas operações, com vistas ao atendimento do mercado de provimento de internet e à oferta de serviços conectados. No provimento de internet, elas competem com milhares de operadoras, de diferentes dimensões. Não foi possível obter dados oficiais acerca da participação nesse mercado, mas essa dimensão é visível no número de associados à EuroISPA, grupo pan-europeu de Associações Europeias de Provedores de Serviços de Internet (ISPAs), que reúne mais de 3.300 ISPs provedores de 27 países da União Europeia e de países da Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA)⁶⁹.

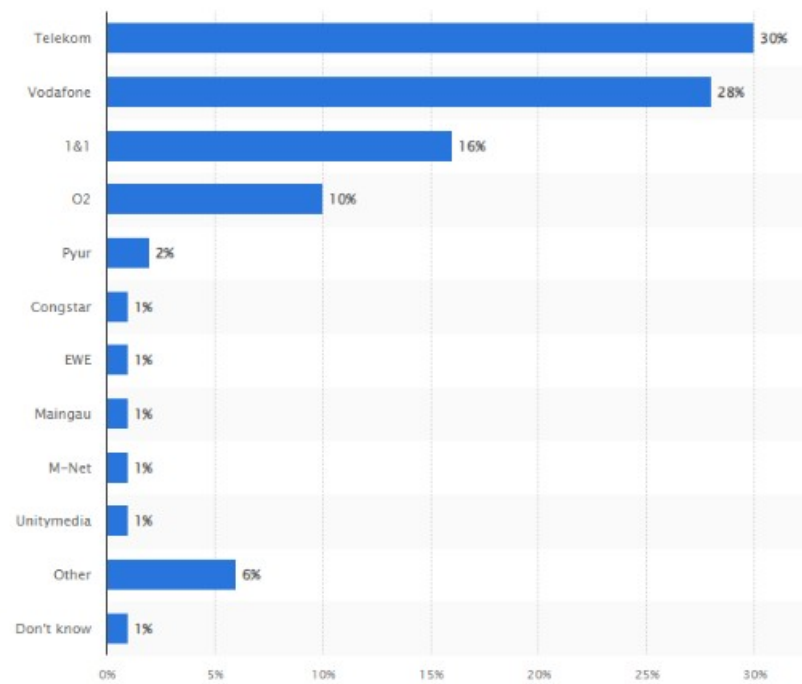
As ilustrações abaixo, produzidas pelo Statista, apontam os principais provedores de internet na Alemanha (Gráfico 3) e na França (Gráfico 4), dois dos principais países europeus. Elas resultaram de pesquisas nas quais a população foi questionada quais os provedores mais usados.

Gráfico 3 - Provedores/marcas de internet mais usados na Alemanha em junho de 2024

⁶⁷ Disponível em: <https://etno.eu/news/all-news/8-news/788-state-of-digital-communications-2024-etno.html>. Acesso em: 6 set. 2024.

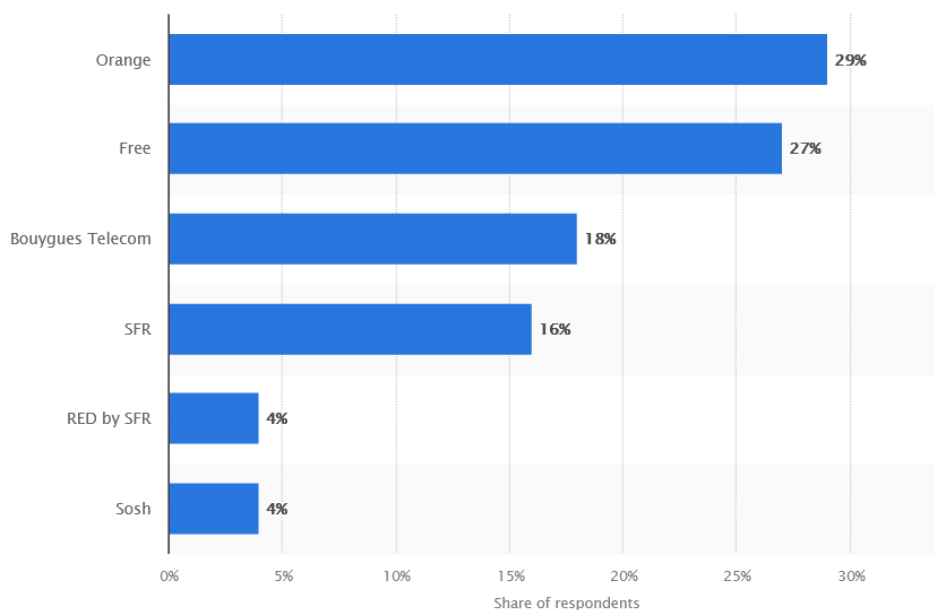
⁶⁸ Tema de consulta pública lançada no início de 2024 pela Comissão Europeia. Disponível em: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/consultations/consultation-white-paper-how-master-europes-digital-infrastructure-needs>. Acesso em: 11 set. 2024.

⁶⁹ Disponível em: <https://www.euroispa.org/about/>. Acesso em: 5 set. 2024.



Fonte: Statista⁷⁰.

⁷⁰ Disponível em: <https://www.statista.com/forecasts/998847/most-used-internet-providers-brands-in-germany>. Acesso em: 16 dez. 2024.

Gráfico 4 - Provedores/marcas de internet mais usados na França em junho de 2024

Fonte: Statista⁷¹.

Vemos a presença de operadoras de telecomunicações que foram fruto da privatização dos serviços públicos. É o caso da Deutsche Telekom, atualmente a maior companhia de telecomunicações da Alemanha e da União Europeia, nascida em 1995 com a privatização da Deutsche Bundespost, e da Orange, que resultou, na sua forma atual, de um processo de fusão com a France Télécom, em 2000, além da aquisição de outras companhias de telecomunicações, ao longo da liberalização no Reino Unido e outros países. Vodafone e Bouygues Telecom também têm origem nesse processo. As novas companhias que não vieram dessa trajetória começam a despontar na lista das principais, a partir de estratégias diferentes. É o caso da 1&1 alemã, inicialmente uma empresa de marketing para empresas de TI e desenvolvedores de software, passando depois a atuar como provedora de internet, depois voz sobre IP e outros serviços baseados em fibra óptica e tecnologia *Open RAN*⁷². O grupo adquiriu uma empresa de telecomunicações em 2017, a *Drillisch AG*, para passar a oferecer também esses serviços.

Nota-se que, no caso europeu, os setores de telecomunicações e de provimento de acesso à internet não registram participação direta das plataformas digitais⁷³. Não obstante, é, segundo o

⁷¹ Disponível em: <https://www.statista.com/forecasts/998321/most-used-internet-providers-brands-in-france>. Acesso em: 16 dez. 2024.

⁷² A história da companhia é apresentada em: <https://www.lund1.ag/the-company>. Acesso em: 20 out. 2024.

⁷³ Há, como registra a consultoria CCS *Insight*, possibilidade de mudanças nesse quadro com uma possível entrada do Google, que nos Estados Unidos já oferta o Google Fiber, serviço de conexão por fibra óptica. Todavia, essa participação não está confirmada. Disponível em: <https://www.lightreading.com/broadband/ccs-insights-predicts-google-will-offer-broadband-services-in->

Relatório Draghi, nas tecnologias mais avançadas, como computação de borda (*edge computing*) e inteligência artificial, que essa participação se apresenta e desafia as companhias europeias. Há, portanto, não apenas uma mudança nos participantes, mas nos próprios serviços ofertados por operadoras de telecomunicações e companhias de internet.

2.2.4 Acesso à internet e às redes digitais

Naquela mudança no modo de regulação mencionada no início desta seção, os países mais ricos, como os europeus, objetivaram

[...] a) a modernização das redes após a universalização do serviço de base, e b) a competitividade internacional, o que se relaciona com as importantes pressões postas por uma profunda revolução tecnológica e pelo reforço da agressividade comercial dos EUA após o desmantelamento da ATT (Bolaño, 1994, p. 3).

Hoje, a Europa é uma região bastante conectada, o que é evidenciado nos dados do Statista⁷⁴, que afirma que há 189,8 milhões de assinantes de internet de banda larga na Europa em 2023. Além disso:

A Europa tinha a maior parcela de assinantes móveis exclusivos entre as regiões globais em 2023, com 91% da população europeia sendo assinante móvel, bem como a maior parcela de conexões de banda larga por 100 habitantes. [...]. Quase toda a população tinha cobertura de rede móvel em 2023, enquanto cerca de 92% dos domicílios da UE eram cobertos por redes de banda larga que excediam 30 Mbps no ano anterior. [...] Em 2023, um quinto das conexões móveis na Europa eram 5G, com previsão de aumento desse número para mais de 80% até 2030⁷⁵.

Segundo relatório da Comissão Europeia⁷⁶ a partir de dados de 2023, mais de 90% das pessoas usavam a internet pelo menos uma vez por semana. Entre aqueles entre 16 e 74 anos, 86% usam diariamente a rede. Por outro lado, a Comissão pondera que apenas 56% tinham

[europe](#). Acesso em: 16 set. 2024.

⁷⁴ Disponível em: <https://www.statista.com/topics/3729/broadband-in-europe/#topicOverview>. Acesso em: 5 set. 2024.

⁷⁵ Tradução própria do original em inglês: “Europe had the largest share of unique mobile subscribers among global regions in 2023, with 91% of the European population being mobile subscribers, as well as the highest share of broadband connections per 100 inhabitants. [...] Almost the entire population had mobile network coverage in 2023, while around 92% of EU households were covered by broadband networks exceeding 30 Mbps in the previous year. [...] In 2023, one-fifth of mobile connections in Europe were 5G, with this figure expected to rise to over 80% by 2030.”. Disponível em: <https://www.statista.com/topics/3981/telecommunications-industry-in-europe/#topicOverview>. Acesso em: 5 set. 2024.

⁷⁶ Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/interactive-publications/digitalisation-2024#digital-transformation>. Acesso em: 6 set. 2024.

habilidades digitais básicas ou acima do básico – a meta da UE é que 80% dos adultos devem ter pelo menos habilidades digitais básicas até 2030. Outro estudo mostra que o acesso se dá, com mais frequência, por dispositivos móveis (*smartphone* – 86%; laptop ou tablet – 63%) do que por computador desktop (30%)⁷⁷. Há, todavia, uma desigualdade expressiva entre os países. De acordo com o relatório Digital News Report 2023, produzido pelo Instituto Reuters, a Romênia e a Grécia são os países europeus com menor taxa de penetração de internet (78% e 79% da população, respectivamente), ao passo que os que registram maior são Dinamarca e Noruega, ambos com 98% de penetração (Reuters, 2023, p. 6)⁷⁸.

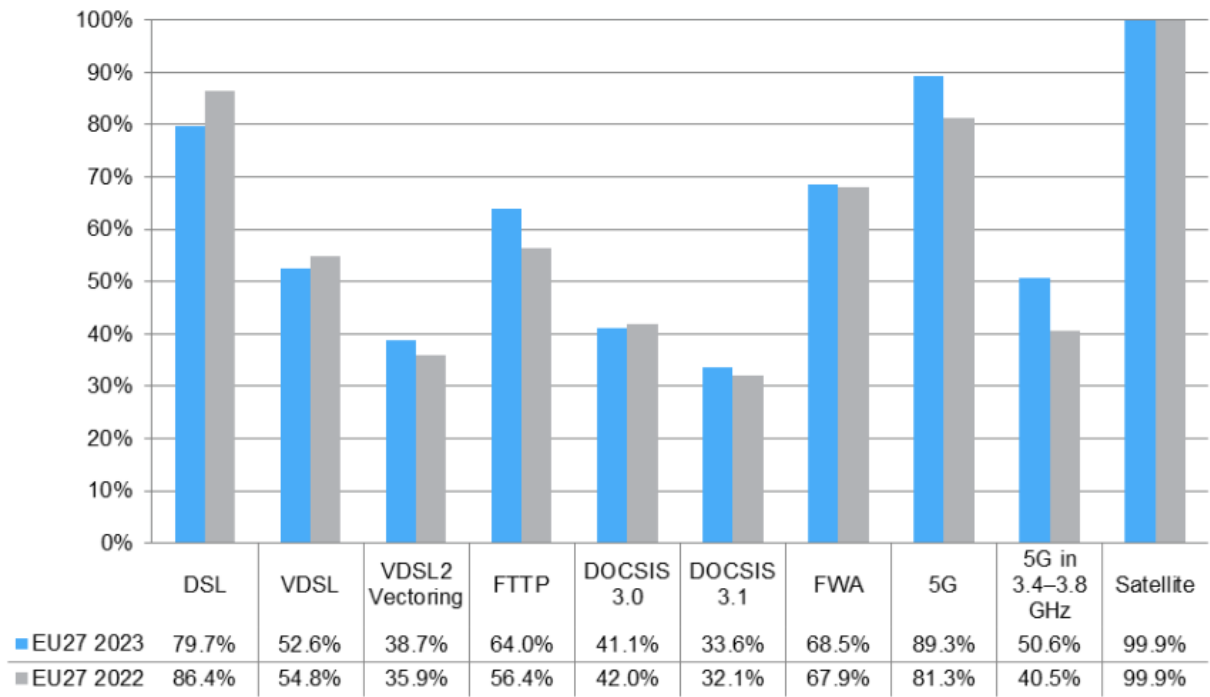
Outro ponto importante a ser considerado é o tipo de acesso. Dados produzidos para a Comissão Europeia⁷⁹ em 31 países (27 integrantes da UE, mais Noruega, Islândia, Suíça e Reino Unido) mostram que, no fim de 2023, 78,8% das residências da UE eram atendidas por redes FTTP (*Fiber to the Home*, baseada em fibra ótica) ou DOCSIS 3.1 (*Data Over Cable Service Interface Specification*, cabo coaxial), percentual de 55,7% quando observada a cobertura rural. O Gráfico 5 detalha a cobertura total por tecnologia, entre 2022 e 2023, nos 27 países que conformam o bloco.

⁷⁷ Disponível em: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Digital_economy_and_society_statistics_households_and_individuals#Devices_used_to_connect_to_the_internet. Acesso em: 6 set. 2024.

⁷⁸ Disponível em: https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2023-06/Digital_News_Report_2023.pdf. Acesso em: 18 set. 2024.

⁷⁹ Trata-se do relatório Digital Decade 2024: Broadband Coverage in Europe 2023. Disponível em: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/digital-decade-2024-broadband-coverage-europe-2023>. Acesso em: 10 set. 2024.

Gráfico 5 - Cobertura total por tecnologia, entre 2022 e 2023



Fonte: Comissão Europeia (2023, p. 6)⁸⁰.

Para o ano 2030, fixado como estratégico para a transição digital na Europa, a Comissão pondera que o percentual de crescimento da penetração das redes mais modernas, como 5G, 5G Standalone (5G SA), Open RAN e edge cloud, é um desafio.

No que diz respeito à cobertura de fibra, o progresso além de 80% até 2028 não parece provável, colocando em dúvida a realização da meta de 100% para 2030. Em comparação com a cobertura de fibra de 56% na UE em 2022, os EUA, que tradicionalmente dependem do cabo, tiveram 48,8%, enquanto o Japão e a Coreia do Sul atingiram 99,7%¹⁶ cada, devido a estratégias claras em favor da fibra⁸¹ (Comissão Europeia, 2024b, p. 5).

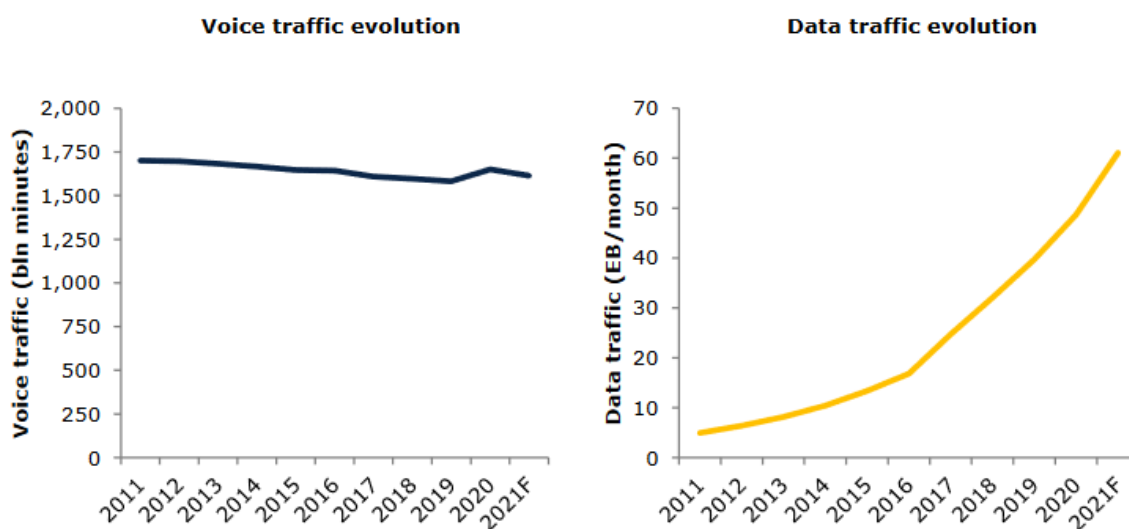
A Comissão estima que cerca de 170 bilhões de euros seriam necessários para atingir as metas de conectividade (Comissão Europeia, 2024b, p. 10).

⁸⁰ Disponível em: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/digital-decade-2024-broadband-coverage-europe-2023>. Acesso em: 10 set. 2024.

⁸¹ Tradução própria do original em inglês: “regards fibre coverage, progress beyond 80% by 2028 doesnot seem likely, putting the achievement of the 2030 target of 100% in doubt. In comparison to the 56% fibre coverage in the EU in 2022, the US, which has traditionally relied on cable, had 48.8%, while Japan and South Korea each reached 99.7%¹⁶, due to clear strategies in favour of fibre”. Disponível em: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/white-paper-how-master-europes-digital-infrastructure-needs>. Acesso em: 5 set. 2024.

O relatório da *European Telecommunications Network Operators' Association* (ETNO) concorda com o diagnóstico desafiador e aponta como um problema central o crescimento da demanda por mais e melhor conexão, ao passo que nota que essa demanda não é acompanhada, à altura, pelo financiamento do setor. O Gráfico 6 apresenta a variação do consumo de voz e dados, entre 2011 e 2021.

Gráfico 6 - Evolução do crescimento do tráfego de voz e dados na Europa



Fonte: Axon Partners Group, com base em dados da ETNO Cisco⁸².

A importância da conectividade levou a ETNO a, em setembro de 2024, mudar o nome da organização, passando a se chamar Connect Europe⁸³. Ao lançar a nova marca, demarcou que os grandes operadores, os quais integram a organização, são responsáveis por mais de 70% dos investimentos em telecom. Quanto aos serviços ofertados, há menção a uma lista diversificada deles:

Os membros da Connect Europe conectam mais de 270 milhões de europeus com redes móveis e fixas de última geração, como fibra e 5G. Eles também fornecem serviços avançados, que vão desde soluções de TI, IA e segurança cibernética de primeira classe até entretenimento e conteúdo (Connect Europe, 2024)⁸⁴.

⁸² Disponível em: <https://etno.eu/downloads/reports/europes%20internet%20ecosystem.%20socio-economic%20benefits%20of%20a%20fairer%20balance%20between%20tech%20giants%20and%20telecom%20operators%20by%20axon%20for%20etno.pdf>. Acesso em: 6 set. 2024.

⁸³ Disponível em: https://www.connecteurope.org/sites/default/files/2024-09/PR_Connect%20Europe%20Launch_09_09_2024.pdf. Acesso em: 11 de set. 2024.

⁸⁴ Tradução própria do original em inglês: “Connect Europe's members connect over 270 million Europeans with cutting-edge mobile and fixed networks, such as fibre and 5G. They also deliver advanced services,

Para enfrentar os desafios relacionados à ampliação da competitividade, à redução da dependência e à capacidade de defesa europeias, a Connect Europe defende ser necessário um amplo plano de investimentos para digitalizar e descarbonizar a economia estimado em torno de 5 pontos percentuais do PIB – a fim de dimensionar o que isso significa, compara com o Plano Marshall, cujos investimentos corresponderam a cerca de 1% a 2% do PIB, entre 1948 e 1951. Em relação às telecomunicações, recomenda: a “consolidação no setor”, vista como necessária para viabilizar mais investimentos em conectividade; a definição do mercado de telecomunicações a nível de União Europeia, não dos estados; a redução da regulação ex-ante, focando na ex-post, associada à contenção de abusos de posição dominante; o desenvolvimento de padrões técnicos homogêneos em termos de espectro, de alcance europeu, com um órgão competente unificado; e o compartilhamento de investimentos comerciais entre os proprietários de redes e as grandes plataformas online que usam as redes de dados da UE em grande escala (Connect Europe, 2024, p. 31). Tais medidas, se concretizadas, tendem a levar a uma maior concentração do setor no futuro, com algumas empresas operando além de seus territórios de forma mais agressiva.

2.3 Aplicações e conteúdos

Passemos, agora, à análise dos mercados digitais associados ao provimento de aplicações e conteúdos. A camada de aplicações inclui os protocolos de comunicação e os serviços e aplicativos que os usuários acessam diretamente pela rede. Para a análise da concorrência, terão destaque os mercados em que são comercializados tais serviços e aplicativos, hoje marcados pela presença das plataformas digitais. A forma como se chegou à lista de mercados foi apresentada no início deste capítulo. O levantamento de informações sobre esses setores foi marcado pela ausência de informações oficiais, o que nos levou à utilização de dados produzidos por órgãos públicos a partir de 2020, bem como por consultorias privadas.

2.3.1 Computação em nuvem

Se, antes, a nuvem era sinônimo de armazenamento de dados, os recentes desenvolvimentos de *software* como serviço (SaaS), plataforma como serviço (PaaS) e infraestrutura como serviço (IaaS) viabilizaram a entrega de diversos recursos de computação sob

ranging from first-class IT, AI and cybersecurity solutions, to entertainment and content.”. Disponível em: https://www.connecteurope.org/sites/default/files/2024-09/PR_Connect%20Europe%20Launch_09_09_2024.pdf. Acesso em: 11 de set. 2024.

demanda (armazenamento, bancos e análises de dados, softwares), redefinindo como as aplicações são construídas e acessadas no ambiente digital. Com isso, muitos usuários da internet, incluindo governos e empresas, deixaram de ter infraestruturas de nuvem próprias e passaram a alugar as de terceiros. Provedores de computação em nuvem tornaram-se, assim, bastante centrais na integração dos agentes e das atividades realizadas na rede.

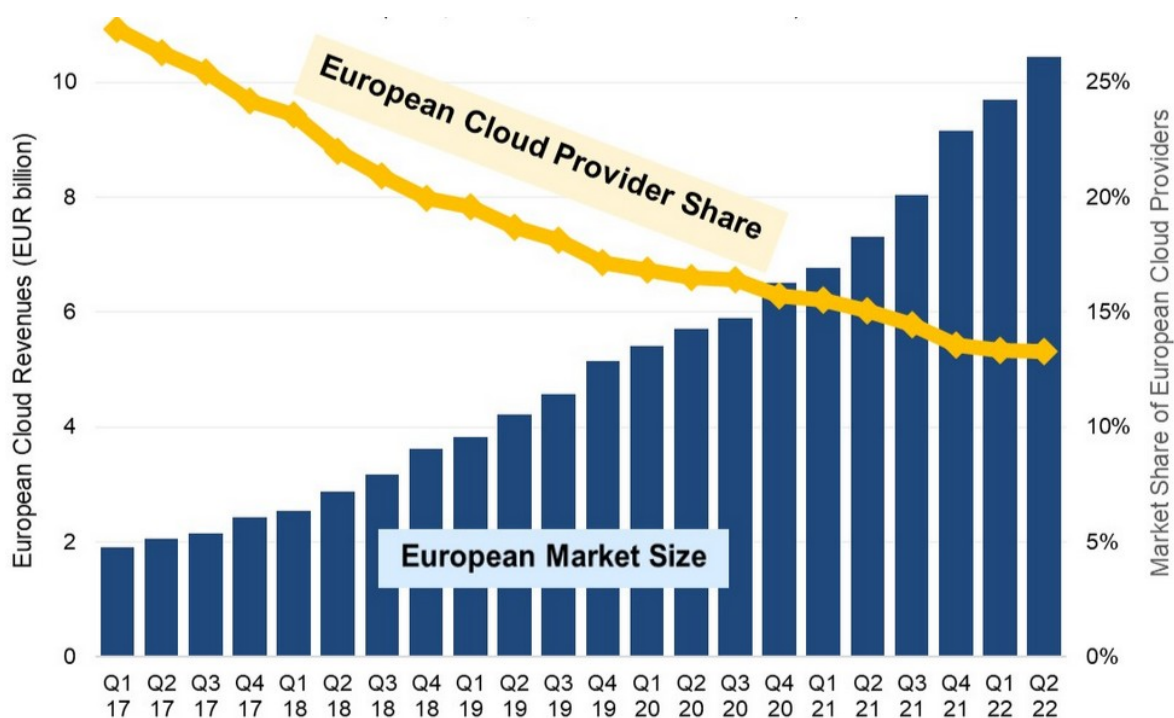
Em 2023, conforme o Statista⁸⁵, na Europa, o mercado de computação em nuvem (reunindo os diversos produtos e serviços relacionados) girou em torno de 110 bilhões de euros. Os serviços de *software* como serviço (SaaS), plataforma como serviço (PaaS) e infraestrutura como serviço (IaaS) foram, nessa ordem, os mais rentáveis. Esse mercado está marcado pela presença de três empresas que, juntas, controlam mais de 70% do total: Google, Amazon e Microsoft, conforme apontam a *Netherlands Institute of International Relations*⁸⁶, um think thank acadêmico, e a consultoria Synergy⁸⁷, valendo-se de dados de 2022. A Synergy aponta que os provedores locais somam 13% de participação, sendo os dois maiores SAP e Deutsche Telekom, com 2% do mercado cada. Uma participação pequena e que vem declinando, como mostra o Gráfico 7:

⁸⁵ Disponível em: <https://www.statista.com/topics/8472/cloud-computing-in-europe/>. Acesso em: 3 set. 2024.

⁸⁶ Disponível em: https://www.clingendael.org/sites/default/files/2024-02/Policy_brief_Cloud_sovereignty.pdf. Acesso em: 4 set. 2024.

⁸⁷ Disponível em: <https://www.srgresearch.com/articles/european-cloud-providers-continue-to-grow-but-still-lose-market-share>. Acesso em: 4 set. 2024.

Gráfico 7 - Participação do Provedor de Nuvem Europeu no Mercado Local (IaaS, PaaS, Nuvem Privada Hospedada)



Fonte: Synergy Group (2022)⁸⁸

A computação em nuvem tem se consolidado como um novo paradigma. A crescente utilização foi verificada pelo Eurostat, Gabinete de Estatísticas da União Europeia, que calcula⁸⁹ que 42,5 % das empresas europeias compraram serviços de computação em nuvem em 2023, 4,2% a mais que em 2021, como e-mail, capacidade de armazenamento e software de escritório. A expectativa é que esse percentual seja de 75% até 2030, segundo a Estratégia Digital da Comissão Europeia, que avalia que a disponibilidade e a interoperabilidade dos serviços de nuvem são centrais para o fomento do mercado de dados e para a construção de um espaço de dados comum na Europa⁹⁰. A previsão de aumento está associada também ao desenvolvimento da IA. Em 2023, de acordo com o Eurostat, apenas 8% das empresas da UE com 10 ou mais funcionários usaram tecnologias de IA⁹¹.

Em paralelo a esse crescimento, a maior dependência das corporações norte-americanas gera preocupações. A “nuvem” é considerada um ponto crítico da infraestrutura digital pela Comissão Europeia, que a associa à questão da soberania. As respostas a esse problema diferem.

⁸⁸ Disponível em: <https://www.srgresearch.com/articles/european-cloud-providers-continue-to-grow-but-still-lose-market-share>. Acesso em: 4 set. 2024.

⁸⁹ Disponível em: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Cloud_computing_statistics_on_the_use_by_enterprises. Acesso em: 4 set. 2024.

⁹⁰ Disponível em: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/cloud-computing>. Acesso em: 4 set. 2024.

⁹¹ Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20240529-2>. Acesso em: 4 set. 2024.

Conforme o relatório do Netherlands Institute of International Relations, não há um consenso em torno do que seja soberania na nuvem. Soberania pode significar, por exemplo, manutenção de dados em território europeu, o que é visível em iniciativas como a da Nuvem Soberana Europeia pela Amazon (ETNO, 2024). Por outro lado, a Comissão Europeia busca promover alternativas originárias da região⁹². As operadoras de telecomunicações europeias também buscam participar desse movimento. Para impulsionar o investimento em uma nuvem distribuída europeia,

[...] em novembro de 2022, cinco operadoras europeias – Deutsche Telekom, Orange, Telecom Italia, Telefónica e Vodafone – lançaram o Projeto Sylva, que visa definir uma pilha de nuvem de telecomunicações aberta sob os auspícios da Linux Foundation. A Comissão Europeia aprovou 1,2 bilhão de euros em auxílio estatal de 7 países para o projeto em dezembro de 2023.⁹³ (ETNO, 2024, p. 105)

2.3.2 Sistema operacional

O mercado de sistema operacional é bastante concentrado em âmbito mundial e também na Europa. Nesta, apenas quatro empresas dominam mais de 97% do mercado, de acordo com dados do StatCounter⁹⁴ referentes ao período de janeiro a dezembro de 2023. São elas: Windows (35,75%), Android (33,47%), iOS (18,64%) e OS X (7,26%) - estes dois últimos são de propriedade da mesma empresa, a Apple, enquanto o segundo é da Google e o primeiro, da Microsoft.

Ao observarmos essa divisão por dispositivo, vemos que a concentração é ainda maior, limitando-se a praticamente duas empresas ofertando sistemas operacionais para a maior parte da população. No mercado de desktop, temos: *Windows* (75,15%) e OS X (15,26%). No mobile: Android (64,54%) e iOS (34,92%). Vemos, aqui, uma relação muito clara entre o dispositivo e o sistema operacional, o que explica a Microsoft dominar os computadores desktop e o Google, os dispositivos móveis. O mesmo se dá em relação ao sistema operacional em console de videogame, são também duas empresas: Playstation (56,84%) e Xbox (43,11%). Nesses casos, tanto o *hardware* quanto o software pertencem à Sony e à Microsoft, respectivamente.

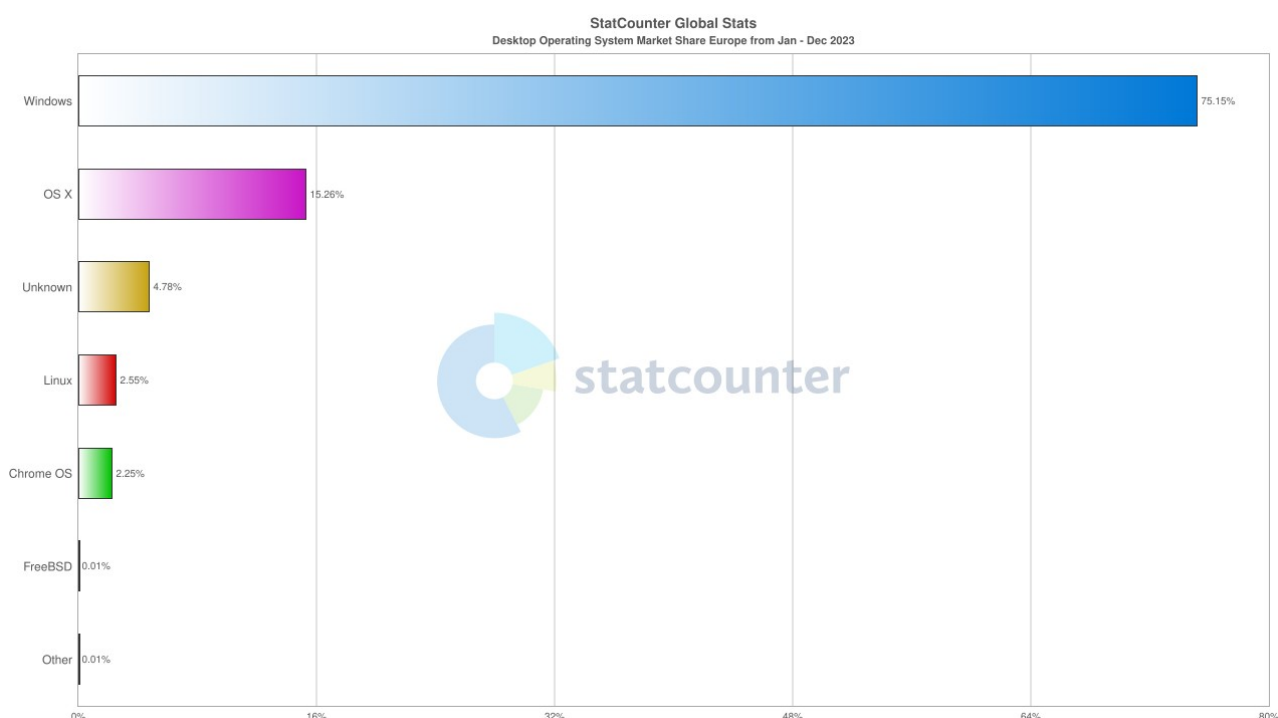
⁹² Uma lista de empresas europeias é apresentada em: <https://european-alternatives.eu/category/cloud-computing-platforms>. Acesso em: 4 set. 2024.

⁹³ Tradução própria do original em inglês: “In November 2022, five European operators – Deutsche Telekom, Orange, Telecom Italia, Telefónica and Vodafone – launched Project Sylva, which aims to define an open telco cloud stack under the auspices of the Linux Foundation. The European Commission approved EUR1.2 billion of state aid from 7 countries for the project in December 2023”.

⁹⁴ Disponível em: <https://gs.statcounter.com/os-market-share/all/europe/#monthly-202301-202312-bar>. Acesso em: 16 set. 2024.

Interessante notar que, apenas no caso do desktop, há ainda competidores com alguma expressão. Sistemas desconhecidos somam 4,78%. O Linux alcança 2,55% e Chrome OS, 2,25%. Merece atenção a participação do Linux, sistema operacional não proprietário que foi iniciado na Finlândia – sendo, portanto, o único de base europeia mencionado neste tópico. Esse mercado, por outro lado, é o mais concentrado quando se observa o controle de mercado da principal empresa. O Gráfico 8 apresenta esse cenário.

Gráfico 8 - Participação no mercado de sistemas operacionais de desktop na Europa
(jan-dez 2023)



Fonte: StatCounter⁹⁵.

No mercado *mobile*, já houve participação de outras empresas, como *Windows Phone* e *Blackberry*, que registraram 4% e 1,52% em 2015, respectivamente, conforme o Statista⁹⁶. Isso significa que o crescimento do acesso via smartphone se deu com o incremento da concentração no âmbito do sistema operacional.

⁹⁵ Disponível em: <https://gs.statcounter.com/os-market-share/desktop/europe/#monthly-202301-202312-bar>. Acesso em: 16 dez. 2024.

⁹⁶ Disponível em: <https://www.statista.com/statistics/639928/market-share-mobile-operating-systems-eu/>. Acesso em: 16 set. 2024.

2.3.3 Distribuição de aplicativos

O mercado de distribuição de aplicativos está em franco crescimento na Europa. De acordo com o Statista⁹⁷, a receita total em 2022 foi de US\$ 29,30 bilhões e pode atingir US\$ 53,99 bilhões até 2029, se crescer 8,58% anualmente. Em relação a 2022, a mesma fonte estimou as seguintes receitas: compras no aplicativo – 10,67 bilhões de euros; pagamento de aplicativos – 0,28 bilhão de euros; publicidade em aplicativo – 16,85 bilhões de euros; valor médio gerado ou gasto por usuário cada vez que um aplicativo é baixado – 2,21 bilhões de euros. A consultoria *Sensor Tower Store Intelligence* estimou um volume total próximo ao apontado pelo Statista, observando apenas gastos dos usuários na App Store e no Google Play: US\$ 23,5 bilhões⁹⁸.

