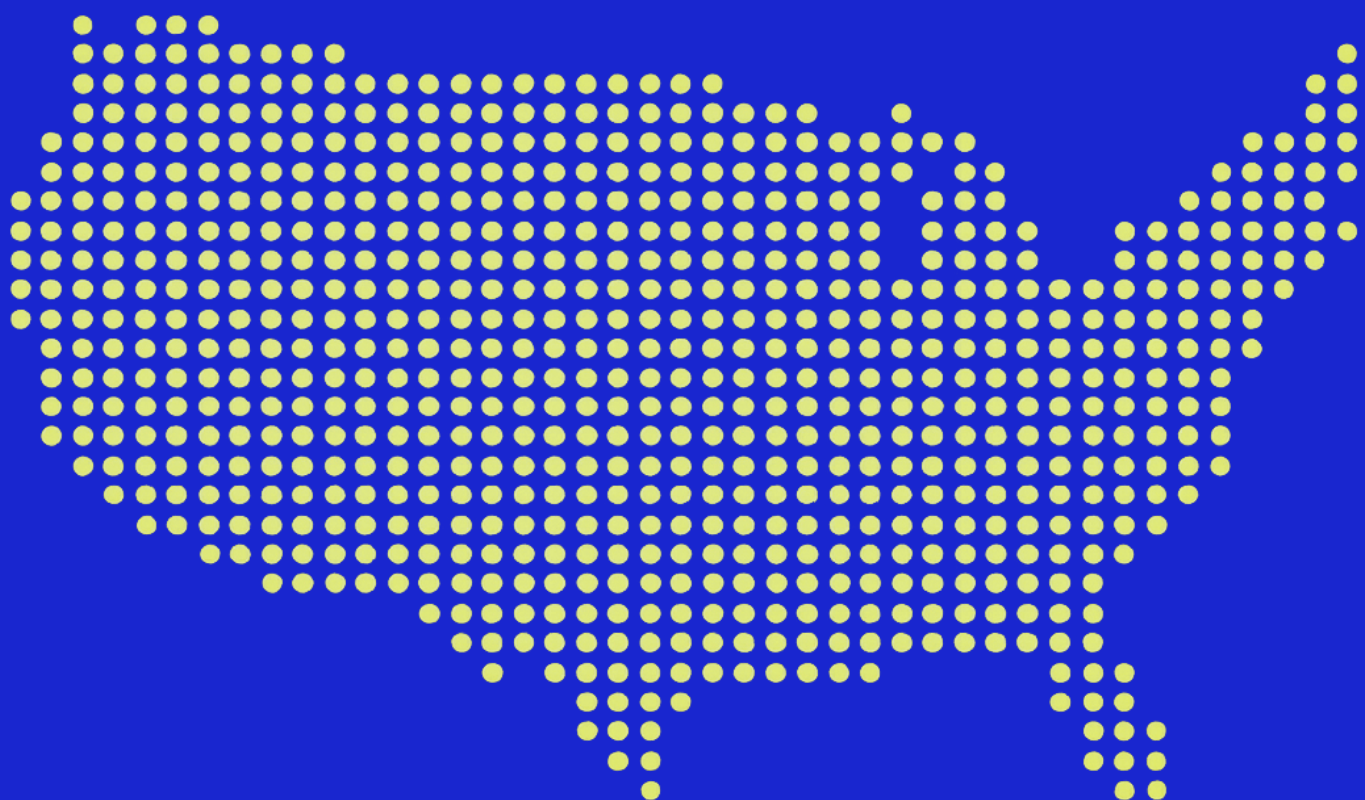


# A GOVERNANÇA ECONÔMICA DAS PLATAFORMAS DIGITAIS NOS ESTADOS UNIDOS



EZEQUIEL RIVERO



# A GOVERNANÇA ECONÔMICA DAS PLATAFORMAS DIGITAIS NOS ESTADOS UNIDOS

EZEQUIEL RIVERO

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”.

O PRESENTE TRABALHO FOI REALIZADO COM  
APOIO DA FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
(FAPESP), BRASIL. PROCESSOS Nº 21/06992-1 E 24/06298-6

O AUTOR É BOLSISTA DE PÓS-DOCTORADO DO CONSELHO NACIONAL DE  
PESQUISAS CIENTÍFICAS E TÉCNICAS DA ARGENTINA (CONICET)

ARACAJU, 2025



# A GOVERNANÇA ECONÔMICA DAS PLATAFORMAS DIGITAIS NOS ESTADOS UNIDOS

## SUGESTÃO DE COMO CITAR

RIVERO, Ezequiel. A governança econômica das plataformas digitais nos Estados Unidos. Aracaju: Obscom, 2025. Relatório de pesquisa de pós-doutorado.

---

REALIZAÇÃO



APOIO



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Modelo regulatório norte-americano da economia digital	50
Figura 2: Contratos de aquisição federais dos EUA concedidos à Alphabet, Amazon, Meta e Microsoft, 2008-2024	60
Figura 3: Valor adicionado à economia total (PIB) pela economia digital	67
Figura 4: Mapa de cabos submarinos – Estados Unidos	69
Figura 5: Estados Unidos, o país com mais data centers	71
Figura 6: Localização geográfica dos centros de dados	72
Figura 7: Maiores mercados de data centers por megawatts	73
Figura 8: Quais regiões têm os maiores data centers?	74
Figura 9: Mercado de telecomunicações dos EUA	76
Figura 10: 10 principais provedores de serviços fixos residenciais	77
Figura 11: Número total de prestadores de serviços fixos residenciais	78
Figura 12: Conexões fixas por tecnologia em 30 de junho de 2023	80
Figura 13: Preço mensal e velocidade de download para planos de Internet	81
Figura 14: Empresas líderes no segmento de computação na nuvem	83
Figura 15: Participação de mercado de sistemas operacionais para desktop	85
Figura 16: Participação de mercado de sistemas operacionais móveis	86
Figura 17: Participação de mercado mundial de sistemas operacionais móveis	87
Figura 18: Principais aplicativos por downloads nos EUA	89
Figura 19: Participação de mercado de navegadores para desktop	90
Figura 20: Participação de mercado de navegadores móveis nos Estados Unidos	91
Figura 21: O Google Chrome dominou o mundo	92
Figura 22: Participação de mercado de motores de busca (Mobile e Desktop)	93
Figura 23: Estatísticas de mídias sociais dos Estados Unidos da América	94
Figura 24: Número de usuários de redes sociais nos Estados	95
Figura 25: O streaming domina a indústria musical nos EUA	99
Figura 26: Serviços de áudio online mais utilizados	101
Figura 27: Os maiores mercados de videogames do mundo	102
Figura 28: Indústria de videogames nos Estados Unidos	103
Figura 29: Jogos mais baixados nos EUA	104
Figura 30: Proporção de americanos que possuem um eReader	105
Figura 31: Uso de livros digitais em mercados selecionados	106
Figura 32: E-book ainda não supera os livros impressos	109
Figura 33: O investimento em publicidade digital supera o da TV (global)	110
Figura 34: EUA, Gastos com publicidade por meio	111
Figura 35: Os anúncios digitais em dispositivos móveis	112
Figura 36: Investimento em mídias sociais em países selecionados	113
Figura 37: Receitas publicitárias da Google e da Meta	114

**LISTA DE TABELAS**

Tabela 1: Conexões pós-pagas e pré-pagas reportadas para provedores de serviços móveis sem fio baseados em instalações negociadas publicamente	75
Tabela 2: Disponibilidade de serviços (milhões) e conexões residenciais totais (milhões) de serviços fixos nos Estados Unidos	79
Tabela 3: Número total e porcentagem de domicílios com acesso à Internet	82
Tabela 4: As empresas maiores em serviços de hospedagem de Internet	84
Tabela 5: Gastos com conteúdo original, Provedores OVD selecionados	97
Tabela 6: Total de assinantes, provedores SVOD e vMVPD selecionados	98
Tabela 7: Lista das principais empresas de E-books	107

## SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	4
CAPÍTULO 1. Contexto geral do estudo de caso	10
1.Estados Unidos e a criação da hegemonia digital	10
1.1 Considerações gerais sobre a internet: da democratização à concentração	18
1.2 Digitalização e convergência: um olhar crítico	22
1.3. Capitalismo de plataforma	29
1.4 A abordagem estadunidense das plataformas digitais	37
1.5 A racionalidade por trás da ausência de regulação nos Estados Unidos	51
1.6 Conclusão parcial: Caminho ao “techlash”	62
CAPÍTULO 2. Estrutura de Mercado e Estratégias dos Agentes	65
INTRODUÇÃO	65
INFRAESTRUTURA BÁSICA	
2.1 Cabos submarinos	66
2.2 Centros de dados (data centers)	70
2.3 Telecomunicações	75
CONFIGURAÇÃO DOS MERCADOS DE APLICAÇÕES E CONTEÚDOS	
2.4 Computação em nuvem	82
2.5 Sistema operacional	85
2.6 Distribuição de aplicativos	88
2.7 Navegador	90
2.8 Buscador de conteúdo	92
2.9 Redes sociais	94
2.10 Vídeo online	96
2.11 Música online	99
2.12 Jogos online	101
2.13 Livro digital	104
2.14 Publicidade online	111
2.15 Conclusões parciais	115
CAPÍTULO 3. Governança Econômica	118
INTRODUÇÃO	118
PODER EXECUTIVO	
3.1 Ordem Executiva de Biden com ênfase na concorrência	121
3.2 Últimas modificações e importância das Merger Guidelines	124
PODER LEGISLATIVO	
3.3 Relatório da Câmara dos Representantes	130
3.4 Antecedentes sobre regulações da internet nos Estados Unidos	132
3.5 Outras propostas regulatórias recentes no Congresso dos Estados Unidos	135
PODER JUDICIÁRIO	
3.6 Principais ações do judiciário	142
CONCLUSÃO	153
REFERÊNCIAS	157

## APRESENTAÇÃO

No primeiro capítulo deste relatório, “*Contexto geral do estudo de caso*”, será apresentado o objeto de estudo no contexto do desenvolvimento da internet nos Estados Unidos, desde sua origem em âmbitos militares, passando pelo período de experimentação na academia e, finalmente, sua transição para o setor privado, acompanhada da conseqüente massificação e abertura para uso civil e comercial. Junto a isso, será explicada de maneira sucinta a estrutura de governança “*multi-stakeholder*”, consolidada no final da década de 1990, na qual os Estados Unidos inicialmente desempenham um papel preponderante.

Este capítulo também incluirá antecedentes sobre discussões de relevância e impacto em matéria de regulação econômica de redes digitais, nos diversos âmbitos gerados a partir dos Estados Unidos (academia, governo, organismos multilaterais<sup>1</sup>, sociedade civil).

Adicionalmente, este capítulo incluirá uma breve referência à doutrina antitruste nos Estados Unidos como forma de organizar, em termos gerais, o funcionamento dos mercados desde o final do século XIX, e sua presença nas discussões mais recentes relacionadas aos mercados digitais. Será ilustrado como, nos últimos anos, especialmente a partir de uma série de choques públicos que podem ser rastreados desde as revelações do ex-agente da NSA Edward Snowden, o escândalo pelo uso de dados pela consultoria Cambridge Analytica em 2016<sup>2</sup> e, por fim, a vitória de Donald Trump nesse mesmo ano, a posição dominante das Big Tech tornou-se objeto de disputas, impugnações e debates nos âmbitos público, midiático e político<sup>3</sup>. Contudo, será argumentado sobre o ‘caráter bipartidário’ dessa agenda, na qual, por diferentes vias, convergem democratas e republicanos<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Por exemplo, Banco Mundial (2021) Antitrust and Digital Platforms: An Analysis of Global Patterns and Approaches by Competition Authorities. Disponível em <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/893381632736476155/antitrust-and-digital-platforms-an-analysis-of-global-patterns-and-approaches-by-competition-authorities>

<sup>2</sup> O escândalo do Facebook-Cambridge Analytica, ocorrido entre 2014 e 2018, parece ter sido o catalisador que levou as autoridades judiciais da União Europeia e dos Estados Unidos a reforçar a regulamentação sobre as Big Tech.

<sup>3</sup> S. Elizabeth Warren (D-MA): Here’s how we can break up Big Tech (08/03/2019) <https://archive.is/X74Gu>

<sup>4</sup> Em 2020, ainda durante o governo Trump, a FTC exerceu sua prerrogativa de analisar retroativamente determinados comportamentos de mercado, como fusões e aquisições. Nesse contexto, solicitou que Alphabet Inc., Amazon.com, Inc., Apple Inc., Facebook, Inc., e Microsoft Corp. fornecessem informações e documentos sobre os termos, alcance, estrutura e propósito das transações realizadas por cada empresa entre janeiro de 2010 e dezembro de 2019. <https://www.ftc.gov/news-events/news/press-releases/2020/02/ftc-examine-past-acquisitions-large-technology-companies>

No capítulo 2, “Estrutura de Mercado e Estratégias dos Agentes”, serão apresentadas e analisadas todas as informações coletadas sobre as diferentes camadas das redes digitais nos Estados Unidos. De forma geral, incluirá dados e análises sobre: 1) Infraestrutura básica e acesso (análise de elementos como cabos submarinos, centros de dados, telecomunicações e acesso à internet, considerando variáveis como cobertura geográfica, renda e acessibilidade); 2) Configuração dos mercados de aplicações e conteúdos. Nesta seção, a mais extensa do capítulo, são analisados diferentes tipos de plataformas e serviços digitais, como computação em nuvem, sistemas operacionais, lojas de aplicativos, navegadores, buscadores, redes sociais, vídeo online, música online, jogos online, livros digitais e publicidade digital. Por fim, é apresentada uma série de conclusões parciais que enfatiza as características centrais da estrutura da economia digital nos Estados Unidos e os desafios que isso implica, em termos regulatórios.

Finalmente, no capítulo 3 sobre “*Governança Econômica*” são apresentadas de forma breve algumas “regulações da internet” que não têm necessariamente relação direta com aspectos econômicos, mas abordam outras agendas, como: *Communications Decency Act (CDA) - Seção 230* (1996); *Digital Millennium Copyright Act (DMCA)* (1998); *Children's Online Privacy Protection Act (COPPA)* (1998) e a *Protecting Americans from Foreign Adversary Controlled Applications Act (PAFACA)*, (2024).

Posteriormente, é descrita uma série de propostas de leis federais que, na maioria dos casos, obtiveram apenas aprovação em comissões desde 2021<sup>5</sup>, sem serem debatidas em plenário em nenhuma das duas câmaras. A análise dessas propostas serve, no entanto, para identificar mais amplamente o estado atual das discussões e os argumentos em torno das questões relevantes para este estudo. Também, o fato de se tratar, em alguns casos, de propostas bipartidárias que não chegaram a ser discutidas no plenário, nem obtiveram aprovação, é indicativo, entre outros fatores, do poder de obstrução e intervenção das grandes empresas de tecnologia no processo de tomada de decisões políticas, investindo somas milionárias em estratégias de lobby contra as regulamentações que as afetam. Em particular, são descritas e analisadas:

---

<sup>5</sup> Lista mais detalhada de regulamentações por tema em tramitação na Câmara e no Senado até 11/2024 disponível em <https://www.techpolicy.press/republicans-won-the-house-and-senate-heres-what-a-gop-congress-could-mean-for-tech-policy/>



- S.2992 / H.R. 3816 - American Innovation and Choice Online Act of 2021 (AICOA)<sup>6</sup>
- H.R. 3825, the Ending Platform Monopolies Act of 2021<sup>7</sup>
- H.R.3826 / S.3197 - Platform Competition and Opportunity Act of 2021<sup>8</sup>
- H.R. 3849, the Augmenting Compatibility and Competition by Enabling Service Switching (ACCESS) Act of 2021<sup>9</sup>
- H.R. 5017 / S.2710 - Open App Markets Act of 2021<sup>10</sup>
- HR. 3460 / S. 1787. State Antitrust Enforcement Venue Act<sup>11</sup>
- H.R. 3843 / S. 228. Merger Filing Free Modernization Act (Passed)<sup>12</sup>

Em relação à atuação do Poder Executivo, será relevante analisar a *Executive Order on Promoting Competition in the American Economy*<sup>13</sup> (EO 14036, julho de 2021), uma ordem que aborda questões de promoção da concorrência em sentido amplo, incluindo os mercados digitais. Junto a isso, foram publicadas novas *Merger Guidelines* em 2023<sup>14</sup>, que também serão analisadas. Essas diretrizes, emitidas conjuntamente pelo Departamento de Justiça e pela Comissão Federal de Comércio, descrevem os fatores e estruturas que as agências utilizam ao revisar fusões e aquisições. Foram publicadas em 18 de dezembro de 2023 e refletem as realidades modernas do mercado, bem como avanços em economia e direito.

O governo federal adota, neste período (2020-2024), uma abordagem integral para promover a concorrência na economia dos Estados Unidos, sintetizada na estratégia "whole of government"<sup>15</sup>, ou seja, todas as agências e departamentos governamentais trabalham de maneira coordenada para alcançar esse objetivo. Nesse contexto, foi estabelecido o "White House Competition Council", liderado pelo Diretor do National

<sup>6</sup> Não chegou ao plenário antes do fim do ano legislativo de 2022. Segue-se uma proposta similar de 2023 (S. 2033 com o mesmo nome). <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/2992/text> <https://www.congress.gov/bill/118th-congress/senate-bill/2033> e <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/3816>

<sup>7</sup> <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/3825>

<sup>8</sup> <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/3826/>

<sup>9</sup> <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/3849>

<sup>10</sup> <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/2710>

<sup>11</sup> <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/3460>

<sup>12</sup> <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/3843>

<sup>13</sup> <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/07/09/executive-order-on-promoting-competition-in-the-american-economy/>

<sup>14</sup> <https://www.justice.gov/d9/2023-12/2023%20Merger%20Guidelines.pdf>

<sup>15</sup> <https://www.wsj.com/us-news/law/antitrust-enforcers-prepare-final-blitz-against-big-tech-39afe085?>

Economic Council, para supervisionar e coordenar essas iniciativas. Esse conselho foi criado por meio da Executive Order 14036, assinada pelo presidente Biden em 9 de julho de 2021, que estabelece um esforço governamental abrangente para promover a concorrência na economia americana.

As entidades envolvidas na promoção da concorrência em mercados digitais incluem não apenas o DOJ e a FTC, mas também o Department of Commerce e o regulador de telecomunicações, National Telecommunications and Information Administration (NTIA). Com base nas diretrizes da Ordem Executiva, os órgãos do governo federal foram incentivados a realizar investigações e elaborar contribuições para apoiar a identificação de problemas específicos e possíveis soluções.

Ao final deste capítulo, será apresentada uma caracterização da *Investigation of Competition in Digital Markets* (House Judiciary Committee, 2020), um relatório de 450 páginas publicado pela Câmara dos Representantes<sup>16</sup>. Junto com o anterior, soma-se uma caracterização e análise do documento da Administração Nacional de Telecomunicações e Informação (NTIA) intitulado *Competition in the Mobile Application Ecosystem*<sup>17</sup>, que analisa como as políticas das principais lojas de aplicativos, operadas por Apple e Google, podem criar barreiras e custos desnecessários para os desenvolvedores de aplicativos, afetando a concorrência e a inovação no mercado de aplicativos móveis.

Por fim, serão abordados alguns litígios judiciais ainda em andamento entre o governo dos Estados Unidos, por meio de agências federais, e algumas empresas 'Big Tech'. Tratam-se, por ora, de processos sem decisões finais, mas a documentação produzida até o momento serve como insumo para identificar posicionamentos, argumentos e estratégias.

Em particular, serão analisados os casos em andamento liderados pela FTC e pelo DoJ. Por exemplo, a FTC mantém processos antitruste contra o Facebook<sup>18</sup> (em curso desde 2020) por manter ilegalmente um monopólio em redes sociais, e contra a Amazon<sup>19</sup> (em curso desde 2023) por condutas de exclusão destinadas a preservar um monopólio no varejo online (retail). O DoJ conduz processos contra o Google, um por práticas anticompetitivas para monopolizar buscas (Search) e outro por monopolizar publicidade

---

<sup>16</sup> [https://democrats-judiciary.house.gov/uploadedfiles/competition\\_in\\_digital\\_markets.pdf](https://democrats-judiciary.house.gov/uploadedfiles/competition_in_digital_markets.pdf)

<sup>17</sup> <https://www.ntia.gov/sites/default/files/publications/mobileappcosystemreport.pdf>

<sup>18</sup> <https://www.ftc.gov/legal-library/browse/cases-proceedings/191-0134-facebook-inc-ftc-v>

<sup>19</sup> <https://www.ftc.gov/legal-library/browse/cases-proceedings/1910129-1910130-amazoncom-inc-amazon-ecommerce>

digital (Ads)<sup>20</sup>; contra a RealPage, por facilitar conluio para fixação de preços; e contra a Apple, por condutas anticompetitivas e excludentes no mercado de smartphones.

Como fechamento deste relatório, descreve-se a conjuntura dos Estados Unidos em matéria de governança econômica das plataformas, a partir do retorno de Donald Trump (2025-) à liderança do governo federal e do novo rumo que sua administração imprime às políticas preexistentes na matéria.

Do ponto de vista metodológico, assim como no caso da União Europeia, os Estados Unidos serão analisados a partir de uma caracterização geral da estrutura dos mercados nos quais as plataformas operam; identificação dos serviços principais cuja exploração configura mercados específicos; análise das estratégias dos principais agentes (Bolaño, Martins e Valente, 2022). As técnicas de pesquisa incluem revisão bibliográfica e análise documental.

São incluídas cinco entrevistas semiestruturadas com especialistas de *think tanks*, grupos de pressão ou centros de estudos especializados. Para esta pesquisa foram realizadas as seguintes entrevistas presenciais: Courtney Radsch, Director of the Center for Journalism and Liberty at Open Market Institute; Karina Montoya, Senior Reporter, Center for Journalism & Liberty at Open Market Institute (ambas realizadas em dezembro de 2024 em Washington D.C); Tim Bernard, tech policy analyst and writer; Claire Atkin, co-founder and CEO of Check My Ads, a digital advertising watchdog (ambas realizadas em dezembro de 2024 em New York City). Soma-se uma entrevista remota: Selena Oduro, Senior AI Policy Analyst at Data & Society Research Institute (realizada via Zoom, em janeiro de 2025).

Em todos os casos, conta-se com o consentimento dos entrevistados para serem mencionados como fontes deste trabalho, identificando seus nomes e afiliação institucional. Algumas dessas entrevistas foram gravadas em áudio ou vídeo, enquanto em outros casos não foram feitos registros audiovisuais. Não se realizaram entrevistas com tomadores de decisão, funcionários públicos de alto nível ou representantes de empresas.

---

<sup>20</sup> <https://www.techpolicy.press/tracker/us-v-google-llc-2/> ; <https://www.justice.gov/atr/case-document/file/1566706/dl> ; <https://www.justice.gov/opa/pr/justice-department-sues-google-monopolizing-digital-advertising-technologies>



## **CAPITULO 1. Contexto geral do estudo de caso**

Nesta primeira parte do relatório, relacionam-se contribuições da Economia Política da Comunicação (EPC) em ambientes digitais, destacando sua transformação desde as promessas originais de democratização das comunicações até o atual cenário de crescente privatização e consolidação em torno de poucos agentes globais, majoritariamente sediados nos Estados Unidos. Vamos nos deter em descrever, a partir de uma perspectiva histórica, a construção da hegemonia estadunidense nas dinâmicas de funcionamento das plataformas de internet, subproduto do atual estágio de desenvolvimento do capitalismo, juntamente com sua capacidade de expansão e de conquista de posições de mercado difíceis de serem alcançadas por novos atores, o que eleva as barreiras de entrada ou permanência nesse mercado.

### **1.Estados Unidos e a criação da hegemonia digital**

O modelo regulatório das comunicações nos Estados Unidos desempenhou um papel fundamental na configuração do atual setor digital global. Desde suas origens, a política de telecomunicações norte-americana foi caracterizada pela predominância do setor privado e por um marco regulatório voltado à garantia da livre concorrência, em contraste com modelos mais intervencionistas adotados em outras partes do mundo.

Pode-se traçar um histórico que remonta a tecnologias como o telégrafo, que rapidamente se consolidou como um monopólio privado no país sob o controle da Western Union. O telefone, por sua vez, seguiu um caminho semelhante, sendo amplamente monopolizado por uma grande corporação, a AT&T, além das operadoras locais. Em 1913, Western Union e AT&T firmaram um acordo com o governo, comprometendo-se a uma separação parcial dos serviços e aceitando certas regulamentações em troca do monopólio efetivo sobre as comunicações telefônicas e telegráficas de longa distância. Com exceção de alguns períodos durante a guerra, esse modelo, baseado na combinação de regulamentação governamental e monopólio privado, constituiu o cerne da primeira política de comunicação dos Estados Unidos. No entanto, a ênfase sempre esteve no setor privado, e a regulamentação foi impulsionada mais pela lógica antitruste e pela promoção da concorrência do que por uma perspectiva orientada ao interesse público (Wu, 2018; Khan, 2018; Lynn, 2010). Como observam van Cuilenburg e McQuail (2003), “o que era bom para o capitalismo era bom para a América: isto é, a indústria privada operando em um ambiente competitivo antitruste era

considerado o mecanismo mais importante para serviços de comunicação de alta qualidade e preocupados com inovação” (2003, p. 8-9).

Do ponto de vista econômico, o início da década de 1970 marcou o começo de uma crise estrutural na economia mundial, posteriormente conhecida como "longo declínio". Entre os fatores mais relevantes desse período, destacam-se: a crise desencadeada pela elevação do preço do petróleo, o fenômeno de estagnação inflacionária que atingiu as principais economias globais e impactou negativamente as taxas de rentabilidade, a aparente exaustão do modelo produtivo baseado na manufatura em larga escala para o consumo de massa e, por fim, a crise fiscal dos Estados de Bem-Estar nos países centrais, acompanhada por uma significativa redução dos níveis de produtividade (Nigra, 2007).

Durante a década de 1980, a estratégia internacional de reafirmação da hegemonia norte-americana ocorreu em dois eixos principais: econômico e militar. Nesse cenário, a corrida armamentista, intensificada pelo contexto da Guerra Fria, já havia se tornado em um dos principais motores de financiamento para o avanço da pesquisa e do desenvolvimento tecnológico. Enquanto isso, o poder do capital financeiro se expandia significativamente, impulsionado pela desregulação do sistema a partir de 1979 e pelo crescente uso das Novas Tecnologias da Informação e da Comunicação (NTICs). Esse processo não apenas favoreceu a internacionalização da economia, mas também contribuiu para reconfigurar as dinâmicas do mercado global. Por fim, com o colapso do bloco soviético, esse conjunto de transformações foi reforçado, consolidando a hegemonia militar dos Estados Unidos e promovendo, ao mesmo tempo, a primazia do mercado como único mecanismo de alocação de recursos, mesmo em países que, até então, haviam mantido forte presença estatal em suas economias.

No entanto, o Estado não desapareceu nesse processo. Pelo contrário, seu papel foi reconfigurado para atuar de forma mais alinhada aos interesses das grandes corporações econômicas. A doutrina neoliberal, liderada por Ronald Reagan e Margaret Thatcher, promoveu uma forte ofensiva contra o modelo do Estado de Bem-Estar Social, enfraquecendo seus mecanismos de redistribuição e consolidando um modelo de mercado desregulado (Blumler, 1993; Mastrini e Mestman, 1996).

Sob a influência dos princípios do liberalismo econômico, muitos Estados passaram a regular os serviços de informação e comunicação de maneira alinhada à lógica do mercado, promovendo sua integração em um ambiente cada vez mais convergente, liberalizado, internacionalizado e dominado por conglomerados corporativos. Nesse

contexto, conceitos como bem público, interesse público e serviço público foram gradativamente marginalizados em favor de critérios fundamentados na lógica de mercado e maximização do lucro (Jambeiro, Cruz Brittos e Simis, 2005, p. 378).

Paralelamente a essas transformações, começou a se consolidar um imaginário tecnicista, que traçaria os primeiros contornos do conceito posteriormente conhecido como Sociedade da Informação (SI). Com o avanço da crise pós-fordista, emergiram visões futuristas que passaram a enxergar na tecnologia – com sua capacidade de armazenar, manipular e transmitir informações – e no conhecimento – como um elemento capaz de transformar a si próprio –, uma saída para o colapso econômico e, simultaneamente, um meio para a democratização da sociedade.

Essas foram algumas das formulações iniciais que, originadas nos Estados Unidos, mas também no Japão e em certos países da Europa Ocidental, impulsionaram um processo contínuo de fetichização da ciência, do conhecimento e das novas tecnologias. Esse fenômeno, que se prolongaria por décadas, esteve alicerçado no desenvolvimento da microeletrônica, da informática, das telecomunicações e na sua convergência tecnológica potencial.

Todo esse processo ocorreu em um contexto de aceleração do desenvolvimento tecnológico, fortemente influenciado pelas exigências da corrida armamentista. Já em 1969, os Estados Unidos iniciavam os primeiros experimentos com redes interconectadas de fontes de informação, cujo objetivo principal era garantir a proteção estratégica desses dados diante da possibilidade de um ataque nuclear contra qualquer um de seus "nós".

No contexto da globalização, começaram a surgir limitações à atuação tradicional dos Estados, impulsionadas pelo fortalecimento e pela emergência de novos atores na arena internacional, cada um com diferentes níveis de poder decisório e capacidade de negociação. Nesse sentido, Seán Ó Siochrú e Bruce Girard (2002) destacam que, dentro do novo regime global, houve um aumento significativo da influência de organismos não vinculados ao sistema das Nações Unidas, como a Organização Mundial do Comércio (OMC) e a Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN). Além disso, observa-se a ascensão de entidades quase governamentais sob controle do setor privado, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Iniciativa Global para a Internet (GII) (Mastrini, de Charras e Fariña, 2013).

O surgimento das plataformas digitais globais ocorreu em meio à convergência das principais tendências mundiais na política de meios de comunicação, influenciando o desenvolvimento inicial da Internet e sua posterior corporativização. Em particular,

destaca-se o impulso generalizado para a desregulação das comunicações, cujas origens remontam aos Estados Unidos, durante o governo Reagan na década de 1980 (Flew, Martin e Suzor, 2019, p. 38).

Uma das perspectivas predominantes na época sugeria que a Internet deveria ser considerada distinta dos "velhos meios", como a publicação impressa e a radiodifusão. Eli Noam observou que "mesmo quando a Internet foi comercializada, frequentemente se afirmava que a economia dos bits operava sob princípios fundamentalmente diferentes daqueles da economia dos átomos" (2009, p. 273).

Em escala global, um dos princípios estruturantes da governança da Internet sob a hegemonia norte-americana, consolidada a partir de meados da década de 1990, foi a ênfase em um modelo de autoridade descentralizada, no qual a autogestão das plataformas e a confiança na concorrência de mercado surgiram como alternativas à regulação estatal. A National Telecommunications and Information Administration (NTIA) dos Estados Unidos, em seu Livro Branco de 1997, argumentava que "a Internet tem sucesso em grande parte porque é um sistema descentralizado. [Sempre que possível, os mecanismos de mercado que apoiam a concorrência e a escolha do consumidor deveriam orientar a gestão da Internet]" (Flew, Martin e Suzor, 2019, p. 39).

Como destacam Califano e Baladron (2013), a rápida evolução da Internet foi acompanhada por um marco regulatório que apresenta características inovadoras em comparação com o modelo tradicional de administração e gestão das telecomunicações, o qual, historicamente, esteve vinculado às políticas estatais dentro dos limites das fronteiras nacionais (2013, p. 1-2).

Em contraste com o desenvolvimento do telégrafo e do telefone, continuam as autoras,

A Internet cresceu em um contexto distinto, sob o predomínio, em nível global, da ideologia do livre mercado. A liberalização da economia alcançou o setor de telecomunicações, resultando na privatização das empresas de serviços públicos nacionais e na introdução da concorrência nesses mercados (2013, p. 4)<sup>21</sup>.

"A própria globalidade da Internet explica que, pela primeira vez, não seja necessária a intervenção dos Estados como atores diretamente envolvidos na gestão" (Pérez, 2008, p. 14). Dessa forma, a administração da Internet passou a ser

---

<sup>21</sup> Tradução própria



responsabilidade de organizações internacionais, que atuam de maneira coordenada sob um modelo descentralizado e de governança privada.

Entre 1970 e 1990, a Internet permaneceu restrita ao campo científico, sem um uso difundido fora desse meio. Somente com o surgimento do hipertexto e do primeiro navegador World Wide Web, desenvolvido por Tim Berners-Lee em 1990, sua utilização começou a se popularizar (Pérez, 2008). A partir de meados da década de 1990, a Internet passou de uma rede pública, relativamente pequena e controlada por acadêmicos, para um ambiente comercial em rápida expansão, o que evidenciou tanto o seu potencial social quanto a necessidade de formulação de políticas específicas para o setor (Ó Siochrú e Girard, 2002).

É fundamental destacar que o chamado ciberespaço opera sob dinâmicas de poder que não são tão evidentes quanto as dos setores tradicionais. Desde a criação da ARPANet, os Estados Unidos desempenharam um papel central em seu desenvolvimento e evolução. Diferentemente do modelo clássico das telecomunicações e da radiodifusão, a maioria dos países – com exceção dos Estados Unidos – implementou a Internet primeiramente como um sistema voltado à comunicação internacional, expandindo seu uso para a comunicação nacional e local apenas em um segundo momento.

Essa particularidade levou, na prática, à definição das regras da governança global da Internet com base na decisão precoce dos Estados Unidos de promover sua liberalização, privatização e comercialização (Ó Siochrú e Girard, 2002). A posição dominante dos Estados Unidos nesse processo gerou, ao longo do tempo, diversos debates e questionamentos. Entre as principais controvérsias, destaca-se a discussão em torno da supervisão e do controle da infraestrutura da Internet, um tema que continua sendo objeto de disputas no cenário internacional.

A Internet Engineering Task Force (IETF) foi responsável pela coordenação da rede mundial, operando sem interferência governamental e baseada em um processo cooperativo de tomada de decisões até 1994. Nesse ano, a National Science Foundation dos Estados Unidos (NSF, na sigla em inglês) envolveu o setor privado no gerenciamento da infraestrutura digital, ao subcontratar a administração do Sistema de Nomes de Domínio (DNS) para a empresa Network Solutions Inc. (NSI).

Por sua vez, a Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN) é uma organização privada e sem fins lucrativos que opera em nível internacional. Sua sede está localizada no estado da Califórnia, Estados Unidos, e sua atuação está subordinada ao marco regulatório norte-americano, devido a contratos firmados com o

Departamento de Comércio dos EUA. Pode-se comparar a situação da ICANN à de uma concessionária de serviço público, com a diferença de que, nesse caso, lhe foi atribuída a gestão e administração da Internet em escala global, sem que os Estados nacionais tenham participação direta em sua governança (Califano e Baladron, 2013, p. 8).

O fato de a ICANN estar sediada nos Estados Unidos confere ao governo norte-americano um certo grau de controle sobre a organização, uma vez que esta permanece, em última instância, sujeita ao arcabouço jurídico do país.

A partir da década de 1990, o governo dos Estados Unidos adotou uma abordagem de não intervenção na regulação da Internet, permitindo que o setor privado se consolidasse como o principal agente na gestão da infraestrutura digital. Um marco decisivo nesse processo foi a aprovação da Lei de Telecomunicações de 1996, cuja Seção 230 concedeu imunidade legal às plataformas digitais em relação ao conteúdo publicado por seus usuários, consolidando seu papel como intermediárias sem responsabilidade editorial (Mueller, 2015, p. 39; Schaake, 2024, p. 32). A seção 230 reflete o espírito tecno-libertário original da internet. Para Bradford (2024), “as ideias de livre mercado estão profundamente enraizadas no regime jurídico atual dos EUA. Nenhuma outra lei captura melhor o ethos tecno-libertário do modelo norte-americano orientado pelo mercado do que a Seção 230 do Communications Decency Act (CDA) de 1996. Essa lei garante imunidade aos intermediários online, protegendo essas empresas da responsabilidade por qualquer conteúdo de terceiros que hospedam em suas plataformas”<sup>22</sup> (2024, p. 16).

É igualmente notável que a visão antirregulatória estatal se estenda a outras dimensões da regulamentação, incluindo a privacidade de dados. Isso ocorre mesmo após pontos de ruptura entre usuários e grandes plataformas, como, por exemplo, o caso Cambridge Analytica. Enquanto outros países capitalistas centrais adotaram normas legais relacionadas ao tratamento de dados em ambientes digitais, nos Estados Unidos não existe uma lei federal sobre esse tema.

Esse marco regulatório foi essencial para a expansão das grandes plataformas digitais, pois lhes permitiu operar sem as restrições impostas aos meios de comunicação tradicionais. A Internet foi desenvolvida sob uma lógica de liberdade e ausência de regulamentação, o que levou à crença na sua "ingovernabilidade" (Lessig, 1999).

---

<sup>22</sup> Original em inglês: free-market ideas are deeply entrenched in the existing U.S. legal regime. No other law captures the techno-libertarian ethos of the American market-driven model better than § 230 of the Communications Decency Act (CDA) of 1996. This law provides immunity for online intermediaries, shielding these companies from liability for any third-party content that they host on their platforms.

Do ponto de vista econômico e financeiro, a relação entre a tecnologia e a economia tornou-se especialmente evidente na segunda metade da década de 1990, quando a Internet atingiu níveis recordes de capitalização na bolsa de valores. No entanto, esse crescimento acelerado resultou na formação de uma bolha especulativa, cujo colapso começou em março de 2000, com o estouro das .com.

Além disso, o paradigma neoliberal teve um papel determinante na consolidação desse modelo. Como observa Cófreces (2024), a primazia do mercado sobre a regulação estatal tem sido um princípio central na política digital dos Estados Unidos, permitindo que as empresas tecnológicas operem com ampla liberdade na exploração de dados e na configuração dos mercados digitais (Couldry e Mejias, 2019). Marcos históricos, como a Declaração de Independência do Ciberespaço, proclamada em Davos, em 1996, por John Perry Barlow, fundador da Electronic Frontier Foundation (EFF), refletem a concepção de um ciberespaço sem fronteiras físicas, desvinculado da materialidade, no qual os princípios e normas do mundo físico não poderiam ser aplicados (Cófreces, 2024).

A autora questiona os saberes, práticas e discursos que constituíram o núcleo de sentido e os antecedentes que possibilitaram o alinhamento entre o desenvolvimento técnico das plataformas e a racionalidade neoliberal. A discursividade promovida pelos Estados Unidos sobre os aspectos políticos e econômicos da Internet, especialmente em meados da década de 1990, reforça "a relação entre o ciberespaço e a economia sob uma perspectiva neoliberal, a partir de ideias como o individualismo, a livre concorrência ou a rejeição ao intervencionismo estatal" (2024, p. 9).

O discurso ciberlibertário das origens da internet gerou uma ideia de certo "caos originário" (Wu, 2018, p. 120) com efeitos concretos sobre a estrutura do mercado:

O caos fez com que fosse fácil pensar que a grandeza — as economias de escala — já não importava realmente na nova economia. Pelo contrário, parecia que ser grande, assim como ser velho, era simplesmente uma desvantagem. Ser grande significava ser hierárquico, industrial, como um dinossauro numa era de mamíferos ágeis. Talvez fosse melhor permanecer pequeno e jovem, mover-se rápido e quebrar coisas!<sup>23</sup> (Wu, 2018, p. 120)

---

<sup>23</sup> Original em inglês: The chaos made it easy to think that bigness—the economics of scale—no longer really mattered in the new economy. If anything, it seemed that being big, like being old, was just a disadvantage. Being big meant being hierarchical, industrial, dinosaurlike in an age of fleet-footed mammals. Better maybe to stay small and stay young, to move fast and break things!.

Nesse clima de otimismo sobre o poder democratizador da internet, não haveria algo como um monopólio duradouro, o conceito de barreiras à entrada seria uma noção do século XX e a concorrência estaria sempre "a um clique de distância". Como veremos mais adiante, a realidade mostrou-se diferente. Embora, de fato, empresas da internet surgissem e desaparecessem com grande rapidez, o resultado final desse processo revelou a consolidação de todo o setor em um pequeno grupo de cinco empresas estadunidenses.

Como recupera Gowra (2024), “o CEO do Facebook, Mark Zuckerberg, inicialmente referiu-se ao seu produto como um 'serviço público' (utility), refletindo o objetivo de fornecer um serviço discreto, útil e essencial na vida cotidiana das pessoas. Posteriormente, foi orientado pelos advogados da empresa a reclassificá-lo como uma 'plataforma' e 'comunidade', já que os serviços públicos são rigidamente regulados em muitos países”<sup>24</sup> (2024, p. 15). Em sentido semelhante, Lina Khan (2017) aponta que uma possibilidade é regular as plataformas promovendo a concorrência, enquanto outra opção seria aceitar seu domínio e aplicar critérios usados para oligopólios ou monopólios naturais regulados como 'serviços públicos' (Public utilities) ou, numa versão mais branda, 'infraestruturas essenciais' (essential facilities). Em qualquer caso, há um reconhecimento subjacente de seu funcionamento como infraestrutura que permeia a economia da internet (2017, p. 797-798)<sup>25</sup>.

Winseck reconhece pelo menos três períodos no desenvolvimento da internet: uma fase inicial de concorrência (anos 1990-2007), uma segunda fase de concorrência moderada (2007-2014) e, finalmente, a consolidação em poucas empresas que se expandem para mercados adjacentes. Junto com essa consolidação, ele identifica duas mudanças adicionais. Primeiramente, a plataformização da internet, ou seja, a redução da internet original, baseada em protocolos abertos e interoperáveis, para um conjunto de jardins murados (walled gardens) verticalmente integrados, que são essencialmente as grandes plataformas. Por outro lado, as plataformas digitais tornaram-se infraestruturas

---

<sup>24</sup> Original em inglês: Facebook CEO Mark Zuckerberg initially referred to his product as a ‘utility’—reflecting his goal to provide an understated service that was a generally useful and essential part of people’s everyday lives—before being told to re-brand as a ‘platform’ and ‘community’ by company lawyers, who warned that utilities were tightly regulated in many countries.

<sup>25</sup> As tipologias das plataformas variam conforme os autores considerados; a classificação é ampla, às vezes não excludente e até mesmo difusa (Gendler e Mallamaci, 2024). Srnicek, por exemplo, distingue entre plataformas publicitárias, de nuvem, industriais, de produtos e austeras (Srnicek, 2017). Ou seja, nem todas elas se tornaram infraestruturas. Para esses fins, é útil a distinção mais geral proposta pela metáfora da árvore de José van Dijck (2022), que diferencia entre plataformas-tronco e plataformas-dependentes. Apenas as primeiras passaram por um processo de infraestruturalização.

para outros serviços, sites, aplicativos, serviços de publicidade e meios de comunicação, entre outros (Winseck, 2023, p. 486-487). Essa "plataformização da rede em chave neoliberal" (Cófreces, 2024, p. 12) promoveu o desenvolvimento de uma arquitetura destinada a gerar valor a partir da extração, acumulação e utilização massiva de dados para fins comerciais, ao mesmo tempo em que promoveu a exclusão do Estado como regulador desses processos (Ibidem).

A ideia de que a concorrência de mercado seria suficiente para regular a economia digital justificou, em grande medida, a inércia do Estado diante de denúncias de monopólio e abuso de posição dominante (Flew, 2019, p. 39). Bradford (2024) acrescenta que a abordagem estadunidense sobre regulamentação é moldada “pela fé inabalável do país nos mercados e pelo ceticismo em relação à regulamentação governamental”<sup>26</sup> (2024, p. 16).

O modelo regulatório e econômico dos Estados Unidos desempenhou um papel central na configuração da economia digital global. A desregulação, a proteção legal às plataformas digitais e a ausência de um marco efetivo de concorrência facilitaram a consolidação de gigantes tecnológicos como Google, Facebook, Amazon e Microsoft (Schaake, 2024; Srnicek, 2017).

Esse modelo influenciou significativamente a arquitetura global da internet, estabelecendo um referencial normativo que muitos países tiveram de adotar ou contestar, por meio da formulação de modelos alternativos, como o europeu ou o chinês. No entanto, o crescimento das discussões sobre soberania digital e a regulação de plataformas em diferentes regiões indica que o paradigma norte-americano pode enfrentar novos desafios no futuro.

### **1.1 Considerações gerais sobre a internet: da democratização à concentração**

Entendemos a internet como um espaço formado por uma rede complexa e assimétrica de atores, onde o poder econômico, político e o conhecimento são os que determinam a capacidade de acesso (Bolaño, 2013, p. 297), situação que é discordante em relação à caracterização amplamente difundida e parcial do funcionamento da internet, que se focaliza na “horizontalidade”, “falta de controle” e “multiplicidade de atores” (Zuckerfeld, 2010 e 2014). Pelo contrário, ao relato da internet como uma “nuvem” ou um “labirinto”

---

<sup>26</sup> Original em inglês: by the country’s uncompromised faith in markets and skepticism toward government regulation.

exótico e mítico, contrapõem-se sua materialidade, crescente mercantilização e altos níveis de concentração (Katz, 1998; Castells, 2009; Zuazo, 2015). Esse cenário tensiona seu caráter potencialmente democratizador e evidencia suas assimetrias estruturais, assim como “a existência de uma hierarquia complexa na qual prevalecem aqueles (...) que detêm maior capital econômico, político ou simbólico” (Bolaño, 2013, p. 290).

Se é verdade que uma das características mais interessantes da internet “é seu aspecto potencialmente democratizador da informação e promotor de uma comunicação horizontalizada” (Bolaño, 2013, p. 289), trata-se de um fenômeno atravessado pelas mesmas determinações que regem as demais atividades das sociedades capitalistas contemporâneas (Becerra, 2010). De fato, a internet não está isenta das desigualdades históricas verificadas nos meios tradicionais, devido à persistência de fenômenos de alta concentração da propriedade e do mercado.

Além disso, ao fenômeno da concentração soma-se a coleta de dados dos usuários, que passam a integrar os ativos de grandes empresas de tecnologia e são explorados para fins comerciais ou políticos, o que reforça sua posição de domínio.

Dessa forma, um aspecto central da análise está relacionado às condições de mercado no setor da internet, onde se observam altos níveis de concentração tanto da propriedade quanto dos usuários e do tráfego, em todas as camadas ou níveis<sup>27</sup> nos quais se organizam os recursos tecnológicos, logísticos, comerciais e de infraestrutura que configuram a Rede (Noam, 2003; Levy e Urquijo, 2016).

Analisaremos indicadores sobre este ponto no capítulo 2, mas, para os fins do argumento aqui desenvolvido, basta mencionar que, no setor de provedores físicos de domínio e hospedagem, apenas seis empresas concentram 49% de todas as operações em nível global (Wilwest Domains, GoDaddy, Enom, Network Solutions, 1&1 e Yahoo).

Com relação à produção de serviços e conteúdos para usuários finais, três conglomerados produzem a maioria dos serviços mais consumidos na Rede (Alphabet: Google, YouTube, Gmail, Maps, Earth, Drive, Waze, Tradutor; Facebook: Facebook rede social, WhatsApp, Instagram; e Microsoft: Bing, MSN, Hotmail).

---

<sup>27</sup> Para além dos modelos originais provenientes das telecomunicações (ver modelo OSI desenvolvido pela ISO), alguns autores das ciências sociais propõem estudar a internet por meio de uma série de camadas ou níveis. Zukerfeld sugere uma análise em cinco níveis: Infraestrutura, Hardware, Software, Conteúdos e Rede Social. Este trabalho concentra-se especialmente nas camadas superiores, que Lessig denomina também de camada de Aplicação (Zukerfeld, 2010 e 2014; Bolaño, 2013; Lessig, 2001).

No setor das interfaces de usuário ou plataformas que permitem o acesso aos conteúdos, Apple (iOS, iTunes, Apple Store, Safari), Microsoft (Windows, Windows Mobile) e Alphabet (Android, Chrome) dividem o mercado, embora com uma clara liderança desta última.

No que diz respeito aos intermediários CDN (Content Delivery Networks) — empresas que armazenam conteúdo internacional em servidores mais próximos aos usuários finais, tornando o uso da rede mais eficiente —, apenas cinco empresas (Akamai, Century Link, Google Cache, China Cache e Amazon Cloud) concentram 90% do tráfego total em nível mundial; algumas delas são também proprietárias da infraestrutura básica global (cabos de fibra óptica submarinos e nós de interconexão).

A infraestrutura básica está sob hegemonia dos Estados Unidos e altamente concentrada: embora existam outros concorrentes nesse segmento, empresas desse país, como Century Link (ex-Level3), Verizon, Comcast e AT&T, garantem 70% do tráfego mundial.

Por fim, os provedores de acesso à internet (ISP, na sigla em inglês), responsáveis pela última milha que leva a conectividade aos usuários finais, oferecem um serviço mais visível, geralmente sujeito a regulações e concorrência, mas igualmente com altos níveis de concentração. Além disso, em muitos casos, as empresas dominantes nesse setor estão verticalmente integradas com as grandes multinacionais de serviços de conectividade internacional, como, por exemplo, Telefónica (Movistar), Telmex (Claro) e AT&T (DirecTV).

Em sua análise sobre a concentração no setor da internet, Eli Noam já afirmava em 2003 que, segundo os indicadores antitruste clássicos, existia uma pronunciada concentração horizontal e vertical na internet, o que dificultava defini-la como um setor competitivo. Entre as implicações da alta concentração, Noam destaca os maiores preços para os usuários finais, maior rentabilidade para as empresas, redução do ritmo da inovação, aumento do poder das empresas sobre fornecedores de tecnologia e conteúdos, subsídios cruzados e outras práticas anticompetitivas (Noam, 2003). Estudos posteriores (Zukerfeld, 2010; Baladron, 2018; Dolata, 2018; ISOC, 2019) desmistificam o imaginário em torno da internet e dos ecossistemas digitais como espaços horizontais, sem controle e com multiplicidade de atores, e destacam uma situação de alta concentração nos diferentes níveis.

O fenômeno da concentração nesse setor não pode ser explicado exclusivamente a partir de lógicas puramente econômicas e tecnológicas. Pelo contrário, a caracterização dos recursos necessários para a produção e distribuição da informação como bens comuns disponíveis para todos ou como bens inteiramente privados, acessíveis apenas aos atores que operam na lógica do mercado, requer definições políticas. Ou seja, “o caráter público ou privado não se define em função das características técnicas dos produtos ou dos mercados, mas é produto de decisões intrinsecamente políticas” (Herscovici, Bolaño e Mastrini, 1999, p. 23) e, além disso, “o caráter público ou privado se define principalmente em termos de modalidades de distribuição, ou seja, de acesso ao bem” (Ibidem).

O acesso à internet, a partir de sua expansão massiva e comercial desde meados da década de 1990, tem sido promovido por seu potencial para o desenvolvimento econômico por organismos internacionais e governos, com a implementação de políticas públicas para reduzir a chamada “brecha digital”. Também tem sido reconhecido como um direito fundamental para o exercício da liberdade de expressão e como uma plataforma para o exercício de outros direitos humanos (RELE, 2013) e, atualmente, discute-se essa definição em legislações nacionais e/ou como serviço público. Embora se observe um crescimento contínuo no número de usuários no mundo, dados do Banco Mundial mostram que mais de um terço, ou seja, 33% da população ainda não utilizava a internet em 2023<sup>28</sup>.

Isso deve ser analisado em conjunto com outras assimetrias, como a discriminação geográfica nas velocidades de conexão à internet. Como mostram Califano e Zukerfeld, as velocidades de upload e download de conteúdos na internet “são menores em contextos periféricos, o que faz com que o tráfego de dados de e para esses países viaje necessariamente mais lento, em comparação com aqueles que possuem melhores velocidades de conexão” (2019, p. 23).

