



O DILEMA DA AUTORIDADE: ALTERNATIVAS REGULATÓRIAS NO DEBATE DO PROJETO LEI 2630/2020

Júlia Mendonça

Associação Data Privacy Brasil de Pesquisa

Rafael A. F. Zanatta

Associação Data Privacy Brasil de Pesquisa

Thaís Aguiar

Instituto Vero

Victor Durigan

Instituto Vero

Sumário Executivo

A presente nota técnica apresenta uma análise comparativa entre alternativas de desenhos de autoridades de supervisão para fiscalização de normas e obrigações previstas no projeto de lei 2630/2020, o qual institui a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet. Partindo da discussão de quatro modelos regulatórios em disputa (o modelo de autoridade independente com Conselho, o modelo OAB: sistema tripartite, o modelo de regulação de telecomunicações e o modelo da Entidade de Autorregulação Privada), a nota técnica apresenta um conjunto de indicadores para uma avaliação objetiva em quatro eixos centrais: (a) legalidade e percurso institucional; (b) risco de captura; (c) ganhos democráticos; e (d) expertise técnica. Partindo de indicadores construídos para cada eixo de análise, apresentamos uma avaliação sobre variações de modelos de desenhos de autoridades de supervisão no projeto de lei 2630/2020. Problematizamos, enfim, as escolhas centradas em desenhos de autorregulação e na adaptação da Agência Nacional de Telecomunicações para este papel. Nossa análise demonstra que tais modelos não são desejáveis da perspectiva de melhor desenho de regulação.

1. Colocação do problema

Dentre as inúmeras discussões sobre a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet (PL 2630/2020), uma das mais fascinantes e pouco estudadas em profundidade é o desenho de autoridade de supervisão para aplicação das regras e normas advindas desta norma.

Como diagnosticado por Bioni e Zanatta (2023), trata-se de um “elefante na sala” no debate público brasileiro. Como identificado pelos autores, há uma complexidade específica neste projeto de lei, em razão da especificidade de duas normas, que não são próximas das experiências passadas sobre regulação de telecomunicações. O que se *pretende regular* é bem mais complexo no PL 2630/2020 e isso cria um dilema bastante específico em termos democráticos:

A modificação de comportamentos que se busca é complexa. Espera-se que plataformas assumam obrigações positivas de minimizar danos sociais produzidos pela disseminação de seus serviços, como a ampliação do ataque a minorias ou a disseminação de campanhas contra o processo eleitoral. Ao assumir essas obrigações, precisam atingir metas de redução de danos e mitigação de riscos previamente identificados. Ao mesmo tempo, o desenho regulatório precisa estimular a cooperação e relações de confiança entre os regulados e outros atores, permitindo a abertura de informações que hoje são segredos de negócio, como ajustes finos em algoritmos de viralização ou metodologias que definem a relevância em sistemas automatizados de curadoria e indicação de conteúdo (Bioni; Zanatta, 2023).

Diferentemente do Marco Civil da Internet e da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, o “objeto de regulação” (Keller, 2019) do PL 2630/2020 é distinto e não há *blueprints*, roteiros e fórmulas pré-concebidas sobre quais comportamentos sociais querem ser modificados e quais instrumentos estatais são adequados para induzir tais mudanças comportamentais. Diversas declarações públicas feitas no primeiro semestre de 2023 pelo relator do projeto de lei, deputado Orlando Silva, também evidenciam que este é um *ponto não resolvido* nas negociações, considerando que a versão do projeto de lei para discussão apresentada em 27 de abril de 2023 na Câmara dos Deputados não faz menção direta à autoridade (Câmara dos Deputados, 2023).

O assunto possui sensibilidade política. Em 28 de abril, Edilson Salgueiro e Rute Moraes, colunistas da *Revista Oeste* (periódico de direita), afirmaram que a pressão da bancada evangélica fez com que Orlando Silva retirasse a menção a um “órgão regulador” no texto. De acordo com os colunistas, “membros do colegiado se reuniram com Orlando e manifestaram descontentamento com a criação de um órgão público regulador” (SALGUEIRO; MORAES, 2023). Em maio, foi reportado em diversos veículos de mídia que “o maior impasse” para a votação do PL seria o órgão regulador, declaração também feita pelo relator em canais de televisão. Em matéria assinada por Rafael Renkovski para o *Correio do Povo*, o dilema diante de múltiplas possibilidades ficou bastante nítido:

O deputado classificou que o maior impasse é em relação a quem assumirá o papel de órgão regulador, concordando com a criação de uma “entidade autônoma de supervisão com características parecidas a de uma agência”, mesmo sustentando que a sua visão é minoritária. Segundo ele, alguns deputados defendem a utilização de uma agência existente, como a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e outros defendem a “criação de algo novo”, diferente do proposto pelo próprio deputado. Na próxima terça-feira, Silva se reunirá com o presidente nacional da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) para escutar uma proposta oficial da entidade, que prevê uma “autarquia federal com um conselho multisetorial com os Três Poderes, órgãos técnicos e representação da sociedade civil, com um papel estruturador das tarefas regulatórias” (RENKOVSKI, 2023).

Em 30 de maio de 2023, em matéria escrita para o *Projeto Colabora*, Ana Carolina Aguiar explicou o tensionamento em torno da definição de autoridade reguladora. De acordo com o narrado por Aguiar (2023), além do enfrentamento promovido por partidos de direita e pelo Centrão, muitos deputados estariam mobilizados em favor da definição de competência para a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). De acordo com Aguiar, quatro modelos estariam em disputa para elaboração de uma segunda versão do projeto de lei 2630 no segundo semestre de 2023.

- a** Um modelo de regulação com uma autoridade nacional independente, com participação multissetorial, envolvendo acadêmicos, entidades civis especializadas, especialistas de empresas e membros do governo, responsável pela aplicação das normas sobre “dever de cuidado” e fiscalização das obrigações de transparência (que chamaremos de “modelo de autoridade independente com Conselho”);
- b** Um modelo de regulação com um Sistema Brasileiro de Regulação de Plataformas Digitais, envolvendo um Conselho de Políticas Digitais com função adjudicante (com membros da Ordem dos Advogados do Brasil, da Agência Nacional de Telecomunicações, da Autoridade Nacional de Proteção de Dados Pessoais), o Comitê Gestor de Internet como órgão responsável por pesquisas e debates das normas aprovadas, e uma entidade de autorregulação responsável por casos de moderação de conteúdo (que chamaremos de “modelo OAB: sistema tripartite”);
- c** Um modelo de regulação com alargamento de competências para a Agência Nacional de Telecomunicações, que passaria a ter jurisdição sobre aplicações de Internet com a criação de uma “superintendência de serviços e direitos digitais”, responsável por combater a desinformação e discursos de ódio e antidemocráticos (que chamaremos de “modelo de regulação de telecomunicações” - Anatel);
- d** Um modelo de autorregulação, constituído pelas empresas (aplicações de Internet), que teria uma estrutura semelhante à Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais (Anbima), que é supervisionada pelo Banco Central do Brasil, porém baseia-se em governança privada, formulada pelas empresas e conforme arranjos jurídicos contratuais (que chamaremos de “modelo da Entidade de Autorregulação Privada”).

Esta nota técnica dedica-se exclusivamente ao tema das variações de desenhos de autoridades reguladoras do Projeto de Lei 2630/2020 durante o primeiro semestre de 2023 no Brasil. Não analisaremos os conteúdos das normas do projeto de lei em termos substanciais (quais as *mudanças de comportamento* das pessoas jurídicas esperadas, utilizando uma linguagem de teoria de regulação), mas sim a discussão sobre *quem tem capacidade de aplicação dessas regras* (em outras palavras, quais as formas organizacionais responsáveis por produzir incentivos para que as mudanças comportamentais das pessoas jurídicas ocorram). A técnica adotada é de análise comparativa e de construção de elementos comuns de comparabilidade, partindo da premissa que certos tipos de análise comparativa podem influenciar positivamente o conteúdo de uma política regulatória (Radin; Weimer, 2018).

A nota técnica norteia-se pelos princípios básicos de análise de políticas (*policy analysis*), uma vez definida como o uso da razão e das evidências para escolher a melhor política entre várias alternativas (Mcrae; Wilde, 1979). Em nosso entendimento, e de acordo com textos clássicos desta literatura, a análise de políticas pode ser vista como agrupamento profissional para fornecer ajuda sistemática, racional e baseada na ciência para a tomada de decisões (Dror, 1983). O problema posto - das várias alternativas institucionais e regulatórias pensadas para aplicação das normas do Projeto de Lei 2630/2020 - permite, assim, uma análise sistemática, transparente e auditável, elementos que são centrais a uma *policy analysis* (Brans; Gave-May; Howlett, 2017) que tenha alguma pretensão que seja ao mesmo tempo científica e valiosa para a comunidade política no seu processo de tomada de decisão.

Nos parágrafos a seguir, explicamos as alternativas institucionais que serão objeto de análise e qual foi o método formulado para que uma análise comparativa se tornasse viável e substancial da perspectiva de pesquisa. Diante das especificidades das discussões brasileiras e do contexto político e institucional, não utilizamos nenhuma metodologia integralmente pré-concebida (Guy-Peters; Fontaine; Peters, 2018), mas desenhamos uma análise comparativa que tivesse um mínimo de sentido e possibilidade de construção de sentidos interpretativos.

2. Alternativas institucionais em debate

A presente seção apresenta as principais características dos quatro modelos de autoridade em disputa no desenho do projeto de lei 2630/2020. Tais modelos não são exaustivos, podendo existir outras opções institucionais. No entanto, eles são os que mais possuem “saliência” (Wlezien, 2005) e relevância nas discussões públicas.

2.1. O modelo de autoridade independente com Conselho

Uma primeira opção que pode ser estudada para a regulação de plataformas é o modelo de autoridade independente em uma acepção que pode ser considerada mais comum ou “clássica”. Nessa proposta, o órgão regulador é construído sobre regras que, em tese, garantem independência política para exercer suas atribuições sem interferências que obstem a fiscalização em qualquer setor, inclusive no setor público - afinal, uma vez que todos respondem às normas estabelecidas, a máquina pública deve viabilizar a atuação da autoridade, sem criar hierarquias que levem a blindagens na fiscalização. Outras características dessa proposta incluem a transparência e inclusão da população em geral, trazendo as atividades do órgão regulador para uma esfera pública de debate que permite, a um só tempo, o acesso do público à autoridade para subsidiar o cumprimento de suas funções e também para verificá-las de forma ampla.

Em termos práticos, a forma de concretizar essa democratização e accountability do órgão regulador vem por meio de medidas que também privilegiam a autonomia técnica e funcional do órgão, como no formato de autarquia de natureza jurídica especial dotada de autonomia técnica e decisória, bem como patrimônio próprio.

Quanto à estrutura organizacional, normalmente é formada por um órgão diretor balizado por expertise técnica, mandatos com tempo e critérios de indicação bem definidos, competências e atribuições fixadas em lei, com poder de deliberar, aplicar regras, fiscalizar e sancionar. Além disso, a diretoria é apoiada por um corpo técnico

de servidores de carreira, bem como um conselho consultivo, com composição ampla e multissetorial, que funciona como espaço de debates mais amplos, estudos e de diretrizes. Cabe destacar que o modelo de uma autoridade independente com conselho consultivo já é utilizado em todo o mundo, com exemplos que podem nortear a construção de um órgão regulador independente, autônomo e eficiente para a regulação de plataformas.