Para que essas diversas fontes de receita sejam mobilizadas, é preciso que os aplicativos sejam disponibilizados e utilizados. É aí que está o “nó” desse mercado. Hoje, esse acesso se dá a partir sobretudo de lojas de aplicativos, que conformam um setor bastante concentrado também por duas empresas: Apple e Google, proprietárias da App Store e da Google Play, respectivamente. Essa situação de duopólio, termo usado também por Marsden e Brown (2023), reflete o predomínio das duas empresas nos sistemas operacionais mobile e suas estratégias de “embarcar” conjuntamente as próprias lojas de aplicativos (Berec, 2022)⁹⁹¹⁰⁰. Além delas, há lojas da Amazon, da *Microsoft*, da *Huawei* e de outros, particularmente no caso de jogos, como a Steam, a *Epic Games Store*¹⁰¹. Ocorre que todas são quase inexpressivas diante do poder dos líderes. Uma exceção neste cenário é a China, por conta da proibição de funcionamento da loja Google Play no país¹⁰².

Não foi possível encontrar os percentuais de participação de mercado de cada empresa na Europa. Outros dados, não obstante, contribuem para revelar a importância das duas principais corporações nesse setor. Segundo o Statista¹⁰³, Apple e Google dividem o market share do setor.

⁹⁷ Disponível em: <https://www.statista.com/outlook/amo/app/eu-27>. Acesso em: 16 set. 2024.

⁹⁸ Disponível em: <https://sensortower.com/blog/sensor-tower-europe-app-market-forecast-2022>. Acesso em: 16 set. 2024.

⁹⁹ Disponível em: https://www.berec.europa.eu/system/files/2023-04/20230418_BoR%20%2822%29%20167%20%20BEREC%20Report%20on%20the%20Internet%20Ecosystem.pdf. Acesso em: 16 set. 2024.

¹⁰⁰ Estratégia contestada pelo Digital Market Act (DMA), que obriga a abertura para a oferta de outros competidores.

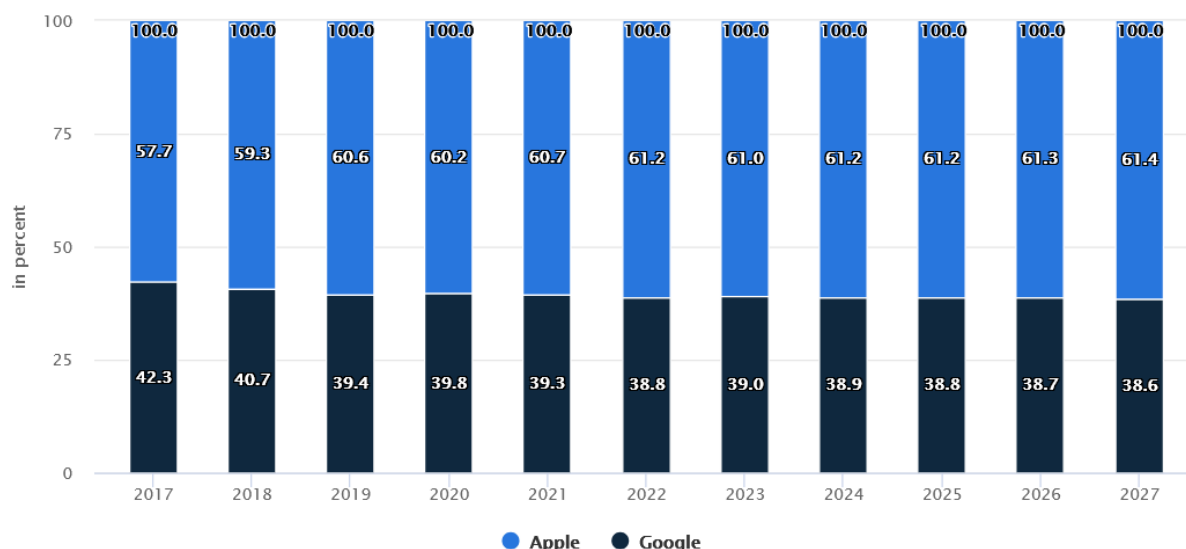
¹⁰¹ Disponível em: <https://www.businessofapps.com/data/app-stores/>. Acesso em: 16 set. 2024.

¹⁰² A App Store, por sua vez, é permitida, o que fez da China um país central para a Apple. Ver: <https://digitalcreative.cn/blog/top-chinese-app-stores#lor936wi>. Acesso em: 16 set. 2024.

¹⁰³ Disponível em: <https://www.statista.com/outlook/dmo/app/europe#revenue>. Acesso em: 16 set. 2024.

O Gráfico 9 ilustra esse cenário que é, ademais, pouco variável, com a Apple tendo o controle de cerca de 60% dele e o Google, 40%.

Gráfico 9 - Participação na receita por loja



Fonte: Statista (2024)¹⁰⁴

No mesmo sentido, um estudo¹⁰⁵ da *Senso Tower* publicado em 2022 mostrou que, no ano anterior¹⁰⁶, ambas controlaram os gastos dos consumidores europeus. Estes gastaram cerca de US\$ 18,3 bilhões na App Store e no Google Play em 2021, sendo US\$ 9,8 bilhões na App Store e US\$ 8,5 bilhões na loja Google Play. Quando observado o número de downloads, o cenário se inverte, com a Google Play em primeiro lugar com mais de 20,2 bilhões de instalações únicas, enquanto a App Store registrou 7,2 bilhões.

Em 2021, conforme a *Senso Tower*, 61% das receitas totais com gastos de usuários foram provenientes de aplicativos de jogos¹⁰⁷. Sem contar os jogos, o mais rentável foi o aplicativo de relacionamentos Tinder, que gerou US\$ 392 milhões em gastos de usuários, seguido por Disney+ e TikTok. O TikTok, por sua vez, foi o mais baixado, seguido de *WhatsApp*, *Telegram*, *Instagram*,

¹⁰⁴ Disponível em: <https://www.statista.com/outlook/dmo/app/europe#revenue>. Acesso em: 16 dez. 2024.

¹⁰⁵ Disponível em: <https://sensortower.com/blog/european-app-revenue-and-downloads-2021>. Acesso em: 16 set. 2024.

¹⁰⁶ Com dados de 2021, o estudo foi feito considerando ainda o Reino Unido como parte da União Europeia. O Reino Unido, aliás, registrou a maior receita de aplicativos em 2021 foi o Reino Unido: US\$ 3,5 bilhões.

¹⁰⁷ O jogo que mais gerou receita foi o PUBG Mobile, da Tencent, com US\$ 404,2 milhões em gastos de jogadores. Depois, Coin Master, da Moon Active, com mais de US\$ 392 milhões, e Roblox, da Roblox Corporation, com cerca de US\$ 264 milhões. Coin Master e Roblox foram os dois mais baixados, ao passo que o PUBG ficou em 10º lugar nesse quesito.

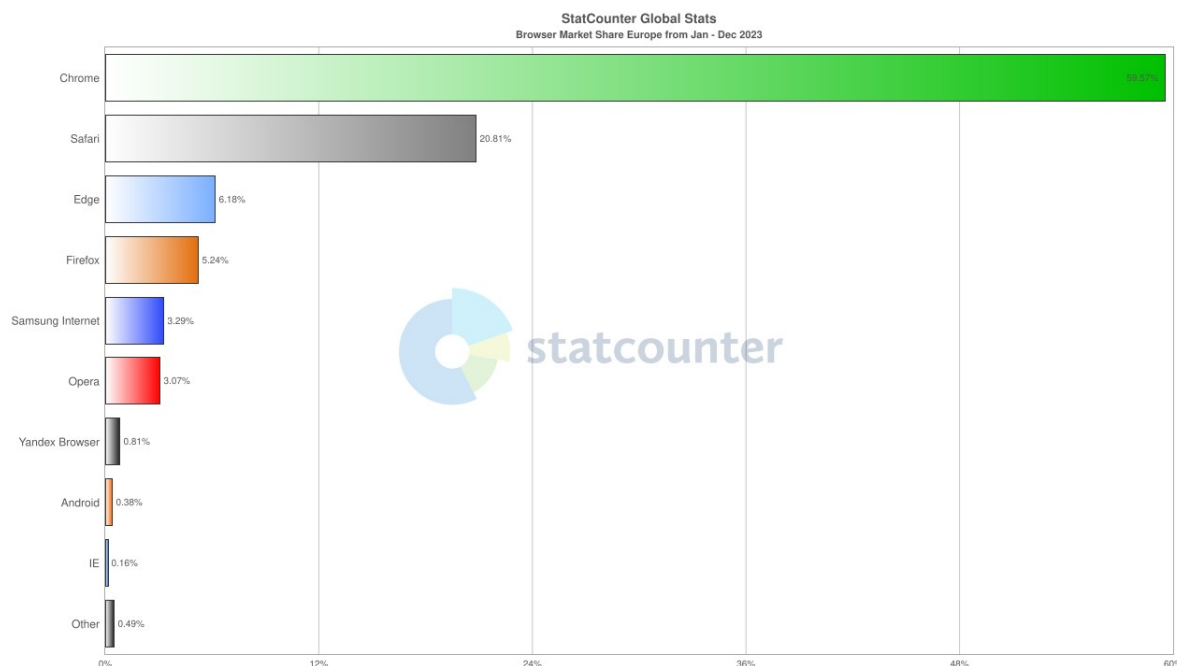
Facebook, Zoom, Messenger, Microsoft Teams, Spotify e Shein, o que mostra a importância dos aplicativos de comunicação em termos de uso, mas não necessariamente de rentabilidade.

As lojas são remuneradas por meio de taxas sobre vendas e assinaturas e por meio da publicidade, daí a importância de se colocarem como mediadoras entre os desenvolvedores e os usuários finais. Um dos mecanismos da Apple para manter seu predomínio tem sido a proibição de instalação de outras lojas de aplicativos nos telefones e também de um desenvolvedor de aplicativo anunciar caminhos alternativos de pagamento. Essas táticas estão proibidas pelo *Digital Market Act* (DMA), o que pode afetar o cenário descrito aqui. Indício disso, foram anunciadas as lojas *Epic Games Store, Setapp e AltStore*, que devem passar a estar disponíveis para os usuários europeus a partir de 2024¹⁰⁸.

2.3.4 Navegador

O predomínio de poucas corporações em relação aos dispositivos, ao sistema operacional e à distribuição de aplicativos resulta em um cenário de concentração também no mercado de navegadores. De acordo com o StatCounter, quando considerados todos os dispositivos (*desktop, mobile, tablet, console*), a participação de mercado, em 2023, deu-se em torno de Google Chrome (59,57%) e Safari (20,81%), pertencentes à Google e à Apple, respectivamente. Apenas essas duas corporações, portanto, controlaram mais de 80% do total, conforme o Gráfico 10 apresenta:

¹⁰⁸ Disponível em: <https://www.theverge.com/24100979/altstore-europe-app-marketplace-price-games>. Acesso em: 17 set. 2024.

Gráfico 10 - Participação no mercado de navegadores na Europa (jan-dez 2023)

Fonte: StatCounter¹⁰⁹.

A partir de dispositivo móvel, a concentração também se dá em torno dos navegadores associados às corporações de plataformas e chega a ser ainda maior, com o Chrome (58,53%) e o Safari (31,54%) controlando mais de 90% do mercado. A Apple cresce, nesse mercado, devido à estratégia de vincular o Iphone ao navegador Safari. Evidenciando a relação com o dispositivo, o Samsung Internet aparece, nesse segmento, com 6,59%. O Opera, criado pela companhia norueguesa Opera Software, fica com apenas 1,05%. O Firefox, com 0,87%. Essa distribuição comprova as vantagens obtidas a partir da integração vertical. No Desktop, o Google Chrome alcança 61,23%, mas o Safari apenas 8,77%. O Edge, da Microsoft, passa para 12,7%. Nesse setor, é interessante notar a presença do Firefox, navegador web livre, respaldado pela Mozilla, entidade sem fins lucrativos, que chega a ter presença de 10,09%. O Opera alcança 5,31%.

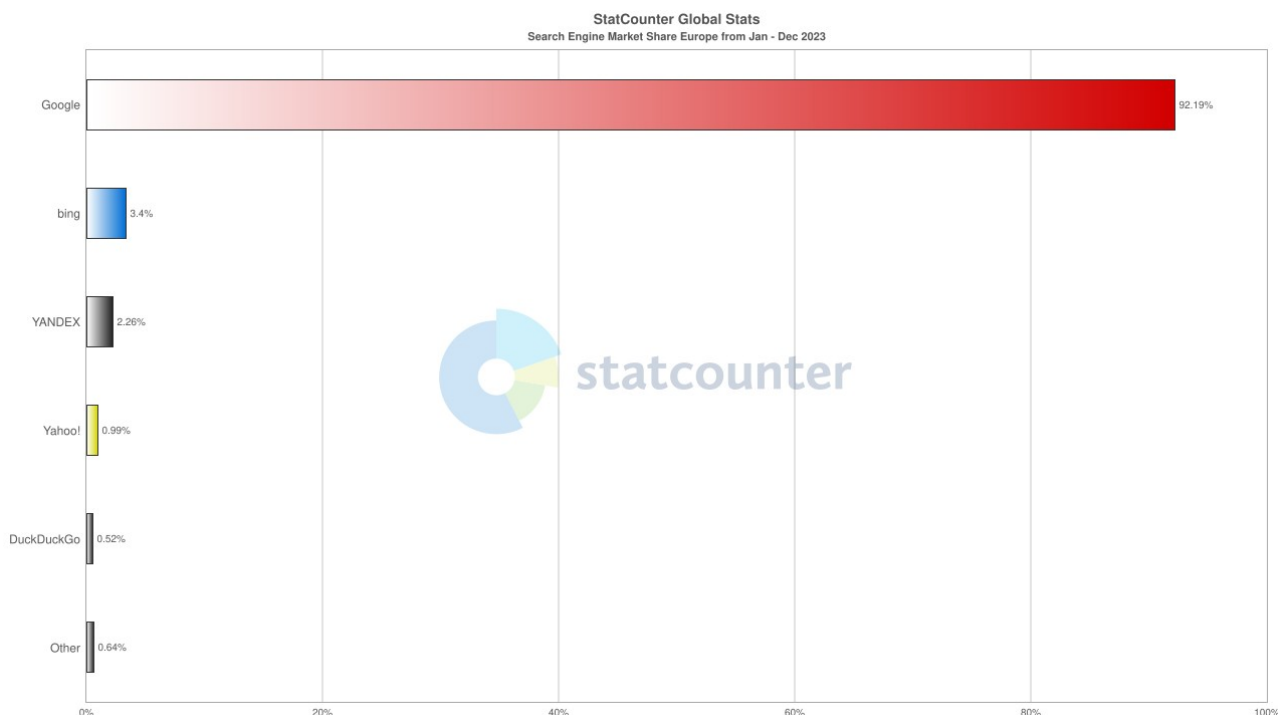
2.3.5 Buscador de conteúdo

O cenário é ainda mais concentrado no buscador de conteúdo (*search engines*, em inglês). O Google é absolutamente dominante, controlando, sozinho, mais de 90% das buscas feitas na Europa, entre janeiro e dezembro de 2023, quando considerados todos os dispositivos utilizados,

¹⁰⁹ Disponível em: <https://gs.statcounter.com/browser-market-share/all/europe/#monthly-202301-202312-bar>. Acesso em: 16 dez. 2024.

segundo o StatCounter. O segundo lugar fica com o Bing, da Microsoft, com 3,4% apenas. O buscador russo Yandex fica com 2,26%. O Gráfico 11 revela tal disparidade:

Gráfico 11 - Participação no mercado de mecanismos de busca na Europa (jan-dez 2023)



Fonte: StatCounter¹¹⁰.

Entre todos os mercados analisados, o de buscador é o que tem maior concentração, o que significa um risco de controle da informação, a partir do que é apresentado aos usuários. Os dados da mesma fonte evidenciam que, quando os percentuais são identificados a partir do dispositivo utilizado, esse cenário sofre alterações. No acesso via Desktop¹¹¹, o Google cai para 83,6%, ao passo que o Bing chega a 8,9% e o Yandex, a 3,62%. Via dispositivo móvel, o Google chega a 96,56%. Apenas o Yandex registra mais de 1% (especificamente 1,65%) nessa situação.

O quadro, mais uma vez, mostra a obtenção de vantagens competitivas a partir da integração vertical. No passado, ainda na primeira década dos anos 2000, esse tipo de situação foi objeto de intervenção da Comissão Europeia. Esta abriu investigação sobre o pacote que reunia o sistema operacional Windows e o navegador Internet Explorer. A partir daí, a Comissão forçou a Microsoft, que era a empresa dominante naquele momento, a permitir navegadores concorrentes em seus sistemas (Berec, 2022, p. 30). Nesse mesmo período surgia o Google Chrome, que viria a

¹¹⁰ Disponível em: <https://gs.statcounter.com/search-engine-market-share/all/europe/#monthly-202301-202312-bar>. Acesso em: 16 dez. 2024.

¹¹¹ Disponível em: <https://gs.statcounter.com/search-engine-market-share/desktop/europe/#monthly-202301-202312-bar>. Acesso em: 17 set. 2024.

se tornar líder no setor. Essa é uma história importante de ser lembrada porque o DMA também estabelece mecanismos para abertura nesse mercado, por exemplo por meio da oferta de outros navegadores aos usuários, o que poderá resultar em mudanças.

2.3.6 Redes sociais

59% dos europeus possuem redes sociais, segundo levantamento da Comissão Europeia em 2023¹¹². Quanto à participação no mercado, os dados públicos mais recentes encontrados nesta pesquisa mostram que as principais redes eram, em 2021: Facebook (46,11%), YouTube (27,7%), Instagram (16,5%), Twitter (3,5%), TikTok (2,5%), Pinterest (1,9%). Outras redes, somadas, chegam a 1,8%. Nesse cálculo, aplicativos de mensagem, embora funcionem também como redes sociais, a exemplo do WhatsApp, não foram considerados (Berec, 2022, p. 56)¹¹³. É importante considerar que boa parte dos usuários está em mais de uma rede social. Em outro levantamento do Berec, consta que 89% usam duas ou mais plataformas de redes sociais ao mesmo tempo. Apenas 11% dos respondentes informou que usam apenas uma rede social (Berec, 2021, p. 33)¹¹⁴.

O predomínio do Facebook é confirmado a partir de dados de outras fontes de informações. De acordo com levantamento do Statista, em 2023, a rede da Meta possuía 449,74 milhões de usuários. O Instagram, da mesma empresa, 253,63 milhões. O TikTok apareceu em terceiro, reunindo 253,63 milhões de pessoas. As demais redes sociais com maior número de usuários eram: LinkedIn (180,54 milhões), Reddit (149,95 milhões), Snapchat (122,29 milhões), Pinterest (122,18 milhões) e Twitter (88,03 milhões).

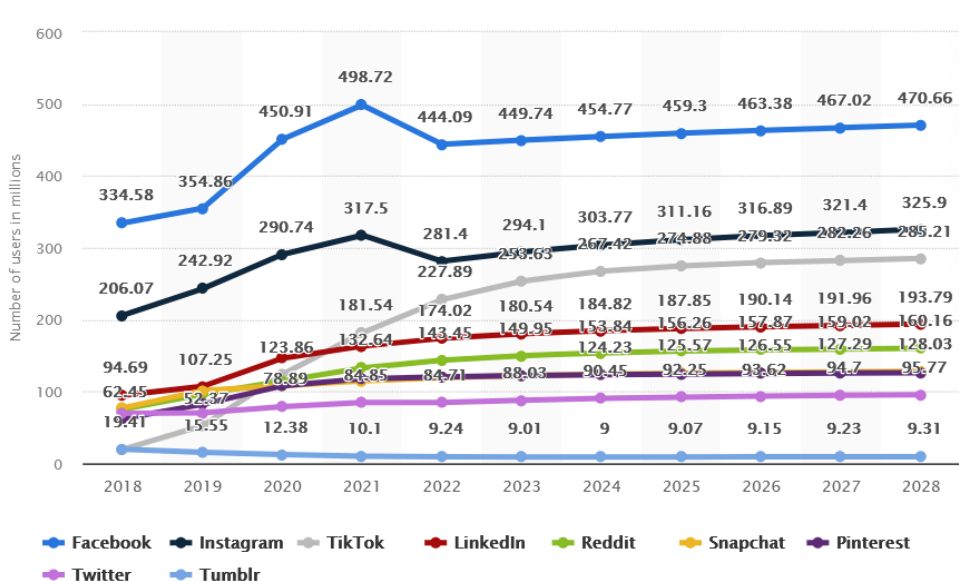
Como o Gráfico 12 mostra, a rede que mais cresceu nos últimos anos foi o TikTok, plataforma chinesa lançada em 2014 e que apenas em 2017 foi disponibilizada fora do país. Não obstante, o Statista projeta que a disputa continuará sendo liderada pela Meta, ao menos até 2028, com Facebook e Instagram na liderança.

¹¹² Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20240319-1>. Acesso em: 18 set. 2024.

¹¹³ Disponível em: https://www.berec.europa.eu/system/files/2023-04/20230418_BoR%20%2822%29%20167%20%20BEREC%20Report%20on%20the%20Internet%20Ecosystem.pdf. Acesso em: 17 set. 2024.

¹¹⁴ Disponível em: https://www.berec.europa.eu/sites/default/files/document_register_store/2021/6/BoR_%2821%29_89_Consumer_Behaviour_and_Digital_Platforms_Report.pdf. Acesso em: 17 set. 2024.

Gráfico 12 - Número de usuários de plataformas de mídia social selecionadas na Europa de 2018 a 2028, por plataforma (em milhões)



Fonte: Statista (2024)¹¹⁵.

A StatCounter¹¹⁶ também diagnostica a liderança das redes sociais da Meta em relação à geração de tráfego. Conforme informações oficiais enviadas a esta pesquisa, os sites de mídia social são classificados pela consultoria de acordo com a quantidade de tráfego que eles encaminham para outros sites. Partindo de uma amostra de mais de 2 milhões de sites em todo o mundo, constata que, na Europa, considerando a média de tráfego em todos os dispositivos, o Facebook controla 79,28% do total, seguido por Instagram (8,48%), Twitter (5,05%), Pinterest (3,88%) e YouTube (1,81%). Os dados são referentes ao período entre janeiro e dezembro de 2023 e evidenciam a importância do Facebook para o direcionamento de usuários para outros sites.

Quando observados os aplicativos de mensagens, considerados, nesta pesquisa, também redes sociais, uma pesquisa conduzida pelo Berek mostrou que o WhatsApp é o principal aplicativo de mensagem para 61,3% dos respondentes, seguido do Facebook Messenger, que registrou 2,5%, ambos da Meta¹¹⁷. Tal predomínio é confirmado pela consultoria Sinch Engage¹¹⁸,

¹¹⁵ Disponível em: <https://www.statista.com/forecasts/1334334/social-media-users-europe-by-platform>. Acesso em: 16 dez. 2024.

¹¹⁶ Disponível em: <https://gs.statcounter.com/social-media-stats/all/europe/#monthly-202301-202312-bar>. Acesso em: 18 set. 2024.

¹¹⁷ O levantamento é mencionado no processo aberto pela Comissão Europeia contra a Apple, por força do DMA. Disponível em: https://ec.europa.eu/competition/digital_markets_act/cases/202343/DMA_100022_2499.pdf. Acesso em: 18 set. 2024.

¹¹⁸ Disponível em: <https://engage.sinch.com/blog/most-popular-messaging-apps-in-the-world/#Europe>. Acesso em: 18 set. 2024.

que detalha quais são os aplicativos mais usados em países como Alemanha, Espanha, França e Itália. O levantamento conclui que o WhatsApp é o aplicativo de mídia social (em geral) mais utilizado nesses países, à exceção da França, onde o Facebook lidera. Quando observados apenas os aplicativos de mensagens, o WhatsApp lidera, seguido pelo Facebook Messenger.

2.3.7 Vídeo online

Segundo o *European Audiovisual Observatory* (2024, p. 37), a União Europeia conta com um total de 3.269 serviços de Video on Demand (VOD), incluindo *Advertising-based Video on Demand* (AVOD), catch-up TV e plataformas de compartilhamento de vídeo (VSPs, na sigla em inglês). Desse total, 97% são de propriedade privada, dos quais 8% são de propriedade estadunidense. Apenas 3% do total de serviços de vídeo sob demanda são de propriedade pública. Dos 50 principais agentes em serviços VOD e VSPs ranqueados por número de serviços operados, 41 são de europeus, seis estadunidenses e três de propriedade “não-europeia”. Dos 50, três se constituem como propriedade pública, ao passo que 47 são de propriedade privada (Mavise, 2024, p. 44).

Em relação à abrangência operacional, 88% dos serviços de VOD e VSP na Europa atuam exclusivamente em nível nacional. 5% dos serviços de VOD e VSP possuem cobertura multinacional e 8% cobrem o mercado pan-europeu. Quando analisado o portfólio de serviços, os 10 principais grupos provedores de VOD contam com uma distribuição de 66% entre agentes europeus e 34% estadunidenses. Não obstante essa diversidade, a maior porção de serviços com abrangência nacional não tem grande impacto no total do mercado, uma vez que são pequenos serviços (Mavise, 2024, p. 43).

Quando analisados os 20 principais grupos em termos de participação no mercado, o estudo do *European Audiovisual Observatory* nota que a maioria principais players constrói presença de VOD em mercados onde já estão ativos com TV (2024, p. 53). O Quadro 1 apresenta a lista dos 20 principais grupos, assim como o número de mercados e de marcas que controlam:

Quadro 1 - 20 principais players em serviços de TV e VOD em dezembro de 2023, por número de mercados em operação

Top 5 TV and VOD players by number of presences in markets* | Dec. 2023

	Company	No. markets* TV+VOD TV VOD	Main brands**
1	Warner Bros. Discovery / AT&T (US)	Σ 46 TV 44 VOD 40	Animal Planet, Boomerang, Cartoon Network, Discovery, Eurosport, HBO MAX, ID, TLC
2	The Walt Disney Company (US)	Σ 43 TV 42 VOD 37	24 Kitchen, Disney Channel, ESPN, Fox, National Geographic, Disney+
3	Amazon Inc (US)	Σ 41 TV 2 VOD 41	Amazon Prime Video
4	Netflix (US)	Σ 41 TV -- VOD 41	Netflix
5	Comcast (US)	Σ 40 TV 37 VOD 37	13th Street, E! Entertainment, Sky, Peacock, Hayu

*Excl. non-EUR countries; incl. microstates; number of countries a group is present in at least once; no doubling.

*Examples are not exhaustive.

Source: European Audiovisual Observatory / MAVISE



Top 6-10 TV and VOD players by number of presences in markets* | Dec. 2023

	Company	No. markets* TV+VOD TV VOD	Main brands**
6	Paramount (US)	Σ 40 TV 40 VOD 11	Comedy Central, MTV, Nick Junior, Nickelodeon, Pluto TV, Paramount+
7	Mubi Inc (US)	Σ 38 TV -- VOD 38	Mubi
8	Rakuten Inc (JP)	Σ 37 TV 17 VOD 37	Rakuten TV
9	Aspiegel (IE) / Huawei (CN)	Σ 36 TV -- VOD 36	Huawei Video
10	AMC Networks Inc (US)	Σ 32 TV 28 VOD 13	AMC TV, JimJam, Spektrum TV, Sundance TV, TV Paprika, Acorn TV, Shudder

*Excl. non-EUR countries; incl. microstates; number of countries a group is present in at least once; no doubling.

*Examples are not exhaustive.

Source: European Audiovisual Observatory / MAVISE



Top 11-15 TV and VOD players by number of presences in markets* | Dec. 2023

	Company	No. markets* TV+VOD TV VOD	Main brands**
11	Apple Inc (US)	Σ 32 TV -- VOD 32	Apple TV+, iTunes Store
12	Groupe Canal Plus / Vivendi (FR)	Σ 29 TV 27 VOD 14	Canal+, Ciné+, Filmbox+
13	Alphabet (US)	Σ 28 TV -- VOD 28	Google TV/Play, YouTube Movies and TV
14	BBC (UK) / Government of United Kingdom	Σ 26 TV 24 VOD 7	BBC Brit, BBC Earth, BBC First, Cbeebies, BBC iPlayer, Britbox International
15	Viasat World / V World Holdings (UK)	Σ 26 TV 26 VOD 2	Epic Drama, TV1000, Viasat

*Excl. non-EUR countries; incl. microstates; number of countries a group is present in at least once; no doubling.

*Examples are not exhaustive.

Source: European Audiovisual Observatory / MAVISE



Top 16-20 TV and VOD players by number of presences in markets* | Dec. 2023

	Company	No. markets* TV+VOD TV VOD	Main brands**
16	Microsoft Corporation (US)	Σ 20 TV -- VOD 20	Microsoft Movies & TV, Microsoft Start
17	Rlaxx TV / Axxola (DE)	Σ 18 TV -- VOD 18	Rlaxx TV
18	PPF Group (CZ)	Σ 17 TV 17 VOD 6	bTV, Nova, Pro, Voyo
19	Antenna Group (GR)	Σ 15 TV 15 VOD 5	ANT, AXN
20	Love TV Channels (ES)	Σ 15 TV 15 VOD --	Love The Planet

*Excl. non-EUR countries; incl. microstates; number of countries a group is present in at least once; no doubling.

**Examples are not exhaustive.

Source: European Audiovisual Observatory / MAVISE



Fonte: *European Audiovisual Observatory* / Mavise (2024).

A lista acima contém 11 operadores norte-americanos, sete europeus, um chinês e um japonês. Apenas a BBC é de propriedade pública. Os grupos europeus são: *Groupe Canal Plus / Vivendi* (França) (12º lugar); BBC (Reino Unido) / *Government of United Kingdom* (14º); *Viasat World/V World Holdings* (Reino Unido) (15º); Rlaxx TV/Axxola (Alemanha) (17º); PPF Group (República Tcheca) (18º); Antenna Group (Grécia) (19º) e Love TV Channels (Espanha) (20º). Fica claro que a maior parte está no fim da lista dos principais grupos. Esta é, na verdade, marcada pela presença norte-americana nas primeiras posições, seja com grupos que operam TV e VOD, caso da Warner Bros. Discovery/AT&T e *The Walt Disney Company* (1º e 2º lugares no ranking, respectivamente), ou com empresas que podem ser chamadas de nativas digitais, caso da Amazon e da Netflix (3º e 4º lugares, respectivamente).

A diferença também é clara no número de assinaturas dos serviços de streaming. As corporações estadunidenses representam 84% do total no mercado europeu. Apenas as três primeiras posições do ranking (*Netflix*, *Amazon Prime Video* e *The Walt Disney Company*, respectivamente) somam 63,9% do total de assinaturas em 2022 (European Audiovisual Observatory, 2023, p. 11).

Segundo o European Audiovisual Observatory (2023, p. 10), “O SVOD se destaca como o segmento de mercado audiovisual mais concentrado na Europa, com 90% das assinaturas cumulativamente assinadas nas 10 principais plataformas OTT no final de 2022”¹¹⁹. Acrescenta ainda que “SVOD permanece sendo o segmento com maior participação de interesses norte-

¹¹⁹ Tradução própria do original em inglês: “SVOD stands out as the most concentrated audiovisual market segment in Europe with 90% of subscriptions cumulatively being signed off to top 10 OTT platforms at the end of 2022”.

americanos (84%) e privados (99%) em 2022”¹²⁰ (European Audiovisual Observatory, 2023, p. 10). A Figura 6 apresenta os principais grupos, por assinantes.

Figura 6 - 20 principais grupos europeus de audiovisual em 2022, por número de assinaturas em SVOD (em milhares)

Rank	AV Group	Country	Statute	Final owner	Country of final owner	Subs. (thousands)	% market shares of AV group by						
							SVOD subs.	Pay-TV subs.	# TV channels	# VOD services	TV audiences	TV Fiction titles	Top 100 AV group revenues
1	Netflix (Europe)	NL	Private	Netflix	US	70 861	30.7%			1.3%		0.1%	6.0%
2	Amazon Prime Video (Europe)	EUR	Private	Amazon Inc	US	44 319	19.2%		<0.1%	1.4%		0.1%	1.6%
3	The Walt Disney Company (Europe)	EUR	Private	The Walt Disney Company	US	32 292	14.0%		1.4%	1.6%	2.6%	0.1%	5.5%
4	Warner Bros. Discovery (Europe)	EUR	Private	AT&T	US	14 589	6.3%		4.1%	3.5%	4.0%	1.8%	3.7%
5	Paramount (Europe)	EUR	Private	Paramount	US	10 761	4.7%		2.5%	1.3%	1.4%		2.0%
6	Apple (Europe)	EUR	Private	Apple Inc	US	8 655	3.7%			1.8%			0.3%
7	Viaplay Group	SE	Private	Viaplay Group	SE	7 132	3.1%	0.3%	0.6%	0.6%	0.2%	0.4%	1.2%
8	DAZN Group	GB	Private	Access Industries	US	6 794	2.9%			0.3%	0.2%		0.9%
9	RTL Group	LU	Private	Bertelsmann	DE	5 519	2.4%		0.6%	0.9%	5.4%	3.7%	5.0%
10	Comcast (Europe)	EUR	Private	Comcast	US	5 226	2.3%	11.0%	2.0%	3.2%	1.7%	0.4%	14.1%
11	Telecom Italia	IT	Private	Telecom Italia	IT	2 390	1.0%				0.1%		
12	TV2 (DK)	DK	Public	State of DK	DK	2 339	1.0%		0.2%	<0.1%	0.2%		0.4%
13	Turkcell	TR	Private	TurkCell	TR	2 168	0.9%	0.8%					
14	Acun Medya	TR	Private	Acun Medya	TR	1 658	0.7%		0.1%	0.1%		0.1%	
15	MediaForEurope (MFE)	IT	Private	MediaForEurope (MFE)	IT	1 643	0.7%		0.3%	0.2%	5.3%	0.3%	1.9%
16	Groupe Canal Plus	FR	Private	Vivendi	FR	1 504	0.7%	5.7%	1.3%	1.9%	1.0%	0.5%	4.0%
17	Türk Telekom	TR	Private	Levent Yapılandırma	TR	1 454	0.6%	0.9%	0.1%				
18	ProSiebenSat.1 Media	DE	Private	ProSiebenSat.1 Media	DE	1 430	0.6%		0.4%	0.3%	2.3%	0.1%	2.9%
19	Grupa Polsat Plus	PL	Private	Grupa Polsat Plus	PL	1 407	0.6%	2.3%	0.4%	0.2%	1.7%	0.5%	0.7%
20	ITV	GB	Private	ITV	GB	1 350	0.6%		0.2%	0.5%	2.2%	2.5%	3.0%

Fonte: European Audiovisual Observatory / MAVISE (2024).

Como consta na tabela acima, enquanto a empresa estadunidense que tem o maior número de assinantes, a Netflix, passa de 70 milhões, a principal europeia nesse quesito, a sueca Viaplay Group, tem 7 milhões. Além da diferença, os dados apontam para uma tendência de crescimento no número de assinaturas de Amazon Prime Video e Netflix, com ambos os capitais representando mais de 1/3 das novas assinaturas, ao menos na França, Espanha e Alemanha, nos períodos Q1 2023 e Q1 2024 (Kantar, 2024).

Quando verificados os 20 principais agentes do mercado audiovisual na Europa em 2022 por receitas operacionais, tema da Figura 7, a presença de Comcast (20 bilhões de euros – 1º lugar), Netflix (8,7 bilhões de euros – 2º lugar), The Walt Disney Company (8 bilhões de euros – 3º) confirmam a situação de intensa concentração encontrada também a partir de outros indicadores já abordados (EOA, 2023, p. 7). O dado reforça a participação dos Estados Unidos dentro de todo o mercado audiovisual europeu enquanto agente oligopolizante (Figura 7).

¹²⁰ Tradução própria do original em inglês: “SVOD remained the segment with the highest share of US (84%) and private interests (99%) in 2022”.