Os pacotes de dados são discriminados com base em sua localização de origem, mas isso, segundo os autores, não se deve a um fenômeno geográfico, “e sim às desigualdades econômicas que resultam em menores níveis de investimento para as regiões e países onde a demanda efetiva é menor”. Dessa forma, a heterogeneidade

---

<sup>28</sup> Fonte: <https://datos.bancomundial.org/indicador/IT.NET.USER.ZS>



internacional também se reproduz no interior dos países, marcando diferenças entre as áreas de maior e melhor poder aquisitivo.

Por fim, os autores observam uma ampla diferença entre as velocidades de upload e download, em favor desta última, o que revela “modelos nos quais as divergências entre usuários e produtores são mais acentuadas, e nos quais a internet é concebida mais como um meio de consumo do que como um meio de produção” (Ibidem, p. 24 e seguintes).

A tensão entre o binômio democratização-concentração questiona o caráter potencialmente democratizador da internet. Como afirma Bolaño, “não devemos nos iludir em relação a esse potencial, pois as assimetrias são estruturalmente constitutivas da Rede e garantem a existência de uma hierarquia complexa na qual prevalecem aqueles (...) que detêm maior capital econômico, político ou simbólico” (Bolaño, 2013, p. 290).

As brechas digitais, que dão origem aos chamados “info-ricos” e “info-pobres”, são resultado e expressão de desigualdades preexistentes e estruturais nas sociedades latino-americanas, em contraste com o que se verifica nos Estados Unidos e em outros países capitalistas centrais. Essas desigualdades condicionam a distribuição de todos os tipos de recursos, incluindo os recursos das TIC.

## **1.2 Digitalização e convergência: um olhar crítico**

A perspectiva teórica adotada neste relatório, alinhada mais amplamente com a do projeto de pesquisa em que se insere, investiga os processos de convergência entre o audiovisual, a informática e as telecomunicações no contexto da transfiguração do capitalismo e de suas formas de criação de valor. Para isso, é necessário compreender os processos históricos e técnicos que possibilitaram essa convergência, começando pela digitalização e seus impactos sobre a comunicação e a informação. Adota-se uma abordagem crítica do desenvolvimento tecnológico, evitando concepções que percebem as tecnologias como neutras e sua evolução como um processo linear (Feenberg, 2012).

A neutralidade tecnológica, discutida, entre outros, por Feenberg (2012), pressupõe que a tecnologia atua como um agente neutro destinado a tornar mais eficiente a realização de processos orientados para determinados objetivos. Nessa linha de pensamento, a tecnologia não incluiria qualquer dimensão social, sendo reduzida a seus aspectos funcionais e dotada de características inatas. Pelo contrário, este relatório recupera uma abordagem social da tecnologia, que não a considera apenas como um meio

para alcançar os melhores resultados da forma mais eficiente, mas que reconhece sua própria emergência como um produto socio-histórico permeado por interesses e questões sociais (Williams, 1992).

Na perspectiva crítica adotada aqui, a tecnologia é o resultado de disputas de poder e consequência de todas as discussões e condições presentes em diferentes momentos de seu desenvolvimento. Adota-se uma visão processual da tecnologia, que descarta concepções que a tratam como um fenômeno linear e inexorável (Morozov, 2016; Valente, 2019). Pelo contrário, entende-se que se trata de uma construção histórica resultante de determinadas demandas sociais, mas que, ao mesmo tempo, possui a capacidade de impactar a forma de desenvolvimento das sociedades (Castells, 1995).

A crise do capitalismo em meados da década de 1970 evidenciou a falta de efetividade dos mecanismos estabelecidos desde os anos 1930 para atender às metas da economia capitalista. No final da década, a profundidade da crise tornou necessário um processo de reestruturação que permitisse o início de um novo ciclo de acumulação. Já a partir dos anos 1980, o sistema buscou resolver alguns de seus obstáculos e encontrar um caminho para um novo ciclo expansivo (Zallo, 1988; Castells, 1995). Esse processo incluiu desde a fragmentação das plantas produtivas para reduzir custos de produção e aumentar os lucros do capital privado até a busca e incorporação de novos mercados à economia capitalista.

No entanto, um elemento-chave foi a necessidade de ampliar e acelerar o tempo de rotação do capital, tanto na produção quanto na aceleração do circuito do capital financeiro. Para esses fins, as tecnologias da informação e da comunicação tornaram-se fundamentais.

Esse processo ocorreu simultaneamente à privatização das redes de telecomunicações, tanto na Europa, durante os anos 1980, quanto na América Latina, nos anos 1990, fenômeno acompanhado por regulamentações altamente liberalizantes do setor das comunicações (Bolaño, 2000 e 2011). As redes de comunicação, agora privatizadas, tinham o potencial de responder a algumas das novas demandas do sistema capitalista. Era necessário, portanto, desenvolver tecnologias da informação flexíveis, que permitissem a expansão do capital e garantissem a incorporação de setores que antes não estavam subsumidos à sua lógica.

As tecnologias digitais, que já vinham sendo desenvolvidas, passaram a desempenhar um papel central nesse processo. Até esse momento histórico, havia uma separação nítida entre os serviços de telecomunicações, audiovisuais e a informática, que já começava a desenvolver, naquela época, seu mercado de dispositivos pessoais.

O termo digital tornou-se um adjetivo de múltiplos usos, um conceito que, ao ser associado a processos e produtos distintos, acaba se tornando um significante vazio. No entanto, neste contexto, utilizamos o termo digital para nomear um suporte da informação, cuja principal característica é a flexibilidade e plasticidade (Herscovici, 2004). A digitalização, como processo tecnológico que converte fluxos de conteúdos em zeros e uns, possibilita que diferentes tipos de conteúdo possam ser processados e transmitidos pelos mesmos suportes, canais e terminais. Esse fato confere à digitalização uma alta capacidade de incorporar cada vez mais atividades sociais, transformando-as em informação.

Além disso, à medida que a tecnologia aprimora suas formas de compressão, torna-se mais fácil o transporte e o armazenamento de volumes cada vez maiores de informação a custos relativamente baixos. De fato, a digitalização permitiu que quantidades crescentes de informação pudessem ser armazenadas e facilmente reproduzidas.

Como observa Törnberg (2023), a digitalização surgiu inicialmente como parte dessas macrotendências de reorganização capitalista. A tecnologia digital fornece a infraestrutura para o sistema financeiro global: os produtos financeiros são, fundamentalmente, entidades matemáticas e computacionais preditivas. Ao expandir o alcance dos fenômenos sociais que podem ser capturados, previstos e controlados, os dados digitais e os algoritmos possibilitam a financeirização e a anexação ao capitalismo de novos aspectos do mundo social, *'liquifying'* áreas anteriormente inacessíveis ao capital e ampliando os recursos produtivos disponíveis para o capital (Törnberg, 2023, p. 4)<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Original em inglês: Digitalization first emerged as part of these macro-trends of capitalist reorganization. Digital technology provides the infrastructure for the global financial system: financial products are fundamentally predictive mathematical and computational entities. By expanding the range of social phenomena that can be captured, predicted and controlled, digital data and algorithms enable the financialization and annexation into capitalism of new aspects of the social world, *'liquifying'* areas previously inaccessible to capital and expanding the production resources available to capital.

No campo das indústrias culturais, a digitalização cria condições para a abundância, devido ao caráter intangível e não rival dos bens e serviços da informação digitalizada — desprovidos de sua materialidade, esses bens não se extinguem nem se desgastam com o consumo — e à redução dos custos de reprodução desses conteúdos.

No entanto, essa característica representa um desafio para o capitalismo, que busca estabelecer barreiras para criar escassez artificial (Sandving, 2015), seja por meio da implementação de restrições tecnológicas ou de modelos de negócios baseados na imposição de pagamento pelo acesso. Assim, a escassez artificial torna-se uma das respostas do capitalismo à evolução da digitalização.

O fenômeno da convergência, resultante da digitalização, é um processo multinível, que envolve questões tecnológicas, socioculturais e até regulatórias (Becerra, 2000, 2016 e 2024).

Se considerarmos a convergência no nível da infraestrutura, esse processo implica a possibilidade de oferecer múltiplos serviços a partir da mesma plataforma e de forma simultânea. Assim, as redes de televisão a cabo estão tecnologicamente habilitadas para fornecer serviços de internet e telefonia, além da distribuição de sinais televisivos, enquanto as redes de telefonia oferecem internet banda larga e, em alguns casos, avançaram para a prestação de serviços audiovisuais (Lepere e Pérez Vacchini, 2013).

Bizberge se refere a “diferentes convergências” para descrever sua definição a partir de três perspectivas principais: as mais otimistas, que destacam os avanços tecnológicos e seu potencial democratizador; as intermediárias, que, embora reconheçam as limitações do processo, enfatizam o poder das estruturas descentralizadas e dos processos coletivos de criação e as críticas, geralmente adotadas por autores vinculados à economia política da comunicação, que relativizam o alcance da convergência (Bizberge, 2019, p. 103).

Nos anos 1990, expandiu-se o crescimento comercial e civil da internet, impulsionado pela redução dos custos dos dispositivos, o que acelerou sua massificação.

A crise de 2007-2008, originada nos Estados Unidos e posteriormente expandida para outras regiões, como Europa e América Latina, impôs, mais uma vez, uma série de novos obstáculos ao desenvolvimento do capitalismo, que, segundo alguns autores, atravessa um processo de desaceleração. Nesse cenário, o capitalismo volta a recorrer à tecnologia como meio para encontrar um novo ciclo expansivo. No entanto, não é a

tecnologia que, por si só, oferecerá essas respostas, mas sim um elemento necessário para a nova reconfiguração do capital.

Como aponta De Moraes, em função da recessão econômica pós-2008 nos Estados Unidos e na Europa, “as corporações transnacionais intensificaram a corrida por lucros compensatórios na América Latina”, tornando a região um mercado altamente cobiçado para a expansão de produtos multimídia e serviços infocomunicacionais. O grande potencial de consumo na região, o espanhol como segundo idioma da globalização, a falta de tecnologias avançadas e a ausência de regulações antimonopólicas foram fatores determinantes para que as corporações, principalmente norte-americanas, ampliassem seus negócios na região (De Moraes, 2011, p. 35).

Mais uma vez, recorre-se a um solucionismo tecnológico (Morozov, 2016), e o capitalismo aposta na digitalização para garantir a transformação digital da maior parte dos processos e atividades sociais que nos envolvem. Nesta fase, o mandato é o “tudo digital”, o que, por sua vez, possibilita uma coleta massiva de dados.

O sistema precisa reduzir o risco e a incerteza na produção de bens e serviços, e os dados se tornam insumos essenciais para antecipar e atender à demanda presumida do consumidor. Além disso, os dados desempenham um papel central no controle do processo produtivo, permitindo uma subsunção mais eficiente do trabalho ao capital e maiores níveis de vigilância e controle (Zuckerfeld, 2013).

A coleta e armazenamento massivo de dados, provenientes de praticamente todas as atividades humanas cada vez mais digitalizadas, leva-nos a falar de um processo de dataficação: atividades da vida cotidiana, a educação em todos os níveis, o trabalho e a produção, a criatividade e a geração de conteúdos, os serviços de saúde, segurança, justiça e administração pública estão se tornando, progressivamente, objetos de produção de dados (Sosa Escudero, 2019; Galup, 2019).

Como afirma José Van Dijck, “a geração de dados, longe de ser um subproduto da socialidade online, tornou-se um objetivo fundamental” (2016, p. 30), permitindo a personalização como modelo de negócio, baseado na produção de necessidades e desejos.

No entanto, esses dados isolados, desagregados e armazenados não significam muito por si só. É necessário analisá-los, e é nesse ponto que se torna central o processamento da informação, realizado por meio de algoritmos e, em sua evolução, pelos

sistemas de inteligência artificial, que conseguem analisar esses dados e extrair correlações.

O aspecto preocupante está na incapacidade dos sistemas automatizados de compreender o contexto, o que pode levar à reprodução ou amplificação de desigualdades preexistentes. Além disso, esses sistemas são opacos, uma vez que ninguém sabe exatamente como funcionam. Com o avanço dos processos de *machine learning*, os próprios desenvolvedores perdem gradualmente a capacidade de compreendê-los completamente.

Ou seja, à medida que a máquina processa volumes cada vez maiores de dados, ela aprende mais, tornando seu funcionamento progressivamente mais complexo e menos transparente até mesmo para aqueles que a desenvolveram.

A transição dos anos 1990 para os anos 2000 foi marcada pela explosão da bolha das .com, evidenciando que as empresas de internet haviam sido alvo de um frenesi financeiro, resultando em uma bolha especulativa (Srnicek, 2018). Esse episódio demonstra que a mais recente excitação em torno da internet e das TIC não é, de forma alguma, uma novidade. Os anos 2000 trouxeram a promessa de uma Web 2.0 “participativa”, onde todos os usuários estariam em pé de igualdade e poderiam ser produtores de conteúdo; todos teriam a possibilidade de dialogar no novo ágora digital. Nesse contexto, ressurge o conceito de *prosumer*, cunhado por Alvin Toffler na década de 1980, como uma síntese das capacidades ampliadas dos internautas. No entanto, essa promessa também não era inédita, visto que cada salto tecnológico foi acompanhado por uma perspectiva otimista sobre sua capacidade de resolver os problemas da sociedade. No caso das TIC, isso ocorreu com o surgimento de diferentes meios de comunicação, e a internet não foi uma exceção, gerando grandes expectativas sobre sua capacidade de facilitar o acesso à informação e ao conhecimento.

Na transição dos anos 2000 para 2010, emergiu uma tensão em torno da capacidade dos usuários de acessar informações de forma não autorizada e compartilhar conteúdos. Esse fenômeno evidenciou que a ideia de que a internet é um espaço não regulado não era verdadeira. A regulação não ocorre apenas na esfera legal, mas também pode acontecer por meio das práticas, do código e da economia (Lessig, 1998; Califano e Baladron, 2013). Ainda assim, as normas legais sempre desempenharam um papel fundamental na regulação da internet. Nos Estados Unidos, por exemplo, a batalha pelos direitos autorais levou à criação de leis que tentaram criminalizar os usuários, como a

DMCA (Digital Millennium Copyright Act<sup>30</sup>), que impôs barreiras tecnológicas. Em 2011, surgiram os projetos de lei SOPA (Stop Online Piracy Act) e PIPA (Protect Intellectual Property Act)<sup>31</sup>, que buscavam criminalizar usuários que acessassem e compartilhassem conteúdos protegidos por direitos autorais. Embora essas propostas não tenham avançado, o mercado respondeu desenvolvendo novos modelos de negócios. De fato, a década de 2010 não apenas expandiu a comercialização da internet, um processo iniciado nos anos 1990 e 2000, mas também consolidou – e, em alguns casos, possibilitou o surgimento – de grandes atores corporativos. Essas empresas passaram a atuar como *gatekeepers*, filtrando e controlando os fluxos informacionais que fazem parte do debate nos espaços digitais: as plataformas (Gillespie, 2010 e 2018).

Aquela internet que nasceu dentro da comunidade militar, que se expandiu no meio acadêmico e de pesquisa, que se comercializou entre as décadas de 1990 e 2000 e que gerou promessas democratizadoras ao possibilitar que as pessoas se libertassem dos grandes intermediários da indústria cultural do século XX, acabou por resultar em um processo de neointermediação (Jakubowicz, 2006), agora dominado por agentes ainda mais poderosos, concentrados e transnacionais. Embora seja verdade que é relativamente fácil criar um blog ou perfis pessoais em redes sociais, a produção e distribuição de informação e cultura encontra-se hoje mais concentrada do que nunca. Se no século XX a preocupação com a concentração midiática recaía sobre os grandes grupos de comunicação nacionais, os grandes estúdios norte-americanos e as principais agências de notícias (MacBride, 1993 [1980]; McChesney e Herman, 2001 [1997]; Becerra e Mastrini, 2017), no contexto atual, essa concentração se intensificou com a ascensão de plataformas digitais que não apenas controlam a distribuição de informação e cultura, mas também influenciam nossa atividade laboral, interações pessoais e um número crescente de atividades sociais, cada vez mais dependentes e mediadas por esses novos intermediários digitais. As ilusões originais da internet deram lugar a uma ampla agenda

---

<sup>30</sup>O Digital Millennium Copyright Act (DMCA) é uma lei estadunidense de 1996 que penaliza a produção e a divulgação de tecnologias, dispositivos ou serviços destinados a burlar medidas que controlam o acesso a obras protegidas por direitos autorais. Entre suas disposições, está incluído o sistema de notificação e remoção de conteúdos, em que o intermediário deve retirar o material após ser informado sobre uma possível violação de direitos autorais, sem necessidade de intervenção judicial.

<sup>31</sup>O Stop Online Piracy Act (SOPA) e o Preventing Real Online Threats to Economic Creativity and Theft of Intellectual Property Act (PIPA) foram projetos de lei apresentados no Congresso dos Estados Unidos entre maio e outubro de 2011, que buscavam introduzir penalidades mais severas e fortalecer o marco de proteção sobre materiais protegidos por direitos autorais compartilhados na internet. Após numerosas mobilizações da sociedade civil e rejeição por parte de alguns atores importantes da economia digital, nenhuma dessas iniciativas conseguiu avançar.

de preocupações, que vão além da questão econômica, foco central deste estudo. Essas preocupações incluem filtragem e manipulação de dados pessoais, riscos para a liberdade de expressão, tensões em torno da propriedade intelectual e dos direitos autorais, cibercrime, vigilância da rede, desinformação e as dificuldades para conter discursos de ódio (Morozov, 2011; Bertoni, 2014 e 2016; Del Campo, 2020).

### **1.3. Capitalismo de plataforma**

As últimas duas décadas foram marcadas pela ascensão e consolidação das plataformas digitais, que hoje figuram entre as empresas mais valiosas do mundo. Empresas como Meta, Amazon, Alphabet, Apple e Microsoft, todas estadunidenses, expandiram sua influência e consolidaram seu papel não apenas na economia digital, mas na economia global como um todo. Essas são empresas de escala mundial, com uma base massiva de usuários. O ecossistema de Meta – que inclui Facebook, WhatsApp, Messenger e Instagram – alcança quase 6,8 bilhões de usuários mensais (Mena Roa, 2020)<sup>32</sup>. Além de moldarem a economia digital, essas plataformas transformam profundamente a comunicação e a cultura, razão pela qual é essencial compreendê-las e entender seu funcionamento.

O novo paradigma da economia da informação baseia-se na coleta massiva e no processamento de dados, que preveem e modelam comportamentos. A lógica das plataformas consiste em coletar informações, criar perfis de usuários e oferecer serviços personalizados. Como analisam Bilic, Prug & Zitko (2021), a coleta de dados, no entanto, não é suficiente para estabelecer um monopólio.

Para moldar os dados na forma social de mercadoria, tornando-os economicamente valiosos e lucrativos, é necessário cumprir uma série de condições. Primeiro, deve existir um grande número de usuários, o que torna as análises de dados únicas e úteis em termos de escopo e escala. Segundo, é preciso desenvolver e implementar software e algoritmos patenteados como meios de produção, de modo a produzir, atualizar continuamente e interpretar os dados,

---

<sup>32</sup> O número não representa usuários únicos, mas sim a soma acumulada de contas nas diferentes plataformas pertencentes ao Facebook.



fornecendo uma saída padronizada de dados, requisito essencial para monetizar a plataforma<sup>33</sup> (Bilic, Prug & Zitko, 2021, p. 6).

O modelo de negócios das plataformas também se baseia em formas clássicas de financiamento, como publicidade, assinaturas e venda de produtos. Além disso, essas empresas são líderes no desenvolvimento de processamento inteligente: criam algoritmos baseados em sistemas de inteligência artificial altamente sofisticados e se tornam mais valiosas à medida que coletam e processam mais dados. Esse processo permite que as máquinas realizem aprendizado profundo (*deep learning*), um insumo essencial para sua melhoria contínua. É justamente a partir dessa coleta massiva de dados e do aprendizado profundo que as plataformas conseguem expandir-se e fortalecer suas posições de mercado, criando barreiras significativas para novos entrantes (Srnicek, 2018).

Cada vez mais atividades sociais e econômicas são plataformizadas, passando a ser organizadas por meio de plataformas digitais. No entanto, isso não se trata apenas de uma questão tecnológica que, de maneira neutra, conecta dois pontos. As plataformas digitais têm a capacidade de oferecer serviços em escala global, criando a ilusão de que talento, criatividade e um investimento modesto de capital são suficientes para desenvolver plataformas escaláveis, capazes de concorrer com as empresas dominantes. No entanto, além de explorarem economias de escala e de rede, as plataformas hegemônicas (Google, Amazon, Facebook, Apple)<sup>34</sup> também se beneficiam da capitalização no mercado financeiro, tornando inviável um mercado verdadeiramente competitivo (Becerra, 2020).

---

<sup>33</sup> Original em inglês: In order to shape the data in the social form of commodity, making it economically valuable and profitable, a number of conditions have to be met. First, there needs to exist a large number of users, which makes data analyses unique and useful in terms of scope and scale. Second, patented software and algorithms have to be constructed and deployed as means of production to produce and continuously update and interpret data, providing standardized data output required in order to monetize the platform.

<sup>34</sup> O conceito de economia de escala refere-se ao benefício obtido por uma empresa ao aumentar seu tamanho. A empresa se beneficia da economia de escala à medida que reduz seus custos de produção ao se expandir; quanto mais produz, menor é o custo de produção. Já a economia ou efeito de rede está relacionada à maior valorização de uma empresa em função do aumento do número de usuários ou consumidores: quando há efeito de rede, o valor de um produto ou serviço aumenta conforme cresce o número de outros usuários que utilizam esse mesmo bem. As plataformas de internet, por exemplo, ganham mais valor e se beneficiam à medida que mais pessoas utilizam seus serviços, o que, por sua vez, funciona como um atrativo para novos usuários.

As plataformas facilitam diversas atividades da vida social: conectam consumidores a anunciantes, usuários a prestadores de serviços, eleitores a candidatos e usuários entre si. Ou, em outras palavras, “transformam as atividades das pessoas em fenômenos formais, gerenciáveis e manipuláveis, permitindo que as plataformas direcionem a socialidade das rotinas cotidianas dos usuários” (Van Dijck, 2016, p. 30). As plataformas são altamente escaláveis e crescem à medida que incorporam mais usuários, beneficiando-se do efeito de rede: quanto maior a rede, mais atraente ela se torna, o que facilita a consolidação da liderança dessas empresas, ao mesmo tempo que eleva as barreiras de entrada e permanência para outros atores. Entretanto, os efeitos de rede nem sempre são positivos: eles amplificam as vantagens dos atores já estabelecidos e reforçam uma lógica na qual “o vencedor leva tudo” (McChesney, 2013).

Como já mencionamos, as plataformas operam de forma intensiva na coleta e processamento de dados. Tudo o que fazem dentro do ecossistema digital está baseado na coleta massiva de dados, permitindo uma leitura mais precisa da demanda dos clientes, uma produção mais eficiente para seus mercados e uma redução significativa dos riscos. Esse modelo possibilita que as plataformas operem com uma lógica de entrega de produtos altamente segmentados (microtargetizados), ajustados de acordo com as preferências e comportamentos dos usuários, maximizando sua eficiência e lucratividade.

No mercado digital, as antigas tendências à concentração e centralização também se reproduzem. As empresas que alcançam certo poder de mercado tendem a adquirir projetos emergentes ou consolidados e incorporá-los ao seu negócio. Um exemplo claro disso foi a aquisição do WhatsApp pelo Facebook em 2014, quando a empresa percebeu precocemente seu potencial, pagando uma quantia que, na época, muitos analistas consideraram exorbitante. Além disso, as plataformas dominantes contam com uma infraestrutura tecnológica altamente robusta, o que lhes permite processar grandes volumes de dados e utilizá-los para consolidar ainda mais seu domínio. Isso pode ocorrer tanto por meio da compra de novas empresas quanto pelo fortalecimento de sua cadeia vertical, beneficiando seus próprios serviços (Arthur, 2015; Zuazo, 2015 e 2018). O alto investimento necessário para acessar as tecnologias que permitem capturar, armazenar e processar grandes volumes de dados torna esse setor inacessível para empresas emergentes de menor porte. Assim, abre-se uma nova assimetria que favorece os atores já consolidados.

A diversificação de atividades não é uma novidade da era digital. A diferença no caso das plataformas é que, uma vez que todos os serviços que oferecem são informacionais, e que possuem um grande volume de usuários cujos comportamentos conhecem em detalhe, sua capacidade de antecipar demandas é maior do que a de qualquer outra empresa. A partir de um serviço que já dominam, conseguem expandir-se para outras áreas, aumentando as chances de sucesso.

Com isso, fica claro que essa caracterização afasta as plataformas da definição de meros intermediários neutros. Isso ocorre não apenas porque a tecnologia, em si, não é neutra (Feenberg, 2009), mas também porque as plataformas exercem um papel ativo na mediação. São sistemas tecnológicos com regras próprias, frequentemente expressas em termos de uso e políticas de privacidade, redigidos de acordo com as regulações dos países onde estão suas sedes. Além disso, esses termos são instáveis e podem ser alterados sem que os usuários sejam notificados (Van Dijck, 2016). As plataformas também desenvolvem sistemas de recompensa para determinados conteúdos, influenciando como os usuários se expressam e publicam mensagens. De forma cada vez mais ativa e evidente, assumem papéis editoriais, tornando-se gatekeepers dos fluxos de informação, interação e transações nas redes. Controlam as portas de entrada e direcionam os caminhos pelos quais os usuários acessam informações e consumos (Gillespie, 2018).

Em seu artigo *Socialismo Digital*, Morozov levanta uma preocupação semelhante, também no contexto europeu. Para o autor, “para alcançar inovações institucionais avançadas, é necessário que possamos determinar a direção em que deverá se desenvolver nossa infraestrutura digital; e, infelizmente, essa infraestrutura continua, em grande parte, sob controle privado” (2019).

O extenso conjunto de agentes e intermediários digitais que compõem a cadeia de empresas responsáveis pela distribuição de conteúdos na internet é, em sua quase totalidade, formado por empresas privadas estadunidenses (Braun, 2014; Intricately, 2018). Gigantes digitais como Google, Amazon, Facebook, Apple e Netflix são a face mais visível desse ecossistema para os usuários finais. Essas empresas, por sua vez, participam de diversas etapas da cadeia de valor. A realização frequente de alianças, fusões e aquisições permitiu que essas corporações expandissem sua presença em diferentes segmentos do mercado, aumentando seu poder econômico e sua capacidade de influência. Dessa forma, consolidaram seu domínio não apenas na produção de

conteúdos, mas também na infraestrutura de distribuição, desenvolvimento de software, sistemas operacionais e dispositivos (Iosifidis, 2011, p. 174-180).

Califano e Zukerfeld demonstram que a criação de redes privadas de internet favorece a circulação de conteúdos daqueles atores com maior capacidade econômica para realizar investimentos intensivos de capital. Enquanto gigantes da internet, como Netflix ou YouTube, podem investir no desenvolvimento de suas próprias redes de distribuição de conteúdos (CDN – Content Delivery Networks) para aproximar cópias de seus conteúdos dos usuários finais, reduzindo a latência e melhorando a experiência de consumo, “há outro tipo de pacotes que, ao longo de todo o processo de transmissão, acabam prejudicados: aqueles injetados na rede por produtores com menor capacidade econômica”, o que inclui pequenas empresas, usuários e até atores estatais (Califano e Zukerfeld, 2019, p. 20).

A posse de infraestrutura própria de distribuição é fundamental do ponto de vista do controle sobre o envio e o consumo de conteúdos, mas, sobretudo, pela captura do subproduto essencial de todo esse processo: os dados (Neira, 2020, p. 72).

O poder dessas plataformas não reside apenas em seu poder econômico altamente distorcivo, que, como mencionado, torna inviável a entrada de novos concorrentes (Becerra, 2020), mas também levanta questionamentos sobre o exercício pleno da democracia. Van den Bulck e Moe argumentam que é necessário desenvolver algoritmos de “serviço público”, que compatibilizem a hiperpersonalização dos serviços com a exposição dos usuários a diferentes pontos de vista e interesses (2017, p. 890). A criação das “bolhas de filtro” (Pariser, 2017), uma das expressões mais acabadas do funcionamento algorítmico das plataformas, não apenas possibilita experiências personalizadas, mas também nos mantém parcialmente distantes dos outros e do diverso, privando-nos de um elemento fundamental para a vida democrática: o debate respeitoso e informado sobre questões de interesse comum.

Zuazo retoma as contribuições de Mazzucato em seu livro *El Estado Emprendedor* e lembra que o financiamento estatal esteve por trás de muitas das inovações tecnológicas mais disruptivas, desde a própria internet até o GPS e a tela sensível ao toque. A evidência histórica, afirma Zuazo, demonstra que “o Estado não apenas pode corrigir as falhas da economia, mas também criar novos mercados e inovar, em áreas como ciência e tecnologia” (2018, p. 27). No entanto, em outras circunstâncias,

os governos também podem contribuir para a reprodução do modelo de concentração e ser responsáveis pela desigualdade. Como explica Morozov, “o setor público não consegue pensar fora da caixa de ferramentas neoliberal das corporações, dos mercados e das redes. Mas também não pode abandonar sua função. Assim, simplesmente recruta o setor privado para executar suas tarefas” (Morozov, 2016).

Como também adverte Zallo, os "senhores das redes" – como o autor se refere às grandes plataformas e empresas de tecnologia da internet – protagonizam um processo de "nova e intensa concentração comunicativa e cultural", ainda mais global do que aquela promovida pelas indústrias culturais transnacionais ou nacionais. Essa concentração ocorre com pouquíssimos atores, muitas vezes configurando monopólios em escala planetária em praticamente todos os campos das redes, plataformas, repositórios e serviços (Zallo, 2016, p. 263). Diante desse cenário, o autor retoma e compartilha a ideia de Benkler, para quem "o comunal" deve ser incorporado a uma infraestrutura básica comum, coexistindo com as infraestruturas proprietárias. No entanto, Zallo adverte que a construção de uma "infraestrutura comunal" exige tanto apoio público quanto investimentos privados em todos os pontos da rede. Além disso, ele questiona se um projeto dessa natureza teria capacidade de se renovar tecnologicamente no mesmo ritmo das infraestruturas privadas. Caso isso não ocorra, há o risco de que essa infraestrutura comunal se torne uma "infraestrutura para os pobres", tecnologicamente defasada em relação às redes corporativas. Diante dessa dificuldade, Zallo considera mais realista a ideia de uma intervenção de múltiplos atores além das grandes plataformas, atuando nos extremos e nos nós da Rede, como forma de desconcentrar o poder e diversificar o ecossistema digital.

É importante reconhecer, no entanto, o domínio quase absoluto das empresas estadunidenses no complexo industrial que fornece diversos recursos tecnológicos essenciais para a distribuição de conteúdos na internet e o funcionamento das plataformas (Piñón e Rivero, 2020). Essas empresas exercem um poder disruptivo, que coloca em crise a capacidade dos Estados nacionais<sup>35</sup> de desenhar, impor e controlar as condições de funcionamento dessas plataformas em seus respectivos territórios (Owen, 2015).

---

<sup>35</sup> É claro que essa “crise dos Estados” ocorre de maneiras e intensidades muito diferentes entre os países centrais, blocos regionais como a União Europeia ou países periféricos do Sul global.

Como destaca Muraro (1987), a assimetria persistente entre países produtores e receptores de tecnologia também se explica através dos investimentos limitados realizados pelos governos e pelo setor privado dos países subdesenvolvidos em pesquisa e desenvolvimento tecnológico. Por exemplo, ao analisar as corporações por trás das principais plataformas de VoD (video on demand)<sup>36</sup> na região, observa-se a presença, com alguma relevância, das principais corporações televisivas latino-americanas e das grandes empresas de telecomunicações que operam na região. No entanto, praticamente não há empresas latino-americanas no setor de alta tecnologia digital e inovações, um nicho quase exclusivamente dominado por empresas estadunidenses. Esse cenário desequilibrado não é apenas um reflexo das diferenças no nível de inovação no setor de informática e computação, mas também um resultado do panorama regulatório que rege esses setores em toda a América Latina (Piñón e Rivero, 2020).

Como questiona Srnicek, “se a computação em nuvem é uma infraestrutura básica do século XXI, por que um punhado de empresas deveria obter lucros exorbitantes e concentrar o poder em suas mãos? Precisamos imaginar visões alternativas de futuro se quisermos contra-atacar” (2018, p. 126). No entanto, esse exercício prospectivo, proposto pelo autor, exige um fundamento na realidade. A imaginação de cenários futuros deve partir de um diagnóstico rigoroso de um segmento de mercado que, hoje, apresenta um panorama desconfortável e pouco promissor para o desenvolvimento dos países periféricos e sua autonomia digital.

Embora a natureza distribuída da internet possibilite a participação de diversos atores na produção de conteúdos, as análises empíricas mostram uma continuidade nas estratégias de monopolização, que ocorrem por meio da criação artificial de escassez, assim como nas indústrias de mídia e comunicação (Bolaño, 2013; Miguel de Bustos, 2000; Mansell, 1999). Sob essa perspectiva, a Economia Política da Comunicação não apenas resgata os debates sobre poder e a lógica mercantil das tecnologias de comunicação (Mosco, 2008), mas também propõe a necessidade de um novo paradigma pós-neoliberal, que reconheça a importância do papel do Estado e da regulação — tanto em nível local quanto global — como forma de contrabalançar o poder do mercado (Mansell, 2011; Winseck, 2016; Iosifidis, 2016).

---

<sup>36</sup> O termo video on demand (vídeo sob demanda) refere-se, de forma genérica, a uma modalidade de acesso a conteúdos em que o usuário determina o momento e o dispositivo utilizados. Trata-se de uma lógica de acesso diferente daquela da programação televisiva tradicional, em que as decisões sobre horários e conteúdos eram centralizadas pelo emissor.

A reconfiguração em curso se manifesta, segundo Rioux e Verdugo Ulloa (2016), em pelo menos cinco grandes categorias: desmaterialização, desintermediação, descompartimentalização, deslinearização e desterritorialização (2016, p. 88). Entre essas transformações, os autores atribuem especial importância à desterritorialização, uma vez que impacta diretamente a capacidade dos Estados de impor suas regulações sobre os novos atores do mundo digital. Para esses autores:

Os últimos vinte anos foram marcados por uma transformação silenciosa, que possibilitou a transição de uma ordem mundial baseada na articulação nacional-internacional para um modelo sustentado por fluxos cada vez mais transnacionais, o que dissolve as fronteiras entre os sistemas nacionais. No entanto, ao mesmo tempo em que as empresas e indústrias culturais operam de forma crescente em um espaço transnacional, as políticas de regulação continuam, em grande parte, restritas aos limites do Estado-nação. Dessa forma, devido aos processos de desterritorialização e transnacionalização, as políticas públicas nacionais enfrentam diversos desafios em termos de eficiência regulatória, tributação, gestão da propriedade intelectual (DPI), entre outros. O desafio da desterritorialização, portanto, exige o desenvolvimento e a implementação de normas regulatórias que possam afetar de maneira equitativa tanto as empresas locais quanto as transnacionais. Isso se torna fundamental, pois as grandes corporações transnacionais frequentemente conseguem escapar das obrigações e encargos impostos pela regulamentação local (Rioux e Verdugo Ulloa, 2016, p. 94)<sup>37</sup>.

Soma-se a isso a própria instalação do termo “plataformas” por parte desses atores globais, o que revela como desejam ser identificados pelos diferentes públicos aos quais se dirigem (Gillespie, 2010; Napoli e Caplan, 2017). No que se refere ao enquadramento normativo, esses autores concordam que “as plataformas” compartilham muitas características com os meios de comunicação “tradicionais”. No entanto, a intenção de se diferenciarem dessas categorias tem, entre outros objetivos, a finalidade de operar à margem de uma série de exigências regulatórias historicamente aplicadas ao setor

---

<sup>37</sup> Original em espanhol: Los últimos veinte años estuvieron marcados por una transformación silenciosa que permitió el paso de un orden mundial basado fundamentalmente en la articulación nacional-internacional a un orden basado en flujos cada vez más transnacionales, lo que difumina las fronteras entre los sistemas nacionales. Sin embargo, al mismo tiempo que las empresas y las industrias culturales se desenvuelven de manera creciente en un espacio transnacional, las políticas de regulación se siguen enmarcando, por lo general, dentro de las fronteras del Estado-nación. De esta manera, a causa de los procesos de desterritorialización y transnacionalización, las políticas públicas nacionales enfrentan numerosos problemas de eficiencia en materia de regulación, de tributación, de gestión del DPI, etc. El desafío de la desterritorialización implica, entonces, el desarrollo y la implementación de normas de regulación que afecten de manera equitativa a las empresas locales y a las transnacionales, ya que estas últimas pueden eludir las cargas impuestas por la regulación local.

audiovisual, apesar de também estarem envolvidas na produção, disseminação e consumo de notícias e produtos culturais (Baladron, 2018).

#### **1.4 A abordagem estadunidense das plataformas digitais: Algumas considerações sobre a doutrina antitruste e o bem-estar dos usuários**

O enquadramento regulatório das plataformas digitais nos Estados Unidos tem sido amplamente influenciado pela doutrina antitruste vigente no país. Historicamente, a política antitruste estadunidense foi consolidada a partir do Sherman Act (1890) e do Clayton Act (1914), buscando evitar a formação de monopólios e práticas anticompetitivas. No entanto, desde a década de 1980, a aplicação das leis antitruste nos EUA tem sido guiada pela chamada "Consumer Welfare Standard" (Padrão de Bem-Estar do Consumidor), que estabelece que uma prática só pode ser considerada anticompetitiva se causar danos diretos aos consumidores, como o aumento de preços ou a redução da qualidade dos produtos e serviços.

Essa abordagem dificultou ações regulatórias contra as grandes plataformas digitais, uma vez que muitos de seus serviços são gratuitos para os usuários finais, tornando mais complexo demonstrar um impacto negativo direto sobre o bem-estar do consumidor. Dessa forma, empresas como Google, Amazon, Meta e Apple conseguiram expandir seu domínio sem grandes restrições regulatórias, beneficiando-se das lacunas da doutrina antitruste tradicional. Nos últimos anos, o debate sobre regulação e concorrência no setor digital tem se intensificado nos EUA, com acadêmicos e legisladores argumentando que o modelo atual de regulação antitruste não é suficiente para lidar com o poder das plataformas. O aumento da concentração de mercado, o uso extensivo de dados dos usuários e as barreiras à entrada de novos concorrentes têm gerado pressões para uma revisão da política antitruste no país. Diante desse cenário, surgem propostas que sugerem uma abordagem mais ampla da concorrência, indo além da ótica exclusiva do bem-estar do consumidor e incorporando aspectos como impacto sobre a inovação, diversidade de mercado e soberania digital. O debate atual nos EUA indica uma possível reorientação da política antitruste, especialmente no que se refere às plataformas digitais e seu impacto estrutural na economia e na sociedade.



Desde o final do século XIX até o início do século XX, os Estados Unidos foram influenciados por um movimento político e econômico que, com altos e baixos, persiste até hoje. Conhecido em sua época como o Movimento dos Trustes (Wu, 2018, p. 24), defendia a reorganização da economia americana e mundial em uma nova forma: a corporação gigante e monopolista. Alcançou esse objetivo com leviatãs como a Standard Oil e a AT&T nos Estados Unidos, a I.G. Farben na Alemanha, e com o domínio da economia imperial japonesa pelo sistema zaibatsu. Em sua forma americana, o Movimento dos Trustes imaginava uma economia na qual cada setor fosse dirigido por um único e todo-poderoso monopólio, formado a partir de centenas de empresas menores, livre de concorrentes ou restrições governamentais. Em resumo: uma autocracia econômica pura. No início da década de 1900, quase todas as indústrias importantes nos Estados Unidos já estavam controladas, ou estavam caindo sob o controle, de um único monopolista (Ibidem, p. 25). As indústrias do petróleo e do aço eram exemplos claros disso.

A filosofia e visão subjacentes do Movimento dos Trustes sobre como uma economia deveria ser são definidas por Wu como “centralizada, dirigida por grandes homens, livre de qualquer interferência governamental, e destinada a promover a sobrevivência do mais forte, em grande parte indiferente ao sofrimento ou ao desaparecimento dos fracos, dos pobres e dos não aptos”<sup>38</sup> (p. 28). Em contrapartida, figuras relevantes para a história que aqui apresentamos, como Louis Brandeis, oporiam uma visão de uma economia vigorosa, saudável, afastada da romantização dos grandes negócios e da inevitabilidade dos monopólios. Acima de tudo, Brandeis trazia para a conversa interesse e sensibilidade pelos fins humanos. Em 1911, Brandeis dizia que:

Estamos em condições, após a experiência dos últimos vinte anos, de afirmar duas coisas: Em primeiro lugar, que uma corporação pode ser grande demais para ser o instrumento mais eficiente de produção e distribuição, e, em segundo lugar, seja ela tenha ultrapassado o ponto de maior eficiência econômica ou não, pode ser grande demais para ser tolerada entre um povo que deseja ser livre (Brandeis citado em Wu, 2024, p. 38).

---

<sup>38</sup> Original en inglés: This was the Trust Movement's underlying philosophy and vision of what an economy should be: centralized, run by great men, free from any government interference, and to promote survival of the fittest, largely indifferent to the plight or demise of the weak, the poor, and the unfit.

Em 1890, esse debate ganhou forma na primeira lei antitruste nos Estados Unidos, conhecida como Sherman Act. Embora tenha sido um marco na história econômica daquele país e no controle e contenção das grandes corporações monopolistas, sua linguagem ambígua e extremamente ampla seria, mais tarde, a partir da década de 1960, a porta pela qual se infiltraria a Escola de Chicago e sua reinterpretação do sistema de leis antitruste. Durante sua presidência, Theodore Roosevelt utilizou-se dessa lei para enfrentar empresários que representavam a espinha dorsal do movimento dos Trustes, como J.P. Morgan e, posteriormente, John D. Rockefeller. Em 1911, a Suprema Corte daquele país concluiu, após um processo iniciado em 1906 pelo Poder Executivo, que a Standard Oil estava em situação monopolista e ordenou, como "remédio", sua separação estrutural em 34 empresas independentes. No final da década de 1910, a maior parte dos grandes "trustes" havia sido desarticulada em partes menores ou, pelo menos, havia tido um encontro com as leis antitruste, o que permitiu ao governo da época cumprir o objetivo de demonstrar a primazia do governo eleito sobre a estrutura econômica.

Segundo a análise de Wu, a estratégia de confrontar essas grandes empresas era um jogo de dois lados. Por um lado, permitia deixar claro que era o poder político que teria a última palavra em relação às formas do mercado, e não os próprios agentes do mercado concentrado. Esse é um fato relevante porque havia uma preocupação concreta de que um excesso de concentração de poder econômico no capital privado pudesse ameaçar a própria estrutura constitucional. Como observa Robert Pitofsky, “a concentração excessiva de poder econômico alimentará pressões políticas antidemocráticas” (Pitofsky citado em Wu, 2018, p. 55).

Por outro lado, Roosevelt entendia que a existência de empresas de tamanha envergadura gerava situações de miséria econômica que poderiam levar a demandas e respostas mais extremas, como o marxismo ou a revolução anarquista (Wu, 2018, p. 48). Dessa forma, a aplicação efetiva das leis antitruste permitia exercer algum escrutínio sobre o poder das grandes corporações e prevenir seu crescimento monopolista, entendido como incompatível com a dinâmica do funcionamento de um governo eleito democraticamente. Como veremos nas páginas seguintes, nas décadas posteriores, particularmente a partir de 1970, o componente político é deixado de lado, e a doutrina antitruste se reduz e se volta para seus componentes puramente econômicos.

Histórias como a da Standard Oil geraram debates em torno ao tamanho ideal das empresas para serem eficientes. Nessa conversa, alguns argumentavam que os monopólios de grande porte eram naturais e necessários, na medida em que o desempenho das firmas que se beneficiavam das economias de escala era superior ao das empresas menores. No entanto, afirma Wu

(...) a economia do último século deixou claro que a premissa básica — de que maior é melhor — está sujeita a limitações e ressalvas que tornam o panorama completo complexo. Em primeiro lugar, em algum ponto, as economias de escala "se esgotam" — ou seja, o aumento de tamanho não gera mais eficiências. Uma fábrica de automóveis precisa ter um certo tamanho para ser eficiente, mas, a partir de determinado ponto, ela não se torna mais eficiente<sup>39</sup> (2024, p. 69).

Ao mesmo tempo, à medida que as empresas se tornam maiores, começam a obter vantagens que já não estão relacionadas apenas com eficiências operacionais, mas sim com sua capacidade de influenciar o poder político. Além disso, o gigantismo confere às empresas maior poder sobre a força de trabalho, por meio da possibilidade de atacar sindicatos, reduzir salários e impor unilateralmente condições de trabalho, entre outras práticas.

À conhecida Sherman Act, de fins do século XIX, somar-se-á posteriormente a The Clayton Act (1914), que fortalece a anterior e acrescenta a possibilidade de atuar quando a ameaça à concorrência ainda é incipiente. No mesmo ano, a criação da Federal Trade Commission (FTC) adiciona ferramentas à sua cruzada antitruste. Em 1950, seria acrescentada a The Celler-Kefauver Act, uma lei antitruste suplementar, elaborada a partir do temor de que a concentração excessiva pudesse facilitar o fascismo (Khan, 2018, p. 964).

Nas décadas de 1950 e 1960, as leis antitruste gozaram de sua máxima influência e altos níveis de aceitação; conter a concentração de capital era, então, parte do funcionamento democrático. A lição, segundo Daniel Crane, havia sido aprendida no pós-guerra como reação ao papel que os monopólios estatais tiveram na ascensão do fascismo na Europa (Crane citado em Wu, 2018, p. 79).

---

<sup>39</sup> Original em inglês: the economics of the last century have made it clear that the basic proposition—that bigger is better—is subject to both limitations and caveats that make the full picture complex. First, at some point, economies of scale "run out" —that is, increasing size no longer creates further efficiencies. A car plant needs to be a certain size to be efficient, but after that, it no longer becomes any more efficient.

No auge de sua aceitação, emergia também, na década de 1960, uma nova oposição intelectual ao movimento antitruste. O cenário seria a Escola de Negócios da Universidade de Chicago, e seu principal protagonista, Robert Bork, que se tornaria uma peça fundamental na reinterpretação da doutrina antitruste, desta vez sob uma perspectiva puramente economicista. A releitura que Bork realizou em duas publicações influentes entre 1964 e 1966, sobre o sentido e o fundamento filosófico das leis antitruste, teve um grande impacto, especialmente na política e na justiça. A ideia da Escola de Chicago era simples, mas marcante: tratava-se de reduzir a filosofia subjacente às leis antitruste a uma questão de bem-estar dos consumidores, sem prejudicar a eficiência empresarial para garantir melhores resultados.

Segundo essa perspectiva, “a aplicação equivocada das leis antitruste pode frustrar formas inovadoras e benéficas de conduzir os negócios”<sup>40</sup> (Bilic, Prug & Zitko, 2021, p. 122). Para Lynn (2010), o raciocínio de Bork, abertamente contrário ao espírito do conjunto normativo antitruste existente desde o final do século anterior, propôs uma cadeia de raciocínio simples: “se a lei antitruste existe para servir ao consumidor, e se os consumidores são melhor servidos ao receber mais por menos, e se a melhor maneira de obter mais por menos é incentivar as empresas a serem 'eficientes', e se a melhor maneira de ser eficiente é aumentar a escala e o escopo, então, ergo, o monopólio é o melhor amigo do consumidor”<sup>41</sup> (Lynn, 2010, p. 138). O fato é que as leis antitruste até então não se referiam ao “consumidor”. O próprio Lynn destaca que a Sherman Act menciona a palavra consumidor uma única vez, enquanto a Clayton Act o faz de forma periférica em algumas ocasiões.

Segundo Bork, “o Congresso pretendia que a Sherman Act (...) não fosse um meio de proteger a democracia, ou os mercados, ou os direitos dos cidadãos de produzir e trocar livremente sem interferência de um monopolista. A única coisa que o antitruste deveria

---

<sup>40</sup> Original em inglês: Misguided antitrust application may frustrate innovative and welfare-enhancing ways of doing business

<sup>41</sup> Original em inglês: if antitrust law exists to serve the consumer, and if consumers are best served by getting more for less, and if the best way to get more for less is to encourage business to be "efficient," and if the best way to be efficient is to build up scale and scope, then ergo, monopoly is the best friend of the consumer

fazer era fornecer mais produtos aos consumidores”<sup>42</sup> (Matt Stoller citado em Holt, 2024, p. 126).

Isso se enquadraria no ideário neoliberal em ascensão na época. Os principais pontos dessa nova abordagem, identifica Picard (2023), eram:

(...) desenvolvimentos benéficos para as empresas que beneficiam a sociedade como um todo; o tamanho da empresa por si só não é um fator significativo na concorrência; o poder de mercado e o monopólio alcançados por meio do sucesso no mercado não devem ser penalizados; a ausência de má intenção ou comportamento explícito deve impedir a aplicação de medidas antitruste; as eficiências empresariais alcançadas por meio de fusões e poder de mercado devem ser consideradas benefícios sociais nas decisões de aplicar a lei antitruste; o desenvolvimento de mercados globais torna a política de concorrência nacional e as medidas antitruste menos essenciais, pois a concorrência é global e não nacional<sup>43</sup> (Picard, 2023, p. 460).

Para garantir o triunfo dessa contrarrevolução, a Escola de Chicago não precisou desmontar o complexo aparato jurídico sobre concorrência. Em vez disso, observa Lynn (2024), “eles poderiam alcançar o mesmo efeito de forma muito mais rápida mudando o quadro filosófico por meio do qual reguladores, juízes, legisladores e o público enxergavam todo esse corpo de leis. E assim, no início do governo Reagan, eles emitiram ‘diretrizes’ de aplicação afirmando que o propósito da política antimonopólio não era proteger as liberdades dos cidadãos, mas sim o bem-estar material do ‘consumidor’. Isso, por sua vez, permitiu-lhes afirmar que não deveríamos mais ver essas leis como ferramentas para controlar o poder, mas apenas como formas de promover o que Bork chamou de ‘eficiência produtiva’”<sup>44</sup> (2024, p. 11).

---

<sup>42</sup> Original em inglês: according to Bork, “Congress intended the Sherman Act . . . not as a means of protecting democracy, or markets, or the rights of citizens to produce and exchange free from interference by a monopolist. The only thing antitrust was meant to do was get consumers more stuff.

<sup>43</sup> Original em inglês: developments good for businesses benefit society as a whole; size of company alone is not a significant factor in competition; market power and monopoly occurring through success in the market should not be penalized; the lack of explicit bad intent or behavior should keep antitrust measures from being applied; business efficiencies achieved through mergers and market power should be considered social; benefits in decisions to apply antitrust law; development of global markets makes national competition policy and antitrust measures less essential because competition is global rather than national.

<sup>44</sup> Original em inglês: they could achieve the same effect much faster by changing the philosophical frame through which regulators, judges, legislators, and the public viewed this whole [10] body of law. And so, early in the Reagan Administration, they issued enforcement “guidelines” stating that the purpose of anti-monopoly policy was not to protect the liberties of the citizen but rather the material welfare of the “consumer.” This in turn allowed them to claim that we should no longer view these laws as tools for mastering power but only as ways to promote what Bork called “productive efficiency.

Como lembram Bilic, Prug & Zitko (2011), em uma de suas últimas publicações, Bork se refere ao Google e argumenta que impor multas antitruste à empresa “puniria e, portanto, desencorajaria as mesmas inovações que aumentam o bem-estar e fizeram do Google um concorrente eficaz. Esse uso da lei antitruste enfraqueceria a concorrência dinâmica, pois apenas as empresas bem-sucedidas precisariam se preocupar em ser penalizadas por serem vencedoras”<sup>45</sup> (Ibidem, p. 121-122).