Neste formato, no Brasil, temos o exemplo da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), que preocupou-se em definir sua estrutura organizacional (ANPD, 2020a) e competências (ANPD, 2020b). Ambos os pontos foram pauta quente no debate de proteção de dados, porque são relativos à capacidade do órgão regulador de tutelar, de forma eficiente, os direitos fundamentais pretendidos - no caso da ANPD, aqueles relativos à privacidade e à proteção de dados pessoais.

Após intensa discussão, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) hoje traz a previsão de que a ANPD é “autarquia de natureza especial, dotada de autonomia técnica e decisória, com patrimônio próprio e com sede e foro no Distrito Federal.” (art. 55-A). A definição conferiu ao órgão status de agência reguladora e independência do Executivo. Além disso, teve como objetivo, segundo a Câmara dos Deputados, “evitar a descontinuidade administrativa da ANPD e trazer mais confiabilidade ao sistema regulatório de proteção de dados” (Câmara dos Deputados, 2022).

No mesmo sentido, a estrutura regimental da ANPD e o seu quadro de cargos e funções foram previstos inicialmente pelo Decreto nº 10.474 de 26 de agosto de 2020 (BRASIL, 2020), alterado pelo Decreto nº 10.975, de 22 de fevereiro de 2022 (BRASIL, 2022a) e posteriormente pelo Decreto nº 11.202, de 21 de setembro de 2022 (BRASIL, 2022b). Hoje, ela consta na LGPD, art. 55-C, com a seguinte organização:

- I. Órgão máximo de Direção: Conselho Diretor;
- II. Órgão consultivo: Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade;
- III. Órgãos de assistência direta e imediata ao Conselho Diretor:
 - a) Secretaria-Geral;
 - b) Coordenação-Geral de Relações Institucionais e Internacionais;
- IV. Órgãos seccionais:
 - a) Corregedoria;
 - b) Ouvidoria;
 - c) Procuradoria-Federal Especializada;
 - d) Coordenação-Geral de Administração; e,

- e) Coordenação Geral de Tecnologia da Informação;
- V. Órgãos específicos singulares:
 - a) Coordenação-Geral de Normatização;
 - b) Coordenação-Geral de Fiscalização; e,
 - c) Coordenação-Geral de Tecnologia e Pesquisa.

Além disso, no mesmo capítulo em que trata da ANPD (Capítulo IX), a LGPD definiu a estrutura e atribuições do Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade (CNPDP). Nos termos do Art. 58-A da lei, a composição do CNPD é a seguinte:

Art. 58-A. O Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade será composto de 23 (vinte e três) representantes, titulares e suplentes, dos seguintes órgãos:

- I. 5 (cinco) do Poder Executivo federal;
- II. 1 (um) do Senado Federal;
- III. 1 (um) da Câmara dos Deputados;
- IV. 1 (um) do Conselho Nacional de Justiça;
- V. 1 (um) do Conselho Nacional do Ministério Público;
- VI. 1 (um) do Comitê Gestor da Internet no Brasil;
- VII. 3 (três) de entidades da sociedade civil com atuação relacionada a proteção de dados pessoais;
- VIII. 3 (três) de instituições científicas, tecnológicas e de inovação;
- IX. 3 (três) de confederações sindicais representativas das categorias econômicas do setor produtivo;
- X. 2 (dois) de entidades representativas do setor empresarial relacionado à área de tratamento de dados pessoais; e
- XI. 2 (dois) de entidades representativas do setor laboral.

Em síntese, esses parâmetros presentes modelo de autoridade independente com Conselho, reiterados na experiência local com a ANPD, ilustram o que pode ser esperado de uma autoridade nos moldes clássicos para a regulação de plataformas.

2.2. O modelo da OAB - Sistema Tripartite

A Comissão Especial de Direito Digital do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CEDD/OAB), por meio do Ofício n. 001/2023 (CFOAB, 2023), apresentou, em 13 de maio de 2022, uma proposta de modelo que buscou considerar, de um lado, a salvaguarda de direitos fundamentais no ambiente digital e, de outro, a livre iniciativa e a inovação.

Para a CEDD/OAB, a implementação dessas diretrizes no PL 2630/2020 exige, necessariamente, órgãos independentes que podem fiscalizar esse cumprimento. No entanto, a Comissão considera que “nenhum órgão, setor ou agente tem demonstrado que, sozinho, poderia desempenhar essa função no Brasil”, sob a justificativa de que “a regulação de plataformas e a governança de fluxos de comunicação e de informação digital perpassam e tangenciam temas variados que vão desde a comunicação pública digital, passando pelo impacto dessas tecnologias e desses serviços em face do jornalismo profissional até debates sobre direito da concorrência e proteção de dados pessoais.”

Partindo disso, a CEDD/OAB sugeriu no ofício a construção de um “Sistema Brasileiro de Regulação de Plataformas Digitais Tripartite”. Nesse sistema, as instâncias decisórias têm composição plural e se dividem da seguinte forma:

- i** Conselho de Políticas Digitais (CPD): órgão deliberativo plural responsável pela fiscalização e pela aplicação das diretrizes legalmente estabelecidas e das obrigações regulatórias a cargo das plataformas digitais. Sua composição envolveria membros indicados pelos três Poderes da República, além da indicação da Anatel, Cade, ANPD e OAB federal;
- ii** Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br): ao CGI.br, caberia o encargo de promover o debate sobre o tema no Brasil mediante a realização de estudos, recomendações e diretrizes;
- iii** Entidade de autorregulação: pessoa jurídica de direito privado com a responsabilidade de deliberar sobre casos concretos de moderação de conteúdo no âmbito das plataformas digitais.

A sugestão da CEDD/OAB detalha os critérios desse sistema numa proposta de capítulo ao projeto de lei, o “Capítulo XV - do Sistema Brasileiro de Regulação de Plataformas Digitais”, composto por 12 artigos. Tais artigos estabelecem, dentre outros critérios, para cada uma das instâncias decisórias no modelo tripartite: para o CPD,

sua composição, a quantidade de membros e tempo de mandato, fixa atribuições e estabelece regras de consultas públicas e proteção de dados pessoais; para a entidade de autorregulação, sugere que sejam observados os critérios da própria lei e o fato de tal autoridade seja reconhecida pelo CPD; para o CGI.br, o modelo expande suas competências para além das definidas no Marco Civil da Internet (Lei n. 12.965, de 23 de abril de 2014) e na Lei n. 13.853, de 8 de julho de 2019 e assenta o papel de estabelecer diretrizes e elaborar estudos sobre a temática. O papel orientador do CGI.br, aliás, também é mencionado nas regras sobre os provedores, que “deverão elaborar código de conduta a partir de diretrizes definidas pelo CGI.br” e também devem ter representação por pessoa jurídica no Brasil.

Por fim, uma entidade de autorregulação privada poderá ser reconhecida pelo CPD, nos seguintes termos:

Art. 61. O CPD reconhecerá pessoa jurídica de direito privado como entidade de autorregulação nos termos desta lei, se demonstrada:

- I. a capacidade de revisão de decisões de moderação de conteúdo e contas, a partir da provocação dos provedores ou dos afetados diretamente por uma decisão;
 - II. a existência de órgão competente para tomar decisões, em tempo útil e eficaz, sobre a revisão de medidas de moderação adotadas pelos provedores;
 - III. a independência e a especialidade de seus analistas;
 - IV. a disponibilização de serviço eficiente de atendimento e encaminhamento de reclamações;
 - V. a definição de requisitos claros, objetivos e acessíveis para a participação dos provedores de redes sociais e serviços de mensageria privada;
 - VI. a inclusão, em seu quadro organizacional, de uma ouvidoria independente com a finalidade de receber, encaminhar e solucionar solicitações e críticas, inclusive por meio digital, e avaliar as atividades da entidade;
- § 1º O CPD poderá reconhecer mais de uma entidade de autorregulação, desde que verificados os requisitos desta lei, e se comprovada a necessidade de especialização temática.
- § 2º O reconhecimento pode ser revogado ou vinculado a re-

quisitos suplementares se alguma das condições para o reconhecimento deixar de ser cumprida.

- § 3º O prazo de solução da solicitação deve ser de 5 (cinco) dias úteis, contados a partir do pedido de revisão do afetado pela decisão do provedor ou da provocação pelo provedor em situações de dúvidas sobre a legalidade do conteúdo.
- § 4º A entidade de autorregulação deverá emitir relatórios semestrais em atendimento ao disposto nesta Lei;
- § 5º A entidade de autorregulação aprovará resoluções de modo a regular seus procedimentos de análise.
- § 6º As decisões da entidade de autorregulação serão fundamentadas e públicas.

Assim, com o modelo proposto pela OAB, a regulação de plataformas teria não apenas um órgão regulador, mas sim um sistema em que caberia a múltiplas entidades estabelecer diretrizes e deliberações sobre plataformas digitais no Brasil.

2.3. O modelo de regulação de telecomunicações (Anatel)

Um outro modelo que ganhou força no parlamento, depois do adiamento da votação do PL 2630/2020 (Lobato, 2023a), foi o de atribuir à Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) a responsabilidade pela regulação das plataformas digitais. A justificativa central é que esse modelo partiria da utilização de uma estrutura já existente e consolidada em áreas como radiodifusão e telecomunicações, otimizando recursos, sendo argumentado também que haveria uma redução de “desconfianças” (Lobato, 2023b) que poderiam surgir pela criação de uma nova autoridade.

Para tal fim, seriam necessárias mudanças nas competências da Anatel, dispostas na Lei nº 9.472/97, e apesar de já existirem projetos autônomos com esse objetivo, como o PL 2768/2022, ainda não foram apresentadas emendas específicas ao PL 2630/2020. Por outro lado, o que vem ocorrendo é uma forte movimentação por parte da presidência da Anatel junto ao Congresso visando formular um convencimento de que a agência teria condições de assumir a “atribuição de regulamentar as redes sociais e supervisionar as *big techs*” (Braga, 2023). Desse modo, foi identificado em uma reportagem da Folha de São Paulo (Brant; Gabriel, 2023) que já existiria uma proposta embrionária de organograma circulando, estabelecendo como seria realizada essa ab-

sorção de responsabilidades, a qual será abaixo analisada.

A estrutura clássica preexistente composta por “Superintendências” da Anatel incidem sobre a cadeia de telecomunicações em elos como, por exemplo, “Planejamento e Regulação”, o qual estabelece a regulação setorial e propõe medidas de universalização do acesso e “Relação com consumidores”, a qual promove a proteção e a defesa dos direitos dos consumidores, individual e coletivamente. Nesse sentido, a mencionada proposta envolveria a criação de uma nova Superintendência com a temática voltada para “Serviços e Direitos Digitais”, tendo o objetivo e a competência de promover a “liberdade de expressão e o combate à desinformação, discursos de ódio e antidemocráticos”.