Figura 7 - 20 principais grupos de audiovisual em 2022, por receitas operacionais
(em milhões de euros)

Top 20 European AV groups by operating revenues (2022 - in mEUR)

Rank	AV group	Country	Statute	Final owner	Country of final owner	Revenues (EUR million)	% market shares of AV group by						
							Top 100 AV group revenues	Pay-TV subs.	SVOD subs.	# TV channels	# VOD services	TV audiences	TV fiction titles
1	Comcast (Europe)	EUR	Private	Comcast	US	20 500	14.1%	11.0%	2.3%	2.0%	3.2%	1.7%	0.4%
2	Netflix (Europe)	NL	Private	Netflix	US	8 674	6.0%		30.7%		1.3%		0.1%
3	The Walt Disney Company (Europe)	EUR	Private	The Walt Disney Company	US	8 000	5.5%		14.0%	1.4%	1.6%	2.6%	0.1%
4	RTL Group	LU	Private	Bertelsmann	DE	7 224	5.0%		2.4%	0.6%	0.9%	5.4%	3.7%
5	ARD	DE	Public	State of DE	DE	6 958	4.8%			0.2%	0.1%	3.7%	3.7%
6	BBC	GB	Public	State of GB	GB	6 623	4.6%			0.7%	0.3%	3.1%	1.8%
7	Groupe Canal Plus	FR	Private	Vivendi	FR	5 870	4.0%	5.7%	0.7%	1.3%	1.9%	1.0%	0.5%
8	Warner Bros. Discovery (Europe)	EUR	Private	AT&T	US	5 300	3.7%		6.3%	4.1%	3.5%	4.0%	1.8%
9	ITV	GB	Private	ITV	GB	4 372	3.0%		0.6%	0.2%	0.5%	2.2%	2.5%
10	ProSiebenSat.1 Media	DE	Private	ProSiebenSat.1 Media	DE	4 163	2.9%		0.6%	0.4%	0.3%	2.3%	0.1%
11	Bouygues	FR	Private	Bouygues	FR	3 172	2.2%	2.8%	0.1%	0.1%	0.3%	3.1%	1.8%
12	France Télévisions	FR	Public	State of FR	FR	3 088	2.1%		0.1%	0.1%	0.2%	3.2%	0.2%
13	Vodafone	GB	Private	Vodafone	GB	3 050	2.1%	11.5%		0.1%	0.4%		
14	Liberty Global	EUR	Private	John Malone	US	2 959	2.0%	4.1%	0.1%	0.4%	0.7%	0.2%	0.8%
15	Paramount (Europe)	EUR	Private	Paramount	US	2 900	2.0%		4.7%	2.5%	1.3%	1.4%	
16	MediaForEurope (MFE)	IT	Private	MediaForEurope (MFE)	IT	2 801	1.9%		0.7%	0.3%	0.2%	5.3%	0.3%
17	Deutsche Telekom	DE	Private	Deutsche Telekom	DE	2 789	1.9%	4.9%		0.3%	0.4%		
18	RAI	IT	Public	State of IT	IT	2 738	1.9%			0.2%	<0.1%	3.9%	
19	ZDF	DE	Public	State of DE	DE	2 431	1.7%			<0.1%	<0.1%	2.3%	3.0%
20	Amazon Prime Video (Europe)	EUR	Private	Amazon Inc	US	2 377	1.6%		19.2%	<0.1%	1.4%		0.1%

Fonte: European Audiovisual Observatory / MAVISE (2024).

As estadunidenses também dominam o tempo de tela. A Netflix e o Prime Video acumulam 72% do total de tempo de tela distribuído entre os 54 provedores analisados pelo *European Media Industry Outlook* (Comissão Europeia, 2023, p. 25) entre 2021 e 2022, apresentando um altíssimo nível de concentração do mercado a partir desse indicador. Com relação à participação de produções da UE no tempo total de visualizações, as obras de origem no bloco possuem maior presença em serviços VOD que apreendem uma baixa porcentagem do total de tempo de visualizações. Isso é comprovado pelo estudo da Comissão Europeia que calculou a participação no tempo total de visualização de 54 provedores (somados como 100%) e o tempo de visualização de obras da UE em cada um deles. A Tabela 3 apresenta esses dados para os principais provedores.

Tabela 3 - Cota de tela total e de trabalhos da UE entre provedores de serviços VOD presentes em mais de um território

Provedores selecionados	Participação no tempo total de visualização (54 provedores = 100%)	Participação no tempo de visualização de obras da UE em todo o tempo de visualização deste provedor
Netflix	49%	22%
Prime Video	23%	20%
Disney+	Disney+ 9% 2%	Disney+ 9% 2%
Canal+SVoD & Movistar+SVoD	2,4% & 2,1%	42% & 40%
HBO Max	2,3%	11%
GooglePlay	1%	23%
Sky Go	0,9%	32%
ViaPlay	0,8%	25%
iTunes & Apple TV+	0,9%	20% & 10%
FilmIn	0,07%	40%
MUBI	0,04%	44%

Fonte: European Commission (2023).

Os operadores com maior espaço para obras europeias são, todos, europeus. Canal+SVoD e Movistar+SVoD, com 42% e 40% de tempo com obras europeias, possuem apenas 2,4% e 2,1% do total do mercado, respectivamente. Na mesma linha, a FilmIn decide 40% para produções da Europa, mas possui 0,07% do mercado. Mubi conta com 44% de participação de produções da UE em seu total de tempo de visualizações, ao passo que possui 0,04% de participação no bolo total do mercado.

Analisando o mercado europeu de vídeo online a partir do número de serviços ofertados por um agente provedor de VOD e/ou VSP, os países do bloco da União Europeia possuem uma diversa gama de serviços disponíveis em seus mercados nacionais, superando o número de serviços estadunidenses presentes. Entretanto, quando são observados o número de assinaturas por serviço, a distribuição da cota de tela e o total de receitas de operação, é possível verificar um cenário de profunda concentração em torno de plataformas digitais, entre as quais Netflix e Amazon, que se somam a gigantes da indústria cultural tradicional, que ramificaram suas operações também para os serviços de vídeo online, como *Comcast, Walt Disney Company, Warner Bros e Discovery*.

2.3.8 Música online

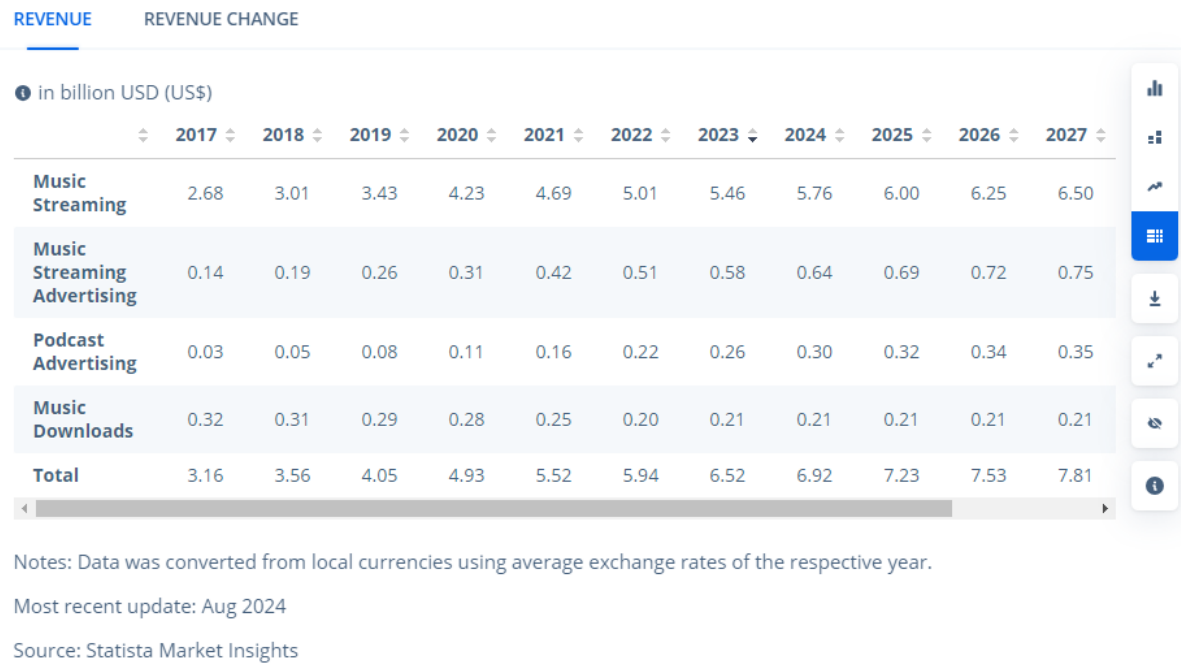
Segundo dados do Statista (2024), o mercado de música digital¹²¹ girou em torno de US\$ 6,52 bilhões no ano de 2023 nos 27 países que compõem a União Europeia, com expectativa de alcançar US\$ 6,92 bilhões em 2024. A título de comparação, cumpre ter em vista que esse volume passa de US\$ 19 bi nos Estados Unidos.

As modalidades pagas de acesso aos streamings de música se configuram como as mais utilizadas na UE, com um total de 89,4 milhões de usuários em 2023. O Statista prevê que o número chegue a 93,7 milhões de assinantes em 2024. A alternativa do serviço com publicidade possui um montante de 60,1 milhões de usuários em 2023, com previsão de aumento para 61,8 milhões em 2024. Além da modalidade de serviço de música por streaming pago ter um maior número de usuários, também se configura como mais rentável para as plataformas, com uma receita média por usuário de US\$ 51,73 em 2023, cinco vezes mais que a presente nos streamings de música com publicidade, cuja média é de US\$9,70.

Em relação à participação das formas de acesso aos conteúdos dentro da conformação das receitas anuais totais, os serviços de música por streaming pago têm uma posição majoritária constante ao longo dos últimos anos, seguido por streaming com publicidade e podcast com publicidade, conforme apresentado na Figura 8:

¹²¹ O Statista também oferece uma definição interessante: “Música digital se refere à música que é armazenada, transmitida e acessada em um formato digital, normalmente por meio de dispositivos eletrônicos como computadores, smartphones, tablets e tocadores de áudio digitais. A música digital pode ser criada, distribuída e consumida inteiramente em formato digital, sem a necessidade de mídia física como CDs, discos de vinil ou fitas cassete. A música digital pode estar em vários formatos de arquivo, como MP3, AAC, FLAC ou WAV, e pode ser baixada, transmitida ou comprada online em plataformas de música digital, lojas online ou serviços de streaming”. Disponível em: <https://www.statista.com/outlook/dmo/digital-media/digital-music/worldwide>. Acesso em: 29 out. 2024.

Figura 8 - Receitas do mercado de música digital na UE de 2017 a 2027, por modo de acesso e total (em bilhões US\$)



Fonte: Statista (2024).

Quando realizada a comparação da receita de mercado gerada por país, globalmente, é possível encontrar alguns dos mercados de destaque da UE, como Alemanha, França e Espanha, presentes nas 20 primeiras posições do ranqueamento realizado pelo Statista (2024), apresentado na Figura 9:

Figura 9 - Receitas do mercado de música digital de 2017 a 2024, por país (em bilhões US\$)

REVENUE COMPARISON

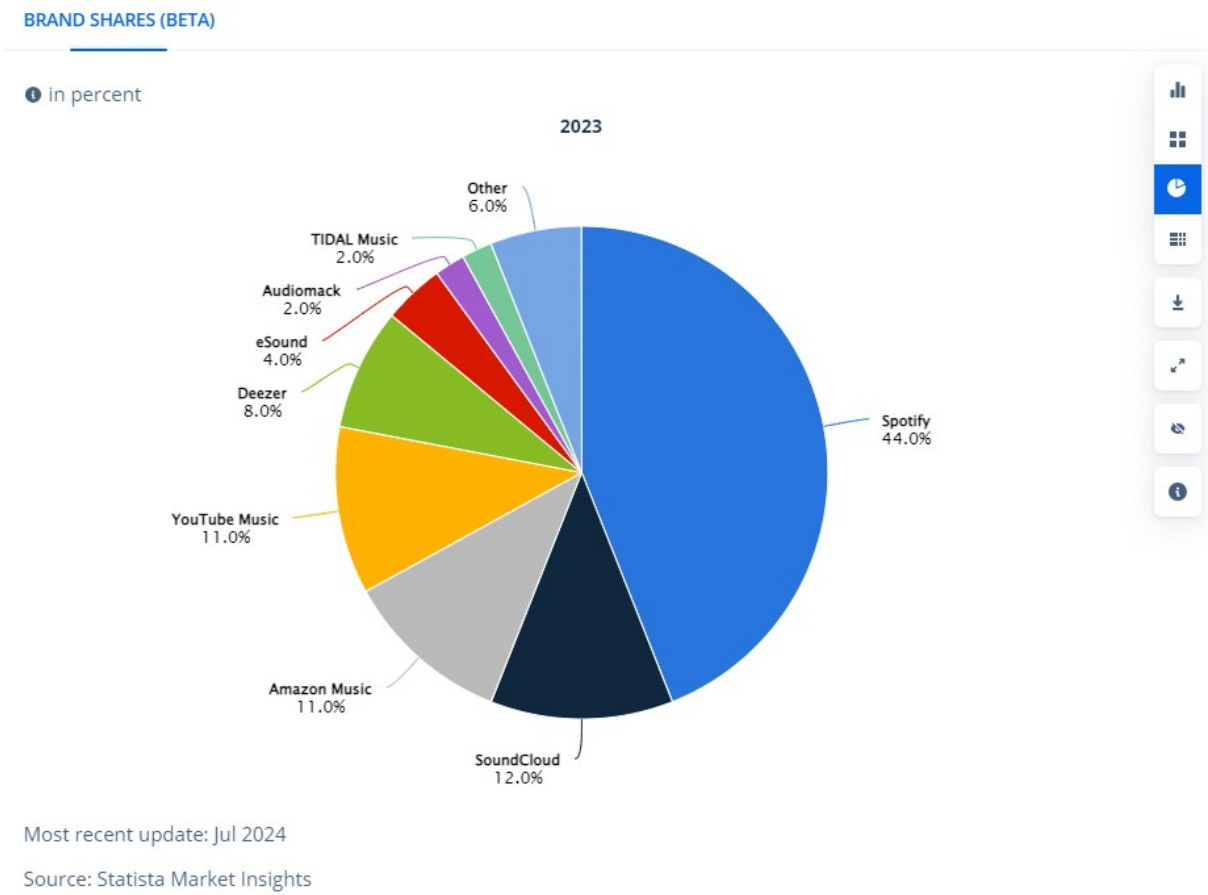
in million USD (US\$)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
United States	7,509.00	8,566.00	9,960.00	12,090.00	14,010.00	15,660.00	17,590.00	19,080.00
China	1,198.00	1,522.00	2,001.00	2,685.00	3,307.00	3,743.00	4,282.00	4,664.00
United Kingdom	1,266.00	1,406.00	1,591.00	1,959.00	2,189.00	2,336.00	2,568.00	2,725.00
Japan	865.40	968.10	1,104.00	1,311.00	1,500.00	1,658.00	1,862.00	2,016.00
Germany	980.20	1,075.00	1,191.00	1,408.00	1,528.00	1,602.00	1,735.00	1,820.00
South Korea	473.30	576.40	708.80	909.80	1,075.00	1,209.00	1,365.00	1,481.00
France	515.30	576.70	656.00	807.80	911.70	984.90	1,087.00	1,156.00
Australia	534.10	592.60	666.80	824.00	908.70	960.00	1,037.00	1,090.00
India	241.30	311.00	409.00	544.50	702.70	832.30	951.00	1,040.00
Brazil	276.90	336.40	408.50	532.40	626.00	703.90	790.50	855.40
Canada	405.00	450.60	508.50	596.70	668.40	716.20	779.40	823.80
Spain	332.00	378.40	437.70	544.80	616.40	666.10	732.40	777.00
Italy	331.30	376.70	435.40	536.50	608.00	661.00	727.30	772.30
Mexico	210.30	244.10	290.30	380.30	448.30	500.30	551.80	591.40
Russia	187.80	222.60	268.70	356.90	423.30	375.60	452.20	513.80
Sweden	161.50	189.40	225.70	273.40	316.40	349.40	388.20	414.80
Netherlands	178.10	199.70	227.90	277.20	313.60	341.60	375.90	399.20
Norway	139.00	156.00	176.10	208.40	228.70	243.20	264.60	279.30
Switzerland	150.00	166.70	187.70	219.00	237.50	245.00	260.60	270.00

Fonte: Statista (2024).

Não foram encontrados dados de organismos públicos sobre participação no mercado. Os dados de consultorias privadas diferem ao detalhar os números de assinantes, mas convergem que o Spotify, empresa sueca, é a líder no setor. Assim, é o único mercado analisado até aqui em que a liderança é de uma empresa europeia. O Gráfico 13 apresenta a divisão do mercado da UE, segundo o Statista. Ela mostra que, depois do Spotify (que calcula ter 44% do mercado), estão SoundCloud (12%), YouTube Music (11%), Amazon Music (11%) e Deezer (8%).

Gráfico 13 - Principais agentes do mercado de música digital na UE em 2023 (em porcentagem)



Fonte: Statista (2024).

Quando observado o número de assinantes, o Spotify segue na liderança com 29,5 milhões, em 2023, conforme o Statista. A plataforma é seguida por Amazon Music (8,5 milhões), SoundCloud (8,3 milhões), YouTube Music (7,1 milhões), Apple Music (6,5 milhões), Deezer (1,9 milhões) e Pandora (0,1 milhões). A Figura 10 apresenta o número de assinaturas, entre 2017 e 2024.

Figura 10 - Número de assinantes de plataformas de música digital selecionadas na UE de 2017 a 2024 (em milhões de usuários)



Fonte: Statista (2024).

A liderança do Spotify é reconhecida pela Apple, que em nota¹²² crítica à Comissão Europeia, postula que o aplicativo sueco tem mais de 50% de participação no mercado, o dobro do registrado pela concorrente mais próxima. Quanto ao número de usuários ativos na Europa (não necessariamente assinantes), passa de 120 milhões de usuários ativos mensais em 2024, segundo o site *World Population Review*¹²³. O número chega a 170, conforme a empresa Backlinko¹²⁴.

2.3.9 Jogos online

O mercado de jogos de vídeo é formado por uma diversidade de agentes em todos os processos de sua cadeia. Desde o trabalho realizado pelos desenvolvedores de hardwares, desenvolvedores gráficos, estúdios de jogos, até editores do mercado, distribuidores, vendedores

¹²² A nota, de março de 2024, refere-se à decisão tomada pela Comissão, com base no DMA, que considerou que a App Store tem sido uma barreira à concorrência no mercado de música digital. Disponível em: <https://www.apple.com/ci/newsroom/2024/03/the-app-store-spotify-and-europes-thriving-digital-music-market/>. Acesso em: 29 out. 2024.

¹²³ Disponível em: <https://worldpopulationreview.com/country-rankings/spotify-users-by-country>. Acesso em: 29 out. 2024.

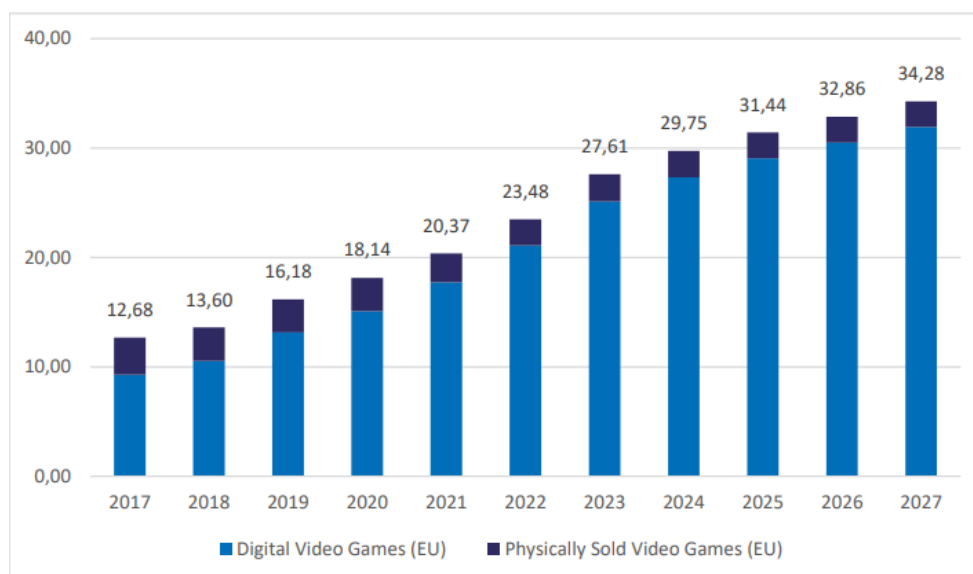
¹²⁴ Disponível em: <https://backlinko.com/spotify-users#spotify-revenue>. Acesso em: 29 out. 2024.

e usuários de plataformas de jogos. Segundo relatório da Comissão Europeia¹²⁵, o mercado dos videogames no bloco (2023, p. 101), em 2020, empregava cerca de 74.000 trabalhadores na União Europeia, além de conter aproximadamente 5.000 empresas do setor de desenvolvimento e editoração de video games.

Na UE, a receita do mercado de videogames contou com o equivalente a 23,48 bilhões de euros em 2022, sendo esperado que alcance 34,28 bilhões em 2027. Montante 4,3 vezes maior que o do setor de música digital e 1,8 vezes maior que o setor de vídeo sob demanda (Comissão Europeia, 2023, p. 7). O setor de jogos mobile representou 73% da receita total do mercado do bloco europeu em 2022, posicionando-se como o setor com maior participação entre as diferentes modalidades de videogames. Especificamente o setor de jogos em nuvem e de transmissão ao vivo de jogos apresentam as maiores taxas de crescimento do setor, com o primeiro previsto para crescer 600% entre 2020 e 2024 e o segundo, 220% entre 2017 e 2027 (Comissão Europeia, 2023, p. 8). O Gráfico 14 mostra a receita do mercado por formato de game, evidenciando o grande crescimento dos jogos digitais e a redução, ainda que mais lenta, dos físicos.

Gráfico 14 - Receita do mercado europeu de videogames, por formato (em bilhão de EUR)

Figure 3: Overall European video games revenues (physical and digital formats, in billion EUR)



Source: Statista³¹

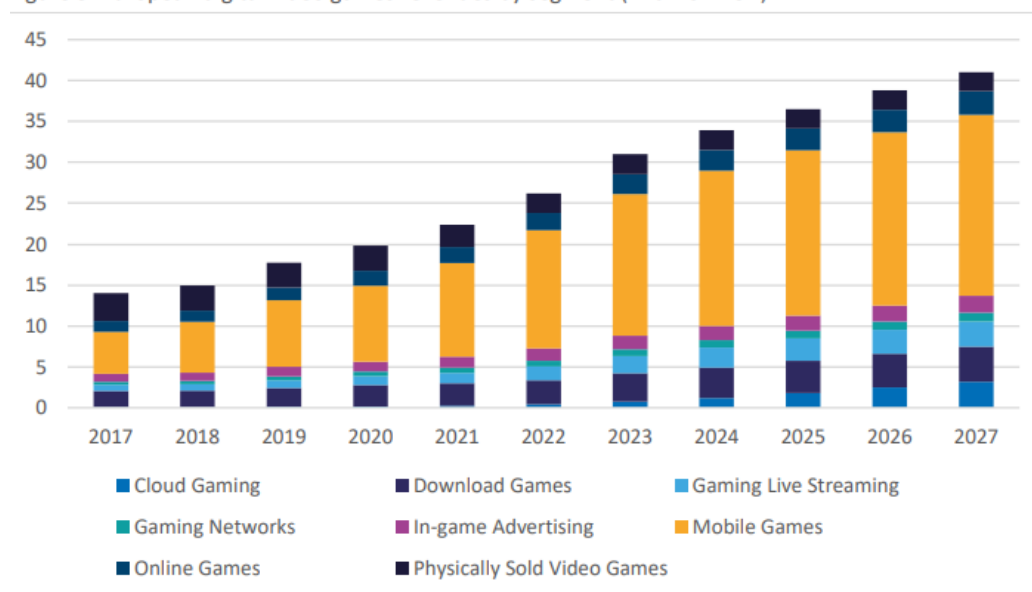
Fonte: Statista (2023).

Essa variação se expressa na receita do mercado de videogames, como se vê no Gráfico 15, que mostra, ademais, o predomínio dos videogames em dispositivos móveis.

¹²⁵ Disponível em: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/study-european-video-games-sector>. Acesso em: 29 out. 2024.

Gráfico 15 - Receita europeia do mercado de videogames digitais, por setor (em bilhão de EUR)

Figure 5: European digital video games revenues by segment (in billion EUR)

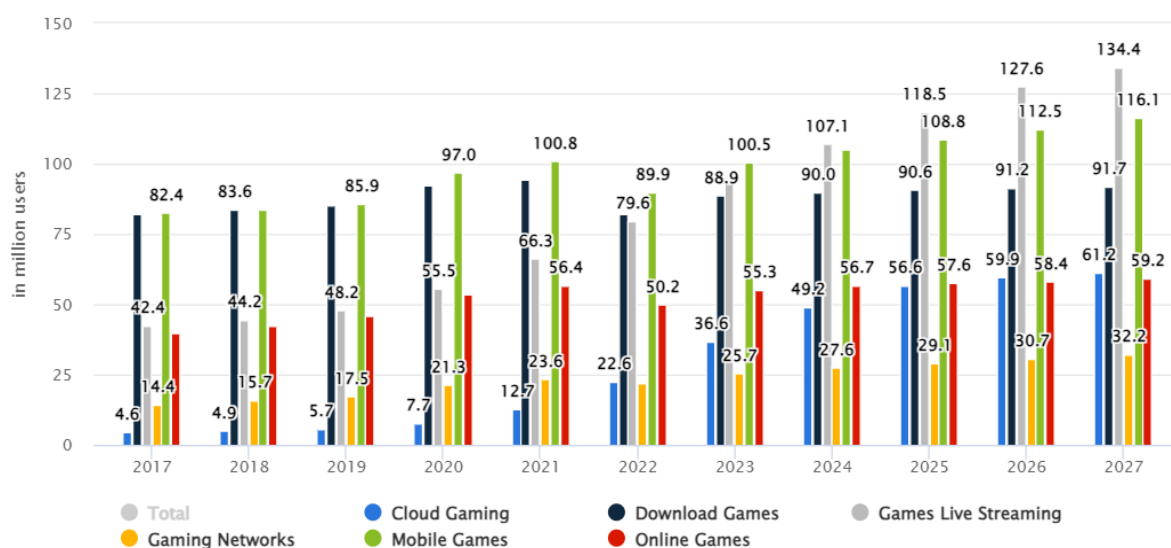


Source: Statista³⁴

Fonte: Statista (2023).

De acordo com o relatório da Comissão Europeia (2023, p. 23), os modelos de monetização utilizados pelos diferentes setores do mercado podem ser, por exemplo: a venda dos próprios jogos; compras realizadas no sistema do jogo, seja para melhorias da dinâmica de jogo ou para acesso a outras versões do jogo acessado, inicialmente, de forma gratuita; monetização via publicidade dentro do jogo; assinatura de catálogos de jogos etc. (Comissão Europeia, 2023, p. 23).

O número de usuários das diversas modalidades de acesso aos jogos também vem aumentando ao longo dos últimos anos, com liderança dos jogos mobile e crescimento consistente das transmissões ao vivo, como dito antes. A partir dos dados do Statista (2024), o número de usuários entre as diferentes modalidades é o apresentado no Gráfico 16:

Gráfico 16 - Número de usuários de videogames na União Europeia, por setor (em milhões)

Fonte: Statista (2024).

Quanto à participação de agentes de mercado no processo de desenvolvimento dos jogos, a UE possui um número de 5.000 empresas, sendo 70% delas empregadoras de menos de 10 trabalhadores cada, portanto de pequeno porte. O relatório da Comissão Europeia pondera, contudo:

70% das empresas no setor de videogames da UE empregam menos de 10 pessoas, mas a diversificação das plataformas de distribuição além de consoles e PCs criou um espaço para que jogos indie de empresas menores floresçam. Ainda assim, partes do mercado que exigem muito capital, como fabricantes de hardware, geralmente estão localizadas fora da UE e apenas dois dos 19 maiores desenvolvedores de jogos do mundo estão sediados na UE27. Há uma lacuna de financiamento privado no mercado europeu, o que torna mais difícil para empresas menores levantar o capital necessário de investidores privados para expandir suas operações¹²⁶. (Comissão Europeia, 2023, p. 8).

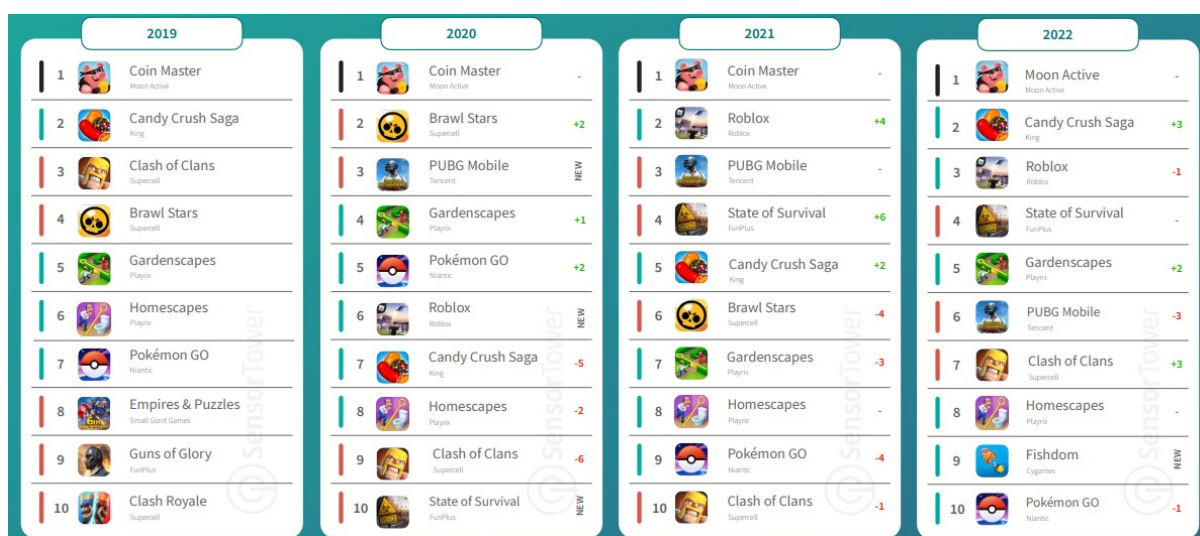
Apesar de o setor de desenvolvimento de videogames apresentar uma taxa de crescimento constante e acentuada, há um baixo investimento de capital, seja a partir de agentes regionais, ou internacionais, abrindo espaço para uma porcentagem grande de estúdios independentes e de tamanho médio atuarem sem tantas barreiras no mercado (Comissão Europeia, 2023, p. 23). Mojang (Minecraft - Suécia), Rovio (Angry Birds - Finlândia), CD Projekt

¹²⁶ Tradução própria do original em inglês: “70% of companies in the EU video games sector employ fewer than 10 people, but the diversification of distribution platforms beyond consoles and PCs has created a space for indie games from smaller companies to flourish. Still, capital-intensive parts of the market such as hardware manufacturers are generally located outside the EU and only two of the 19 largest games developers in the world are EU27 based. There is a private financing gap in the European market which makes it harder for smaller companies to raise the necessary capital from private investors to scale up their operations”.

Red (The Witcher - Polônia), são alguns dos estúdios que ganharam destaque com jogos de sucesso mundialmente. No setor de editoração de jogos, a Ubisoft (*Assassin's Creed; Far Cry; Just Dance*), companhia francesa, é uma das maiores de todo o mercado global, com diversos jogos de grande sucesso global vendidos sob sua marca.

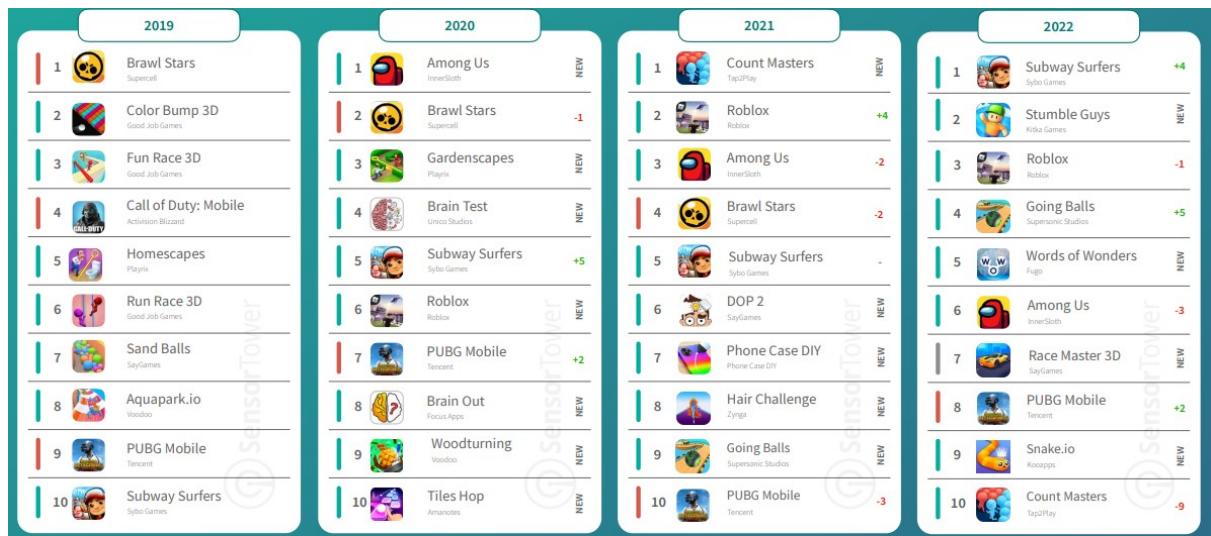
Os principais jogos na App Store e no Google Play na Europa, apesar do destaque de empresas como a Supercell (*Clash of Clans; Brawl Stars e Clash Royale* - Finlândia) e King Digital Entertainment plc. (*Candy Crush Saga* - Suécia) na participação das receitas dos jogos mobile, demonstram o cenário em que uma diversidade de agentes independentes e médios conseguem espaço no mercado, seja analisando na perspectiva de volume de receitas, ou número de downloads, principalmente a partir do último, como apresentam as Figuras 11 e 12, provenientes da consultoria Senso Tower de 2023:

Figura 11 - Principais jogos mobile na Europa, por receita na App Store e Google Play



Fonte: Sensor Tower (2023).

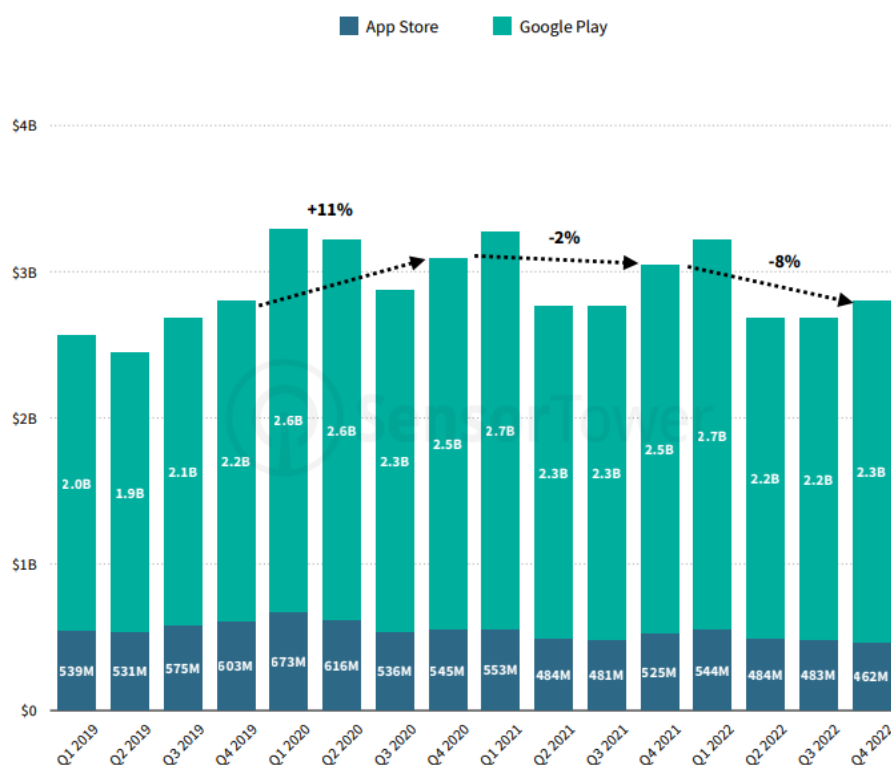
Figura 12 - Principais jogos mobile na Europa, por número de downloads na App Store e Google Play



Fonte: Sensor Tower (2023).