Aquele deslocamento iniciado pela Escola de Chicago significou um afastamento do interesse pela estrutura econômica e pelas dinâmicas do mercado em direção ao mero interesse pelos preços e pela eficiência das empresas, o que resultaria na noção imprecisa de bem-estar do consumidor. Essa visão sobre a estrutura e a dinâmica dos agentes do mercado foi substituída por uma simples premissa teórica: “[A]tores econômicos racionais, atuando dentro dos limites do mercado, buscam maximizar os lucros combinando insumos da maneira mais eficiente. Uma falha em agir dessa forma será punida pelas forças competitivas do mercado”<sup>46</sup> (Posner citado em Khan, 2017, p. 719). A mudança do estruturalismo para a teoria dos preços teve duas ramificações centrais para a análise antitruste: um estreitamento do conceito de barreiras à entrada e os preços ao consumidor como métrica dominante na avaliação da concorrência (Ibidem, p. 721).

Outro aspecto da crítica que Lina Khan faz ao pensamento da Escola de Chicago tem a ver com a abordagem proposta, a qual, segundo ela, falharia mesmo se promovesse apenas o interesse do consumidor. Ou seja, o interesse do consumidor inclui não apenas o custo do produto, mas também sua qualidade, variedade e inovação, questões que podem ser negligenciadas ou prejudicadas em mercados altamente concentrados. Portanto, conclui Khan, “a lei antitruste e a política de concorrência devem promover não o bem-estar, mas mercados competitivos”<sup>47</sup> (2017, p. 137).

Segundo analisa Khan (2018), a virada neoliberal na interpretação da doutrina antitruste dos Estados Unidos representa uma distorção grotesca das leis antitruste aprovadas pelo Congresso. Não apenas altera o objetivo, mas também imprime na lei um

---

<sup>45</sup> Original em inglês: would punish and therefore deter the same welfare-enhancing innovations that have made Google an effective competitor. Such use of antitrust law would weaken dynamic competition, as only successful firms would need to worry about being penalized for being winners

<sup>46</sup> Original em inglês: [R]ational economic actors working within the confines of the market seek to maximize profits by combining inputs in the most efficient manner. A failure to act in this fashion will be punished by the competitive forces of the market.

<sup>47</sup> Original em inglês: Antitrust law and competition policy should promote not welfare but competitive markets

valor que, de muitas maneiras, é profundamente antagônico ao objetivo da concorrência. A concorrência refere-se a um processo. A eficiência, por outro lado, refere-se a um resultado econômico e é silenciosa sobre os meios pelos quais é alcançada. Na visão de Bork e Bowman, o objetivo do bem-estar deveria se sobrepor à preocupação estrutural com a concorrência (2018, p. 968). Por outro lado, afirma Khan, é necessário recuperar a filosofia e os valores originais das leis antitruste, capazes de abordar mercados concentrados. Para isso, argumenta, é preciso reorientar a análise antitruste para questões estruturais, em vez de métricas (preços) ou visões estreitas que se concentram nos resultados das empresas (outcomes) (Khan, 2018, p. 979).

Foi em 1974, durante a presidência de Nixon, que ocorreu o último caso relevante em que a aplicação das leis antitruste resultou na ruptura da AT&T, o então monopólio telefônico, em empresas menores. Wu destaca que o nascimento das "Baby Bells", como ficaram popularmente conhecidas as empresas resultantes dessa divisão, evidenciou que a situação de monopólio estava contendo forças inovadoras que se desencadearam nesse setor a partir daquele momento<sup>48</sup>. Durante a administração Clinton, abriu-se o caminho para a consolidação em diversas indústrias, incluindo petróleo e telecomunicações, e houve retrocessos em relação à ruptura da AT&T do período anterior (Lynn, 2010, p. 26). Para esse autor, Clinton transformou o Partido Democrata em um espelho do Republicano nessa questão. Além disso, “se somarmos a reescrita revolucionária das leis comerciais, bancárias e de regulação do mercado por sua administração, fica claro que Clinton acelerou enormemente o processo de monopolização e concentração do controle nas mãos de poucos” (Lynn, 2010, p. 26). Foi também durante a administração Clinton que se iniciou um caso emblemático, *U.S. vs. Microsoft* (1998), por monopólio, mas a mudança na liderança do governo federal em 2000, já durante a administração Bush, evitou que decisões profundas fossem tomadas. Em vez disso, o Departamento de Justiça chegou a um acordo com a empresa de Bill Gates que não implicou mudanças estruturais na companhia (Gorwa, 2024, p. 32). Esse episódio, segundo Wu, marcaria o rumo dos tempos que estavam por vir.

As campanhas contra os monopólios e a superconcentração entrariam em um período de hibernação (Wu, 2024, p. 101), enquanto os remédios estruturais e a própria

---

<sup>48</sup> Para um olhar mais aprofundado sobre este ponto, sugere-se o trabalho de César Bolaño (1992), *Privatização, mundialização, trans-regulação: o desafio atual das telecomunicações*, São Paulo: IESP/FUNDAP. (Documento de Trabalho).

FTC cairiam em descrédito. Esse longo período, que abrange até mesmo os dois mandatos de Bush e os dois de Obama, permitiu, entre outras questões, a consolidação do setor tecnológico quase sem enfrentar resistências, pelo menos por parte do poder político nos Estados Unidos. Durante o primeiro governo de Trump, a percepção do viés de algumas empresas tecnológicas contra o Partido Republicano, particularmente em sua ala trumpista, deu início a um período de hostilidade em relação a algumas delas, embora sem impactos concretos em transformações legislativas (Shaake, 2024, p. 37). Data desse período, no entanto, o início dos litígios contra o Google, que se intensificaram na gestão seguinte e continuam até o momento em que este relatório é escrito, mas sem uma sentença definitiva.

As condições para a reversão desse estado de coisas e o retorno ao espírito original das leis antitruste começaram a surgir apenas em 2020, com a chegada de Joe Biden ao poder, que nomeou Lina Khan como presidenta da FTC. Já em 2017, Khan, em seu trabalho *Amazon's Antitrust Paradox*, destacava não apenas a necessidade de devolver a filosofia e os valores originais às leis antitruste do país, mas também de atualizar o marco regulatório para atender às particularidades da economia das plataformas digitais. Como observa Khan (2017), “o atual marco antitruste — especificamente sua vinculação da concorrência ao ‘bem-estar do consumidor’, definido como efeitos de preço de curto prazo — não está preparado para captar a arquitetura do poder de mercado na economia moderna. Não podemos compreender os possíveis danos à concorrência causados pelo domínio da Amazon se medirmos a concorrência principalmente por meio de preço e produção. Especificamente, a doutrina atual subestima o risco de preços predatórios e como a integração entre diferentes linhas de negócios pode se mostrar anticompetitiva. Essas preocupações são ampliadas no contexto das plataformas online por duas razões. Primeiro, a economia dos mercados de plataforma cria incentivos para que uma empresa busque crescimento em vez de lucros, uma estratégia que os investidores têm recompensado. Sob essas condições, a precificação predatória torna se altamente racional”<sup>49</sup> (2017, p. 710).

---

<sup>49</sup> Original em inglês: current framework in antitrust—specifically its pegging competition to “consumer welfare,” defined as short-term price effects—is unequipped to capture the architecture of market power in the modern economy. We cannot cognize the potential harms to competition posed by Amazon’s dominance if we measure competition primarily through price and output. Specifically, current doctrine underappreciates the risk of predatory pricing and how integration across distinct business lines may prove anticompetitive. These concerns are heightened in the context of online platforms for two reasons. First,



Como reconhece Picard (2023), à medida que o século XXI começava, a influência da Escola de Chicago começou a diminuir. Argumentos para o uso renovado da política de concorrência e da lei antitruste ganharam força nos últimos anos, enfatizando a necessidade de promover a concorrência, especialmente em relação às atividades das plataformas digitais. Surgiram justificativas econômicas e argumentos legais significativos para maior fiscalização e aplicação. Lina Khan (2017, 2018; Khan e Vaheesan, 2017) e Tim Wu (2003, 2018) apresentaram argumentos influentes sobre a necessidade de maior intervenção, porque a ênfase anterior do antitruste em preços não abordava efetivamente os modelos de negócios e práticas das empresas de plataforma, a propriedade de múltiplas partes e estágios de suas operações comerciais e as práticas anticompetitivas contra potenciais concorrentes (2023, p. 461).

A presidente da FTC, Lina Khan, nomeada por Joe Biden, ganhou destaque ao escrever sobre o colapso moderno do antitruste — especificamente sobre como o padrão de bem-estar do consumidor “falha em capturar a arquitetura do poder de mercado no cenário do século XXI” (Holt, 2024, p. 139). Amazon aparece como o exemplo paradigmático dessa falha, devido ao seu papel dominante em múltiplos mercados, incluindo sua atuação como infraestrutura de distribuição para seus rivais. A esse respeito, Khan comparou a empresa às ferrovias, observando: “Os milhares de varejistas e negócios independentes que precisam usar os ‘trilhos’ da Amazon para alcançar o mercado estão cada vez mais dependentes de seu maior concorrente” (Holt, 2024, p. 141).

Um dos desafios gerados pela releitura da doutrina antitruste sob a perspectiva da Escola de Chicago é a ênfase nos preços como unidade de medida para definir um mercado como competitivo. Isso é especialmente relevante nos mercados digitais, pelo menos por dois motivos. Por um lado, existem inúmeros exemplos de práticas de preços predatórios por parte das grandes empresas digitais e sua predisposição a operar com margens muito baixas ou mesmo com prejuízo, desde que isso lhes permita dominar completamente um mercado. Mas, fundamentalmente, surge o problema da “ausência de preço”. Como observam Bilic, Prug & Zitko (2021), não é possível falar de mercado se não existe um preço e, portanto, na visão neoliberal da doutrina antitruste, não é possível pensar em monopólios. Os autores atribuem a problemática à economia neoclássica e seu

---

the economics of platform markets create incentives for a company to pursue growth over profits, a strategy that investors have rewarded. Under these conditions, predatory pricing becomes highly rational

foco excessivo nos preços. “A ausência de preços para os produtos consumidos representa um problema para os reguladores. As regulamentações e interpretações antitruste estão ancoradas na ideia de que a concorrência leva à redução de preços, o que, por meio de produtos mais baratos, resulta em maior bem-estar do consumidor”<sup>50</sup> (Ibidem, p. 81).

Dado que as leis antitruste modernas estão baseadas na economia neoclássica, que, por sua vez, está centrada na teoria dos preços, a ausência de preços positivos representou um desafio para as teorias regulatórias tradicionais e os frameworks analíticos (Newman, 2015, citado em Bilic, Prug & Zitko, 2021, p. 81). “A lógica dos preços como a medida definitiva do bem-estar do consumidor leva à conclusão de que “os tribunais e as agências de aplicação da lei devem ser extremamente cautelosos ao aplicar a lei antitruste a fornecedores de produtos com preço zero”<sup>51</sup> (Ibidem, p. 81). O Google utilizou essa lógica de argumentação como suporte para suas práticas nos tribunais.

Uma análise antitruste que simplesmente supere a teoria básica dos preços ainda pode ser insuficiente se não abordar as complexidades da estrutura de mercado, a dinâmica estratégica das empresas e as possíveis consequências do poder monopolista no capitalismo moderno (Fontenele, 2000).

- Movimento dos Trustes: alta concentração em setores como petróleo e aço
- Desde 1890: Primeiras leis antitruste
- Desde 1960: Reinterpretação da doutrina antitruste sob uma perspectiva neoliberal
- Desde 2018: Tentativa de retorno às origens da doutrina antitruste com novos objetos de interesse, incluindo plataformas como a Amazon
- 2020: Retomada das ações antitruste e avanço com litígios contra grandes empresas de tecnologia

Autores como Bilic, Prug & Zitko (2021) reconhecem que uma implementação "relaxada" da legislação antitruste nos Estados Unidos é uma das razões que explicam a existência de grandes empresas no setor tecnológico, sediadas naquele país. Eles ilustram isso com as 723 aquisições que as GAFAM realizaram entre 1987 e 2019, quase sem

---

<sup>50</sup> Original em inglês: Absence of prices for consumed outputs poses a problem for regulators. Antitrust regulations and interpretations are anchored in the idea that competition leads to lowering of prices, which through cheaper products leads to higher consumer welfare.

<sup>51</sup> Original em inglês: The logic of prices as the ultimate measure of consumer welfare leads to the conclusion ‘that courts and enforcement agencies ought to be extremely cautious when applying antitrust law to suppliers of zero-price products’

oposição ou escrutínio estatal. No entanto, também questionam intelectuais como Khan e Wu, que lideraram a retomada da doutrina antitruste nos últimos anos e levantaram críticas à visão estreita das décadas anteriores, encarnada nas ideias de Bork. Para esses autores, a demanda por uma economia descentralizada e competitiva "frequentemente ignora como a inovação resulta em uma distribuição desigual de riscos e recompensas, desigualdade social e econômica (...). Além disso, eles perdem o ponto crucial sobre o capitalismo: suas tendências de criar monopólios e crises, juntamente com monopólios e competição feroz coexistindo em diferentes níveis das hierarquias produtivas"<sup>52</sup>. Aqueles que se alinham com Bork e aqueles que criticam Bork não questionam essa suposição subjacente. Mesmo que desmembramentos e rupturas de monopólios fossem introduzidos, novas condições abririam rapidamente o caminho para uma nova geração de monopólios e uma nova corrida do ouro (Golden rush) para explorar a comoditização dos dados (2021, p. 125).

De modo mais explícito, Bilic, Prug & Zitko (2021) afirmam que “o marco regulatório de mercado, em particular a regulamentação antitruste, favorece o crescimento de grandes empresas em vez da concorrência entre produtores, que é o modo operacional nominal das economias capitalistas”<sup>53</sup> (p. 6).

De um modo geral, a crítica baseia-se na tensão conceitual entre a perspectiva neoclássica (que vê o mercado como um mecanismo capaz de autorregular-se, desde que suas falhas sejam corrigidas pontualmente por meio de regulamentação antitruste) e a perspectiva marxista-estruturalista, que afirma que a concentração e monopolização do capital não são acidentes, mas tendências estruturais inerentes ao capitalismo. A partir dessa visão marxista, o problema não é a falta de aplicação efetiva ou pontual das leis antitruste, mas a própria lógica de acumulação de capital, que inevitavelmente tende à concentração econômica.

As normas antitruste geralmente são ativadas quando uma empresa já alcançou uma posição muito dominante. Quando aplicadas, frequentemente implicam medidas

---

<sup>52</sup> Original em inglês: regularly miss how innovation results in an uneven distribution of risks and rewards, social and economic inequality (...). Moreover, they miss the crucial point about capitalism: its tendencies to create monopolies and crises, along with monopolies and fierce competition co-existing on different levels of productive hierarchies.

<sup>53</sup> Original em inglês: the market regulatory framework, in particular antitrust regulation, favours the growth of large companies instead of competition between producers that is a nominal modus operandi of the capitalist economies.

regulatórias (multas, divisão estrutural ou condições para fusões) que, paradoxalmente, podem ser mais facilmente assumidas por empresas já consolidadas. Essas grandes corporações possuem recursos mais amplos para enfrentar sanções econômicas e se adaptar estrategicamente a exigências regulatórias, consolidando assim seu poder no mercado em comparação com empresas menores ou emergentes, que carecem da capacidade de absorver esses custos regulatórios. Segundo esses autores, em 2019, a FTC impôs ao Facebook uma multa de US\$ 5 bilhões, um valor recorde no território norte-americano, por descumprir uma ordem de 2012. No entanto, eles acrescentam que o motor econômico subjacente, baseado na geração de valor por meio da apropriação de dados, seu controle, processamento e comercialização, permanece intocado (Couldry e Mejias, 2021). Em resumo, o problema com esse tipo de remédio e medidas legais é que eles não alteram de forma alguma o modo de produção (Ibidem, 2021, p. 147).

Afirmam os autores que “o monopólio não é uma etapa do desenvolvimento capitalista, mas um processo dinâmico habilitado e/ou limitado por um regime regulatório específico (...) é um processo de concentração e centralização de capital visível em fusões e aquisições ao longo da história do capitalismo”<sup>54</sup> (2021, p. 60).

Em definitivo, o argumento marxista de Bilic, Prug & Zitko (2021) sugere que as leis antitruste, embora aparentemente projetadas para manter ou restaurar a concorrência, na prática operam como dispositivos institucionais que estabilizam e legitimam a acumulação monopolista do capital, em vez de questioná-la profundamente.

### **Figura 1: Modelo regulatório norte-americano da economia digital**

#### **1) Princípios ideológicos**

- Neoliberalismo
- Determinismo tecnológico
- Tecno-otimismo e ciberlibertarianismo

---

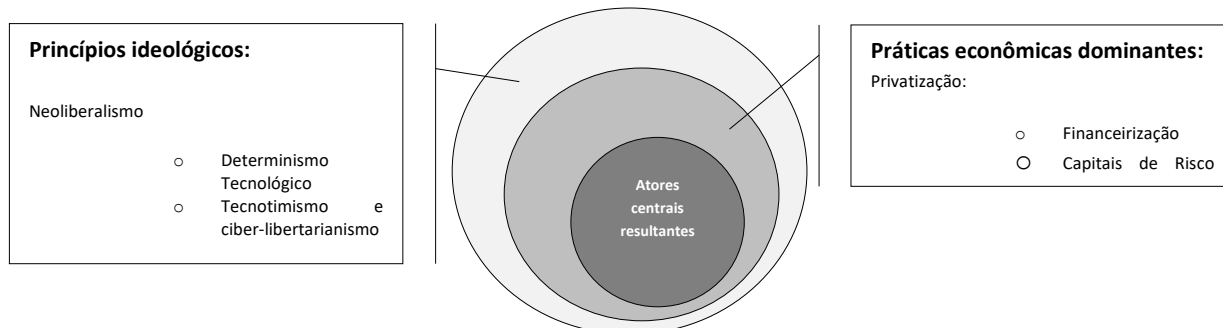
<sup>54</sup> Original em inglês: monopoly is not a stage in capitalist development but a dynamic process enabled and/or constrained by a specific regulatory regime (...) is a process of concentration and centralization of capital visible in mergers and acquisitions across the history of capitalism

## 2) Práticas econômicas dominantes

- Privatização
  - Financeirização
  - Capitais de risco

### Atores centrais resultantes

- GAFAM (Google, Amazon, Facebook, Apple, Microsoft)



Fonte: Elaboração própria

Em parte por terem nascido e se desenvolvido no meio da história pendular que descrevemos anteriormente em relação às políticas antitruste e seus períodos regressivos, e em parte por sua própria história, também revisada no início deste capítulo, vinculada a certo tecno-otimismo e caos tecnolibertário, foi mais natural para as plataformas digitais a consolidação de um mercado livre de regulamentações. O encontro entre a doutrina antitruste e as plataformas ou a economia digital de forma mais ampla é um evento relativamente novo, que ocorreu na última década. Como observa Törnberg (2024), “essa regulamentação antitruste foca em dimensões econômicas, como proteger os consumidores do aumento de preços, e é, portanto, relativamente ineficaz ao enfrentar as ameaças democráticas e políticas representadas pelo acúmulo de poder das plataformas por meio da extração de dados e do controle infraestrutural”<sup>55</sup> (2024, p. 10).

<sup>55</sup> Original em inglês: Such antitrust regulation focuses on economic dimensions, such as protecting consumers from rising prices, and is thus relatively toothless in facing the democratic and political threats posed by platforms’ amassing of power through data extraction and infrastructural control

O modelo regulatório norte-americano sobre a economia digital promove uma estreita interação entre a financeirização e o investimento por meio de capital de risco, impulsionando a rápida expansão e concentração de plataformas digitais dominadas por atores centrais, como as empresas GAFAM (Google, Amazon, Facebook, Apple, Microsoft). Essa dinâmica, apoiada na desregulamentação do mercado financeiro, facilita a obtenção massiva de recursos privados que sustentam a inovação tecnológica (ou, em sua falta, a aceleração de fusões e aquisições de potenciais concorrentes), consolidando simultaneamente estruturas oligopolistas no mercado global. Os capitais de risco atuam como motor econômico que prioriza lucros de curto prazo e, em alguns casos, também de médio e longo prazo, podendo adiar a obtenção de lucros sob a condição de conquistar posições de domínio de mercado. Esse esquema aumenta a dependência do setor tecnológico em relação aos interesses financeiros, gerando barreiras significativas à concorrência e dificultando modelos alternativos mais soberanos e democráticos.

### **1.5 A racionalidade por trás da ausência de regulação sobre plataformas nos Estados Unidos**

A ausência de uma regulação robusta sobre as plataformas digitais nos Estados Unidos pode ser compreendida a partir de uma combinação de fatores históricos, ideológicos e econômicos. Em primeiro lugar, a tradição de desregulamentação e a crença no livre mercado como motor de inovação e crescimento econômico têm sido pilares centrais da política econômica norte-americana, especialmente a partir da década de 1980, com o fortalecimento das ideias neoliberais. Essa visão, amplamente influenciada pela Escola de Chicago, defende que a intervenção governamental mínima é essencial para permitir que as forças de mercado operem de forma eficiente, promovendo a inovação e o bem-estar do consumidor.

Além disso, o setor tecnológico emergiu como um dos principais motores da economia dos EUA, contribuindo significativamente para o PIB, a criação de empregos e a competitividade global do país. A rápida ascensão de empresas como Google, Amazon, Facebook, Apple e Microsoft (GAFAM) foi vista como um sinal de sucesso do modelo de capitalismo norte-americano, baseado em empreendedorismo, inovação e investimento privado. Nesse contexto, a regulação foi frequentemente percebida como um obstáculo potencial ao crescimento e à liderança global do setor tecnológico.

Outro fator relevante é a complexidade técnica e a velocidade das mudanças no setor de tecnologia, que muitas vezes superam a capacidade dos legisladores e reguladores de acompanhar e compreender plenamente as implicações das novas tecnologias e modelos de negócios. Essa lacuna entre inovação tecnológica e regulação cria um ambiente em que as empresas de tecnologia podem operar com relativa liberdade, experimentando e expandindo-se sem enfrentar restrições significativas.

Por fim, o poder político e econômico das grandes empresas de tecnologia também desempenha um papel crucial. Essas empresas têm investido fortemente em lobby e relações públicas para moldar políticas favoráveis aos seus interesses, argumentando que a regulação excessiva poderia prejudicar a inovação e a competitividade global dos EUA. Essa influência política, combinada com a narrativa de que as plataformas digitais são essenciais para o progresso econômico e tecnológico, tem contribuído para a manutenção de um ambiente regulatório relativamente permissivo (Bolaño, Martins & Rivero, 2025).

Em termos gerais, o marco regulatório existente nos Estados Unidos, que descrevemos parcialmente nas seções anteriores e sobre o qual falaremos na parte III deste relatório, mostra-se insatisfatório para responder aos desafios e mudanças tecnológicas. Adicionalmente, Holt destaca que “Nossos critérios atuais para níveis aceitáveis de concentração de mercado e comportamento monopolista também são lamentavelmente insuficientes, pois avaliam principalmente a concorrência através da lente das eficiências neoliberais. A fetichização e a dependência dos reguladores no ‘padrão de bem-estar do consumidor’ (interpretado como preços mais baixos) ignoraram as consequências políticas, culturais e econômicas das fusões, desde que essa condição arbitrária e externa seja atendida”<sup>56</sup> (2024, p. 30)

A regulação, neste caso das plataformas digitais, depende, além disso, de uma série de fatores que, como sintetiza Gorwa (2024), podem ser resumidos na “vontade política e no poder para intervir” (2024, p. 54). Nesse ponto, o autor acrescenta que, nas economias poderosas, haverá mais possibilidades de contar com mais reguladores, recursos e expertise. A vontade de intervir deve, além disso, ocorrer em paralelo à

---

<sup>56</sup> Original em inglês: Our current criteria for acceptable levels of market concentration and monopoly behavior are also woefully insufficient, as they primarily evaluate competition through the lens of neoliberal efficiencies. Regulators’ fetishization of and reliance on the “consumer welfare standard” (interpreted as lower prices) have ignored the political, cultural, and economic consequences of mergers so long as this arbitrary and external condition is met

existência de uma “demanda por mudança” (Gorwa, 2024, p. 70). Embora essa dinâmica possa funcionar com essa lógica em alguns países capitalistas centrais (existência de uma demanda por mudança + capacidades estatais + vontade política para intervir = existência de regulações), nos Estados Unidos observa-se um conjunto de dimensões que tornam o panorama bastante mais complexo. Por trás da quase ausência de regulações sobre plataformas, encontra-se uma extensa lista de motivos que incluem a fragilidade estatal e o desconhecimento dos legisladores sobre o objeto a ser regulado; as fortes ações de lobby das empresas sobre o setor público; a existência de vínculos comerciais de interdependência entre o Estado e as big tech; a existência de estratégias de desvio de atenção que colocam a discussão em objetos distantes das questões estruturais, como, por exemplo, iniciativas de autorregulação ou de mitigação de efeitos; o papel das plataformas na estratégia geopolítica dos Estados Unidos em sua relação, em particular, com a China; e até a falsa dicotomia entre regulação e inovação. No que segue, apresentamos brevemente algumas precisões sobre algumas dessas dimensões que conformam a racionalidade da quase ausência de regulação das plataformas digitais nos Estados Unidos.

Há desconhecimento por parte dos legisladores e capacidades estatais debilitadas: em 2018, Mark Zuckerberg compareceu perante o Senado dos Estados Unidos em uma audiência na qual deveria responder sobre privacidade de dados e desinformação no contexto das eleições presidenciais de 2016. O encontro deixou uma anedota rapidamente viralizada nas redes sociais, mas reveladora do nível de desconexão de uma parte da classe política dos Estados Unidos em relação ao funcionamento desse tipo de empresa tecnológica que devem regular. O intercâmbio foi o seguinte:

- SENADOR ORRIN HATCH (R-UT): Bem, se o Facebook é gratuito, como você sustenta um modelo de negócios no qual os usuários não pagam pelo seu serviço?
- ZUCKERBERG: Senador, nós veiculamos anúncios.
- HATCH: Entendo. Isso é ótimo.

Esse diálogo ilustra a falta de familiaridade de alguns legisladores com os modelos de negócios básicos das plataformas digitais, o que dificulta a elaboração de regulações eficazes e informadas. Essa desconexão é agravada pela fragilidade das capacidades estatais em termos de expertise técnica e recursos para enfrentar a complexidade e a velocidade das mudanças no setor tecnológico. A combinação de legisladores mal



informados e agências regulatórias com recursos limitados cria um ambiente em que a regulação das plataformas digitais é insuficiente ou inadequada.

A submissão governamental ao poder econômico das big tech é, por sua vez, sintomática das capacidades estatais limitadas para regular a matéria e da crescente assimetria de poder, informação e influência entre um ator e outro. Como observa Schaake (2024), “a falta de acesso dos legisladores a informações impede a criação de regras baseadas em evidências. O software é complexo: grandes programas legados podem ter dezenas de milhões de linhas de código, e sistemas de aprendizado de máquina podem desenvolver regras que nem mesmo seus criadores compreendem completamente” (2024, p. 13). “Não há possibilidade de boas políticas públicas sem acesso, mas as empresas de tecnologia usam todos os métodos disponíveis para impedir que a sociedade em geral entenda as tecnologias que criam e os modelos de negócios que empregam. Como se pode governar algo que não se entende?”<sup>57</sup> (2024, p. 45).

Os governos estão começando a perceber que a influência desproporcional do setor de tecnologia é um grande problema. O presidente Joe Biden admitiu isso em 25 de agosto de 2021, após convidar CEOs de tecnologia para uma cúpula na Casa Branca sobre cibersegurança: “A realidade é”, ele observou, “que a maior parte de nossa infraestrutura crítica é propriedade e operada pelo setor privado”. O presidente dos EUA, indiscutivelmente o líder mais poderoso do mundo, reconheceu que o governo sozinho não pode proteger o país e que precisa que as empresas de tecnologia deem uma mão (Shaake, 2024, p. 9).

O enfraquecimento das capacidades estatais torna se ainda mais complexo com a fuga de talentos do setor público para o setor privado, levando consigo conhecimentos sobre o funcionamento do Estado, altamente valorizados pelas empresas. Shaake atribui esse fenômeno à impossibilidade do setor público de pagar salários competitivos para os perfis mais demandados e especializados, que acabam transferindo para os escritórios das empresas a compreensão sobre os processos estatais (2024, p. 40). É claro que a questão das "portas giratórias" não é exclusiva do setor tecnológico; ela também se verifica em outros setores econômicos, como o farmacêutico, o do tabaco, o petrolífero, o publicitário,

---

<sup>57</sup> Original em inglês: lawmakers’ lack of access to information impedes evidence-based rulemaking. Software is complex: large legacy programs can have tens of millions of lines of code, and machine learning systems may develop rules that even their own creators do not completely grasp (2024, p. 13). There is no possibility of good public policy without access, yet tech companies use every method available to prevent society at large from understanding the technologies they create and the business models they employ. How can one govern something one cannot understand?

entre outros. O que há de novo aqui é o poder econômico dessas empresas, que podem obter os recursos de que necessitam. Apenas o setor tecnológico representava cerca de 10% do PIB dos Estados Unidos (Shaake, 2024, p. 41).

Lobbying: Outro elemento central que explica o poder de bloqueio das big tech sobre qualquer tipo de regulamentação que afete seus negócios são os vínculos estreitos entre o Vale do Silício e Washington D.C., expressos em ações de lobby direcionadas a persuadir os tomadores de decisão de que seus interesses particulares estão, de alguma forma, alinhados ao interesse geral da sociedade e da economia.

As ações de lobby, entendidas como políticas de relações públicas do setor privado sobre o setor público para preencher lacunas de conhecimento em matéria de regulamentação, exigem a construção de uma narrativa favorável aos interesses de quem as exerce, para o que se projeta um enquadramento específico (framing). No caso do lobby das big tech, um desses enquadramentos está relacionado à sua autodefinição como sendo a própria "internet", o que leva à ideia de que regulá-las significa "regular a internet", ainda que a maioria das iniciativas que analisaremos na Parte III deste relatório tenham como alvo um grupo restrito de empresas, geralmente as de maior porte. Como aponta Shaake (2024), “a Internet ainda funcionaria bem — na verdade, operaria melhor — se regras mais rigorosas de antitruste, proteção de dados e segurança cibernética fossem aprovadas”<sup>58</sup> (2024, p. 147).

Outro enquadramento comum nas narrativas associadas ao lobby, especialmente ao lobby indireto que as empresas exercem junto ao público em geral, diz respeito à criação de uma falsa dicotomia entre regulamentação e inovação. Voltaremos brevemente a esse ponto mais adiante.

Pawel Popiel (2018) explicou que, além do volume de seus gastos, as empresas de plataformas fazem lobby sobre uma gama extraordinariamente ampla de questões. Essas vão desde concorrência, privacidade, energia renovável e leis de aviação até comércio, iniciativas relacionadas à saúde, aposentadoria, tecnologias educacionais e reforma orçamentária, “revelando a inserção do setor tecnológico na vida econômica, política e social” (Popiel em Holt, 2024, p. 94).

---

<sup>58</sup> Original em inglês: The internet would still run just fine—in fact, it would operate better—if stronger antitrust, data protection, and cybersecurity rules were passed

O lobby, além disso, pode ser traduzido em números concretos que evidenciam sua intensidade e a importância que as empresas atribuem a fazer ouvir sua posição e influenciar a tomada de decisões. Em 2021, Amazon, Apple, Facebook e Google gastaram, juntas, 55 milhões de dólares em lobby junto ao governo federal dos EUA - mais do que qualquer outro setor. Em 2022, foram ainda mais longe, desembolsando quase 70 milhões de dólares, um valor recorde. Apenas a Apple aumentou seus gastos com lobby em 44%. O mesmo cenário se repete na UE: em 2021, cada uma das grandes empresas de tecnologia aumentou seus gastos com lobby em Bruxelas (Schaake, 2024, p. 160). Apple, Amazon, Alphabet e Meta, juntas, gastaram mais de 55 milhões de dólares em lobby junto ao governo federal dos EUA em 2021, um aumento significativo em relação aos 34 milhões de dólares gastos em 2020. Em 2021, apenas a Amazon investiu um valor recorde de 19 milhões de dólares em lobby, enquanto a Meta ultrapassou os 20 milhões de dólares (Bradford, 2024, p. 19).

Submissão do poder político ao poder econômico: em uma audiência de 2018 sobre o escândalo da Cambridge Analytica, Mark Zuckerberg compareceu novamente ao Congresso, de maioria republicana, para responder sobre o vazamento de dados que afetou cerca de 87 milhões de usuários da rede social Facebook. O debate, dessa vez, segundo recupera Holt (2024), revela diversas questões, indo além do simples desconhecimento sobre o funcionamento do objeto a ser regulado, evidenciando também a disposição em se submeter ao setor privado e avançar apenas até onde as empresas considerassem aceitável. A submissão governamental ao poder corporativo pode ser observada em perguntas como estas, feitas por senadores dos Estados Unidos:

- **Hatch (R-Utah):** Sempre que surge uma controvérsia como esta, há o perigo de que a resposta do Congresso seja intervir e impor regulamentações excessivas. Essa tem sido a minha experiência ao longo dos meus 42 anos aqui. Na sua opinião, que tipos de mudanças legislativas ajudariam a resolver os problemas revelados pelo caso Cambridge Analytica? E que tipos de mudanças legislativas não ajudariam a resolver essa questão?
- **Wicker (R-Miss):** Não queremos regulamentar excessivamente a ponto de sufocar a inovação e o investimento. Você acha que precisamos de proteções de privacidade consistentes para os consumidores em todo o ecossistema da internet, baseadas no

tipo de informação do consumidor que está sendo coletada, utilizada ou compartilhada, independentemente da entidade que esteja realizando essas ações?

- **Graham (R-SC):** Você não acha que tem um monopólio?
- **Zuckerberg:** Certamente não me parece que seja o caso.
- **Graham:** Ok, então não... Sua empresa aceita regulamentação?
- **Zuckerberg:** Acho que, se for a regulamentação correta, sim.
- **Graham:** Você trabalharia conosco para definir quais regulamentações considera necessárias para sua indústria?
- **Zuckerberg:** Absolutamente.
- **Graham:** Certo. Você nos enviaria algumas propostas de regulamentação?
- **Upton (R-MI):** Que tipo de política regulatória—ambiente regulatório—você gostaria de ver? (Holt, 2024, p. 99 e 100)

Estratégias de desvio de atenção: como um desdobramento das ações de lobby direto junto aos tomadores de decisão ou indireto, voltadas a interpelar e persuadir a sociedade em geral, as Big Tech implementam estratégias de desvio de atenção para afastar o debate das questões centrais relacionadas aos aspectos mais problemáticos e prejudiciais de seus modelos de negócios. Uma das principais e mais recorrentes dessas estratégias são as iniciativas de autorregulação e mitigação de danos. O Oversight Board da Meta (antiga Facebook) é um dos melhores – e mais bem financiados – exemplos dos esforços das empresas de tecnologia para se apresentarem como capazes de se autorregular, especialmente em questões relacionadas a conteúdos. Segundo dados recuperados por Schaake (2024), a Meta destinou inicialmente 130 milhões de dólares à criação dessa iniciativa, valor ao qual posteriormente adicionou outros 150 milhões de dólares (2024, p. 153).

Com a maioria dessas iniciativas, os executivos esperam que os formuladores de políticas reconheçam o esforço de autorregulação e concluam que uma regulamentação legalmente obrigatória – ou, em termos mais diretos, uma regulamentação real – seja desnecessária (Schaake, 2024, p. 158). A autora alerta que as discussões intermináveis sobre a eficácia dos padrões comunitários das plataformas e sua efetividade desviam a atenção de questões mais amplas e sistêmicas. Além disso, o problema aqui identificado é que um conjunto de iniciativas e promessas discricionárias e não vinculantes acaba substituindo exigências e obrigações legais formais.

Questões geopolíticas: a ascensão meteórica da China como potência tecnológica nos últimos anos e a ameaça real que algumas de suas empresas representam para as gigantes tecnológicas dos Estados Unidos transformaram essa disputa em uma questão de política externa dentro do próprio país. “Curtailling China’s technology dominance” (Schaake, 2024, p. 38) foi um discurso inicialmente introduzido por Donald Trump durante seu primeiro governo e posteriormente abraçado como uma causa bipartidária.

Como observa Bradford (2024), permanece uma preocupação profundamente enraizada de que uma economia digital mais regulamentada forçaria os Estados Unidos a abrir mão de seu papel como líder tecnológico, privando o país de muitas inovações benéficas e cedendo à supremacia da China na corrida tecnológica em curso (2024, p. 6).

Uma aliança acrítica entre o governo e as empresas tecnológicas é retratada como a única opção para os Estados Unidos em sua defesa da democracia em oposição à China. Segundo Kent Walker, presidente de Assuntos Globais do Google, o American Innovation and Choice Online Act — um projeto de lei elaborado para conter práticas anticompetitivas das grandes empresas de tecnologia — “seria uma reversão drástica da abordagem que fez dos Estados Unidos um líder global em tecnologia e colocaria em risco a liderança tecnológica americana, além de ameaçar nossa segurança nacional”. Ele argumenta que isto “[prejudicaria] os líderes tecnológicos dos EUA”, ao mesmo tempo que deixaria as empresas estrangeiras “livres para inovar”<sup>59</sup>. (Bradford, 2024, p. 29).

Fragmentação política: como observamos nas seções anteriores deste capítulo, grande parte da história que permitiu a consolidação do setor tecnológico exigiu a inação do Estado ao longo de décadas, período em que se alternaram governos tanto democratas quanto republicanos. Além disso, muitas das propostas legislativas que analisaremos na Parte III também são bipartidárias e contam com o apoio, pelo menos declarado, de líderes dos dois principais partidos políticos nacionais. No entanto, a fragmentação política em um sentido mais amplo também faz parte das dificuldades dos Estados Unidos em projetar e implementar regulamentações legais para as plataformas digitais.

Como aponta Bradford (2024), “O impasse partidário persistente tem impedido que o Congresso consiga reunir o consenso político necessário para aprovar qualquer uma dessas propostas legislativas até o momento”<sup>60</sup> (p. 18). Durante o 117º Congresso, o

---

<sup>59</sup> Original em inglês: It would “[h]andicap[] America’s technology leaders” while leaving foreign companies “free to innovate.”

<sup>60</sup> Original em inglês: persistent partisan gridlock has ensured that Congress has not been able to harness the needed political consensus to pass any such proposed legislation to date

American Data Privacy and Protection Act, considerado o maior avanço bipartidário na proteção da privacidade de dados dos últimos trinta anos, surgiu como um vislumbre de esperança. No entanto, como muitas outras legislações importantes, acabou sendo bloqueado no Senado dos EUA. Até mesmo o presidente Joe Biden interveio, utilizando as páginas do Wall Street Journal para instar democratas e republicanos a se unirem: (...) O Congresso dos EUA está profundamente dividido, tornando difícil obter uma maioria para aprovar propostas legislativas em qualquer tema, especialmente em um assunto tão divisivo e crucial como a regulamentação da tecnologia. (Schaake, 2024, p. 177 e 187).

Paradoxalmente, quando a fragmentação política é temporariamente suspensa e se chegam a acordos, o ponto de convergência entre os dois grandes partidos políticos do país se revela em um compromisso explícito com uma abordagem laissez-faire de orientação neoliberal. A não intervenção estatal e o governo do mercado são vistos por ambos os partidos como a receita para o desenvolvimento do setor. Essa postura só foi questionada em momentos pontuais, como na percepção de um viés antirrepublicano que motivou a hostilidade de Trump contra o setor tecnológico durante seu primeiro mandato. Ainda assim, o desacordo girava em torno de questões editoriais, sem colocar em xeque, de maneira direta, a estrutura desse mercado ou seus modelos de negócios.

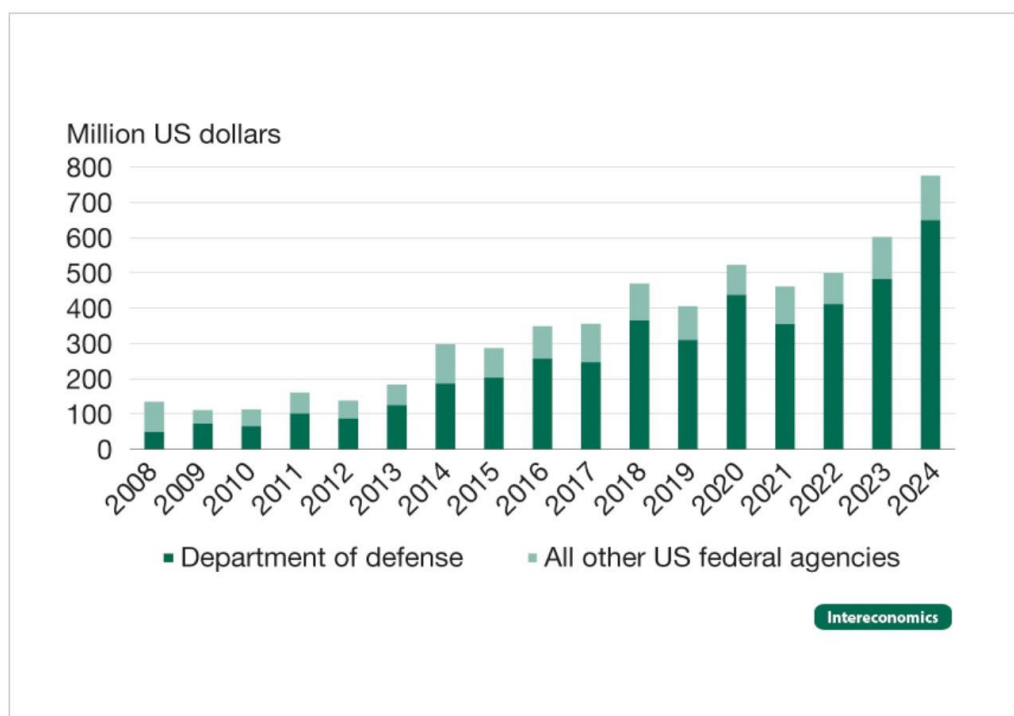
Vínculos comerciais e interdependência: O governo federal dos Estados Unidos, por meio de diversas agências e departamentos, mantém múltiplos contratos e relações comerciais com as grandes empresas de tecnologia, criando uma situação de interdependência que adiciona mais uma camada de complexidade à tarefa de regulamentar essas empresas. De fato, a relação entre o Estado e o setor tecnológico é originária, já que o Estado foi o “primeiro investidor” da Rede, enquanto o Vale do Silício, que surgiu no pós-Segunda Guerra Mundial, rapidamente se integrou ao aparato de segurança e defesa estatal.

O caso de Edward Snowden, ex-contratado da NSA (National Security Agency), amplamente conhecido desde 2013, expôs, entre outras questões, a instrumentalização que as agências de inteligência haviam feito do setor tecnológico.

Esse tipo de relação entre o Estado e o setor privado não é exclusivo dos Estados Unidos, ocorrendo tanto em países centrais quanto periféricos. No entanto, o governo federal dos EUA é o maior comprador de produtos de TI do mundo. Para se ter uma noção dos gastos, nos últimos cinco anos, a Microsoft faturou mais de 1,65 bilhão de dólares apenas com o Departamento de Defesa dos EUA. O Google obteve aproximadamente o mesmo valor em contratos de defesa, 1,68 bilhão de dólares (Schaake, 2024, p. 233).

Segundo o Tech Inquiry, agências como o Federal Bureau of Investigation (FBI), o Federal Bureau of Prisons, o Immigration and Customs Enforcement (ICE), o Departamento de Defesa dos EUA e a Drug Enforcement Administration possuem milhares de contratos com Amazon, Dell, Facebook, Google, HP e IBM. Desde 2016, a Microsoft, sozinha, já firmou mais de 5.000 subcontratos com o Departamento de Defesa. Amazon e Google vêm em seguida em volume de contratos, com 350 e 250 contratos, respectivamente (Schaake, 2024, p. 28-29).

**Figura 2: Contratos de aquisição federais dos EUA concedidos à Alphabet, Amazon, Meta e Microsoft, 2008-2024**



Source: Adapted from Coveri et al. (2024).

**Regulamentação incompatível com inovação:** É comum ouvir executivos de empresas de tecnologia, em diversas aparições públicas e até mesmo em audiências no Congresso dos Estados Unidos, recorrerem ao enquadramento que coloca a regulamentação e a inovação como posições antagônicas e excludentes. Esse discurso apresenta, por um lado, um grupo de burocratas com pouco conhecimento sobre tecnologia tentando regular algo que não compreendem, o que supostamente desaceleraria a inovação, deixando o país atrás de seus concorrentes (especialmente a China) e vulnerável em questões de segurança nacional (Bradford, 2024).

Bradford argumenta que, longe de serem incompatíveis, "mais regulamentação nem sempre significa menos inovação" (2024, p. 39). Pelo contrário, algumas regulamentações relacionadas à propriedade intelectual ou regras como a neutralidade da rede contribuíram para a inovação na indústria baseada na internet. Da mesma forma, as leis antitruste podem impulsionar a inovação ao reduzir a concentração de mercado e estimular a concorrência (Ibidem, p. 51). No final da década de 1990, diversas indústrias, incluindo aquelas vinculadas à internet, passaram por ciclos acelerados de disrupção quando novos entrantes conseguiram desafiar os incumbentes. Em contraste, o atual mercado digital concentrado não parece fértil para a inovação.

Um argumento recorrente para sustentar que a regulamentação prejudica a inovação é apontar para a dificuldade europeia em gerar empresas de tecnologia de alcance global, apesar de seu avanço em marcos regulatórios. Para alguns críticos, esse fato seria uma prova de que a existência de regulamentação inibe a inovação. No entanto, Bradford identifica pelo menos quatro razões que explicam esse gap entre Europa e Estados Unidos no campo da inovação e que não estão relacionadas à existência de marcos regulatórios. Esses quatro fatores são: (1) a ausência de um mercado único digital; (2) a falta de mercados de capitais europeus profundos e integrados; (3) leis de falência punitivas e uma cultura que desencoraja a assunção de riscos; e (4) a ausência de uma política de imigração proativa que permita à Europa atrair talentos globais (Bradford, 2024, p. 68).

Lynn (2010) aponta que "toda a indústria de software mudou de um modelo que enfatizava a criação de novos produtos para um que enfatiza cobrar mais por tecnologias existentes e, depois, usar esses fundos para comprar qualquer nova ideia que possa desafiar seu poder" (p. 166-167). Nesse sentido, prossegue o autor, "a própria história do antitruste mostra de forma bastante clara que uma das maneiras mais eficazes de acelerar a inovação não é deixar os monopolistas intocados com seus monopólios. Pelo contrário, é interromper a capacidade de qualquer grupo de pessoas de usar uma corporação ou o controle sobre uma patente para dominar uma determinada atividade industrial"<sup>61</sup> (p. 170).

---

<sup>61</sup> Original em inglês: The entire software industry has shifted from a model that emphasized the creation of new products to one that emphasizes charging more for existing technologies, then using these funds to buy up any new ideas that might challenge their power (...) the actual history of antitrust shows quite clearly that one of the most effective ways to speed innovation is not to leave the monopolists alone with their monopoly. On the contrary, it is to disrupt the ability of any one group of people to use a corporation or a hold on some patent to rule a particular industrial activity



## 1.6 Conclusão parcial: Caminho ao “techlash”

Neste capítulo do relatório, apresentamos um percurso desde a internet aberta e horizontal, com suas promessas democratizadoras, até as plataformas atuais—algumas delas transformadas em infraestruturas—hiperconcentradas e alimentadas por capital financeiro e especulativo. Essas plataformas vêm sendo crescentemente debatidas no espaço público, submetidas ao escrutínio de alguns órgãos reguladores e alvo de iniciativas regulatórias em diferentes partes do mundo. Como indica Lynn, empresas como Google, Amazon, Microsoft, Facebook e Apple se ergueram como “estados privados”, com regras próprias e níveis de riqueza comparáveis aos de Estados-nação (Lynn, 2010, p. 2). Alguns indicadores ajudam a dimensionar o gigantismo dessas plataformas.

A riqueza das maiores empresas de tecnologia supera o Produto Interno Bruto (PIB) de 175 países do mundo—todos, exceto as 18 maiores economias globais (Picard, 2023, p. 459). Juntas, as empresas GAFAM registraram, em 2019, receitas de 899 bilhões de dólares. Se fossem um país, seriam a 18ª economia mundial (Banco Mundial, 2019, citado em Bilic, Prug e Toni, 2021, p. 3). Apenas a Apple alcançou, nesse mesmo ano, uma capitalização de mercado de 3 trilhões de dólares, um valor superior ao mercado de ações combinado da Austrália e da Alemanha (Schaake, 2024, p. 13).

Em 2021, Alphabet, Amazon, Apple e Meta superaram, em valor, as 2.000 empresas listadas na Bolsa de Valores de Tóquio. Apple e Meta, juntas, valeram mais do que as 100 empresas de maior capitalização de mercado listadas na Bolsa de Londres. Já a Amazon, sozinha, ultrapassou o índice DAX alemão, que representa cerca de 80% da capitalização de mercado das empresas negociadas na Alemanha (Bradford, 2024, p. 11).

Uma parcela desse gigantismo foi alcançada por meio de aquisições que, ao menos nos Estados Unidos, não encontraram grande resistência por parte dos órgãos reguladores. Desde 2004, o Google realizou ao menos 250 aquisições, incluindo a compra da DoubleClick, em 2007, por 3,1 bilhões de dólares, o que lhe permitiu assumir o controle total do mercado de publicidade digital. O Facebook eliminou concorrentes através de aquisições estratégicas, sendo a mais notável a compra do WhatsApp por 19 bilhões de dólares, além da clonagem de funcionalidades de seus rivais dentro de suas próprias plataformas. No total, a empresa realizou 67 aquisições sem enfrentar qualquer objeção

regulatória. A Amazon acumula 91 aquisições, enquanto o Google lidera com 214, sendo que apenas algumas delas sofreram restrições regulatórias.

Desse modo, a indústria de tecnologia passou a ser essencialmente composta por alguns poucos conglomerados gigantes: Google domina o setor de buscas e indústrias relacionadas, Facebook as redes sociais, e Amazon o comércio eletrônico (Wu, 2021, p. 123). Na Parte II deste relatório, exploraremos com mais detalhes os diversos indicadores que evidenciam os altos níveis de concentração na estrutura de todos os mercados digitais nos Estados Unidos e as camadas que organizam os recursos críticos da rede.

O intenso debate público, midiático e político em torno das grandes empresas de tecnologia se explica, em parte, pelo seu gigantismo, mas também por uma série de eventos que deram origem ao que se conhece como techlash. Essa reação contra as Big Tech está associada ao abuso de poder econômico e à concentração de mercado, mas também a uma agenda de preocupações mais ampla, que inclui questões como privacidade e uso indevido de dados pessoais; impactos negativos sobre a saúde mental e a vida social; manipulação política e desinformação; além de dilemas éticos relacionados à inteligência artificial e à automação. Esse cenário gerou um ambiente de crítica ao setor tecnológico e uma maior pressão pública por regulamentação, especialmente na União Europeia e, em menor escala, nos Estados Unidos (Bilic, Prug & Zitko, 2021; Schaake, 2024; Bradford, 2024).

Alguns marcos ajudam a explicar a construção desse ambiente. Talvez o primeiro deles tenha sido as revelações do ex-contratado da National Security Agency (NSA), Edward Snowden, que, em 2013, expôs o alcance das atividades de vigilância em massa do governo dos Estados Unidos em colaboração com empresas de telecomunicações e gigantes da internet. Microsoft, Google, Yahoo e Facebook forneceram dados de dezenas de milhares de perfis individuais a cada seis meses (Ackerman & Rushe, 2014, em Bilic et al., 2021, p. 146).

Posteriormente, em 2018, foi revelado que a empresa Cambridge Analytica havia utilizado informações pessoais extraídas do Facebook, sem autorização dos usuários, no início de 2014, para construir um sistema de perfilamento de eleitores dentro e fora dos Estados Unidos. Esse episódio, em particular, marcou o início de um período no qual, pela primeira vez, o Congresso dos EUA convocou altos executivos das grandes empresas de tecnologia para prestar esclarecimentos sobre as atividades de suas companhias.