Essa nova superintendência seria constituída por três “gerências” com competências distintas. A Gerência de Combate à desinformação seria responsável pela identificação de informação de qualidade, com vistas a proteger o usuário. A Gerência de Responsabilidade Social das Plataformas, por sua vez, teria como foco a proteção às vítimas de violação de direitos no ambiente digital e analisar riscos sistêmicos com a definição de princípios e fomento do dever de cuidado das plataformas. Por fim, a Gerência de Transparência Algorítmica teria não só o foco de promover medidas de transparência dos processos de tomada de decisão por algoritmos, como também incentivar a publicização de sistemas de recomendação, impulsionamento e publicidade de conteúdo.

A partir de tais alterações e mudanças, a Anatel passaria a ser a Entidade responsável pela regulação de plataformas. É importante destacar, no entanto, que a sociedade civil já se posicionou em diferentes momentos (CDR, 2023); (Zanatta; Rodrigues, 2023) em oposição à essa proposta, apontando motivos que tornaria inviável a Anatel assumir esse papel.

2.4. O modelo da Entidade de Autorregulação Privada

Dentre as possibilidades, existe também a proposta de uma construção de uma entidade de autorregulação regulada para regular as plataformas digitais. Em resumo, esse tipo de regulação se caracteriza por possibilitar que os provedores de aplicação de internet constituam entidades privadas, a partir do exercício da liberdade constitucional de associação, com fins de autorregulação.

Uma das propostas que mais se enquadra dentro de tal perspectiva é a apresentada como emenda ao PL 2630/2020 pelo Deputado Lafayette Coutinho, líder da

“Frente Digital”, composta por vinte deputados federais e senadores. Além de estabelecer deveres específicos para o usuário voltados à identificação, abstenção e responsabilização, a emenda também cria, em seu artigo 44, a figura da “Entidade Privada de Autorregulação (EPA)”.

Nesse sentido, para constituir a EPA, é necessário que em seu instrumento público conste a autonomia funcional, orçamentária e financeira, sua sede e foro no Distrito Federal, além de previsões acerca do seu custeio pelos provedores que a ela aderirem, com base: (i) na proporção de participação de cada provedor no mercado brasileiro; e (ii) na quantidade de aderentes. No tocante às atribuições, como é inerente à lógica da autorregulação, o regimento interno da entidade deve estabelecer as suas próprias competências.

Com relação às sanções, de maneira mais específica, os próprios entes que sofrerão as penalidades ficarão responsáveis por editar atos normativos propondo, dentre outros pontos: (i) as sanções por descumprimento das obrigações complementares; (ii) os critérios de aplicação gradativa de penalidades que guardem proporção com a capacidade econômica do provedor.

A proposta também cria o “Sistema Brasileiro de Defesa da Liberdade de Expressão” (SBDL) e altera a lei do Conselho de Comunicação Social (Lei nº 8.389/91) para determinar a criação do “Comitê de Defesa da Liberdade de Expressão e Integração no Combate à Prática de Atos Ilegais na Internet” (CDLE). O referido comitê deverá ser composto por representantes do senado, câmara dos deputados, diferentes Ministérios, além de representantes das empresas provedoras de internet, nos seguintes termos:

- I. 1 (um) representante do Senado Federal;
- II. 1 (um) representante da Câmara dos Deputados;
- III. 1 (um) representante do Conselho Nacional de Justiça;
- IV. 1 (um) representante do Conselho Nacional do Ministério Público;
- V. 1 (um) representante do Comitê Gestor da Internet no Brasil;
- VI. 5 (cinco) representantes da sociedade civil;
- VII. 2 (dois) representantes da academia e comunidade técnica;
- VIII. 2 (dois) representantes dos provedores de acesso, aplicações e conteúdo da internet;
- IX. 2 (dois) representantes do setor de comunicação social;
- X. 1 (um) representante do setor de telecomunicações;

- XI. 1 (um) representante do Conselho Nacional dos Chefes de Polícia Civil;
- XII. 1 (um) representante do Departamento de Polícia Federal;
- XIII. 1 (um) representante da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel);
- XIV. 1 (um) representante do Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária (Conar).

Dentre as suas funções, o Comitê terá que, em suma, analisar relatórios trimestrais da EPA, os quais deverão demonstrar os avanços das empresas no cumprimento das diretrizes legais e obrigações autorregulatórias, além de, anualmente, elaborar relatórios sobre as ações integradas e de seus resultados para subsidiar as “atualizações do plano nacional de defesa da liberdade de expressão e combate à prática de atos ilegais na internet e encaminhá-los ao Poder Executivo Federal”.

Destaque-se, por fim, que a proposta do parlamentar direciona ao mencionado Comitê competências semelhantes às que foram designadas ao Comitê Gestor da Internet (CGI.br) na versão anterior do PL 2630/20 apresentada pelo Deputado Orlando Silva (Urupá, 2023).

3. Análise sistemática das alternativas institucionais em debate

Na seção anterior, apresentamos os “modelos em disputa” que possuem “saliência” (WLEZIEN, 2005) na discussão política brasileira no segundo semestre de 2023 com relação ao projeto de lei 2630. Nesta seção, promovemos uma avaliação sistemática dessas opções a partir da construção de eixos de análise. No primeiro momento, explicamos o método de definição dos eixos. Em seguida, apresentamos como eles foram avaliados de forma interpretativa. Longe de oferecer uma análise dotada de completude, da perspectiva de teoria política ou teoria de regulação, assumimos que a simplificação da discussão a partir de eixos oferece um ganho analítico para uma análise comparativa, de modo a iluminar algumas discussões na esfera pública e por agentes decisórios.

3.1. Eixos de análise: introdução sobre o método

Nesta subseção, expomos os eixos de análise que foram construídos para uma avaliação comparativa entre as alternativas regulatórias de “autoridade de supervisão” nos vários desenhos possíveis do PL 2630.

Cada *eixo de análise* é avaliado a partir de um conjunto de *indicadores*, que chamamos de *proxies*. Estes *proxies* nos permitem avaliar elementos substanciais de como uma autoridade de aplicação do direito funciona, em seus detalhes jurídicos, institucionais e políticos. Essa abordagem aproxima-se do modo como ativistas de direitos humanos produzem indicadores (ou proxies) sobre governos, em projetos como *Ranking Digital Rights*. Como explicado por Nathalie Maréchal da University of Southern California:

Na comunidade de direitos humanos de forma mais

ampla, o termo “indicadores” é usado tanto como sinônimo de “estatísticas” quanto para cobrir “qualquer informação relevante para a observância ou gozo de um direito específico” (Green, 2001, p. 1077). Índices como o Ranking Digital Rights são “escalas de classificação baseadas em conhecimento e julgamento de especialistas” que “baseiam-se em informações compostas e seu principal objetivo parece ser fornecer um meio comparativo de classificar governos [ou outros atores] por desempenho” (MARECHAL, 2015).

Na ciência de dados, uma variável proxy é aquela que se apresenta no lugar da real variável de interesse, a qual não pode estar disponível, ser muito cara ou muito demorada de medir. Por exemplo, para mensuração de engajamento em redes sociais, utilizam-se *proxies* como curtidas, comentários, compartilhamento e salvamento. Essa lógica de simplificação, por assim dizer, que permite obter indicadores sobre um elemento complexo, é o que pauta a ideia de proxies ou indicadores, que nos permite avaliar cada eixo substancialmente.

Por exemplo, o eixo de *legalidade e percurso institucional* é avaliado por três indicadores que foram formatados como *perguntas*. Uma pergunta poderia ser “a alternativa proposta (e.g. modelo de regulação de telecomunicações) pode encontrar problema de vício de iniciativa?”. Se a resposta for sim, buscamos qualificar essa resposta de forma objetiva, primando por cientificidade e por elementos factuais combinados com elementos jurídico-institucionais. Em alguns casos, como nesta pergunta, a resposta também pode ser *sim, com ressalvas*, o que permite uma pontuação distinta de uma resposta puramente *sim*.

Este método de análise é amplamente utilizado em *análises de impacto regulatório*, onde indicadores são construídos para tentar garantir um grau mínimo de objetividade para elementos qualitativos, permitindo uma espécie de pontuação, quantificação e ordenação. Essa redução da complexidade (transformação de elementos qualitativos e jurídico-institucionais em elementos quantitativos, por meio de análise que é sintetizada em uma pontuação) é expediente amplamente utilizado em técnicas de *policy analysis*, por permitir uma reflexão comparativa que faça sentido e que possua uma “falseabilidade”, no sentido dado por Karl Popper. Isso significa que qualquer investigador externo pode replicar os métodos de análise desenhados e, por conta própria, chegar aos mesmos resultados. Por mais que as técnicas de *policy analysis* nunca possam ser reduzidas ao mesmo tipo de conhecimento laboratorial (das ciências ditas “duras”),

este método nos permite um trabalho de avaliação em equipe, auditável e questionável, primando por um grau mínimo de cientificidade na análise e não uma análise puramente política ou sustentada em juízos de valor *a priori*.

A partir disso, formulamos as perguntas de modo que cada resposta pode receber de 0 a 5 pontos, com 0 representando baixo risco e 5 representando alto risco trazido pelo modelo de autoridade reguladora em relação à pergunta. As perguntas foram escritas de modo que as respostas “sim” representam um menor grau de risco e têm pontuação mais baixa (0 pontos). Na mesma linha, as respostas “não” têm maior grau de risco e, portanto, têm pontuação mais alta, enquanto as respostas com ressalvas encontram-se no intervalo, como descrito a seguir:

A seguir, explicamos os quatro eixos de análise e expomos ao leitor por que escolhemos determinadas perguntas, que nos levaram a um leque limitado de possíveis respostas, produzindo a pontuação utilizada neste estudo.

3.1.1. Legalidade e percurso institucional

O eixo de análise “Legalidade e percurso institucional” avalia a conformidade das alternativas de modelos de autoridades regulatórias com a legislação vigente e a experiência prévia existente.

O primeiro proxy, **“A alternativa encontra amparo legal em experiências existentes?”**, visa a verificar se a proposta está fundamentada em bases jurídicas sólidas e se existe algum histórico ou exemplos de aplicação similar em outros contextos. É importante que a alternativa se alinhe com as leis e regulamentos estabelecidos, evitando assim possíveis conflitos e questionamentos jurídicos.

O segundo proxy, **“A alternativa é livre de vício de iniciativa?”**, diz respeito à possibilidade de a proposta apresentar algum problema no processo Legislativo. Isso significa que a competência para legislar sobre determinada matéria pode estar atribuída a outro órgão ou esfera de poder, o que poderia comprometer a validade do projeto de lei. É necessário verificar se a alternativa respeita a competência legislativa adequada para evitar questionamentos quanto à sua legitimidade.

O terceiro proxy, **“A alternativa é harmônica com o quadro legal, evitando antinomias (colisões com normas anteriores)?”**, busca identificar se a proposta de regulamentação entraria em conflito com normas pré-existentes. É fundamental garantir que não ocorram antinomias, ou seja, situações em que diferentes normas estabelecidas possam entrar em contradição. A alternativa deve ser analisada à luz das normas

já existentes, evitando assim possíveis lacunas, incoerências ou sobreposições que poderiam prejudicar a eficácia e a aplicabilidade da regulação. De igual maneira, é pertinente destacar que alguns modelos não são derivados de projetos de lei, mas essa avaliação foi feita na medida do possível, considerando aspectos materiais de cada proposta.