Com o crescimento do setor de jogos mobile, a participação das lojas de aplicativos como intermediárias no processo de oferta dos produtos vem crescendo cada vez mais. Apesar de o Google Play liderar com folga o número de downloads dos jogos mobile em relação à App Store, a receita bruta encontra-se relativamente dividida entre ambas as plataformas (que conformam as principais dominâncias no mercado de lojas de aplicativos). Isso é apresentado na Figura 13:

Figura 13 - Número de downloads de jogos mobile na Europa, por loja de aplicativo (em bilhões)



Fonte: Sensor Tower (2023).

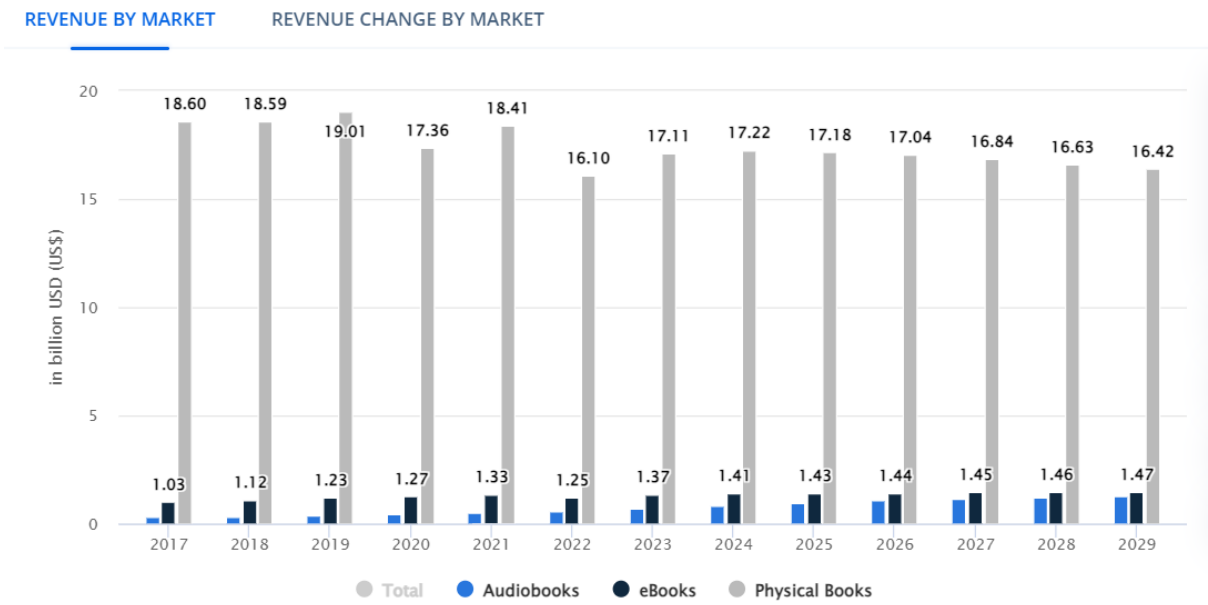
Há, portanto, um cenário competitivo em relação à produção dos games, mas de concentração quanto à sua distribuição. Cumpre ter em vista também que, conforme o relatório da Comissão Europeia de 2023, as empresas do bloco concentram suas atividades no desenvolvimento de jogos, ao passo que publicação, distribuição e desenvolvimento de hardware e manufatura, em geral, são atividades bem menos presentes, o que revela dependência delas de outros setores.

2.3.10 Livro digital

Segundo dados do Statista (2024), a participação dos livros digitais (e-books) na conformação das receitas totais do mercado de livros (físicos, e-books e audiobooks), chegou a ser mais de 12 vezes menor do que a participação dos livros físicos. Em 2023, enquanto a receita arrecadada pelo setor de livros físicos alcançou o montante de US\$ 17,11 bilhões, os livros digitais arrecadaram US\$1,37 bilhão, sem perspectiva de crescimento significativo ao longo dos

próximos anos¹²⁷. O Gráfico 17 apresenta essa comparação e mostra a primazia do livro físico na Europa, a partir das receitas auferidas em cada setor.

Gráfico 17 - Receita do mercado de livros na União Europeia, por formato (em bilhões de US\$)



Notes: Data was converted from local currencies using average exchange rates of the respective year.

Most recent update: Aug 2024

Source: Statista Market Insights

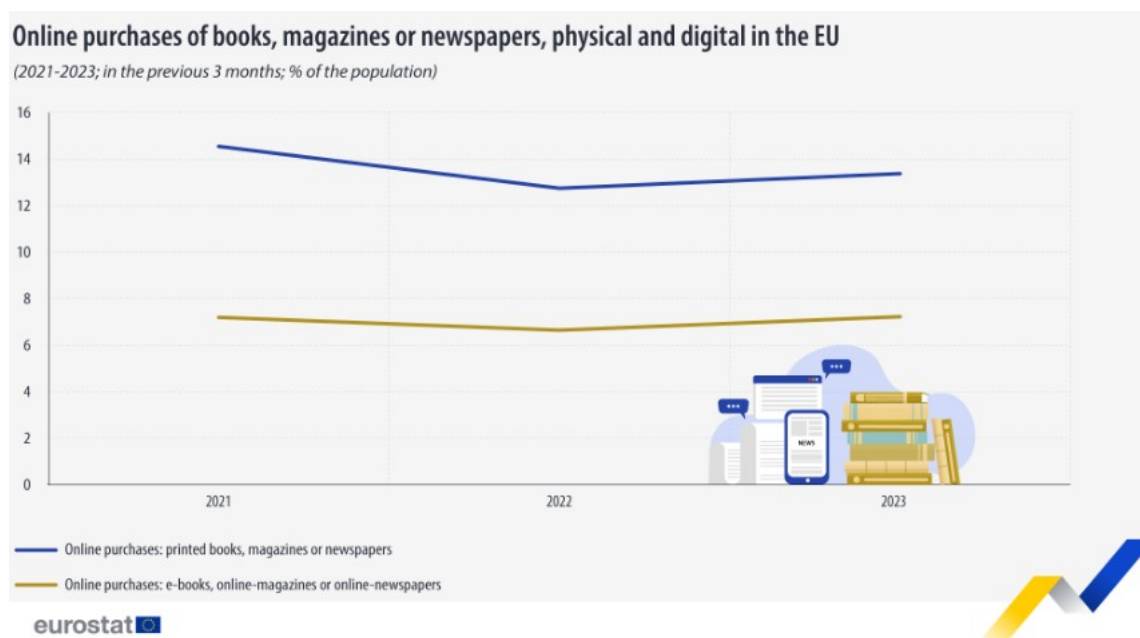
Fonte: Statista (2024).

Quando analisado o número de pessoas que realizaram compras de e-books, também tem uma redução significativa em comparação às compras de livros físicos. A partir de dados disponibilizados pelo Eurostat (2024)¹²⁸, é possível visualizar que o consumo cai quase pela metade entre os formatos digitais na comparação com os físicos, expressos nas linhas amarela e azul, respectivamente, do Gráfico 18:

¹²⁷ Disponível em: <https://www.statista.com/outlook/amo/media/books/eu-27>. Acesso em: 24 set. 2024. em:

¹²⁸ Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20240423-2>. Acesso em: 24 set. 2024.

Gráfico 18 - Compras online de livros, revistas e jornais na União Europeia entre 2021 e 2023, realizadas nos últimos 3 meses, por formato (em porcentagem da população)



Fonte: Eurostat (2024).

De acordo com o Eurostat, 7,2% dos residentes da União Europeia fizeram compras de e-book em 2023, pouco mais do que os 6,6% registrados em 2022. A Comissão Europeia¹²⁹ avalia que esse cenário tem se mantido estável desde 2021. Há também uma grande desigualdade interna. Na Dinamarca, esse percentual alcançou 22% em 2023 e apenas 2,2% na Romênia. Dinamarca e Finlândia foram os únicos países com mais pessoas comprando e-books do que livros impressos nos três meses anteriores à coleta de dados. Tal situação, no caso dos livros digitais, é explicado pelo Statista devido aos altos preços, que dificultam a transição de formatos:

Em comparação com livros físicos, os eBooks são frequentemente vendidos por preços bem altos, e os consumidores não se beneficiam realmente da redução de custos que vem de baixas despesas de impressão e distribuição. Essa circunstância restringe fortemente o potencial de crescimento do mercado de eBooks, embora a adaptação geral entre os consumidores ainda esteja crescendo consistentemente (Statista, 2024, n.p.)¹³⁰.

¹²⁹ Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20240423-2>. Acesso em: 30 out. 2024.

¹³⁰ Tradução própria do original em inglês: “In comparison to physical books, eBooks are often sold for quite high prices, and consumers do not actually benefit from the cost reduction that comes from low printing and distribution expenses. This circumstance curbs the eBooks market’s growth potential heavily, although the general adaptation among consumers is still consistently growing”. Disponível em: <https://www.statista.com/outlook/dmo/digital-media/epublishing/ebooks/eu-27>. Acesso em: 24 set. 2024.

Quanto à participação no mercado, segundo o Statista (2024)¹³¹, as principais empresas atuantes no mercado de livros digitais europeu são: *Amazon*, *Apple*, *Alphabet*, *Tencent Holdings* e *Rakuten Group* (dona do Kobo). Apesar de ser um mercado menos aquecido, sobretudo tendo em vista outros mercados digitais antes analisados, a participação dos principais agentes conta com a presença de plataformas estadunidenses já estabelecidas, as quais estenderam seus serviços também para o setor de livro digital. Ao lado delas estão uma plataforma chinesa, Tencent, e uma japonesa, Rakuten. Não foi possível encontrar dados públicos sobre a participação no mercado, mas diversas fontes¹³² apontam uma variação, no caso da Amazon, de 40% a 70%, no caso da venda de e-books.

A consultoria *Mordor Intelligence* considera o mercado de e-books fragmentado, devido à participação de editoras e autores independentes, ao passo em que reconhece a importância de players como Amazon, Rakuten, Barnes & Noble Inc., Lulu Press Inc., Georg von Holtzbrinck GmbH & Co. KG¹³³. No balanço, aponta que esse mercado é competitivo. Não obstante, é importante considerar o papel que a Amazon cumpre inclusive na publicação de autores independentes, por meio de seus mecanismos de “auto-publicação” por meio do site *Kindle Direct Publishing* (KDP). Neste caso, outra questão problemática é que o crescimento no número de publicações não significou maior diversificação de conteúdo, ao contrário, conforme detalha estudo de Kim (2024)¹³⁴.

¹³¹ Disponível em: <https://www.statista.com/outlook/dmo/digital-media/epublishing/ebooks/eu-27>. Acesso em: 24 set. 2024.

¹³² Um estudo publicado pela União Europeia em 2015 aponta esse percentual. Além disso, menciona que a maior parte das aquisições se dava via a loja da Amazon nos Estados Unidos. Disponível em: <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC98022?mode=full>. Acesso em: 31 out. 2024. Esse estudo fez parte de processo aberto pela Comissão Europeia para investigar possíveis práticas anticompetitivas da Amazon. Em 2017, a Comissão concluiu que a Amazon usou cláusulas, em seus acordos com editoras, que dificultaram a capacidade de outras plataformas de e-books inovarem e competirem. A Amazon se comprometeu a não aplicar: “(i) cláusulas relevantes que exijam que as editoras ofereçam à Amazon termos e condições de preço e não preço semelhantes aos oferecidos aos concorrentes da Amazon ou (ii) quaisquer cláusulas que exijam que as editoras informem a Amazon sobre tais termos e condições. Os compromissos abrangem, em particular, disposições relacionadas a modelos de negócios alternativos/novos, data de lançamento e catálogo de e-books, recursos de e-books, promoções, preço de agência, comissão de agência e preço de atacado. Permitir que as editoras rescindam contratos de e-books que contenham uma cláusula que vincule possibilidades de desconto para e-books ao preço de varejo de um determinado e-book em uma plataforma concorrente (a chamada Disposição de Pool de Desconto). As editoras podem rescindir os contratos mediante aviso prévio por escrito de 120 dias”. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_17_1223. Acesso em: 31 out. 2024.

¹³³ Disponível em: <https://www.mordorintelligence.com/industry-reports/europe-e-book-market>. Acesso em: 24 set. 2024.

¹³⁴ Kim, Khwan, *Kindle's Shadow: How Digitization Dims Novelty in Creative Industries* (September 05, 2024). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4823725> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4823725>

2.3.11 Publicidade online (*ad-server*)

O IAB Europe¹³⁵, que reúne agentes do setor de publicidade digital na Europa, calcula que, em 2023, esse mercado atingiu um recorde de 96,9 bilhões de euros – equivalente a 63% dos gastos com anúncios em mídia, no geral. A associação aponta que se trata de um mercado ainda bastante concentrado em alguns países. O Reino Unido, considerado na pesquisa como parte da Europa, Alemanha e França respondem, juntos, por 59% deles. Quanto ao formato, os anúncios do tipo *display* (exibição) representam, de acordo com dados de 2023, 49% do faturamento total, ao passo que o setor de busca, 43,1%. A outra categoria é Classificados e Diretórios, com 7%. Ocorre que a categoria *display* reúne diferentes segmentos (como diferentes formas de exibição de publicidade gráfica em vídeo e rede social). Isoladamente, o principal segmento é o de busca.

A publicidade online é um mercado projetado para alcançar US\$ 114,5 bilhões na Europa, em 2024, conforme cálculos do Statista¹³⁶. Esse mercado inclui publicidade em vídeo digital, mecanismo de pesquisa, mídia social, banner digital, áudio digital, classificados digitais, TV conectada, anúncios em aplicativo e por meio de influenciadores. Entre estes, o principal em termos de faturamento é agregado pelo Statista como de publicidade em TV e vídeo, com um volume de mercado de US\$ 31,65 bilhões em 2024. A consultoria espera que, até 2029, 68% dos gastos com anúncios ocorram a partir do digital, suplantando, portanto, os meios tradicionais. Até lá, também estima que a publicidade programática avance e passe a representar 84% do total.

A Figura 14 representa essa distribuição por segmento (busca; banner; vídeo; classificados; influenciadores; mensagem direta; exterior; áudio, todos em âmbito digital), a partir de 2017 até o que é projetado para o ano de 2027. Como a lista evidencia, o mercado de publicidade digital é bastante complexo, com vários serviços e empresas operando em diferentes segmentos, o que inviabiliza uma apreciação geral. De todo modo, como se verá a seguir, é claro o predomínio do Google em cada setor e, portanto, no conjunto.

¹³⁵ Disponível em: https://iabeurope.eu/wp-content/uploads/IAB-Europe_AdEx-Benchmark-2023-Report.pdf. Acesso em: 18 set. 2024.

¹³⁶ Disponível em: <https://www.statista.com/outlook/amo/advertising/eu-27>. Acesso em: 18 set. 2024.

Figura 14 - Distribuição da publicidade digital por setor (2017-2027)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Search Advertising	11.46	13.86	15.52	16.50	22.30	24.61	26.91	29.17	31.40	33.74	36.05
Digital Banner Advertising	7.47	9.04	10.16	11.38	13.35	13.96	15.12	16.13	17.05	17.91	18.77
Digital Video Advertising	3.11	4.66	5.88	7.60	9.50	10.03	10.83	11.51	12.13	12.69	13.23
Digital Classifieds	3.04	3.12	3.19	3.03	3.16	3.23	3.28	3.30	3.31	3.32	3.34
Influencer Advertising	0.46	0.67	1.09	1.54	1.98	2.40	2.75	3.08	3.43	3.74	4.02
Digital Direct Messaging	1.86	1.98	2.10	2.20	2.40	2.57	2.74	2.88	3.00	3.09	3.16
Digital Out-of-Home Advertising	0.93	1.12	1.31	1.14	1.35	1.68	1.97	2.27	2.58	2.88	3.18
Digital Audio Advertising	0.19	0.26	0.36	0.45	0.62	0.76	0.87	0.96	1.03	1.07	1.10
Total	28.52	34.71	39.63	43.84	54.65	59.23	64.46	69.30	73.92	78.45	82.85

Fonte: Statista (2024).

Não foi possível acessar dados oficiais agregados sobre a participação das empresas nesses mercados, na União Europeia. A Comissão Europeia possui um estudo, publicado em 2023, em que destaca o papel preponderante do Google¹³⁷ nos dois principais setores, busca e exibição, devido ao seu papel como editor e intermediário. No primeiro caso, vende inventário de anúncios nas plataformas e serviços que possui (em serviços como YouTube, Google Maps e Gmail). No segundo, fornece serviços de tecnologia de publicidade para anunciantes e outros editores (neste caso, cobra uma taxa sobre a “impressão” de um anúncio apresentado no serviço de busca) (Comissão Europeia, 2023, p. 21).

Resultado do controle que exerce, seu predomínio é maior no mercado de busca. Baseado em análises das autoridades de concorrência de diferentes países, o estudo aponta que o Google controla entre 70% (como na França) e 90% (a exemplo da Espanha e do Reino Unido) do mercado de publicidade de busca em cada país, em 2019. De acordo com a Comissão, os relatórios anuais do Google:

¹³⁷ Disponível em: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8b950a43-a141-11ed-b508-01aa75ed71a1/language-en>. Acesso em: 19 set. 2024.

[...] observam regularmente que os anúncios colocados nas propriedades do Google têm um ‘custo de receita’ mais baixo do que os anúncios colocados na Rede de Display do Google, indicando que o Google pode ter um incentivo financeiro para direcionar mais gastos com anúncios para suas próprias propriedades do que para em outros lugares. Entre 2018 e 2021, a receita de publicidade da Alphabet gerada em propriedades do Google (excluindo o YouTube) aumentou 75%, enquanto a receita da rede de do Google aumentou apenas 37%¹³⁸. (Comissão Europeia, 2023, p. 23).

Em 2023, na categoria *display*, especificamente, a Meta é a principal empresa, com mais de 40% do mercado na Espanha e entre 35% e 40% no Reino Unido, então ainda parte da União Europeia. Assim como o Google, as empresas da Meta também funcionam como editoras e intermediárias. O relatório detalha ainda que, neste segmento, outros agentes registraram crescimento, como Amazon e YouTube, ambos com menos de 10%. Twitter, LinkedIn, Snapchat, Pinterest tiveram, cada, menos de 5%, assim como o agregado das demais plataformas.

Quando observado o mercado de intermediação para compra e venda de publicidade¹³⁹, especificamente, as chamadas *Demand-Side Platforms (DSPs)*, que permitem que anunciantes ou agências comprem inventário de anúncios em tempo real por meio de leilões automatizados, o Google representava, na Espanha, mais de 60% do mercado, tendo como principais concorrentes as empresas The Trade Desk e Amazon, cada uma com 20% do total. Destacando as *Supply-Side Platforms (SSPs)*, que permitem que editores (donos de sites ou apps) vendam seu inventário de publicidade, o qual é disponibilizado que DSPs possam fazer lances, novamente o Google (AdX) é o principal agente, com mais de 50% do mercado sob seu domínio na Espanha, também em 2019. Depois dele, há empresas como Teads, Xandr-AppNexus, Magnite-Rubicon, Smart AdServer, Rich Audience, Verizon, SpotX, SunMedia, Adman, todas com menos de 10% cada (Comissão Europeia, 2023, p. 32).

O serviço de servidor de anúncio (*ad server*), que hospeda informações sobre anúncios e fornece conteúdo publicitário para diferentes plataformas digitais, sites e aplicativos móveis, direcionando o público, também é controlando, em mais de 70% na Espanha, pelo Google, tanto no segmento de servidores de anúncios de editores quanto no de servidores de anúncios de

¹³⁸ Tradução própria do original em inglês: “*Its annual reports regularly note that ads placed on Google properties have a lower “cost of revenue” than ads placed on the Google Display Network, indicating that Google may have a financial incentive to direct more ad spend towards its own properties than elsewhere*”. Between 2018-2021, Alphabet’s advertising revenue generated on Google properties (excluding YouTube) increased by 75% while Google’s display network revenue only increased by 37%”.

¹³⁹ Em que a Comissão aponta haver duas categorias de intermediários: os intermediários programáticos que executam funções específicas para permitir que os anúncios sejam comprados e vendidos programaticamente) e os provedores de verificação, que são usados pelos anunciantes para avaliar padrões como visibilidade, segurança da marca e fraude (European Commission, 2023, p. 30).

anunciantes. O segundo lugar, em cada caso, registrou menos de 20% do mercado espanhol em 2019.

Diante da ausência de informações desagregadas sobre os mercados, a Comissão Europeia apresentou, no referido documento, as receitas de publicidade relatadas pelo Google e da Meta na Europa, Oriente Médio e África (EMEA) e as comparou com as receitas globais das maiores editoras do Espaço Econômico Europeu (EEE), que agrega, além dos países da União Europeia, outros três: Noruega, Islândia e Liechtenstein. A Tabela 4 apresenta esses valores:

Tabela 4 - Receitas das 12 maiores editoras¹⁴⁰ com sede no EEE em 2020

Companhia	Receitas (em bilhões de dólares)
Alphabet (US)	€36,1 bilhões
Meta (US)	€16,6 bilhões
RTL Group (Germany)	€6 bilhões
Canal+ (France)	€5,5 bilhões
ProSiebenSat.1 Media (Germany)	€4,05 bilhões
Axel Springer (Germany)	€3,11 bilhões
Hubert Burda Media (Germany)	€2,78 bilhões
Mediaset (Italy)	€2,64 bilhões
RAI (Italy)	€2,36 bilhões
Bauer Media Group (Germany)	€2,30 bilhões
TF1 Group (France)	€2,08 bilhões
Ströer (Germany)	€1,44 bilhão
Schibsted Media Group (Norway)	€1,29 bilhão
PRISA (Spain)	€1,10 bilhão

Fonte: Eldorado pelos autores com base em dados da Comissão Europeia (2023, p. 25).

A tabela evidencia o que é tratado como uma mudança pela Comissão, que diz que, antes da internet, o cenário da mídia era fragmentado na Europa. A possibilidade de alcançar um público amplo a partir da publicidade via Google e Meta levou a uma concentração do bolo em torno dessas corporações. Por outro lado, é interessante notar que há outras empresas de tecnologia associadas ao mercado de publicidade digital como um todo. Por fim, cumpre ter em vista que os dados apresentados no relatório são, sobretudo, relativos aos anos de 2019-2021. De lá para cá, o cenário pode ter sofrido alterações, por exemplo com o crescimento da Amazon e da ByteDance.

¹⁴⁰ Embora a comparação ressalta o viés editorial, os dados para Google (Alphabet) e Meta agregam serviços editoriais e de intermediação, que não são apresentados separadamente pelas empresas. No caso das demais empresas, os dados incluem receitas de publicidade digital, publicidade tradicional, assinaturas e distribuição.

PARTE 3 – A UNIÃO EUROPEIA CONTRA-ATACA?

3.1 O apelo ao papel estratégico do Estado para a “transição digital”

Nos anos seguintes, a União Europeia fez do que passou a chamar de “transição digital” um eixo estratégico. Neste tópico, o objetivo é analisar como a União Europeia tem se posicionado nos últimos anos, a partir da Comissão Europeia, em relação às mudanças socioeconômicas associadas à digitalização, tendo em vista a compreensão de sua importância, os objetivos e desafios do bloco. Para tanto, além de dialogar com a literatura, serão analisados dois documentos: “Estratégia Digital: Construir o futuro digital da Europa” (*Digital Strategy: Shaping Europe’s Digital Future*), lançado já no início de 2020¹⁴¹, e “Orientações para a Digitalização até 2030: a via europeia para a Década Digital” (*Digital Compass 2030: The European Way for the Digital Decade*), de 2021¹⁴². O primeiro é mais reduzido, limitando-se a trazer à tona três eixos estratégicos e um posicionamento do papel da UE na geopolítica. O segundo, que o detalha, foi elaborado a partir de demanda do Conselho Europeu e apresenta orientações globais e metas para 2030, bem como um sistema de acompanhamento e os principais marcos e meios para concretizar as ambições¹⁴³.

Como dito antes, no caso da União Europeia, tendo em vista a crise multidimensional que há anos atravessa e, no setor das comunicações, o fato de ter perdido a disputa com os Estados Unidos em torno do modelo de telecomunicações, o bloco restou em uma situação dependente, em termos econômicos e tecnológicos. Expressão disso é o fato de a UE não ter nenhuma empresa de seus 27 países entre as maiores plataformas, o chamado GAFAM, ou, especificamente, entre aquelas que considero integradoras, isto é, base para a operação das demais. Em geral, corporações europeias relevantes operam na camada de aplicações, como plataformas que atuam na comercialização de bens ou serviços, caso do Spotify e do Booking. Vale mencionar ainda a Nokia e a Siemens, a primeira importante no ramo de infraestrutura de telecomunicações e de tecnologias de rede 5G, a segunda ainda mais diversificada, com crescente

¹⁴¹ Disponível em: https://commission.europa.eu/document/download/84c05739-547a-4b86-9564-76e834dc7a49_en?filename=communication-shaping-europes-digital-future-feb2020_en.pdf&prefLang=pt. Acesso em: 15 maio 2024.

¹⁴² Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0118#footnote10>. Acesso em: 15 maio 2024.

¹⁴³ Não é o objetivo desta pesquisa analisar a variedade de documentos da UE sobre o tema. Não obstante, cumpre ter em vista que outros foram lançados, entre os quais destacam-se a Estratégia Europeia para os Dados (*EU Data Strategy*) e a Estratégia Industrial Europeia (*European Industrial Strategy*), ambas em 2020.

relevância no ramo de software para indústrias¹⁴⁴. Estes são, todavia, casos isolados. Segundo a Comissão Europeia¹⁴⁵, em 2021 menos de 4% das principais plataformas online eram europeias e 90% dos dados da UE eram geridos por empresas dos EUA. Os microcircuitos produzidos na Europa representavam menos de 10% do mercado europeu.

Uma primeira medida para reposicionar o bloco no conjunto da economia digital foi lançada em 2015: a estratégia do Mercado Único Digital (*European Single Digital Market Strategy*, DSM, em inglês), sob a liderança do presidente da Comissão Europeia, Jean-Claude Juncker, do Partido Popular Social Cristão da Dinamarca. Margrethe Vestager, do Partido Social Liberal da Dinamarca, também integrou o que ficou conhecido como Comissão Juncker, atuando como Comissária Europeia para Competição. Políticos conservadores, portanto, lideraram essa agenda, que incluía a livre circulação digital de mercadorias, pessoas, serviços e capital. Para tanto, a aprovação do Mercado Único Digital é considerada por Nieminen, Padovani e Sousa (2023, p. 13) como “a tentativa mais ambiciosa da UE de responder ao desafio dos Estados Unidos e do Japão, bem como da China ascendente na digitalização”.

A estratégia foi “seguida pelo surgimento de uma agenda europeia mais geopolítica e protecionista no final da última década” (Bonnamy; Perarnaud, 2024, p. 13). Foram efetivadas, nos dois anos seguintes, medidas como: o fim das tarifas de itinerância (*roaming*); a modernização da proteção de dados; a portabilidade transfronteiras de conteúdos online; e o desbloqueio do comércio eletrônico. A expectativa¹⁴⁶ era de que a criação de um mercado único injetasse 415 bilhões de euros anuais para a economia da UE, parte do objetivo de transformá-la em um “líder digital a nível mundial”. Um elemento central para isso seria a ampliação do comércio online entre os países, pois, de acordo com a Comissão Europeia, apenas 7% das pequenas e médias empresas vendiam online para outro país da UE. A Comissão esperava ainda que a remoção de obstáculos à localização de dados levasse a um aumento de 8 bilhões de euros anuais do PIB da UE.

Do mesmo modo, a “transição digital” tem sido apresentada pelas instituições europeias como “a integração das tecnologias digitais nas operações de empresas e serviços públicos, bem como o impacto das tecnologias na sociedade”, com potencial de “ajudar a otimizar a produção, reduzir as emissões e o desperdício, aumentar as vantagens competitivas das empresas e trazer

¹⁴⁴ Em 2023, registrou recorde em termos de fluxo de caixa livre, um total de 10 bilhões de euros. Disponível em: <https://press.siemens.com/pt/pt/comunicadodeimprensa/final-poderoso-para-ano-fiscal-recorde>. Acesso em: 18 jun. 2024.

¹⁴⁵ Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0118#footnote10>. Acesso em: 15 maio 2024.

¹⁴⁶ Informações apresentadas na página da Estratégia Europeia para o Mercado Único Digital, disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/digital-single-market/>. Acesso em: 9 maio 2024.

novos serviços e produtos aos consumidores”¹⁴⁷. A transição é, portanto, apresentada como uma nova oportunidade para o bloco – perspectiva semelhante ao que foi verificado em relação à “sociedade da informação” –, de impacto em termos econômicos certo e positivo. Essa transição também é associada à proteção dos valores europeus e à segurança da região em relação a problemas como espionagem e desinformação. Assim, a perspectiva e os desafios da UE giram em torno tanto da necessidade de fomentar a participação das empresas europeias no mercado mundial quanto de como atuar em relação aos impactos da digitalização na interação social.

Esse duplo desafio também é apontado por Troitiño (2023), mas com uma apreciação bastante otimista. O autor aponta que a transição deve colaborar para uma maior integração política dos europeus, evitando nacionalismos, e para melhorar a gestão governamental, com otimização de recursos e redução da corrupção, entre outros aspectos. A posição repete a utopia tecnodeterminista presente há tempos no debate sobre tecnologia, o que é visível quando afirma que a transição é inevitável e deve ser utilizada para maximizar ganhos em torno de desempenho econômico e racionalização dos gastos públicos. No mesmo sentido, o autor assevera que a integração na economia digital será uma nova etapa no que considera o sucesso da tradição da integração econômica europeia: “ela abolirá novos obstáculos ao comércio europeu e evitará a criação de novas barreiras, já que a economia digital está crescendo rapidamente”¹⁴⁸ (Troitiño, 2023, p. 10). Uma visão difícil de ser sustentada, tendo em vista a fragmentação na região, inclusive do mercado, cuja unidade é uma meta em construção, e a manutenção de fortes barreiras na economia digital.

A meu ver, o autor é mais preciso quando localiza o problema na relação entre os países:

[...] a China e os Estados Unidos da América investiram recursos consideráveis em sua própria digitalização, forçando a União Europeia a desenvolver seu próprio modelo digital para garantir sua independência e expandir sua influência em um campo dominado por esses dois gigantes geopolíticos¹⁴⁹ (Troitiño, 2023, p. 8),

Ao passo que a UE precisa, ainda, eliminar barreiras internas entre seus componentes. Quanto ao próprio modelo digital, é questionável a ideia de um modelo digital próprio. Em entrevista para esta pesquisa, o deputado Carlos Zorrinho (PS-PT) lembrou que havia, no Parlamento Europeu, um debate sobre se a UE deveria buscar criar grandes plataformas próprias

¹⁴⁷ Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/topics/pt/article/20210414STO02010/transformacao-digital-importancia-beneficios-e-politica-da-ue>. Acesso em: 17 set. 2024.

¹⁴⁸ Tradução própria do original em inglês: “*It will abolish new obstacles to European trade and prevent the creation of new barriers as the digital economy is quickly growing.*”.

¹⁴⁹ Tradução própria do original em inglês: “*In addition, China and the United States of America have invested considerable resources in their own digitalization, forcing the European Union to develop its own digital model in order to reassure its independence and expand its influence in a field dominated by these two geopolitical giants.*”.

para competir com o Google e a Apple, por exemplo, o que contaria com programas como o Horizonte Europa, voltado ao apoio à investigação e inovação da União Europeia.

Eu, sinceramente, não acreditava nisso. Porque isso não se faz assim, não é pôr dinheiro em cima dos problemas que se resolvem os problemas. Eu sempre disse: se nascer um Google europeu, espetacular, magnífico, mas não é pôr dinheiro dos contribuintes europeus para criar um Google europeu, é fazer com que a Google, ao atuar na Europa, seja [uma companhia] europeia (Zorrinho, 2024, informação oral).

Disse o deputado. Ainda que haja estímulos às pequenas e médias empresas, fato é que, no geral, a União Europeia busca, sobretudo, medidas regulamentares que adequem os agentes à sua perspectiva, como é o próprio *Digital Market Act* (DMA).

Na concorrência, o que a UE tem de mais importante é um mercado com cerca de 500 milhões de consumidores e, por meio da regulação dele, busca impor padrões que possam beneficiar suas empresas e influenciar outros agentes, inclusive países. Outro ponto importante apresentado por Troitiño (2023) é que a regulação por parte da União Europeia evitaria a proliferação de regras locais, as quais poderiam dificultar a integração do mercado. Troitiño (2023, p. 14-15) advoga que diferentes compreensões em relação à abordagem sobre o trabalho em plataformas podem gerar distorções e afetar a competitividade das economias dos Estados-membros. Akman (2021) desenvolve o mesmo entendimento sobre concorrência e, por consequência, o papel do DMA.

Pelo exposto até aqui, é possível afirmar que a “transição digital” promovida pela União Europeia consiste em uma nova tentativa de relançamento do bloco, agora em uma posição ainda mais subordinada, dada a situação dos concorrentes principais. Esse entendimento encontra respaldo na ideia, apresentada por Akman (2021), de que a chamada Agenda Digital para a Europa (*Digital Agenda for Europe*, DAE, em inglês), lançada em 2010, seria uma nova tática, dado que a Estratégia de Lisboa estaria desatualizada. Adiante, será visto que esse relançamento aposta em um mercado comum de produtos e serviços digitais e se vale de uma aposta no uso de dados para criação de valor – termo em geral não especificado. Agora, cumpre ter em vista que, para viabilizar essa política, foi criado um entorno protecionista. Houve uma mudança de abordagem em relação à anterior, focada na ideia da governança multissetorial, com crescentes discussões sobre soberania (Floridi, 2020) e medidas que afirmam o papel do Estado, seja por meio de políticas públicas, apoio financeiro ou proposição de regulações, inclusive ex-ante (Cini; Czulno, 2022; Bonnamy; Perarnaud, 2024). Isso não significou o abandono da perspectiva da governança, que é reforçada na estratégia apresentada pela Comissão Europeia (CE, 2021), mas seu deslocamento.

O mandato de *Ursula von der Leyen*, da União Democrata-Cristã da Alemanha, como presidenta da Comissão Europeia entre 2019 e 2024, consolidou a nova perspectiva. Para tanto, teve respaldo do Parlamento Europeu. A partir de seu programa, a Comissão fixou seis prioridades¹⁵⁰, nas quais a digitalização aparece sempre de forma transversal, além de conformar eixo próprio. São elas: 1. Pacto Ecológico Europeu; 2. Uma Europa preparada para a era digital; 3. Uma economia ao serviço das pessoas; 4. Uma Europa mais forte no mundo; 5. Promoção do modo de vida europeu; e 6. Um novo impulso para a democracia europeia. Na primeira estratégia, a digitalização é apresentada como parte de uma dupla transição, “ecológica e digital”, que tornaria a UE mais competitiva a nível mundial. Na terceira, há eixos sobre capacitação dos consumidores europeus para desempenharem um papel ativo nas transições ecológica e digital e sobre trabalho mediado por plataformas. Na quarta, é destacado o papel do Conselho de Comércio e Tecnologia UE-EUA, fórum criado em 2021 para tratar de comércio, economia e tecnologia. Na quinta, o chamado Espaço Europeu de Dados de Saúde (EEDS), primeiro espaço comum de dados da UE num domínio específico, é apresentado como um exemplo de medida comum e estratégica. Na sexta, são abordados eixos de trabalho em torno da comunicação, como garantia da liberdade dos meios de comunicação social, combate à desinformação e proteção do pluralismo e da independência dos meios na UE.