Paralelamente, abriu-se um período de maior intensidade na agenda governamental. Com a chegada de Joe Biden à presidência, uma série de medidas executivas e ações judiciais aumentaram a pressão e o escrutínio público sobre essas empresas, tanto em relação aos seus aspectos econômicos quanto a outras de suas zonas problemáticas.

Na Parte III deste relatório, apresentamos detalhes sobre as iniciativas e modificações que, a partir dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, vêm configurando um movimento de avanço sobre o, até então, autogoverno das Big Tech. Um processo que se tornará uma incógnita a partir de janeiro de 2025, com o retorno de Donald Trump à Casa Branca.

## **CAPÍTULO 2. Estrutura de Mercado e Estratégias dos Agentes**

### **INTRODUÇÃO**

No capítulo 2, “Estrutura de Mercado e Estratégias dos Agentes”, serão apresentadas e analisadas todas as informações coletadas sobre as diferentes camadas das redes digitais nos Estados Unidos. De forma geral, incluirá dados e análises sobre: 1) Infraestrutura básica e acesso (análise de elementos como cabos submarinos, centros de dados, telecomunicações e acesso à internet, considerando variáveis como cobertura geográfica, renda e acessibilidade); 2) Configuração dos mercados de aplicações e conteúdos. Nesta seção, a mais extensa do capítulo, são analisados diferentes tipos de plataformas e serviços digitais, como computação em nuvem, sistemas operacionais, lojas de aplicativos, navegadores, buscadores, redes sociais, vídeo online, música online, jogos online, livros digitais e publicidade digital. Por fim, são apresentados uma série de conclusões parciais que enfatizam as características centrais da estrutura da economia digital nos Estados Unidos e os desafios que isso implica em termos regulatórios.

Como nota metodológica, é importante esclarecer que este capítulo reúne diversas fontes, tanto oficiais quanto de consultorias privadas, especialmente aquelas frequentemente citadas em trabalhos acadêmicos. Sempre que possível, priorizou-se informações oficiais da Federal Communications Commission (FCC), que produz e organiza dados tanto sobre infraestrutura básica quanto sobre mercados de conteúdos específicos. No entanto, parte das informações da FCC é fornecida pelas próprias empresas atuantes em cada mercado.

No que diz respeito às consultorias, foram privilegiados dados da Statista e StatCounter, fontes também utilizadas em relatórios referentes à União Europeia. Quando não foi possível obter os dados necessários nessas três fontes, recorreu-se a informações publicadas por veículos especializados. Buscou-se manter a diversidade de fontes em um número reduzido para evitar grandes distorções nas conclusões, dada a variedade de metodologias e tipos de medição de cada uma.

Nas páginas seguintes, apresenta-se um panorama geral dos mercados digitais nos Estados Unidos, abrangendo desde a infraestrutura até serviços de conteúdos digitais específicos.

## INFRAESTRUTURA BÁSICA

### 2.1 Cabos submarinos

Em 2022, a economia digital agregou quase US\$ 2,6 trilhões em valor à economia dos Estados Unidos<sup>62</sup>, representando aproximadamente 10% do PIB do país naquele ano<sup>63</sup>. A economia digital dos EUA, sozinha, seria a oitava maior economia do mundo<sup>64</sup>. Entre os principais componentes, em 2018, os serviços digitais com preços definidos (incluindo serviços em nuvem) e o comércio eletrônico (tanto B2B quanto B2C) representaram uma parte significativa do valor agregado da economia digital. Outras fontes indicam que, nos Estados Unidos, existem mais de 382.800 empresas digitais ativas na economia digital. Elas empregam mais de 8,4 milhões de pessoas e representam mais de 7% do PIB do país<sup>65</sup>. No que diz respeito às exportações, em 2022, os serviços digitais exportados totalizaram US\$ 719 bilhões, o equivalente a um quarto dos US\$ 3,02 trilhões em exportações totais dos EUA.

---

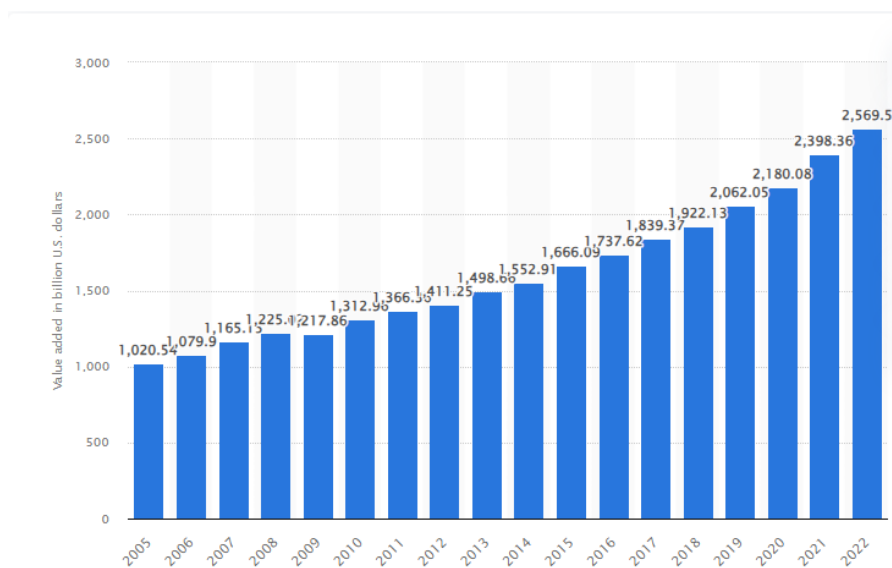
<sup>62</sup> Ver <https://www.statista.com/statistics/961908/digital-economy-value-add-to-gdp/> e <https://www.trade.gov/digital-economy-reporting>

<sup>63</sup> O dado provém do relatório New and Revised Statistics of the U.S. Digital Economy, 2005–2020 do Bureau of Economic Analysis do Departamento de Comércio dos Estados Unidos. Outras fontes, que citaremos mais adiante, apontam que a participação da economia digital no PIB pode ser um pouco inferior. Ver o relatório oficial em: <https://www.bea.gov/system/files/2022-05/New%20and%20Revised%20Statistics%20of%20the%20U.S.%20Digital%20Economy%202005-2020.pdf>

<sup>64</sup> Ver Trade Fact of the Week: The U.S. digital economy, on its own, would be the world's eighth-largest economy <https://www.progressivepolicy.org/trade-fact-of-the-week-the-u-s-digital-economy-on-its-own-would-be-the-worlds-eighth-largest-economy/>

<sup>65</sup> The Digital Economy: State by State <https://ccianet.org/news/2024/09/the-digital-economy-state-by-state/>

**Figura 3: Valor adicionado à economia total (PIB) pela economia digital nos Estados Unidos de 2005 a 2022 (em bilhões de dólares americanos)**



Fonte: Statista (<https://www.statista.com/statistics/961908/digital-economy-value-added-to-gdp>)

Os cabos submarinos e, mais amplamente, a infraestrutura crítica da internet em nível global aparecem como uma disputa geopolítica entre potências, especialmente os Estados Unidos, a China — e, em certa medida, a Rússia —, com a participação de outros países capitalistas centrais da Europa Ocidental. O desenho e o posicionamento da arquitetura física da rede são conduzidos e liderados por um punhado de empresas e países, embora tenham repercussões diretas nas possibilidades e modelos de desenvolvimento e nas condições de acesso à conectividade do restante dos países do mundo. O traçado das rotas dos cabos da rede parece reproduzir as antigas relações assimétricas Norte-Sul, já denunciadas desde a década de 1970 no contexto das discussões sobre a Nova Ordem Mundial da Informação e Comunicação (NOMIC), e posteriormente no Relatório MacBride (Baladron e Rivero, 2022).

Com efeito, alguns estudos realizados no contexto da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos do Rio 2016 revelam a escassez de rotas que conectem a América do Sul com o restante do mundo, uma região à margem do corredor mais denso do hemisfério norte. Em 2022, apenas quatro dos 450 cabos submarinos de fibra óptica do mundo cruzavam o Atlântico estabelecendo uma conexão Sul-Sul (Pacheco Bejarano, 2022, p. 186).

Observa-se, ainda, uma mudança na fisionomia das poucas e concentradas empresas globais que operam na infraestrutura da internet (cabos submarinos de fibra óptica, redes troncais continentais e satélites). Nos últimos anos, aumentou a participação de gigantes nativos da internet, como Google e Meta, o que implica uma presença central em várias camadas da internet e pode até criar novas barreiras à consideração do acesso à informação como bem comum, já que os investimentos realizados tendem, naturalmente, a priorizar seus próprios produtos e serviços. Em 2021, por exemplo, o Google anunciou a instalação do cabo Firmina, com 14.000 quilômetros de extensão, ligando a costa leste dos Estados Unidos à Argentina, com pontos de chegada no Brasil e no Uruguai. “O cabo de 14.000 quilômetros seria o mais longo do mundo capaz de funcionar inteiramente a partir de uma única fonte de energia em uma das extremidades, caso a outra fonte se tornasse temporariamente indisponível”<sup>66</sup>.

Ainda em 2021, a Meta e o Google anunciaram planos para instalar dois enormes cabos submarinos conectando a costa oeste dos EUA a Singapura e Indonésia. Os cabos transpacíficos Echo e Bifrost devem aumentar a capacidade de dados entre as regiões em 70% e melhorar a confiabilidade da internet. A Meta está investindo em ambos os cabos, enquanto o Google apoia apenas o Echo<sup>67</sup>. Anteriormente, a Meta já havia anunciado a construção de um cabo submarino de 37.000 quilômetros<sup>68</sup> ao redor da África para ampliar o acesso à internet no continente, enquanto o Google desenvolve o cabo Equiano, que tem como objetivo conectar a África à Europa.

Mais recentemente, a Meta apresentou o Projeto Waterworth, uma iniciativa voltada para a construção de um cabo submarino de 50.000 quilômetros, que fornecerá conectividade à internet em cinco continentes. A empresa busca reforçar o controle sobre a gestão de seus serviços e garantir a infraestrutura necessária para o desenvolvimento de seus produtos, especialmente aqueles baseados em inteligência artificial<sup>69</sup>.

---

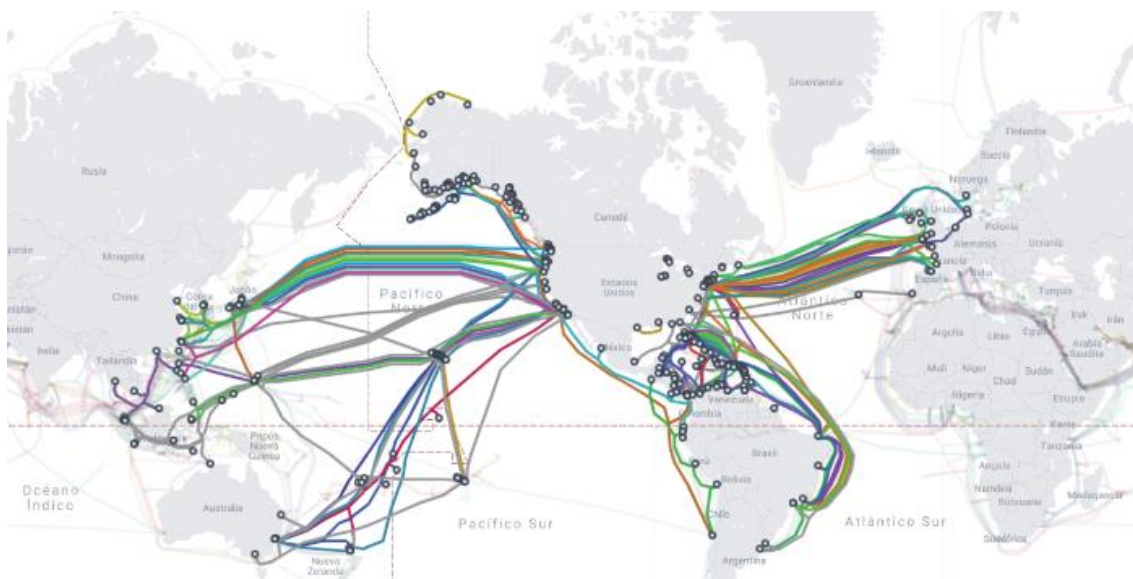
<sup>66</sup> Ver <https://developingtelecoms.com/telecom-technology/optical-fixed-networks/16536-google-s-firmina-submarine-cable-lands-in-argentina.html>

<sup>67</sup> Ver <https://cloud.google.com/blog/products/infrastructure/introducing-the-echo-subsea-cable>

<sup>68</sup> Ver <https://www.cnbc.com/2020/05/14/facebook-building-undersea-cable-in-africa-to-boost-internet-access.html>

<sup>69</sup> Meta Will Build the World's Longest Undersea Cable <https://www.wired.com/story/meta-undersea-cables-internet-connectivity-india/>

**Figura 4: Mapa de cabos submarinos – Estados Unidos**



Fonte: <https://www.submarinecablemap.com/country/united-states>

No entanto, uma análise do mapa anterior dos cabos submarinos nos Estados Unidos revela níveis mais altos de conectividade com a Europa Ocidental e o Sudeste Asiático — e, em menor medida, com a América Central e do Sul —, o que se traduz em intensos fluxos comerciais, financeiros, culturais e militares.

Nos Estados Unidos, a Comissão Federal de Comunicações (FCC) e diversas agências federais participam da supervisão dos cabos submarinos e de outras atividades subaquáticas que possam afetar essa infraestrutura. O Escritório Internacional da FCC concede licenças que autorizam os requerentes a possuir e operar cabos submarinos e suas respectivas estações de aterrissagem em território norte-americano. No momento da redação deste relatório, 109 cabos submarinos já conectavam os Estados Unidos, e outros 27 estavam previstos para entrar em operação entre 2025 e 2028<sup>70</sup>.

Segundo a Administração Nacional Oceânica e Atmosférica (NOAA), do Departamento de Comércio dos EUA, mais de 95% dos dados e comunicações internacionais de voz são atualmente transmitidos por meio de cabos de fibra óptica que cruzam os fundos oceânicos do planeta. “Eles também sustentam atividades comerciais,

<sup>70</sup> Ver listado completo de cabos conectando aos Estados Unidos em <https://www.submarinecablemap.com/country/united-states>



econômicas e de segurança nacional críticas, além de transportarem a maior parte do tráfego de comunicações civis, militares e governamentais em alto-mar”<sup>71</sup>.

No que diz respeito à propriedade dessa infraestrutura crítica, além das Big Tech já mencionadas, as empresas tradicionais de telecomunicações também desempenham um papel central — em especial, a AT&T, que detém participação significativa em cabos internacionais, sendo proprietária ou locatária de capacidade em mais de 70 sistemas de cabos submarinos<sup>72</sup>. Outras empresas envolvidas incluem: Southern Cross Cables Limited (que opera a rede transpacífica Southern Cross Cable); Global Cloud Xchange (operadora do segmento FLAG Atlantic 1 - FA-1); e SEACOM (responsável pela linha submarina de fibra óptica que conectou a África Oriental à internet global).

Os Estados Unidos também recebem cabos de empresas estrangeiras que operam sistemas de cabos submarinos, especialmente da Europa e da Ásia<sup>73</sup>, como: Alcatel Submarine Networks (França); NEC Corporation (Japão); NEXANS (França); Prysmian Group (Itália); HENGTONG GROUP CO., LTD. (China); ZTT (China); e NKT A/S (Dinamarca). De acordo com a consultoria Markets and Markets, a lista completa das empresas que controlam sistemas de cabos submarinos inclui 12 companhias asiáticas (entre elas, da China e da Índia), 8 europeias e 4 norte-americanas<sup>74</sup>. Entre estas últimas, destaca-se a SubCom, LLC, considerada, ao lado da Alcatel, uma das principais operadoras globais do setor.

## 2.2. Centros de dados (data centers)

Os data centers são uma parte essencial da infraestrutura crítica da internet. É neles que são armazenados e processados enormes volumes de dados, possibilitando o funcionamento de serviços digitais cotidianos, como redes sociais, plataformas de

<sup>71</sup> Ver Submarine Cables <https://www.noaa.gov/submarine-cables#>

<sup>72</sup> Ver <https://www.cnet.com/home/internet/features/the-secret-life-of-the-500-cables-that-run-the-internet/> e <https://subtelforum.com/47at-t-joins-transpacific-submarine-cable-consortium>

<sup>73</sup> Existe uma diferença entre cabos ponto a ponto e sistemas de cabos. De acordo com a Telegeography, “cada sistema de cabos é projetado de forma única para atender aos requisitos de capacidade e à geografia local. Por isso, pode conter vários segmentos ou ramificações (...) A diferença entre sistemas de cabos e segmentos é mais facilmente demonstrada no Atlântico. Embora existam apenas 13 sistemas de cabos transatlânticos em operação, 17 segmentos cruzam essa rota”. Ver <https://blog.telegeography.com/how-many-submarine-cables-are-there-anyway>.

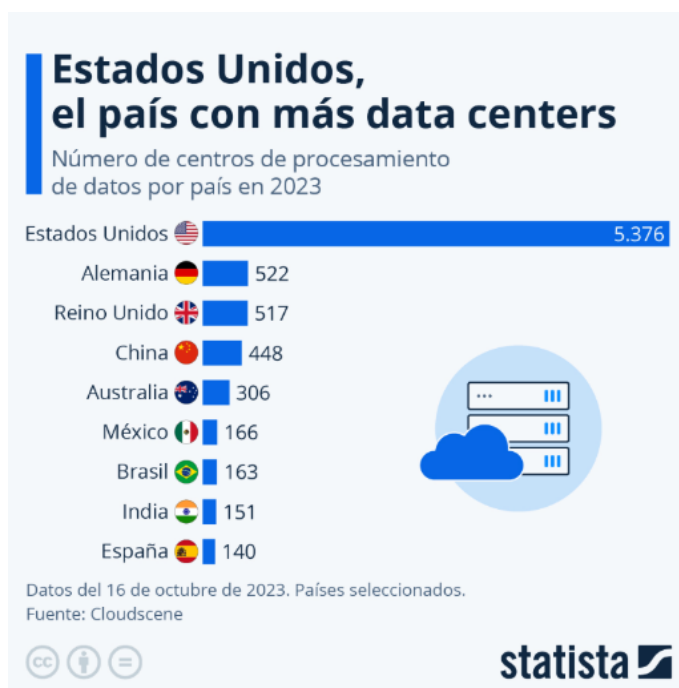
<sup>74</sup> Ver Submarine Cable Systems Companies - Submarine Networks (France) and SubCom, LLC (US) are the Key Players <https://www.marketsandmarkets.com/ResearchInsight/submarine-cable-system-market.asp>

streaming, e-mails e aplicações em nuvem. Além disso, abrigam servidores de serviços essenciais para o funcionamento da sociedade, como os setores bancário, de saúde, educação, transporte e órgãos governamentais.

Esses centros funcionam como nós estratégicos de conectividade, pois estão interligados por redes de fibra óptica — incluindo cabos submarinos internacionais — e são responsáveis pela distribuição do tráfego da internet. Seu projeto envolve altos níveis de segurança física e digital, o que os torna estruturas resilientes frente a falhas técnicas, ataques cibernéticos ou desastres naturais.

Além disso, os data centers são fundamentais para o funcionamento da computação em nuvem e de aplicações baseadas em inteligência artificial, pilares do atual ecossistema digital. Por essas razões, tanto governos quanto organismos internacionais os classificam como infraestrutura crítica, cujo funcionamento contínuo é indispensável para a estabilidade econômica e a segurança nacional.

**Figura 5: Estados Unidos, o país com mais data centers**

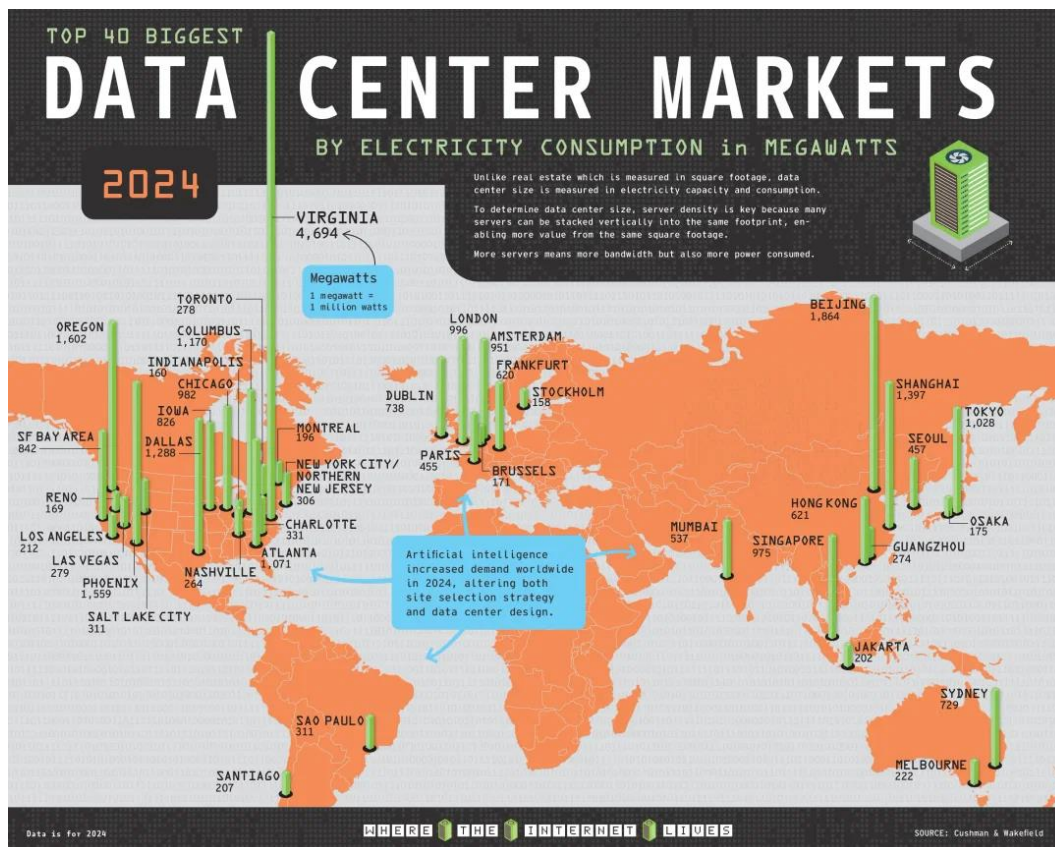


Fonte: Statista (<https://es.statista.com/grafico/28698/numero-de-centros-de-procesamiento-de-datos-en-noviembre-de-2022-en-paises-seleccionados/> )



Como mostra o mapa da Cloud Infrastructure, as regiões da nuvem nos Estados Unidos estão distribuídas por diversos estados do país, mas se concentram principalmente nas duas costas<sup>77</sup>. No caso da costa leste, o maior número de data centers está localizado no estado da Virgínia, a pouca distância de Washington, D.C.

**Figura 7: Maiores mercados de data centers por megawatts**



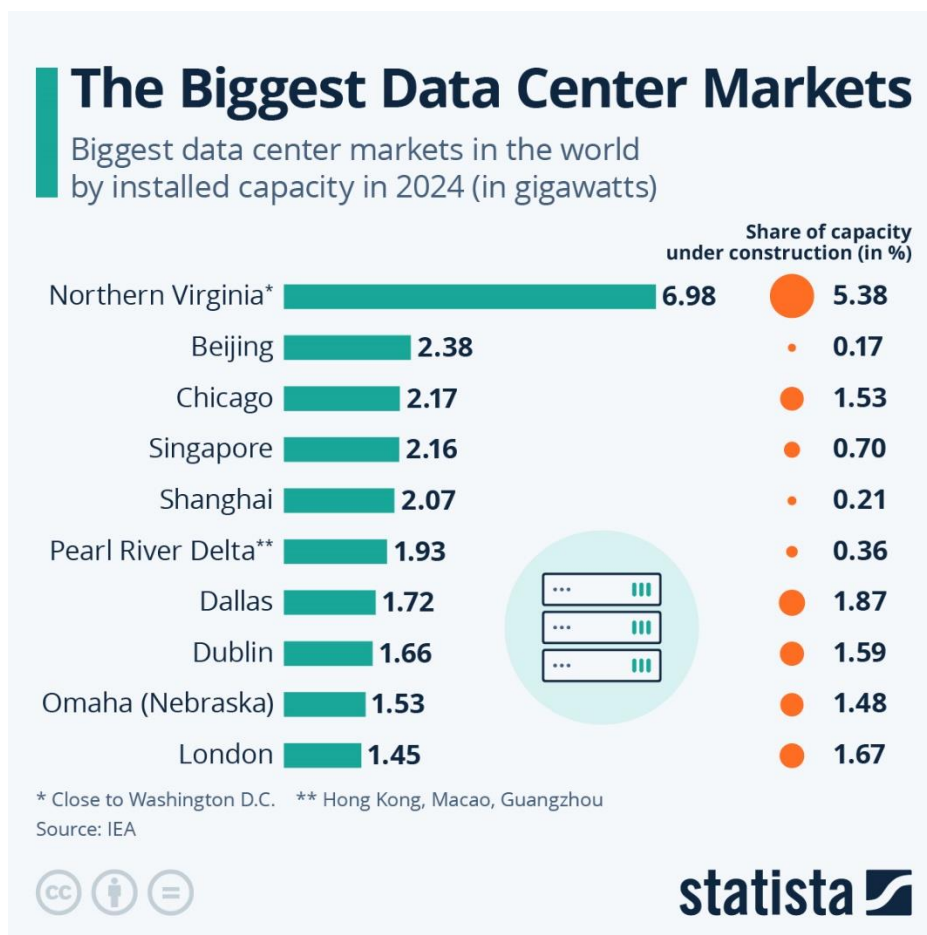
Fonte: <https://www.voroniapp.com/markets/Biggest-Data-Center-Markets-by-Megawatts-3006>

Como se observa no mapa anterior, “diferentemente do mercado imobiliário, que é medido em metros quadrados, o tamanho de um data center é medido por sua capacidade elétrica e consumo de energia. Para determinar o porte de um centro de dados, a densidade de servidores é um fator-chave, pois permite empilhar muitos servidores verticalmente no mesmo espaço, gerando assim maior valor por metro quadrado. Mais servidores significam mais largura de banda, mas também maior consumo energético”.

<sup>77</sup> Para maior clareza, no mapa a cor azul indica as regiões de nuvem; a verde, as zonas locais; e a roxa, os pontos de acesso (access points). Os pontos de acesso são espaços físicos ou conexões especiais que permitem acessos diretos, seguros e mais estáveis à nuvem, sendo geralmente utilizados por serviços críticos, financeiros ou de grande escala.

Nesse sentido, o mapa é bastante claro ao mostrar que os data centers estão concentrados, tanto em quantidade quanto em capacidade de processamento, nos Estados Unidos, em comparação com outros países — e, dentro dos EUA, com forte predominância nas regiões costeiras, especialmente no estado da Virgínia, como já mencionado. Chama a atenção o fato de que a demanda elétrica dos data centers localizados nesse estado supera a dos centros de dados da Europa e da China somados<sup>78</sup>. Em termos de presença entre as regiões de nuvem nos Estados Unidos, destacam-se as seguintes empresas: Amazon Web Services, Microsoft Azure, Google Cloud, Oracle Cloud, IBM, Alibaba Cloud, Tencent Cloud e OVH.

**Figura 8: Quais regiões têm os maiores data centers?**



Fonte: Statista (<https://www.statista.com/chart/31372/regions-cities-with-highest-data-center-power-capacity/>)

<sup>78</sup> Um aspecto relevante e colateral a esse tema é a demanda crescente por energia por parte dos data centers, especialmente devido ao aumento das exigências de processamento de dados trazidas pela inteligência artificial generativa, em particular a partir de 2023. Segundo alerta a TeleGeography, essa questão começa a gerar uma oposição pública cada vez maior entre os habitantes das regiões onde esses centros estão localizados. Ver o relatório The State of the Network (2025). <https://www2.telegeography.com/hubfs/LP-Assets/Ebooks/state-of-the-network-2025.pdf>

## 2.3 Telecomunicações

Segundo o Communications Marketplace Report da FCC de 2024<sup>79</sup>, além dos três provedores nacionais de serviços móveis sem fio, o mercado também passou a contar recentemente com um novo participante baseado em infraestrutura: a EchoStar. O setor inclui ainda diversos provedores regionais e locais, MVNOs (Operadoras Móveis Virtuais de Rede) que compram serviços móveis no atacado, operadoras de TV a cabo que dependem de um modelo híbrido de atacado/ponto de acesso para oferecer conectividade e provedores de internet via satélite móvel que, no momento, estão focados principalmente em serviços de nicho.

**Tabela 1: Conexões pós-pagas e pré-pagas reportadas para provedores de serviços móveis sem fio baseados em instalações negociadas publicamente (em milhares): 2020–2023**

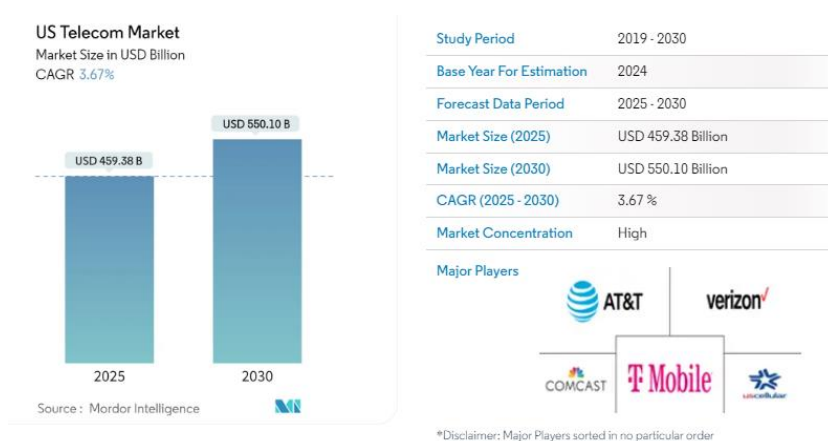
<i>Service Providers</i>	<i>YE 2020</i>	<i>YE 2021</i>	<i>YE 2022</i>	<i>YE 2023</i>	<i>YE 2023 (% Market Share)</i>
<b>AT&amp;T</b>	95,256	100,562	103,876	106,340	28.3
<b>T-Mobile</b>	102,064	108,719	113,598	119,700	31.9
<b>Verizon</b>	120,880	142,806	143,253	144,751	38.6
<b>UScellular</b>	4,911	4,893	4,740	4,557	1.2
<b>Top 4 Providers Total</b>	<b>323,111</b>	<b>356,980</b>	<b>365,467</b>	<b>375,348</b>	

Fonte: Communications Marketplace Report de la FCC (p. 49)<sup>80</sup>

Apesar de ser um mercado com um grande número de ofertantes, ele se encontra concentrado em três principais operadoras nacionais, cada uma com participação entre 30% e 38%, conforme mostra a tabela anterior. Segundo relatório da FCC, em dezembro de 2023, em média 65,7% dos domicílios urbanos e rurais tinham até duas opções de provedor de banda larga fixa (FCC, 2024, p. 39).

<sup>79</sup> <https://www.fcc.gov/reports-research/reports/consolidated-communications-marketplace-reports-released> e <https://docs.fcc.gov/public/attachments/FCC-24-136A1.pdf>

<sup>80</sup> Elaborado pela FCC com base nos relatórios anuais da AT&T, T-Mobile, Verizon e UScellular.

**Figura 9: Mercado de telecomunicações dos EUA**

Fonte: <https://www.mordorintelligence.com/industry-reports/united-states-telecom-market>

Como mostra o quadro anterior da Mordor Intelligence, estima-se que o mercado de telecomunicações dos Estados Unidos atinja USD 459,38 bilhões em 2025. Essa consultoria destaca como principais empresas de telefonia móvel a AT&T, Verizon e Comcast — esta última atuando como Operadora Móvel Virtual (OMV) por meio da marca Xfinity. Trata-se de um mercado considerado concentrado.

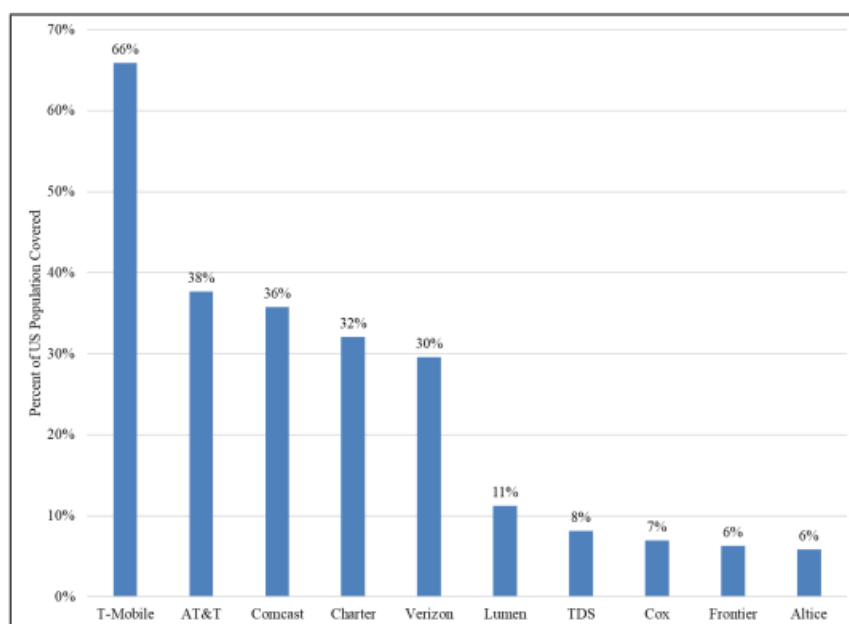
Segundo a consultoria, “a infraestrutura de telecomunicações tem dependido das três grandes empresas tradicionais americanas há mais de 20 anos: AT&T, Verizon e T-Mobile. Gigantes da tecnologia como Amazon, Facebook, Google e SpaceX estão gradualmente entrando na competição com essas três. A maior parte da infraestrutura utilizada para transportar dados e conteúdo das pessoas já pertence às principais corporações de TI”<sup>81</sup>.

Quanto à telefonia fixa, trata-se de um serviço em queda nas suas diferentes modalidades. Existem duas tecnologias fixas por meio das quais são oferecidas assinaturas de voz no varejo: o acesso comutado tradicional e as assinaturas VoIP interconectadas. Os dados de dezembro de 2023 indicam a existência de aproximadamente 20,6 milhões de linhas de acesso comutado para usuários finais, das quais cerca de 8,5 milhões são residenciais. Além disso, há cerca de 64,2 milhões de assinaturas VoIP interconectadas, sendo aproximadamente 24,1 milhões residenciais.

<sup>81</sup> Ver <https://www.mordorintelligence.com/industry-reports/united-states-telecom-market>

Das 85 milhões de assinaturas de serviços telefônicos fixos no varejo, cerca de 38% eram conexões residenciais e aproximadamente 62% comerciais. As tendências de crescimento relativo mostram que o acesso comutado fixo continua em declínio, enquanto os serviços VoIP interconectados, após um período de estabilidade, apresentaram uma leve queda. Também diminuiu o número de provedores de acesso comutado fixo, de 952 em dezembro de 2020 para 865 em dezembro de 2023 (FCC, 2024, p. 118).

**Figura 10: 10 principais provedores de serviços fixos residenciais nos Estados Unidos por cobertura populacional (31 de dezembro de 2023)**



Fonte: FCC (<https://docs.fcc.gov/public/attachments/FCC-24-136A1.pdf>)

No segmento dos provedores de internet fixa residencial (ISPs), a T-Mobile é a empresa com maior cobertura, alcançando 66% da população — quase o dobro de suas concorrentes AT&T (38%) e Comcast (36%). Embora existam mais de 2.000 provedores de serviços de banda larga fixa residencial, há uma variação significativa no tamanho dessas empresas e nas áreas que atendem. A grande maioria cobre menos de 1% da população dos Estados Unidos. Em dezembro de 2023, apenas 10 provedores alcançavam pelo menos 5% da população do país.

## 2.4 Acesso à internet e às redes digitais

Como em outros mercados, as principais empresas que oferecem serviços de internet nos Estados Unidos incluem uma combinação de provedores de acesso à internet (ISPs),

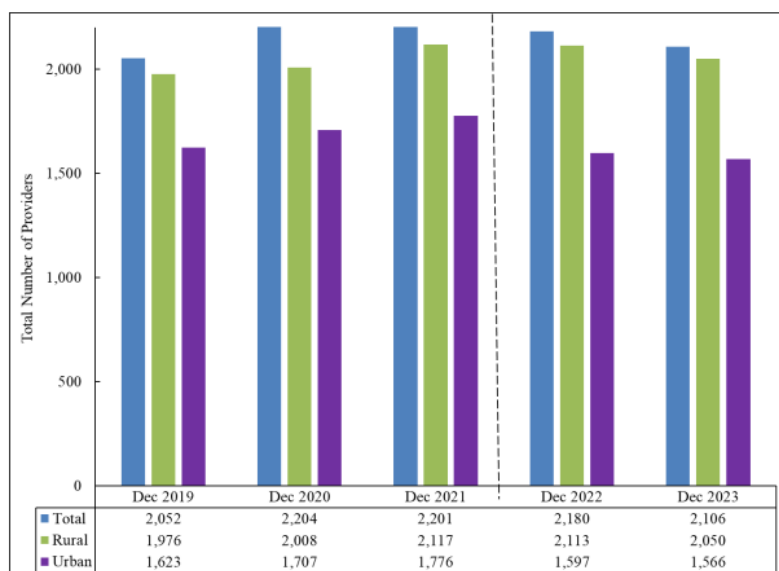


que fornecem conexões de banda larga tanto residenciais quanto comerciais, além de empresas que oferecem serviços de telecomunicações. Ao analisar os fatores de concorrência no mercado de banda larga fixa, a FCC considera diversos aspectos, como as tendências tecnológicas, os investimentos, a rotatividade de clientes (churn), a velocidade e os preços.

A comissão observa que as velocidades reais experimentadas pelos consumidores variam de acordo com a tecnologia de conexão: “quando têm opção, a maioria dos usuários escolhe tecnologias capazes de oferecer velocidades mais altas. Em dezembro de 2023, aproximadamente 66% dos domicílios contavam com pelo menos duas opções de serviços com velocidades mínimas de 100/20 Mbps, e cerca de 7% tinham pelo menos duas opções com velocidades de, no mínimo, 940/500 Mbps” (FCC, 2024, p. 6).

A FCC também destaca que o preço é um indicador difícil de mensurar, pois varia conforme as características do produto e pode mudar ao longo do tempo ou em função de ofertas combinadas (bundles). De modo geral, os dados mostram que os preços tendem a aumentar à medida que aumentam as velocidades da banda larga, independentemente da tecnologia utilizada no trecho final (last-mile).

**Figura 11: Número total de prestadores de serviços fixos residenciais ao longo do tempo**



Fonte; FCC (<https://docs.fcc.gov/public/attachments/FCC-24-136A1.pdf>)

O número de provedores de internet banda larga tem se mantido estável nos últimos anos, com uma leve tendência de crescimento. No entanto, como já foi mencionado, a imensa maioria desses provedores cobre menos de 1% da população, enquanto o mercado está concentrado em cinco empresas com maior infraestrutura de redes em nível nacional: T-Mobile, AT&T, Comcast, Charter e Verizon.

Os usuários acessam a internet por meio de uma variedade de tecnologias fixas, incluindo banda larga via cabo, cobre (como a Linha Digital de Assinante – DSL), fibra até a residência (FTTP), serviço fixo sem fio terrestre e serviço via satélite. Esses serviços variam tanto em termos de disponibilidade quanto em características como velocidade, latência, confiabilidade e preço.

**Tabela 2: Disponibilidade de serviços (milhões) e conexões residenciais totais (milhões) de serviços fixos nos Estados Unidos, por tecnologia, para qualquer velocidade relatada (31 de dezembro de 2023)**

Technology	Service Availability		Residential Connections (millions)	Residential Adoption Rate
	Households (millions)	Percentage		
<b>All Technologies</b>	127.3	100.0%	120.8	94.9%
<b>Satellite</b>	127.3	100.0%	2.0	1.6%
<b>Terrestrial Technologies</b>	126.0	98.9%	118.8	94.3%
<b>Fixed Wireless</b>	106.3	83.5%	6.8	6.4%
<b>Wireline Technologies</b>	122.2	95.9%	112.0	91.7%
<b>Copper</b>	56.8	44.6%	10.6	18.7%
<b>Cable</b>	110.5	86.7%	73.4	66.4%
<b>FTTP</b>	56.9	44.6%	28.0	49.2%

Fonte: FCC (<https://docs.fcc.gov/public/attachments/FCC-24-136A1.pdf>)

Como se observa, em dezembro de 2023, 94,9% dos domicílios têm acesso a algum tipo de conexão de banda larga. As conexões terrestres por meio de vínculo físico dominam amplamente, enquanto as realizadas via satélite representam apenas 1,6%. É importante destacar que, do total de conexões com vínculo físico, 49,2% são feitas por meio de fibra até a residência.

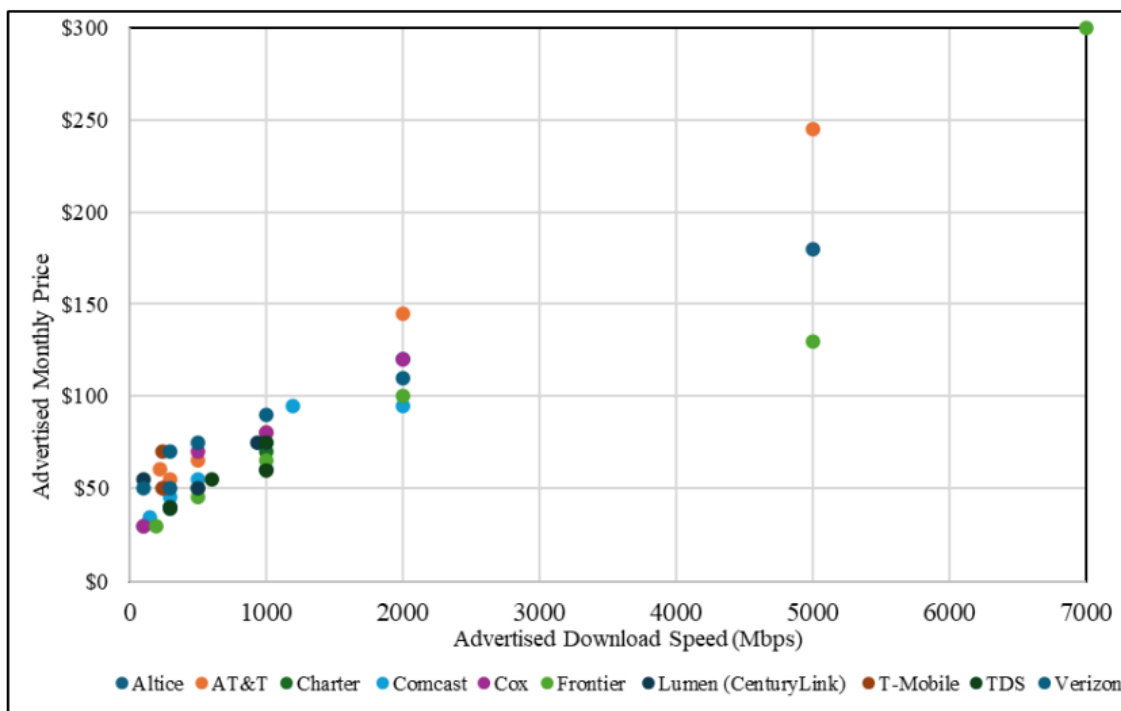
**Figura 12: Conexões fixas por tecnologia em 30 de junho de 2023**

Fonte: FCC (<https://docs.fcc.gov/public/attachments/DOC-405487A1.pdf>)

Esse gráfico de pizza permite visualizar com mais clareza os tipos de tecnologias utilizadas para os acessos à internet de banda larga fixa, com amplo predomínio do cabo coaxial (híbrido fibra-coaxial), 21,9% de conexões por fibra até a residência e presença reduzida de conexões via satélite.

Como já mencionamos, segundo a FCC, o preço dos serviços fixos depende de vários fatores, como concorrência, custos, velocidade ofertada, tecnologia utilizada, localização geográfica, duração do contrato e se o serviço de banda larga está ou não incluído em pacotes com outros serviços. O órgão analisa os planos não empacotados (somente serviço de internet) oferecidos pelos 10 principais provedores de banda larga fixa nos Estados Unidos: Altice, AT&T, Lumen (CenturyLink), Charter, Comcast, Cox, Frontier, TDS, T-Mobile e Verizon.

**Figura 13: Preço mensal e velocidade de download para planos somente de Internet: todas as velocidades**



Fonte: FCC (<https://docs.fcc.gov/public/attachments/FCC-24-136A1.pdf>)

Esse gráfico mostra o preço mensal e a velocidade de download anunciados para os planos de internet independentes (não incluídos em pacotes com outros serviços) oferecidos pelos 10 principais provedores. Os dados indicam uma relação direta entre o preço e a velocidade de download: à medida que as velocidades aumentam, os preços anunciados também sobem.

O plano de internet avulso mais econômico custa 30 dólares por mês, com velocidades de download de até 100 Mbps, oferecido tanto pela Cox quanto pela Charter. Já o plano mais caro é oferecido pela Frontier, com um valor mensal de 300 dólares e velocidades de download de aproximadamente 7 Gbps.

**Tabela 3: Número total e porcentagem de domicílios com acesso à Internet por meio de tecnologia**

		2020	2021	2022	2023
Mobile Broadband	Yes	101,319,642	107,009,390	110,816,596	113,950,014
	No	8,881,099	7,962,740	7,384,214	7,006,262
		91.9%	93.1%	93.8%	94.2%
Fixed Broadband	Yes	91,651,623	96,249,756	98,619,329	100,152,853
	No	18,549,118	18,722,374	19,581,481	20,803,423
		83.2%	83.7%	83.4%	82.8%
Paid Access to the Internet	Yes	110,200,741	114,972,130	118,200,810	120,996,359
	No	11,190,936	9,645,409	8,490,335	7,026,486
		90.8%	92.3%	93.3%	94.5%

Fonte: FCC (<https://docs.fcc.gov/public/attachments/FCC-24-136A1.pdf>)

Por fim, do ponto de vista do acesso e das tendências de uso da internet, a FCC aponta um crescimento na taxa de assinaturas móveis e uma leve queda na taxa de assinaturas fixas, o que ajuda a explicar o aumento de domicílios com apenas banda larga móvel e a diminuição daqueles com apenas banda larga fixa. De modo geral, o acesso pago à internet está em crescimento, enquanto os lares com apenas uma única assinatura estão diminuindo.

## CONFIGURAÇÃO DOS MERCADOS DE APLICAÇÕES E CONTEÚDOS

### 2.4 Computação em nuvem

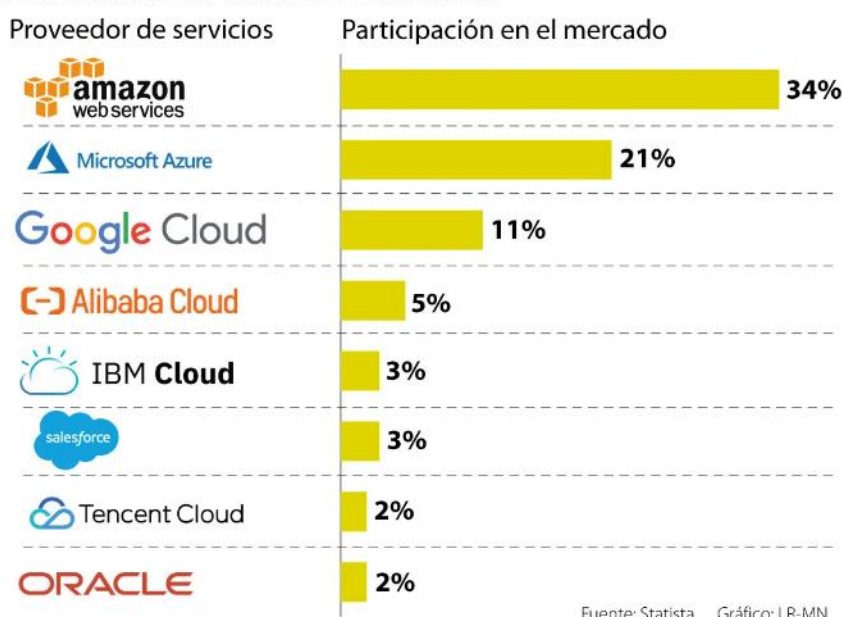
A noção de cloud computing (ou computação em nuvem) refere-se a um modelo de prestação de serviços de TI que permite o acesso a recursos como armazenamento, processamento, software e bases de dados por meio da internet, sem a necessidade de instalá-los ou armazená-los localmente em dispositivos próprios.

Em vez de comprar servidores físicos ou infraestrutura tecnológica, os usuários — pessoas, empresas ou governos — alugam o acesso a esses recursos, que ficam hospedados em data centers remotos administrados por provedores como Amazon Web Services (AWS), Microsoft Azure, Google Cloud, entre outros. Os serviços de computação em nuvem podem ser classificados em três tipos:

- IaaS (Infraestrutura como Serviço): aluguel de recursos computacionais básicos via internet, como servidores, armazenamento e redes, acessados remotamente e pagos conforme o uso.
- PaaS (Plataforma como Serviço): esse modelo oferece um ambiente já preparado para desenvolver, testar e executar aplicações. Inclui não apenas a infraestrutura (como no IaaS), mas também ferramentas, bancos de dados e sistemas operacionais, todos gerenciados pelo provedor.
- SaaS (Software como Serviço): o usuário final acessa diretamente um programa pronto para uso via internet, como por exemplo Gmail, Dropbox ou Zoom.

**Figura 14: Empresas líderes de nível mundial no segmento de computação na nuvem**

#### AMAZON, MICROSOFT Y GOOGLE CLOUD DOMINAN EL MERCADO DE LA NUBE



Fonte: dados de Statista em <https://www.larepublica.co/><sup>82</sup>

Em nível global, como mostra o gráfico anterior, de 2022, elaborado com dados da Statista, das dez principais empresas no segmento de prestação de serviços em nuvem, oito são de origem norte-americana e duas são chinesas (Alibaba Cloud e Tencent Cloud). Esse cenário evidencia o domínio dos Estados Unidos em um setor estratégico — que

<sup>82</sup> Gráfico publicado originalmente em <https://www.larepublica.co/internet-economy/amazon-web-microsoft-y-google-lideran-el-mercado-de-infraestructura-en-la-nube-3522658>

inclui, entre outras atividades, o armazenamento de dados de empresas e governos de todo o mundo — e a disputa geopolítica gerada por essas disparidades, especialmente em relação à necessidade de soberania digital. Vale destacar que cada uma das empresas norte-americanas que oferece esses serviços possui data centers em diferentes partes do mundo, além do país de origem, e que, em muitos casos, essas operações seguem as regulações locais.

Como já mencionado, os Estados Unidos são o país com maior concentração de data centers do mundo. Lá também estão sediadas as principais empresas do setor, o que torna o mercado de cloud computing especialmente volumoso. Segundo dados da Ibis World, a receita da indústria cresceu a uma taxa composta anual (CAGR) de 6,0% nos últimos cinco anos, devendo alcançar um valor estimado de 57,1 bilhões de dólares em 2025<sup>83</sup>. Ainda de acordo com a consultoria, trata-se de um setor que, apenas nos Estados Unidos, gera cerca de 116.000 empregos.

Embora não tenham sido encontrados dados de market share de cada empresa que oferece serviços de cloud computing, a Ibis World apresenta outros indicadores que deixam claro quais são as líderes desse mercado.

