



GLOBAL
NETWORK
INITIATIVE

CONTENT REGULATION AND HUMAN RIGHTS

SUMÁRIO EXECUTIVO

NOSSO PONTO DE PARTIDA

Os princípios de boa governança e direitos humanos impõem aos governos a compreender e abordar os danos públicos e privados dentro de sua jurisdição. Como os legisladores e reguladores em todo o mundo estão cada vez mais preocupados com as várias formas de conteúdo e conduta on-line, não é de surpreender que muitos estejam considerando como as diferentes formas de ação do Estado podem ajudar ou atrapalhar os esforços para lidar com essas preocupações.

As várias partes interessadas da Global Network Initiative (Iniciativa de Rede Global, GNI na sigla em inglês) analisaram mais de uma dezena de¹ iniciativas governamentais recentes que afirmam abordar várias formas de danos on-line relacionados ao conteúdo gerado pelo usuário, uma prática a que nos referimos amplamente como “regulamentação de conteúdo”. Nós nos concentramos em propostas que poderiam mudar as responsabilidades e incentivos existentes relacionados ao conteúdo gerado pelo usuário. Nossa análise ilustra as maneiras como os **princípios de boa governança e direitos humanos fornecem orientação comprovada** sobre como as leis, os

1. Este resumo inclui a análise de muitas, mas não de todas as iniciativas de regulamentação de conteúdo que os membros da GNI identificaram como dignas de nota até que este resumo foi impresso em meados de setembro de 2020.

regulamentos e as ações políticas podem ser projetadas e executadas da maneira mais adequada e eficaz. Como a regulamentação de conteúdo tem como foco principal, e provavelmente afetará mais, a comunicação e o conteúdo digital, usamos os princípios internacionais de direitos humanos relacionados à liberdade de expressão e à privacidade como nossa principal perspectiva.

Esses princípios de direitos humanos historicamente comprovados podem ajudar os legisladores a encontrar maneiras criativas e adequadas de envolver as partes interessadas, criar regulamentos adequados à finalidade e mitigar consequências não intencionais. **Os governos que colocam os direitos humanos à frente de suas deliberações e projetos não são apenas menos propensos a infringir seus próprios compromissos consagrados, mas também podem obter resultados mais informados e eficazes**, equilibrando as responsabilidades públicas e privadas, desenvolvendo incentivos apropriados, aumentando a confiança e promovendo a inovação.

O QUE DESCOBRIMOS

Embora existam diferenças importantes entre os vários esforços de regulamentação de conteúdo examinados neste resumo, muitos compartilham as mesmas características principais. Por definição, tais iniciativas alteram o equilíbrio de responsabilidades no ecossistema de tecnologia da informação e comunicação (TIC), introduzindo um grau de **incerteza jurídica**, que pode mudar o entendimento e as expectativas do usuário, romper as cadeias de valor da informação e correr o risco de perturbar o campo de atuação para empresas de TIC de todos os tamanhos e modelos de negócios. Embora isso não seja, por si só, um motivo para abster-se de regulamentar, poucos governos demonstraram esforços suficientes para compreender totalmente os impactos sociais e econômicos de tal ruptura.

Muitos esforços de regulamentação de conteúdo também **exigem, ou incentivam fortemente, que os intermediários confiem ainda mais em sistemas de filtragem automatizados** para identificar proativamente o conteúdo ou conduta ilegal ou de outra forma inadequada, não obstante o fato de que o uso de tais sistemas, em seu estado atual, pode resultar em remoção excessiva e aumentar o risco de autocensura.² Além disso, várias iniciativas analisadas **forçariam os intermediários a julgar rapidamente a legalidade ou permissibilidade do conteúdo de terceiros em seus serviços**, criando consequências indesejadas e implicações complicadas para o Estado de direito, o processo democrático, a responsabilidade e a reparação.

Além disso, algumas dessas iniciativas implícita ou explicitamente **exigem o rastreamento e/ou a atribuição de responsabilidade pelo conteúdo, levantando questões significativas sobre privacidade**. Os legisladores têm enfrentado desafios particularmente difíceis em seus esforços para regulamentar os serviços de mensagens privadas, muitos dos quais apresentam criptografia forte de ponta a ponta, que protege

2. Veja, a obra de Natasha Duarte e Emma Llansó, “Mixed Message? The Limits of Automated Social Media Content Analysis,” (Mensagem contraditória? Os limites da análise automatizada de conteúdo de mídia social), 28 de novembro de 2017, <https://cdt.org/insights/mixed-messages-the-limits-of-automated-social-media-content-analysis/>.

o conteúdo e a segurança do usuário, mas que também pode tornar a moderação desse conteúdo por intermediários um desafio.