Na segunda prioridade, “Uma Europa preparada para a era digital”, são apresentadas as seguintes políticas em que a Comissão Europeia trabalhou ao longo do mandato: Regulamento Serviços Digitais; Regulamento Mercados Digitais; Regulamento Circuitos Integrados; Identidade Digital Europeia; Inteligência artificial; Estratégia europeia em matéria de dados; Estratégia industrial para a Europa; Contribuir para a defesa europeia; Espaço; e Conselho de Comércio e Tecnologia UE-EUA. Antes de analisar o Regulamento Mercados Digitais (*Digital Market Act*, DMA, em inglês), que nos interessa mais detidamente por ser a principal proposta para a regulação concorrencial das redes digitais, é importante entender a estratégia anunciada pela UE nos documentos mencionados antes: “Estratégia Digital: Construir o futuro digital da Europa” e “Orientações para a Digitalização até 2030: a via europeia para a Década Digital”, publicados em 2020 e 2021, respectivamente.

O primeiro documento parte da ideia de que a sociedade está “cada vez mais digitalizada”. Apresenta objetivos assentados na ideia da soberania tecnológica, tomada como fundamental:

¹⁵⁰ Disponível em: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024_pt. Acesso em: 18 jun. 2024.

A soberania tecnológica europeia começa com a garantia da integridade e da resiliência de nossa infraestrutura de dados, redes e comunicações. Ela exige a criação das condições certas para que a Europa desenvolva e implante suas próprias capacidades essenciais, reduzindo assim nossa dependência de outras partes do mundo para as tecnologias mais importantes”¹⁵¹ (CE, 2020, p. 4).

Os dados têm bastante relevo. Nos termos da Comissão, agrupados e usados, eles podem levar a novas formas de produzir valor, uma mudança comparada, no texto, à promovida pela revolução industrial. Para tanto, devem estar disponíveis para agentes públicos ou privados, grandes ou pequenos. “Isso ajudará a sociedade a tirar o máximo proveito da inovação e da concorrência e garantirá que todos se beneficiem do dividendo digital”¹⁵², diz o texto (CE, 2020, p. 3).

São listados três objetivos principais para posicionar a Europa e fazer com que esta seja uma criadora de tendências no debate global. O primeiro, intitulado “Tecnologia que funciona para as pessoas”, na verdade foca nas capacidades estratégicas necessárias para desenvolver soluções digitais em escala, tais como ampliação da conectividade, garantia da interoperabilidade, fluxo aberto de dados e serviços, reformas e investimentos¹⁵³. Sobre isto, menciona que o:

[...] financiamento público tem que ser utilizado para alavancar o investimento privado, porque só juntos poderemos colmatar as lacunas de investimento. A união dos mercados de capitais facilitará o acesso das empresas inovadoras e de alta tecnologia ao financiamento baseado no mercado em toda a UE”¹⁵⁴ (CE, 2020, p. 6).

Lista ações como o estabelecimento de um quadro legislativo para IA e trabalho e a criação de estratégias sobre computação quântica, blockchain e cibersegurança, além de educação digital. Isto é, embora apresentado como voltado para as pessoas e associado à proteção dos valores europeus, o eixo está fundamentalmente centrado na promoção das empresas no mercado.

Essa abordagem é também a central no objetivo 2: “Uma economia justa e competitiva”. O foco, aqui, é a manutenção de um “mercado único sem atritos” e onde empresas de todas as

¹⁵¹ Tradução própria do original em inglês: “*European technological sovereignty starts from ensuring the integrity and resilience of our data infrastructure, networks and communications. It requires creating the right conditions for Europe to develop and deploy its own key capacities, thereby reducing our dependency on other parts of the globe for the most crucial technologies*”.

¹⁵² Tradução própria do original em inglês: “*This will help society to get the most out of innovation and competition and ensure that everyone benefits from a digital dividend*”.

¹⁵³ Menciona que a UE tem um déficit anual de 65 bilhões de euros para a infraestrutura digital e redes.

¹⁵⁴ Tradução própria do original em inglês: “*This public funding has to be used to leverage private investment, because only together can we plug the investment gaps. The Capital Markets Union will facilitate the access of innovative and high-tech companies to market-based financing across the whole EU*”.

dimensões e em qualquer setor possam competir em igualdade de condições. Os dados, uma vez mais, são apresentados como centrais para o desenvolvimento de produtos e serviços e porque

Dados tornaram-se um fator chave de produção e o valor que criam deve ser compartilhado com toda a sociedade que participa no fornecimento dos dados. É por isso que precisamos construir um verdadeiro mercado único europeu para os dados - um espaço europeu de dados baseado em regras e valores europeus¹⁵⁵ (CE, 2020, p. 8).

A criação de regras próprias aparece como necessário para se posicionar como um interveniente digital forte, reduzindo a dependência e influenciando as soluções digitais em escala global. Assim como na citação acima, em que há menção a empresas de “todas as dimensões”, neste ponto fica claro que a ideia é atuar em relação ao que existe, inserindo-se de forma unificada na competição. Não se trata, portanto, de alterar o quadro geral. Essa inserção se dará, conforme a proposta da Comissão, a partir das pequenas e médias empresas, consideradas importantes também por como fontes de inovação. Considera necessário, por isso, “garantir que o papel sistêmico de certas plataformas online e o poder de mercado que adquirem não colocarão em perigo a justiça e a abertura dos nossos mercados” (CE, 2020, p. 8). Nesse sentido, menciona a tarefa de atualizar as regras antitruste e exemplifica que é necessária uma nova definição de mercados que abarque os serviços “gratuitos”. Essa abordagem influenciará decididamente os contornos do DMA, com seu foco nos chamados controladores de acesso (ou *gatekeepers*).

O terceiro eixo, “Uma sociedade aberta, democrática e sustentável”, é o que vai além de uma dimensão estritamente mercadológica, abordando questões como riscos à democracia devido a ciberataques e disseminação de conteúdo ilegal. A aplicação de regras para os serviços digitais é indicada para clarificar e modernizar os papéis e responsabilidades das plataformas online. Preocupações com o controle da informação e a necessidade de pluralismo são associadas à proposição de planos de ação sobre democracia e especificamente sobre os meios de comunicação e o setor audiovisual, importante ainda para fomentar o Mercado Interno dos Serviços Digitais. Nesse eixo, há medidas para a implementação de tecnologias para promover uma economia circular, apoiar a descarbonização, reduzir a pegada ambiental e social, prevenir e gerenciar crises.

Por fim, o documento conclui com a defesa do papel da Europa como um *player* global:

¹⁵⁵ Tradução própria do original em inglês: “Data has become a key factor of production, and the value it creates has to be shared back with the entire society participating in providing the data. This is why we need to build a genuine European single market for data - a European data space based on European rules and values”.

Em termos geopolíticos, a UE deve aproveitar o seu poder regulamentar, as capacidades industriais e tecnológicas reforçadas, os pontos fortes diplomáticos e os instrumentos financeiros externos para fazer avançar a abordagem europeia e moldar as interações globais. Isto inclui o trabalho realizado no âmbito de acordos de associação e comerciais, bem como acordos alcançados em organismos internacionais como as Nações Unidas, a OCDE, a ISO e o G20, com o apoio dos Estados-Membros da UE.¹⁵⁶ (CE, 2020, p. 10).

É fato que há o reconhecimento da necessidade de sua autonomia frente aos demais países, caso dos Estados Unidos. Por outro lado, evidenciando a desigualdade entre os países e a permanência de uma postura colonialistas, a Comissão aponta como um dos caminhos para o reposicionamento da Europa sua capacidade de influenciar o continente africano, o que se daria, entre outras iniciativas, por meio de uma “força tarefa” sobre economia digital entre UE e África. A atuação em torno da padronização de tecnologias (como 5G), a criação de uma Estratégia de Cooperação Global e a incidência em espaços multilaterais constam entre as ações principais.

O segundo documento é mais extenso e, conforme mencionado antes, detalha as iniciativas que devem ser realizadas até 2030 para que a UE alcance seus objetivos. Ele está disponível nas diferentes línguas faladas na UE, incluindo o português, o que também indica sua relevância. Refletindo o avanço da digitalização no contexto da pandemia do novo coronavírus (Covid-19), reforça a ambição de:

[...] tirar partido dos seus pontos fortes – um mercado único aberto e competitivo, regras sólidas que incorporam os valores europeus, um interveniente assertivo no comércio internacional justo e com regras, uma base industrial sólida, pessoas altamente qualificadas e uma sociedade civil sólida (CE, 2021, online).

Essa combinação seria, diz o texto, a única forma de a Europa ter “soberania digital” – termo usado em detrimento de “soberania tecnológica”, presente no anterior, mudança que evidencia a centralidade do “digital” e a visão restrita de tecnologia. Como analisa Perarnaud (2024, p. 4), “embora seja difícil caracterizar a abordagem da UE à soberania digital, esta é geralmente qualificada como uma tentativa da UE de recuperar o controle sobre o campo digital e desenvolver capacidade de liderança internacional”¹⁵⁷, o que implica a aposta em iniciativas próprias em termos de infraestrutura, aplicações e protocolos. Não obstante, ao não buscar

¹⁵⁶ Tradução própria do original em inglês: “*In geopolitical terms, the EU should leverage its regulatory power, reinforced industrial and technological capabilities, diplomatic strengths and external financial instruments to advance the European approach and shape global interactions. This includes the work done under association and trade agreements, as well as agreements reached in international bodies such the United Nations, the OECD, ISO and the G20, with the support of EU Member States*”.

¹⁵⁷ Tradução própria do original em inglês: “*Though it is difficult to characterize the EU approach to digital sovereignty, it is usually qualified as the EU’s attempt to regain control over the digital field and develop international leadership capacity*”.

alteração efetiva do quadro mais amplo, por exemplo em relação ao predomínio de plataformas estadunidenses, o que se tem é a dependência tomada como inquestionável e a confirmação de uma lógica de subordinação aos Estados Unidos.

O documento parte da análise segundo a qual a pandemia expôs a crescente dependência de tecnologias críticas baseadas em países terceiros, entre outros problemas. Novamente, lê-se que “um mercado único forte, uma concorrência leal e um comércio assente em regras que funcione são elementos essenciais para o êxito econômico e a resiliência da UE” (CE, 2021, online). O texto menciona ter havido pouco avanço na “transformação digital” de muitos países do bloco desde 2014, o que prejudica a capacidade de desenvolvimento de economias de escala. Para reverter o quadro, aponta quatro vertentes principais: 1. uma população dotada de competências digitais e profissionais do setor digital altamente qualificados; 2. infraestruturas digitais seguras, eficazes e sustentáveis; 3. transformação digital das empresas; e 4. digitalização dos serviços públicos.

Em essência, as vertentes detalham o que foi apresentado no primeiro documento. A novidade, aqui, é a inclusão de um ponto específico sobre digitalização dos serviços públicos, que inclui questões diversas como acessibilidade, acesso a políticas, participação democrática, entre outras, reunidas na ideia de “governo como plataforma”. A criação de uma identidade comum dos cidadãos é apontada como meta, além de desenvolvimentos em telemedicina e outros setores. Ao longo da exposição, a preocupação ambiental aparece de forma mais transversal, significando estímulos ao uso de tecnologias e produtos digitais com menor pegada ambiental e busca de maior eficiência energética e no aproveitamento dos recursos. “Desta forma, o aumento da produtividade das matérias-primas na Europa reduzirá os custos dos fatores de produção e a nossa vulnerabilidade aos choques de aprovisionamento” (CE, 2021, online), detalha, evidenciando o foco da preocupação.

A agenda contempla relação com direitos fundamentais e detalha princípios digitais, entre os quais princípios éticos para os algoritmos “centrados no ser humano” e proteção e capacitação das crianças no espaço online. Contempla ainda mecanismos de gestão com vistas ao acompanhamento da execução das medidas e das metas estabelecidas. Reforça, por fim, a necessidade estratégica de ampliação do financiamento para iniciativas plurinacionais, que também são detalhadas. O que fica nítido é que a Europa pretende consolidar a unificação dos mercados e desenvolver serviços baseados em dados, a partir de empresas europeias que passem a atuar transnacionalmente e que funcionem também a partir de infraestruturas europeias. Isso revela a compreensão da infraestrutura como aspecto central para a soberania e a segurança na rede, que passaram a ser temas centrais.

Essa agenda avançou ao longo do último mandato (2019-2024) da Comissão Europeia. Pela diversidade de abordagens e regras adotadas, Bonnamy e Perarnaud (2024) optam por tratar as políticas digitais da UE como uma categoria transversal de ação pública. Perarnaud (2024) lista algumas dessas linhas de ação: intervenção na padronização da internet (com apelos para uma maior coordenação das ações das instituições da UE e dos Estados-membros, já que a UE não tem assento nesses fóruns por si); iniciativas de incidência e campanhas de relações públicas (como por meio das estratégias DG CONNECT e DG INTPA, bem como da articulação de países para intervenção nos fóruns da UIT); investimento em infraestruturas próprias e em países “parceiros” (na verdade, sobretudo ex-colônias africanas, mais uma evidência da tentativa de manutenção do colonialismo); fomento à pesquisa (como a iniciativa DNS4EU, que busca desenvolver um serviço público de resolução do Sistema de Nomes de Domínio, DNS, europeu); cooperação internacional e diplomacia tecnológica (como o EUGlobal Gateway de 2021, que busca vincular o apoio ao desenvolvimento de infraestruturas em outros países à adoção de protocolos definidos pela UE, e o Conselho de Comércio e Tecnologia UE-EUA); e regulação (seja por meio do pacote em que está o DMA ou por outras iniciativas, como o regulamento eIDAS¹⁵⁸, que trata de identificação eletrônica e serviços de confiança).

Para Perarnaud (2024, p. 6), algumas dessas ações configuram-se como tentativas da UE de alterar os padrões da internet alegando a proteção de sua soberania. Interessante notar que, embora sempre mobilize a defesa da rede aberta, o autor vê o caminho adotado com preocupação, pois para ele pode sustentar políticas que levem à fragmentação da internet ou que afetem a segurança dos usuários. Embora não seja o objeto desta pesquisa discutir os impactos desse conjunto de medidas, cumpre pontuar que, se é verdade que o modelo atual, conhecido como “internet aberta”, baseado em redes distribuídas, é contingente, às movimentações geopolíticas parecem apontar para mudanças sensíveis na forma como a internet funciona hoje.

De todo modo,

[...] a UE continua sendo um participante relativamente discreto na padronização da Internet em si. No entanto, ela está desempenhando um papel significativo na governança da Internet graças às recentes legislações digitais (que exercem alguma influência mesmo dentro dos consórcios da Internet) e por meio de várias iniciativas¹⁵⁹ (Perarnaud; Rossi, 2023, p. 16).

¹⁵⁸ Disponível em: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/eidas-regulation>. Acesso em: 20 maio 2024.

¹⁵⁹ Tradução própria do original em inglês: “*the EU remains a relatively discrete player in Internet standardisation per se. However, it is playing a significant role in Internet governance thanks to recent digital legislations (which wield some influence even within Internet consortia31) and via the various initiatives*”.

O cenário que resulta daí pode ser assim resumido: “o fornecimento de tecnologia nos EUA continua a ser a força dominante na definição das normas globais, enquanto a regulação da UE é o seu controle mais influente”¹⁶⁰ (Afina *et al.*, 2024, p. 3), ainda que a concretização das medidas pelos Estados-membros continue sendo um desafio, tanto na regulação quanto na dimensão infraestrutural. Bonnamy e Perarnaud (2024, p. 14) acrescentam que o problema é maior porque “há uma tendência de incorporação do digital em tudo”. A abordagem fragmentária sobre o digital pode dificultar a criação de um sentido e um mercado comuns, que é o que a UE ambiciona.

3.2 O novo momento da regulação de plataformas digitais

Na última década, a União Europeia tem proposto e aprovado diversas regras sobre a economia digital em geral, como o Regulamento Geral de Proteção de Dados (GDPR) de 2016; a Diretiva de Direitos de Autor no Mercado Único Digital da União Europeia, de 2019; a Lei de Serviços Digitais (DSA) e a Lei de Mercados Digitais (DMA) de 2022; a Lei de Governança Digital (DGA) de 2023; a Lei de Chips Europeus, de 2023; o Regulamento sobre dados, de 2023, e a Lei de Inteligência Artificial da União Europeia, de 2024. Incidem também em aspectos dos mercados digitais a Diretiva de Serviços de Comunicação Social Audiovisual e o Regulamento Liberdade dos Meios de Comunicação Social, de 2010; o Código de Prática sobre Desinformação, de 2022; e a Lei de Liberdade de Mídia, de 2024.

O conjunto e o volume de regras aprovadas desde 2016 evidenciam o novo momento de abordagem sobre a economia digital, particularmente das plataformas digitais. A “regulação de plataformas” que emerge desse contexto é resumida por Gorwa (2024, p. 4) como um processo através do qual os “atores governamentais procuram moldar o design, a arquitetura, as políticas e as práticas desenvolvidas pelas empresas de plataformas em torno das capacidades, usos e recursos de seus serviços”¹⁶¹. O autor identifica quatro categorias gerais: regulação de proteção de dados; regulação de conteúdo; políticas sobre trabalho em plataforma e políticas sobre competição. Expressões dessa nova vaga de regras, há um conjunto de normas voltadas à moderação de conteúdo (Gorwa, 2024) e à desinformação (Valente, 2019) que incidem sobre o *design* das plataformas e seus usos. A regulação de tecnologias conexas, com destaque para a

¹⁶⁰ Tradução própria do original em inglês: “US technology provision remains the dominant force in shaping global norms, while EU regulation is its most influential check”.

¹⁶¹ Tradução própria do original em inglês: “of government actors seeking to shape the design, architecture, policies, and practices developed by platform companies around the capabilities, uses, and affordances of their services”.

Inteligência Artificial, é ainda incipiente, mas deve ser um eixo da composição dessa diversa regulação de plataformas.

A variedade mencionada reflete o impacto das plataformas em diversos setores, resultado da dinâmica expansionista inerente a esse modelo de negócio, que dilui as fronteiras entre setores, reorganizando-os e, em alguns casos, integrando-os. Nesse contexto, a adoção de uma regulação holística ou totalmente integrada — ou seja, uma regulação ao mesmo tempo abrangente e coesa — é pouco provável. As particularidades de cada área envolvida acabam por configurar uma regulação intersetorial e multidimensional, na qual diferentes setores e direitos são contemplados.

Assim, a chamada regulação de plataforma deve abranger tanto princípios gerais quanto normas específicas para cada setor ou problemática.

Por outro lado, a eficácia das regras específicas também depende da capacidade de harmonização entre elas e das lutas constantes que incidem sobre elas, expressando diferentes visões de mundo e sobre os direitos. Analisando o caso da União Europeia, Nieminen, Padovani e Sousa (2023) apontam que há uma diversidade de regras, o que torna o conjunto proposto fragmentado e, por vezes, com medidas sobrepostas. Um exemplo disso é a notória existência de conflitos entre a abordagem do direito da concorrência e a da proteção dos dados, as quais são destacadas como centrais, pela OCDE (2024), no conjunto de regras da União Europeia. A primeira vertente entende que se deve viabilizar acesso aos dados para fomentar a participação de competidores europeus nos mercados ou para tratá-los como *commodities*, ao passo que a segunda destaca a necessidade de proteção de dados e de privacidade. O documento da OCDE, lançado em 2024, sugere uma conciliação ao apontar que esses direitos prosseguem um objetivo abrangente de proteger o bem-estar do indivíduo, seja como consumidor ou como titular de dados e que partilham também o objetivo político de abordar a assimetria de poder entre empresas, ou organizações, e indivíduos¹⁶², mas reconhece que há conflitos em torno dos objetivos e sobre as competências das autoridades responsáveis pela aplicação de cada regra. Fica claro que essas tensões e todo o impulso à comercialização de dados podem degradar a privacidade e a proteção de dados, além de afetar outras dinâmicas sociais.

Quanto à concretização da regulação de plataforma, dá-se a partir de várias estratégias, que Gorwa (2024) resume em três palavras: convencer, colaborar e contrastar. Os termos refletem as abordagens tradicionais de autorregulação, correção e regulação estatal, conceitos usados por Valente (2019). A regulação estatal tradicional confere ao Estado primazia da

¹⁶² Tradução própria do original: “share “family ties”, as both pursue an overarching objective of protecting the welfare of the individual, whether as a consumer or as a data subject. They also share the policy objective, directly or indirectly, of addressing the power asymmetry between firms, or organisations, and individuals”

coordenação dos processos sociais e na organização dos diferentes setores, o que é operado por meio de mecanismos de “comando e controle”. A correção envolve uma interação maior entre o Estado e os agentes do setor regulado, combinando regras estabelecidas e práticas dos agentes. A autorregulação é realizada pelos agentes privados, embora deva “ser tomada como, também, uma visão regulatória, na medida em que entes estatais se abstém da responsabilidade de dar algum tipo de resposta, seja pela ausência de leis específicas, seja pela ausência da fiscalização de um órgão” (Valente, 2019, p. 6-7).

O autor exemplifica a abordagem da regulação estatal sobre desinformação a partir dos casos da Malásia, da Alemanha e da França, países que aprovaram leis sobre o tema. A da autorregulação ocorre em locais que não dispõem de regramentos específicos, caso do Brasil, em que a organização do setor e das práticas sociais ocorre, sobretudo, a partir das definições das próprias plataformas digitais. Quanto à correção, aponta que a Comissão Europeia é o caso mais notório, por ter adotado, entre as medidas para o enfrentamento da desinformação, um código de práticas com orientações que devem ser seguidas pelas plataformas.

Isso não significa que o Estado esteja ausente nesses dois últimos casos. Primeiro, porque se compreende – no caso de Valente, seguindo Poulantzas – o Estado como objeto de disputas entre classes e frações de classe, ainda que marcado pela hegemonia de determinada força política. As diferentes formas de regulação não são neutras, refletem apreciações sobre as forças e interesses dos agentes envolvidos, em diferentes momentos. O que explica que a autorregulação e a correção tenham sido práticas mais recorrentes na abordagem sobre a internet é, para Lameiras e Sousa (2015, p. 123), o fato de que, desde os anos 1980/1990, busca-se:

[...] um novo paradigma num ambiente extremamente complexo caracterizado por incertezas normativas, por um arrastamento de inseguranças relativamente às políticas a instaurar e aos modos de implementar estratégias de regulação e por uma forte componente de interesses económicos em permanente tensão.

Reduziu-se, nesse período, a demanda por uma atuação estatal imperativa, para usar o termo de Jessop (2004, p. 52), pois o Estado “está passando por grandes transformações e perdendo alguns de seus aspectos constitucionais e hierárquicos formais”, resultado da mundialização do capital e do ideário neoliberal.

Nas comunicações, a visão de que os mercados digitais se autorregulariam prevaleceu desde os anos 1990 e ainda perdura na maior parte dos países. Isso viabilizou a concentração e a centralização de capital em torno de grandes plataformas digitais, cujo funcionamento, ademais, é transnacional e opaco. Os problemas associados a elas, como o declínio da concorrência, têm levado a uma revisão da ideia da autorregulação pelos mercados, com o estabelecimento de

processos contra práticas anticompetitivas das plataformas e, em menor medida, de novas regras (Fernandes, 2022).

Mesmo nos Estados Unidos, berço daquela leitura com foco na autorregulação e das principais plataformas digitais, uma abordagem que pode ser identificada como corre regulatória sobre o tema da concorrência tem sido desenvolvida. Exemplo disso, a Câmara dos Representantes publicou, em 2020, relatório com uma série de recomendações sobre condutas anticoncorrenciais em mercados digitais. Segundo Flew (2021), o relatório abordou a segurança das fusões propostas e aquisições, melhorias da administração das leis antitruste e medidas como portabilidade dos dados, com vistas à restrição da monopolização dos mercados. Não obstante, a abordagem primordial se dá a partir de órgãos de concorrência. Processos contra grandes empresas, como Facebook, foram movidos pela *Federal Trade Commission* (FTC), a partir da regulação antitruste existente. Em agosto de 2024, o Departamento de Justiça dos Estados Unidos concluiu que o Google detém ilegalmente o monopólio da pesquisa e da publicidade de texto (Goswami; Elias, 2024).

Em janeiro de 2020, o Banco de Dados Antitruste Digital Global (o MCT DAD) incluía 103 casos focados em empresas de plataformas digitais, que foram abordados por autoridades antitruste em 27 jurisdições diferentes de todas as regiões. A Figura 2 mostra onde os casos foram abordados por diferentes jurisdições¹⁶³ (World Bank Group, 2021, p. 20).

Segundo Gawer e Bonina (2024), esse número chegou a 225, em setembro de 2022 (sendo o primeiro identificado em 2007).

A partir da análise de processos antitruste expostos no relatório do Banco Mundial intitulado *Antitrust and Digital Platforms: An analysis of global patterns and approached by competition authorities*, de 2021, Gawer e Bonina (2024) resumem que as ações das diversas autoridades sobre os mercados digitais têm se dado sobre: acordos anticoncorrenciais, abuso de posição dominante e processos de concentração. No primeiro caso, tratam-se de medidas que incidem sobre colusão e restrições verticais; no segundo, são problematizadas iniciativas que exploram consumidores ou excluem rivais, como recusa de negociação, adoção de preços predatórios, restrição de acesso a fatores de produção essenciais ou autopreferência, entre outras; no terceiro, menos comum, o foco recai sobre fusões e aquisições, processos em que a posse de dados pode ser considerada como um fator crítico.

¹⁶³ Tradução própria do original em inglês: “As of January 2020, the Global Digital Antitrust Database (the MCT DAD) comprises 103 cases focused 29 on digital platform firms, which have been tackled by antitrust authorities in 27 different jurisdictions 30 from all regions. Figure 2 shows where cases have been tackled by different jurisdictions”.

Os autores organizaram os processos tendo em vista a renda dos países e concluíram que o número de casos sobre concorrência envolvendo plataformas digitais aumentou em geral, mas em um ritmo mais acelerado no caso dos países mais desenvolvidos. Em geral, os processos abordaram o que chamam de plataformas de transação, consideradas aquelas que possibilitam transações entre indivíduos e organizações. O que chamam de plataformas de inovação (servem de base tecnológica para terceiros, a exemplo de iOS e Google Android) e híbridas (que combinam as características das anteriores, tais como Google, Amazon, Microsoft, Apple e Meta) pouco foram objeto de investigações. Os setores que mais foram objeto de processos foram de transporte, comércio (retalho) e serviços de entrega. Interessante notar que, apesar de sua importância, as redes sociais só foram objeto de quatro processos do total de 115 nos países em desenvolvimento (Gawer; Bonina, 2024, p. 9).

O documento do Banco Mundial que tomaram como base diferencia a abordagem entre países menos e mais desenvolvidos. No caso dos países menos desenvolvidos, aponta que, em geral, abordam menos as particularidades dos mercados digitais e dos modelos de negócio das plataformas, tais como o comportamento de preço zero e a utilização de dados e algoritmos, valendo-se de meios tradicionais de avaliação da concorrência como a partir dos preços (World Bank Group, 2021, p. 10). Uma diferença que pode fragilizar a intervenção. Não obstante a desigualdade entre os países, mesmo em nações ricas em que essas questões são abordadas, há dúvidas sobre a efetividade dos remédios aplicados, sejam eles estruturais ou comportamentais. Em geral, as multas são pouco aplicadas e podem ser, segundo o estudo, pouco dissuasivas, dada a riqueza concentrada pelas grandes plataformas. Esse diagnóstico é também apresentado por Fernandes (2022). Diante dessas dificuldades, a “tendência para o monopólio ou oligopólio nas indústrias da Internet tem sido acompanhada por demandas por maior regulamentação das empresas de plataformas digitais”¹⁶⁴ (Flew *et al.*, 2019, p. 34).

O documento (OCDE, 2024) destaca que a regulação enfrenta o desafio da atuação transfronteiriça dos agentes regulados. Por um lado, cumpre ter em vista que os agentes devem seguir as leis dos territórios em que atuam. Por outro, emergem riscos de que a definição de regras locais gere incompatibilidades e, com isso, a fragmentação da internet. Um equilíbrio possível deve ser alcançado no diálogo internacional sobre o tema, na busca de uma “interoperabilidade jurídica”, por meio de acordos e práticas, conforme apontam os autores ao tratar dos regimes de proteção de dados e privacidade, mas que pode inspirar as abordagens mais

¹⁶⁴ Tradução própria do original em inglês: “*This tendency towards monopoly or oligopoly in the Internet industries has been accompanied by demands for greater regulation of digital platform companies*”.

gerais. Isso, não obstante, não anula a dimensão local da regulação de plataforma, que tem como base o direito à autonomia decisória necessária e à soberania nacional.

Reconhecendo a intervenção estatal, esse tipo de regulação foi adotada, até o primeiro semestre de 2024, nos seguintes casos, de acordo com mapeamento feito para esta pesquisa¹⁶⁵: 1. Estados Unidos: *American Innovation and Choice Online Act*¹⁶⁶, *Ending Platform Monopolies Act*¹⁶⁷ e *Competition and Antitrust Law Enforcement Reform Act of 2021*¹⁶⁸; 2. Alemanha: *Act amending the Act against Restraints of Competition for a focused, proactive and digital competition law 4.0 and other provisions (GWB Digitization Act)*¹⁶⁹; 3. Japão: *Act on Improving Transparency and Fairness of Digital Platforms*¹⁷⁰; 4. Austrália: *Treasury Laws Amendment (News Media and Digital Platforms Mandatory Bargaining Code) Bill 2021*¹⁷¹; 5. Reino Unido: *Digital Markets Unit (DMU)*¹⁷²; 6. União Europeia: *Digital Market Act (DMA)*¹⁷³, *Media Freedom Act*¹⁷⁴ e *Artificial intelligence act*¹⁷⁵. Além disso, na Coreia do Sul foi aprovada emenda ao *Telecommunications Business Act*¹⁷⁶, proibindo lojas de aplicativos de grandes empresas de tecnologia de forçar os desenvolvedores a usar seus sistemas de pagamento. No Canadá, o governo tem alterado diversas legislações sobre concorrência para incluir medidas em

¹⁶⁵ Optei por usar os nomes em inglês, pois é a forma mais recorrente e útil para se encontrar as próprias normas.

¹⁶⁶ Disponível em: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/2992>. Acesso em: 19 jun. 2024.

¹⁶⁷ Disponível em: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/3825>. Acesso em: 19 jun. 2024.

¹⁶⁸ Disponível em: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/225>. Acesso em: 19 jun. 2024.

¹⁶⁹ Disponível em: <https://dip.bundestag.de/vorgang/gesetz-zur-%C3%A4nderung-des-gesetzes-gegen-wettbewerbsbeschr%C3%A4nkungen-f%C3%Bcr-ein-fokussiertes/267785>. Acesso em: 19 jun. 2024.

¹⁷⁰ Disponível em: <https://www.japaneselawtranslation.go.jp/ja/laws/view/4532/en>. Acesso em: 19 jun. 2024.

¹⁷¹ Disponível em: https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Bills_Legislation/Bills_Search_Results/Result?bId=r6652. Acesso em: 19 jun. 2024.

¹⁷² Disponível em: <https://www.gov.uk/government/collections/digital-markets-unit>. Acesso em: 19 jun. 2024.

¹⁷³ Disponível em: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-markets-act-ensuring-fair-and-open-digital-markets_en. Acesso em: 19 jun. 2024.

¹⁷⁴ Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20230929IPR06111/media-freedom-act-meps-tighten-rules-to-protect-journalists-and-media-outlets>. Acesso em: 19 jun. 2024.

¹⁷⁵ Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2021\)698792](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2021)698792). Acesso em: 19 jun. 2024.

¹⁷⁶ Disponível em: https://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/viewer.do?hseq=25944&type=new&key=. Acesso em: 19 jun. 2024.

relação ao ambiente digital¹⁷⁷. Outros países discutem regras no mesmo sentido, entre eles a Índia¹⁷⁸, a Turquia¹⁷⁹ e o Brasil¹⁸⁰.

Há, portanto, um movimento de retomada da regulação estatal, em diferentes regiões do mundo. É possível afirmar que essas abordagens, ainda que tenham um escopo diverso, em geral partem da atualização da visão antitruste em matéria de concorrência nos mercados controlados pelas plataformas digitais, problematizando questões como posição dominante e práticas anticoncorrenciais. Questões próprias do ambiente digital também são referidas, como uso de dados, resultando na imposição de medidas de transparência. Países como Austrália e Portugal também buscam incidir no impacto das plataformas digitais em outros setores, especialmente a mídia tradicional. Fazem isso estabelecendo, na legislação, necessidade de pagamento, pelas plataformas, pela utilização de conteúdos das empresas midiáticas ou demandando uma maior transparência da propriedade da mídia. O conteúdo dessas várias regras e a forma como acionam ou não mecanismos de autorregulação e correção deve ser objeto de pesquisas específicas ou comparadas. Nesta pesquisa, o interesse recai sobre o DMA, embora deva-se reconhecer que o conjunto de regras afeta elementos importantes dos mercados digitais, como os dados e as próprias práticas das empresas, portanto, também a conformação dos mercados. Outros estudos poderão complementar este, possibilitando uma abordagem integrada.

3.3 Rumo à regulação econômica das plataformas

Aqui, meu interesse é detalhar a proposta da União Europeia, importante também porque, por meio da regulação, a UE busca influenciar outros países, o que tem sido chamado de “efeito Bruxelas” (Bradford, 2020). A análise do DMA será feita considerando: 1. histórico, descrevendo o processo de elaboração e os diferentes interesses envolvidos; 2. detalhamento da proposta, tendo em vista: objetivos e formas de consecução; âmbito de aplicação; arquitetura regulatória e mecanismos de implementação; e instrumentos de sanção; 3. análise do impacto regulatório até o momento. Neste ponto, as medidas do DMA serão relacionadas aos aspectos definidores da estrutura do mercado, conforme proposição anterior deste relatório de pesquisa.

¹⁷⁷ Disponível em: <https://globalcompetitionreview.com/guide/digital-markets-guide/third-edition/article/canada-deep-dive-forthcoming-legislative-reforms-the-digital-market>. Acesso em: 19 jun. 2024.

¹⁷⁸ Disponível em: <https://prsindia.org/policy/report-summaries/digital-competition-law>. Acesso em: 19 jun. 2024.

¹⁷⁹ Disponível em: <https://www.csis.org/analysis/turkey-considering-new-digital-competition-legislation>. Acesso em: 19 jun. 2024.

¹⁸⁰ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2337417&fichaAmigavel=nao>. Acesso em: 19 jun. 2024.

Como nas seções precedentes, o estudo foi desenvolvido a partir de revisão de literatura, análise de documentos e realização de entrevistas.

Na UE, conflitos com grandes corporações de plataformas, sobretudo norte-americanas, foram intensificados a partir de 2010. Para lidar com eles, primeiro optou-se por manejar a regulação antitruste já existente, em caráter ex-post, particularmente acionando o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), que visa evitar restrições e distorções da concorrência (Cini; Czulno, 2022). Em 2010, a Comissão Europeia iniciou uma investigação sobre possíveis violações dessas regras pelo Google, que culminou na acusação, em 2015, de abuso de posição dominante por favorecer seus produtos nas buscas na internet, e aplicação de multa de 2,4 bilhões de euros¹⁸¹. Naquele mesmo ano, foi iniciada investigação sobre o sistema operativo Android e aplicações móveis. Em 2016, novamente a Comissão Europeia acusou o Google de abusar da sua posição dominante ao obrigar os fabricantes e operadores de telefones e tablets que utilizam o Android a instalar seus produtos, em detrimento dos concorrentes, o que evidenciou a vantagem concorrencial obtida a partir da integração vertical de mercados. O processo gerou, em 2018, multa de 4,3 bilhões de euros. Em 2019, nova sanção foi aplicada, desta vez por abuso de posição dominante nas pesquisas online, em um valor total de 1,4 bilhões de euros (Alecrim, 2017; Flew *et al.*, 2019; Duarte, 2022). O Google também recebeu multa de 50 milhões de euros na França devido à violação de privacidade (G1, 2019).

A Amazon foi, da mesma forma, objeto de investigações da CE e de países membros. A Comissão acusou a empresa de abuso de posição dominante, na França e na Alemanha, por usar dados privados de vendedores independentes para seu próprio benefício (Duarte, 2022; Pimenta, 2022). O Facebook também foi multado em US\$ 644 mil, no Reino Unido, por não proteger a privacidade de seus usuários no caso Cambridge Analytica. Na Itália, a empresa foi multada em 10 milhões de euros por venda de dados de usuários (Associated Press, 2018; G1, 2019).