**Tabela 4: As empresas maiores em serviços de hospedagem de Internet em EE.UU.2025**

Companhia	Ingresos (milhões de dólares)	Benefício (milhões de dólares)	Margem de benefício (%)
Amazon.Com, Inc.	12.100,40	1.181,80	9.8
Corporación Microsoft	3.551,20	1.585,40	44.6
Godaddy Inc.	3.065,40	598.8	19.5

Fonte: Ibis World

Segundo a análise da consultoria, os atores dominantes do mercado — Amazon e Microsoft — têm ampliado suas participações, receitas e lucros, enquanto outros provedores tradicionais, como a GoDaddy, mantiveram um crescimento relativamente estável. Em todo caso, acrescentam: “as condições de demanda para a indústria de serviços de hospedagem na internet nos EUA estão prestes a passar por uma evolução

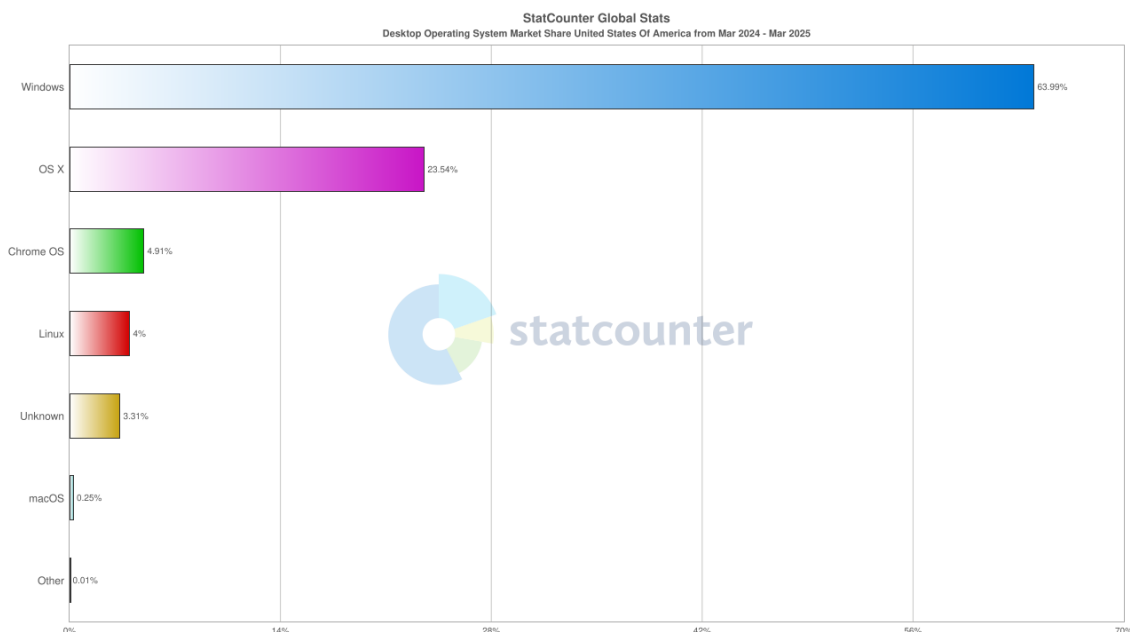
<sup>83</sup> Ver Internet Hosting Services in the US - Market Research Report (2015-2030) <https://www.ibisworld.com/united-states/industry/internet-hosting-services/6083/>

significativa, impulsionada pelos avanços tecnológicos contínuos e pelas mudanças no comportamento dos consumidores. A adoção de tecnologias emergentes como 5G, inteligência artificial (IA) e Internet das Coisas (IoT) deve continuar aprimorando as capacidades de processamento de dados, promovendo uma dependência ainda maior das plataformas digitais”. Assim, como mostram os números, é possível afirmar que o setor tende a se consolidar em alta, especialmente nos Estados Unidos, onde — como já mencionamos — se concentra o maior número de data centers.

## 2.5 Sistema operacional

O setor de sistemas operacionais nos Estados Unidos, assim como em outros mercados, apresenta um alto grau de concentração, embora existam algumas variações, dependendo do tipo de dispositivo — desktop ou móvel. No segmento de desktops, os sistemas com maior participação de mercado são liderados pela Microsoft e pela Apple.

**Figura 15: Participação de mercado de sistemas operacionais para desktop nos Estados Unidos (março de 2024 a março de 2025)**



Fonte: StatCounter (<https://gs.statcounter.com/os-market-share/all/united-states-of-america>)

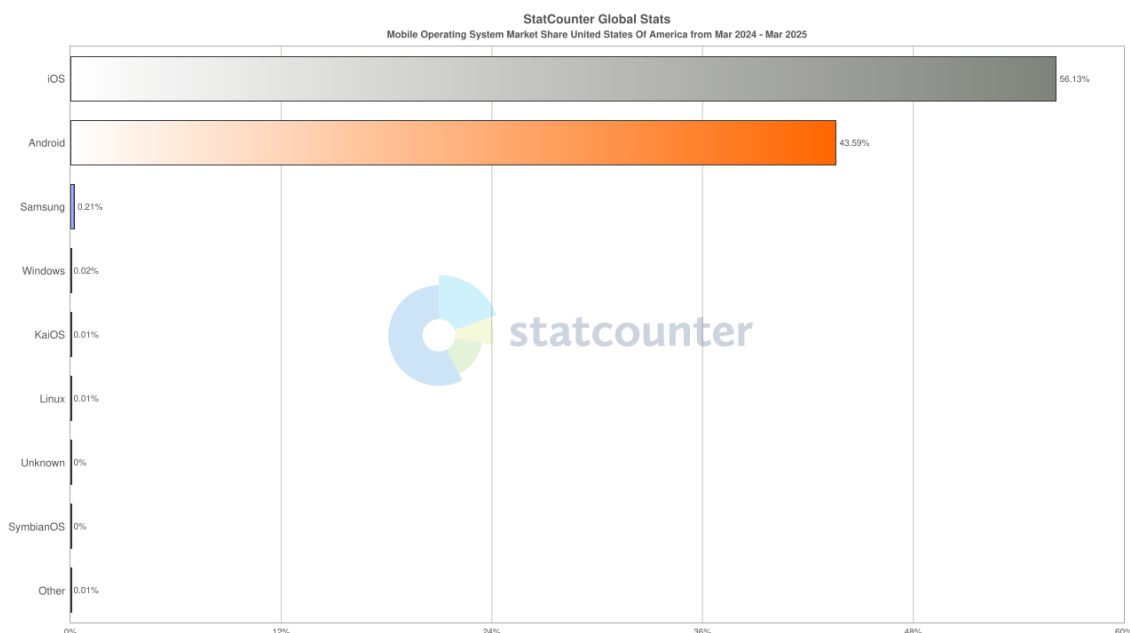
Em março de 2025, a Microsoft dominava amplamente o mercado de sistemas operacionais para dispositivos desktop nos Estados Unidos, com uma participação de 64%, seguida de longe pelo OS X (um dos sistemas operacionais da Apple), com 23%. O



Linux, sistema operacional de código aberto de origem finlandesa, mantém uma participação modesta, porém estável, de 4%.

No caso dos sistemas operacionais para dispositivos móveis, os dados devem ser analisados em conjunto com o parque de dispositivos instalados no país, onde a Apple lidera com folga. Segundo dados da Statcounter de fevereiro de 2025, Apple e Samsung concentravam 80,15% do total de dispositivos móveis nos Estados Unidos, com ampla vantagem para a Apple (56,34%), seguida pela Samsung (23,81%)<sup>84</sup>. Essa distribuição de dispositivos se reflete diretamente nos sistemas operacionais mais utilizados no país.

**Figura 16: Participação de mercado de sistemas operacionais móveis nos Estados Unidos. Março de 2024 - março de 2025**



Fonte: StatCounter (<https://gs.statcounter.com/os-market-share/mobile/united-states-of-america#monthly-202403-202503-bar>)

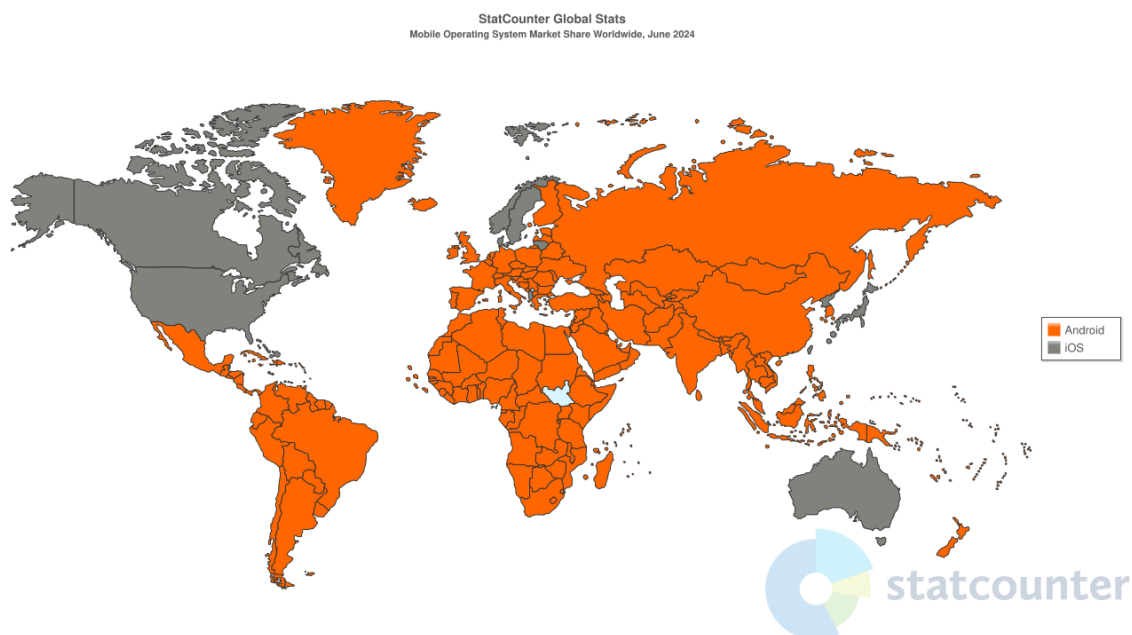
No segmento dos sistemas operacionais móveis, observa-se um duopólio, com a Apple (56%) como líder clara — em consonância com a penetração da marca no mercado de dispositivos móveis —, seguida pelo Android (43%), sistema operacional utilizado em dispositivos da Samsung, segunda marca com maior presença no país. O sistema operacional KaiOS, baseado em Linux e voltado para facilitar o acesso a aplicativos

<sup>84</sup> Ver dados em <https://gs.statcounter.com/vendor-market-share/mobile/united-states-of-america#monthly-202402-202502-bar>

populares como WhatsApp, Facebook e YouTube em celulares de baixo custo, possui uma participação marginal.

Em resumo, Android e iOS são os dois sistemas operacionais dominantes no universo da telefonia móvel, representando praticamente a totalidade dos smartphones lançados nos últimos anos. Esse duopólio fica evidente no gráfico a seguir, elaborado pela StatCounter.

**Figura 17: Participação de mercado mundial de sistemas operacionais móveis - junho de 2024**



Fonte: StatCounter

Atualmente, o Android mantém sua posição como sistema operacional móvel líder em nível mundial, com uma participação de mercado de 72,15%, enquanto o iOS representa 27,19%. Em número de países, o Android também é o sistema mais utilizado, enquanto o iOS lidera nos Estados Unidos, com uma participação de 57% — frente aos 42% do Android. O sistema operacional da Apple também domina no Canadá (59%) e em países europeus como Noruega e Suécia, além do Japão, Austrália e alguns poucos países ao redor do mundo.

## 2.6 Distribuição de aplicativos

A ampla adoção de dispositivos móveis no mercado global tem contribuído para o desenvolvimento e crescimento de aplicativos (apps) projetados para sistemas operacionais móveis. Em 2023, os downloads anuais de aplicativos móveis alcançaram 257 bilhões em todo o mundo, representando um aumento de aproximadamente 1% em relação ao ano anterior. Em média, um norte-americano passou quase 4,5 horas por dia em dispositivos móveis em 2023, e, no total, os usuários dos Estados Unidos passaram cerca de 217 bilhões de horas utilizando aplicativos móveis (FCC, 2024, p. 91).

Como vimos em seções anteriores, o parque de dispositivos móveis configura um duopólio entre Apple e Samsung; o mercado de sistemas operacionais reflete essa mesma estrutura, com o domínio do iOS (sistema da Apple) e do Android (sistema da Samsung). Em continuidade, as lojas de aplicativos com maior participação de mercado são justamente aquelas integradas por padrão nesses sistemas operacionais: Apple App Store e Google Play Store. Essas duas plataformas são as maiores em termos de número de aplicativos disponíveis para download. No entanto, há outras lojas com menor participação de mercado e oferta reduzida de aplicativos, como a Amazon Appstore, a Microsoft Store, a OpenStore, a PureOS Store, a Samsung Galaxy Store e a Snap Store.

Em nível global, até 2023, a Google Play Store e a Apple App Store contavam com aproximadamente 2,6 milhões e 2,3 milhões de aplicativos disponíveis para download, respectivamente. As cinco categorias com maior número de aplicativos disponíveis na Apple App Store eram: Jogos, Negócios, Educação, Estilo de Vida e Utilitários. Já na Google Play Store, as maiores categorias eram: Jogos, Educação, Negócios, Ferramentas e Música e Áudio (FCC, 2024, p. 94).

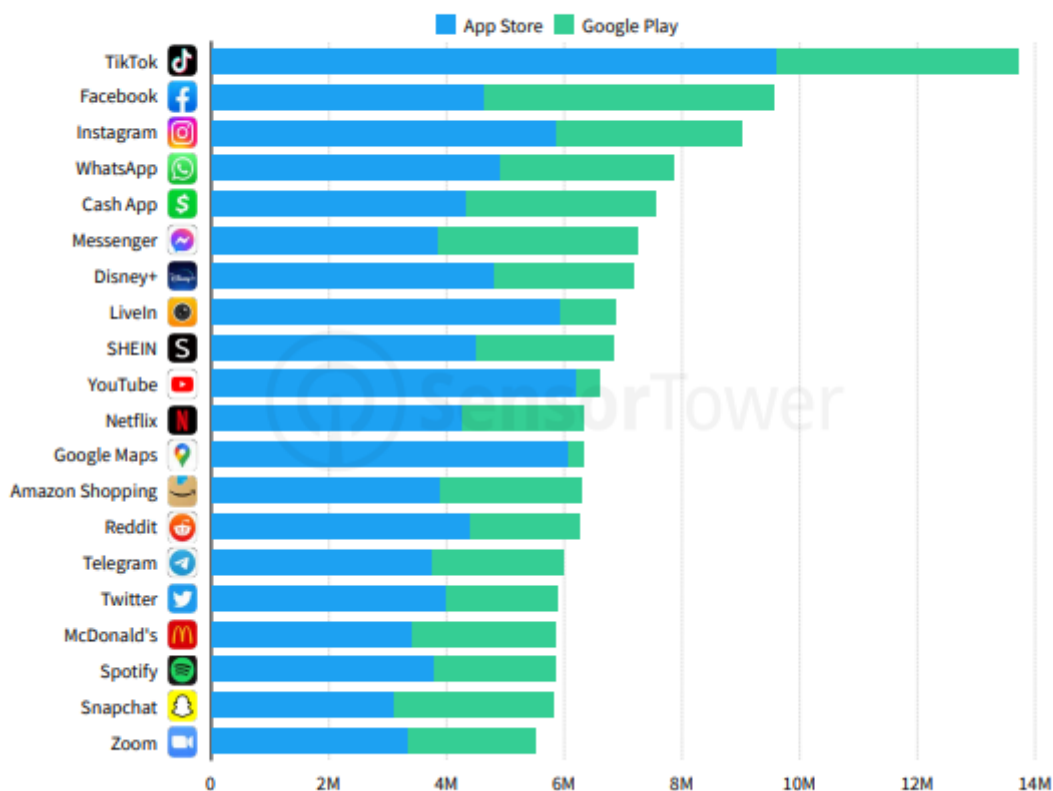
Além disso, os usuários ao redor do mundo baixaram aproximadamente 26,9 bilhões de aplicativos pela Google Play Store e 8,1 bilhões pela Apple App Store apenas no primeiro trimestre de 2023, sendo os aplicativos de redes sociais e mensagens os mais baixados até o segundo trimestre de 2022.

Ainda em nível global, em março de 2024, 97% dos aplicativos da Google Play Store podiam ser baixados gratuitamente, em comparação com 95,1% na Apple App Store (FCC, 2024, p. 92).

Em 2023, a receita global com gastos em lojas de aplicativos superou US\$ 171 bilhões, representando um aumento de cerca de 3% em relação aos números de 2022. Segundo a data.ai, os jogos móveis foram a categoria que mais gerou receita em 2023, respondendo por mais da metade de todo o gasto com aplicativos nesse ano<sup>85</sup>.

**Figura 18: Principais aplicativos por downloads nos EUA (2º trimestre de 2022)**

### Overall - United States



Fonte: Sensor Tower

Além de ter sido o aplicativo mais baixado globalmente no segundo trimestre de 2022, o TikTok também ocupou o primeiro lugar nos Estados Unidos. Com quase 14 milhões de downloads, superou o Facebook — segundo colocado — por mais de quatro milhões. O reinado da Amazon como principal aplicativo de compras nos EUA chegou ao fim no segundo trimestre de 2022, após liderar todos os trimestres desde o quarto de 2018. A

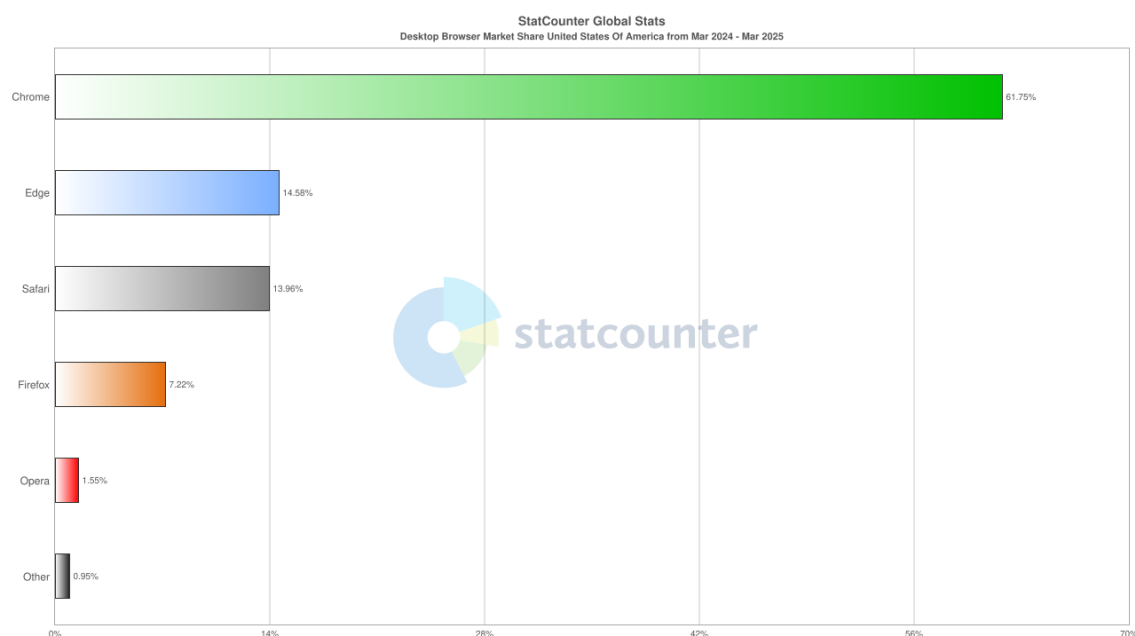
<sup>85</sup> Ver dados em <https://www.data.ai/en/go/state-of-mobile-2024/>

SHEIN, um app de moda rápida com sede na China, teve mais downloads nos Estados Unidos do que a Amazon pela primeira vez nesse período<sup>86</sup>.

## 2.7 Navegador

No mercado de navegadores, tanto em nível global quanto nos Estados Unidos, observa-se uma alta concentração em produtos de duas empresas: Google e Apple, com a Microsoft ocupando o terceiro lugar, mas em uma posição significativamente distante dos líderes.

**Figura 19: Participação de mercado de navegadores para desktop nos Estados Unidos. Março de 2024 - março de 2025**

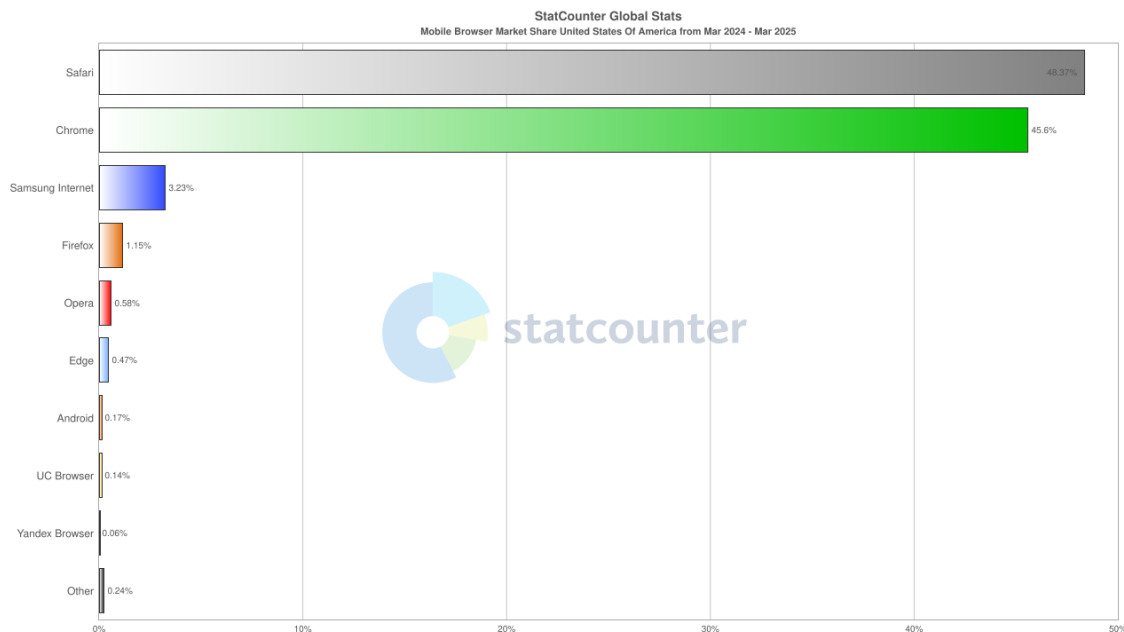


Fonte: StatCounter

Ao analisar o mercado de navegadores a partir de dispositivos desktop, três players concentram mais de 90% do mercado, sendo que um deles — o Chrome — atinge participações superiores a 60%. Nessa modalidade de acesso, destaca-se também a presença do navegador de código aberto Firefox, com uma participação de mercado superior a 7%. No caso dos dispositivos móveis, o cenário se modifica devido ao predomínio dos dispositivos da Apple.

<sup>86</sup> Dados disponíveis no relatório do 2º trimestre de 2022: Store Intelligence Data Digest disponível em <https://go.sensortower.com/rs/351-RWH-315/images/Sensor-Tower-Q2-2022-Data-Digest.pdf>

**Figura 20: Participação de mercado de navegadores móveis nos Estados Unidos — março 2024 a março 2025**

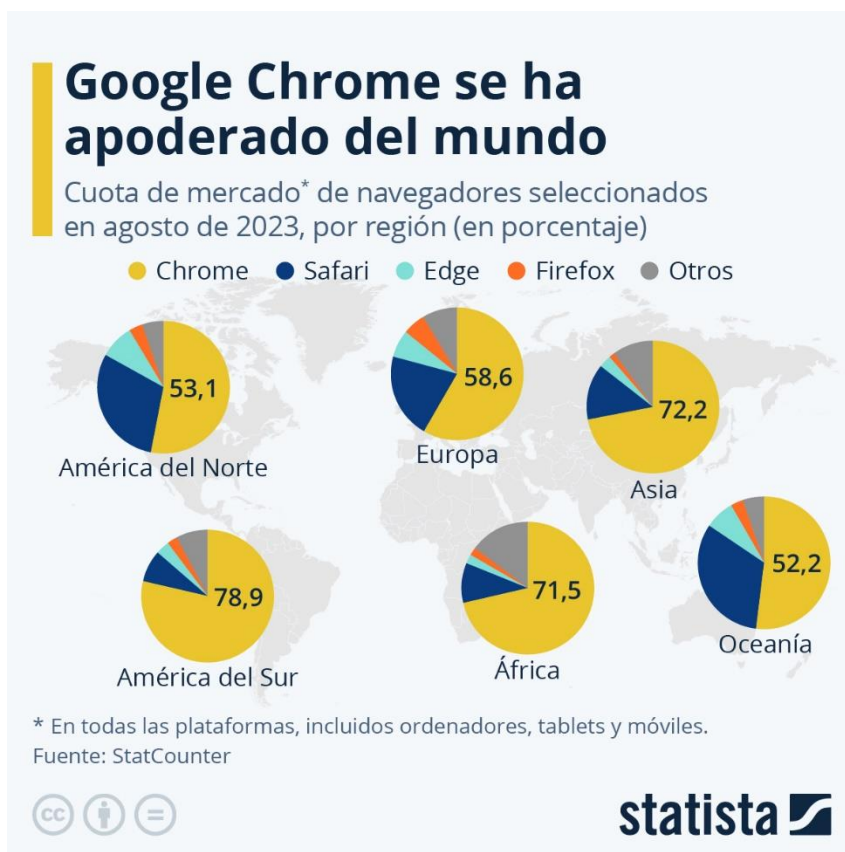


Fonte: StatCounter

Nesse caso, como se observa no gráfico anterior, o mercado mostra-se ainda mais concentrado em dois players que, juntos, dominam quase 94% do mercado. No próximo tópico, abordaremos as implicações dos acordos entre Apple e Google, que ajudam a explicar essa forma de mercado concentrado tanto no segmento de navegadores quanto, especialmente, no de motores de busca.

Uma análise global permite compreender melhor a excepcionalidade do Safari no caso da navegação por dispositivos móveis nos Estados Unidos. Esse navegador, que também não lidera entre os dispositivos desktop no país, ocupa uma posição secundária quando se observam dados agregados de todas as regiões. Especificamente, o navegador Chrome é dominante em todas as regiões do mundo, enquanto o Safari da Apple atinge uma participação relevante apenas em regiões onde o iOS domina como sistema operacional — como América do Norte (Estados Unidos e Canadá), alguns países do norte da Europa e a Austrália.

**Figura 21: O Google Chrome dominou o mundo**



Fonte: Statista

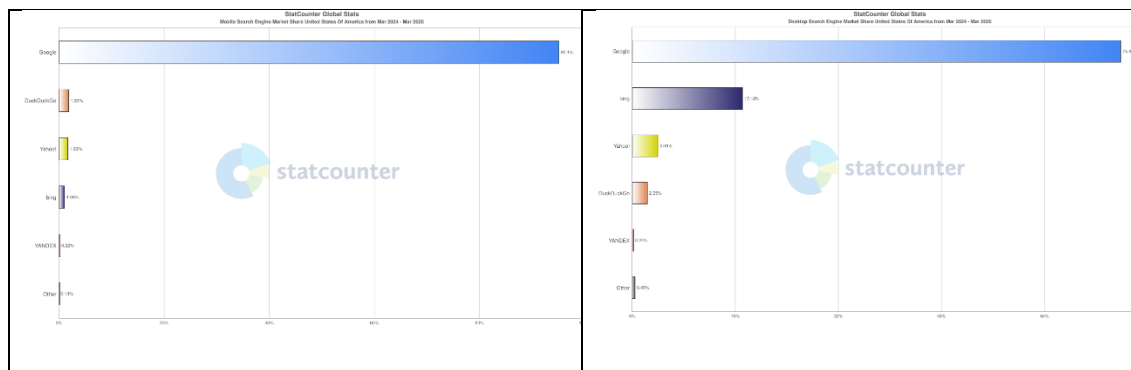
## 2.8 Buscador de conteúdo

Assim como nos casos anteriores, o mercado de motores de busca nos Estados Unidos apresenta um alto nível de concentração. Em termos agregados (desktop + mobile), o Google captura 87,81% do mercado, seguido de muito longe pelo Bing (Microsoft), com 7,21%. No segmento desktop, o domínio do Google é ligeiramente atenuado pela maior presença do Bing, o motor de busca do navegador Edge da Microsoft, mas essa concentração é ainda mais acentuada no caso dos dispositivos móveis. O mercado de buscadores é o que apresenta os maiores níveis de concentração entre todos os analisados neste capítulo.

**Figura 22: Participação de mercado de motores de busca (Mobile e Desktop) — Estados Unidos — março 2024 a março 2025**

### Mobile

### Desktop



Fonte: StatCounter

No gráfico à esquerda, observa-se o domínio quase total do Chrome (Google) em dispositivos móveis (95%), com praticamente nenhum concorrente significativo. Já no gráfico da direita, o domínio do Google em dispositivos desktop é ligeiramente menor (75%), diante de uma presença discreta do Bing, o buscador da Microsoft, com 17,2%.

Como apontado no Capítulo III deste relatório, o domínio do Google no segmento de motores de busca em nível global — e especialmente nos Estados Unidos — está relacionado aos acordos comerciais firmados para que o Google seja o mecanismo de busca padrão nos dispositivos móveis da Apple. O acordo entre Apple e Google envolve pagamentos bilionários anuais da Google à Apple para manter o Google Search como buscador padrão no navegador Safari. Segundo o Business Insider, esse valor gira em torno de 20 bilhões de dólares por ano<sup>87</sup>.

Esse arranjo está atualmente sob investigação em um processo antitruste nos Estados Unidos, no qual o Google propôs alterações no acordo para evitar uma possível ordem de venda do Chrome. A Apple, por sua vez, busca defender o acordo, argumentando que ele não é anticompetitivo e que o Google deve ser protegido contra uma eventual decisão de divisão da empresa<sup>88</sup>.

<sup>87</sup> Ver Google's antitrust loss could cost Apple billions of dollars <https://www.businessinsider.com/google-antitrust-apple-search-payments-iphone-2024-11>

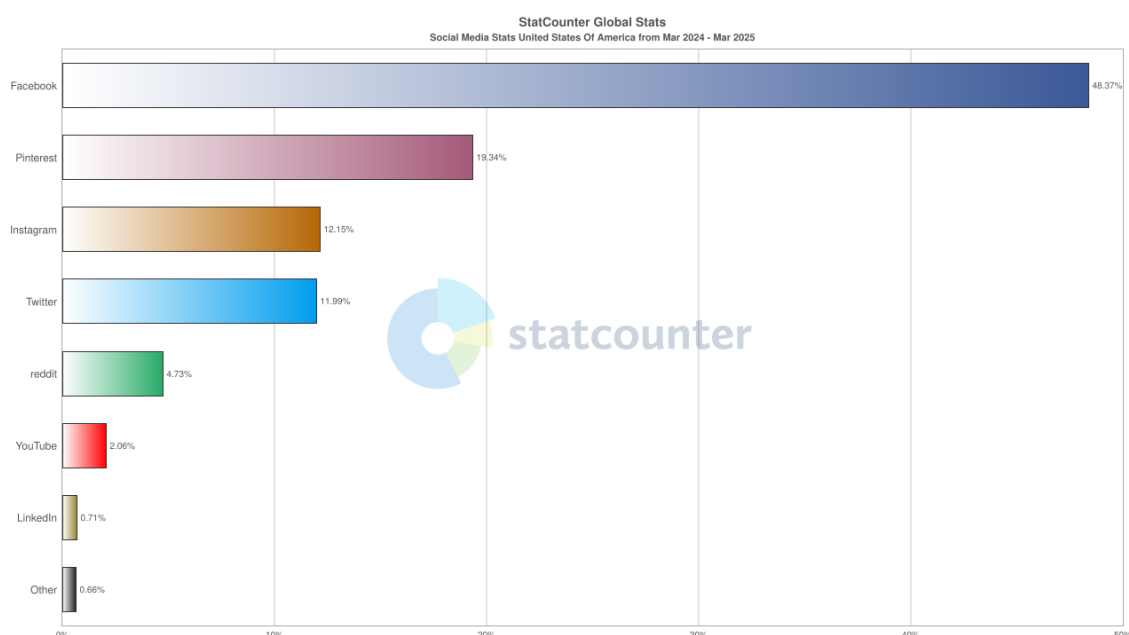
<sup>88</sup> Ver Google to court: we'll change our Apple deal, but please let us keep Chrome <https://www.theverge.com/2024/12/23/24328087/google-proposed-final-judgement-search-monopoly-antitrust-default-contracts>



## 2.9 Redes sociais

Segundo dados da We Are Social e Hootsuite<sup>89</sup>, 80,9% da população dos Estados Unidos utiliza alguma rede social — o que representa cerca de 270 milhões de pessoas. Esses números referem-se a fevereiro de 2022 e indicavam um aumento de 12,5% em relação ao ano anterior. Como mostram outros dados apresentados posteriormente, nos últimos anos esse crescimento tende a desacelerar, já que se trata de um mercado em estágio de maturidade.

**Figura 23: Estatísticas de mídias sociais dos Estados Unidos da América - março de 2024 - março de 2025**



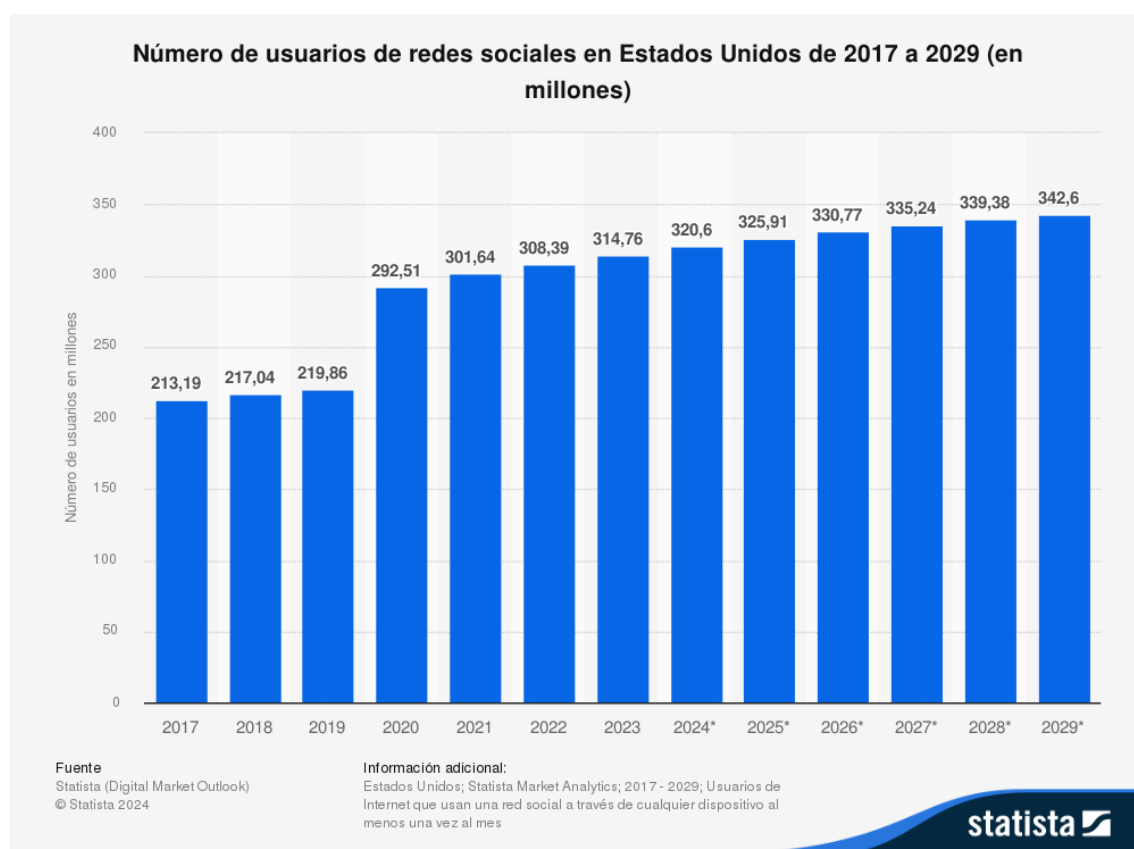
Fonte: StatCounter (<https://gs.statcounter.com/social-media-stats/all/united-states-of-america#monthly-202403-202503-bar>)

Considerando todas as plataformas de acesso (desktop, tablet e celulares), a rede social com maior percentual de usuários é o Facebook (47,8% dos usuários de redes sociais), seguido pelo Pinterest (19%), Instagram (12%) e Twitter/X (11%). Em nível global, onde o YouTube ocupa a segunda posição como rede social mais utilizada depois do Facebook, as redes mais populares são, em geral, as mesmas — com variações em sua participação de mercado, conforme a região.

<sup>89</sup> Dados publicados em [https://agenciadigitalamd.com/marketing-digital/cifras-digitales-en-estados-unidos/#elementor-toc\\_heading-anchor-4](https://agenciadigitalamd.com/marketing-digital/cifras-digitales-en-estados-unidos/#elementor-toc_heading-anchor-4)

Chama a atenção a penetração do Pinterest como a segunda rede social mais acessada nos Estados Unidos, superando inclusive o Instagram. Embora esteja há vários anos no mercado, a plataforma passou a ser amplamente adotada pelo público mais jovem e vem sendo cada vez mais utilizada como um motor de busca de conteúdos relacionados à moda, design, decoração e até mesmo como espaço para orientar decisões de compras segmentadas<sup>90</sup>.

**Figura 24: Número de usuários de redes sociais nos Estados Unidos de 2017 a 2029 (em milhões)**



Fonte: Statista

Os dados da Statista sobre o número de usuários de redes sociais nos Estados Unidos são ainda mais elevados do que os apresentados pela fonte citada anteriormente. Segundo essa consultoria, em 2025 o total de usuários deve chegar a 325 milhões — número apenas ligeiramente inferior à população total do país.

<sup>90</sup> Ver Por esta razón Pinterest está enganchando a la Generación Z / Por esta razão o Pinterest está enganchando na Geração Z (23/12/2023) disponível em <https://es.wired.com/articulos/por-esta-razon-pinterest-esta-enganchando-a-la-generacion-z>

## 2.10 Vídeo online

Durante um período típico de 30 dias, cerca de 80% dos adultos nos Estados Unidos assistem a vídeos por streaming. Em março de 2024, os OVDs<sup>91</sup> (online video distributors) representavam 38,5% do total de visualização de televisão no país. A Netflix e a Amazon Prime Video, os dois principais serviços de vídeo online, contavam com cerca de 70 milhões de usuários ativos nos Estados Unidos. Segundo estimativas da FCC, os serviços de vídeo sob demanda totalizavam 488 milhões de usuários no país em 2024 (FCC, 2024, p. 160). Isso significa que há mais assinaturas do que habitantes, o que indica que muitas pessoas estão inscritas em mais de um serviço. Ao mesmo tempo, observam-se sinais de declínio no número de assinantes de plataformas mais consolidadas, como a Netflix, ou um crescimento menos acelerado em outras, caracterizando um mercado maduro, com pouco espaço para expansão.

As receitas dos OVDs — sem incluir os valores gerados por vídeos em redes sociais como Facebook e Instagram — representam 42% do total de receitas com serviços de vídeo nos Estados Unidos em 2024. Estima-se que, em 2025, a receita dos OVDs ultrapasse a dos MVPDs (multichannel video programming distributors) tradicionais.

Os consumidores podem acessar os OVDs por meio de uma ampla variedade de dispositivos conectados à internet. Em dezembro de 2023, o dispositivo mais utilizado para assistir vídeos digitais era o smartphone, usado por 69% dos consumidores, seguido

---

<sup>91</sup> Na classificação utilizada pela FCC e retomada nesta seção, existem três grandes categorias de operadores no mercado de vídeo: MVPDs, OVDs e estações de televisão aberta (broadcast).

Os MVPDs (Multichannel Video Programming Distributors) oferecem pacotes de canais por meio de tecnologias de cabo ou satélite. Esses pacotes incluem canais lineares (como os da TV a cabo tradicional), estações de televisão aberta retransmitidas e conteúdo sob demanda. Além de vídeo, muitos MVPDs também comercializam serviços de internet, telefonia fixa e móvel, o que lhes permite oferecer combos com descontos. Exemplos de MVPDs incluem Comcast, Charter, Verizon, DISH e DIRECTV.

Os OVDs (Online Video Distributors) distribuem conteúdo exclusivamente pela internet. Podem fazê-lo por meio de assinaturas, publicidade ou pagamento por conteúdo individual. Embora muitos ofereçam acesso a produções de terceiros, os principais OVDs também desenvolvem conteúdo original próprio como estratégia de diferenciação. Alguns grandes produtores de conteúdo lançaram suas próprias plataformas OVD. Exemplos de destaque são Netflix, Amazon Prime Video, Hulu, Disney+ e YouTube TV. Também existem serviços menores voltados a nichos específicos, além das redes sociais como Facebook ou Instagram, que cada vez mais integram vídeos — inclusive gerados por usuários ou por inteligência artificial.

As estações de televisão por radiodifusão transmitem sinais gratuitos de canais de TV pelo ar, captados por antenas. Sua programação inclui conteúdos locais, de redes nacionais (como ABC, CBS, FOX, NBC) e programas sindicados. Essas estações obtêm receita com a venda de publicidade e com as taxas pagas pelos MVPDs para retransmitir seus sinais.

pelas smart TVs, utilizadas por 62%. A presença de smart TVs nos lares norte-americanos aumentou de 66% em 2020 para 79% em 2024. Como estão associadas a sessões de visualização mais longas, as telas grandes representam 77% do tempo total de consumo de vídeo por streaming (FCC, 2024, p. 157-158).

**Tabela 5: Gastos com conteúdo original, Provedores OVD selecionados (em milhões de dólares)**

Provider	2022	2023	Percentage Change	2024	Percentage Change
Netflix	\$6,045	\$6,902	14.2%	\$7,682	11.3%
Amazon Prime Video	\$1,372	\$1,670	21.7%	\$2,183	30.7%
Disney+	\$2,256	\$3,863	71.2%	\$5,334	38.1%
Apple TV+	\$1,157	\$1,365	18.0%	\$1,672	22.5%
Max	\$889	\$996	12.1%	\$1,160	16.4%
Paramount+	\$818	\$1,447	76.9%	\$2,156	49.0%
Hulu	\$688	\$762	10.7%	\$804	5.6%
Peacock	\$525	\$837	59.5%	\$1,091	30.3%

Fonte: FCC (<https://docs.fcc.gov/public/attachments/FCC-24-136A1.pdf>)

A FCC observa que, embora as estimativas variem, os gastos dos OVDs (Distribuidores de Vídeo Online) com conteúdo original aumentaram de forma geral nos últimos cinco anos. A tabela anterior apresenta os investimentos em conteúdo original de alguns OVDs selecionados. Entre eles, a Netflix lidera com ampla vantagem em termos de investimento em produções originais. Em março de 2022, 51% do catálogo de programação em vídeo da Netflix era composto por conteúdo original ou exclusivo, em comparação com 9% na Amazon Prime Video e 4% na Hulu. A produção de conteúdos originais exclusivos faz parte da estratégia de diferenciação, especialmente entre os operadores líderes desse segmento.

**Tabela 6: Total de assinantes, provedores SVOD e vMVPD selecionados (em milhões)**

OVD	Q3 2022	Q3 2023	Percentage Change
Netflix	66.0	69.5	5.4%
Hulu	47.2	48.5	2.8%
Disney+	41.7	41.7	0.1%
Paramount+	20.9	30.7	47.2%
HBO/HBO Max/Max	23.1	27.4	18.6%
ESPN+	24.3	26.0	7.0%
Peacock Premium	16.0	28.4	77.3%
Apple TV+	11.7	14.2	21.2%
Showtime OTT	13.6	6.0	-55.8%
Starz OTT	12.3	12.0	-1.9%
Discovery+	10.3	7.5	-26.8%
YouTube TV	4.9	6.3	29.0%
DIRECTV Stream	2.0	3.1	51.7%
Sling TV	2.4	2.1	-12.07%
Cinemax OTT	1.7	1.5	-16.19%
FuboTV	1.1	1.3	17%

Fonte: FCC (<https://docs.fcc.gov/public/attachments/FCC-24-136A1.pdf>)

A FCC apresenta uma visão abrangente dos provedores de OVD (Distribuidores de Vídeo Online), cuja classificação inclui tanto os SVOD (vídeo sob demanda por assinatura) quanto os vMVPD (distribuidores virtuais de programação multicanal). Como se observa na tabela, o porte dos provedores e os percentuais de crescimento da última coluna variam consideravelmente.

A Amazon Prime Video, que oferece uma gama mais ampla de opções de vídeo do que um SVOD típico, contava com 90 milhões de assinantes do Amazon Prime nos Estados Unidos e cerca de 70 milhões de usuários ativos no país em janeiro de 2024. Os serviços de streaming do grupo Disney (Hulu, Disney+ e ESPN+) superaram o número de assinantes globais da Netflix em meados de 2022. Já a Warner Bros. Discovery — formada pela fusão da WarnerMedia com a Discovery em 2022 e responsável pelos serviços de streaming Max (antigo HBO Max) e Discovery+ — registrou uma queda no

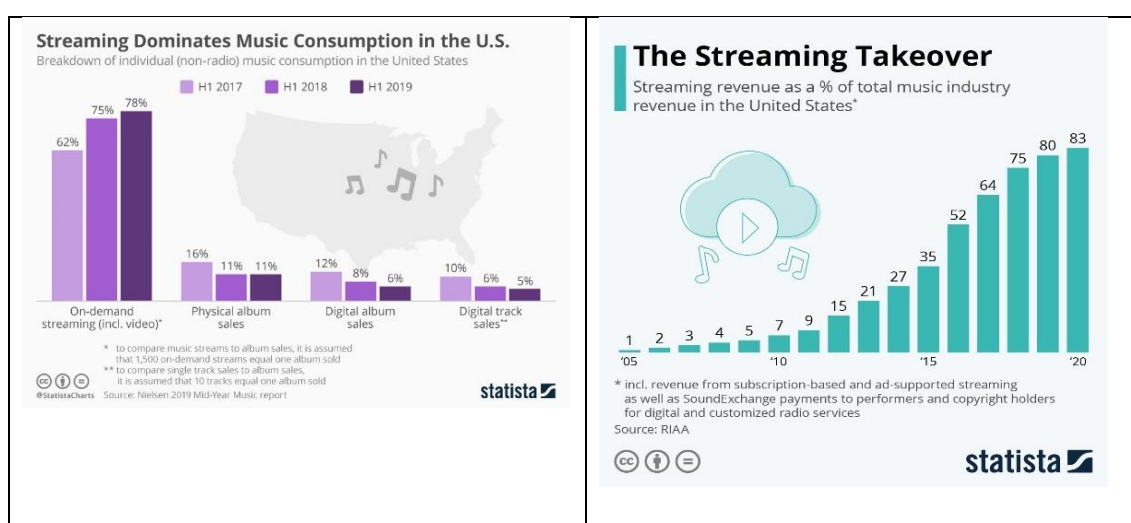
número de assinantes nos EUA, passando de 55,3 milhões no primeiro trimestre de 2023 para 52,7 milhões no primeiro trimestre de 2024.

De forma geral, observa a FCC, as variações no número de assinantes dos serviços de vídeo por streaming costumam ocorrer com mais rapidez do que entre os provedores de TV a cabo (MVPD) ou TV aberta. Esses serviços apresentam menor fidelidade por parte dos usuários, além de custos mais baixos de cancelamento e reativação, o que os torna mais suscetíveis aos chamados “usuários andorinha”.

## 2.11 Música online

Os provedores de áudio online incluem grandes empresas conhecidas, como Apple Music e Spotify, além de diversos outros provedores, alguns dos quais focados em conteúdos especializados para públicos de nicho. Esses serviços dependem tanto de assinaturas pagas quanto de publicidade para gerar receita; no entanto, nos últimos anos tem havido uma tendência crescente de dependência das assinaturas pagas. Segundo um relatório recente, as assinaturas representam 77% das receitas provenientes da música via streaming (FCC, 2024, p. 180). De modo geral, o streaming domina o consumo de música há vários anos, superando outras mídias.

**Figura 25: O streaming domina a indústria musical nos EUA**



Fonte: Statista

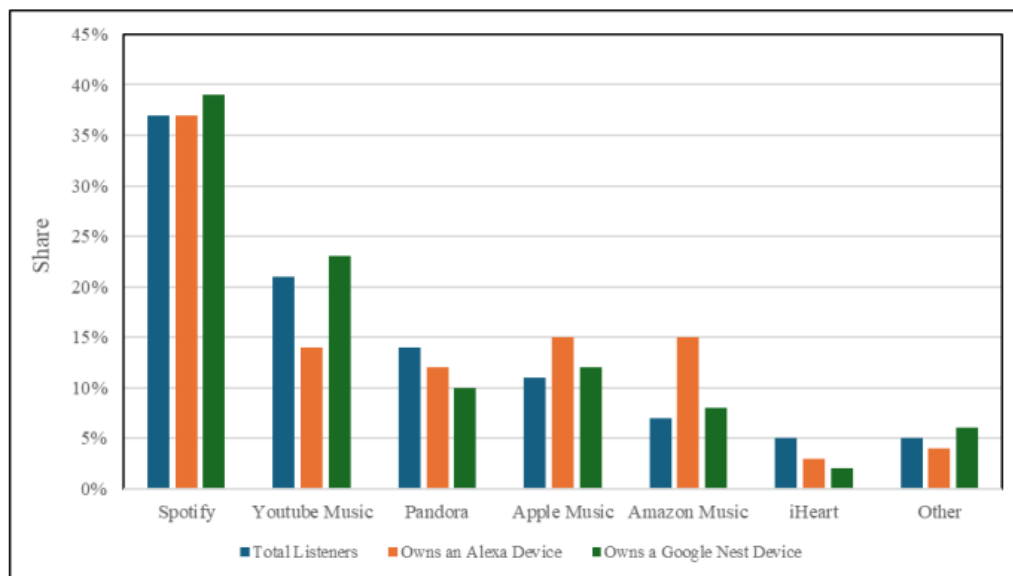
O streaming de música nos Estados Unidos atingiu um marco importante em 2016, quando passou a representar mais de 50% das receitas do setor musical no país pela primeira vez<sup>92</sup>. Como se observa nos gráficos anteriores, o consumo de música sob demanda domina amplamente em relação aos álbuns físicos e outras opções digitais. Ao mesmo tempo, a participação do streaming nas receitas totais da indústria musical norte-americana acelerou significativamente a partir de 2015, chegando a representar 83% do total em 2020.

Diferentemente do que ocorre com o vídeo online — segmento em que é comum que um usuário seja assinante de mais de um serviço —, no caso da música é habitual que o consumidor mantenha apenas uma assinatura.

Essa característica permite que as empresas vinculem seus serviços de áudio ao mercado de alto-falantes inteligentes, produzidos por companhias que também operam plataformas relevantes de streaming de áudio. Por exemplo, a Amazon produz e vende seu alto-falante inteligente Echo; o Google e a Apple fabricam e distribuem os dispositivos Google Nest e Apple HomePod, respectivamente. Essa conexão é relevante, já que, como mencionado anteriormente, os assinantes pagantes de serviços de música por streaming ou podcast costumam manter uma única assinatura. Segundo dados da FCC, os proprietários de dispositivos Alexa tendem a assinar o Amazon Music, enquanto os usuários do Google Nest preferem o YouTube Music (de propriedade do Google). No entanto, essas diferenças são moderadas. Além disso, o Spotify, embora detenha a maior fatia de assinantes entre os serviços de áudio online, não fabrica seu próprio alto-falante inteligente (FCC, 2024, p. 192).