A partir desses marcadores, o eixo de análise “Legalidade e percurso institucional” ajuda a avaliar a adequação das alternativas propostas ao arcabouço legal, bem como a evitar obstáculos jurídicos, incompatibilidades institucionais e potenciais conflitos normativos.

O modelo de autoridade independente com conselho		
<i>A alternativa encontra amparo legal e experiências existentes?</i>	<i>A alternativa é livre de vício de iniciativa?</i>	<i>A alternativa é harmônica com o quadro legal, evitando antinomias [colisões com normas anteriores]?</i>
Sim. O modelo de autoridade independente com conselho é a opção mais “tradicional” da lista. Há diversos exemplos de órgãos reguladores com conselhos e independência política no Brasil e no mundo, a exemplo da ANPD.	Sim, com ressalvas. Na hipótese de aproveitamento da ANPD como a autoridade para o PL2630, é possível que se aponte o vício de iniciativa do Legislativo para atribuir novas competências às entidades públicas. O mesmo ocorre no caso de criação de uma nova autoridade por meio do PL 2630. Porém, o vício de iniciativa é sanável. Para que o órgão seja criado basta um projeto de lei de autoria do Poder Executivo ou mesmo uma Medida Provisória.	Sim.
NOTA: 0	NOTA: 3	NOTA: 0
TOTAL: 3		

O modelo da OAB – Sistema Tripartite		
<i>A alternativa encontra amparo legal e experiências existentes?</i>	<i>A alternativa é livre de vício de iniciativa?</i>	<i>A alternativa é harmônica com o quadro legal, evitando antinomias [colisões com normas anteriores]?</i>
Sim, com ressalvas. No âmbito da saúde, a Portaria nº 1.180, de 22 de julho de 1991 implementou a Comissão Intergestores Tripartite - CIT, reconhecida como uma inovação gerencial na política pública de	Não. Sendo protocolada alguma Emenda ao PL 2630/20, é possível que sejam levantadas questões sobre o vício de iniciativa do Legislativo para atribuir novas competências às entidades	Sim.

<p>saúde. Constituem-se como fóros permanentes de negociação, articulação e decisão entre os gestores nos aspectos operacionais e na construção de pactos nacionais, estaduais e regionais no Sistema Único de Saúde (SUS).</p> <p>No âmbito das relações trabalhistas, existe a Comissão Tripartite Paritária Permanente (CTPP), o fórum oficial do governo federal responsável por discutir temas referentes à segurança e à saúde no trabalho, em especial as Normas Regulamentadoras (NR). A principal competência da CTPP é estimular o diálogo social com vistas a melhorar as condições e o meio ambiente do trabalho. A CTPP foi criada pela Portaria SSST nº02, de 10 de abril de 1996 e hoje é regulada pelo Decreto nº10.905/2021.</p> <p>Como ressalvas, vale destacar que o modelo da OAB institui órgãos deliberativos responsáveis pela fiscalização de plataformas, enquanto os modelos anteriores têm natureza mais consultiva.</p>	<p>públicas que compõem o Conselho de Políticas Digitais (CPD), como Anatel, CADE e ANPD.</p>	
<p>NOTA: 3</p>	<p>NOTA: 5</p>	<p>NOTA: 0</p>
<p>TOTAL: 8</p>		

O modelo de regulação de telecomunicações (Anatel)		
<p><i>A alternativa encontra amparo legal e experiências existentes?</i></p>	<p><i>A alternativa é livre de vício de iniciativa?</i></p>	<p><i>A alternativa é harmônica com o quadro legal, evitando antinomias [colisões com normas anteriores]?</i></p>
<p>Sim, com ressalvas. Através da Lei nº 12.485/2011, que culminou na ADI nº 4.756/17 foram atribuídas novas competências à Ancine através de lei.</p>	<p>Não. Sendo protocolada alguma Emenda ao PL 2630/20, é possível que sejam levantadas questões sobre o vício de iniciativa do Legislativo para atribuir novas competências à Anatel.</p>	<p>Sim.</p>

Ressalva: As competências atribuídas à Ancine tinham bastante convergência temática com a atuação anterior.		
NOTA: 3	NOTA: 5	NOTA: 0
TOTAL: 8		

O modelo da Entidade de Autorregulação Privada		
<i>A alternativa encontra amparo legal e experiências existentes?</i>	<i>A alternativa é livre de vício de iniciativa?</i>	<i>A alternativa é harmônica com o quadro legal, evitando antinomias [colisões com normas anteriores]?</i>
<p>Sim, com ressalvas.</p> <p>O Brasil permite a autorregulação regulada em diferentes setores, como já ocorre em setores como o publicitário - com a CONAR-, securitário e financeiro. Com relação às plataformas digitais, o Marco Civil da Internet (Lei 12.965/2014) já propõe, de certa forma, a autorregulação dos provedores de internet, a partir do quanto disposto em seu artigo 19. Ocorre que, esse contexto acaba possibilitando uma “omissão” (BUTCHER, 2023) das organizações, uma vez que não são estabelecidas mais específicas, como um “dever de cuidado”. Esse modelo, inclusive, já foi apontado como “ultrapassado” (RODAS, 2023).</p>	<p>Sim.</p>	<p>Sim.</p>
NOTA: 3	NOTA: 0	NOTA: 0
TOTAL: 3		

Em síntese, no eixo de legalidade e percurso institucional, os modelos de autoridade independente com conselho e de entidade de autorregulação privada são os que melhor atendem a tais quesitos, com baixo grau de risco. Ambos os modelos afastam antinomias e encontram amparo legal e experiências existentes, bem como podem afastar questões de vício de iniciativa. Por sua vez, os modelos da OAB e de regulação de telecomunicações apresentaram um grau intermediário de risco quanto a esses parâmetros, pois podem enfrentar vícios de iniciativa no legislativo e também apresentam ressalvas quanto ao amparo legal e experiências prévias.

3.1.2. Riscos de captura

O eixo de análise “Risco de captura” avalia o grau de vulnerabilidade das alternativas de modelos de autoridades regulatórias diante de interesses governamentais e do setor privado - isto é, o quanto cada modelo analisado expõe a autoridade regulatória a desvirtuamentos de modo geral. Não apresentamos uma discussão profunda sobre teoria da captura ou como a teoria jurídica pensa a captura (ARANHA, 2019). Simplificamos o problema da influência individual em sistemas decisórios de interesse público a partir de uma análise institucional e formal, incluindo desenho de normas jurídicas, sem avaliar, empiricamente, a conduta humana de *rent-seeking* ou de obtenção de vantagens políticas e econômicas¹.

O primeiro proxy, **“O desenho institucional prevê algum resguardo para interesses governamentais e do setor privado?”**, analisa se a alternativa proposta possui mecanismos que garantam a independência e a imparcialidade da autoridade regulatória em relação a pressões externas. É importante que o desenho institucional contemple salvaguardas que evitem a influência indevida de interesses governamentais ou corporativos, permitindo que a autoridade regulatória tome decisões baseadas em critérios técnicos e no interesse público.

O segundo proxy, **“O processo de nomeação seria de livre escolha do Executivo e possui alguma sabatina ou controle externo de outro poder?”**, aborda o modo como são selecionados e nomeados os membros da autoridade regulatória. É essencial que o processo de nomeação seja transparente, imparcial e protegido contra influências políticas indevidas. A existência de mecanismos como sabinas ou controles externos por outros poderes contribui para garantir a idoneidade e a independência dos membros da autoridade regulatória.

O terceiro proxy, **“O desenho prevê algum grau de autonomia financeira, evitando restrições políticas em razão de decisões orçamentárias?”**, diz respeito à auto-

¹ Como diz Mario Iori Aranha, da Universidade de Brasília, a teoria da escolha pública, na economia, “vai além dos pressupostos tradicionais da teoria econômica neoclássica ao trasladar os motivos determinantes do comportamento dos indivíduos do mercado para o campo da política, seja por intermédio de postulados da escolha pública em seu nascedouro, que igualava o indivíduo e a sua racionalidade ao ente social, visto como um ser orgânico, seja por intermédio de postulados de compreensão da formação da vontade coletiva a partir da relação de racionalidade da tomada de decisão dos indivíduos que fazem parte de uma coletividade [...] O uso de linguagem própria à análise dos mercados por parte da public choice evidencia essa transposição do instrumental teórico próprio da economia neoclássica para o estudo da decisão política, evidenciada na compreensão das relações entre os indivíduos ou grupos como transações [transactions], das quais resultariam preços e resultados aferíveis em mercados políticos [political markets]. [...] Enquanto a teoria econômica da regulação procura explicar o comportamento coletivo e a sua racionalidade, esclarecendo que a regulação é meramente um produto de um mercado estruturado pelo processo político [Carrigan e Coglianese, 2015, p. 288], a teoria do direito público parte do pressuposto de constante interferência do interesse privado nos rumos prescritos pelos princípios publicistas e que dito interesse deve ser compensado por métodos de disciplina jurídica especial da Administração Pública encarnados no regime de direito público, em especial por intermédio dos conceitos de processo, função pública e regime jurídico de entidades de direito público [...] A captura se diferencia da escolha pública, pois a primeira implica um conflito entre os interesses privados e o interesse público instituído pelas leis definidoras da missão das agências reguladoras. Não por acaso, Posner propõe que o termo captura regulatória seja aposentado por ser incapaz de descrever minimamente a realidade de funcionamento de uma agência reguladora.” [ARANHA, 2019].

nomia financeira da autoridade regulatória em termos jurídico-formais. É importante que o desenho institucional da alternativa considere a possibilidade de garantir recursos financeiros adequados e estáveis para a autoridade regulatória, de forma a evitar pressões políticas decorrentes de restrições orçamentárias. A autonomia financeira contribui para que a autoridade possa atuar de maneira independente e efetiva na sua missão regulatória.

A consideração desses proxies no eixo de análise “Risco de captura” permite avaliar a robustez das alternativas propostas em relação à captura por interesses governamentais e do setor privado. Ao garantir mecanismos de resguardo, processo de nomeação transparente e autonomia financeira, é possível reduzir os riscos de influência indevida e assegurar a atuação imparcial e independente da autoridade regulatória.