Esse tipo de abordagem tem sido desenvolvido em outros países. Mesmo nos Estados Unidos, em 2012 a Federal Trade Commission iniciou investigação acerca das práticas do Google nos seus serviços de busca e de fornecimento de publicidade online, envolvendo questões sobre autopreferência e uso de dados coletados por terceiros. Todavia, em 2013 decidiu não apresentar acusação, optando por aceitar compromissos apresentados pela empresa (Gilbert, 2017).

A lista de processos não é exaustiva, mas suficiente para evidenciar as principais questões que passaram a ser discutidas, como autopreferência e tratamento de dados. Os casos também evidenciaram limites da abordagem ex-post devido ao lapso temporal entre a abertura das

¹⁸¹ Em setembro de 2024, o Tribunal de Justiça da União Europeia confirmou essa multa de 2,4 bilhões de euros imposta ao Google, após avaliar que a empresa abusou de sua posição dominante ao favorecer seu serviço de comparação de preços, o Google Shopping, em detrimento de concorrentes.

investigações e a conclusão dos processos. Além disso, a efetividade da multa como remédio contra práticas anticompetitivas passou a ser questionada. Trazendo o tema à tona, após uma série de multas contra a Apple na Holanda, a comissária da CE Margrethe Vestager ponderou que empresas *gatekeepers* preferem pagar multas periódicas, em vez de cumprir decisões (Chee, 2022). Depois, ela referiu-se novamente a essa postura, apontando que o DMA busca invertê-la (Meyer, 2024). Essas falas expressam mudança gradual de entendimento da comissária e da CE, conforme detalham Cini e Czulno (2022, p. 42):

Em janeiro de 2019, a Comissária Vestager argumentou que a política de concorrência não tinha todas as respostas, mas que ela não tinha a certeza se o que era necessário era reinterpretar as regras existentes ou adicionar regras novas (Comissão Europeia 2019). Em dezembro de 2020, a documentação oficial da Comissão afirmava que: “a concorrência por si só não pode resolver todos os problemas sistêmicos que podem surgir na economia das plataformas. Com base na lógica do mercado único, podem ser necessárias regras adicionais para garantir a contestabilidade, a justiça e a inovação, e a possibilidade de entrada no mercado, bem como os interesses públicos que vão além da concorrência ou das considerações económicas”.

Em 2019, foi apresentado o relatório “*Competition Policy for the Digital Era*”¹⁸², elaborado por Jacques Cremer, Yves-Alexandre de Montjoye e Heike Schwetitzer, da Diretoria Geral de Concorrência da Comissão Europeia. O estudo defende que não é necessário rever as bases para a proteção da competição, apenas ajustar abordagens sobre danos ao consumidor, condutas potencialmente anticoncorrenciais e outras. Propõe ações em relação a práticas de plataformas dominantes, como uso de dados de terceiros, que limitem ou aumentem os custos de seus rivais, em uma perspectiva assentada na ideia de que tais medidas não podem prejudicar a eficiência desses agentes. Questões como autopreferência aparecem não como um problema em si, mas como algo cujos impactos devem ser analisados. Em relação à configuração integrada das plataformas, aponta medidas como interoperabilidade dos dados para reduzir preocupações sobre concentração, sem afetar o que considera benefícios das eficiências da integração – o que poderia ocorrer por políticas de “quebra” das plataformas. Propõe que a legislação atente para a capacidade dos concorrentes entrarem no mercado, o que implicaria maior controle sobre aquisições de *start-ups*. Muitas dessas visões e propostas serão incorporadas ao DMA.

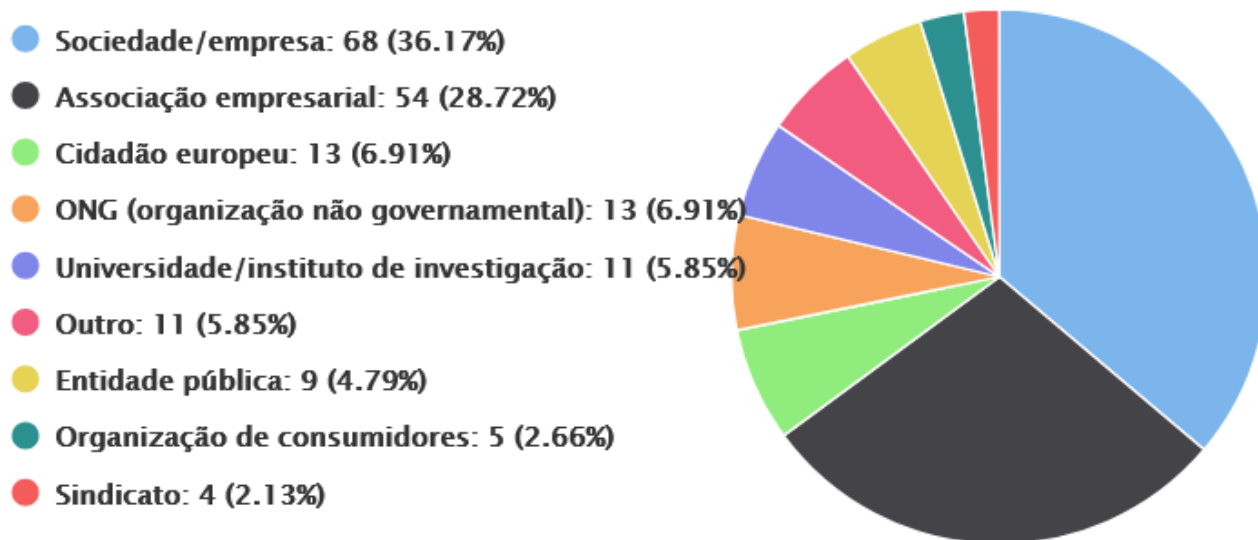
Antes, em julho de 2020 entrou em vigor o Regulamento Plataforma para Empresas (P2B), que Cini e Czulno (2022, p. 44) consideram “um primeiro passo na proteção das pequenas empresas nas suas relações com gigantes digitais”. Em dezembro do mesmo ano, a Comissão

¹⁸² Disponível em: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/21dc175c-7b76-11e9-9f05-01aa75ed71a1/language-en>. Acesso em: 10 jun. 2024.

Europeia apresentou ao Parlamento Europeu um “pacote legislativo sobre os serviços digitais”, contendo o Regulamento sobre Serviços Digitais e o Regulamento sobre Mercados Digitais (DSA e DMA, nas siglas em inglês), cujos objetivos apresentados foram de “criar um espaço digital mais seguro onde os direitos fundamentais dos utilizadores sejam protegidos e criar condições de concorrência equitativas para as empresas”¹⁸³.

A apresentação foi precedida por duas consultas públicas, entre junho e setembro, durante a pandemia do novo coronavírus. No caso da consulta sobre concorrência¹⁸⁴, foram recebidos 188 contribuições válidas, a maior parte do setor empresarial, conforme mostra o Gráfico 19:

Gráfico 19 - Participação dos diferentes setores em consulta sobre lei para concorrência nos mercados digitais



Fonte: Comissão Europeia – página online da consulta (jun. 2024)¹⁸⁵

Além da desigualdade no engajamento dos setores, também entre os países verificou-se um maior número de contribuições da Bélgica (42) e da Alemanha (34), depois dos seguintes países: Reino Unido (16), Países Baixos (13), Estados Unidos (12) e Espanha (12). Os demais não

¹⁸³ Disponível em: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/pt/policies/digital-services-act-package>. Acesso em: 20 jun. 2024.

¹⁸⁴ A consulta foi intitulada “Mercado Único — novo instrumento complementar para consolidar a aplicação das regras em matéria de concorrência”, e focada em “procurar obter pontos de vista sobre o enquadramento, o âmbito de aplicação e os problemas específicos identificados, bem como as implicações, a definição e os parâmetros para abordar eventuais problemas decorrentes do poderio económico das grandes plataformas digitais que atuam como guardiãs do acesso”. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12416-New-competition-tool/public-consultation_pt. Acesso em: 20 jun. 2024.

¹⁸⁵ Disponível em: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12416-New-competition-tool/public-consultation_pt. Acesso em: 20 jun. 2024.

apresentaram sequer dez contribuições cada. Interessante notar que houve participação externa, como oriundas dos Estados Unidos (a exemplo da Câmara de Comércio do país), da China e da Índia. O número e a distribuição dos setores e países mostram que há um descompasso entre a percepção da importância do tema da concentração e o engajamento em busca de soluções legislativas no âmbito da concorrência. Em contraste, no caso da consulta sobre os serviços digitais (que viria a resultar no DSA), houve 2.863 respostas, a maior parte de cidadãos (66% de cidadãos da UE, 8% de cidadãos de fora da UE), empresas/organizações empresariais (7,4%), associações empresariais (6%) e ONGs (5,6%)¹⁸⁶.

A maior parte das contribuições aceitou o estabelecimento de regras para plataforma considerada “gatekeeper”, ainda que não tenha havido convergência sobre como definir um.

Essas consultas forneceram um forte apoio à regulamentação da Comissão, necessária devido a problemas estruturais que não podiam ser resolvidos pelas regras de concorrência. A Comissão relatou que, embora houvesse opiniões divergentes sobre o NCT [sigla para nova ferramenta de competição, em inglês] autônomo, todas as organizações não governamentais (ONGs) e organizações públicas, como sindicatos, apoiaram a regulamentação, assim como a maioria das empresas que responderam (Cini; Czulno, 2022, p. 47).

Passou-se, então, ao processo legislativo. Segundo o deputado Carlos Zorrinho, foi difícil definir quem trataria dos regulamentos por serem questões transversais. “As organizações continuam a ser os governos, os comitês do Parlamento Europeu, os comissários da Comissão Europeia continuam a ser muito setoriais, e, portanto, o que aconteceu? Houve uma luta grande sobre quem era a comissão que ia ficar com estes regulamentos.”, detalha. Para ele, “isto mostra muito a importância que um regulamento como este tem, do ponto de vista de uma visão do mundo. É tudo. É outra visão do mundo.”

Foi definido o Comitê de Mercado Interno e Proteção ao Consumidor (IMCO), que nomeou Andreas Schwab (EPP, Alemanha) como relator. As Comissões da Indústria, da Investigação e da Energia (ITRE) e de Assuntos Econômicos e Monetários (ECON) foram comissões associadas, também envolvidas na formulação e negociação. Outras comissões também participaram das discussões. Conforme documento oficial¹⁸⁷ do Parlamento Europeu, este e o Conselho chegaram a um acordo provisório sobre o DMA em março de 2022. A regra foi aprovada em julho do mesmo ano, com a seguinte votação: 588 deputados a favor, 11 contra

¹⁸⁶ Disponível em: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/summary-report-open-public-consultation-digital-services-act-package>. Acesso em: 20 jun. 2024.

¹⁸⁷ Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690589/EPRS_BRI\(2021\)690589_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690589/EPRS_BRI(2021)690589_EN.pdf). Acesso em: 20 jun. 2024.

e 31 abstenções. O Conselho e o Parlamento assinaram o DMA em setembro de 2022. O DMA entrou em vigor em 1º de novembro de 2022 e, por conta do prazo para adaptação, passou a ser aplicado a partir de 2 de maio de 2023.

3.4 O Regulamento Mercados Digitais (*Digital Market Act - DMA*)

O DMA foi instaurado pelo Regulamento (UE) 2022/1925 do Parlamento Europeu e do Conselho Europeu¹⁸⁸, relativo à disputabilidade e equidade dos mercados no setor digital, de 14 de setembro de 2022. São, ao todo, 66 páginas, 26 delas dedicadas a “considerandos”. O regulamento é dividido nos seguintes capítulos, além do anexo: I. Objeto, âmbito e definições; II. Controladores de Acesso; III. Práticas dos controladores de acesso que limitam a disputabilidade ou que são não equitativas; IV. Investigação de mercado; V. Poderes de investigação, de execução e de acompanhamento; VI. Disposições Finais.

3.4.1 Objetivos e formas de consecução

O documento do Parlamento Europeu que resume o regulamento o apresenta como uma regulação ex-ante, focada na possibilidade de que outros operadores de mercado possam impor pressão concorrencial sobre *gatekeepers*. O artigo 1º do regulamento fixa como objetivos: “contribuir para o bom funcionamento do mercado interno mediante a previsão de regras harmonizadas que assegurem para todas as empresas, em toda a União, a disputabilidade e a equidade dos mercados no setor digital em que estejam presentes controladores de acesso, em benefício dos utilizadores profissionais e dos utilizadores finais”.

Fica claro, em primeiro lugar, que a regra é focada na questão concorrencial em sentido estrito. Ao longo de sua formulação, uma abordagem mais ampla chegou a ser sugerida. No parecer¹⁸⁹ apresentado pelo deputado Carlos Zorrinho (PS-Portugal) à Comissão da Indústria, da Investigação e da Energia (ITRE), foi proposta a inclusão da noção de que os mercados deveriam ser “justos”. Segundo o deputado, isso não foi incorporado pela dificuldade de precisar juridicamente o que seria um mercado “justo”. A organização Artigo 19 também defendeu a menção a mercados “justos” e ao “bem-estar de consumidores”, conforme documento¹⁹⁰ que critica o que a organização considera uma excessiva concentração da Comissão nos aspectos econômicos das relações entre concorrentes.

¹⁸⁸ O regulamento está disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32022R1925>. Os trechos literais usados neste texto são da versão em português de Portugal da norma, disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R1925>. Acesso em: 20 jun. 2024.

¹⁸⁹ Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/ITRE-PA-693907_PT.pdf. Acesso em: 3 maio 2024.

¹⁹⁰ Disponível em: <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2022/02/ARTICLE19-recommendations-for-the-DMA-Trilogue-Final.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2024.

Os principais agentes do setor empresarial também reivindicaram a perspectiva do bem-estar do consumidor, que precisaria, segundo o entendimento da associação Digital Europe¹⁹¹, que reúne mais de 100 corporações, entre elas Accenture, Amazon, Apple, Google e Meta, ser equilibrada com a busca da contestabilidade. Seu posicionamento é interessante porque, como o preço não é determinante nesses mercados, apresenta que esse bem-estar estaria associado a “preferências dos utilizadores, segurança e privacidade, bem como proteção contra conteúdos ilegais/prejudiciais e práticas fraudulentas – e inovação mais ampla por parte dos utilizadores empresariais e dos próprios controladores”, princípios que o grupo defendeu que deveriam ser explicitados como objetivos secundários da norma. A European Tech Alliance¹⁹², que agrega as europeias Booking, Spotify, Bolt e outras 30 companhias, saudou os objetivos, ao passo que se manifestou em defesa de definições mais precisas (sobre serviços e usuários únicos, por exemplo), a fim de, na prática, evitar que empresas europeias fossem tomadas como controladoras¹⁹³.

A perspectiva multidimensional que incluía na abordagem antitruste objetivos como a justiça perdeu espaço, primeiro, nos Estados Unidos, para a ideia de bem-estar do consumidor proposta pela Escola de Chicago, focada na questão dos preços. No caso da União Europeia, ela também foi influenciada por essa virada, mas seguiu, historicamente, caminho próprio, geralmente atrelando a postura antitruste aos objetivos do bloco (Fernandes, 2022). O DMA, ao enfatizar a abordagem centrada no enfrentamento a práticas anticompetitivas, visando gerar expansão da oferta aos consumidores, reflete esse movimento¹⁹⁴. Sua ênfase, é possível depreender da opinião das associações empresariais, foi defendida em acordo com as corporações locais, ao passo que as internacionais destacaram a questão do bem-estar do consumidor, questão que não é mencionada explicitamente no regulamento. O debate em torno do regulamento, portanto, refletiu as tensões em torno da abordagem antitruste e de seus conceitos principais. Prevaleceu, no debate e no texto final, a formulação em torno dos conceitos de disputabilidade e de equidade em determinados mercados digitais, sem apontar para uma ruptura com o enquadramento liberal que tem marcado o antitruste.

¹⁹¹ Disponível em: <https://www.digitaleurope.org/corporate/>. Acesso em: 25 jun. 2024.

¹⁹² Disponível em: <https://eutechalliance.eu/members/>. Acesso em: 26 jun. 2024.

¹⁹³ Disponível em: <https://eutechalliance.eu/wp-content/uploads/2021/10/EUTA-DMA-Statement.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2024.

¹⁹⁴ Que não se dá apenas na Europa, cumpre destacar. Uma reflexão sobre a garantia do bem-estar do consumidor a partir da situação da concorrência está presente, por exemplo, no relatório do Stigler Center, que, tratando dos mercados digitais, afirma que “proteger a entrada de concorrentes existentes e em potencial é a maneira mais importante de proteger ou melhorar o bem-estar do consumidor em plataformas digitais” (Stigler Center, 2019, p. 35).

O DMA estabelece uma regulação assimétrica, com foco em mercados marcados pela presença dos controladores de acesso (noção que será detalhada a seguir e que se refere, em síntese, às maiores plataformas). Pequenas e médias empresas não são submetidas a demandas regulamentares. O foco nas maiores companhias gerou discussão ao longo de toda a formulação e é um ponto importante a ser considerado no acompanhamento de seus impactos. Embora seja apresentada como uma regulação ex-ante, significa que a Comissão optou por lidar com a situação posta e buscar abrir espaço para concorrentes.

Expressão dessa diferença, a abordagem do DMA foi criticada pelo grupo de esquerda do Parlamento Europeu, intitulado *The Left*: “A proposta conservadora de limitar o DMA à GAFAM (Google, Apple, Facebook, Amazon e Microsoft) mais algumas exceções é um grande erro. O DMA deve abranger todos os monopólios digitais. Para reorganizar o mercado único digital, os modelos de negócio inescrupulosos das grandes empresas tecnológicas têm de ser atacados”, afirmou o eurodeputado Martin Schirdewan (Die Linke, Alemanha)¹⁹⁵, representante do grupo na negociação do DMA. Ele defendeu o enfrentamento ao modelo de negócios baseado na busca da atenção e em estruturas monopolizadas no mercado.

O par disputabilidade e equidade é perseguido por meio da fixação de diferentes tipos de obrigações, que são objeto do terceiro capítulo. Parte dele, o artigo 5º apresenta uma lista de requisitos diretamente aplicáveis. São, ao todo, 10 alíneas, por vezes com subitens, sobre “obrigações dos controladores de acesso”. O 6º apresenta outra lista, que difere do anterior porque as medidas devem ser objeto de especificação a partir de diálogo entre o regulador e as corporações. São treze “obrigações dos controladores de acesso suscetíveis de serem mais bem especificadas”, especifica o texto. O 7º apresenta nove “obrigações dos controladores de acesso relativas aos serviços de comunicações interpessoais independentes do número”, caso do WhatsApp.

O primeiro conjunto de medidas está centrado no tratamento de dados. Com o artigo 5º, o regulamento determina que os controladores de Acesso em: (a) limitem o tratamento de dados pessoais de utilizadores finais que utilizam serviços de terceiros que recorrem a serviços essenciais de plataforma para publicidade online; (b) limitem a combinação de dados pessoais provenientes do serviço essencial de plataforma com dados pessoais provenientes de outros serviços essenciais de plataforma ou de quaisquer outros serviços prestados pelo controlador de acesso ou com dados pessoais provenientes de serviços prestados por terceiros; (c) não utilizem de forma

¹⁹⁵ Tradução própria do original em inglês: “*The conservative proposal to limit the DMA to GAFAM (Google, Apple, Facebook, Amazon and Microsoft) plus a few exceptions is a major mistake. The DMA must cover all digital monopolies. To reorganise the digital single market Big Tech’s unscrupulous business models need to be attacked*”. Disponível em: <https://left.eu/digital-markets-act-a-small-step-towards-reining-in-big-tech/>. Acesso em: 26 jun. 2024.

cruzada dados pessoais provenientes do serviço essencial de plataforma em outros serviços prestados separadamente; e (d) deixem de ligar utilizadores finais a outros serviços do controlador de acesso com o intuito de combinar dados pessoais, a menos que o usuário consinta. Quer dizer, há limites tanto para o aproveitamento de dados produzidos por terceiros quanto para a combinação de dados que o controlador obtém a partir de diferentes serviços de plataforma.

O tratamento de dados também é detalhado na abordagem sobre a publicidade online, fundamental por ser a base do modelo de negócios de várias plataformas, bem como de outros agentes que vêm sendo prejudicados pelo redirecionamento da publicidade, caso da mídia tradicional. O regulamento obriga maior transparência sobre preços e taxas pagos pelo agente publicitário, remuneração recebida pelo editor comercial e método de cálculo de cada um dos preços, taxas e remunerações (Brasil, art. 5º, item 9). Medidas de transparência sobre informações relativas a cada anúncio exibido no inventário do editor comercial são, de forma semelhante, exigidas (Brasil, art. 5º, item 10).

O artigo 6º reitera algumas dessas medidas e acrescenta outras passíveis de serem mais bem detalhadas a partir de procedimentos da Comissão. Ele proíbe a utilização de dados não disponíveis publicamente que sejam gerados ou disponibilizados por utilizadores profissionais no contexto da sua utilização dos serviços essenciais de plataforma ou dos serviços relacionados, “incluindo dados gerados ou disponibilizados pelos clientes desses utilizadores profissionais” (Brasil, art. 6º, item 2). Isso significa que o controlador não pode usar dados agregados e não agregados dos utilizadores profissionais, como dados sobre cliques, pesquisas e dados de voz. De outro modo, o controlador deve fornecer esses dados aos utilizadores profissionais e a terceiros autorizados. Para dados pessoais, depende do consentimento do titular (Brasil, art. 6º, item 10). Também obriga o fornecimento de ferramentas de medição de desempenho e dados necessários para os agentes publicitários e editores comerciais (Brasil, art. 6º, item 8), medidas que enfrentam a opacidade na gestão dos anúncios, em um mercado que tem cada vez mais controle sobre o bolo publicitário. A portabilidade dos dados fica garantida, de forma gratuita, conforme o artigo 6º, item 9.

Avaliando esse conjunto de medidas, Simonetta (2021) entende que o DMA vai além do que já está previsto no Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (GDPR, em inglês). A professora, também integrante da Artigo 19, lista três razões para seu entendimento: o controlador deve facilitar ferramentas para a portabilidade, o que não está previsto na lei de dados; deve fornecer os dados com acesso contínuo e em tempo real; e, no caso dos dados manejados por controladores de acesso, a portabilidade requerida é mais ampla, pois não se limita

a dados pessoais. De acordo com o DMA, a portabilidade deve abranger os “dados facultados pelo utilizador final ou gerados no decurso das atividades do utilizador final no contexto da utilização do serviço essencial de plataforma”. Mesmo os utilizadores empresariais estão contemplados (Brasil, art. 6º, item 10). Há também previsão de disponibilização de informações importantes sobre classificações, pesquisas, cliques e visualizações relativamente a pesquisas gratuitas e pagas nos motores de busca (Brasil, art. 6º, item 11). Além desses itens, o artigo 15º, item 1, estabelece obrigação de auditoria independente acerca de técnicas de definição de perfis de consumidores. Simonetta reconhece, não obstante, que a concretização dessa disponibilização de dados exige¹⁹⁶ um intenso diálogo regulamentar.

Complementando a abordagem sobre dados e associando-a à questão da autopreferência, a fim de evitar práticas anticompetitivas diagnosticadas nos processos de autoridades antitruste, o artigo 5º proíbe que o controlador de acesso force o uso de suas soluções (como navegador e sistema de pagamento). A questão aparece novamente no artigo 6º, item 5, que diz que “o controlador de acesso não pode tratar de forma mais favorável, em termos de classificação e da indexação e do rastreamento associados, os serviços e produtos propostos pelo próprio do que serviços ou produtos semelhantes de um terceiro. O controlador de acesso aplica condições transparentes, equitativas e não discriminatórias à referida classificação.”. O regulamento fixa que o controlador deve permitir aos utilizadores profissionais condições gerais de acesso equitativas, razoáveis e não discriminatórias às respectivas lojas de aplicativos, motores de busca e redes sociais.

Um conjunto de medidas busca ampliar a concorrência por meio de opções ao consumidor. Nesse sentido, o controlador não pode impedir utilizadores profissionais de proporem os mesmos produtos ou serviços aos utilizadores finais e determina que deve permitir que os utilizadores profissionais promovam oferta para utilizadores finais, entre outras medidas. Ele fica proibido de restringir a possibilidade de os utilizadores profissionais ou utilizadores finais levantarem questões sobre as práticas do controlador (por exemplo, empresas de mídia não podem ser prejudicadas, nesses termos, caso movam processos contra as plataformas por uso de conteúdo delas).

Ponto central do regulamento, o artigo 6º obriga o controlador a permitir que os utilizadores finais desinstalem facilmente aplicações informáticas no sistema operativo do controlador de acesso, podendo apenas inviabilizar isso no caso de aplicações essenciais para o funcionamento do sistema. Os utilizadores devem ainda poder instalar aplicações ou lojas de

¹⁹⁶ A abordagem sobre os dados é ainda mais detalhada em estratégia da UE especificamente sobre o tema, o que foi mencionado na análise dos documentos da Comissão Europeia.

aplicativos de terceiros e alterar os parâmetros por defeito (default) do sistema operativo, assistente virtual e navegador web que os levem a produtos e serviços do controlador. Isso significa, por exemplo, que o buscador do Google não pode ser obrigatório. Durante a elaboração do ato, em 2021, concorrentes do Google como DuckDuckGo emitiram, juntos, parecer¹⁹⁷ apontando que o DMA deveria ser mais incisivo em relação ao que consideravam central para a posição do Google, sua instalação “por default”. Para eles, a determinação de que seja apresentada escolha para os usuários no momento do primeiro uso seria insuficiente, ainda mais considerando que muitos passos devem ser tomados para um usuário fazer uma alteração. Ainda assim, consideraram a lei um avanço e, depois, detalharam princípios sobre como permitir que os consumidores alterem suas configurações padrão¹⁹⁸.

Os utilizadores ficam resguardados de poder mudar e assinar diferentes aplicações informáticas e serviços, cujo acesso depende do serviço essencial de plataforma. A ideia, presente no artigo 6º, é permitir mais opções aos consumidores por meio da interoperabilidade, que deve ser viabilizada com o mesmo sistema operativo, equipamento informático ou funcionalidades de software disponíveis ou utilizados por esse controlador de acesso na prestação dos serviços. O controlador, por sua vez, pode tomar medidas para manter a segurança nesses casos de instalação de aplicações, mudanças de padrão ou interoperabilidade.

No caso dos serviços de comunicações interpessoais, tema do artigo 7º, ao controlador cabe viabilizar a interoperabilidade, ao menos das funcionalidades básicas (mensagens de texto e compartilhamento de imagens, mensagens de voz, vídeos e outros arquivos – entre WhatsApp e Telegram, por exemplo). Há uma série de prazos para o incremento da interoperabilidade, alcançando grupos de utilizadores e até videochamadas. Aqui, uma questão importante a ser considerada é que essas aplicações tratam os dados de forma diferente – o WhatsApp é criptografado de ponta a ponta. Por isso, o regulamento detalha que o nível de segurança adotado por cada um deve ser preservado. O tema da segurança também pode levar ao alargamento dos prazos estabelecidos na regra. Além do usuário final, qualquer prestador de serviços de comunicações interpessoais pode solicitar a interoperabilidade com os serviços prestados pelo controlador de acesso (Brasil, art. 7º, item 5). Interessante notar que, no fim do regulamento (Brasil, art. 53), abre-se margem para avaliar a adoção desses mecanismos do artigo 7º no caso de redes sociais.

197

Disponível em: https://ddg-staticcdn.s3.amazonaws.com/press/2110_Search_coalition_letter_calling_on_a_default_ban_in_DMA.pdf. Acesso em: 25 jun. 2024.

198 Disponível em: <https://www.euractiv.com/section/digital/news/dma-googles-rivals-put-forth-fair-choice-principle-for-default-settings/>. Acesso em: 25 jun. 2024.

Pelo exposto, é possível resumir os dois eixos gerais de obrigações da seguinte forma: por um lado, o DMA busca corrigir e prevenir comportamentos anticompetitivos, especialmente quanto ao uso de dados e ao aproveitamento da condição de controlador por meio do fechamento de sistemas ou autopreferência, práticas vetadas para aumentar a disputabilidade dos mercados. Por outro, estabelece medidas para ampliar as opções dos consumidores, seja por meio da instalação de aplicações de concorrentes ou por meio da interoperabilidade.

Isto é, não há veto à propriedade cruzada ou outras medidas mais incisivas em relação à situação de controle dos mercados, mas a imposição de limites a práticas que geram vantagens competitivas. Em relação à concentração, cumpre ter em vista que, no artigo 14º, consta um mecanismo de obrigação de comunicação de concentrações, “sempre que as entidades da concentração ou a empresa objeto da concentração prestem serviços essenciais de plataforma ou qualquer outro serviço no setor digital ou permitam a recolha de dados”. A par dessas informações, pode ser solicitada investigação nos termos do Regulamento N° 139/2004 do Conselho, relativo ao controle das concentrações de empresas, em que consta, em seu art. 2º, item 2, que “são compatíveis com o mercado comum as concentrações que não entram significativamente uma concorrência efectiva, no mercado comum ou numa parte substancial deste, em particular em resultado da criação ou do reforço de uma posição dominante”.

3.4.2 Âmbito de aplicação

O âmbito de aplicação do regulamento refere-se aos mercados e aos agentes sobre os quais incide. De acordo com o artigo 1º, item 2, o DMA “é aplicável aos **serviços essenciais de plataforma** prestados ou propostos por **controladores de acesso** a utilizadores profissionais estabelecidos na União ou a utilizadores finais estabelecidos ou situados na União” (grifos meus). O DMA não define, portanto, um ou vários mercados específicos. Trata de “mercados no setor digital em que estejam presentes controladores de acesso” (artigo 1º, item 1).

O item 3 do artigo 1º detalha que o regulamento não se aplica a mercados relacionados com: redes de comunicações eletrônicas (sistemas de transmissão, como redes de satélites, redes fixas e móveis) e serviços de comunicações eletrônicas (serviço de acesso à internet e que consistem total ou principalmente no envio de sinais, como entre máquinas)¹⁹⁹. Os serviços de comunicações interpessoais, embora integrem os serviços de comunicações eletrônicas, são abrangidos pelo DMA, conforme detalhado antes.

¹⁹⁹ As exceções referem-se a itens definidos no artigo 2º, ponto 1 e 4, da Diretiva (UE) 2018/1972.

O que está excluído é, portanto, claro, mas a possibilidade de sua aplicação depende, na maior parte dos casos, de duas definições: serviço essencial de plataforma e controlador de acesso. O artigo 2º define serviço essencial de plataforma a partir de uma lista: “a) Serviços de intermediação em linha; b) Motores de pesquisa em linha; c) Serviços de redes sociais em linha; d) Serviços de plataforma de partilha de vídeos; e) Serviços de comunicações interpessoais independentes do número; f) Sistemas operativos; g) Navegadores Web; h) Assistentes virtuais; i) Serviços de computação em nuvem; j) Serviços de publicidade em linha, incluindo qualquer rede de publicidade, trocas publicitárias ou outro serviço de intermediação publicitária, prestados por uma empresa que presta qualquer um dos serviços essenciais de plataforma enumerados nas alíneas a) a i)”. Nos termos do Considerando 14, “Para efeitos do presente regulamento, a definição de serviços essenciais de plataforma deverá ser tecnologicamente neutra e deverá ser entendida como abrangendo os serviços essenciais de plataforma prestados em ou através de diversos meios ou dispositivos, como as televisões conectadas, bem como os serviços digitais integrados em veículos”, o que busca evitar o envelhecimento da proposta diante de possíveis mudanças tecnológicas.

O artigo 3º, item 1, define que uma empresa é designada como controlador de acesso se: “a) Tiver um impacto significativo no mercado interno; b) Prestar um serviço essencial de plataforma que constitui uma porta de acesso importante para os utilizadores profissionais chegarem aos utilizadores finais; e c) Beneficiar de uma posição enraizada e duradoura nas suas operações ou se for previsível que possa vir a beneficiar de tal posição num futuro próximo.”. Deve-se atentar para o item b, que acrescenta a necessidade de se constituir como porta de acesso.

Depois, há um detalhamento dos requisitos para cada um desses itens. No caso do impacto significativo (alínea a), considera ser alcançado nos casos em que a empresa tenha realizado um volume de negócios anual na UE igual ou superior a 7,5 bilhões de euros em cada um dos três últimos exercícios; se a sua capitalização bolsista média ou o seu valor justo de mercado equivalente tiver ascendido a pelo menos 75 bilhões de euros no último exercício; e se prestar o mesmo serviço essencial de plataforma em pelo menos três Estados-membros.

Quanto à designação de “porta de acesso” (alínea b), o controlador deve ter tido, no serviço essencial de plataforma que presta, pelo menos 45 milhões de utilizadores finais ativos mensalmente, estabelecidos ou situados na UE, e pelo menos 10 mil utilizadores profissionais ativos anualmente, estabelecidos na UE. O cálculo deve ser feito seguindo o que o regulamento dispõe em anexo, que trata da designação de usuários ativos etc. Sobre posição enraizada (alínea

c), terá ocorrido se esses números tiverem sido alcançados em cada um dos três últimos exercícios.

A lei abre uma brecha para a empresa que presta serviço essencial de plataforma apresente argumentos para demonstrar que, excepcionalmente, embora atinja todos os limiares estabelecidos, não satisfaz os requisitos enunciados no artigo 3º, item 1, como ter impacto significativo no mercado interno ou ter posição enraizada e duradoura. Por seu turno, a Comissão pode designar a empresa como controladora caso esteja nessas condições e não atinja os indicadores de audiência e faturamento, de forma provisória, ao longo de uma investigação de mercado.

Para evitar alegações em torno dos países que sediam as empresas e a vinculação às normas deles, o artigo 2º deixa claro que os serviços abrangidos podem ser prestados a utilizadores profissionais ou a utilizadores finais estabelecidos ou situados na União Europeia, “independentemente do local de estabelecimento ou de residência dos controladores de acesso e independentemente do direito aplicável à prestação de serviços”.

Os serviços estão, portanto, previamente definidos, mas os agentes impactados dependem de atingir uma série de requisitos para serem considerados. Quanto aos serviços, no parecer de Zorrinho, foi defendida uma concepção abrangente e atualizável de serviços de plataforma, além de mais serviços, nomeadamente assistentes virtuais ou ativados por voz e outros dispositivos conectados e serviços de armazenamento. Segundo o deputado, optou-se por uma abordagem específica – e, pode-se concluir, direcionada aos agentes conhecidos, os quais posteriormente foram reconhecidos como controladores de acesso. Akman (2021) avalia que essas decisões fazem do DMA uma regra “sui generis”, focada em entidades:

Essa característica específica do DMA implica que o DMA não é uma regulamentação setorial, como tradicionalmente entendido, e dado que a sua rede está a ser lançada com base na importância relativa de certas entidades para determinados mercados, ele pode ser considerado mais próximo de uma regulamentação assimétrica, regulamento de entidade. Entretanto, o DMA também difere da regulamentação tradicional baseada em entidades porque não busca regulamentar um determinado tipo ou linha de negócios para fins de, por exemplo, garantir a estabilidade de determinados mercados, como é o caso da regulamentação de bancos e outras instituições financeiras. Não existe uma linha de negócios como a de "gatekeeping". [...] Essa abordagem regulatória específica de escolha é importante e relevante porque, com essa combinação de regulação de entidades e regulação de atividades por meio do estabelecimento de regras de conduta, o DMA chega perto de estabelecer uma estrutura de lei

de concorrência separada aplicável a determinadas entidades²⁰⁰ (Akman, 2021, p. 19-20).

Esse direcionamento foi discutido na entrevista com Zorrinho, que comentou que defendeu uma fórmula que abrangesse outras empresas, de modo que a regra não fosse direcionada para as norte-americanas apenas. Como se verá a seguir, essa situação ficou explícita na designação dos *gatekeepers* – primeiro, das seis corporações listadas como tal, cinco eram estadunidenses e uma chinesa. Meses depois foi incluída uma europeia no rol de controladores. Por outro lado, a crítica de Akman não considera que a definição da entidade também está relacionada à atuação dela em setor específico – portanto, tendo em vista também a configuração do mercado em que está inserida.