---

<sup>92</sup> Ver <https://www.statista.com/chart/10185/music-consumption-in-the-us/>

**Figura 26: Serviços de áudio online mais utilizados**

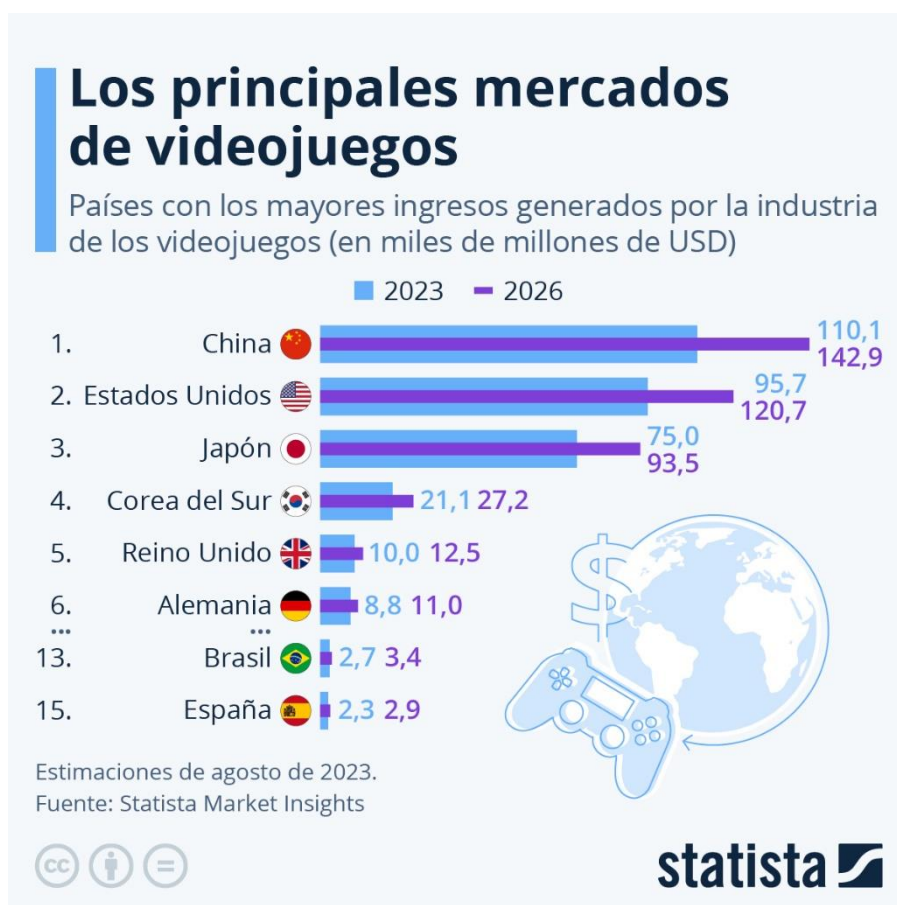
Fonte: FCC (<https://docs.fcc.gov/public/attachments/FCC-24-136A1.pdf>)

Como mostra o gráfico anterior, o segmento de música online apresenta certo nível de competitividade, embora com uma liderança clara do Spotify. Trata-se do único mercado entre todos os analisados em que uma empresa não norte-americana lidera um segmento nos Estados Unidos.

## 2.12 Jogos online

A indústria de videogames nos Estados Unidos se destaca em nível global tanto pelo seu volume econômico quanto pela diversidade de atores que a compõem, desde pequenos estúdios independentes até grandes corporações com capital aberto. Em termos de faturamento, o país se mantém consistentemente como o segundo maior mercado do mundo, atrás apenas da China.



**Figura 27: Os maiores mercados de videogames do mundo**

Fonte: Statista (<https://es.statista.com/grafico/25685/los-principales-mercados-de-los-videojuegos/>)

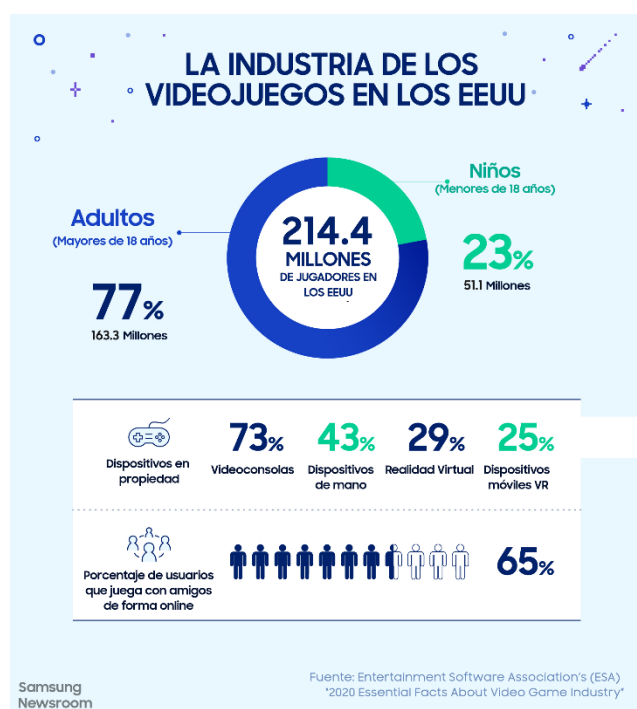
O ano de 2023 marcou uma fase de expansão para o setor, com um crescimento significativo tanto em seu valor de mercado — que alcançou aproximadamente 106,82 bilhões de dólares — quanto na geração de empregos. Nesse mesmo ano, o número de trabalhadores vinculados ao setor nos Estados Unidos aumentou em cerca de 21.400 pessoas, elevando o total para aproximadamente 268.700 empregos, estabelecendo um novo recorde histórico.

Segundo a data.ai, em 2023 os aplicativos de jogos para dispositivos móveis geraram mais receita do que qualquer outra categoria de aplicativos. A participação dos jogos móveis nas receitas com apps representou mais da metade de todo o gasto com aplicativos naquele ano<sup>93</sup>.

<sup>93</sup> Ver <https://www.data.ai/en/go/state-of-mobile-2024/>.

De acordo com a Mordor Intelligence, o setor de games é um mercado de 63,36 bilhões de dólares, com projeção de crescimento para 99,33 bilhões em 2029, e apresenta um nível médio de concentração, dado o número de empresas e desenvolvedores de diferentes portes atuando no setor. Ainda assim, a consultoria identifica algumas empresas-chave nesse mercado, todas elas norte-americanas: Activision Blizzard, Inc.; Electronic Arts Inc.; Take-Two Interactive Software Inc.; Zynga Inc.; e Microsoft Corporation<sup>94</sup>.

**Figura 28: Indústria de videogames nos Estados Unidos**



Fonte: Samsung

Outros dados fornecidos pela Samsung para a indústria de videogames em geral — não especificamente para jogos online — indicam que 65% dos usuários jogam online junto com outras pessoas<sup>95</sup>.

Em relação aos jogos mais baixados, os dados da Sensor Tower<sup>96</sup> revelam uma diversidade de aplicativos desenvolvidos por diferentes estúdios. A consultoria destaca, no entanto, que a publicadora de jogos hypercasual Supersonic Studios teve quatro dos

<sup>94</sup> Análise do tamanho e participação no mercado de jogos de EE. UU. tendências e previsões de crescimento (2024 - 2029) Fonte: <https://www.mordorintelligence.com/es/industry-reports/united-states-gaming-market>

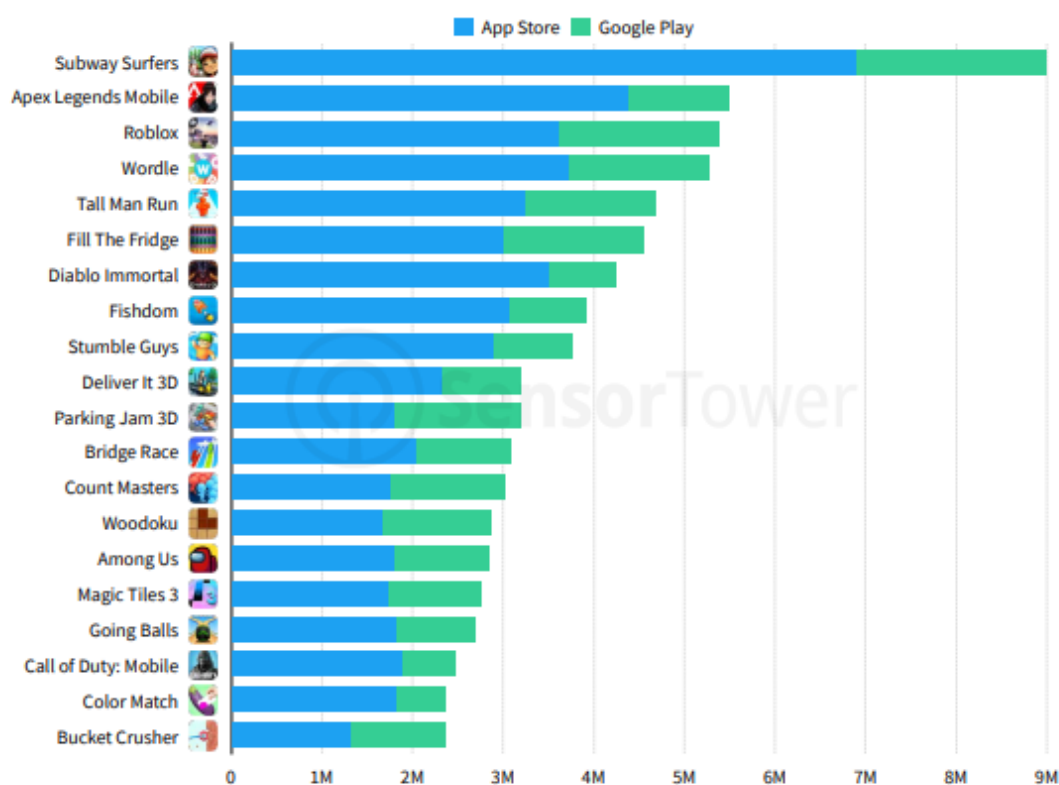
<sup>95</sup> Ver <https://news.samsung.com/es/la-edad-de-oro-del-gaming-de-los-videojuegos-a-los-esports>

<sup>96</sup> Ver <https://go.sensortower.com/rs/351-RWH-315/images/Sensor-Tower-Q2-2022-Data-Digest.pdf>

20 jogos mais baixados nos Estados Unidos, incluindo Tall Man Run na 5ª posição e Bridge Race na 13ª.

**Figura 29: Jogos mais baixados nos EUA**

### Overall - United States



Fonte: Sensor Tower (<https://go.sensortower.com/rs/351-RWH-315/images/Sensor-Tower-Q2-2022-Data-Digest.pdf>)

### 2.13 Livro digital

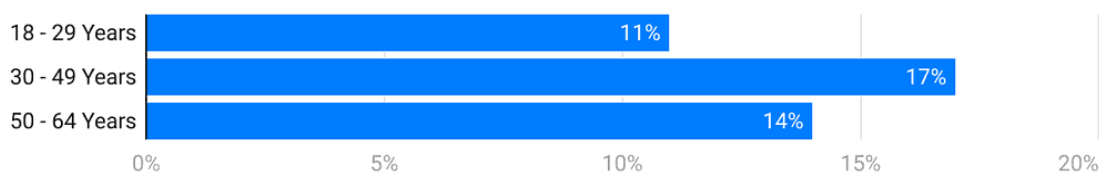
Segundo dados da Statista, o mercado de livros eletrônicos nos Estados Unidos se consolida como líder global nesse segmento, com receitas projetadas de 5,38 bilhões de dólares em 2025 e um crescimento moderado estimado em uma taxa composta anual (CAGR) de 0,31% até 2029, quando deve atingir 5,45 bilhões de dólares. Nos Estados Unidos, espera-se que o mercado de eBooks gere uma receita de 5,36 bilhões de dólares em 2024. As estimativas da Business Research Insights coincidem com essas projeções:

de 2025 a 2033, o mercado deverá crescer a uma taxa anual modesta de 0,32%, alcançando um valor estimado de 5,52 bilhões de dólares em 2033<sup>97</sup>.

Esse crescimento, ainda que moderado, é sustentado por uma base de usuários em expansão, que deverá chegar a 75,4 milhões em 2029, com uma taxa de penetração de 20,9% em 2025 e um aumento para 21,5% em 2029. A receita média por usuário (ARPU) está em 74,83 dólares, refletindo uma monetização sólida do setor<sup>98</sup>.

O perfil demográfico dos leitores de eBooks nos Estados Unidos mostra que, em 2023, 34,5% pertenciam ao grupo de renda alta e 51,2% eram homens. Segundo a Coolest Gadgets, cerca de 60% dos leitores de eBooks nos EUA têm entre 18 e 44 anos, o que evidencia um público mais jovem adepto da leitura digital<sup>99</sup>.

**Figura 30: Proporção de americanos que possuem um eReader, por Faixa Etária – setembro de 2024**



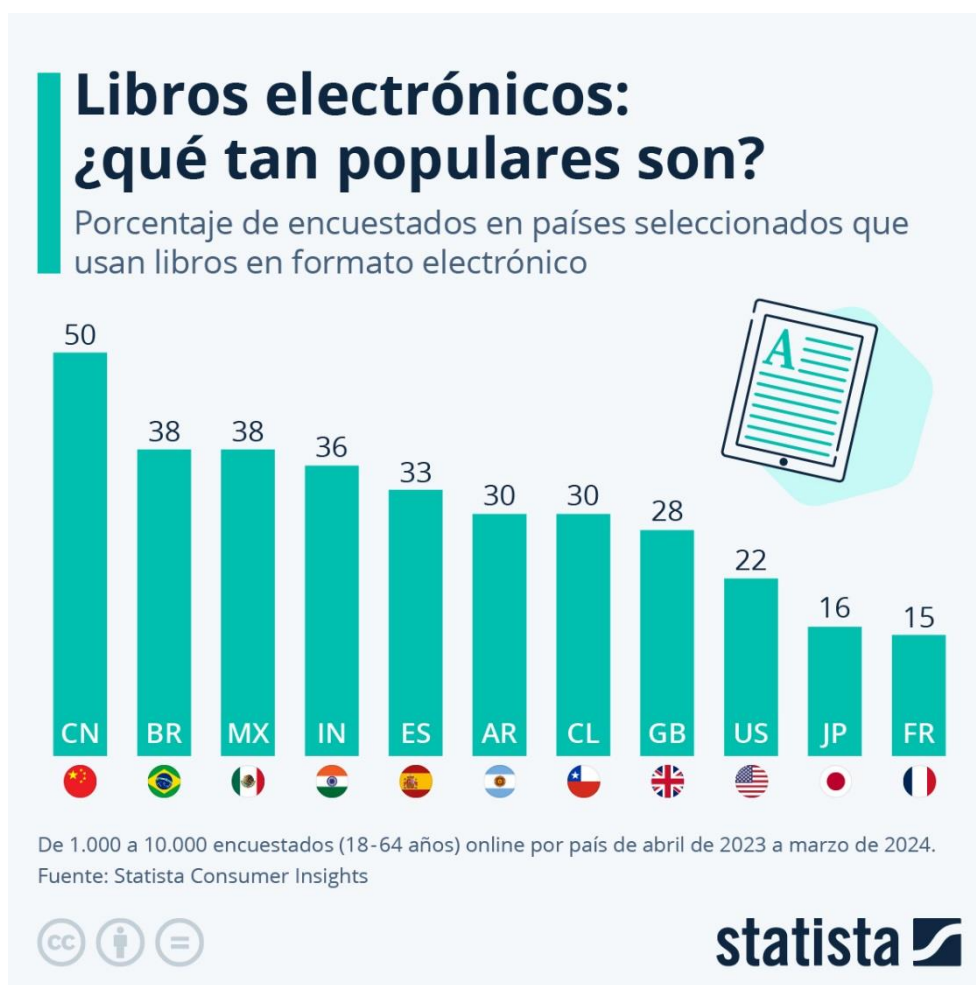
Fonte: Coolest Gadgets (<https://www.coolest-gadgets.com/ebooks-statistics/>)

Apesar de representar um negócio relevante em termos de volume econômico, a popularidade desse tipo de acesso à leitura não parece ser tão ampla entre os usuários norte-americanos.

<sup>97</sup> Dados de Business Research Insights disponíveis em <https://www.businessresearchinsights.com/market-reports/e-book-market-117774>

<sup>98</sup> As tendências e dados condensados aqui são apresentados pelos consultores Statista e estão disponíveis em <https://www.statista.com/outlook/amo/media/books/ebooks/united-states>

<sup>99</sup> <https://www.coolest-gadgets.com/ebooks-statistics/>

**Figura 31: Uso de livros digitais em mercados selecionados (abr 2023 – mar 2024)**

Fonte: Statista

Segundo dados da Statista, apenas 22% das pessoas entrevistadas nos Estados Unidos utilizam livros em formato digital. Isso coloca o país entre os últimos colocados entre os mercados selecionados, bem distante dos 50% registrados na China e até mesmo dos 38% observados em mercados latino-americanos como Brasil e México.

**Tabela 7: Lista das principais empresas de E-books**

	<b>Empresa</b>	<b>País de origem</b>
1	Amazon (US)	Estados Unidos
2	Harper Collins (US)	Estados Unidos
3	Hachette (France)	França
4	Penguin Random House (US)	Estados Unidos
5	Kensington Publishing (US)	Estados Unidos
6	Cengage Learning (US)	Estados Unidos
7	Macmillan Publishers (US)	Estados Unidos
8	Google (US)	Estados Unidos
9	Mc Graw Hill (US)	Estados Unidos
10	Dot Books (US)	Estados Unidos
11	Lulu (US)	Estados Unidos
12	Wiley (US)	Estados Unidos
13	Comico (Japan)	Japão
14	Ridibook (South Korea)	Coreia do Sul
15	Kyobo (South Korea)	Coreia do Sul
16	Millie (South Korea)	Coreia do Sul
17	INTERPARK (South Korea)	Coreia do Sul
18	Aladdin Communication (South Korea)	Coreia do Sul
19	Coupang (South Korea)	Coreia do Sul
20	YES24 (South Korea)	Coreia do Sul
21	Aozora Bunko (Japan)	Japão
22	LINE Manga (Japan)	Japão

Fonte: <https://www.businessresearchinsights.com/market-reports/e-book-market-117774>

Segundo a lista das principais empresas da indústria de e-books publicada pela Business Research Insights, metade delas é de origem norte-americana, enquanto a outra metade pertence a dois países asiáticos: Coreia do Sul e Japão.

De acordo com dados da Coolest Gadgets, os e-books vendem menos do que os livros de bolso, com apenas um e-book vendido para cada quatro exemplares físicos. Além disso, cerca de 72% dos leitores norte-americanos utilizam o Amazon Kindle para ler livros digitais, o que o torna uma opção bastante popular. Atualmente, o Amazon Kindle oferece mais de 6 milhões de livros digitais, enquanto aproximadamente 7.500 novos livros são publicados no mundo todos os dias.

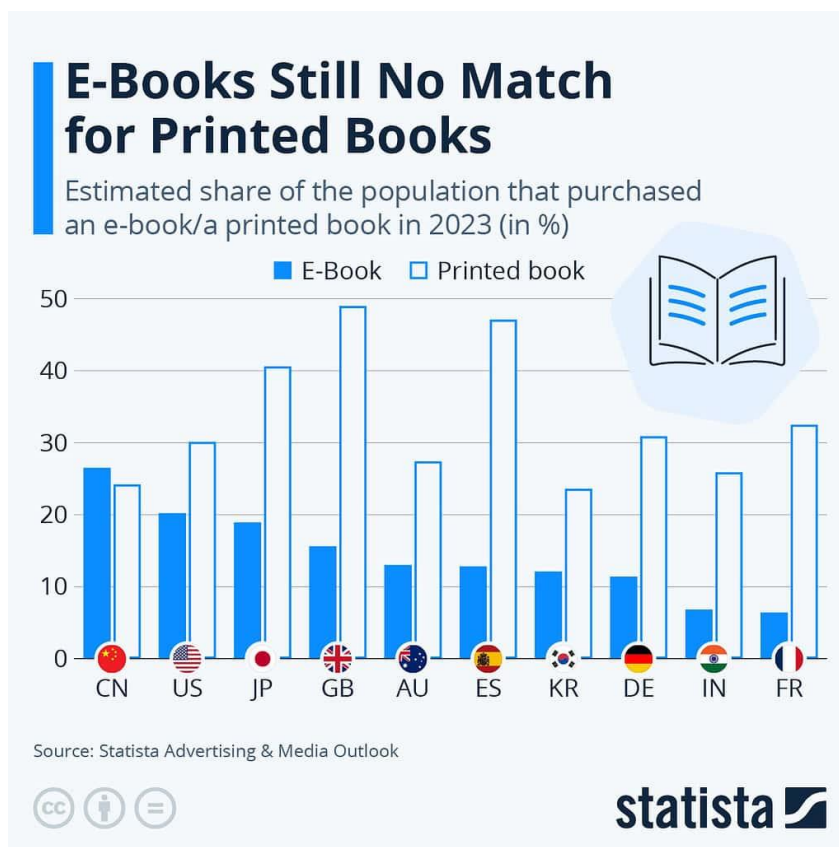
Segundo dados reunidos e divulgados pela empresa do setor editorial Toner Buzz<sup>100</sup>, o Kindle da Amazon domina o mercado de leitores digitais, com uma participação de 72%. A Amazon também lidera o mercado de livros eletrônicos nos Estados Unidos, com 79% de todas as compras, seguida pela Barnes & Noble (29%) e pela eBooks.com (28%). Trata-se de um mercado com grande dispersão de ofertantes e, nesse sentido, competitivo — mas com um player dominante que concentra tanto a venda dos dispositivos de leitura quanto dos e-books em sua própria loja.

Na comparação com o formato impresso tradicional, segundo a Coolest Gadgets, nos Estados Unidos a impressão continua sendo o formato de leitura preferido, mesmo com o domínio de 72% do Kindle no mercado de e-readers.

---

<sup>100</sup> Ver Printed Books vs eBooks Statistics, Trends and Facts [2025]  
<https://www.tonerbuzz.com/blog/paper-books-vs-ebooks-statistics/>

**Figura 32: E-book ainda não supera os livros impressos**



Fonte: Statista

Segundo a Statista, aproximadamente 30% da população dos Estados Unidos compra livros em formato impresso, enquanto 20% adquire livros em formato digital. Em termos de participação de mercado, de acordo com a mesma consultoria, em 2022 os e-books concentravam 35% do mercado, enquanto os livros impressos representavam os 65% restantes.

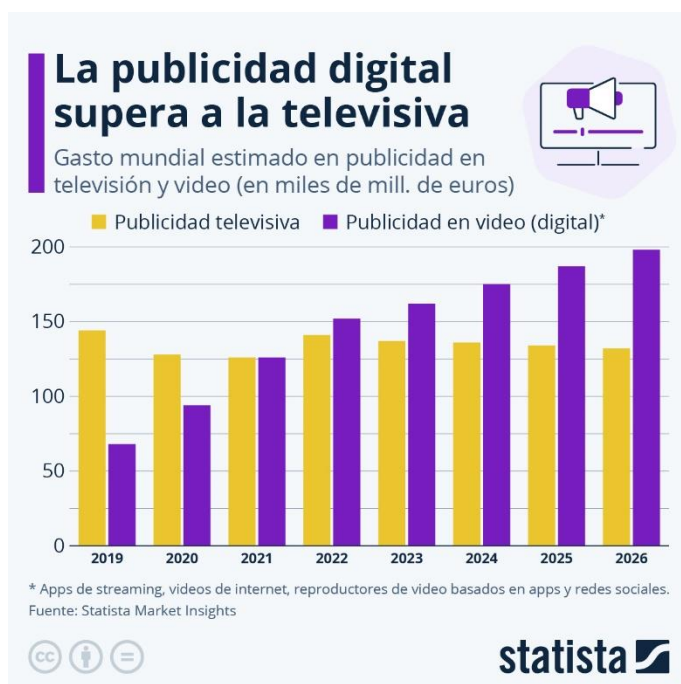
## 2.14 Publicidade online

O mercado publicitário dos Estados Unidos passa por um processo de transformação marcado pela expansão e consolidação do digital. Com uma projeção de investimento que deve alcançar 455,93 bilhões de dólares em 2025, os Estados Unidos se posicionam como o principal investidor publicitário em nível global. Nesse contexto, a publicidade em mecanismos de busca surge como o segmento mais robusto, com um investimento estimado de 154,78 bilhões de dólares e um gasto per capita superior a 450 dólares.



No entanto, mais do que o crescimento absoluto, o dado mais revelador é a mudança estrutural em direção aos formatos digitais: espera-se que, em 2030, 84% do gasto publicitário total venha desses meios, e que 88% da receita seja gerada por meio da publicidade programática. Essa tendência responde a uma lógica de otimização do retorno sobre o investimento (ROI), em que a possibilidade de criar campanhas personalizadas, baseadas em dados e direcionadas a públicos específicos, se torna o principal atrativo para os anunciantes.

**Figura 33: O investimento em publicidade digital supera o da TV (global)**



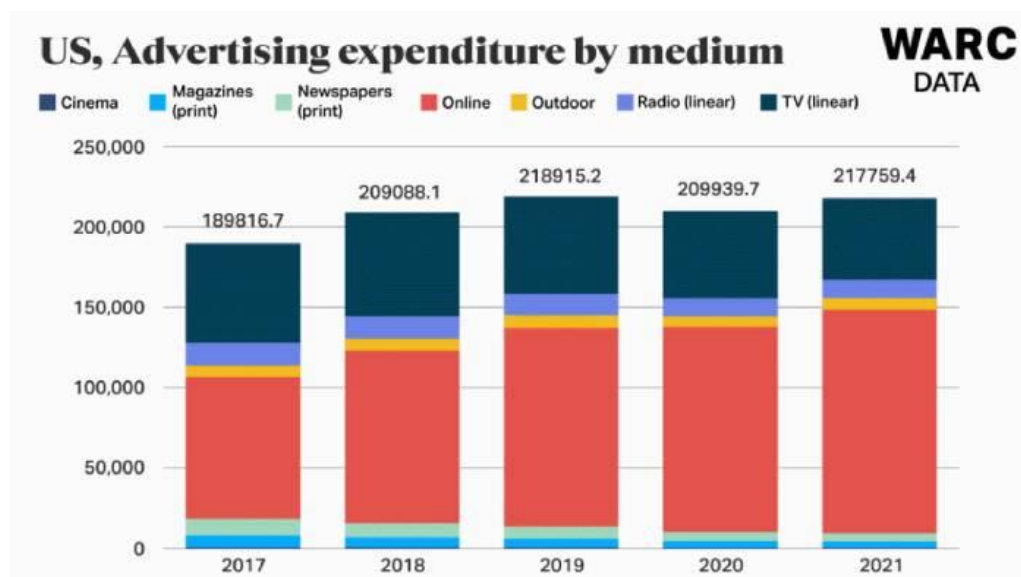
Fonte: Statista (<https://es.statista.com/grafico/31654/gasto-mundial-estimado-en-publicidad-en-television-y-video/>)

Em nível global, o investimento publicitário em vídeo está migrando da televisão tradicional para formatos digitais, como o streaming e as redes sociais. Desde 2022, a publicidade em vídeo digital já supera a televisiva, e espera-se que essa diferença continue crescendo. Enquanto a TV abrange anúncios em canais abertos e pagos, o vídeo digital inclui conteúdos em plataformas web, aplicativos e redes sociais, consumidos em diversos dispositivos conectados.

Os Estados Unidos não estão alheios a essa tendência. Segundo a Statista, apenas no segmento de investimento publicitário destinado a mecanismos de busca: “Quando comparado globalmente, os Estados Unidos serão responsáveis pela maior parte dos

gastos com publicidade em mecanismos de busca em 2025, com US\$ 154,78 bilhões.”<sup>101</sup>

**Figura 34: EUA, Gastos com publicidade por meio**



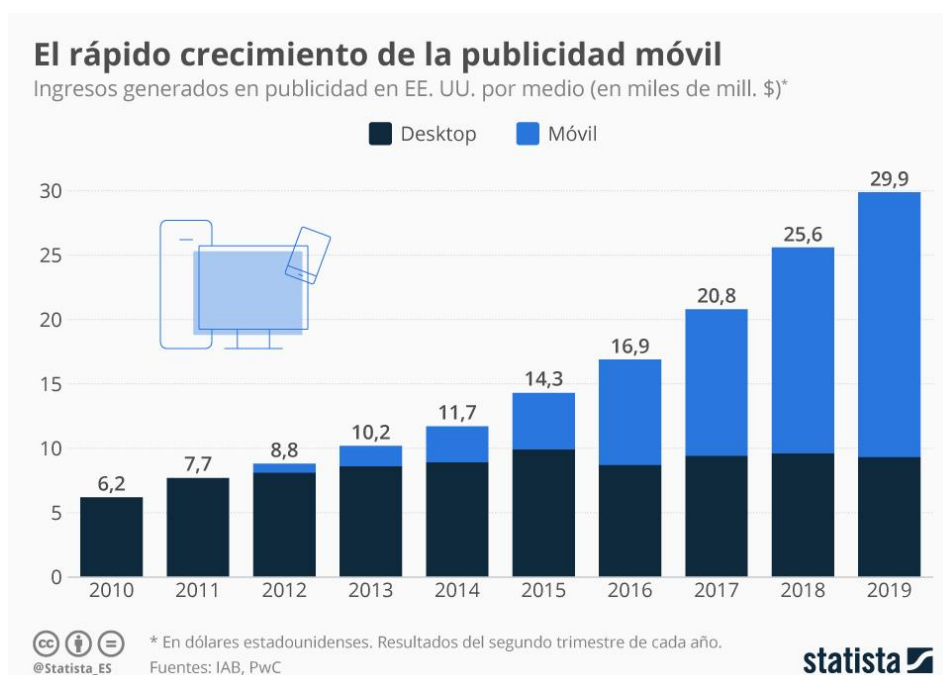
Fonte: WARC

Segundo dados da WARC<sup>102</sup>, o meio digital concentra, pelo menos desde 2017, e de forma crescente, os maiores níveis de investimento publicitário em comparação aos demais meios tradicionais.

<sup>101</sup> Ver Search Advertising – United States <https://www.statista.com/outlook/amo/advertising/search-advertising/united-states>

<sup>102</sup> Dados do WARC publicados em <https://www.totalmedios.com/nota/44909/estados-unidos-se-preve-que-la-inversion-en-publicidad-alcance-los-128000-millones-de-dolares-en-2021>

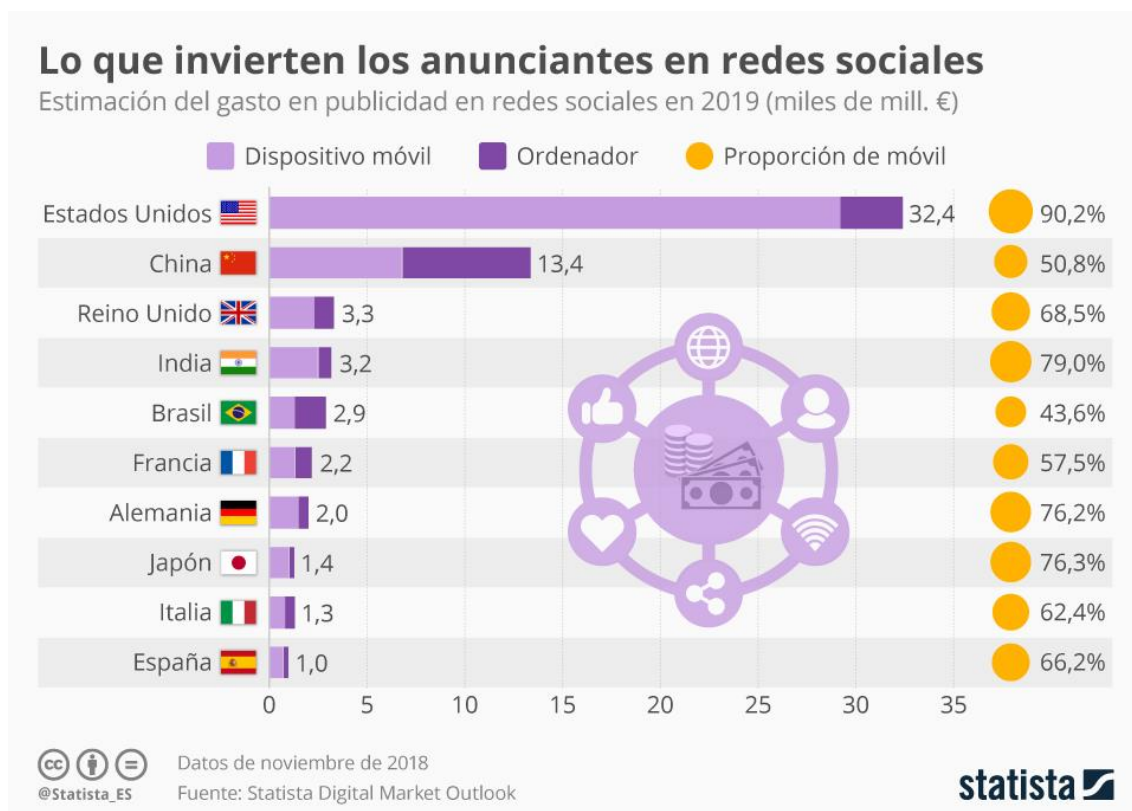
**Figura 35: Os anúncios digitais continuam conquistando os dispositivos móveis**



Fonte: Statista (<https://es.statista.com/grafico/19767/ingresos-generados-en-publicidad-digital/>)

Por sua vez, os dados mostram um deslocamento acelerado da publicidade digital dos dispositivos desktop para aquela voltada ao acesso por dispositivos móveis. Os Estados Unidos são o país onde essa migração dos investimentos publicitários para o mobile ocorreu de forma mais acentuada em comparação com outros mercados selecionados: mais de 90% do total do investimento digital era destinado a dispositivos móveis, beneficiando especialmente as redes sociais e os mecanismos de busca.

**Figura 36: Investimento em mídias sociais em países selecionados (em 2019, em milhões de euros)**



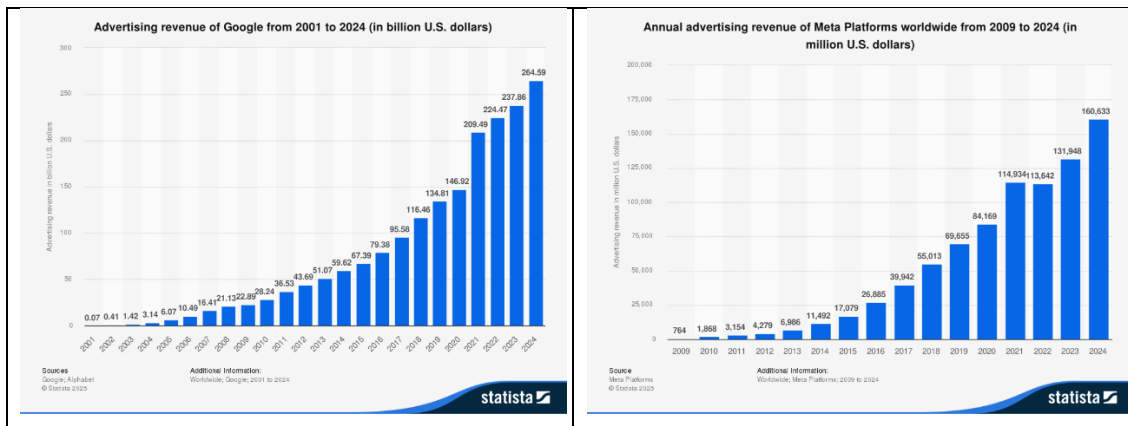
Fonte: Statista (<https://es.statista.com/grafico/17134/gasto-en-publicidad-en-redes-sociales-en-2019/>)

Embora não tenha sido possível encontrar dados desagregados para os Estados Unidos de cada um dos segmentos que compõem a publicidade digital (publicidade em vídeo digital, publicidade em aplicativos, publicidade em mecanismos de busca, publicidade em redes sociais, banners digitais e publicidade via mensagens diretas), é útil observar os dados de crescimento da Google e da Meta em nível global, que são, nessa ordem, as principais empresas do setor de publicidade digital.

**Figura 37: Receitas publicitárias da Google (2021–2024) e das plataformas da Meta (2009–2024), em bilhões de dólares.**

### Google

### Meta



Fonte: Statista (<https://www.statista.com/statistics/266249/advertising-revenue-of-google/>) y (<https://www.statista.com/statistics/271258/facebooks-advertising-revenue-worldwide/>)

Em 2023, a Google obteve 264,59 bilhões de dólares em receitas publicitárias, principalmente por meio da sua plataforma Google Ads, que permite a exibição de anúncios em sua rede de sites, aplicativos e propriedades associadas. A publicidade representou a maior parte de sua receita total naquele ano, que chegou a 305,63 bilhões de dólares, com forte concentração no segmento de publicidade em mecanismos de busca.

Por sua vez, o modelo de negócios da Meta depende quase totalmente da publicidade, que representou 97,9% de sua receita global em 2020, atingindo um recorde de 86 bilhões de dólares. Esse crescimento contrasta com a receita publicitária de 2013, que foi de cerca de 7 bilhões de dólares. Paralelamente, a receita média por usuário (ARPU) também aumentou significativamente, passando de 6,81 dólares em 2013 para 32,03 dólares em 2020, com valores muito mais altos nos Estados Unidos e Canadá. A publicidade móvel é o segmento mais forte da empresa: em 2018, já representava 92% da receita total com publicidade, saltando de 13 bilhões de dólares em 2015 para mais de 50 bilhões em 2018.

## 2.15 Conclusões parciais

A análise dos diferentes mercados digitais nos Estados Unidos permite identificar uma tendência estrutural a altos níveis de concentração na maioria dos setores analisados, embora com diferenças significativas na configuração competitiva, nos modelos de negócio e nas estratégias dos atores envolvidos. Desde a infraestrutura básica — como os cabos submarinos e os data centers — até os serviços digitais mais específicos — como música, videogames ou comércio de livros eletrônicos —, emergem regularidades que tensionam o ideal de concorrência aberta e plural que antes se associava ao ambiente digital.

Por um lado, os mercados de infraestrutura apresentam forte concentração em grandes operadores, sejam empresas tradicionais de telecomunicações (como AT&T ou Verizon) ou gigantes da tecnologia como Google, Amazon e Meta, que integraram verticalmente diferentes camadas do ecossistema digital. Essa lógica também se reproduz em serviços que articulam hardware e software, como os sistemas operacionais e as lojas de aplicativos, onde os duopólios (iOS/Android, App Store/Google Play) moldam o acesso a conteúdos e condicionam o desenvolvimento da concorrência em mercados adjacentes.

Por outro lado, setores como vídeo online, publicidade digital e armazenamento em nuvem mostram o peso dominante de um número reduzido de atores — Netflix, Google, Meta, Amazon, Microsoft — que lideram em escala, infraestrutura e capital, em mercados onde o crescimento sustentado da demanda se combina com modelos de negócio baseados em dados, personalização algorítmica e economias de rede. Mesmo em segmentos com maior diversidade de ofertantes — como o áudio online ou os games —, persistem posições de liderança difíceis de disputar, seja pela integração com dispositivos, pela escala global de suas bases de usuários ou pelas estratégias de diferenciação (como os conteúdos exclusivos).

O percurso realizado ao longo do capítulo permite identificar um padrão estrutural de alta concentração nos mercados digitais dos Estados Unidos, tanto nas camadas de infraestrutura quanto nos segmentos de conteúdos, serviços e publicidade. Embora essa concentração não seja homogênea, em todos os casos tende a se consolidar em torno de poucos atores dominantes que controlam uma parte significativa do mercado, mesmo em setores com grande diversidade de ofertantes. A presença de plataformas integradas verticalmente — como Amazon, Google, Meta, Microsoft ou Apple — reforça essa

dinâmica, ao articular múltiplas funções (armazenamento, distribuição, monetização, interface) em uma única empresa.

Esse padrão traz implicações políticas e econômicas relevantes. Em termos geopolíticos, consolida a posição dos Estados Unidos como epicentro do poder digital global, ao concentrar empresas, data centers, investimentos em infraestrutura crítica e plataformas de uso massivo. No entanto, também gera debates internos sobre a sustentabilidade de mercados altamente concentrados, onde a concorrência é enfraquecida pelo controle dos canais de distribuição, pelo domínio da publicidade digital ou pela captura de usuários por meio de dispositivos, sistemas operacionais e ecossistemas fechados.

Sob uma perspectiva regulatória, os desafios são múltiplos. De um lado, as autoridades enfrentam dificuldades para aplicar marcos tradicionais de defesa da concorrência em mercados nos quais a escala, os efeitos de rede e a integração tecnológica tornam mais complexa a entrada de novos atores. Embora sob uma lógica diferente da observada em países do Sul Global, a economia digital também levanta, nos Estados Unidos, questionamentos sobre soberania tecnológica e, sobretudo, segurança nacional e supervisão do uso de dados sensíveis.

A elevada concentração de poder econômico e político, somada a condutas empresariais questionáveis que vieram à tona especialmente com o escândalo da Cambridge Analytica em 2013, colocou as grandes plataformas da economia digital no centro das agendas públicas, midiáticas e políticas. Embora inicialmente motivadas por disputas de natureza editorial — mais do que por um questionamento à concentração do setor —, no final do primeiro governo Donald Trump observa-se o início de uma série de ações por parte do Executivo e, em menor grau, do Judiciário, que abriram espaço para um debate que seria retomado por Joe Biden, aprofundando-o por meio da recuperação da tradição antitruste dos Estados Unidos. No capítulo seguinte, “Governança Econômica”, apresentamos um panorama desses debates, dos atores envolvidos e de suas contribuições para o diagnóstico do setor e a formulação de argumentos e políticas públicas — algumas já implementadas e outras ainda em forma de proposta —, mas que ajudam a compreender de maneira mais ampla como os Estados Unidos enfrentaram internamente um debate que ocorre em paralelo em outras regiões do mundo sobre como conter ou reverter o poder das grandes empresas de tecnologia, percebido como prejudicial, tanto do ponto de vista econômico quanto político.





## CAPÍTULO 3. Governança Econômica

### INTRODUÇÃO

Este capítulo está organizado apresentando as principais ações dos três poderes do Estado em matéria de regulação econômica das plataformas digitais, a partir da posse de Joe Biden (2021-2025). Dessa forma, serão abordados aspectos centrais da regulação impulsionada pelos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário em nível federal. A seleção desse período corresponde à época de maior intensidade e volume na produção de iniciativas e medidas de diferentes tipos e hierarquias provenientes de atores governamentais dirigidas ao setor das empresas tecnológicas.

Em relação à atuação do Poder Executivo, será relevante analisar a *Executive Order on Promoting Competition in the American Economy*<sup>103</sup> (EO 14036, julho de 2021), uma ordem que aborda questões de promoção da concorrência em sentido amplo, incluindo os mercados digitais. Junto a isso, foram publicadas novas *Merger Guidelines* em 2023<sup>104</sup>, que também serão analisadas. Essas diretrizes, emitidas conjuntamente pelo Departamento de Justiça (DOJ) e pela Comissão Federal de Comércio (FTC), descrevem os fatores e estruturas que as agências utilizam ao revisar fusões e aquisições. Foram publicadas em 18 de dezembro de 2023 e buscam refletir as realidades modernas do mercado, bem como avanços em economia e direito.

O governo federal adota, neste período (2021-2025), uma abordagem integral para promover a concorrência na economia dos Estados Unidos, sintetizada na estratégia "whole of government"<sup>105</sup>, ou seja, todas as agências e departamentos governamentais trabalham de maneira coordenada para alcançar esse objetivo. Nesse contexto, foi estabelecido o "White House Competition Council", liderado pelo Diretor do National Economic Council, para supervisionar e coordenar essas iniciativas. Esse conselho foi criado por meio da Executive Order 14036, assinada pelo presidente Biden em 9 de julho de 2021, que estabelece um esforço governamental abrangente para promover a concorrência na economia americana.

As entidades envolvidas na promoção da concorrência em mercados digitais incluem não apenas o DOJ e a FTC, mas também o Department of Commerce e o regulador de

---

<sup>103</sup> Disponível em <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/07/09/executive-order-on-promoting-competition-in-the-american-economy/>

<sup>104</sup> Disponível em <https://www.justice.gov/d9/2023-12/2023%20Merger%20Guidelines.pdf>

<sup>105</sup> Disponível em <https://www.wsj.com/us-news/law/antitrust-enforcers-prepare-final-blitz-against-big-tech-39afe085>

telecomunicações, National Telecommunications and Information Administration (NTIA). Com base nas diretrizes da Ordem Executiva, os órgãos do governo federal foram incentivados a realizar investigações e elaborar contribuições para apoiar a identificação de problemas específicos e possíveis soluções.

A seguir, são apresentadas as ações do Poder Legislativo nesse período. Esta seção é dividida em três subseções: em primeiro lugar, será apresentada uma caracterização da Investigation of Competition in Digital Markets (House Judiciary Committee, 2020), um relatório de 450 páginas publicado pela Câmara dos Representantes<sup>106</sup> que surge de uma investigação de mais de um ano sobre o comportamento das principais empresas tecnológicas e que terá rapidamente um correlato na apresentação de numerosos projetos de lei a serem debatidos nas comissões do Congresso. Por outro lado, são apresentadas de forma breve algumas "regulações da internet" que não têm necessariamente relação direta com aspectos econômicos, mas abordam outras agendas, como: *Communications Decency Act (CDA) - Seção 230* (1996); *Digital Millennium Copyright Act (DMCA)* (1998); *Children's Online Privacy Protection Act (COPPA)* (1998); *Protecting Americans from Foreign Adversary Controlled Applications Act (PAFACA)*, 2024). Em termos gerais, este panorama das "regulações da internet" que conseguiram ser aprovadas no âmbito legislativo busca evidenciar a ausência da dimensão econômica e das preocupações em torno do modelo de negócios das plataformas nas leis sancionadas, que, em sua maioria, se dedicam a uma ampla gama de temáticas mais voltadas à responsabilidade sobre os conteúdos, à proteção das crianças, *copyright* e à segurança nacional.

Posteriormente, é descrita uma série de propostas de leis federais que, na maioria dos casos, obtiveram apenas aprovação em comissões desde 2021<sup>107</sup>, sem serem debatidas em plenário em nenhuma das duas câmaras. A análise dessas propostas serve, no entanto, para identificar mais amplamente o estado atual das discussões e os argumentos em torno das questões relevantes para este estudo. Também, o fato de se tratar, em alguns casos, de propostas bipartidárias que não chegaram a ser discutidas no plenário, nem obtiveram aprovação, é indicativo, entre outros fatores, do poder de obstrução e intervenção das grandes empresas de tecnologia no processo de tomada de decisões políticas, investindo

---

<sup>106</sup> Disponível em [https://democrats-judiciary.house.gov/uploadedfiles/competition\\_in\\_digital\\_markets.pdf](https://democrats-judiciary.house.gov/uploadedfiles/competition_in_digital_markets.pdf)

<sup>107</sup> Lista mais detalhada de regulamentações por tema em tramitação na Câmara e no Senado até 11/2024 disponível em <https://www.techpolicy.press/republicans-won-the-house-and-senate-heres-what-a-gop-congress-could-mean-for-tech-policy/>

somas milionárias em estratégias de lobby contra as regulamentações que as afetam. Em particular, são descritas e analisadas:

- S.2992 / H.R. 3816 - American Innovation and Choice Online Act of 2021 (AICOA)<sup>108</sup>;
- H.R. 3825, the Ending Platform Monopolies Act of 2021<sup>109</sup>
- H.R.3826 / S.3197 - Platform Competition and Opportunity Act of 2021<sup>110</sup>
- H.R. 3849, the Augmenting Compatibility and Competition by Enabling Service Switching (ACCESS) Act of 2021<sup>111</sup>
- H.R. 5017 / S.2710 - Open App Markets Act of 2021<sup>112</sup>
- HR. 3460 / S. 1787. State Antitrust Enforcement Venue Act<sup>113</sup>
- H.R. 3843 / S. 228. Merger Filing Free Modernization Act (Passed)<sup>114</sup>

Por fim, serão abordados alguns litígios judiciais ainda em andamento entre o governo dos Estados Unidos, por meio de agências federais, e algumas empresas 'Big Tech'. Tratam-se, por ora, de processos sem decisões finais, mas a documentação produzida até o momento serve como insumo para identificar posicionamentos, argumentos e estratégias.

Em particular, serão analisados os casos em andamento liderados pela FTC e pelo DoJ. Por exemplo, a FTC mantém processos antitruste contra o Facebook<sup>115</sup> (em curso desde 2020) por manter ilegalmente um monopólio em redes sociais, e contra a Amazon<sup>116</sup> (em curso desde 2023) por condutas de exclusão destinadas a preservar um monopólio no varejo online (retail). O DoJ conduz processos contra o Google, um por práticas anticompetitivas para monopolizar buscas (Search) e outro por monopolizar

---

<sup>108</sup> Não chegou ao plenário antes do fim do ano legislativo de 2022. Segue-se uma proposta similar de 2023 (S. 2033 com o mesmo nome). <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/2992/text> <https://www.congress.gov/bill/118th-congress/senate-bill/2033> e <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/3816>

<sup>109</sup> Disponível em <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/3825>

<sup>110</sup> Disponível em <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/3826/>

<sup>111</sup> Disponível em <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/3849>

<sup>112</sup> Disponível em <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/2710>

<sup>113</sup> Disponível em <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/3460>

<sup>114</sup> Disponível em <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/3843>

<sup>115</sup> Disponível em <https://www.ftc.gov/legal-library/browse/cases-proceedings/191-0134-facebook-inc-ftc-v>

<sup>116</sup> Disponível em <https://www.ftc.gov/legal-library/browse/cases-proceedings/1910129-1910130-amazoncom-inc-amazon-ecommerce>

publicidade digital (Ads)<sup>117</sup>; contra a RealPage, por facilitar conluio para fixação de preços; e contra a Apple, por condutas anticompetitivas e excludentes no mercado de smartphones.

Como forma de encerramento e de maneira esquemática, concluímos este capítulo com um panorama cronológico de algumas das principais atuações do Poder Executivo — por meio de diversas agências e departamentos do Estado federal —, do Poder Legislativo — em nível federal e estadual —, e de certas intervenções pontuais e relevantes do Poder Judiciário. Este percurso, que abrange as políticas e regulações econômicas sobre plataformas nos Estados Unidos nos últimos anos, não pretende ser exaustivo, mas permite oferecer um panorama geral das ações realizadas pelos diferentes poderes do Estado, tanto em nível federal quanto estadual.

## **PODER EXECUTIVO**

### **3.1 Ordem Executiva de Biden com ênfase na concorrência**

Em julho de 2021, o então presidente Biden assinou a Executive Order on Promoting Competition in the American Economy, que inclui, entre outros setores econômicos, o mercado digital. Holt (2024) define-a como uma Ordem Executiva “abrangente”, na medida em que alcança inúmeras indústrias, como as seguradoras de saúde, o agronegócio, a aeronavegação e as telecomunicações. “Nela, o presidente instou a FTC a elaborar suas próprias normas para proteger os consumidores da vigilância de dados, vinculando pela primeira vez os temas de privacidade e concorrência em uma visão federal para a regulação”<sup>118</sup> (Holt, 2024, p. 131). Conforme reconstruído por Lynn (2024), após a assinatura, Biden referiu-se aos desafios das políticas sobre concorrência no país.

---

<sup>117</sup> <https://www.techpolicy.press/tracker/us-v-google-llc-2/> ; <https://www.justice.gov/atr/case-document/file/1566706/dl> ; <https://www.justice.gov/opa/pr/justice-department-sues-google-monopolizing-digital-advertising-technologies>

<sup>118</sup> Original en inglés: In it, the president urged the FTC to write its own rules protecting consumers from data surveillance, linking the issues of privacy and competition in a federal vision for regulation for the first time, as opposed to isolating them in separate orders.