O modelo de autoridade independente com conselho		
<i>O desenho institucional prevê algum resguardo para interesses governamentais e do setor privado?</i>	<i>O processo de nomeação seria de livre escolha do Executivo e possui alguma sabatina ou controle externo de outro poder?</i>	<i>O desenho prevê algum grau de autonomia financeira, evitando restrições políticas em razão de decisões orçamentárias?</i>
<p>Sim, com ressalvas.</p> <p>Isso depende de como a autoridade independente com conselho seja definida em norma: sua composição e estrutura, atribuições e nível de participação pública nas decisões. Também é relevante observar se o conselho independente possui competências aptas a promover esse equilíbrio nos atos da autoridade e uma composição que represente os interesses da sociedade, como em um formato multissetorial. Vale reforçar que, normalmente, o desenho clássico prevê independência política e autonomia orçamentária e financeira, reforçando a blindagem contra interesses políticos e setoriais, composição com corpo técnico de servidores de carreiras, protegidos contra admissões ou demissões arbitrárias, dentre outros pontos.</p>	<p>Sim, com ressalvas.</p> <p>As nomeações para diretores de agências reguladoras no Brasil são feitas pela Presidência da República, com posterior sabatina e aprovação pelo Senado Federal. É o caso, por exemplo, de agências como ANEEL, ANP e ANVISA (Lei 13.848/19). A escolha pela Presidência deve preencher requisitos técnicos, mas são de teor político, sendo equilibrada pela sabatina do Senado. No entanto, após a nomeação, em teoria, os Diretores são dotados de autonomia. Claro que, na realidade, problemas quanto aos quesitos técnicos e independência podem ser questionáveis. No exemplo da ANPD, os membros do Conselho Diretor da autoridade são escolhidos pelo Presidente da República e por ele nomeados, após aprovação pelo Senado Federal.</p>	<p>Sim, com ressalvas.</p> <p>No modelo clássico, a independência política e autonomia orçamentária e financeira são consideradas a regra. Isso pode ser observado, por exemplo, na lei de 13.848/19, art. 3º, § 2º. No caso da ANPD, esse grau de autonomia política e financeira é previsto de forma explícita na LGPD, que define a autoridade como “autarquia de natureza especial, dotada de autonomia técnica e decisória, com patrimônio próprio e com sede e foro no Distrito Federal” (art. 55-A). Essa definição resultou de um longo debate que teve como propósito, segundo a Câmara dos Deputados, “evitar a descontinuidade administrativa da ANPD e trazer mais confiabilidade ao sistema regulatório de proteção de dados”.</p>

	Além disso, os diretores estão sujeitos a afastamento preventivo e processo administrativo disciplinar por parte do Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República. Em ambos os casos, o processo é conduzido ou recomendado por uma comissão especial constituída por servidores públicos federais estáveis.	
NOTA: 2	NOTA: 1	NOTA: 1
TOTAL: 4		

O modelo da OAB – Sistema Tripartite		
<i>O desenho institucional prevê algum resguardo para interesses governamentais e do setor privado?</i>	<i>O processo de nomeação seria de livre escolha do Executivo e possui alguma sabatina ou controle externo de outro poder?</i>	<i>O desenho prevê algum grau de autonomia financeira, evitando restrições políticas em razão de decisões orçamentárias?</i>
<p>Sim, com ressalvas.</p> <p>Formalmente, o desenho do Sistema Brasileiro de Regulação de Plataformas Digitais (SBPR) tripartite prevê três instâncias decisórias dotadas de composição plural, o que equilibra as deliberações do sistema.</p> <p>Além disso, o modelo incorpora experiências já bem sucedidas. É o caso do formato multissetorial do CGI.br, de reconhecido êxito em matérias de governança da Internet.</p> <p>Ainda, o sistema tripartite estabelece que a entidade de autorregulação privada deve ser reconhecida pelo Conselho de Políticas Digitais (CPD), de composição governamental. No entanto, isso poderia levar a um desequilíbrio no SBPR, visto que essa regra já prestigia o governo em relação à entidade do setor privado.</p> <p>Também é preocupante que o CPD tem a atribuição de expedir normas para regulamentação</p>	<p>Sim, com ressalvas.</p> <p>Nos termos da proposta, art. 53 do ofício da OAB, o CPD é composto por nove membros, nomeados pelo Presidente da República, com mandato de 2 (dois) anos, admitida 1 (uma) recondução.</p> <p>Já em relação à entidade de autorregulação privada, não há tanta clareza: o ofício indica que ela deve ser “instituída de acordo com os critérios previstos nessa lei e reconhecida pelo CPD”.</p> <p>Por fim, o SBPR não somente aproveita, como também reafirma a composição multissetorial do CGI.br, sem instituir novas regras nesse sentido.</p> <p>Apesar disso, a auditoria externa não é tão clara. O SBPR menciona que “o modelo regulatório do CPD poderá ser revisado em até 2 (dois) anos da data da entrada em vigor de sua estrutura regimental”, mas não deixa claro se essa reconsideração é externa</p>	<p>Sim, com ressalvas.</p> <p>O ofício da OAB traz a regra explícita de que “O CPD é dotado de autonomia técnica, financeira e decisória e funcionará sob a forma de autarquia federal de natureza especial.”</p> <p>Em relação à entidade de autorregulação privada, um dos critérios para que ela seja validada pelo CPD é “a independência e a especialidade de seus analistas”, o que pode ser interpretado do ponto de vista de autonomia financeira.</p> <p>No tocante ao CGI.br, no entanto, cabe destacar que o modelo cria novas atribuições para a entidade, o que lhe acarretaria novas despesas correspondentes, mas o sistema deixa de prever questões orçamentárias para garantir a autonomia financeira do CGI.br.</p> <p>Na prática, apesar de ser um modelo tripartite, o SBPR prioriza a autonomia financeira do comitê de composição governamental.</p>

<p>da Lei, inclusive sobre procedimentos associados ao exercício dos direitos nela previstos, forma e maiores requisitos para a publicação de informações e relatórios de transparência pelos provedores.</p> <p>Uma outra ressalva é a de que o modelo resulta em uma estrutura com composição majoritária do governo e do setor privado, com pouco espaço para outros setores. Nesse sentido, o terceiro setor e a comunidade técnica e científica teriam representação garantida apenas no CGI.br, o qual, por sua vez, já reserva mais espaço para membros do governo.</p>	<p>ou interna. Além disso, o modelo estabelece que o CDP será composto pelo Conselho Diretor, órgão máximo de deliberação, o que na prática desequilibra o sistema tripartite.</p>	
<p>NOTA: 4</p>	<p>NOTA: 3</p>	<p>NOTA: 3</p>
<p>TOTAL: 10</p>		

<p>O modelo de regulação de telecomunicações (Anatel)</p>		
<p><i>O desenho institucional prevê algum resguardo para interesses governamentais e do setor privado?</i></p>	<p><i>O processo de nomeação seria de livre escolha do Executivo e possui alguma sabatina ou controle externo de outro poder?</i></p>	<p><i>O desenho prevê algum grau de autonomia financeira, evitando restrições políticas em razão de decisões orçamentárias?</i></p>
<p>Sim, com ressalvas.</p> <p>O modelo clássico da Anatel, somado à Lei das Agências Reguladoras (Lei nº 13.848/19 propõe medidas para evitar captura de interesses governamentais e do setor privado. Os artigos 14 a 16 estabelecem que o controle social será realizado pelo Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU). Além disso, existem várias outras disposições envolvendo o estabelecimento de uma ouvidoria, além de cooperação e articulação com outros órgãos, como os de defesa da concorrência.</p> <p>No entanto, é importante destacar que o TCU apontou a exis-</p>	<p>Não.</p> <p>O processo de nomeação dos Diretores é realizado pela Presidência da República, após aprovação do Senado Federal (Art. 20, Decreto nº 2338/97). No entanto, segundo a proposta que está sendo circulada no Congresso, o objetivo é a criação de uma Superintendência específica. Nesse caso, quem as comanda são os Conselheiros, que são escolhidos a partir da livre deliberação do Conselho-Diretor (Art. 62, Decreto nº 2338/97). Dessa forma, não há controle externo.</p>	<p>Sim.</p> <p>A Anatel detém autonomia financeira, ausência de subordinação hierárquica, bem como mandato fixo e estabilidade de seus dirigentes, além de atuar como autoridade administrativa independente (Art. 8, §2º, Lei 9.472/97 e Art. 1º§§1º e 2º, Decreto nº 2338/97).</p>

tência de inúmeras irregularidades no histórico da Anatel com o leilão do 5G (TCU, 2022), inclusive com o beneficiamento das grandes operadoras.		
NOTA: 5	NOTA: 5	NOTA: 0
TOTAL: 9		

O modelo da Entidade de Autorregulação Privada		
<i>O desenho institucional prevê algum resguardo para interesses governamentais e do setor privado?</i>	<i>O processo de nomeação seria de livre escolha do Executivo e possui alguma sabatina ou controle externo de outro poder?</i>	<i>O desenho prevê algum grau de autonomia financeira, evitando restrições políticas em razão de decisões orçamentárias?</i>
Não.	Sim, com ressalvas. O desenho proposto para o Comitê de Defesa da Liberdade de Expressão Integração no Combate à Prática de Atos Ilegais na Internet (CDLE) teria como algumas das competências receber e analisar relatórios da Entidade Privada de Autorregulação (EPA), que demonstre sua atuação e os avanços do setor no cumprimento das obrigações legais e autorregulatórias. Sendo assim, a entidade que seria composta essencialmente por empresas, teria esse “controle externo” realizado pelo Comitê, de composição multissetorial, através dos relatórios enviados.	Sim, com ressalvas. Segundo a proposta em questão, para a criação da Entidade Privada de Autorregulação (EPA), é necessário que em seu instrumento público conste a autonomia funcional, orçamentária e financeira (Art. 44, §único, I). Também estabelece previsões acerca do seu custeio pelos provedores que a ela aderirem, com base: (i) na proporção de participação de cada provedor no mercado brasileiro; e (ii) na quantidade de aderentes. No entanto, apesar de propor autonomia nos termos acima mencionados, não há qualquer garantia de evitar restrição política, uma vez que a EPA seria composta essencialmente por organizações do setor privado.
NOTA: 5	NOTA: 3	NOTA: 4
TOTAL: 12		

De tal modo, quanto ao risco de captura, o modelo de autoridade independente com conselho é o único que apresenta um bom desempenho e evita que interesses governamentais ou do setor privado desvirtuem as atividades da autoridade na regulação de plataformas digitais. Os demais modelos - o sistema tripartite proposto pela OAB, o modelo de regulação de telecomunicações da Anatel e o modelo da entidade de autorregulação privada - apresentam um alto grau de risco e vulnerabilidade a esses

fatores, de modo que não se revelam opções adequadas desde a perspectiva de evitar influências indevidas, promover controle externo do poder exercido pela autoridade ou afastar constrações políticas que possivelmente interfiram na autonomia do órgão regulador.

3.1.3. Ganhos democráticos

O eixo de análise “Ganhos democráticos” busca avaliar em que medida as alternativas de modelos de autoridades regulatórias promovem benefícios democráticos e ampliam a participação pública. Por razões de escopo, não apresentamos uma teoria sobre as razões de desenhos participativos em regulação (BOBBIO, 2019).

O primeiro proxy, **“O desenho institucional estimula a participação de organizações que trabalham para interesse público?”**, analisa se a alternativa proposta incentiva a participação ativa de entes como organizações da sociedade civil nas atividades da autoridade regulatória. É importante que o desenho institucional da autoridade regulatória contemple mecanismos que permitam a inclusão dessas organizações no processo decisório, garantindo que diferentes perspectivas e expertise sejam consideradas.