Em síntese, trata-se de uma legislação parcialmente flexível, o que se explica, por um lado, pela dificuldade de circunscrever os mercados digitais, seja pela forma intersetorial de atuação das plataformas ou pela possibilidade de rápida alteração. Por outro, a lei limita-se “aos serviços essenciais de plataforma prestados ou propostos por controladores de acesso” (artigo 1º, item 2). O entendimento de que a lei é “semiflexível” também é expresso por Akman (2021), que destaca ainda a possibilidade de a Comissão atualizar as obrigações.

3.4.3 Arquitetura regulatória e mecanismos de implementação

A própria elaboração do DMA resultou da defesa de uma mudança da intervenção antitruste ex-post à ex-ante, apresentada pela Comissão Europeia, conforme o resumo oficial da norma, como necessária diante do cenário de concentração nos mercados digitais. Grandes empresas articuladas em torno da Digital Europe manifestaram, em documento²⁰¹ de 2021, preocupações em torno do que avaliaram como uma “enorme concentração de poder nas mãos do regulador”, a partir da possibilidade de “atos delegados” pela Comissão. Elas defenderam “uma abordagem mais personalizada, baseada no diálogo regulamentar” e criticaram as

²⁰⁰ Tradução própria do original: “*This particular feature of the DMA implies that the DMA is not sectoral regulation, as traditionally understood, and given that its net is being cast based on the relative importance of certain entities for certain markets, it can be deemed closer to asymmetric, entity regulation.*”¹¹⁵ However, the DMA differs from traditional entity-based regulation, too, because it does not seek to regulate a given type or line of business for the purposes of, for example, ensuring the stability of certain markets, as is the case with the regulation of banks and other financial institutions. There is no such line of business as that of “gatekeeping”. [...]. This particular regulatory approach of choice is important and relevant because, with this mix of entity regulation and activity regulation through the establishment of rules of conduct, the DMA comes close to establishing a separate competition law framework applicable to certain entities.”. (Akman, 2021, p. 19-20)

²⁰¹ Disponível em: <https://www.digitaleurope.org/resources/digital-markets-act-position-paper/>. Acesso em: 25 jun. 2024.

proibições e obrigações propostas, que seriam “demasiado amplas”. O “diálogo regulamentar” também seria mais adequado, na visão das empresas, pois a abordagem não refletiria “plenamente esta complexidade e carece da flexibilidade necessária para fazer face às mudanças nas condições do mercado, nos hábitos dos clientes e no progresso tecnológico”. Apesar das críticas, a proposição da Comissão Europeia prevaleceu, refletindo o novo momento da regulação do setor.

Tendo em vista a conformação da União Europeia a partir de Estados-membro, foi proposta uma arquitetura regulatória que tem a Comissão Europeia no centro da abordagem *top down*. Para tanto, a Comissão se atribuiu o papel de órgão regulador competente para implementar e fazer cumprir o DMA e se outorgou novos poderes (Brasil, art. 49), como para conduzir investigações de mercado e proferir decisões sobre o não cumprimento das obrigações e proibições. Para evitar sobreposição ou mesmo conflito entre atribuições e decisões, resta determinado que as autoridades nacionais devem informar previamente à Comissão no caso de tencionarem impor obrigações a controladores de acesso. A Comissão tem ascendência em relação às autoridades também na realização de investigações. As autoridades nacionais perdem a possibilidade de realizá-las, caso a Comissão abra ou já tenha em curso um procedimento (Brasil, art. 39). Por outro lado, três ou mais Estados-membros juntos podem solicitar à Comissão a abertura de uma investigação de mercado para fins de designação de controladores de acesso e um ou mais para investigação sobre incumprimentos sistemáticos (Brasil, art. 41). Ainda sobre a relação com os Estados-membro, no Considerando 10 consta que a aplicação do regulamento se dará sem prejuízo do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) no que se refere à concorrência, bem como das leis nacionais sobre o tema. “No entanto, importa que a aplicação dessas regras não afete as obrigações impostas aos controladores de acesso por força do presente regulamento nem a sua aplicação uniforme e efetiva no mercado interno”, conforme o texto do DMA.

Para a articulação com os Estados e demais autoridades, ficou prevista a cooperação com a Rede Europeia da Concorrência (REC) (Brasil, art. 38). A partir de proposição do Parlamento Europeu, o artigo 40 previu a criação de um Grupo de alto nível para o Regulamento dos Mercados Digitais, com tarefas de aconselhamento e recomendação, inclusive sobre a interação com legislações setoriais. O grupo foi criado no dia 23 de março de 2023, pouco antes do prazo para início da aplicação do DMA. Atualmente, é formado por 30 representantes dos seguintes órgãos: Organismo dos Reguladores Europeus das Comunicações Eletrónicas (BEREC), Autoridade Europeia para a Proteção de Dados (AEPD), Comitê Europeu para a Proteção de Dados (CEPD), Rede Europeia da Concorrência (ECN), Rede de Cooperação no domínio da

Defesa do Consumidor (rede CPC) e Grupo de Reguladores Europeus dos Serviços de Comunicação Social Audiovisual (ERGA)²⁰².

Quanto à correção envolvendo os agentes privados, ela aparece em várias medidas propostas, seja para garantir o acesso a informações ou mesmo na proposição de medidas a serem tomadas para correção de irregularidades. São as próprias empresas que devem primeiro notificar a Comissão quanto atinjam todos os limiares estabelecidos para ser declarada controladora de acesso (artigo 3º, item 3). Caso a empresa não notifique ou forneça as informações, a Comissão poderá designá-la como controladora de acesso, com base nas informações de que disponha (artigo 3º, item 4). A entidade designada como controladora também deve informar à comissão caso outro serviço essencial de plataforma prestado por ela atinja os limites estabelecidos, além de facultar informações pertinentes à Comissão. A pedido ou por sua iniciativa, a Comissão pode reconsiderar, alterar ou revogar uma decisão de designação, caso ocorra alteração da situação analisada ou se ela tiver sido baseada em informações incompletas, inexatas ou enganosas (Brasil, art. 4º).

Segundo o artigo 25, os controladores de acesso, no âmbito dos procedimentos investigativos previstos, podem assumir compromissos com vistas a assegurar o cumprimento das obrigações. A Comissão avalia torná-los vinculativos. Se a avaliação das propostas for positiva, ela se abstém de intervir. Caso não o faça, deve indicar as razões para não ter tornado os compromissos vinculativos. É o controlador de acesso que deve assegurar e demonstrar o cumprimento das obrigações (Brasil, art. 8º, item 1) e também apresentar à Comissão um relatório “em que descreve de forma pormenorizada e transparente as medidas que aplicou a fim de assegurar o cumprimento das obrigações” (Brasil, art. 11, item 1), o qual deve ser atualizado anualmente.

Isto é, os controladores de acesso participam ativamente da proposição de medidas, o que reforça o aspecto de correção da norma. Não obstante, ficam submetidos a medidas de transparência impostas às empresas e associações de empresas, que devem apresentar informações solicitadas pela comissão, obrigação que também recai sobre as autoridades competentes dos Estados-membros (Brasil, art. 22). A lei também outorga poderes para que a Comissão faça inquirições e registre declarações; realize inspeções e determine a guarda de documentos; receba informações de terceiros, entre outras ações. Em sua ação, fica autorizada a nomear peritos e auditores externos independentes ou funcionários das autoridades nacionais competentes para assisti-la (Brasil, art. 26).

²⁰² Disponível em: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/digital-markets-act-commission-creates-high-level-group-provide-advice-and-expertise-implementation>. Acesso em: 26 jun. 2024.

Medida próxima da autorregulação, os próprios controladores de acesso ficam designados a criar uma “função de verificação do cumprimento” para controlar sua conformidade com o regulamento, o que inclui colaborar com a comissão (Brasil, art. 28). Há alguns pré-requisitos, como dispor de recursos e conhecimentos, bem como acesso ao órgão administrativo do controlador de acesso. Tal abordagem também é perceptível quando a regra possibilita (Brasil, art. 8º) ao controlador apresentar informações sobre as medidas que estão sendo tomadas ou demonstrar que o cumprimento de uma obrigação específica pode prejudicar a viabilidade econômica das suas operações na União Europeia – o que abre margem para que a Comissão adote uma decisão que permita temporariamente alguma exceção (Brasil, art. 9º), avaliação que deve levar em conta o impacto de tal medida em PME e consumidores.

Há, todavia, uma série de dispositivos que ampliam o poder da Comissão. Além de contar com as empresas, ela pode abrir investigação de mercado para fins de designação de controladores de acesso ou para identificar os serviços essenciais de plataforma que devem ser enumerados na decisão de designação (Brasil, art. 17). A Comissão também pode adotar atos delegados para determinar se os limiares são atingidos, e, se necessário, adaptar periodicamente a metodologia utilizada à evolução tecnológica e dos mercados. Tem a liberdade de atualizar as obrigações, por meio de atos delegados baseados em investigação de mercado, para evitar práticas que limitem a disputabilidade dos serviços essenciais de plataforma ou que sejam não equitativas (Brasil, art. 12, itens 1 e 5), bem como detalhar medidas para o cumprimento das obrigações. Está autorizada ainda a direcionar obrigações a outros serviços ou agentes, especificar as modalidades de cumprimento, alargar a outros tipos de dados uma obrigação aplicável a determinados tipos de dados, entre outras ações (Brasil, art. 12, item 2).

É também papel da Comissão publicar, de modo permanente, uma lista de controladores de acesso e de serviços essenciais de plataforma em relação aos quais os controladores de acesso devem cumprir obrigações previstas (Brasil, art. 4º, item 3). Ela tem autorização para investigar se um controlador de acesso incorreu em incumprimento sistemático, o que é configurado a partir da emissão de três decisões por incumprimento ao longo de oito anos. “Se a investigação de mercado demonstrar que um controlador de acesso desrespeitou sistematicamente uma ou mais das obrigações previstas nos artigos 5.o, 6.o ou 7.o e manteve, reforçou ou ampliou a sua posição de controlo, no que respeita aos requisitos estabelecidos no artigo 3.o, n. o 1, a Comissão pode adotar um ato de execução que imponha ao controlador de acesso em causa as medidas comportamentais ou estruturais que se afigurem proporcionadas e necessárias para assegurar o cumprimento efetivo do presente regulamento” (Brasil, art. 18, item 1).

Nesses casos, pode inclusive suspender temporalmente o controlador de acesso de realizar uma operação de concentração associada a serviços essenciais de plataforma ou a outros serviços prestados no setor digital ou que permitam a coleta de dados que sejam afetados pelo incumprimento sistemático (Brasil, art. 18, item 2). As possíveis medidas devem ser divulgadas, de modo que terceiros interessados apresentem efetivamente observações. De acordo com o artigo 19, novas práticas e serviços também podem ser objeto de investigação, que pode resultar na proposição de mudanças no regulamento ou de atos associados às obrigações, com vistas à manutenção da disputabilidade dos mercados. “Em caso de urgência devido ao risco de um prejuízo grave e irreparável para os utilizadores profissionais ou utilizadores finais de controladores de acesso”, como parte de processo de investigação, também está prevista a aplicação de medidas provisórias, que devem ser aplicáveis por prazo determinado (Brasil, art. 24).

A autoridade e a maleabilidade conferidas à Comissão ficam claras quando o regulamento menciona que ela deve ter em conta uma parte ou a totalidade dos seguintes elementos: “a) A dimensão, incluindo o volume de negócios e a capitalização bolsista, as operações e a posição da empresa; b) O número de utilizadores profissionais que utilizam o serviço essencial de plataforma para chegarem aos utilizadores finais e o número de utilizadores finais; c) Os efeitos de rede e as vantagens ‘decorrentes dos dados’, nomeadamente em relação ao acesso e à recolha de dados pessoais e dados não pessoais por parte da empresa ou às suas capacidades analíticas; d) Quaisquer efeitos de escala e de gama de que a empresa beneficie, incluindo no respeitante aos dados e, quando pertinente, às suas atividades fora da União; e) O bloqueio dos utilizadores profissionais ou utilizadores finais, incluindo os custos de alternância e os enviesamentos comportamentais que reduzem a capacidade dos utilizadores profissionais e dos utilizadores finais de mudar de fornecedor ou beneficiar da possibilidade de recorrer a diferentes serviços; f) Uma estrutura empresarial de conglomerado ou a integração vertical da empresa, que lhe permita, por exemplo, proceder à subsidiação cruzada, combinar dados de fontes diferentes ou potencializar a sua posição; ou g) Outras características estruturais empresariais ou do serviço.” (Brasil, art. 3º, item 8). Interessante notar que questões que não constam no art. 2º são aí mencionadas, como os efeitos de rede.

Por seu turno, há obrigações para a própria Comissão, de modo a facilitar o acompanhamento da execução do regulamento e de seus impactos. Entre elas, a produção de um relatório anual (Brasil, art. 35). Fica estabelecido que a Comissão deve, pelo menos a cada três anos, apurar novamente se os controladores de acesso continuam a satisfazer os requisitos estabelecidos e, se necessário, alterar a lista de serviços essenciais de plataforma do controlador

de acesso que sejam uma porta de acesso importante para os utilizadores profissionais chegarem aos utilizadores finais (Brasil, art. 4º, item 2). O regulamento também diz que “A Comissão analisa igualmente, pelo menos uma vez por ano, se outras empresas que prestam serviços essenciais de plataforma satisfazem esses requisitos.” (Brasil, art. 4º, item 2).

O regulamento estabelece diversos prazos, o que pode ser entendido como uma forma de manter os trabalhos, evitando que a lei “não pegue”. Prazos são estabelecidos para envio de informações (para as empresas, até 2 meses para informar sobre os limites estabelecidos para serviços essenciais de plataforma; para a Comissão, 45 dias após o recebimento da notificação e das informações para designar um agente como controlador de acesso).

3.4.4 Instrumentos de sanção

Como visto antes, a partir de procedimentos diversos e considerando, em geral, a realização de um diálogo com os agentes regulados, a Comissão pode especificar as medidas que o gatekeeper deve implementar para cumprir suas obrigações. Os que não cumprirem as regras estão sujeitos a multas e a medidas comportamentais ou estruturais, em casos de não conformidade sistemática (como a referida proibição de aquisição de outras empresas, por tempo determinado).

O artigo 19 detalha o ato de execução que pode levar à constatação de incumprimento, o que envolve procedimento consultivo para sua adoção, comunicação de conclusões preliminares ao controlador e possibilidade de pronunciamento por parte deste, que deve esclarecer as medidas que adotará para pôr fim ao incumprimento, as quais serão avaliadas pela Comissão. O artigo 30 trata da aplicação de multa, caso o controlador não cumpra as medidas. A multa deve ter um valor de até 10 % do volume de negócios do controlador, a nível mundial, no exercício anterior. O total pode chegar até 20% em caso de infração reincidente nos oito anos anteriores (Brasil, art. 30, item 2).

A Comissão fica autorizada a aplicação de multa de até 1% do volume de negócios do controlador e associações de empresas, a nível mundial, sempre que, deliberadamente ou por negligência, estas não facultem informações, não notifiquem a comissão sobre patamares para serem consideradas controladoras de acesso, não concedam acesso a bases de dados, algoritmos ou informações sobre testes, entre outras situações (Brasil, art. 30, item 2). Tais agentes também estão sujeitos a sanções pecuniárias compulsórias, relativas a cada dia de atraso no cumprimento de medidas, atendimento a pedido de informações ou fornecimento de dados (Brasil, art. 31).

Pelo TFUE, conforme o artigo 45, decisões da Comissão que tenham gerado multa podem ser reapreciadas pelo Tribunal de Justiça.

3.5 Análise do impacto regulatório: o primeiro ano de aplicação

O impacto regulatório do Digital Market Act (DMA) deve ser considerado em conjunto com as outras medidas, pois não é possível isolar os efeitos concretos das mudanças derivadas de outras regras, como do Digital Service Act (DSA), e em um período de tempo mais longo. Aqui, será feita uma análise inicial, tendo em vista os atos desenvolvidos entre julho 2023 e julho 2024, primeiro ano de aplicação efetiva, que deverá ser atualizada em trabalhos posteriores.

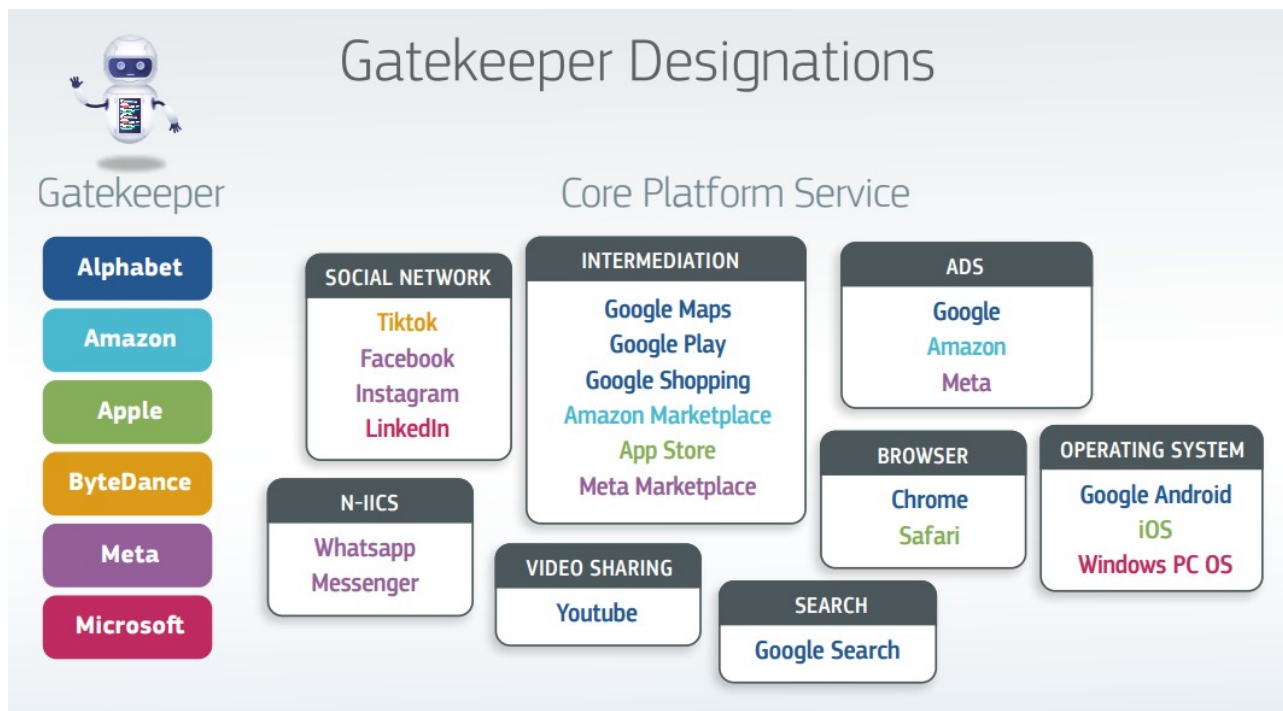
Quanto à implementação, havia uma expectativa de atraso, dado que sua aplicação não teria como ser imediata, pois dependeria da designação dos *gatekeepers*. Akman (2021) apontou dois riscos que associou ao caráter ex-ante do regulamento: as regras poderiam ser ineficazes devido a incertezas jurídicas relacionadas às obrigações ou devido a alterações materiais. Além disso, “dado que existe a possibilidade de uma plataforma tentar contestar a presunção desencadeada pelo cumprimento dos critérios quantitativos, não parece haver nada no DMA que possa atualmente impedir o adiamento da designação de tal controlador de acesso em qualquer caso.”²⁰³, opinou Akman (2021, p. 8).

Esse atraso, contudo, não ocorreu. No primeiro semestre de 2023, a Comissão Europeia adotou os procedimentos para recebimento de informações pelas empresas, a fim de avaliar se alcançavam os limiares quantitativos estabelecidos no artigo 3.º, n.º 2. As informações foram recebidas em julho. Após rápida avaliação, em setembro foram designadas as corporações controladoras de acesso, quais sejam: Alphabet, Amazon, Apple, ByteDance, Meta e Microsoft. São, portanto, as corporações estadunidenses conhecidas como “big five” e a chinesa ByteDance, dona da rede social Tik Tok. Elas foram relacionadas a 22 serviços essenciais de plataforma²⁰⁴. A decisão²⁰⁵ deixou claro o foco nas corporações, ao passo que estas foram vinculadas aos serviços essenciais de plataforma. Abaixo, a Figura 15, apresentada pela Comissão Europeia, resume os agentes e serviços designados como controladores de acesso:

²⁰³ Tradução própria do original: “given that the possibility exists for a platform’s seeking to rebut the presumption triggered by satisfying the quantitative criteria, there does not appear to be anything in the DMA that would currently prevent the delaying of such gatekeeper designation in any case.”

²⁰⁴ A sul-coreana Samsung também apresentou informações à Comissão, que decidiu não a designar como controladora no mercado de navegador.

²⁰⁵ Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_4328. Acesso em: 10 jun. 2024.

Figura 15 - Controladores de acesso relacionados aos serviços essenciais

Fonte: Comissão Europeia (set. 2023)²⁰⁶

A Comissão determinou que tais controladores teriam seis meses para garantir o cumprimento das obrigações do DMA para cada um dos seus serviços essenciais de plataforma designados. Seguindo o regulamento, destacou que obrigações como informar possível ato de concentração eram imediatas. No mesmo ato, anunciou a abertura de quatro investigações de mercado para “avaliar melhor as observações da Microsoft e da Apple, argumentando que, apesar de cumprirem os limiares, alguns dos seus serviços essenciais de plataforma não são elegíveis como gateways: Microsoft: Bing, Edge e Microsoft Advertising[,] Apple: iMessage”, tendo em vista a argumentação das empresas para a não designação nestes casos. A decisão de não designação do Microsoft Edge como gatekeeper foi questionada pela europeia Opera junto ao Tribunal Geral da UE²⁰⁷.

Naquela mesma ocasião, a Comissão Europeia abriu investigação sobre se o iPadOS da Apple (sistema operacional desenvolvido para tablet) deveria ser designado como gatekeeper, apesar de reconhecer que ele não cumpria os limites – isto é, valeu-se daquela discricionariedade

²⁰⁶ Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_4328. Acesso em: 10 jun. 2024.

²⁰⁷ Em nota oficial, a empresa argumenta que a disponibilização de opção do navegador padrão e do mecanismo de pesquisa em dispositivos Android e iOS, decorrente do DMA, tem gerado alterações nos smartphones. Com a designação, acredita que o mesmo ocorrerá nos computadores. Disponível em: <https://blogs.opera.com/news/2024/07/opera-dma-request/>. Acesso em: 12 jul. 2024.

conferida à Comissão, que foi discutida anteriormente. Em abril de 2024²⁰⁸, a Comissão confirmou esse status, no que se tornou a primeira decisão de designação de controlador de acesso baseada em critérios “qualitativos”. Um mês depois, em maio, incluiu mais um gatekeeper, o Booking, primeira companhia europeia a ser designada como tal²⁰⁹, apontando ser esta controladora no serviço de intermediação online Booking.com. Os serviços de intermediação considerados antes eram de loja de aplicativos (Google Play e App Store), de compra (Google Shopping, Amazon Marketplace e Meta Marketplace), além de mapa (Google Maps), o que mostra que tal designação é bastante elástica, não apontando para um mercado específico, o que fortalece a percepção de que o foco do regulamento são as empresas.

A lei tornou-se plenamente aplicável no dia 7 de março de 2024. No dia 25 daquele mês, a Comissão Europeia abriu²¹⁰ investigações de não conformidade contra Alphabet, Apple e Meta. O anúncio foi feito em evento da Comissão, que contou com a presença de Margrethe Vestager e Thierry Breton, o que pode ser entendido como forma de fortalecer a aplicação do regulamento. O foco da investigação sobre a Alphabet e a Apple foi a abertura de suas lojas de aplicativos (Google Play e App Store), tendo em vista que o regulamento determina que devem permitir que desenvolvedores terceiros direcionem consumidores para ofertas fora das lojas de aplicativos dos controladores, gratuitamente. A Comissão apontou²¹¹ possíveis limitações na comunicação e promoção de ofertas, bem como da imposição de vários encargos.

Além disso, a investigação também avaliaria se a Alphabet estaria mantendo práticas de autopreferência em serviços de pesquisa (como Google Shopping, Google Flights e Google Hotels), em detrimento de rivais, o que não garantiria condições justas e não discriminatórias. No caso da Apple, investigaria se a empresa não teria facilitado aos utilizadores finais a escolha de outro navegador ou permitido alteração nos padrões do sistema. Direcionando mudanças no próprio design, destacou que a tela de escolha deveria permitir facilmente a definição por um serviço padrão alternativo, como um navegador ou mecanismo de pesquisa no iPhone. A Comissão informou ainda que buscava informações sobre a nova estrutura de taxas da Apple e outros termos e condições para lojas de aplicativos alternativas, bem como sobre a distribuição deles a partir da web.

²⁰⁸ Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_2363. Acesso em: 30 abr. 2024.

²⁰⁹ Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_2561. Acesso em: 4 jul. 2024.

²¹⁰ Disponível em: https://digital-markets-act.ec.europa.eu/commission-opens-non-compliance-investigations-against-alphabet-apple-and-meta-under-digital-markets-2024-03-25_en. Acesso em: 3 jul. 2024.

²¹¹ Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_1689. Acesso em: 3 jul. 2024.

Sobre a Meta, a investigação visava o modelo de “pagamento ou consentimento”, criado pela empresa após o DMA, já que este exige o consentimento para a combinação de dados. A preocupação da Comissão era de que esse tipo de escolha não fosse “uma alternativa real caso os utilizadores não dêem o seu consentimento, não atingindo assim o objetivo de impedir a acumulação de dados pessoais pelos controladores de acesso”²¹². Aqui, o foco recai na utilização de dados, tema do artigo 5º do DMA que, vale lembrar, exige que os controladores de acesso obtenham o consentimento dos utilizadores quando pretendem combinar ou utilizar de forma cruzada os seus dados pessoais. Por outro lado, concedeu mais seis meses para a companhia concretizar a interoperabilidade do Facebook Messenger.

Embora não tenha, naquele momento, sido objeto de investigação, a Amazon também foi mencionada no Comunicado da Comissão, que anunciou que tomaria medidas para obter informações sobre possível prática de autopreferência na Amazon Store. O prazo da investigação seria de 12 meses. Bem antes disso, alguns resultados foram divulgados. Em junho, a Comissão informou²¹³ à Apple que concluiu que os termos comerciais da empresa impedem aquelas práticas de promoção de outras aplicações por parte de desenvolvedores. “Por exemplo, os desenvolvedores não podem fornecer informações sobre preços no aplicativo ou comunicar-se de qualquer outra forma com seus clientes para promover ofertas disponíveis em canais de distribuição alternativos”²¹⁴, afirma a Comissão, que acrescenta que, em geral, a companhia permite apenas a inserção de link que redireciona o cliente para outra página e, ainda assim, com limites impostos pela Apple. Também asseverou que as taxas cobradas pela Apple relativas à aquisição inicial de um novo cliente pelos programadores vão além do “estritamente necessário”: “a Apple cobra dos desenvolvedores uma taxa por cada compra de bens ou serviços digitais que um usuário faz no prazo de sete dias após o link do aplicativo”²¹⁵. A Comissão informou, no mesmo ato, que abriu um novo procedimento de incumprimento contra a Apple devido a preocupações de que os seus novos requisitos contratuais para criadores de aplicações e lojas de aplicações de terceiros, incluindo a nova “Taxa de tecnologia principal” da Apple, não conseguem garantir o cumprimento efetivo das obrigações da Apple ao abrigo o DMA.

²¹² Tradução própria do original: “*may not provide a real alternative in case users do not consent, thereby not achieving the objective of preventing the accumulation of personal data by gatekeepers.*”. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_1689. Acesso em: 3 jul. 2024.

²¹³ Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_3433. Acesso em: 4 jul. 2024.

²¹⁴ Tradução própria do original: “*For example, developers cannot provide pricing information within the app or communicate in any other way with their customers to promote offers available on alternative distribution channels.*”

²¹⁵ Tradução própria do original: “*For example, Apple charges developers a fee for every purchase of digital goods or services a user makes within seven days after a link-out from the app.*”.

Sobre a Meta²¹⁶, concluiu que o modelo de publicidade “pagar ou consentir” não cumpre o regulamento, pois esse tipo de escolha obriga, na prática, os utilizadores a permitirem a combinação de dados. Diante das informações, as empresas têm prazo para responder. Depois, a resposta será analisada pela Comissão, que poderá decidir pela imposição de multas.

A situação reforça o intento da Comissão de efetivar a lei, apesar das reclamações das companhias, com destaque para a Apple. Esta, embora afirme que está cumprindo o regulamento, contesta-no alegando riscos à segurança e afirmando que gera atrasos na implementação de novos serviços, como de Inteligência Artificial, o que atribui a incertezas jurídicas²¹⁷.

Outras decisões da Comissão merecem destaque. Naquele mesmo comunicado que designou o Booking como controlador, a Comissão informou ter decidido não designar X e ByteDance por seus respectivos serviços X Ads e TikTok Ads, de publicidade online. Interessante notar que, em ambos os casos, as empresas notificaram que os limites quantitativos concernentes à situação de controlador haviam sido atingidos. Não obstante, a Comissão não as considerou importantes *gateway*. A decisão causa estranhamento, tendo em vista a concentração em torno das redes sociais e a centralidade do controle da publicidade para isso. A Comissão apenas decidiu seguir investigando se o X pode ser considerado controlador no serviço de rede social.

Para além do DMA, instrumentos regulatórios mais antigos seguem sendo mobilizados. No caso da Apple, que tem sido o principal alvo da Comissão até aqui, foi multada²¹⁸ em mais de 1,8 bilhões de euros por abuso da sua posição dominante no mercado de distribuição de aplicativos de streaming de música a utilizadores de iPhone e iPad pela App Store, em processo que se baseou em outras regras antitruste. A investigação, motivada por queixa do Spotify, concluiu que a empresa impunha restrições aos criadores de aplicações, impedindo-os de informar os utilizadores sobre serviços alternativos. A empresa informou que vai recorrer. A Microsoft também é objeto de investigação acerca de prática de associação de sua plataforma Teams aos seus pacotes Office 365 e Microsoft 365 usados por empresas, comercializados como uma oferta única no modelo *software as a service*²¹⁹.

²¹⁶ Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_3582. Acesso em: 4 jul. 2024.

²¹⁷ Este é um argumento frequentemente utilizado pela Apple. Ver, por exemplo: <https://appleinsider.com/articles/24/03/01/apple-stresses-security-risks-of-complying-with-eus-digital-markets-act> e <https://agenceurope.eu/en/bulletin/article/13439/17> Acesso em: 4 jul. 2024.

²¹⁸ Disponível em: <https://pt.euronews.com/my-europe/2024/03/04/comissao-europeia-multa-apple-em-184-mil-milhoes-de-euros-por-streaming-de-musica>. Acesso em: 4 jul. 2024.

²¹⁹ Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_3446. Acesso em: 4 jul. 2024.

Em geral, pode-se apontar que a Comissão Europeia atua no sentido de reforçar seu papel e a efetividade da lei, valendo-se inclusive de poderes que conferem a ela maior maleabilidade na interpretação dos casos, o que também resulta em decisões criticáveis, como no caso dos serviços mencionados. As medidas estabelecidas neste primeiro momento buscam garantir a ampliação da oferta de outros produtos e serviços e da escolha dos usuários, evitando o aprisionamento deles nas aplicações das próprias plataformas. Também se voltam à limitação de práticas anticompetitivas como autopreferência e combinação de dados.

Não obstante, há limites que devem ser destacados. Ainda que a abordagem se apresente como ex-ante, aplica-se em relação a mercados já consolidados, por isso muitas de suas medidas espelham as de processos antitruste ex-post que foram desenvolvidos previamente (Fernandes, 2022), ao menos neste primeiro momento, inclusive em relação ao tempo de definição dos remédios. É fato que, pelo papel autoatribuído à Comissão, o tempo e o cumprimento das medidas podem ser diferentes dos verificados nos processos de autoridades concorrenciais analisados antes, mas ainda assim não anula a perpetuação de efeitos deletérios em relação aos direitos dos usuários.

A análise dos impactos demanda o passar do tempo histórico, bem como a investigação sobre o conjunto de políticas adotadas pela UE e, mesmo, por outros países, se vierem a afetar o comportamento dos agentes ou mesmo a organização mais ampla da internet. Nesta altura, cabem alguns apontamentos, a partir do que foi descrito, no capítulo anterior, como barreiras centrais à entrada nos mercados digitais controlados por plataformas – i) economias de escala e escopo; ii) propriedade de grande volume de dados; iii) aproveitamento de efeitos de rede; iv) político-institucionais; v) controle do desenvolvimento científico e tecnológico; vi) estético-produtiva.

Quanto ao primeiro aspecto, o regulamento não proíbe a oferta de múltiplos serviços, o que poderia ser feito, por exemplo, com a determinação de separação funcional ou estrutural. A concentração cruzada da propriedade não é proibida, o DMA apenas limita “concentrações projetadas” que envolvam outra empresa que preste serviços essenciais de plataforma ou quaisquer outros serviços no setor digital ou que permita a coleta de dados. Ademais, conforme detalhado antes, a aplicação da norma é bastante subjetiva, avaliação que foi feita também por Wolf e Brüggemann (2022), por isso não está claro quais agentes específicos e setores serão os principais afetados. Por outro lado, medidas para ampliar a capacidade de participação de pequenas e médias empresas foram inseridas, caso da interoperabilidade, que foi proposta no

relatório de Zorrinho e é reivindicada pelo grupo de esquerda no Parlamento, em geral crítico ao regulamento, como sua conquista²²⁰.

Quanto à abordagem político-institucional, efetivamente o DMA fortalece a perspectiva e amplia a demanda por regulação de plataformas e não apenas na União Europeia, o que significa uma mudança na lógica de organização da internet, em geral. Não obstante, sua efetividade em um cenário de mundialização do capital e de consolidação da presença das plataformas nos mercados são questões que contribuem para a manutenção do status quo. Além disso, a regra não pretende uma mudança na dinâmica geral de organização dos mercados digitais nem rompe com a abordagem estritamente liberal da concorrência. Indício disso é que os objetivos iniciais focados nas ideias de disputabilidade e da equidade foram mantidos, evitando-se a afirmação de princípios como da justiça.

Akman (2021, p. 25) manifesta opinião mais otimista em relação aos efeitos, pois, para ele “regras ex-ante orientadas para a contestação, como as que visam garantir que a livre escolha dos usuários finais de mudar ou de usar várias residências em diferentes plataformas seja facilitada, bem como as que se concentram em aumentar a transparência dos mercados de publicidade e a interoperabilidade, podem contribuir para reduzir as barreiras à entrada e abrir os mercados relevantes para novas entradas/expansão”²²¹. Ocorre que o processo de domínio de poucas corporações sobre todas as camadas, dos cabos submarinos às aplicações, pode construir mais obstáculos para essa presença. Além disso, as medidas que focam na escolha do consumidor desconsideram a barreira estético-produtiva, que remete ao problema da vinculação cultural e que, dada a consolidação das plataformas, é uma barreira bastante forte.

Sobre a posse de dados, o regulamento cria uma série de regras que limitam a coleta e o tratamento de dados, com destaque para as que proíbem a combinação de dados entre serviços e a utilização de dados de terceiros que se valem do serviço essencial de plataforma ofertado pelo controlador de acesso. Essa limitação é particularmente impactante neste momento em que os dados são considerados ativos fundamentais na dinâmica da concorrência, especialmente no caso da Inteligência Artificial, que demanda um grande volume de dados para seu desenvolvimento²²².

²²⁰ Disponível em: <https://left.eu/digital-markets-act-a-small-step-towards-reining-in-big-tech/>. Acesso em: 26 jun. 2024.

²²¹ Tradução própria do original em inglês: “contestability-driven ex ante rules such as those aiming to ensure that the free choice of end users to switch or to multi-home across different platforms is facilitated, as well as those focusing on increasing the transparency of advertising markets and interoperability can contribute towards the lowering of barriers to entry and opening up of the relevant markets to new entry/expansion”.