“Há quarenta anos”, disse ele, “escolhemos o caminho errado... seguindo a filosofia equivocada de pessoas como Robert Bork.” O “experimento” de “permitir que grandes corporações acumulassem cada vez mais poder” claramente “fracassou”, afirmou ele em um discurso. O resultado geral? “Capitalismo sem concorrência não é capitalismo”, concluiu Biden. “É exploração”.<sup>119</sup> (Lynn, 2024, p. 13)

Esse fato, bem como os que se seguiram, tanto a partir do poder legislativo quanto em diversas ações judiciais, deram forma à mais recente tentativa de restauração da filosofia original das ferramentas antitruste nos Estados Unidos, impondo, pelo menos formalmente, alguns limites ao regime "ultralibertário" sustentado desde o governo de Ronald Reagan na década de 1980. Em sua análise sobre a gestão Biden, Lynn observa com otimismo que “os últimos três anos têm sido o período de aplicação das leis antimonopólio mais significativo na história dos Estados Unidos”. Os processos do Departamento de Justiça contra o Google são apenas dois entre as várias ações antimonopólio pioneiras (...)” movidas pelo DOJ e a FTC.<sup>120</sup> (2024, p. 13).

A promoção da concorrência nos mercados é entendida na OE de Biden como uma ferramenta crítica para preservar o papel dos Estados Unidos como primeira economia do mundo<sup>121</sup>. Paralelamente, a norma parte de um diagnóstico mais amplo que atribui à excessiva consolidação dos mercados e ao enfraquecimento da concorrência efeitos negativos sobre aspectos de ordem social e econômica, como a ampliação das desigualdades de raça, renda e riqueza. Em relação ao setor das tecnologias da informação, a OE considera que:

(...) há muito tempo é um motor de inovação e crescimento, mas atualmente um pequeno número de plataformas dominantes da Internet utiliza seu poder para excluir novos participantes do mercado, extrair lucros monopolistas e coletar informações pessoais íntimas que podem explorar em benefício próprio. Muitas pequenas empresas em toda a economia dependem dessas plataformas e de alguns poucos marketplaces online para sua

---

<sup>119</sup> Original em inglês: Forty years ago,” he said, “we chose the wrong path... following the misguided philosophy of people like Robert Bork.” The “experiment,” of “letting giant corporations accumulate more and more power,” clearly “failed,” he said in a speech. The overall result? “Capitalism without competition isn’t capitalism,” Biden concluded. “It’s exploitation.”

<sup>120</sup> Original em inglês: The past three years have been the greatest period of anti-monopoly enforcement in U.S. history. The DOJ’s cases against Google are but two of the many pioneering antitrust lawsuits

<sup>121</sup> Original em inglês: Robust competition is critical to preserving America’s role as the world’s leading economy.

sobrevivência. E muitos jornais locais fecharam ou reduziram suas operações, em parte devido ao domínio das plataformas da Internet nos mercados de publicidade<sup>122</sup> (OE, 2021, p. 2).

Em setores como telecomunicações, Biden adverte na OE que “os americanos também pagam preços altos demais por banda larga, televisão a cabo e outros serviços de comunicação, em parte devido à falta de concorrência adequada” (2021, p. 2).

A ordem presidencial reivindica a autoridade do governo dos Estados Unidos para desafiar ações de grandes corporações que estejam ocorrendo ou já tenham ocorrido no passado, em violação às leis antitruste vigentes no país, especialmente a Sherman Act e a Clayton Act<sup>123</sup>, sobre as quais tratamos no capítulo 1 deste relatório. Sobre isso, afirma que é uma política de sua Administração:

(...) aplicar as leis antitruste para enfrentar os desafios colocados por novas indústrias e tecnologias, incluindo o crescimento das plataformas dominantes da Internet, especialmente decorrente de fusões sucessivas, aquisição de concorrentes emergentes, agregação de dados, competição injusta nos mercados de atenção, vigilância dos usuários e presença de efeitos de rede<sup>124</sup>. (2021, p. 3).

Com dependência direta do Gabinete do Presidente, a OE cria o White House Competition Council, ao qual atribui, entre outras tarefas, coordenar, promover e impulsionar os esforços do governo federal para enfrentar a “sobreconcentração”, monopolização e competição injusta (unfair competition). Também instrui o Procurador-Geral, a presidente da FTC e os líderes de outras agências com autoridade para aplicar a

---

<sup>122</sup> Original em inglês: (...) has long been an engine of innovation and growth, but today a small number of dominant Internet platforms use their power to exclude market entrants, to extract monopoly profits, and to gather intimate personal information that they can exploit for their own advantage. Too many small businesses across the economy depend on those platforms and a few online marketplaces for their survival. And too many local newspapers have shuttered or downsized, in part due to the Internet platforms' dominance in advertising markets.

<sup>123</sup> Também está incluída na lista a Lei da Comissão Federal de Comércio, o estatuto dessa agência federal que, juntamente com as outras duas leis, constitui o que a OE chama de "a primeira linha de defesa contra monopólios na economia americana".

<sup>124</sup> Original em inglês: (...) to enforce the antitrust laws to meet the challenges posed by new industries and technologies, including the rise of the dominant Internet platforms, especially as they stem from serial mergers, the acquisition of nascent competitors, the aggregation of data, unfair competition in attention markets, the surveillance of users, and the presence of network effects.

Clayton Act a fiscalizar as leis antitruste de forma “justa e vigorosa”. Tanto o Procurador-Geral quanto a presidente da FTC são incentivados a rever as diretrizes<sup>125</sup> sobre fusões horizontais e verticais e avaliar se é necessário revisá-las (Ibidem, p. 8). Em resposta a essa ordem presidencial, em 9 de julho de 2019, a presidente da FTC, Lina M. Khan, e o Procurador-Geral Adjunto Interino da Divisão Antitruste, emitiram uma declaração conjunta afirmando que fariam uma análise rigorosa (“hard look”) das diretrizes até então vigentes<sup>126</sup>.

Por outro lado, a FTC é incentivada a exercer sua autoridade como órgão regulador e de aplicação das leis antitruste, mencionando especificamente algumas áreas de interesse: (i) práticas injustas de coleta de dados e vigilância (unfair data collection and surveillance practices) que possam prejudicar a concorrência, a autonomia do consumidor e sua privacidade (Ibidem, p. 9).

### **3.2 Últimas modificações e importância das Merger Guidelines**

As Merger Guidelines têm um papel relevante na tomada de decisões dos poderes executivo, legislativo e judiciário nos Estados Unidos, porque estabelecem o marco analítico utilizado pelo Departamento de Justiça (DOJ) e pela Comissão Federal de Comércio (FTC) para avaliar fusões e aquisições. Embora não tenham força de lei e, portanto, não sejam vinculantes para o judiciário, são amplamente reconhecidas como o padrão metodológico para a aplicação das leis antitruste, especialmente a Seção 7 da Clayton Act, que proíbe fusões capazes de reduzir substancialmente a concorrência.

Para o judiciário, essas diretrizes são uma referência técnica frequentemente utilizada para avaliar os argumentos apresentados pelo DOJ, pela FTC ou pelas empresas envolvidas em casos de concorrência. Para as empresas, por sua vez, servem como orientação para avaliar, por exemplo, se uma operação de fusão ou aquisição poderá enfrentar objeções regulatórias. Introduzidas pela primeira vez em 1968, foram modificadas em maior ou menor grau em diferentes momentos das últimas décadas,

---

<sup>125</sup> A instrução para revisar e, eventualmente, gerar novas Merger Guidelines tomará forma alguns meses após a OE. Alguns esclarecimentos sobre este ponto são fornecidos na subseção seguinte.

<sup>126</sup> Disponível em <https://www.ftc.gov/news-events/news/press-releases/2021/07/statement-ftc-chair-lina-m-khan-antitrust-division-acting-assistant-attorney-general-richard-powers>

refletindo não apenas as transformações econômicas e de mercado, mas também incorporando a racionalidade política de cada período. Como observa Lina Khan,

As merger guidelines de 1982 emitidas pela administração Reagan — uma mudança radical em relação às diretrizes anteriores, de 1968 — refletiam esse novo enfoque. Enquanto as diretrizes de 1968 estabeleciam que o “papel principal” da aplicação das normas sobre fusões era “preservar e promover estruturas de mercado favoráveis à concorrência”, as diretrizes de 1982 afirmavam que fusões “não deveriam ser permitidas caso criassem ou reforçassem ‘poder de mercado’”, definido como a “capacidade de uma ou mais empresas manterem lucrativamente os preços acima dos níveis competitivos”. Hoje, demonstrar prejuízo antitruste exige comprovar danos ao bem-estar do consumidor, geralmente sob a forma de aumento de preços e restrições à produção<sup>127</sup> (Khan, 2017, p. 721).

Após mais de um ano de consultas públicas<sup>128</sup> e versões preliminares das diretrizes<sup>129</sup>, a última edição, ainda vigente<sup>130</sup>, foi lançada durante o governo Biden em dezembro de 2023 pelo Departamento de Justiça (DoJ) e pela Comissão Federal de Comércio (FTC). Em certa medida, dialoga com os mandatos da Ordem Executiva de 2021, na qual o Poder Executivo instrui essas instituições, particularmente a FTC, a revisar e, se necessário, atualizar as diretrizes em sintonia com as transformações dos mercados e alinhadas às orientações políticas que a administração buscava implementar em relação à concentração e concorrência na economia norte-americana. Em comparação com as versões anteriores, “as Diretrizes de 2023 adotam uma abordagem mais intervencionista em relação às fusões horizontais e verticais, oferecendo novos marcos

---

<sup>127</sup> Original em inglês: The 1982 merger guidelines issued by the Reagan Administration—a radical departure from the previous guidelines, written in 1968— reflected this newfound focus. While the 1968 guidelines had established that the “primary role” of merger enforcement was “to preserve and promote market structures conducive to competition,” the 1982 guidelines said mergers “should not be permitted to create or enhance ‘market power,’” defined as the “ability of one or more firms profitably to maintain prices above competitive levels.” Today, showing antitrust injury requires showing harm to consumer welfare, generally in the form of price increases and output restrictions.

<sup>128</sup> Em 18 de janeiro de 2022, o Departamento de Justiça e a FTC lançaram uma consulta pública para coletar informações sobre como modernizar as diretrizes existentes.

<https://www.justice.gov/archives/opa/press-release/file/1463566/dl>

<sup>129</sup> As agências responsáveis publicaram um rascunho, do qual obtiveram novos comentários e em que introduziram novas alterações antes da versão final de dezembro de 2023. O rascunho das últimas diretrizes pode ser acessado em [https://www.ftc.gov/system/files/ftc\\_gov/pdf/p859910draftmergerguidelines2023.pdf](https://www.ftc.gov/system/files/ftc_gov/pdf/p859910draftmergerguidelines2023.pdf)

<sup>130</sup> Disponível em

[https://www.ftc.gov/system/files/ftc\\_gov/pdf/2023\\_merger\\_guidelines\\_final\\_12.18.2023.pdf](https://www.ftc.gov/system/files/ftc_gov/pdf/2023_merger_guidelines_final_12.18.2023.pdf)



analíticos para teorias menos comuns sobre danos competitivos, tais como a eliminação da concorrência potencial futura, o fortalecimento de posições dominantes, a consolidação por meio de aquisições ‘em série’ e a redução da concorrência no mercado de trabalho”<sup>131</sup>.

O estudo da Skadden<sup>132</sup> identifica dois aspectos centrais das novas diretrizes da era Biden. Em primeiro lugar, os limiares a partir dos quais uma fusão é presumidamente anticompetitiva são substancialmente mais baixos do que os das Merger Guidelines Horizontais de 2010, o que significa que mais fusões poderão ser contestadas ou, pelo menos, submetidas a um escrutínio mais rigoroso do que no passado. As novas diretrizes, segundo o estudo, reduzem significativamente os limiares do Índice de Herfindahl-Hirschman (IHH) e de participação no mercado que as agências utilizam para avaliar se uma fusão entre concorrentes é presumidamente anticompetitiva. Em particular, de acordo com as diretrizes, qualquer fusão que resulte em uma empresa com mais de 30% de participação em qualquer mercado relevante e um pequeno aumento na concentração do IHH será presumidamente considerada violadora do Artigo 7 da Clayton Act<sup>133</sup>, mesmo que uma das partes tenha uma participação mínima no mercado ou que o mercado relevante esteja fragmentado.

Em segundo lugar, várias das diretrizes baseiam-se em teorias jurídicas “inovadoras ou menos comprovadas”. Entre elas, proíbem transações que permitam que uma empresa dominante em um mercado consolide ou amplie sua posição em outros mercados, mesmo que uma das empresas envolvidas na fusão não tenha presença nesses mercados adicionais. As diretrizes estabelecem que tais transações podem infringir tanto o Artigo 2 da Sherman Act (Seção 2), quanto o Artigo 7 da Clayton Act (Seção 7). Além disso, concluem que uma empresa pode violar os Artigos 2 e 7 ao se envolver em um padrão anticompetitivo de múltiplas pequenas aquisições, mesmo que nenhuma aquisição individual viole as leis antitruste. As evidências relevantes incluirão estratégias prévias de fusões e aquisições da empresa adquirente, incluindo operações não concretizadas em

---

<sup>131</sup> Disponível em <https://www.wilmerhale.com/en/insights/client-alerts/20250228-here-to-stay-ftc-and-doj-announce-that-2023-merger-guidelines-remain-in-effect>

<sup>132</sup> Ver a análise de Skadden sobre as novas Merger Guidelines em <https://www.skadden.com/insights/publications/2023/12/doj-and-ftc-release-final-2023-merger-guidelines>

<sup>133</sup> Alguns consideram as sucessivas modificações nessas diretrizes como "interpretações flutuantes" de diferentes administrações à 7ª seção da Clayton Act. [https://www.americanbar.org/groups/business\\_law/resources/business-law-today/2024-may/progression-retrogression-antitrust-scrutiny-merger-guidelines/](https://www.americanbar.org/groups/business_law/resources/business-law-today/2024-may/progression-retrogression-antitrust-scrutiny-merger-guidelines/)

outros mercados ou setores, e possíveis estratégias futuras de aquisição por parte da empresa adquirente ou outras empresas do setor.

As diretrizes argumentam ainda que uma fusão que não apresente problemas relacionados à venda de produtos ou serviços pode, no entanto, reduzir substancialmente a concorrência nos mercados de trabalho, resultando em salários mais baixos ou crescimento salarial mais lento, redução de benefícios ou condições de trabalho, e/ou outras degradações na qualidade do ambiente laboral. Finalmente, as diretrizes afirmam que as fusões podem apresentar problemas concorrenciais mesmo que não se enquadrem claramente no paradigma tradicional de fusão horizontal ou vertical. Por exemplo, destacam o risco de fusões que deem à empresa adquirente o controle sobre o acesso a qualquer produto, serviço ou cliente que seus rivais utilizem para competir, bem como fusões envolvendo plataformas multilaterais, incluindo aquelas nas quais a mesma empresa opera e participa de uma plataforma.

Segundo Fisher (2024), as novas diretrizes receberam duras críticas por parte de profissionais e analistas especializados em concorrência. Algumas das críticas mais destacadas foram as seguintes:

A crítica à jurisprudência obsoleta. Muitos comentaram que a proposta não constituía um marco analítico prático e de fácil aplicação, estabelecendo, ao contrário, um conjunto de normas formais baseadas em jurisprudência antitruste ultrapassada, sem reconhecer o papel da análise econômica moderna na avaliação de fusões.

A crítica às presunções estruturais. Os comentaristas questionaram a validade da noção de que um limiar de 30% deveria servir como base para concluir que uma transação poderia ampliar ou consolidar o domínio, assim como a rigidez da presunção de que uma fusão vertical que implique a exclusão de 50% do mercado seria incompatível com as leis antitruste (Fisher, 2024)<sup>134</sup>.

Em 18 de fevereiro de 2025, o recém-empossado presidente da FTC, Andrew Ferguson (sucessor de Lina Khan, que ocupou esse cargo durante toda a era Biden), e o procurador-geral adjunto interino (AAG) do Departamento de Justiça, Omeed Assefi,

---

<sup>134</sup> Ver Fisher 2024 em [https://www.americanbar.org/groups/business\\_law/resources/business-law-today/2024-may/progression-retrogression-antitrust-scrutiny-merger-guidelines/](https://www.americanbar.org/groups/business_law/resources/business-law-today/2024-may/progression-retrogression-antitrust-scrutiny-merger-guidelines/)

emitiram memorandos para o pessoal da FTC e do Departamento de Justiça, respectivamente, orientando-os a continuar aplicando as Diretrizes de 2023<sup>135</sup>. O memorando de Ferguson enfatizou a necessidade de estabilidade, previsibilidade e transparência no processo de revisão de fusões, sugerindo que manter as Diretrizes de 2023 é importante para esses fins. Ele também manifestou preocupação com o risco de as agências sofrerem um abalo em sua credibilidade caso alterem as diretrizes "a cada nova administração" de forma que seja "claramente partidária". Ferguson destacou o fato de que houve relativamente poucas revisões às diretrizes de fusões desde que as diretrizes conjuntas (entre o DOJ e a FTC) foram introduzidas em 1992, apesar das mudanças de administração, afirmando ainda que futuras revisões devem ser realizadas "com moderação".

Finalmente, e também durante a administração Biden, outras instâncias do Poder Executivo produziram estudos sobre temas pontuais relacionados à atividade das grandes empresas tecnológicas, que, por uma questão de extensão, não serão objeto de análise neste relatório. No entanto, é relevante considerar, como parte do corpus documental sobre o tema, o relatório da Administração Nacional de Telecomunicações e Informação (NTIA) intitulado *Competition in the Mobile Application Ecosystem*<sup>136</sup>, que analisa como as políticas das principais lojas de aplicativos, operadas por Apple e Google, podem criar barreiras e custos desnecessários para os desenvolvedores de aplicativos, afetando a concorrência e a inovação no mercado de aplicativos móveis. Também o documento da Comissão Federal de Comércio (FTC), intitulado *Cloud Computing RFI: What We Heard and Learned*<sup>137</sup>, que resume os comentários e aprendizados obtidos pela FTC em relação às práticas comerciais dos provedores de serviços de computação em nuvem, abrangendo temas como concorrência, segurança e pontos únicos de falha.

Apesar das diversas ações impulsionadas pelo Poder Executivo em sua política de abordagem holística da questão da concentração econômica, os poucos avanços concretos

---

<sup>135</sup> Ver o memorando da FTC de janeiro de 2025 sobre a validade das diretrizes em <https://www.ftc.gov/news-events/news/press-releases/2025/02/ftc-chairman-andrew-n-ferguson-announces-ftc-doj-joint-2023-merger-guidelines-are-effect>

<sup>136</sup> Disponível em <https://www.ntia.gov/sites/default/files/publications/mobileappcosystemreport.pdf>

<sup>137</sup> Disponível em [https://www.ftc.gov/policy/advocacy-research/tech-at-ftc/2023/11/cloud-computing-rfi-what-we-heard-learned?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.ftc.gov/policy/advocacy-research/tech-at-ftc/2023/11/cloud-computing-rfi-what-we-heard-learned?utm_source=chatgpt.com)

e o saldo amargo do período talvez tenham sido sintetizados pelo próprio Biden em seu discurso de despedida<sup>138</sup>:

Também está claro que a liderança americana em tecnologia é incomparável, uma fonte sem paralelo de inovação capaz de transformar vidas. No entanto, vemos os mesmos perigos na **concentração de tecnologia**, poder e riqueza. Em seu discurso de despedida, o presidente Eisenhower falou dos perigos do complexo militar-industrial. Ele nos alertou sobre, e eu cito, ‘o potencial para o surgimento desastroso de um poder mal colocado’. Seis décadas depois, estou igualmente preocupado com o possível surgimento de um **complexo tecnointustrial que também poderia representar perigos reais para nosso país**<sup>139</sup>.

Os americanos estão sendo soterrados por uma avalanche de informações falsas e desinformação que possibilitam o abuso de poder. A imprensa livre está desmoronando. Editores estão desaparecendo. As redes sociais estão desistindo da verificação de fatos. A verdade está sendo sufocada por mentiras contadas pelo poder e pelo lucro. Precisamos responsabilizar as plataformas sociais para proteger nossas crianças, nossas famílias e nossa própria democracia do abuso de poder. Enquanto isso, a inteligência artificial é a tecnologia mais importante do nosso tempo, talvez de todos os tempos.

Nada oferece possibilidades e riscos mais profundos para nossa economia, nossa segurança, nossa sociedade. Para a humanidade. A inteligência artificial tem até mesmo o potencial de ajudar a responder ao meu apelo para acabar com o câncer como o conhecemos. Mas, sem as devidas salvaguardas, a IA poderia gerar novas ameaças aos nossos direitos, nosso estilo de vida, nossa privacidade, como trabalhamos e como protegemos nossa nação. Precisamos garantir que a IA seja segura, confiável e boa para toda a humanidade. Na era da IA, é mais importante do que nunca que o povo governe. E como a Terra da Liberdade, a América — não a China — deve liderar o mundo no desenvolvimento da IA<sup>140</sup>.

---

<sup>138</sup> Transcrição do discurso de despedida de Joe Biden em 15 de janeiro de 2025, disponível em <https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/speeches-remarks/2025/01/15/remarks-by-president-biden-in-a-farewell-address-to-the-nation/>

<sup>139</sup> Ênfase adicionada pelo autor

<sup>140</sup> Original em inglês: It is also clear that American leadership in technology is unparalleled, an unparalleled source of innovation that can transform lives. We see the same dangers in the **concentration of technology**, power and wealth. You know, in his farewell address, President Eisenhower spoke of the dangers of the military-industrial complex. He warned us that about, and I quote, “The potential for the disastrous rise of misplaced power.” Six decades later, I’m equally concerned about the potential rise of a **tech-industrial complex that could pose real dangers for our country as well**. Americans are being buried under an avalanche of misinformation and disinformation enabling the abuse of power. The free press is crumbling. Editors are disappearing. Social media is giving up on fact-checking. The truth is

## PODER LEGISLATIVO

### 3.3 Relatório da Câmara dos Representantes

Sobre o final do primeiro governo de Donald Trump, teve início uma investigação que forneceria subsídios para o debate político em torno do problema representado pelas plataformas, além de fundamentar ações judiciais contra elas. De meados de 2020 até meados de 2021, o Subcomitê Antitruste do Comitê Judiciário da Câmara dos Representantes investigou a Amazon, Apple, Facebook e Google, obtendo mais de 1,3 milhão de documentos no processo. Essas empresas de plataformas foram acusadas de uma ampla gama de abusos anticompetitivos relacionados à "medida em que exploraram, consolidaram e ampliaram seu poder nos mercados digitais" (House of Representatives, 2020, p. 6)<sup>141</sup> em áreas como varejo, redes sociais, publicidade, busca e aplicativos.

Em seu relatório de 450 páginas, o comitê argumentou que essas plataformas funcionam como guardiãs de canais-chave de distribuição e controlam a "infraestrutura da era digital", assim como o acesso aos mercados; utilizam vigilância e sua "vantagem em dados" para limitar, adquirir, isolar e destruir seus concorrentes; e abusam da posição como intermediárias para consolidar e ampliar seu domínio por meio de práticas como autopreferência, fixação de preços predatórios e/ou condutas excludentes.

Desde o início, o relatório "Investigation of Competition in Digital Markets" caracteriza as empresas estudadas como

Empresas que um dia foram startups combativas e desafiadoras do status quo tornaram-se monopólios do tipo que não víamos desde a época dos magnatas do petróleo e das ferrovias. Embora essas companhias tenham proporcionado benefícios claros à sociedade,

---

smothered by lies told for power and for profit. We must hold the social platforms accountable to protect our children, our families and our very democracy from the abuse of power. Meanwhile, artificial intelligence is the most consequential technology of our time, perhaps of all time. Nothing offers more profound possibilities and risks for our economy, and our security, our society. For humanity. Artificial intelligence even has the potential to help us answer my call to end cancer as we know it. But unless safeguards are in place, A.I. could spawn new threats to our rights, our way of life, to our privacy, how we work, and how we protect our nation. We must make sure A.I. is safe and trustworthy and good for all humankind. In the age of A.I., it's more important than ever that the people must govern. And as the Land of Liberty, America — not China — must lead the world in the development of A.I.

<sup>141</sup> Ver o relatório Investigation of Competition in Digital Markets, disponível em [https://democrats-judiciary.house.gov/uploadedfiles/competition\\_in\\_digital\\_markets.pdf](https://democrats-judiciary.house.gov/uploadedfiles/competition_in_digital_markets.pdf)

o domínio de Amazon, Apple, Facebook e Google teve um custo significativo. Normalmente, essas empresas operam os mercados enquanto também competem neles, o que lhes permite criar um conjunto de regras para os outros e seguir regras diferentes para si mesmas, ou implementar uma forma própria de quase-regulação privada que não presta contas a ninguém além delas próprias.<sup>142</sup> (House of Representatives, 2020, p. 6)

O comitê classificou as respostas dos CEOs como “frequentemente evasivas e pouco claras, levantando novos questionamentos sobre se acreditam estar acima do alcance da supervisão democrática”<sup>143</sup> (Ibidem). Após uma enumeração detalhada das aquisições realizadas pelas principais empresas tecnológicas desde o final da década de 1990<sup>144</sup>, praticamente sem objeções por parte do governo dos Estados Unidos, o comitê conclui que:

Não está claro se as agências antitruste estão atualmente preparadas para bloquear fusões anticompetitivas nos mercados digitais. O histórico da Comissão Federal de Comércio e do Departamento de Justiça nessa área mostra erros significativos e falhas repetidas na aplicação da lei. Embora ambas as agências estejam atualmente revisando transações pendentes, ainda não está claro se desenvolveram as ferramentas analíticas necessárias para contestar acordos anticompetitivos em mercados digitais<sup>145</sup> (House of Representatives, 2020, p. 387).

---

<sup>142</sup> Original em inglês: Companies that once were scrappy, underdog startups that challenged the status quo have become the kinds of monopolies we last saw in the era of oil barons and railroad tycoons. Although these firms have delivered clear benefits to society, the dominance of Amazon, Apple, Facebook, and Google has come at a price. These firms typically run the marketplace while also competing in it—a position that enables them to write one set of rules for others, while they play by another, or to engage in a form of their own private quasi regulation that is unaccountable to anyone but themselves

<sup>143</sup> Original em inglês: often evasive and non-responsive, raising fresh questions about whether they believe they are beyond the reach of democratic oversight

<sup>144</sup> Desde 1998, Google, Amazon, Apple e Facebook adquiriram coletivamente mais de quinhentas empresas sem que uma única aquisição fosse bloqueada pelas agências reguladoras dos Estados Unidos. Apenas o Google adquiriu 270 empresas entre 2001 e 2021, incluindo Android, Nest, YouTube e Waze. Entre 2011 e 2021, a Microsoft realizou mais de cem aquisições, com empresas como Activision Blizzard, Skype, Nokia Devices, LinkedIn e GitHub agora integrando suas propriedades corporativas. A Amazon também realizou uma série semelhante de compras e atualmente detém o MGM Studios, iRobot, Ring, Twitch Interactive e Whole Foods, entre mais de uma centena de outras aquisições. O Facebook (Meta) adquiriu quase cem empresas, incluindo diversas startups, empresas de inteligência artificial e concorrentes potenciais maiores, como Oculus VR, Instagram e WhatsApp.

<sup>145</sup> Original em inglês: It is unclear whether the antitrust agencies are presently equipped to block anticompetitive mergers in digital markets. The record of the Federal Trade Commission and the Justice Department in this area shows significant missteps and repeat enforcement failures. While both agencies are currently pursuing reviews of pending transactions, it is not yet clear whether they have developed the analytical tools to challenge anticompetitive deals in digital markets.

Segundo analisa Holt (2024), essa crítica do Congresso às agências reguladoras e de controle apenas reflete algo evidente: “a lei antitruste é demasiadamente lenta como solução e está décadas atrasada em relação às condições do mercado”<sup>146</sup> (Holt, 2024, p. 129). Essa autora avalia positivamente as recomendações finais do relatório, considerando-as substanciais, embora ignoradas. Entre elas estão a separação estrutural das plataformas dominantes (“breaking them up”); o estabelecimento de regras de não discriminação, interoperabilidade e portabilidade de dados; o desincentivo à aquisição de rivais potenciais e concorrentes emergentes por essas plataformas dominantes; e a implementação de medidas específicas para fortalecer e revitalizar a aplicação das leis antitruste. O comitê também abordou o “conflito fundamental de interesses” (“core conflict of interest”) enfrentado pelas plataformas dominantes devido ao seu papel como intermediárias críticas que competem com rivais que utilizam seus próprios serviços, destacando que a coleta e exploração de dados obtidos por meio da vigilância sobre seus concorrentes, com o objetivo de reforçar sua própria posição dominante, representa uma ameaça para a economia digital.

### 3.4 Antecedentes sobre regulações da internet nos Estados Unidos

Neste apartado são apresentadas de forma breve algumas "regulações da internet" que não têm necessariamente relação direta com aspectos econômicos, mas abordam outras agendas, como: *Communications Decency Act (CDA) - Seção 230 (1996)*; *Digital Millennium Copyright Act (DMCA) (1998)*; *Children's Online Privacy Protection Act (COPPA) (1998)*; *Protecting Americans from Foreign Adversary Controlled Applications Act (PAFACA, 2024)*. Em termos gerais, este panorama das “regulações da internet” que conseguiram ser aprovadas no âmbito legislativo busca evidenciar a ausência da dimensão econômica e das preocupações em torno do modelo de negócios das plataformas nas leis sancionadas, que, em sua maioria, se dedicam a uma ampla gama de temáticas mais voltadas à responsabilidade sobre os conteúdos, à proteção das crianças, copyright e à segurança nacional.

---

<sup>146</sup> Original em inglês: This was government-speak for what was already apparent: antitrust is much too slow as a remedy, and is running decades behind market conditions.

Uma das primeiras e ainda vigentes regulações relacionadas à internet é a seção 230 da Communications Decency Act (CDA) de 1996. Essa seção protege os provedores de serviços de internet, na qualidade de intermediários, de serem legalmente responsabilizados pelos conteúdos publicados por terceiros, isentando-os de responsabilidades editoriais. Por sua vez, concede às empresas de internet a possibilidade de moderar de boa-fé e restringir certos conteúdos que possam ser considerados problemáticos. Embora se reconheça que essa regulação tenha favorecido o desenvolvimento e crescimento das empresas de internet desde meados da década de 1990 até a atualidade, nos últimos anos tem-se debatido sobre a amplitude da imunidade concedida, especialmente a partir dos casos de disseminação de desinformação ou discursos de ódio<sup>147</sup>. Em 2018, a dupla de leis conhecida como FOSTA-SESTA (*Fight Online Sex Trafficking Act e Stop Enabling Sex Traffickers Act*) alterou parcialmente a imunidade apenas para os casos de conteúdos relacionados ao tráfico sexual, o que acabou alcançando também a promoção do trabalho sexual e gerou a exclusão de conteúdos por parte de algumas plataformas. Isso provocou ampla controvérsia e judicialização<sup>148</sup>, sendo finalmente declarada constitucional no início de 2021.

A Digital Millennium Copyright Act (DMCA) de 1998 aborda e estende a proteção dos direitos autorais para o ambiente digital, incluindo também a responsabilidade atribuída às empresas intermediárias de internet nessa matéria<sup>149</sup>. Desde sua origem, a lei tem sido objeto de controvérsias relacionadas ao seu impacto sobre a liberdade de expressão e aos desequilíbrios entre a proteção dos direitos autorais e o “uso justo” dos conteúdos. No entanto, a lei teve amplo impacto no ecossistema digital e agilizou os mecanismos de remoção de conteúdos online protegidos por copyright através das provisões de “notificação e retirada” (Notice-and-Takedown Process).

---

<sup>147</sup> Em 2020, o Departamento de Justiça dos Estados Unidos facilitou espaços para debate com vistas a uma possível revisão da Seção 230. <https://www.justice.gov/archives/ag/department-justice-s-review-section-230-communications-decency-act-1996>

<sup>148</sup> Ver a judicialização do FOSTA em <https://www.eff.org/deeplinks/2018/06/eff-sues-invalidate-fosta-unconstitutional-internet-censorship-law>

<sup>149</sup> A própria DMCA estabelece limites à responsabilidade (Safe Harbor Provisions) dos OSPs (Online Service Providers) em relação a conteúdos que possam infringir direitos autorais. Essas provisões protegem os provedores de internet de sanções, desde que não tenham conhecimento real ou informações que indiquem atividade ilegal; não obtenham benefícios econômicos diretos da atividade ilegal; removam ou bloqueiem o acesso ao material infrator assim que forem devidamente notificados e, relacionado a isso, tenham uma política de notificação e remoção de conteúdo infrator. Ver mais sobre este ponto em <https://www.congress.gov/crs-product/IF11478>



A Children's Online Privacy Protection Act (COPPA) de 1998 busca proteger a privacidade de menores de 13 anos na internet, regulando a coleta e o uso de seus dados pessoais por parte dos provedores de serviços online. A norma impõe restrições aos operadores que oferecem serviços direcionados a menores ou que coletam dados pessoais deles. Entre os principais aspectos, a lei inclui a exigência do consentimento verificável dos pais antes de coletar informações dos menores, bem como a publicação clara das políticas empresariais relacionadas à coleta e ao tratamento dos dados. Nos últimos anos, devido à evolução dos sites da internet característicos da web 2.0 para as atuais plataformas digitais, a lei tem sido questionada quanto a limitações na implementação eficaz de suas previsões<sup>150</sup>. Desde 2013, por iniciativa da FTC, foram feitas algumas emendas com o objetivo de atualizar e precisar o alcance da normativa. Apesar da existência de normas semelhantes a nível estadual e de inúmeros projetos com temática similar na última década, a COPPA continua sendo a legislação de referência em termos de proteção dos direitos das crianças em ambientes digitais<sup>151</sup>. Em 2024, a FTC processou o TikTok<sup>152</sup> por suposta coleta indevida de dados de menores e exposição a conteúdos destinados ao público adulto.

A mais recente Protecting Americans from Foreign Adversary Controlled Applications Act (PAFACA) de 2024 se propõe proteger a segurança nacional restringindo o uso de aplicativos controlados por “adversários estrangeiros que possam representar riscos à segurança” dos dados dos cidadãos norte-americanos. A lei impõe a proibição do uso desses aplicativos em dispositivos governamentais e, potencialmente, em dispositivos pessoais. Trata-se de uma regulação destinada, de modo mais particular, a forçar a venda do TikTok, da empresa tecnológica chinesa ByteDance Ltda, para capital norte-americano. Sua implementação efetiva, após uma ordem judicial, ocorreu em janeiro de 2025 em meio à troca na liderança do governo federal e à posse do segundo mandato de Donald Trump, que determinou uma extensão dos prazos para encontrar uma solução ao processo de desinvestimento estabelecido pela lei. No momento em que este relatório está sendo escrito, Trump havia proposto uma redução das tarifas sobre a

---

<sup>150</sup> Veja mais sobre os desafios à Lei COPPA em Matecki, 2010 <https://scholarlycommons.law.northwestern.edu/njls/vol5/iss2/7/>

<sup>151</sup> De forma complementar à COPPA, pode-se acrescentar a *Children's Internet Protection Act (CIPA)*, de 2000, que trata de questões mais específicas relacionadas à proteção de menores, como o acesso a conteúdo pornográfico online.

<sup>152</sup> Ver mais sobre este ponto em <https://www.nbcnews.com/tech/tech-news/tiktok-lawsuit-justice-department-sues-company-child-privacy-rcna164907>

importação de produtos chineses em troca da venda do TikTok, alternativa rejeitada pelo país asiático<sup>153</sup>.

Sem pretender ser exaustiva, esta seção apresentou apenas uma descrição de algumas das principais regulações da internet geradas no âmbito legislativo desde meados da década de 1990 até a atualidade. A partir da revisão anterior, é possível observar ao menos duas questões. Por um lado, os Estados Unidos mantêm, em termos regulatórios, uma abordagem mais fragmentada e setorial, focada na moderação de conteúdos, na proteção da infância e na segurança nacional, sem abordar de maneira integral a estrutura econômica ou o modelo de negócios das plataformas de internet baseado na extração e exploração de dados pessoais. Em relação a este último ponto, destaca-se também a ausência de uma lei federal integral de proteção de dados pessoais em ambientes digitais<sup>154</sup>, algo particularmente notável tratando-se do país de origem e onde têm suas sedes as grandes empresas tecnológicas da internet.

### **3.5 Outras propostas regulatórias recentes no Congresso dos Estados Unidos**

Em diálogo com a seção anterior, na qual apresentamos as “regulações da internet” debatidas e aprovadas pelo Poder Legislativo nos Estados Unidos, a seguir propomos um panorama de iniciativas que, no momento da redação deste relatório, ainda não haviam sido convertidas em lei, mas que foram apresentadas como projetos no Congresso ou no Senado, refletindo o debate sobre a regulação das plataformas a partir de 2020. O que caracteriza esse conjunto de projetos — ao contrário do grupo de regulações anteriormente sancionadas — é que abordam, de forma direta ou indireta, a dimensão econômica e o modelo de negócios das plataformas. É notável como essa agenda ganha impulso e presença no debate legislativo a partir de 2021; entretanto, apesar

---

<sup>153</sup> Ver mais sobre este ponto em <https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2025/03/27/china-rejeita-oferta-de-trump-de-concessoes-tarifarias-em-troca-de-acordos-sobre-o-tiktok.ghtml>

<sup>154</sup> Existem regulações de proteção de dados em nível setorial e em estados específicos. Por exemplo, em 2018 foi sancionada a Califórnia Consumer Privacy Act (CCPA). A lei, em vigor desde 2020, estabelece direitos dos usuários e obrigações das empresas em relação ao tratamento de dados pessoais para os residentes desse estado. [https://www.spirion.com/wp-content/uploads/2020/07/Spirion\\_CCPA\\_v3.pdf](https://www.spirion.com/wp-content/uploads/2020/07/Spirion_CCPA_v3.pdf)

do aumento no número de iniciativas buscando tratar dessa dimensão, todos esses textos não conseguiram concluir o trâmite legislativo.

Como apresentamos anteriormente, em outubro de 2020, o Subcomitê da Câmara dos Representantes sobre Direito Antitruste, Comercial e Administrativo (House Subcommittee on Antitrust, Commercial, and Administrative Law) publicou um relatório com uma série de recomendações para promover a concorrência nos mercados tecnológicos, resultado de uma investigação de 13 meses com especial foco nas atividades da Alphabet, Amazon, Apple e Meta. Por sua vez, o Comitê Judiciário da Câmara dos Representantes (House of Judiciary Committee) impulsionou seis projetos de lei em junho de 2021 acompanhando aquelas recomendações, que abordaram o impacto na concorrência causado por certas ações dos agentes do mercado tecnológico, tais como “self-preferencing”, fusões e aquisições (mergers and acquisitions), acumulação de dados e efeitos de rede.

Em agosto de 2021, o Congressional Research Service, vinculado ao Congresso dos Estados Unidos, publicou o relatório *The Big Tech Antitrust Bills* (Sykes, 2021), que analisa detalhadamente alguns dos principais projetos de lei apresentados nesse período. Algo semelhante é realizado pelo Center for Strategies & International Studies, que, em abril de 2022, publicou *Breaking Down the Arguments for and against U.S. Antitrust Legislation* (Chin, 2022). Com base nas informações extraídas desses dois estudos, apresentaremos a seguir uma reconstrução do debate em torno dessas leis, incluindo seus objetos de regulação e os principais argumentos favoráveis e contrários sustentados pelos legisladores e outras partes interessadas que participaram dos debates em comissão.

- **S.2992 / H.R. 3816 - American Innovation and Choice Online Act of 2021 (AICOA)**<sup>155</sup>

O projeto H.R. 3816/S. 2992, American Innovation and Choice Online Act of 2021, responde a diversas acusações formuladas contra as grandes empresas tecnológicas na última década. A preocupação central do projeto é que Facebook, Google, Amazon e

---

<sup>155</sup> Não chegou ao plenário antes do fim do ano legislativo de 2022. Segue-se uma proposta similar de 2023 (S. 2033 com o mesmo nome). <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/2992/text> <https://www.congress.gov/bill/118th-congress/senate-bill/2033> e <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/3816>

Apple têm se aproveitado de seu domínio em seus mercados principais para prejudicar seus concorrentes em mercados relacionados. O “autofavorecimento” (self-preferencing) — pelo qual uma plataforma dominante como o Google Search promove seus próprios produtos (por exemplo, Google Shopping, Google Travel, Google Maps) — é um exemplo paradigmático. O projeto H.R. 3816 buscaria enfrentar esse tipo de comportamento por meio da proibição de determinadas formas específicas de “condutas discriminatórias” por parte dessas grandes empresas tecnológicas. Os defensores de tais medidas buscam limitar o poder de mercado dessas companhias tecnológicas às suas linhas principais de negócios. Por outro lado, seus opositores argumentam que muitas das práticas proibidas são competitivamente inofensivas, e que os padrões flexíveis empregados na atual doutrina antitruste são preferíveis a uma regulação rígida estabelecida ex ante. (Sykes, 2021; Chin, 2022).

- **H.R. 3825, the Ending Platform Monopolies Act of 2021**<sup>156</sup>

O projeto H.R. 3825, Ending Platform Monopolies Act, responde ao mesmo conjunto de preocupações que o projeto H.R. 3816. No entanto, em vez de impor regras de não discriminação, esse projeto exigiria uma separação estrutural: as grandes empresas tecnológicas não poderiam operar simultaneamente em múltiplas linhas de negócios quando essa operação gerasse diversos conflitos de interesse. Por exemplo, a Amazon não poderia administrar uma plataforma de vendas e, ao mesmo tempo, vender seus próprios produtos sob marcas privadas nessa mesma plataforma. Do mesmo modo, o Google não poderia oferecer simultaneamente seu buscador geral (Google Search) e diferentes motores de busca especializados (verticais). Os defensores do projeto argumentam que a separação estrutural responde ao mesmo problema geral que as regras de não discriminação, mas é mais simples de administrar. Por sua vez, os opositores sustentam que proibir as grandes empresas tecnológicas de ingressarem em mercados adjacentes prejudicaria a inovação e, paradoxalmente, consolidaria ainda mais seu poder (Sykes, 2021; Chin, 2022).

---

<sup>156</sup> <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/3825>

- **H.R.3826 / S.3197 - Platform Competition and Opportunity Act of 2021**<sup>157</sup>

O projeto H.R. 3826/S. 3197, Platform Competition and Opportunity Act, está voltado para o tema de fusões e aquisições. Essa legislação proibiria que as grandes empresas tecnológicas adquirissem concorrentes ou potenciais concorrentes. Além disso, o projeto transferiria o ônus da prova para as grandes empresas tecnológicas, exigindo que demonstrem com evidências claras e convincentes que suas aquisições propostas não aumentariam seu poder em seus mercados principais. Os defensores do projeto argumentam que Facebook, Google, Amazon e Apple consolidaram seu domínio por meio da aquisição de rivais e potenciais rivais, em vez de competir com eles. Os opositores argumentam que essa legislação desencorajaria o investimento em empresas emergentes ao eliminar a possibilidade de serem adquiridas por uma grande empresa tecnológica (Sykes, 2021; Chin, 2022).

- **H.R. 3849, the Augmenting Compatibility and Competition by Enabling Service Switching (ACCESS) Act of 2021**<sup>158</sup>

O projeto H.R. 3849, Augmenting Compatibility and Competition by Enabling Service Switching (ACCESS Act, em inglês), aborda os "efeitos de rede" e os "custos de mudança" que concedem às grandes empresas tecnológicas vantagens consideráveis devido à sua posição dominante. Os mercados apresentam efeitos de rede quando a utilidade de um produto aumenta, à medida que ele ganha mais usuários. Os custos de mudança protegem as grandes empresas tecnológicas, já que os usuários de uma plataforma dominante enfrentam fortes desincentivos para abandoná-la em favor de seus concorrentes. O projeto H.R. 3849 busca reduzir essas barreiras de entrada por meio da imposição de requisitos de interoperabilidade e portabilidade de dados. Os defensores do projeto sustentam que essas medidas são necessárias para mitigar as características estruturais que fazem com que os mercados tecnológicos se inclinem a favor de uma única empresa. Os opositores, por sua vez, manifestaram preocupações relacionadas à segurança, à privacidade e aos desafios técnicos associados à implementação de tais exigências (Sykes, 2021; Chin, 2022).

---

<sup>157</sup> <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/3826/>

<sup>158</sup> [https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/3849](https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/3849/)

- **H.R. 3843 / S. 228. Merger Filing Fee Modernization Act (Passed)**<sup>159</sup>

O projeto H.R. 3843/S. 228, Merger Filing Fee Modernization Act, busca reduzir a defasagem entre o crescimento da atividade de fusões e aquisições (M&A) e os recursos limitados das agências antitruste dos EUA. Diante do aumento significativo dessas operações na última década, o orçamento do Departamento de Justiça (DOJ) e da Comissão Federal de Comércio (FTC) pouco cresceu, enfraquecendo sua capacidade de fiscalização. A proposta prevê aumentar substancialmente as taxas de notificação para grandes fusões (acima de US\$ 500 milhões) e elevar os recursos destinados às duas agências. O objetivo é dotá-las de maior capacidade técnica e operacional para investigar e litigar condutas anticompetitivas, especialmente em casos complexos que envolvem grandes agentes de mercado. O projeto não altera o marco legal vigente, mas reforça sua aplicação. Conta com amplo apoio bipartidário e é visto como uma medida técnica e não controversa. De fato, foi o único projeto dessa agenda que conseguiu ser aprovado pelas duas câmaras do Congresso e transformado em lei durante o período (Chin, 2022).

- **HR. 3460 / S. 1787. State Antitrust Enforcement Venue Act**<sup>160</sup>

O projeto H.R.3460/S.1787, State Antitrust Enforcement Venue Act, busca fortalecer o papel dos procuradores-gerais estaduais na aplicação das leis antitruste, garantindo-lhes maior controle sobre a jurisdição de seus litígios. Atualmente, quando os estados apresentam ações com base em leis federais ou estaduais de concorrência, essas ações podem ser transferidas e consolidadas pelo Judicial Panel on Multidistrict Litigation (JPML), mesmo contra a vontade do estado demandante. Essa situação tem gerado controvérsias sobre a soberania estadual, como no caso Texas vs. Google, em que o estado argumentou que a tentativa do Google de transferir o processo de Texas para a Califórnia prejudicava os interesses de seus cidadãos e sua soberania.

O projeto impediria que o JPML transferisse para outras jurisdições as ações civis federais em matéria de concorrência apresentadas por procuradores-gerais estaduais, conferindo assim aos estados maior autoridade para decidir onde conduzir seus processos.

---

<sup>159</sup> <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/3843>

<sup>160</sup> <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/3460>

Os defensores da iniciativa sustentam que os estados devem ter autonomia e ser tratados como atores soberanos no mesmo nível das agências federais na aplicação das leis antitruste. Consideram que a medida protege os interesses locais e evita atrasos administrativos desnecessários causados por transferências judiciais.

Por outro lado, os críticos — entre eles a U.S. Chamber of Commerce e o R Street Institute — argumentam que impedir a centralização poderia gerar ineficiências, multiplicando os processos simultâneos em diferentes jurisdições. Isso, segundo os opositores, aumentaria os custos tanto para as empresas acionadas quanto para o sistema judiciário, e poderia gerar incertezas devido a decisões contraditórias em tribunais distintos (Chin, 2022).

- **H.R. 5017 / S.2710 - Open App Markets Act of 2021**<sup>161</sup>

O projeto H.R.5017/S.2710, Open App Markets Act, busca reduzir o controle dominante que Apple e Google exercem sobre a distribuição de aplicativos em dispositivos móveis. A legislação surge em resposta às críticas de desenvolvedores como Epic Games, Spotify, Match e Tile contra as comissões de 15% a 30% impostas por essas plataformas sobre vendas nas lojas de aplicativos e pagamentos realizados dentro dos apps. Até recentemente, a Apple impedia os desenvolvedores de informar os usuários sobre métodos alternativos de pagamento com preços mais baixos fora da App Store.

O projeto proíbe explicitamente que lojas de aplicativos com mais de 50 milhões de usuários nos EUA imponham sistemas exclusivos de pagamento interno, exijam preços iguais ou melhores dentro da plataforma ou impeçam os desenvolvedores de comunicar ofertas de preços alternativos aos usuários. Além disso, obriga a permitir a instalação de aplicativos a partir de fontes externas (conhecida como sideloading) e proíbe Apple e Google de favorecerem injustificadamente seus próprios aplicativos ou usarem dados gerados por terceiros para benefício competitivo próprio.

Os defensores da iniciativa afirmam que essas medidas apoiam pequenas empresas, empreendedores e consumidores, ao aumentar a concorrência, reduzir custos e eliminar práticas discriminatórias impostas pelas plataformas dominantes. Por outro lado, os opositores argumentam que permitir o sideloading pode comprometer a privacidade e a

---

<sup>161</sup> <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/2710>

segurança dos usuários, elevando significativamente o risco de infecção por malware. Apple e Google defendem que suas políticas e tarifas são essenciais para manter altos padrões de segurança e proteção de dados. Embora o projeto contemple exceções por motivos de segurança, a obrigação de justificar rigorosamente cada medida pode gerar incerteza jurídica e dificultar a implementação eficaz de políticas de proteção ao usuário (Chin, 2022).

Como já apontamos, nenhuma das propostas legislativas antitruste dos últimos anos voltadas ao setor tecnológico conseguiu ultrapassar o debate nas comissões e chegar ao plenário do Congresso; muito menos ser aprovada e transformada em lei. No capítulo 1, explicamos a racionalidade por trás da ausência de uma regulação setorial para as Big Tech nos Estados Unidos. Holt (2024) sintetiza alguns dos elementos dessa racionalidade:

A disfunção partidária intratável no Congresso foi intensificada pelos milhões de dólares que as empresas de tecnologia gastaram fazendo lobby contra esses projetos de lei enquanto ainda estavam nas comissões. Grande parte desse dinheiro financiou campanhas cínicas de desinformação, explorando a ignorância dos eleitores e alegando que os projetos levariam a uma maior dependência da China, enfraqueceriam a tecnologia dos EUA e ameaçariam a segurança pessoal e nacional. Por trás de muitos desses anúncios, artigos de opinião e “estudos encomendados” está a empresa American Edge, apoiada pelo Facebook, que é financiada pela plataforma de mídia social para atacar a legislação antitruste em Washington, DC, e disfarçar a participação do Facebook nesses esforços. Frequentemente, a empresa direcionava recursos para outros grupos simpáticos, a fim de criar a aparência de uma oposição popular à regulação antitruste<sup>162</sup> (Holt, 2024, p. 130).

No contexto daquele debate regulatório, o Google, por exemplo, tornou pública sua posição contrária ao que chamou de “leis anti-tech”<sup>163</sup>. No início de 2022, a empresa apresentou uma série de críticas aos projetos de lei antitruste que estavam sendo discutidos no Congresso dos Estados Unidos, alegando que afetariam negativamente a

---

<sup>162</sup> Original em inglês: The intractable partisan dysfunction in Congress was intensified by the millions of dollars that tech companies spent lobbying against these bills while they were still in committee. Much of this money funded cynical disinformation campaigns playing on the ignorance of voters, claiming that the bills would lead to greater dependence on China, weaken US technology, and threaten personal and national security. Behind many of these ads, opeds and “commissioned studies” is the Facebook-backed company American Edge, which is funded by the social media platform to attack antitrust legislation in Washington, DC, and disguise Facebook’s participation in such efforts. Often the company funneled money to other sympathetic groups to create the appearance of grassroots opposition to antitrust regulation.

<sup>163</sup> Ver <https://blog.google/outreach-initiatives/public-policy/the-harmful-consequences-of-congresss-anti-tech-bills/>



segurança, a privacidade, a inovação e a competitividade tecnológica do país. Entre os argumentos, o Google sustenta que as propostas não resolvem os problemas de fundo, como o risco de compartilhar dados com atores estrangeiros não sancionados ou maliciosos; impõem obrigações apenas às empresas americanas, favorecendo companhias estrangeiras; e concedem poderes desproporcionais a agências como a Federal Trade Commission (FTC) para intervir no design dos produtos. A esses pontos se soma o argumento da inovação: segundo o Google, as leis poderiam exigir uma espécie de “inovação mediante permissão”, obrigando as empresas a obter aprovação prévia do governo antes de lançar novas funcionalidades; isso limitaria a capacidade dos EUA de competir globalmente, especialmente frente à China, em setores-chave como a inteligência artificial e as tecnologias avançadas, além de dificultar o investimento em P&D, prejudicando a economia digital e a segurança nacional.