O segundo proxy, **“O desenho prevê que as decisões sejam porosas a uma instância participativa?”**, aborda a abertura das decisões da autoridade regulatória, no sentido que a alternativa proposta deve considerar mecanismos para envolver a sociedade de forma mais ampla no processo de tomada de decisões. Isso pode incluir consultas públicas, audiências, mecanismos de feedback e canais de comunicação que permitam que os cidadãos e as partes interessadas possam influenciar as decisões da autoridade regulatória.

O terceiro proxy, **“O desenho prevê obrigações de accountability como prestação de contas dos membros perante a sociedade, como relatórios anuais ou indicadores de performance?”**, diz respeito à capacidade da autoridade regulatória de explicar e/ou justificar suas atividades. É fundamental que o desenho institucional preveja mecanismos de *accountability*, como a obrigatoriedade de prestação de contas por meio de relatórios anuais, indicadores de desempenho ou outras formas de transparência, que permitam à sociedade avaliar a atuação da autoridade regulatória e responsabilizá-la por suas ações.

Considerar esses *proxies* dentro do eixo de análise “Ganhos democráticos” auxilia a avaliar em que medida as alternativas de modelos de autoridades regulatórias promovem a participação pública, a inclusão de diferentes vozes e a prestação de contas.

Ao estimular a participação de organizações que trabalham para o interesse público, criar instâncias participativas e garantir a transparência e a prestação de contas dos membros da autoridade regulatória, é possível fortalecer os ganhos democráticos e a legitimidade do processo regulatório.

O modelo de autoridade independente com conselho		
<i>O desenho institucional estimula a participação de organizações que trabalham para interesse público?</i>	<i>O desenho prevê que as decisões sejam porosas a uma instância participativa?</i>	<i>O desenho prevê obrigações de accountability como prestação de contas dos membros perante a sociedade, como relatórios anuais ou indicadores de performance?</i>
Sim. Essa participação estaria contemplada no conselho da autoridade. Além disso, os regulamentos e as normas editados pela autoridade independente podem ser precedidos de consulta e audiência públicas, bem como de análises de impacto regulatório. Ambos são pontos contemplados na ANPD. (LGPD, art. 55-J, §2º).	Sim. A ideia da autoridade independente com conselho contempla a instância participativa na composição do conselho. Além disso, as competências desse conselho podem propor diretrizes estratégicas e fornecer subsídios para a autoridade, como é o caso do CNPD (LGPD, art. 58-B).	Sim. A autoridade independente pode elaborar relatórios de gestão anuais acerca de suas atividades. Na ANPD, essa obrigação é prevista no art. 55-J, XII.
NOTA: 0	NOTA: 0	NOTA: 0
TOTAL: 0		

O modelo da OAB – Sistema Tripartite		
<i>O desenho institucional estimula a participação de organizações que trabalham para interesse público?</i>	<i>O desenho prevê que as decisões sejam porosas a uma instância participativa?</i>	<i>O desenho prevê obrigações de accountability como prestação de contas dos membros perante a sociedade, como relatórios anuais ou indicadores de performance?</i>
Sim, com ressalvas. O modelo tripartite garante a participação de organizações que trabalham para interesse público por meio da composição do CGI.br. No entanto, essa participação estaria garantida em apenas um dos três pilares do SBPR, o qual já apresenta uma representação desbalanceada entre setores.	Sim, com ressalvas. A proposta do SBPR estabelece que os regulamentos e as normas editados pelo CPD devem ser precedidos de consulta pública, o que garante a instância participativa nesse pilar do sistema tripartite. A previsão de possíveis observadores do CPD também é um ponto positivo para subsidiar decisões.	Sim. Essas obrigações estão previstas para os três pilares do SBPR. O CPD tem a obrigação de determinar, periodicamente, auditoria externa e independente dos provedores sujeitos à aplicação da Lei. O CGI.br, responsável pela elaboração de diretrizes e estudos para a regulação de plataformas,

<p>O ofício da OAB chega a mencionar outras formas como a sociedade civil teria espaço de participação. Por exemplo, indica que o CPD “poderá contar com observadores da sociedade civil, academia e setor privado, para fins consultivos”, ainda que não especifique o impacto disso nas deliberações do CPD. Há uma previsão similar a respeito da entidade de autorregulação, a qual deve incluir, em seu quadro organizacional, “uma ouvidoria independente com a finalidade de receber, encaminhar e solucionar solicitações e críticas, inclusive por meio digital, e avaliar as atividades da entidade”.</p> <p>Como ponto positivo, o modelo estabelece a regra de que os regulamentos e as normas editados pelo CPD serão precedidos de consulta pública.</p>	<p>O mesmo pode ser dito sobre o CGI.br: embora o sistema não traga regras explícitas sobre participação em decisões do CGI.br, é possível subentender que o SPBR aproveite o funcionamento do órgão, tradicionalmente participativo e que estimula o engajamento da sociedade em suas atividades.</p> <p>No entanto, a entidade de autorregulação não possui mecanismos claros para garantir a participação social em suas decisões. Apesar de prever uma ouvidoria independente, o SBPR estabelece que as decisões da entidade de autorregulação serão “fundamentadas e públicas”, mas não garante a participação no processo decisório.</p>	<p>deve publicá-las, assim como dar amplo conhecimento sobre a relação dos provedores que se enquadram no disposto no art. 2o da lei. Os provedores, por sua vez, deverão elaborar códigos de conduta com base nas diretrizes do CGI.br, assim como indicadores qualitativos e quantitativos. Ainda, os provedores deverão disponibilizar publicamente espaço para apresentação de denúncias de violações das políticas e medidas constantes no código de conduta, ou acrescentar essa possibilidade em seus instrumentos de recebimento de denúncias.</p> <p>Como prestação de contas, a entidade de autorregulação deve emitir relatórios semestrais e deve tomar decisões fundamentadas e públicas. Além disso, os provedores ficam obrigados a ter representação por pessoa jurídica no Brasil, cuja identificação e informações serão facilmente acessíveis na internet.</p>
<p>NOTA: 2</p>	<p>NOTA: 4</p>	<p>NOTA: 0</p>
<p>TOTAL: 6</p>		

<p>O modelo de regulação de telecomunicações (Anatel)</p>		
<p><i>O desenho institucional estimula a participação de organizações que trabalham para interesse público?</i></p>	<p><i>O desenho prevê que as decisões sejam porosas a uma instância participativa?</i></p>	<p><i>O desenho prevê obrigações de accountability como prestação de contas dos membros perante a sociedade, como relatórios anuais ou indicadores de performance?</i></p>
<p>Sim, com ressalvas.</p> <p>No desenho institucional da Anatel é estabelecido um Conselho Consultivo com fins de possibilitar a “participação institucionalizada da sociedade na Agência” (Art.33, Lei 9.472/97). Dentre os Conselheiros, podem ser feitas duas indicações pelas entidades representativas dos</p>	<p>Sim, com ressalvas.</p> <p>O desenho prevê que o Conselho Consultivo tenha competências para: (i) opinar, antes do seu encaminhamento ao Ministério das Comunicações, sobre o plano geral de outorgas, o plano geral de metas para universalização dos serviços prestados no regime público e demais políticas</p>	<p>Sim.</p> <p>O controle externo das agências reguladoras, assim como a Anatel, é realizado pelo Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas da União. (Art. 14, Lei 13848/19).</p> <p>Nesse sentido, a agência deve elaborar relatório anual circunstanciado de suas atividades,</p>

usuários (Art. 37, V, Decreto nº 2338/97) e duas indicações pelas entidades representativas da sociedade (Art. 37, VI, Decreto nº 2338/97).	governamentais de telecomunicações;(ii) aconselhar quanto à instituição ou eliminação da prestação de serviço no regime público; (iii) apreciar os relatórios anuais do Conselho Diretor; (iv) requerer informação e fazer proposição a respeito requerer informação e fazer proposição a respeito das competências do Conselho Diretor. No entanto, diante do já apontado “abandono” do Conselho e atuação limitada por baixo quórum, existem dúvidas quanto à sua real efetividade.	no qual destaca o cumprimento da política do setor, definida pelos Poderes Legislativo e Executivo (Art. 15, Lei 13848/19). Além disso, quanto à prestação de contas anual em âmbito financeiro, depois de aprovada pelo Conselho Diretor, será submetida ao Ministro de Estado das Comunicações, para remessa ao Tribunal de Contas da União - TCU, observados os prazos previstos em legislação específica (Art. 6º, Decreto nº 2338/97).
NOTA: 4	NOTA: 4	NOTA: 0
TOTAL: 8		

O modelo da Entidade de Autorregulação Privada		
<i>O desenho institucional estimula a participação de organizações que trabalham para interesse público?</i>	<i>O desenho prevê que as decisões sejam porosas a uma instância participativa?</i>	<i>O desenho prevê obrigações de accountability como prestação de contas dos membros perante a sociedade, como relatórios anuais ou indicadores de performance?</i>
Sim. O desenho institucional propõe uma composição bastante multissetorial para o Comitê de Defesa da Liberdade de Expressão Integração no Combate à Prática de Atos Ilegais na Internet (CDLE)- criada a partir de modificações na lei do Conselho de Comunicação Social (Lei nº 8.389/91). Tal composição integra membros do Comitê Gestor da Internet, além de representantes da sociedade civil e governo.	Não. Apenas prevê que, após as decisões serem tomadas de maneira autônoma, o Comitê de Defesa da Liberdade de Expressão Integração no Combate à Prática de Atos Ilegais na Internet (CDLE) poderá opinar e analisar relatórios trimestrais. As decisões são tomadas de forma autônoma inclusive com relação à estabelecimento de sanções. Ou seja, em âmbito de tomada de decisão, não há uma porosidade a uma instância participativa.	Sim. Deverá ser de competência da EPA a elaboração e o encaminhamento trimestral de relatórios para o CDLE, que comprovem a atuação e os avanços do setor no cumprimento das obrigações legais e autorregulatórias.
NOTA: 0	NOTA: 5	NOTA: 0
TOTAL: 5		

Assim, quanto aos ganhos democráticos, novamente o modelo de autoridade independente com conselho é o que se revela mais adequado para a regulação de plata-

formas, com o menor grau de risco. Nesse eixo, todos os demais modelos apresentam um grau de risco intermediário: o sistema tripartite da OAB e o modelo de regulação de telecomunicações da Anatel apresentam fragilidades no estímulo à participação de organizações que trabalham para interesse público e na instância participativa das decisões do órgão regulador; por sua vez, o modelo de entidade de autorregulação privada traz riscos elevados quanto às instâncias participativas nas decisões do órgão regulador, pois as tomadas de decisão da autoridade proposta são autônomas e sem qualquer porosidade.

3.1.4. Expertise técnica

O eixo de análise “Expertise técnica” tem como objetivo avaliar a capacidade das alternativas de modelos de autoridades regulatórias em aproveitar e maximizar a expertise técnica necessária para lidar com os desafios do contexto regulatório.

O primeiro proxy, **“O desenho institucional permite que uma burocracia de alta performance consiga atuar de modo a maximizar sua expertise técnica?”**, analisa se a estrutura institucional proposta possibilita que a autoridade regulatória conte com uma burocracia altamente capacitada e especializada. É importante que o desenho institucional preveja a criação de um ambiente propício para atrair, desenvolver e reter profissionais qualificados, de modo a maximizar a expertise técnica da equipe regulatória. Isso pode incluir a definição de critérios de seleção rigorosos, incentivos à formação contínua e autonomia para tomada de decisões com base em conhecimentos técnicos.