²²² Cumpre pontuar que, além do DMA, regras locais de proteção de dados, particularmente da Irlanda, levaram a Meta a adiar seus planos de treinar modelos linguísticos usando conteúdo público compartilhado por adultos no Facebook e Instagram. Disponível em: <https://about.fb.com/news/2024/06/building-ai-technology-for-europeans-in-a-transparent-and-responsible-way/>. Acesso em: 10 jul. 2024.

Mesmo nesse ponto, uma possível limitação de seus efeitos foi apontada já durante a formulação do regulamento. Conforme consta em seu resumo: “alguns especialistas sublinharam que o âmbito da obrigação de partilha de dados no âmbito do projecto de DMA não fornece uma solução estrutural para a falta de partilha de dados, porque o âmbito desta obrigação é restrito aos dados de pesquisa e a um poucas grandes plataformas online que atuam como guardiões.”²²³. Outra questão é o duplo papel do controlador de Acesso em: como prestador de serviço essencial de plataforma e como competidor dos mesmos utilizadores empresariais que usam seu serviço e ofertam produtos iguais ou semelhantes aos os mesmos usuários finais. Essa dupla condição, segundo Simonetta (2021), traz implicações importantes para a concretização da norma, afinal os controladores são também os agentes que possuem informações sensíveis sobre os mercados e seus concorrentes. Isso demanda o incremento de medidas de transparência, além de acompanhamento e possível aplicação de sanção.

Cabe ponderar ainda que impacto pode vir a ter esse limite no uso de dados, pois, como consta no estudo da OCDE (2024, p. 22), as grandes corporações já possuem enorme volume de dados, ao passo que as menores, não. O estudo pondera que “as medidas de portabilidade de dados podem desviar a concorrência entre fornecedores da recolha de dados para a análise de dados para obter conhecimentos, explorando a natureza não rival dos dados, reduzindo assim potencialmente uma fonte de vantagem competitiva das grandes plataformas”²²⁴. Não há como antever esse movimento agora, afinal depende de quais aplicações serão desenvolvidas e quão atuais deverão ser os dados demandados.

Quanto ao controle do desenvolvimento científico e tecnológico, há no DMA previsão de que afete a própria elaboração tecnológica, como se vê no Considerando 65: “os controladores de acesso deverão assegurar o cumprimento do presente regulamento desde a concepção” e em medidas que objetivam evitar práticas anticoncorrenciais em novos serviços. Mas a disputa sobre esse controle se dá sobretudo a partir das várias políticas para a “transição digital” da União Europeia, que apontam o objetivo de reduzir essa barreira, por exemplo no que se refere à questão do financiamento.

Neste ponto, há iniciativas, porém insuficientes. Exemplo disso, refletindo o impacto da pandemia da Covid-19, a UE aprovou a destinação de 800 bilhões de euros do fundo Next Generation EU (NGEU) para os Estados-membros. Segundo Kulke (2024), cerca de 20% do

²²³ Tradução própria do original: “Some experts have stressed that the scope of the data-sharing obligation under the draft DMA does not provide a structural solution to the lack of data sharing, because the scope of this obligation is restricted to search data and to a few large online platforms acting as gatekeepers.”.

²²⁴ Tradução própria do original: “data portability measures can shift competition between suppliers away from the collection of data towards the analysis of data to gain insights, exploiting the non-rivalrous nature of data, thus potentially reducing one source of competitive advantage of large platforms”.

total devem ser dedicados a investimentos digitais, mas apenas até o fim de 2026. “A maior parte dos fundos do NGEU destinados à digitalização são atualmente canalizados pelos Estados-Membros para a instalação de cabos de fibra ótica nas zonas rurais ou para a digitalização da administração local. Embora estes investimentos sejam louváveis, não são de modo algum exemplos de políticas industriais digitais.”²²⁵ (Kulke, 2024, online). Por conta da pandemia, as regras orçamentárias da UE haviam sido flexibilizadas, mas logo a política de austeridade foi retomada, o que compromete a capacidade de investimento dos países. Estes são limitados também pela lógica do mercado único, em detrimento das políticas nacionais, as quais são defendidas sobretudo pelos países mais ricos: Alemanha, França e Espanha (Kulke, 2024, online). Uma saída mediada seriam mecanismos de financiamento a nível europeu, como defende a Confederação Europeia de Sindicatos, mas tal perspectiva é bloqueada, aponta o autor, por capitalistas conservadores que governam os países e optam por apostar nas empresas e não no setor público para direcionar investimentos.

Essa lógica é criticada também pelo economista José Gusmão, eurodeputado no período de debate sobre a transição digital e de elaboração do DMA no Parlamento Europeu pelo Bloco de Esquerda de Portugal. Em entrevista para esta pesquisa, ele apontou que, desde os anos 1990, a União Europeia, seguindo a cartilha neoliberal, optou por desmontar suas empresas públicas que eram, de acordo com ele, as mais inovadoras. Crítico da política de austeridade, detalha que, diferentemente do que ocorre na China e nos Estados Unidos, países em que avalia haver uma coordenação entre Estado e empresas, embora com métodos distintos, na União Europeia restou aos Estados “internalizar os riscos e financiar as empresas para que elas desenvolvam as tecnologias, sem inclusive discutir quais tecnologias e para quê”. Isto é, o bloco e os Estados-membros não possuem capacidade de definir e desenvolver políticas, inclusive no plano industrial, no mesmo nível de seus principais concorrentes.

Quando se observa a projeção de investimentos, as diferenças ficam ainda mais nítidas. De fato, o relatório *Futures of Big Tech in Europe - Scenarios and Policy Implications*, feito a partir de demanda da Comissão Europeia, registra que “as 10 maiores empresas em 2022 em termos de orçamento de P&D são Amazon, Meta, Alphabet, Apple, Microsoft, Tencent e Intel dos EUA, Huawei da China, Samsung da Coreia do Sul e apenas a Volkswagen da Europa.”²²⁶ (Comissão Europeia, 2024, p. 13). À exceção da Volkswagen, todas operam centralmente nos mercados

²²⁵ Tradução própria do original em inglês: “Most NGEU funds designated for digitalization are currently channeled by member states into laying fiber optic cables in rural areas or for the digitalization of local administration. While these are commendable investments, they are by no means examples of digital industrial policies.”

²²⁶ Tradução própria do original em inglês: “the top 10 companies in 2022 in terms of R&D budget are Amazon, Meta, Alphabet, Apple, Microsoft, Tencent and Intel from the USA, Huawei from China, Samsung from South Korea and only Volkswagen from Europe”.

digitais e a maior parte adota o modelo de plataforma. O volume de recursos destinados a P&D também salta aos olhos: Amazon, Meta, Alphabet, Apple, Microsoft investiram mais de US\$ 200 bilhões em 2022, o que equivale a 80% de seus lucros, detalha o estudo, que destaca: em apenas um ano, as cinco maiores big tech investiram nesse setor o dobro do financiamento alocado pelos 27 países da União Europeia para os sete anos do programa Horizon Europe 2021-2027. As condições para que a UE dispute a liderança da concorrência associada à tecnologia são limitadas.

Além disso, a aplicação dos recursos tem sido ainda menor que a previsão, como reconhece a Comissão Europeia no relatório “Um novo EEI [Espaço Europeu da Investigação] para a Investigação e a Inovação”, que informa que a UE não alcançou a meta de dedicar 3% do PIB para pesquisa e desenvolvimento – estava estagnado desde 2010, chegando a registrar 2,19% em 2018²²⁷. Esse número é de 3,4% nos Estados Unidos e de 2,4% na China. O relatório conclui que há um atraso no desenvolvimento tecnológico e em sua aplicação industrial, o que exemplifica apontando ser a UE líder mundial em setores de alta tecnologia, como as tecnologias verdes, mas com ação insuficiente no sentido de reforçar a inovação industrial, a transferência de tecnologias e a adoção de soluções.

Relatório mais recente que avalia “o estado da Década Digital”²²⁸ reitera os problemas levantados antes e destaca que a UE também está ficando para trás nos pedidos de patentes. Dos países europeus, apenas a Suécia, sede da Ericsson, está entre os dez principais depositantes de pedidos de patentes internacionais. A diferença é também no número de empresas chamadas de unicórnios. Até 2023, eram 263 europeias, 387 chinesas e 1.539 norte-americanas. Quanto à força de trabalho empregada em TIC, a meta é de que sejam 20 milhões de pessoas em 2030, com maior participação de mulheres, dada a desigualdade de gênero no setor. Em 2023, o total foi de 9,8 milhões. Embora esteja crescendo, o estudo alerta que o ritmo é inferior ao necessário para atingir a meta. Além disso, nota crescente dependência de estrangeiros no setor (11% em 2023), além de concorrência com outros países na atração de profissionais.

Não há dados oficiais sobre a situação dos mercados ou sobre o impacto do DMA em relação aos objetivos declarados. Segundo informação enviada pela Comissão Europeia, por e-mail, a esta pesquisa, a obrigação é de que haja uma primeira apresentação até 3 de maio de 2026 e, posteriormente, de três em três anos, conforme o artigo 53 do regulamento. Não obstante, alguns impactos específicos do DMA já podem ser notados. A Apple anunciou que não

²²⁷ Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0628>. Acesso em: 11 jun. 2024.

²²⁸ Disponível em: <https://ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection/document/106688>. Acesso em: 11 jul. 2024.

disponibilizará produtos baseados em IA (*Apple Intelligence*, além dos recursos iPhone Mirroring e SharePlay Screen Sharing) na União Europeia devido às regras postas pelo DMA. A empresa alegou preocupações com a integridade dos produtos e com a privacidade e a segurança dos dados no exercício da interoperabilidade²²⁹. Quanto à abertura à concorrência, um caso envolvendo a Apple é o da Epic Games Store. Embora tenha obtido permissão temporária para a oferta do aplicativo diretamente para usuários iOS, fora da App Store, a empresa criticou²³⁰ cobranças de alterações feitas pela controladora.

No caso do Google, o fato de não poder privilegiar resultados da própria empresa tem gerado mudanças. Uma comparação do fluxo de reservas de hotéis feita 120 dias antes e 120 dias depois que o Google implementou medidas para atender o DMA, no dia 19 de janeiro de 2024, concluiu que o Google Hotels perdeu 17% da sua quota, ao passo que trivago e Tripadvisor ganharam 36% e 6%, respectivamente. Por outro lado, parte do tráfego pode ter ido para empresas como Expedia e Booking, também norte-americanas, o que pode fazer com que os hotéis dependam mais destas e tenham que pagar suas taxas²³¹. Esses exemplos evidenciam que há uma possível abertura a outros participantes – poucos e podendo ser europeus, mas não necessariamente – nos mercados.

Tais iniciativas, contudo, não se propõem e não devem gerar mudanças estruturais nos mercados digitais. A política da União Europeia de transição digital e também de regulação de plataformas busca, em primeiro lugar, ampliar o próprio mercado europeu, evitando barreiras nacionais com vistas a garantir economias de escala e espaço para a atuação de empresas europeias. É assim que o bloco pretende participar da concorrência internacional, em que está bastante distante dos dois líderes: Estados Unidos e China. Essa distância é resultado das políticas neoliberais dos anos 1990, tanto no que tange ao desinvestimento no setor público ou mesmo à sua eliminação por meio de privatizações quanto pela viabilização da participação de empresas norte-americanas que atuam na internet, sem que medidas protetivas tenham sido fixadas. Tal lógica tem sido mantida com as políticas de austeridades implementadas nos últimos anos, as quais impedem a ampliação de investimentos por parte do setor público, que, aliás, segue sem ser visto como o vetor da transformação digital.

Ao setor público tem restado, por um lado, garantir investimentos para as empresas e, por outro, criar regras que contribuam para que a UE alcance os objetivos em torno do mercado

²²⁹ Disponível em: <https://www.cnbc.com/2024/06/21/apple-ai-europe-dma-macos.html>. Acesso em: 10 jul. 2024.

²³⁰ Disponível em: <https://www.theverge.com/2024/7/6/24193182/apple-approved-epic-games-store-notarized-eu-dma-fortnite>. Acesso em: 10 jul. 2024.

²³¹ Disponível em: <https://www.mirai.com/blog/who-are-the-winners-and-losers-of-googles-implementation-of-the-dma/>. Acesso em: 10 jul. 2024.

comum europeu. Quanto ao primeiro ponto, os investimentos mostram-se insuficientes e não estão associados a políticas industriais robustas. A análise dos documentos estratégicos da UE mostrou que uma das formas de contornar essa situação é a tentativa de atração de capital de risco, o que pode reforçar a dominância financeira que, como já está claro, é elemento concentrador de riquezas. Quanto ao segundo, o DMA é expressão importante dessa criação de regras, ao lado da Diretiva de Direitos de Autor no Mercado Único Digital da União Europeia, do Regulamento sobre dados e da Lei de Inteligência Artificial da União Europeia, entre outras normas. No caso do DMA, foco desta pesquisa, trata-se de uma regra que, embora se apresente como ex-ante, está dirigida a mercados com posições dominantes já firmadas e com fortes barreiras à entrada, em relação às quais não estabelece medidas capazes de reduzi-las. É fato que busca limitar a dominação por parte das grandes corporações, mas não leva a uma revisão dos elementos centrais de organização dos mercados digitais e que possibilitaram a ampliação do domínio delas, como a propriedade cruzada. Ao contrário, dada a manutenção da forma de organização dos mercados digitais, é possível que haja, no próximo período, o estímulo a fusões e aquisições entre as próprias companhias europeias, a fim de que algumas delas possam, supostamente, enfrentar as principais competidoras norte-americanas e chinesas. Kulke (2024) identifica essa tendência a partir da análise de novos documentos ainda em discussão na Comissão Europeia. Ele resume que a política da UE é de competitividade, mas sem competição.

Todos os entrevistados para esta pesquisa reconhecem os limites da União Europeia na concorrência, sobretudo por questões geopolíticas mais gerais que repercutem nos e ampliam desafios endógenos. Agentes ligados ao setor público apontaram a disputa entre Estados Unidos e China e o papel limitado da União Europeia nessa geopolítica como o fator central para a redução das possibilidades da UE reverter o quadro de relativo atraso no desenvolvimento tecnológico e pouca participação de suas empresas nos mercados digitais. O setor empresarial aponta como desafio a ampliação do financiamento, ao lado da efetivação de um mercado comum europeu. Além disso, debate que as políticas de proteção de dados da UE podem significar entraves à expansão da mercantilização de dados nesse mercado, o que também é apresentado em recente relatório da OCDE sobre o tema (OCDE, 2024).

Com olhar mais crítico, José Gusmão responsabiliza o projeto neoliberal europeu que orienta também suas políticas para os mercados digitais. Avalia que elas não objetivam provocar mudanças efetivas neles, posição que explica a falta de questionamento dos próprios fundamentos desses mercados, como o fato de estar assentado na venda de dados, a despeito dos direitos da população. Para ele, outra lógica demandaria outro projeto político e também a presença de empresas públicas que pudessem fomentar práticas distintas, o que não tem sido a

opção dos grupos dominantes da UE. Não é o caso, aqui, de avançar na avaliação sobre as condições de assunção de outro projeto, o que demanda estudos específicos que tratem, ao menos, da visão dos grupos sobre a integração europeia, o crescimento dos nacionalismos de direita etc. O foco desta pesquisa permite que sejam consideradas apenas que as opções de tensionar as barreiras à entrada ou de criar empresas europeias chegaram a ser discutidas, mas não foram predominantes no debate sobre a política para os mercados digitais, que reflete a dinâmica mais geral de manutenção do neoliberalismo e da austeridade.

O que está em curso é o aprofundamento da mercantilização, que depende de elementos ideológicos, políticos e econômicos que o Estado tem sido instado a garantir, situação que explica a mobilização da ideia de soberania e de seu papel regulador. Por um lado, a política protecionista da UE pode limitar a dominância digital exercida pelas grandes plataformas, ao incidir em sua estratégia permanente de concentração e centralização de capital. Isso fica nítido na tentativa de conter práticas predatórias da concorrência, como a autopreferência, e nas regras que levam à proibição de aquisição de outras empresas, ainda que temporariamente. Por outro, a busca de participação na concorrência pode levar à fragilização de direitos, particularmente à proteção de dados assegurada na GDPR, que está em risco diante do crescente apetite por fazer da comercialização de dados um vetor de crescimento econômico.

Sobre esse ponto, cumpre ter em vista que, ainda que a estratégia europeia para os dados²³² afirme ser centrada nas pessoas, é baseada na busca por criar um mercado único dos dados da UE e no que chama de criação de valor a partir dos dados. Não à toa, o Regulamento Governança de Dados, cuja aplicação começou em 2023, busca facilitar a disponibilização de dados e seu uso por empresas e governos (por exemplo, de dados produzidos durante o uso de aparelhos conectados, que passam a poder ser compartilhados com terceiros, e de dados que o setor público possui). A situação suscita preocupações quanto à dinâmica interna ao bloco e seus impactos sobre a população, pois o que se afigura é uma redução do que ainda há do aspecto social da chamada economia social de mercado da Europa, e por sua capacidade de influenciar a posição de outros países, por meio da legislação.

²³² Disponível em: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/strategy-data>. Acesso em: 30 jul. 2024.

REFERÊNCIAS

- ALECRIM, E. GOOGLE é multado em € 2,4 bilhões pela União Europeia por práticas anticompetitivas. **Tecnoblog**, 27 jun. 2017. Disponível em: <https://tecnoblog.net/noticias/google-multa-historica-europa/>. Acesso em: 26 ago. 2024.
- AKMAN, P. **Regulating Competition in Digital Platform Markets: A Critical Assessment of the Framework and Approach of the EU Digital Markets Act**. Rochester, NY, 1 dez. 2021. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/abstract=3978625>. Acesso em: 26 mar. 2024
- AFINA, Y. *et al.* **Towards a global approach to digital platform regulation**. [S.l.] Royal Institute of International Affairs. 2024. Disponível em: <https://chathamhouse.soutron.net/Portal/Public/en-GB/RecordView/Index/203893>. Acesso em: 9 maio. 2024.
- ALVES, G. A crise estrutural do capitalismo global - o capital diante de seus limites no Século XXI. In: SOUSA, A. A. S. de *et al.* (Orgs.). **Trabalho e os limites do capitalismo: novas facetas do neoliberalismo**. Uberlândia: Navegando Publicações, p. 49-66, 2020. Disponível em: <https://auditoriacidadada.org.br/wp-content/uploads/2021/06/NUTSS-Livro-Trabalho-e-os-limites-do-Capitalismo.pdf>. Acesso em: 10 maio 2024.
- ASSOCIATED PRESS. Facebook é multado no Reino Unido por violação de dados de usuários. **G1**, 25 out. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/tecnologia/noticia/2018/10/25/facebook-e-multado-no-reino-unido-por-violacao-de-dados-de-usuarios.ghtml>. Acesso em: 26 ago. 2024.
- BANCO MUNDIAL. Antitrust and digital platforms: An analysis of global patterns and approaches by competition authorities (equitable growth, finance and institutions insight). **International Bank for Reconstruction and Development - The World Bank**. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/893381632736476155/pdf/Antitrust-and-Digital-Platforms-An-Analysis-of-Global-Patterns-and-Approaches-by-Competition-Authorities.pdf>. Acesso em: 6 ago. 2024.
- BECKER, M. When public principals give up control over private agents: The new independence of ICANN in internet governance. **Regulation & Governance**. v. 13, p. 561-576, 2019. <https://doi.org/10.1111/rego.12250>
- BERRY, J. W. The World Summit on the Information Society (WSIS): A Global Challenge in the New Millennium. **Libri**, v. 56, p. 1-15, 2006.
- BOLAÑO, C. R. S. Mundialização da concorrência e a privatização das telecomunicações na América Latina : o enigma brasileiro. **Lusotopie**, p. 347-365, 1994. Disponível em: https://www.persee.fr/doc/luso_1257-0273_1994_num_1_1_956. Acesso em: 7 maio 2024.
- BOLAÑO, C. R. S. Trabalho intelectual, comunicação e capitalismo: a reconfiguração do fator subjetivo na atual reestruturação produtiva. **Revista Sociedade Brasileira de Economia Política**, Rio de Janeiro, n. 11, p. 53-78, 2002.
- BOLAÑO, C. R. S.; VIERIA, E. Economia política da internet e os sites de redes sociais. **Revista Eletrônica Internacional de Economia Política da Informação, da Comunicação**

e da Cultura, v. 16, n. 2, p. 71–84, 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufs.br/epic/article/view/2168>. Acesso em: 10 maio 2024.

BOLAÑO, C. R. S.; ZANGHELINI, Fabricio. Economia de dados ou soberania nacional? **Outras Palavras**, 31 jul. 2024. Disponível em: <https://outraspalavras.net/tecnologiaemdisputa/economia-de-dados-ou-soberania-nacional/>. Acesso em: 10 maio 2024.

BONNAMY, C.; PERARNAUD, C. Introduction. EU Digital Policies and Politics: Unpacking the European Approach to Regulate the “Digital”. **Politique européenne**, v. 81, n. 3, p. 8–27, 19 fev. 2024.

BRADFORD, A. **The Brussels Effect**: How the European Union Rules the World. Inglaterra: Oxford University Press, 2020.

BURCH, S. Shaping information societies for human needs: The relevance of the WSIS civil society declaration, 20 years on. In: FINLAY, Alan (ed.). **Global Information Society Watch 2024 Special Edition**. WSIS+20: Reimagining horizons of dignity, equity and justice for our digital future. [S.l.]: APC, 2024.

CARCHEDI, G. From the crisis in surplus value to the crisis in the Euro. In: CARCHEDI, G.; ROBERTS, M. (Orgs.). **World in Crisis**: A Global Analysis of Marx's Law of Profitability. Chicago: Haymarket Books, 2018. p. 452-468.

CARCHEDI, G. The ontology and social dimension of knowledge: the internet quanta time. **International Critical Thought**, v. 12, n. 4, p. 597-626, 2022. DOI: 10.1080/21598282.2022.2113170. Acesso em: 31 dez. 2024.

CARCHEDI, G. O esgotamento da atual fase histórica do capitalismo. **A Terra é Redonda**. 2 jan. 2024. Disponível em: <https://aterraeredonda.com.br/o-esgotamento-da-atual-fase-historica-do-capitalismo/>. Acesso em: 27 ago. 2024.

CARVALHO, L. **Privatização e estratégias de internacionalização**: o caso das operadoras de telecomunicações na América Latina. 2003. 128 p. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2019. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.14393/ufu.di.2003.12>. Acesso em: 31 dez. 2024.

CHEE, F. Y. EU's Vestager says tech giants may prefer fines to compliance, cites Apple. **Reuters**. 23 fev. 2022. Disponível em: <https://www.reuters.com/technology/eus-vestager-says-tech-giants-may-prefer-fines-compliance-cites-apple-2022-02-23/>. Acesso em: 15 jul. 2024.

CINI, M.; CZULNO, P. Digital Single Market and the EU Competition Regime: An Explanation of Policy Change. **Journal of European Integration**, v. 44, n. 1, p. 41–57, 2 jan. 2022.

DONEDA, D. A proteção dos dados pessoais como um direito fundamental. **Espaço Jurídico**, v. 12, n. 2, p. 91-108, jul./dez. 2011.

DUARTE, R. F. I. **Práticas Abusivas na Economia das Plataformas Digitais**. 2022. 52 p. Dissertação (Mestrado em Economia da Empresa e da Concorrência) - ISCTE Business School, 2022.

DUSSEL, E. **La produccion teorica de Marx**: Un comentario a los Grundrisse. [S./]: Siglo XXI, 2010.

EICHENGREEN, B. Porque é que a Europa está a perder a corrida da produtividade? **Expresso**, 15 abr. 2024. Disponível em: <https://expresso.pt/opiniaao/2024-04-15-Portugal-e-que-a-Europa-esta-a-perder-a-corrida-da-produtividade>. Acesso em: 24 maio 2024.

FARREL, M. Quietly, symbolically, US control of the internet was just ended. **The Guardian**, 14 mar. 2016. Disponível em: <https://www.theguardian.com/technology/2016/mar/14/icann-internet-control-domain-names-iana>. Acesso em: 24 maio 2024.

FERNANDES, V. **Direito da Concorrência das Plataformas Digitais**. Brasília: Revista dos Tribunais, 2022.

FLEW, T. **Regulating Platforms**. 1. ed. [S./] Polity, 2021.

FLEW, T.; MARTIN, F.; SUZOR, N. Internet regulation as media policy: Rethinking the question of digital communication platform governance. **Journal of Digital Media & Policy**, v. 10, n. 1, p. 33–50, 2019. Disponível em: https://doi.org/10.1386/jdmp.10.1.33_1. Acesso em: 27 ago. 2024.

FLORIDI, L. The Fight for Digital Sovereignty: What It Is, and Why It Matters, Especially for the EU. **Philosophy & Technology**, v. 33, n. 3, p. 369–378, set. 2020.

FREEMAN, C.; LOUÇÃ, F. **Ciclos e crises no capitalismo global**: das revoluções industriais à revolução da informação. Lisboa: Afrontamento, 2004.

GAWER, A.; BONINA, C. Digital platforms and development: Risks to competition and their regulatory implications in developing countries. **Information and Organization**, v. 34, n. 3, p. 1-16, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.infoandorg.2024.100525>. Acesso em: 27 ago. 2024.

GILBERT, R. U.S. Federal Trade Commission Investigation of Google Search (2013). In: **The Antitrust Revolution**. KWOKA, J. E., Jr.; WHITE, L. J. (eds). Oxford University Press, 7 ed., 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2984013>. Acesso em: 27 ago. 2024.

GLEISS, A.; DEGEN, K.; POUSTTCHI, K. Identifying the patterns: Towards a systematic approach to digital platform regulation. **Journal of Information Technology**, v. 38, n. 2, p. 180–201, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/02683962221146803>. Acesso em: 27 ago. 2024.

GORWA, R. ‘What is platform governance?’ **Information, Communication & Society**, v. 22, n. 6, p. 854–871, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/1369118X.2019.1573914>. Acesso em: 27 ago. 2024.

GORWA, R. **The politics of platform regulation**: how governments shape online content moderation. Inglaterra: Oxford University Press, 2024.

GOSWAMI, R.; ELIAS, R. G., J. Google loses antitrust case over search. **CNCB**. 5 ago. 2024. Disponível em: <https://www.cnbc.com/2024/08/05/google-loses-antitrust-case-over-search.html>. Acesso em: 6 ago. 2024.

HUSSON, M. **Miséria do Capital: Uma crítica do neoliberalismo**. Lisboa: Editions Terramar, 1999.

JESSOP, B. Multi-level Governance and Multi-level Metagovernance: Changes in the European Union as Integral Moments in the Transformation and Reorientation of Contemporary Statehood. *In*: BACHE, I.; FLINDERS, M. (Eds.). **Multi-level Governance**. Inglaterra: Oxford University Press, 2004.

JUHÁSZ, L. The information strategy of the European Union. *In*: PINTÉR, Róbert. **Information Society From Theory to Political Practice**. Gondolat – Új Mandátum, Budapest, 2008. Disponível em: <http://spartan.ac.brocku.ca/~tkennedy/COMM/NETIS.pdf#page=131>. Acesso em: 10 jul. 2024.

KULKE, R. ‘Competitiveness without Competition’: What EU’s Proposed Digital Economy Reboot Gets Wrong. **Bot Populi**. 25 jun. 2024. Disponível em: <https://botpopuli.net/competitiveness-without-competition-what-eus-proposed-digital-economy-reboot-gets-wrong/>. Acesso em: 12 jul. 2024.

LAMEIRAS, M.; SOUSA, H. Perplexidades e incertezas da regulação dos media na Europa. Perplexidades e incertezas da regulação dos media na Europa. **Revista Eletrônica Internacional de Economia Política da Informação, da Comunicação e da Cultura**, v. 17, n. 2, p. 120–136, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufs.br/eptic/article/view/120>. Acesso: 12 jun. 2024.

LIMA, V. A. de. Globalização e políticas públicas no Brasil: a privatização das comunicações entre 1995 e 1998. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 41, n. 2, p. 118–138, jul. 1998. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-73291998000200007>. Acesso em: 5 jun. 2024.

MANSELL, R.; STEINMUELLER, E. Denaturalizing Digital Platforms: Is Mass Individualization Here to Stay? **International Journal of Communication**. v. 16, p. 461–481, 2022. Disponível em: <https://ijoc.org/index.php/ijoc/article/view/13093>. Acesso em: 3 jan. 2024.

MARTINS, H. **Comunicações em tempos de crise: economia e política**. São Paulo: Expressão Popular, 2020.

MARTINS, H. A vigilância no capitalismo contemporâneo: Olhar desde a Economia Política da Comunicação. **E-Compós**, 25. Disponível em: <https://doi.org/10.30962/ec.2592>. Acesso em: 3 jan. 2024.

MARTINS, Helena; BOLAÑO, César. **Para uma crítica da economia política das plataformas digitais**. Aracaju: Obscom, 2025. Relatório de pesquisa de pós-doutorado.

MASTRINI, G.; MESTMAN, M. ¿Desregulación o re-regulación? De la derrota de las políticas a la política de la derrota. **CIC Cuadernos de Información y Comunicación**, Madrid, n. 2, 1996. Disponível em: <http://revistas.ucm.es/index.php/CIYC/article/view/CIYC9696110081A>. Acesso em: 27 ago. 2024.

MCCHESNAY, R. W. **Digital Disconnect: How Capitalism is Turning the Internet Against Democracy**, New York, NY: New Press, 2013.

MEYER, D. Breaking down the EU's one-two-three antitrust punch against Apple, Alphabet, and Meta. **Fortune**, 25 mar. 2024. Disponível em: <https://fortune.com/2024/03/25/eu-antitrust-punch-apple-alphabet-meta-dma-margrethe-vestager/>. Acesso em: 26 mar. 2024.

MIÈGE, B. A multidimensionalidade da comunicação. In: BOLÃO, César (org.) **Globalização e regionalização das Comunicações**. São Paulo, Educ, 1999, p. 13-28.

NIEMINEN, H.; PADOVANI, C.; SOUSA, H. Why Has the EU Been Late in Regulating Social Media Platforms? **Javnost - The Public**, v. 30, n. 2, p. 174–196, 3 abr. 2023.

MOROZOV, E. **Big Tech**: a ascensão dos dados e a morte da política. São Paulo: Ubu, 2018.

OCDE. The intersection between competition and data privacy. OECD Roundtables on Competition Policy Papers, n. 310. Paris: **OECD Publishing**, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/0dd065a3-en>. Acesso em: 26 ago. 2024.

PAULANI, L. A crise do regime de acumulação com dominância da valorização financeira e a situação do Brasil. **Estudos Avançados**, v. 23, n. 66, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142009000200003>. Acesso em: 26 ago. 2024.

PERARNAUD, C. Finding the path to a more open internet. A new European approach toward internet standards. **Open Future**, 12 fev. 2024. Disponível em: <https://openfuture.eu/publication/finding-the-path-to-a-more-open-internet/>. Acesso em: 26 ago. 2024.

PERARNAUD, C.; ROSSI, J. The EU and Internet standards – Beyond the spin, a strategic turn? **Journal of European Public Policy**, p. 1-25, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13501763.2023.2251036>. Acesso em: 26 ago. 2024.

PYATI, A. K. WSIS: Whose vision of an information society? **First Monday**, v. 10, n. 5, 2005. Disponível em: <https://firstmonday.org/ojs/index.php/fm/article/download/1241/1161>. Acesso em: 26 ago. 2024.

ROBERTS, M. Monocausalidade e teoria da crise: uma resposta a David Harvey. **Geografares** [Online], v. 28, 2019. Disponível em: <http://journals.openedition.org/geografares/2274>. Acesso em: 26 ago. 2024.

ROMERO, D. **Marx e a técnica**: um estudo dos manuscritos de 1861-1863. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

SIOCHRÚ, S. O. Will the real WSIS please stand up? The historic encounter of the 'Information Society' and the 'Communication. **Gazette: The International Journal for Communication Studies**, London, v. 66, n. 3–4, p. 203–224, 2004. DOI: 10.1177/0016549204043606. Acesso em: 26 ago. 2024.

SOUSA, T. Decisão sobre imposto para gigantes tecnológicas fica para 2024. **Jornal de Negócios**. 12 jul. 2023. Disponível em: <https://www.jornaldenegocios.pt/empresas/tecnologias/detalhe/decisao-sobre-imposto-para-gigantes-tecnologicas-fica-para-2024>. Acesso em: 7 maio 2024.

SOUSA, H. *et al.* (eds.). **Media Regulators in Europe: A Cross-Country Comparative Analysis**. CECS – Communication and Society Research Center: Braga, 2013.

SRNICEK, N. **Platform Capitalism**. [S.l.]: SIEP, 2017.

MANDEL, E. **O capitalismo tardio**. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

PIMENTA, M. J. **Amazon vs Comissão Europeia: uso abusivo de dados?** 2022. 63 f. Dissertação (Mestrado em Gestão) - Universidade Católica Portuguesa, Portugal, 2022. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10400.14/38929>. Acesso em: 10 maio 2024.

TROITIÑO, D. R. Priorities and Challenges: The Digital Transition in the European Integration. In: TROITIÑO, D. R.; KERIKMÄE, T.; HAMULÁK, O. (Ed.). **Digital Development of the European Union An Interdisciplinary Perspective**. [S.l.]: Springer, 2023.

UNIÃO Europeia multa Google em 1,49 bilhão de euros por antitruste. **G1**, 20 mar. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/tecnologia/noticia/2019/03/20/uniao-europeia-multa-google-em-149-bilhao-de-euros-por-antitruste.ghtml>. Acesso em: 26 jul. 2024.

VALENTE, J. C. L. Regulando desinformação e fake news: um panorama internacional das respostas ao problema. **Comunicação Pública**. v. 17, n. 27, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.4000/cp.5262>. Acesso em: 10 jul. 2024.

VEZZOSO, S. The Dawn of Pro-Competition Data Regulation for Gatekeepers in the EU. **Rochester**, 2021. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/abstract=3772724>. Acesso em: 21 jun. 2024.

WOLF, G.; B. N. **AGENDA 2025: The Digital Markets Act and Section 19a GWB**. D’Kart, 19 jul. 2022. Disponível em: <https://www.d-kart.de/en/blog/2022/07/19/agenda-2025-der-digital-markets-act-und-§19a-gwb/>. Acesso em: 11 jul. 2024

Documentos

AUTORIDADE EUROPEIA PARA A PROTEÇÃO DE DADOS (AEPD). **Europe's role in shaping the future of Internet Governance**. 23 jun. 2014. Disponível em: https://www.edps.europa.eu/data-protection/our-work/publications/opinions/europes-role-shaping-future-internet-governance_en. Acesso em: 9 maio 2024.

PARLAMENTO EUROPEU. **O governo da Internet: as próximas etapas**. Resolução do Parlamento Europeu, 15 jun. 2010 (2009/2229(INI)). Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:236E:0033:0040:PT:PDF>. Acesso em: 9 maio 2024.

COMISSÃO EUROPEIA. **A política e a governação da Internet**. O papel da Europa na configuração da governança da Internet no futuro. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões [COM(2014) 72 final de 12.2.2014 - Não publicada no Jornal Oficial]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A52014DC0072>. Acesso em: 7 maio 2024.

COMITÉ DAS REGIÕES. Parecer do Comité das Regiões – A política e a governação da Internet. **Jornal Oficial da União Europeia**, 2015. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014IR2448&from=PT>. Acesso em: 7 maio 2024.

COMISSÃO EUROPEIA. **Orientações para a Digitalização até 2030**: a via europeia para a Década Digital. 2021. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0118#footnote10>. Acesso em: 15 maio 2024.

COMISSÃO EUROPEIA. **Digital Strategy**: Shaping Europe's Digital Future. 2020. Disponível em: https://commission.europa.eu/document/download/84c05739-547a-4b86-9564-76e834dc7a49_en?filename=communication-shaping-europes-digital-future-feb2020_en.pdf&prefLang=pt. Acesso em: 15 maio 2024.

COMISSÃO EUROPEIA. **Futures of Big Tech in Europe**. Scenarios and Policy Implications. 2024. Disponível em: <https://www.mediahuis.ie/app/uploads/2024/04/Futures-of-Big-Tech-in-Europe.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2024.