## **PODER JUDICIÁRIO**

### **3.6 Principais ações do judiciário**

Para completar este panorama sobre as atuações legais voltadas a atender a agenda econômica das plataformas digitais e sua crescente consolidação, neste item abordaremos alguns aspectos relevantes sobre o papel do poder judiciário nessa matéria, nos últimos anos. Em alguns casos, por iniciativa de diferentes agências federais de regulação e controle; e em outros, por iniciativa de alguns estados, são numerosos os litígios contra várias das principais empresas de tecnologia, que, no momento em que este relatório é redigido, encontram-se em tramitação judicial nos Estados Unidos.

O caso *U.S. v. Google*, iniciado em 2020, ainda durante o primeiro governo de Donald Trump, foi o primeiro processo antitruste movido contra as Big Tech desde que o Departamento de Justiça processou a Microsoft em 1998 (Holt, 2024, p. 129). O Departamento de Justiça dos Estados Unidos está investigando o Facebook, o Google, a Amazon e a Apple, e processou o Google por violações antitruste relacionadas às suas atividades de busca e publicidade. A Comissão Federal de Comércio dos EUA está investigando o Facebook, e os Procuradores-Gerais de 47 estados estão investigando e se juntaram a ações contra o Facebook por práticas anticompetitivas e danos monopolistas

a concorrentes e consumidores (Elias 2019 e Palmer 2019 citados em Picard, 2023, p. 455).

Os litígios contra as grandes empresas de tecnologia provêm de diferentes frentes e são, em parte, resultado de decisões políticas tomadas dentro de repartições-chave do governo federal. Em particular, a Federal Trade Commission (FTC) e a divisão Antitrust do Department of Justice (DOJ) atuam como os órgãos responsáveis pela aplicação (enforcement) das leis antitruste em nível nacional. A FTC é uma agência independente do Poder Executivo, cuja presidência é ocupada por uma pessoa indicada pelo Presidente. É responsável por investigar e aplicar as leis antimonopólio (especialmente no que diz respeito a fusões e condutas anticompetitivas) e supervisionar práticas comerciais desleais e enganosas. Dentro de sua estrutura, conta com sua própria Divisão de Concorrência (Bureau of Competition) e, no início de 2019, esse Bureau criou a Technology Task Force<sup>164</sup>, encarregada de realizar monitoramento e investigações sobre empresas do setor tecnológico (Hoffman 2019, citado em Picard, 2023, p. 455).

Por sua vez, o DOJ é um departamento de Estado (parte do gabinete presidencial) responsável por fazer cumprir as leis antitruste e tem autoridade para apresentar acusações criminais por práticas anticompetitivas (por exemplo, fixação de preços ou conluio). A FTC e o DOJ compartilham jurisdição em muitos temas, especialmente em fusões e aquisições, e coordenam suas intervenções entre si.

Durante o último ano do primeiro mandato de Trump, a FTC iniciou um amplo pedido de informações para revisar as aquisições passadas das grandes empresas de tecnologia.

A Federal Trade Commission emitiu Special Orders para cinco grandes empresas de tecnologia, exigindo que fornecessem informações sobre aquisições anteriores que não foram reportadas às agências antitruste conforme previsto na Hart-Scott-Rodino (HSR) Act. As ordens exigem que Alphabet Inc. (incluindo Google), Amazon.com, Inc., Apple Inc., Facebook, Inc. e Microsoft Corp. forneçam informações e documentos sobre os termos, o escopo, a estrutura e os objetivos das transações realizadas por cada empresa entre 1º de janeiro de 2010 e 31 de dezembro de 2019<sup>165</sup>.

---

<sup>164</sup> <https://www.ftc.gov/news-events/news/press-releases/2019/02/ftcs-bureau-competition-launches-task-force-monitor-technology-markets>

<sup>165</sup> Original em inglês: The Federal Trade Commission issued Special Orders to five large technology firms, requiring them to provide information about prior acquisitions not reported to the antitrust agencies under the Hart-Scott-Rodino (HSR) Act. The orders require Alphabet Inc. (including Google), Amazon.com, Inc.,

As informações coletadas nessas e em investigações posteriores realizadas pela FTC, pelo DOJ, assim como pela Câmara dos Representantes do Congresso, serviram de base tanto para o governo Trump quanto, posteriormente, para o de Biden, para abrir e sustentar argumentativamente os diversos processos iniciados contra as chamadas Big Tech. No entanto, adverte Holt (2024), “nenhuma das investigações antitruste contra as Big Tech nos últimos cinco anos resultou até agora em uma única ação contra as plataformas dominantes — exceto aquelas movidas pela União Europeia, onde foram multadas em bilhões de euros por práticas anticompetitivas”<sup>166</sup> (Holt, 2024, p. 130).

Pelo alcance global da empresa, a diversificação e penetração de seus produtos entre usuários de todo o mundo, a capitalização de seus ativos e o impacto que uma eventual reestruturação de sua forma atual poderia ter sobre a economia digital, o caso do Google é talvez um dos mais emblemáticos e de interesse para os propósitos do nosso estudo.

Em outubro de 2020, ao final do primeiro governo de Trump, o Department of Justice (DoJ) iniciou uma ação judicial contra o Google, alegando que a empresa mantém ilegalmente monopólios nas áreas de busca e publicidade em buscas por meio de práticas anticompetitivas e excludentes. Essas práticas, segundo o DoJ, incluem acordos de exclusividade que sufocam a concorrência.

Além disso, em dezembro de 2020, uma coalizão de estados liderada pelo Texas entrou com uma ação contra o Google, acusando a empresa de operar um monopólio na publicidade digital e de adotar condutas anticompetitivas. Esses dois casos foram posteriormente unificados e agora se concentram no uso, por parte do Google, de acordos contratuais para perpetuar seu domínio de mercado — especialmente suas estratégias para tornar o Google o mecanismo de busca padrão em dispositivos móveis. O Google enfrenta ainda uma série de outros desafios legais. Em janeiro de 2023, o Department of Justice

---

Apple Inc., Facebook, Inc., and Microsoft Corp. to provide information and documents on the terms, scope, structure, and purpose of transactions that each company consummated between Jan. 1, 2010 and Dec. 31, 2019. <https://www.ftc.gov/news-events/news/press-releases/2020/02/ftc-examine-past-acquisitions-large-technology-companies>

<sup>166</sup> Original em inglês: (...) none of the antitrust investigations against Big Tech in the past five years have yet to result in a single action against the dominant platforms— except those brought in the EU, where they have been fined billions of euros for anticompetitive practices.

intensificou suas ações contra a gigante tecnológica com um processo inédito que busca a divisão do negócio de publicidade do Google (Munir et al., 2024).

Outro ponto relevante dos casos contra o Google envolve o navegador Chrome. O Department of Justice (DOJ) entrou com uma ação em 2020 alegando que o Google mantém ilegalmente um monopólio nos serviços gerais de busca e na publicidade em texto. O remédio proposto pelo DOJ, apresentado em novembro de 2024, inclui obrigar o Google a vender o Chrome, juntamente com todos os ativos ou serviços necessários, a um comprador aprovado pelos demandantes<sup>167</sup>. O Google contestou as propostas do DOJ, argumentando que elas prejudicariam os consumidores norte-americanos e comprometeriam a capacidade de inovação da empresa<sup>168</sup>. Além da desmobilização do Chrome, o DOJ também propôs que o Google deixasse de pagar parceiros por posicionamento de busca e que limitasse ou proibisse acordos de definição como padrão e de repartição de receitas relacionados à busca e a produtos associados a ela. Por se tratar de uma proposta apresentada pelo DOJ ao juiz do caso ao final do governo de Joe Biden, alguns analistas com quem conversei para esta pesquisa em dezembro de 2024 especulavam sobre a possibilidade de que o DOJ, após o retorno de Trump, não ratificasse um remédio estrutural que incluísse a desmobilização. No entanto, em março de 2025, o DOJ confirmou, em sua proposta final, o caráter “estrutural” do pedido e reiterou a necessidade de que o Google desinvista no Chrome<sup>169</sup>. De todo modo, o caso ainda está em andamento, e uma decisão sobre os remédios propostos é esperada para agosto de 2025, com possibilidade de apelações por parte do Google.

No setor de buscadores, o Google utiliza sua posição dominante no Chrome para impulsionar seu negócio de buscas. O Google Search é o mecanismo de busca padrão no Chrome desde sua criação, apoiando-se no “poder dos padrões” (power of defaults) (Munir et al., 2024, p. 46). Segundo analisam esses autores, o fato de o Google ser ao mesmo tempo proprietário do navegador e do buscador gera um conflito de interesses e prejuízo para os usuários, na medida em que “o Chrome, como navegador, não pode ir contra os interesses comerciais de sua empresa-mãe, o Google. Esse conflito de interesses

---

<sup>167</sup> <https://news.northeastern.edu/2024/11/22/doj-chrome-google-breakup/>

<sup>168</sup> <https://blog.google/outreach-initiatives/public-policy/google-remedies-proposal-dec-2024/>

<sup>169</sup> <https://www.wired.com/story/the-doj-still-wants-google-to-divest-chrome>

resulta em um navegador menos privado para os usuários do Google Chrome”<sup>170</sup> (2024, p. 13).

Para entender como se chegou a essa situação no caso do Google, atualmente cercado por litígios dentro e fora dos Estados Unidos, é preciso lembrar, como já mencionamos, que o domínio da empresa não foi alcançado de forma totalmente orgânica, mas se deve em grande parte a aquisições estratégicas. No caso da publicidade online, as compras em série realizadas ao longo dos últimos 15 anos expandiram o portfólio de serviços publicitários do Google e — o mais crucial — consolidaram sua posição dominante em toda a cadeia de publicidade digital: o lado da demanda (buy-side, conhecido como demand-side platform ou DSP), o lado da oferta (sell-side, conhecido como supply-side platform ou SSP) e a bolsa de anúncios (ad exchange) que conecta os dois lados.

Em 2003, o Google adquiriu a Applied Semantics, posteriormente rebatizada como AdSense, que hoje é a SSP do Google. Em 2005, comprou a Urchin Software, rebatizada como Google Analytics, que é hoje o serviço de análise de dados da empresa. Em seguida, em 2007, veio a aquisição da DoubleClick, que atualmente corresponde ao serviço de bolsa de anúncios do Google (AdX). A tendência continuou com a aquisição da AdMob em 2009, ampliando a presença do Google na publicidade móvel. Em 2010, o Google adquiriu a Invite Media (Munir et al., 2024, p. 3).

Se o enfoque restrito das leis antitruste que prevaleceu nos Estados Unidos a partir da influência da Escola de Chicago, desde o final da década de 1970, concentrava-se no “bem-estar do consumidor” com base em indicadores como o preço e a eficiência do desempenho das empresas, a situação dos mercados digitais — e do Google em particular — tampouco consegue alcançar padrões mínimos. Ou seja, essa falta de concorrência leva a uma experiência inferior para o consumidor. Os consumidores não apenas ficam com menos opções, como também estão sujeitos a um ecossistema de mecanismos de busca que evolui mais lentamente devido à menor pressão competitiva (Ibidem, 2024, p. 47).

Conforme analisado por Munir et al. (2024)

---

<sup>170</sup> Original em inglês: Chrome as a browser cannot go against the business interests of its parent company Google. This conflict-of-interest results in a less private browser for users of Google Chrome.

As extensas aquisições do Google e seu domínio em diversos mercados digitais, como mecanismos de busca, redes sociais e computação em nuvem, têm implicações significativas para o bem-estar do consumidor. Esse domínio levou à redução das opções para os consumidores e ao possível enfraquecimento da inovação. Em contextos nos quais uma única entidade como o Google detém uma fatia substancial do mercado em diferentes plataformas, a diversidade de opções tende a diminuir. Essa monopolização pode resultar na redução dos incentivos à inovação, à medida que a pressão competitiva para aprimorar e desenvolver serviços diminui. Como consequência, os consumidores podem enfrentar uma estagnação na qualidade e na variedade dos serviços digitais disponíveis<sup>171</sup> (Munir et al., 2024, p. 53).

Diante disso, o debate, no âmbito da doutrina antitruste norte-americana, se resolve em torno de quais seriam os *remedies* mais adequados para enfrentar a problemática. Nesse ponto, reconhecem-se os *behavioral remedies* (remédios comportamentais), os *structural remedies* (remédios estruturais) e o *desinvestimento* (divestiture). O primeiro tipo de remédio não altera nem a estrutura econômica nem a organizacional da empresa. Trata-se de orientações sobre estratégias ou condutas empresariais que, se modificadas, poderiam favorecer a concorrência. Por exemplo, no caso do Google, poderia ser exigido que o acesso a cada um de seus produtos não fosse realizado por meio do mesmo login, ou que os usuários dessem consentimentos independentes para acessar os diferentes serviços da empresa (Gmail, Pay, Maps, Play, Books etc.). Esse tipo de ação poderia ajudar a evitar a integração forçada dos usuários em um mesmo ecossistema de produtos da mesma empresa. Segundo analisou Karina Montoya, do Open Markets, na entrevista que realizei para este estudo, esse tipo de remédio é mais fácil de ser “contornado” pelas empresas e exige maiores esforços do regulador em suas tarefas de controle e monitoramento para garantir a aplicação efetiva das medidas.

---

<sup>171</sup> Original em inglês: Google’s extensive acquisitions and dominance across various digital markets, such as search engines, social media, and cloud computing, have far-reaching implications for consumer welfare. This dominance has led to reduced consumer choice and a potential stifling of innovation. In environments where a single entity like Google holds substantial market share across different platforms, diversity in consumer options tends to diminish. This monopolization can lead to decreased incentives for innovation as competitive pressure to improve and evolve services lessens. Consequently, consumers may face stagnation in the quality and variety of digital services available (Munir et al., 2024, p. 53).

Os remédios estruturais afetam o nível da forma como a organização está desenhada. Nesse sentido, poderia ser indicado ao Google que, em termos operacionais, seu navegador Chrome funcionasse como uma entidade estruturalmente separada da empresa principal. Esse tipo de remédio poderia, por exemplo, ajudar a demarcar com mais clareza as divisões da empresa voltadas à navegação na internet (browser) daquelas especificamente dedicadas à intermediação de publicidade digital.

Em um nível mais profundo, um último tipo de remédio é o desinvestimento (divestiture), que exige a separação formal de uma unidade de negócios — por exemplo, o Chrome — da entidade principal (Google), por meio de sua venda, ficando completamente livre da capacidade de influência da empresa original.

### **3.7 Conclusão parcial**

O período compreendido entre o final de 2019 e o final de 2024 — que abrange o último ano do primeiro mandato de Donald Trump e toda a administração de Joe Biden — foi marcado por uma intensa atividade em termos de investigações, propostas legislativas e ações judiciais voltadas aos aspectos mais controversos e problemáticos, incluindo a própria estrutura econômica das principais empresas de tecnologia dos Estados Unidos. Como exposto no Capítulo 1, uma sucessão de acontecimentos de grande repercussão pública, iniciada em 2013, marcou o fim da “inocência” em relação às chamadas Big Tech. Desde então, essas empresas passaram a ser alvo crescente de atenção nas agendas midiática, pública e política.

Com características próprias que o diferenciam do caso europeu, os Estados Unidos também passaram a desenvolver um debate interno sobre os problemas que o domínio econômico dessas empresas representa para o funcionamento adequado dos mercados digitais e para os direitos dos usuários. Motivadas por razões distintas, as administrações de Trump e Biden protagonizaram e impulsionaram as principais iniciativas para, pela primeira vez, questionar, exigir explicações e escrutinar a excessiva concentração de poder nas mãos de cinco empresas de base tecnológica.

O período de governo de Joe Biden dá continuidade e aprofunda o caminho iniciado na administração anterior, tanto pela Comissão Federal de Comércio (FTC) quanto pelo Departamento de Justiça (DOJ), no que diz respeito às investigações e à promoção de

ações judiciais. Entretanto, enquanto as medidas adotadas no primeiro governo de Trump (2017–2021) contra as big tech foram motivadas principalmente pela hostilidade da ala trumpista do Partido Republicano, que acusava algumas plataformas de parcialidade e de favorecimento ao Partido Democrata, durante o governo Biden (2021–2025) há um aproveitamento do clima de debate já instaurado, que se concretiza em um conjunto mais amplo de ações oriundas dos três Poderes do Estado.

De forma bastante esquemática, podemos resumir essa transição entre os períodos Trump–Biden–Trump nos seguintes marcos:

- 2019–2020: Investigação do Comitê Judiciário da Câmara dos Representantes. Trata-se de uma investigação bipartidária, mas realizada por iniciativa do Partido Democrata.
- 2020: A FTC inicia investigações e diversos pedidos de informação sobre aquisições passadas realizadas pelas grandes empresas de tecnologia.
- 2021: Ordem Executiva de Joe Biden instruindo ações do governo federal sobre o setor de tecnologia.
- 2021: São apresentados ao Congresso pelo menos sete projetos de lei que abordam diferentes aspectos da agenda econômica de regulação das grandes plataformas. Nenhum deles chega a se converter em lei.
- 2022–2023: Revisão e publicação de novas Merger Guidelines, com uma abordagem mais rigorosa em relação a fusões e aquisições.
- 2025: A nova FTC do segundo governo Trump ratifica as Merger Guidelines do período anterior, e o DOJ ratifica a proposta anterior e solicita à Justiça que o Google se desfaça do Chrome.

Nos últimos meses de 2024 e início de 2025, de forma bastante explícita, Jeff Bezos (Amazon), Sundar Pichai (Alphabet), Tim Cook (Apple) e Mark Zuckerberg (Meta) se aproximaram de Donald Trump, primeiro em sua condição de candidato e, posteriormente, como presidente, chegando inclusive a comparecer à sua posse. Zuckerberg e Bezos contribuíram com o fundo para a cerimônia de posse de Trump em janeiro de 2025. Bezos, também proprietário do Washington Post, impediu que o jornal



manifestasse apoio a qualquer candidato nas últimas eleições e assumiu o controle da editoria de opinião, que a partir de então deve “defender as liberdades individuais e o livre mercado”<sup>172</sup>. É particular o caso de Elon Musk (X, Tesla), que se integrou diretamente ao governo e atualmente ocupa um cargo na administração dos Estados Unidos.

A nova aliança entre as Big Tech e o governo de extrema-direita dos Estados Unidos combina, segundo analisa Becerra (2025), a necessidade de apoio econômico por parte do Estado; a manutenção de contratos com diferentes repartições governamentais (como analisado no Capítulo 1 deste relatório); demandas por redução da carga tributária; a busca por proteção estatal frente a ameaças regulatórias e judiciais, internas e externas; e a busca por amparo frente ao avanço tecnológico da China<sup>173</sup>.

Apesar de alguns sinais iniciais de continuidade na linha de atuação da FTC e do DOJ do período anterior, essa aliança entre os magnatas das Big Tech e Trump abre um ponto de interrogação sobre o futuro dos processos em curso, tanto no âmbito do Poder Executivo quanto no Judiciário. Soma-se a esse cenário o fato de que, diferentemente da herança recebida pelo governo Biden — que se estruturou sobre um debate iniciado ainda durante a era Trump —, o atual governo inicia seu mandato após um período de intenso debate, com ações judiciais ainda sem sentenças definitivas e sem nenhuma mudança legislativa de relevância.

Complementa-se o panorama das investigações e ações contra as Big Tech no período analisado com a reconstituição feita por Holt (2024, p. 207 a 211), que apresentamos a seguir como anexo a este terceiro capítulo. Essa cronologia dialoga com o argumento previamente desenvolvido neste relatório sobre o caráter incremental do debate político em torno das Big Tech nos Estados Unidos desde 2019, atravessando três períodos presidenciais (Republicano–Democrata–Republicano) e conseguindo, ao menos até o momento da redação deste relatório, manter-se ativo em seus principais eixos: o Judiciário e as ações promovidas pela FTC e pelo DOJ, apesar da formação de uma nova aliança entre o setor tecnológico concentrado e o governo atual<sup>174</sup>.

---

<sup>172</sup> Ver Washington Post owner Bezos announces shift in opinions section; Shipley to leave (26/02/2025) <https://www.washingtonpost.com/style/media/2025/02/26/washington-post-bezos-opinions-section/>

<sup>173</sup> Ver <https://www.revistaanfibia.com/las-big-tech-salen-del-closet/>

<sup>174</sup> O texto que se segue, a partir deste ponto até o final, é uma tradução do inglês para o português realizada pelo autor deste relatório, sem intervenções nem produção própria de outro tipo. No texto original, Holt lista todas as ações contra as Big Tech nos Estados Unidos e na União Europeia; para este anexo, selecionamos apenas aquelas referentes ao caso norte-americano.

**2019**

- Junho — O Comitê Judiciário da Câmara dos Representantes dos EUA anuncia uma investigação bipartidária sobre a concorrência nos mercados digitais. A investigação foca em Amazon, Apple, Facebook e Google, e inclui sete audiências intituladas “Online Platforms and Market Power” entre 2019 e 2020, resultando em um relatório de 450 páginas em outubro de 2020.
- Julho — A Securities and Exchange Commission (SEC) multa o Facebook em US\$ 100 milhões por “divulgações enganosas aos investidores sobre os riscos do uso indevido de dados de usuários”. As acusações têm origem no fato de que a empresa sabia desde 2015 do uso indevido de dados por parte da Cambridge Analytica e nada fez por mais de dois anos, apresentando a ameaça como meramente hipotética para investidores e a mídia.
- Julho — A Federal Trade Commission (FTC) multa o Facebook em US\$ 5 bilhões e ordena a criação de novas camadas de supervisão após o escândalo da Cambridge Analytica, que revelou que a empresa enganava seus usuários sobre a privacidade de seus dados pessoais.
- Julho — A FTC abre uma investigação antitruste contra o Facebook.
- Setembro — O YouTube (de propriedade da Alphabet, controladora do Google) é multado em US\$ 170 milhões pela FTC por violar a COPPA ao coletar ilegalmente informações pessoais de crianças.
- Setembro — Um grupo de procuradores-gerais de 48 estados dos EUA, além de Porto Rico e o Distrito de Columbia, inicia uma investigação sobre o domínio do Google no mercado publicitário e o uso de dados dos consumidores.
- Dezembro — A FTC começa a investigar o negócio de varejo da Amazon e sua divisão de computação em nuvem (AWS).

**2020**

- Outubro — O Department of Justice, junto a procuradores-gerais de onze estados, abre o processo U.S. v. Google, o primeiro caso antitruste contra uma Big Tech desde U.S. v. Microsoft, em 1998. O Google é acusado de manter monopólios ilegalmente por meio de

práticas anticompetitivas e excludentes nos mercados de busca e publicidade em mecanismos de busca.

- Dezembro — A FTC, em coalizão com procuradores-gerais de 46 estados, o Distrito de Columbia e Guam, processa o Facebook por sua “estratégia sistemática” para eliminar ameaças ao seu monopólio por meio das “aquisições anticompetitivas” do Instagram (abril de 2012) e do WhatsApp (fevereiro de 2014). O caso é arquivado um mês depois.
- Dezembro — Procuradores-gerais de 38 estados, além do Distrito de Columbia, Guam e Porto Rico, processam o Google por práticas anticompetitivas relacionadas ao Google Search.
- Dezembro — Procuradores-gerais de dez estados processam o Google por práticas anticompetitivas no setor de publicidade e por conluio com o Facebook; outros quatro estados e Porto Rico aderem ao processo em 2021.

## **2021**

- Fevereiro — O Facebook (Meta) chega a um acordo de US\$ 650 milhões em uma ação coletiva de privacidade após violar a legislação biométrica de Illinois com sua tecnologia de reconhecimento facial, que criava escaneamentos sem o consentimento dos usuários.
- Maio — O Distrito de Columbia processa a Amazon por abuso de poder de monopólio no mercado de varejo online.
- Julho — Procuradores-gerais de 36 estados e do Distrito de Columbia processam o Google por práticas anticompetitivas em sua loja de aplicativos, a Google Play.

## **2022**

- Janeiro — A FTC dá prosseguimento à segunda tentativa da ação de 2020 contra o Facebook por abuso de poder de monopólio ao adquirir o Instagram e o WhatsApp.
- Julho — A FTC processa para bloquear a aquisição da empresa de realidade virtual Within pela Meta, controladora do Facebook.

- Outubro — O Google faz um acordo com o estado do Arizona, pagando US\$ 85 milhões por práticas enganosas e desleais relacionadas à coleta de dados de localização dos usuários.
- Novembro — O Google concorda em pagar US\$ 391,5 milhões a 40 estados para encerrar uma investigação sobre violações de privacidade ligadas ao rastreamento de localização, sendo este o maior acordo de privacidade da história dos EUA. O caso não está relacionado à ação judicial de janeiro de 2022 sobre o mesmo tema.
- Novembro — O Facebook (Meta) fecha um acordo de US\$ 90 milhões em uma ação coletiva nos EUA por ter rastreado a atividade online de usuários mesmo após eles saírem de suas contas.

## **2023**

- Janeiro — O Department of Justice move sua segunda ação judicial contra o Google, desta vez por monopolizar tecnologias de publicidade digital, em violação às leis antitruste. A ação conta com o apoio dos procuradores-gerais da Califórnia, Colorado, Connecticut, Nova Jersey, Nova York, Rhode Island, Tennessee e Virgínia.

## **CONCLUSÃO**

A análise desenvolvida ao longo deste relatório buscou compreender os fundamentos políticos e econômicos que sustentam a hegemonia digital dos Estados Unidos, com foco nas dinâmicas de concentração de poder protagonizadas pelas grandes empresas de tecnologia. A partir das evidências reunidas, é possível afirmar que essa hegemonia não é fruto de uma trajetória espontânea ou meramente técnica, mas sim de um conjunto de condições estruturais, escolhas políticas e estratégias empresariais que se reforçam mutuamente. Os três capítulos abordaram, de forma complementar, os marcos históricos, as configurações de mercado e os embates regulatórios que caracterizam a economia digital norte-americana.

Em primeiro lugar, observou-se que o modelo de internet aberta e descentralizada que marcou as origens da rede foi gradualmente substituído por uma arquitetura digital concentrada, dominada por plataformas que não apenas intermediam, mas moldam

ativamente os fluxos de informação, consumo e sociabilidade. Empresas como Google, Amazon, Facebook (Meta), Apple e Microsoft — as chamadas GAFAM — assumiram o papel de verdadeiros “Estados privados”, com regras próprias e capacidade de impor padrões normativos e comportamentais à escala global. Sua atuação vai além da prestação de serviços: essas plataformas operam como infraestruturas, capturando valor em múltiplas camadas do ecossistema digital e articulando funções de armazenamento, distribuição, monetização e controle de interfaces.

O gigantismo dessas empresas é atestado por indicadores econômicos e financeiros que as colocam entre os principais agentes globais de poder. Suas receitas e valor de mercado superam o PIB de muitos países do mundo, e sua capacidade de expansão se apoiou em estratégias agressivas de aquisição de concorrentes, integração vertical e financeirização. No caso dos Estados Unidos, esse crescimento foi facilitado por um ambiente regulatório permissivo, que por décadas adotou uma postura leniente frente a práticas anticompetitivas e à consolidação de mercados. A ausência de oposição institucional relevante permitiu que essas empresas estruturassem posições dominantes em setores estratégicos, moldando de forma duradoura o mercado digital global.

O segundo capítulo aprofunda essa análise ao mapear os diferentes mercados digitais e identificar regularidades estruturais. Desde os elementos mais básicos da infraestrutura, como cabos submarinos e data centers, até os serviços finais voltados ao consumidor, como streaming de vídeo, publicidade digital e comércio eletrônico, observa-se uma tendência à alta concentração. Essa tendência se manifesta de maneira particular em cada setor, mas mantém traços comuns: a presença de poucos atores dominantes, a centralidade da coleta e exploração de dados, e a utilização de modelos de negócio baseados em economias de escala e efeitos de rede. Mesmo nos segmentos com maior diversidade de ofertantes, como música ou videogames, persistem barreiras significativas à entrada de novos competidores.

Essa configuração tem implicações relevantes tanto para o funcionamento dos mercados quanto para a soberania digital dos países. Nos Estados Unidos, o domínio das plataformas reforça a centralidade do país na geopolítica digital, mas também suscita críticas internas sobre os limites desse modelo. As dificuldades enfrentadas por órgãos como a Federal Trade Commission (FTC) e o Departamento de Justiça (DOJ) para aplicar as regras tradicionais de defesa da concorrência evidenciam a inadequação de instrumentos clássicos diante de um ecossistema digital que desafia categorias jurídicas consolidadas. A interdependência entre hardware, software, serviços e publicidade,

somada à opacidade dos algoritmos e à assimetria informacional, cria um cenário no qual os riscos econômicos se entrelaçam com preocupações sociais, culturais e políticas.

Nesse contexto, o terceiro capítulo focaliza a evolução recente do debate regulatório nos Estados Unidos, particularmente entre 2019 e 2025. O período compreende os últimos meses da administração Trump, todo o governo de Joe Biden e o início de um novo mandato republicano. Esse intervalo foi marcado por um crescente “techlash” — uma reação crítica às grandes plataformas impulsionada por escândalos como o da Cambridge Analytica, denúncias de práticas anticompetitivas e uso abusivo de dados pessoais. Pela primeira vez, o setor tecnológico passou a ser objeto de investigações sistemáticas, audiências no Congresso e iniciativas legislativas que, embora ainda tímidas em seus resultados, expressam uma inflexão importante na postura do Estado norte-americano.

Durante o governo Biden, observou-se uma retomada da tradição antitruste, com propostas de atualização das diretrizes de fusões e aquisições, ações judiciais contra condutas abusivas e fortalecimento institucional da FTC. Ainda que nenhuma das propostas legislativas tenha se convertido em lei, o ciclo regulatório iniciado no período produziu efeitos relevantes, como a ampliação do debate público e o aumento do escrutínio sobre as práticas empresariais das Big Tech. Entretanto, a eleição de Donald Trump em 2025 e a formação de alianças explícitas entre líderes tecnológicos e o novo governo colocam em risco a continuidade dessas iniciativas, abrindo um cenário de incerteza sobre o futuro da regulação.

A nova articulação entre o poder político de extrema-direita e os interesses corporativos do setor tecnológico, marcada por encontros públicos, doações de campanha e cooptação de meios de comunicação, revela um esforço deliberado de contenção das pressões regulatórias. Ao mesmo tempo, aponta para uma tentativa de redefinir os marcos ideológicos do debate, promovendo uma narrativa centrada nas liberdades individuais e no livre mercado como justificativas para a manutenção do status quo. Essa reconfiguração das alianças político-empresariais retoma, com novas formas, a lógica de autorregulação que imperou nas décadas anteriores e que se revelou insuficiente para lidar com os desafios contemporâneos da economia digital.

Diante desse quadro, a principal contribuição deste relatório é oferecer uma leitura crítica da hegemonia digital dos Estados Unidos a partir de suas contradições internas e das disputas em torno de sua regulação. Ao reunir evidências empíricas, dados de mercado e análises institucionais, o texto mostra que o poder das plataformas não é apenas um fenômeno tecnológico ou econômico, mas um problema político de primeira ordem.

Como tal, exige respostas que combinem instrumentos regulatórios atualizados, mecanismos de responsabilização democrática e a construção de um debate público plural e informado. A experiência norte-americana, com suas ambivalências e disputas, fornece pistas importantes para pensar alternativas que enfrentem os riscos da concentração sem abrir mão da inovação, da diversidade e dos direitos fundamentais.

## REFERÊNCIAS

- Baladron, M. (2018). Infraestructura y plataformas de internet: concentración en el ecosistema digital. *Revcom*, 3(6), 32–44.
- Baladron, M., & Rivero, E. (2022). Los cables de la Red, en unas pocas manos. *Hipertextos*, 10(18), 061. <https://doi.org/10.24215/23143924e061>
- Becerra, M. (2000). De la divergencia a la convergencia en la sociedad informacional: fortalezas y debilidades de un proceso social inconcluso. *Zer*, 8, 93–112.
- Becerra, M. (2010). Mutaciones en la superficie y cambios estructurales. América Latina en el Parnaso informacional. In *Mutaciones de lo visible. Comunicación y procesos culturales en la era digital* (pp. 81–112). Paidós Estudios de Comunicación.
- Becerra, M. (2015). *De la Concentración a la Convergencia: políticas de medios en Argentina y América Latina* (1ra ed.). Paidós.
- Becerra, M., & Mastrini, G. (2017). *La concentración infocomunicacional en América Latina (2000-2015): nuevos medios y tecnologías, menos actores*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes Editorial/OBSERVACOM.
- Benkler, Y. (2006). *The wealth of networks: how social production transforms markets and freedom*. New Haven: Yale University Press.
- Bertoni, E. (2014). *Internet y derechos humanos Aportes para la discusión en América Latina*. CELE Universidad de Palermo.
- Bilic, P., Prug, T., & Zitko, M. (2021). *The Political Economy of Digital Monopolies: Contradictions and Alternatives to Data Commodification*. Bristol University Press.
- Bizberge, A. G. (2019). *Alcances y desafíos de la convergencia digital y su impacto para la elaboración de políticas de comunicación. Un estudio de la convergencia regulatoria en Argentina, Brasil y México (2000- 2017) (Tesis doctoral)*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Blumler, J. (1993). *Televisión e Interés Público*. Bosch Casa Editorial S.A.

- Bolaño, C. (2000). La problemática de la convergencia informática telecomunicaciones audiovisual: un abordaje marxista. In G. Mastrini & C. Bolaño (Eds.), *Globalización y monopolios en la Comunicación en América Latina*. Biblos.
- Bolaño, C. (2013). *Industria Cultural, información y capitalismo* (1ra ed.). Gedisa.
- Bolaño, C., Martins, H., & Rivero, E. (n.d.). Regulação de Plataformas e Soberania Digital: a União Europeia e a China diante da hegemonia do modelo estadunidense. *Revista em LIINC*. (em prensa)
- Bradford, A. (2024). The False Choice Between Digital Regulation and Innovation. *Northwestern University Law Review*, 119(2), 377–454.  
<https://scholarlycommons.law.northwestern.edu/nulr/vol119/iss2/3/>
- Business Research Insights. (2025). *Global E Book Market Research Report 2033 – Impact of Tariffs on the Market*.
- Califano, B. & Baladron, M. (2013). La regulación en Internet: formas emergentes de gobierno privado. En Mastrini, G.; Bizberge, A. & de Charras, D. (comp.) *Las políticas de comunicación en el siglo XXI*. (pp. 207 y ss). Buenos Aires: La Crujía
- Castells, M. (1995). *La ciudad informacional: tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional*. Alianza Editorial.
- Castells, M. (2009). *Comunicación y poder*. Madrid: Alianza Editorial.
- Charles, A. (2015). *Las guerras digitales. Apple, Google, Microsoft y la batalla por Internet*. Océano México, S.A.
- Cófreces, J. (2024). Capitalismo de plataformas y neoliberalismo: reconstrucción de una alianza socio-técnica. *Revista Hipertextos*, 12(21), 080.  
<https://doi.org/10.24215/23143924e080>
- Congressional Research Service (CRS). (2021). *The Big Tech Antitrust Bills*. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46875/3>
- Couldry, N., & Mejias, U. (2019). *The Costs of Connection: How Data Is Colonizing Human Life and Appropriating It for Capitalism*. Palo Alto: Stanford University Press.
- Cuilenburg, J. Van, & McQuail, D. (2003). Cambios en el paradigma de política de medios: Hacia un nuevo paradigma de políticas de comunicación. *European Journal of Communication*, 18(2), 181–207.
- de Moraes, D. (2011). *La cruzada de de los medios en América Latina. Gobiernos progresistas y políticas de comunicación* (1ra ed.). Paidós.



- del Campo, A. (2020). *Internet y derechos humanos III Aportes para la discusión en América Latina*. CELE Universidad de Palermo.
- Dolata, U. (2018). Internet Companies: Market Concentration, Competition and Power. In *Collectivity and Power on the Internet* (pp. 85–108). Springer.  
[https://doi.org/10.1007/978-3-319-78414-4\\_5](https://doi.org/10.1007/978-3-319-78414-4_5)
- Executive Order on Promoting Competition in the American Economy., The White House (2021). <https://www.federalregister.gov/documents/2021/07/14/2021-15069/promoting-competition-in-the-american-economy>
- Federal Communications Commission. (2024a). *2024 Communications marketplace report*. <https://docs.fcc.gov/public/attachments/FCC-24-136A1.pdf>
- Federal Communications Commission. (2024b). *Internet access services: Status as of June 30, 2023*. <https://docs.fcc.gov/public/attachments/DOC-405487A1.pdf>
- Feenberg, A. (2012). *Transformar la tecnología. Una nueva visita a la teoría crítica*. Universidad Nacional de Quilmes.
- Flew, T. (2023). Policy Futures for Digital Platforms. In T. Flew, J. Holt, & J. Thomas (Eds.), *The SAGE Handbook of The Digital Media Economy* (pp. 543–568). SAGE Publications Ltd.
- Flew, T., & Martin, F. (2022). *Digital Platform Regulation. Global Perspectives on Internet Governance* (T. Flew & F. Martin, Eds.). Palgrave Macmillan.  
<https://doi.org/https://doi.org/10.1007/978-3-030-95220-4>
- Galup, L. (2019). *Big Data y Política. De los relatos a los datos. Persuadir en la era de las redes sociales*. Ediciones B.
- Gillespie, T. (2010). The politics of “platforms.” *New Media and Society*, 12(3), 347–364. <https://doi.org/10.1177/1461444809342738>
- Gillespie, T. (2018). *Custodians of the Internet. Platforms, content moderation and the hidden decisions that shape social media*. Yale University Press.
- Gorwa, R. (2024). *The politics of platform regulation: how governments shape online content moderation* (1st ed.). Oxford University Press.  
<https://doi.org/https://doi.org/10.1093/oso/9780197692851.001.0001>
- Herscovici, A. (2004). Economía da informação, redes eletrônicas e regulação: elementos de análise. *Revista de Economia política* 24(1), 100-120.
- Herman, E., & McChesney, R. W. (2001). *The Global Media. The new missionaries of corporate capitalism*. Continuum.
- Hersovici, A., Bolaño, C., & Mastrini, G. (1999). Economía política de la comunicación y la cultura: una presentación. In C. Bolaño & G. Mastrini (Eds.), *Globalización y*

*monopolios en la comunicación en América Latina: hacia una Economía Política de la Comunicación*. Buenos Aires: Biblos.

Holt, & Jennifer. (2024). *Cloud policy: a history of regulating pipelines, platforms, and data*. The MIT Press.

<https://doi.org/https://doi.org/10.7551/mitpress/14683.001.0001>

House of representatives. (2020). *Investigation of Competition in Digital Markets*.

[https://democrats-](https://democrats-judiciary.house.gov/uploadedfiles/competition_in_digital_markets.pdf)

[judiciary.house.gov/uploadedfiles/competition\\_in\\_digital\\_markets.pdf](https://democrats-judiciary.house.gov/uploadedfiles/competition_in_digital_markets.pdf)

Iosifidis, P. (2010). *Reinventing Public Service Communications. European Broadcasters and Beyond* (P. Iosifidis, Ed.; 1ra ed.). Palgrave Macmillan.

Iosifidis, P. (2016). Globalisation and the Re-emergence of the Regulatory State. In T. Flew, P. Iosifidis, & J. Steemers (Eds.), *Global Media and National Policies* (pp. 16–31). London: Palgrave Macmillan.

ISOC. (2019). *Consolidación en la economía de internet. Informe Global de Internet de Internet Society*. <http://future.internetsociety.org>

Jambeiro, O.; Cruz Brittos, V. y Simis, A. (2005) Información y comunicaciones globales: para comprender el siglo XIX, en Bolaño, Mastrini & Sierra (comp.) *Economía política, comunicación y conocimiento* (pp. 371-396), La Crujía, Buenos Aires.

Jakubowicz, K. (2006). *Public service broadcasting: a new beginning, or the beginning of the end?*

Katz, C. (1998). El enredo de las redes. *Voces y Culturas*, 14, 123–140.

Khan, L. M. (2017). Amazon's Antitrust Paradox. *The Yale Law Journal*, 126(3), 710–805. <https://www.yalelawjournal.org/note/amazons-antitrust-paradox>

Khan, L. M. (2018). The Ideological Roots of America's Market Power Problem. *The Yale Law Journal Forum*, 127, 960–979.

<https://www.yalelawjournal.org/forum/the-ideological-roots-of-americas-market-power-problem>

Lepere, P., & Perez Vacchini, G. (2013). *Evolución regulatoria y convergencia tecnológica en los mercados de telecomunicaciones y servicios audiovisuales de la Argentina*. Buenos Aires: Centro de estudios para la Planificación del Desarrollo (CEPLAD), Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (CNDC), Facultad de Ciencias Económicas | Universidad de Buenos Aires (FCE –UBA). Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/nota1102.pdf>

Lessig, L. (1999). *Code: And Other Laws Of Cyberspace*. Basic Books.

- Levy, G., & Urquijo Morales, S. (2016). *Concentración en internet: un asunto de capas*. Recuperado de: <http://www.observacom.org/concentracion-en-internet-un-asunto-de-capas>
- Lynn, B. C. (2010). *Conered: The new monopoly Capitalism and the economics of destruction*. John Wiley & Sons, Inc.
- Lynn, B. C. (2024, October). The Antitrust Revolution : Liberal democracy's last stand against Big Tech. *Harper's Magazine*. <https://harpers.org/archive/2024/10/the-antitrust-revolution-big-tech-barry-c-lynn/>
- MacBride, S. (1993). *Un solo mundo, voces múltiples. Comunicación e información en nuestro tiempo* (1a Ed.1980). México: Fondo de Cultura Económica.
- Mansell, R. (1999). New Media Competition and Access: The Scarcity-Abundance Dialectic. *New Media and Society*, 1(2), 155–182.  
<https://doi.org/https://doi.org/10.1177/14614449922225546>
- Mansell, R. (2011). New visions, old practices: Policy and regulation in the Internet era. *Continuum: Journal of Media & Cultural Studies*, 25(1), 19–32.  
<https://doi.org/10.1080/10304312.2011.538369>
- McChesney, R. W. (2013). *Digital Disconnect: How Capitalism is Turning the Internet Against Democracy*. New York: The New Press.
- Mastrini, G.; de Charras, D. & Fariña, C. (2013). Nuevas formas de regulación internacional y su impacto en el ámbito latinoamericano. En Mastrini, G.; Bizberge, A. & de Charras, D. (comp.) (2013) *Las políticas de comunicación en el siglo XXI. Nuevos y viejos desafíos* (pp. 75-109). Buenos Aires: La Crujía
- Mena Roa, M. (2020). *Facebook domina el mundo de las redes sociales*. Statista.Com.  
<https://es.statista.com/grafico/11925/facebook-domina-el-mundo-de-las-redes-sociales/>
- Mestman M. & Mastrini G. (1996). Desregulación o re-regulación?: De la derrota de las políticas a las políticas de la derrota. *CIC. Cuadernos de Información y Comunicación*, 2, 81.  
<https://revistas.ucm.es/index.php/CIYC/article/view/CIYC9696110081A>
- Miguel de Bustos, J. C. (2000). Industrias culturales, gratuidad y precios en Internet. *Zer: Revista de Estudios de Comunicación*, 9.
- Montoya, K. (2024, November 22). *How US History and Google's Own Behavior Justifies a Break-Up to Restore Competition in Search*. Tech Policy Press.  
<https://www.techpolicy.press/how-us-history-and-googles-own-behavior-justifies-a-breakup-to-restore-competition-in-search/>

- Morozov, E. (2011). *The Net Delusion: The Dark Side of Internet Freedom*. New York: PublicAffairs.
- Morozov, E. (2016). *La Locura del Solucionismo Tecnológico*. Katz Editores.
- Morozov, E. (2019). Digital socialism? The Calculation Debate in the Age of Big Data. *New Left Review*, 116–117, 33–67.
- Mueller, M. L. (2015). Hyper-transparency and social control: Social media as magnets for regulation. In *Telecommunications Policy* (Vol. 39, Issue 9, pp. 804–810). Elsevier Ltd. <https://doi.org/10.1016/j.telpol.2015.05.001>
- Munir, S., Kollnig, K., Shuba, A., & Shafiq, Z. (2024). Google's Chrome Antitrust Paradox. *Vanderbilt Journal of Entertainment and Technology Law*, 27. <https://ssrn.com/abstract=4780718>
- Muraro, H. (1987). Economía y Comunicación: convergencia histórica e inventario de ideas. Con especial énfasis en América Latina. In *Invasión cultural, economía y comunicación* (pp. 67–131). Legasa.
- Napoli, P., & Caplan, R. (2017). Why media companies insist they're not media companies, why they're wrong, and why it matters. *First Monday*, 22(5). <https://doi.org/https://doi.org/10.5210/fm.v22i5.7051>
- Neira, E. (2020). *Streaming Wars*. Libros Cúpula.
- Nigra, F. G. (2007). *Una Historia Económica (inconformista) de los Estados Unidos, 1865-1980*. Maipue.
- Noam, E. M. (2003). *The Internet: still wide open and competitive?* <https://doi.org/10.2139/ssrn.1308496>
- Ó Siochrú, S. & Girard, B. (2002). *Global Media Governance. A beginner's guide*. New York: Rowman & Littlefield.
- Oval Office. (2025). *Remarks by President Biden in a farewell address to the nation*. <https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/speeches-remarks/2025/01/15/remarks-by-president-biden-in-a-farewell-address-to-the-nation/>
- Owen, T. (2015). *Disruptive power. The crisis of the State in the Digital Age*. Oxford University Press.
- Pacheco Bejarano, J.O (2022). Cables, ruinas y mitología: las genealogías coloniales y materiales de la infraestructura submarina de la internet. H-ART. *Revista de historia, teoría y crítica de arte*, 12, 179-194. <https://doi.org/10.25025/hart12.2022.09>

- Pariser, E. (2017). *El filtro burbuja. Cómo la red decide lo que leemos y lo que pensamos*, Taurus, Buenos Aires
- Pérez, Jorge (coord.) (2008). *La gobernanza de Internet. Contribución al debate mundial sobre la gestión y el control de la red*. Barcelona: Ariel – Fundación Telefónica.
- Picard, R. G. (2023). Competition, Monopoly, and Antitrust Issues. In T. Flew, J. Holt, & J. Thomas (Eds.), *The SAGE Handbook of The Digital Media Economy* (pp. 449–469). SAGE Publications Ltd.
- Piñon, J., & Rivero, E. (2020). Distribution, Infrastructure, and Markets: SVoD Services in Latin America. In T. Havens, C. Brannon Donoghue, & P. McDonald (Eds.), *Media Distribution in the Digital Age* (1st ed.). New York University Press.
- Radsch, C., & Montoya, K. (2024). *Market Concentration in Cloud Services and Its Impact on Investigative Journalism*. <https://ssrn.com/abstract=4766427>
- Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (RELE). (2013). *Libertad de expresión e Internet*. Washington, DC.: Organización de los Estados Americanos.  
[http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/2014\\_04\\_08\\_internet\\_web.pdf](http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/2014_04_08_internet_web.pdf)
- Rioux, M., & Verdugo Ulloa, F. (2016). Hacia una nueva gobernanza global de las industrias culturales en la era digital. In L. A. Albornoz & M. T. García Leiva (Eds.), *El audiovisual en la era digital. Políticas y estrategias para la diversidad*. Madrid: Ediciones Cátedra (Grupo Anaya, S.A.).
- Sandvig, C. (2015). The Internet as the Anti-Television: Distribution Infrastructure as Culture and Power. In L. Parks & N. Starosielski (Eds.), *Signal Traffic: Critical Studies of Media Infrastructures* (pp. 225–245). University of Illinois Press.  
<https://doi.org/10.5406/illinois/9780252039362.003.0010>
- Schaake, M. (2024). *The tech coup: How to save democracy from Silicon Valley*. Princeton University Press.
- Sensor Tower. (2024). *State of Digital Advertising 2024*. <https://sensortower.com/state-of-digital-advertising-2024>
- Sosa Escudero, W. (2019). *Big Data. Breve manual para conocer la ciencia de datos que ya invadió nuestras vidas* (1ra ed.). Siglo XXI Editores Argentina.
- Srnicek, N. (2018). *Capitalismo de Plataformas* (1ra ed.). Caja Negra.
- StatCounter. (2025). *Search engine market share United States of America*. .  
<https://gs.statcounter.com/search-engine-market-share/all/united-states-of-america>

- Statista. (2025). *Which regions have the biggest data centers?* .  
<https://www.statista.com/chart/31372/regions-cities-with-highest-data-center-power-capacity/>
- Tech Policy Press. (n.d.). *Policy tracker*. Tech Policy Press. Retrieved April 16, 2025, from <https://www.techpolicy.press/tracker/>
- TeleGeography. (2025). *2025 State of the Network Report*.  
<https://www2.telegeography.com/hubfs/LP-Assets/Ebooks/state-of-the-network-2025.pdf>
- Törnberg, P. (2023). How platforms govern: Social regulation in digital capitalism. *Big Data & Society*, 10(1). <https://doi.org/10.1177/20539517231153808>
- U.S. Department of Justice and the Federal Trade Commission. (2023). *Merger Guidelines*. <https://www.justice.gov/atr/2023-merger-guidelines>
- Valente, J. (2019). *Tecnologia, informação e poder: das plataformas online aos monopólios digitais (Tese de Doutorado)*. Universidade de Brasília, Brasília.
- Van Dijck, J. (2016). *Cultura de la conectividad. Una historia crítica de las redes sociales* (1ra ed.). Siglo Veintiuno Editores.
- Williams, R. (1992). Tecnologías de la Comunicación e Instituciones Sociales. In *Historia de la Comunicación Vol.2 De la Imprenta a nuestros días* (pp. 182–209). Bosch Casa Editorial S.A.
- Winseck, D. (2016). Reconstructing the Political Economy of Communication for the Digital Media Age. *The Political Economy of Communication*, 4(2), 73–114.
- Winseck, D., & Bester, K. (2022). *Regulation for a More Democratic Internet: Lessons from 19 th & 20 th Centuries Antitrust and Communications Regulation*.  
<https://ssrn.com/abstract=3984309>
- Wu, T. (2018). *The Curse of Bigness: Antitrust in the New Gilded Age*. Columbia Global Reports. <https://scholarship.law.columbia.edu/books/63/>
- Zallo, R. (1988). Diversos enfoques para el estudio de la economía de la comunicación y de la cultura. In *Economía de la comunicación y la cultura* (pp. 13–26). Madrid: Ediciones AKAL.
- Zallo, R. (2016). *Tendencias en Comunicación. Cultura digital y poder*. Gedisa.
- Zuazo, N. (2015). *Guerras de internet. Un viaje al centro de la red para entender cómo afecta tu vida*. Debate.
- Zuazo, N. (2018). *Los dueños de internet. Cómo nos dominan los gigantes de la tecnología y qué hacer para cambiarlo*. Debate.

- Zukerfeld, M. (2010). De niveles, regulaciones capitalistas y cables submarinos: Una introducción a la arquitectura política de Internet. *VIRTUalis*, 1, 5-21. Recuperado de: <http://aplicaciones.ccm.itesm.mx/virtualis/index.php/virtualis/article/view/18>
- Zukerfeld, M. (2013). *Obreros de los bits. Conocimiento, trabajo y tecnologías digitales*. Universidad Nacional de Quilmes.
- Zukerfeld, M. (2014). Todo lo que usted quiso saber sobre Internet pero nunca se atrevió a googlear. *Hipertextos*, 1(2), 64–103.
- Zukerfeld, M., & Califano, B. (2019). Discutiendo la neutralidad de la red: de los discursos dominantes a las prácticas en contextos periféricos. *Commons*, 8(1), 5–43. <https://doi.org/10.25267/common.2019.v8.i1.01>