O segundo proxy, **“O desenho prevê algum recorte de conhecimento mais afeito aos temas do PL 2630?”**, aborda a consideração de um recorte específico de conhecimento técnico relacionado aos temas abordados no contexto regulatório. É relevante que o desenho institucional leve em conta a especificidade e a complexidade dos assuntos relacionados ao contexto de regulação de plataformas abordado no PL 2630/2020. Nesse sentido, os modelos de autoridade regulatória precisam conter previsões aptas a garantir a expertise necessária para a tomada de decisões informadas, como, por exemplo, os critérios de nomeação de membros e compromissos com formação continuada sobre o tema.

Ao considerar esses proxies dentro do eixo de análise “Expertise técnica”, é possível avaliar se as alternativas de modelos de autoridades regulatórias proporcionam condições adequadas para a formação de uma equipe técnica altamente capacitada e especializada, além de garantir a expertise necessária para lidar com os desafios espe-

cíficos do contexto regulatório em questão. Isso contribui para a tomada de decisões embasadas em conhecimentos técnicos sólidos, promovendo uma atuação eficaz e fundamentada da autoridade regulatória.

O modelo de autoridade independente com conselho	
<i>O desenho institucional permite que uma burocracia de alta performance consiga atuar de modo a maximizar sua expertise técnica?</i>	<i>O desenho prevê algum recorte de conhecimento mais afeito aos temas do PL 2630?</i>
<p>Sim, com ressalvas.</p> <p>Em um modelo clássico, a formação de um corpo técnico, com servidores de carreira, é um dos pontos que garantem a autonomia política do órgão.</p> <p>Um desenho que preveja, por exemplo, coordenações especializadas para estudos sobre os conhecimentos interseccionais afetos à regulação de plataformas pode contribuir para a expertise técnica, mas essa medida é apenas um dos fatores relevantes. Da mesma forma, a burocracia de alta performance depende de vários critérios, a exemplo dos recursos que a autoridade terá para atender suas demandas.</p>	<p>Sim, com ressalvas</p> <p>Isso depende de quais competências serão atribuídas à autoridade independente para o projeto do PL 2630.</p>
NOTA: 1	NOTA: 1
TOTAL: 2	

O modelo da OAB – Sistema Tripartite	
<i>O desenho institucional permite que uma burocracia de alta performance consiga atuar de modo a maximizar sua expertise técnica?</i>	<i>O desenho prevê algum recorte de conhecimento mais afeito aos temas do PL 2630?</i>
<p>Sim.</p> <p>O sistema tripartite estabelece atribuições aproveitando as competências de cada entidade que compõe o modelo, assim privilegiando eficiência e expertise na regulação de plataformas. Por exemplo, o CPD incorpora membros de órgãos diversos do governo, como ANPD, CADE e STF. Na mesma linha, o CGI.br e a entidade de autorregulação do setor privado conseguem exercer suas funções no sistema com expertise técnica.</p> <p>O necessário diálogo entre os conselhos, bem como entre os membros que os compõem, também contribui para decisões fundamentadas.</p>	<p>Sim</p> <p>Sim, e isso está presente nos três pilares do SBPR. O CGI.br é um comitê especializado em regular temas afetos à internet e direitos humanos no Brasil, e é o órgão responsável no SBPR por emitir as diretrizes que guiarão os provedores a cumprir suas atribuições na lei.</p> <p>O CPD tem em sua composição membros que atuam com temas do PL 2630, como a ANPD. Por fim, a entidade de autorregulação interage com os provedores do setor privado, cujos produtos e serviços estão diretamente ligados à regulação do PL2630.</p>
NOTA: 0	NOTA: 0
TOTAL: 0	

O modelo de regulação de telecomunicações (Anatel)	
<i>O desenho institucional permite que uma burocracia de alta performance consiga atuar de modo a maximizar sua expertise técnica?</i>	<i>O desenho prevê algum recorte de conhecimento mais afeito aos temas do PL 2630?</i>
Não.	Sim, com ressalvas. O desenho proposto que vem circulando no Congresso - ainda sem proposição formal- estabelece que seja criada uma Superintendência especializada em “SERVIÇOS E DIREITOS DIGITAIS”. Além disso, em tese, seria proposta a criação de gerências de temas como “Combate à desinformação”, “Responsabilidade social das plataformas” e “Transparência Algorítmica”. No entanto, não há qualquer previsão de critérios para nomeação dos membros, ou propostas de formação continuada.
NOTA: 5	NOTA: 3
TOTAL: 8	

O modelo da Entidade de Autorregulação Privada	
<i>O desenho institucional permite que uma burocracia de alta performance consiga atuar de modo a maximizar sua expertise técnica?</i>	<i>O desenho prevê algum recorte de conhecimento mais afeito aos temas do PL 2630?</i>
Não.	Não. Nem para o Comitê de Defesa da Liberdade de Expressão Integração no Combate à Prática de Atos Ilegais na Internet (CDLE), nem para a Entidade Privada de Autorregulação (EPA).
NOTA: 5	NOTA: 5
TOTAL: 10	

Em suma, no eixo de análise de expertise técnica, há três modelos com boa performance e baixo grau de risco: o modelo de autoridade independente com conselho, o sistema tripartite da OAB e o modelo de regulação de telecomunicações da Anatel.

A proposta com o maior destaque positivo nesse eixo foi o sistema tripartite da OAB, que conta com previsões específicas para promover uma burocracia de alta performance e maximizar a expertise técnica do órgão regulador, bem como apresenta um recorte de conhecimento específico e adequado para o PL 2630. Em contrapartida, por esses mesmos critérios, o modelo de autorregulação privada apresentou elevado grau de risco para a expertise técnica do órgão regulador: o desenho institucional do modelo não traz qualquer previsão para estimular a alta performance da autoridade nem pertinência com as temáticas do PL 2630.

4. Conclusão

Partindo da metodologia proposta para avaliação dos eixos de análise dos modelos que possuem saliência política no debate sobre autoridade de supervisão no desenho do projeto de lei 2630/2020, o desenho que apresenta **melhor pontuação dentro dos indicadores dos quatro eixos** - (a) legalidade e percurso institucional; (b) risco de captura; (c) ganhos democráticos; e (d) expertise técnica -, é o o modelo de autoridade independente com conselho participativo, seguido do modelo da OAB - sistema tripartite. No caso do modelo de autoridade independente, ele pode ser classificado como de baixo risco, em razão de atingir critérios razoáveis em ao menos dois eixos de análise. Já o “modelo da OAB - sistema tripartite” apresenta-se como segundo melhor modelo, já que sua pontuação final é de risco intermediário.

Os desenhos de autoridade de supervisão do projeto de lei 2630/2020 que **mais possuem riscos elevados** são o modelo de regulação de telecomunicações e o modelo da Entidade de Autorregulação Privada. Esta análise funda-se nos elementos objetivos aqui apresentados, em razão da composição das pontuações dos indicadores.

Estes resultados de pesquisa contrastam com as notícias que circulam na mídia brasileira sobre a vantagem da Anatel diante da competição de vários modelos de autoridade de supervisão no debate público. Em junho de 2023, diversas notícias apontaram os “cinco motivos” pelas quais a Anatel seria a melhor autoridade para assumir tal função, como experiência (colaboração com TSE para exercer poder de polícia junto às operadoras de telecomunicações), expertise (quadro de servidores com conhecimento e capacidade em regulação), eficiência (regulação dos outros elos do ecossistema digital), reconhecimento social (conhecimento pela população) e capacidade sancionatória (bloqueio do acesso à infraestrutura de telecomunicações). No entanto, ao avaliarmos os critérios objetivos de análise, entendemos que esta narrativa é falha e, de uma perspectiva de múltiplos valores sociais e democráticos em regulação, o “modelo de regulação de telecomunicações” não é desejável, conforme quadro síntese abaixo.

QUADRO SÍNTESE		
MODELO	PONTUAÇÃO	GRAU DE RISCO
O modelo de autoridade independente com conselho	$3 + 4 + 0 + 2 = 9$	Baixo risco. O principal destaque da proposta está em termos de ganhos democráticos, enquanto os pontos de melhoria estão especialmente nos desafios de garantir uma burocracia de alta performance e evitar riscos de captura.
O modelo da OAB - Sistema Tripartite	$8 + 10 + 6 + 0 = 24$	Risco intermediário. O modelo da OAB é forte em expertise técnica, mas traz riscos consideráveis em termos de possibilidades de captura e prejuízos democráticos.
O modelo de regulação de telecomunicações (Anatel)	$8 + 9 + 8 + 8 = 33$	Risco elevado. O modelo de regulação de telecomunicações é forte em expertise técnica, mas traz riscos consideráveis em termos de legalidade e percurso institucional, possibilidades de captura e prejuízos democráticos.
O modelo da Entidade de Autorregulação Privada	$3 + 12 + 5 + 10 = 30$	Risco elevado. O modelo é aceitável em termos de legalidade e percurso institucional, mas traz altos riscos de captura e de expertise técnica, bem como também há algum risco para ganhos democráticos.

A pesquisa realizada permite problematizar argumentos colocados na esfera pública mas que são pouco discutidos em profundidade. Em nossa avaliação, o relator Orlando Silva não deveria apoiar os modelos de regulação de telecomunicações e tampouco o modelo de entidade de autorregulação privada, que possui elevados riscos de expertise técnica e insuficiência de ganhos democráticos. A experiência da Anatel, por outro lado, não é um fator de legitimação suficiente.

Como apontado por Zanatta & Rodrigues (2023), dizer que a Anatel não está bem posicionada para ser a autoridade não significa excluí-la de um arranjo ou sistema inovador de garantia de direitos. Como foi proposto no “modelo OAB - sistema tripartite”, a Anatel pode, junto ao CGI.br, à ANPD (Autoridade Nacional de Proteção de Dados) e a outros órgãos, formar uma estrutura de conselho para garantir a aplicação da lei e bons processos sancionatórios. Este é o segundo melhor modelo, em nossa análise.

Estamos diante de modelos que são imperfeitos, com diferentes naturezas de riscos. Dos modelos aqui analisados, nenhum se enquadra como absolutamente inadmissível. No entanto, alguns modelos mostram-se menos desejáveis se considerarmos os quatro eixos de análise aqui propostos, como lentes de avaliação da viabilidade de um modelo de autoridade de supervisão. Nosso estudo, mesmo que limitado diante da redução da complexidade em indicadores mais simples, propõe argumentos que vão além da defesa ideológica de uma alternativa A ou B. Entendemos que essa será uma decisão difícil em termos políticos, mas que deve ser feita à luz de argumentos razoáveis sobre implicações sociais, mudanças de comportamento esperadas no “empreendimento regulatório” (PROSSER, 2010), integridade do sistema jurídico brasileiro e ganhos democráticos.

Referências

AGÊNCIA NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS (ANPD). Competências da ANPD, 2020a. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/competencias-da-anpd>. Acesso em: 25 jul. 2023.

AGÊNCIA NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS (ANPD). Estrutura Organizacional, 2020b. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/estrutura-organizacional-1>. Acesso em: 25 jul. 2023.

AGUIAR, Ana Carolina. PL das fake news: divergência sobre órgão regulador trava votação. Projeto Colabora, [local não mencionado], [data não mencionada]. Disponível em: <https://projecolabora.com.br/ods16/pl-das-fake-news-divergencia-sobre-orgao-regulador-trava-votacao/>. Acesso em: 26 jul. 2023.

ARANHA, Marcio Iori. Teoria jurídica da regulação: entre escolha pública e captura. *Direito Público*, n. 16, 2019. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/3314>.

BERBET, Lúcia. Conselho Consultivo da Anatel volta a funcionar após 3 anos parado. *Telesíntese*, 2022. Disponível em: <https://www.telesintese.com.br/conselho-consultivo-da-anatel-volta-a-funcionar-apos-3-anos-parado/>. Acesso em: 25 jul. 2023.

BIONI, Bruno; ZANATTA, Rafael. Órgão regulador é o elefante na sala do debate sobre plataformas digitais. *Ilustríssima*, São Paulo, 26 mar. 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2023/03/orgao-regulador-e-o-elefante-na-sala-do-debate-sobre-plataformas-digitais.shtml>. Acesso em: 26 jul. 2023.

BOBBIO, Luigi. Designing effective public participation. *Policy and Society*, v. 38, n. 1, p. 41-57, 2019.

BRAGA, Juliana. Anatel diz que pode ser órgão fiscalizador de big techs sem aumento de custo. *Folha de São Paulo*, 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painel/2023/05/>

[anatel-diz-que-pode-ser-orgao-fiscalizador-de-big-techs-sem-aumento-de-custo.shtml](#). Acesso em: 25 jul. 2023.

BRANS, M., GEVA-MAY, I., & HOWLETT, M.. Policy analysis in comparative perspective: introduction. In M. Brans, I. Geva-May, & M. Howlett (Eds.), *Routledge Handbook of Comparative Policy Analysis*, 2017 (pp. 1-24). New York: Routledge.

BRASIL. Decreto nº 10.474, de 26 de agosto de 2020. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Agência Nacional de Proteção de Dados - ANPD, e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10474.htm. Acesso em: 25 jul. 2023.

BRASIL. Decreto nº 10.975, de 22 de fevereiro de 2022a. Altera o Decreto nº 10.474, de 26 de agosto de 2020, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Agência Nacional de Proteção de Dados - ANPD, e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d10975.htm. Acesso em: 25 jul. 2023.

BRASIL. Decreto nº 11.202, de 21 de setembro de 2022b. Altera o Decreto nº 10.474, de 26 de agosto de 2020, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Agência Nacional de Proteção de Dados - ANPD, e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D11202.htm. Acesso em: 25 jul. 2023.

BUTCHER, Isabel. Governo e STF defendem autorregulação regulada para plataformas digitais. *Mobile Time*, 2023. Disponível em: <https://www.mobiletime.com.br/noticias/28/03/2023/governo-e-stf-defendem-autorregulacao-regulada-para-plataformas-digitais/>. Acesso em: 25 jul. 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Parecer proferido no plenário ao projeto de lei 2630/2020, Dep. Orlando Silva, 24/04/2023. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2265334.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Promulgada lei que transforma Autoridade Nacional de Proteção de Dados em autarquia, 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/915858-promulgada-lei-que-transforma-autoridade-nacional-de-protecao-de-dados-em-autarquia/>. Acesso em: 25 jul. 2023.

COMISSÃO ESPECIAL DE DIREITO DIGITAL DO CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL (CFOAB). Proposta de Projeto de Lei sobre Fake News. São Paulo, 2023. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2023/05/proposta-pl-fake-news-oab.pdf>.

Acesso em: 25 jul. 2023.

DROR, Y. *Public Policy Making Reexamined*. Dunn, WN: Transaction Publishers, 1983.

GUY-PETERS, B., FONTAINE, G., & MENDEZ, J.-L. Substance and Methods in the Comparative Study of Policy Change. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 20(2), 2018, 133-141.

GREEN, Marie. What we talk about when we talk about indicators: Current approaches to human rights measurement. *Human Rights Quarterly*, 23(4), 1062-1097, 2001, doi:10.1353/hrq.2001.0054.

LOBATO, Gisele. Com base incerta, Lira atende relator e adia votação do PL das Fake News na Câmara. *Terra*, 2023a. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/checamos/com-base-incerta-lira-atende-relator-e-adia-votacao-do-pl-das-fake-news-na-camara,b68031e580f11747e-5217ade22412e680xb8ebuj.html>. Acesso em: 25 jul. 2023.

LOBATO, Gisele. Deputados resistem a nova entidade à Anatel e autorregulação para fiscalizar redes. *Aos Fatos*, 2023b Disponível em: <https://www.aosfatos.org/bipe/deputados-resistem-nova-entidade-anatel-autorregulacao-fiscalizar-redes/>. Acesso em: 25 jul. 2023.

MACRAE; D.WILDE, J. A. *Policy Analysis for Public Decisions*. North Scituate, MA: Duxbury Press, 1979.

MARÉCHAL, Nathalie. COMPASS| Ranking Digital Rights: Human Rights, the Internet and the Fifth Estate. *International Journal of Communication*, v. 9, p. 10, 2015.

PROSSER, Tony. *The regulatory enterprise: Government, regulation, and legitimacy*. Oxford University Press, 2010.

RADIN, B. A., WEIMER, D. L. Compared to What? The Multiple Meanings of Comparative Policy Analysis. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 1, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13876988.2017.1414475>.

RENKOVSKI, Rafael. Maior impasse para votação do PL das fake news é sobre o órgão regulador, diz Orlando Silva. *Correio do Povo*, 2023. Disponível em: <https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/pol%C3%ADtica/maior-impasse-para-vota%C3%A7%C3%A3o-do-pl-das-fake-news-%C3%A9-sobre-o-%C3%B3rg%C3%A3o-regulador-diz-orlando-silva-1.1035206>. Acesso em: 26 jul. 2023.

RODAS, Sérgio. Modelo de autorregulação para redes é ultrapassado, diz Gilmar Mendes. CON-

JUR, 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-mar-13/modelo-autorregulacao-redes-ultrapassado-gilmar>. Acesso em: 25 jul. 2023.

SALGUEIRO, Edilson. MORAES, Ruth. Orlando Silva acaba com 'órgão regulador' no Projeto da Censura. Disponível em: <https://revistaeste.com/politica/orlando-silva-acaba-com-orgao-regulador-no-projeto-da-censura/>. Acesso em: 25 jul. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Relatório de Auditoria Operacional nº TC 010.200/2022-3 do Tribunal de Contas da União. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Fiscalização 114/2022. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1BoPl6wFui2Zvqp3H2pk7fBafU3ZfA07-/view>.

URUPÁ, Marcos. Versão final do PL das fake news exclui previsão de entidade supervisora, mas pede regulamentação 26 vezes. Disponível em: <https://teletime.com.br/27/04/2023/versao-final-do-pl-das-fake-news-exclui-previsao-de-entidade-supervisora-mas-pede-regulamentacao-26-vezes/>. Acesso em: 25 jul. 2023.

ZANATTA, Rafael; RODRIGUES, Gustavo. Por que a Anatel não deve regular as plataformas, *Folha de São Paulo*, 24 de maio de 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2023/05/por-que-a-anatel-nao-deve-regular-as-plataformas.shtml>. Acesso em: 25 jul. 2023.

WLEZIEN, C. On the salience of political issues: The problem with 'most important problem'. *Electoral studies*, v. 24, n. 4, p. 555-579, 2005.

ANEXO 1

Estrutura de pontuação para os proxies de análise

Eixo 1. Legalidade e percurso institucional		
Primeiro proxy: <i>A alternativa encontra amparo legal e experiências existentes?</i>	Segundo proxy: <i>A alternativa pode encontrar problema de vício de iniciativa?</i>	Terceiro proxy: <i>A alternativa criaria alguma antinomia (uma colisão com uma norma anterior)?</i>
Sim: 0 Não: 5	Sim: 5 Não: 0	Sim: 5 Não: 0
Pontuação total do Eixo 1: 0 a 5 pontos: razoável 6 a 10 pontos: intermediário 11 a 15 pontos: muito arriscado		

Eixo 2. Risco de captura		
Primeiro proxy: <i>O desenho institucional prevê algum resguardo para interesses governamentais e do setor privado?</i>	Segundo proxy: <i>O processo de nomeação seria de livre escolha do Executivo e possui alguma sabatina ou controle externo de outro poder?</i>	Terceiro proxy: <i>O desenho previria algum grau de autonomia financeira, evitando restrições políticas em razão de decisões orçamentárias?</i>
Sim: 0 Não: 5	Sim: 0 Não: 5	Sim: 0 Não: 5
Pontuação total do Eixo 2: 0 a 5 pontos: razoável 6 a 10 pontos: intermediário 11 a 15 pontos: muito arriscado		

Eixo 3. Ganhos democráticos		
Primeiro proxy: <i>O desenho institucional estimula a participação de organizações que trabalham para interesse público?</i>	Segundo proxy: <i>O desenho prevê que as decisões sejam porosas a uma instância participativa?</i>	Terceiro proxy: <i>O desenho prevê obrigações de accountability como prestação de contas dos membros perante a sociedade, como relatórios anuais ou indicadores de performance?</i>
Sim: 0 Não: 5	Sim: 0 Não: 5	Sim: 0 Não: 5

Pontuação total do Eixo 3:

0 a 5 pontos: **razoável**

6 a 10 pontos: **intermediário**

11 a 15 pontos: **muito arriscado**

Eixo 4. Expertise técnica

Primeiro proxy: *O desenho institucional permite que uma burocracia de alta performance consiga atuar de modo a maximizar sua expertise técnica?*

Sim: 0

Não: 5

Segundo proxy: *O desenho prevê algum recorte de conhecimento mais afeito aos temas do 2630?*

Sim: 0

Não: 5

Pontuação total do Eixo 4:

0 a 5 pontos: **razoável**

6 a 10 pontos: **intermediário**

11 a 15 pontos: **muito arriscado**

ANEXO 2

Estrutura de cálculo do grau de risco do modelo de regulação

Variação de pontuação	Categoria	Explicação
0-15	Baixo risco	Neste caso, de quatro eixos de análise, em ao menos dois há classificação de razoável, chegando à pontuação máxima de cinco pontos (em dois eixos).
16-25	Risco intermediário	Neste caso, de quatro eixos de análise, há uma variação de dois a três eixos em risco intermediário, o que sinaliza uma situação considerável de risco no modelo de autoridade.
26-35	Risco elevado	Neste caso, de quatro eixos de análise, todos os eixos apresentam risco intermediário, o que eleva a pontuação a um patamar maior que “risco intermediário”, que só pode admitir até três eixos.
36-55	Risco elevadíssimo ou inadmissível	Neste caso, dos quatro eixos de análise, há ao menos duas situações de alto risco, o que tornaria o modelo em risco elevadíssimo. No “risco inadmissível” teríamos quatro eixos em alto risco.