Finalmente, vários desses esforços **aplicam-se de forma mais ampla do que o necessário**. Alguns procuram não apenas abordar a expressão ilegal de forma mais eficaz, mas também regular o conteúdo legal; porém, prejudicial. Outros, sejam explicitamente ou devido a uma linguagem pouco clara ou vaga, se aplicam a empresas de tamanhos variados em várias camadas do setor de TIC, criando desnecessariamente o potencial de responsabilidade entre empresas que não estão bem posicionadas para lidar de forma eficaz ou proporcional com o conteúdo. E ainda outros afirmam a autoridade para regular o conteúdo fora de seu território, e até mesmo em nível mundial, sem se importar com as implicações para os direitos dos usuários em outras jurisdições e a cortesia internacional.

NOSSA RECOMENDAÇÃO³

A fim de identificar abordagens eficazes e proporcionais à regulamentação de conteúdo, as autoridades **públicas precisam reconhecer que o setor de TIC está em constante evolução**. Os serviços que facilitam o compartilhamento de conteúdo gerado pelo usuário diferem em aspectos importantes, e o setor de TIC apresenta um ecossistema de componentes inter-relacionados dos quais dependem vários setores, iniciativas e possibilidades. Essa complexidade indica a necessidade de considerar cuidadosamente quais ações do Estado são mais apropriadas e estreitamente adaptadas para lidar com quais desafios específicos. Os legisladores devem ser claros quanto às prioridades que servem de base para seus esforços e estarem abertos a abordagens diferentes para alcançá-los.

Felizmente, muitas das partes envolvidas concordam com a necessidade de abordar preocupações legítimas sobre políticas públicas em torno de conteúdo e conduta on-line prejudiciais, respeitando ao mesmo tempo os direitos humanos. Muitas empresas de TIC reconhecem o valor de leis e obrigações claras e publicamente definidas, enquanto os colaboradores da sociedade civil continuam a fornecer conselhos construtivos, muitas vezes prescientes, extraídos das experiências do mundo real das comunidades mais vulneráveis e marginalizadas. **Os processos de deliberação legislativa devem, portanto, ser abertos e não contraditórios, valendo-se de ampla experiência** para garantir que os resultados sejam bem pensados e baseados em evidências. Os órgãos reguladores ou de supervisão não eleitos também deveriam priorizar a transparência e a consulta a diversos constituintes.

Além disso, embora os governos possam e devam aprender uns com os outros, eles devem também reconhecer que **não existem soluções prontas para desafios regulatórios complexos**. Os governos precisam dedicar tempo para compreender e considerar ações que sejam consistentes com as obrigações internacionais de direitos humanos e apropriadas e proporcionais à sua jurisdição.

³ Nota: um conjunto completo de recomendações pode ser encontrado no Apêndice A no final deste documento.

Embora esteja claro que as empresas de TIC têm responsabilidades e desempenham um papel importante no tratamento dos danos que ocorrem on-line, **os legisladores devem resistir à tentação de transferir toda a responsabilidade legal daqueles que geram conteúdo ilegal para os intermediários.** Isso pode não apenas desalinhar as prioridades da empresa, incentivando o monitoramento invasivo e a remoção excessiva de conteúdo, mas muitas vezes faz pouco para lidar com os motivadores subjacentes de conteúdo e conduta nocivos.

As leis e regulamentos que regem o setor de TIC também devem ser direcionados e específicos. Os legisladores devem prestar muita atenção às formas como as leis e regulamentações afetarão empresas com diferentes modelos de negócios, buscando **promover uma diversidade de serviços digitais e evitar o aumento de barreiras à entrada.**

Por todos esses motivos, **quando for tomada a decisão de regulamentar, os governos devem incluir fortes medidas de transparência, remediação e responsabilidade em seus esforços.** Essas medidas permitem que os formuladores de políticas e outras partes interessadas relevantes entendam se os regulamentos de conteúdo estão funcionando conforme o planejado, incluindo a avaliação das atividades e eficácia de órgãos de supervisão e fiscalização não eleitos. Quando a experiência demonstrar que a regulamentação de conteúdo não está funcionando conforme o esperado, os governos devem reconhecer e retificar rapidamente quaisquer problemas que surgirem.

RECOMENDAÇÕES

LEGALIDADE

- A formulação de leis/regras deve ser feita de forma aberta, participativa, que permita contribuições diversificadas e especializadas, com base em análises empíricas e acompanhadas por avaliações de impacto.
- Na medida em que critérios e autoridade de regulamentação substanciais forem delegados a órgãos independentes, mecanismos robustos de supervisão e responsabilidade devem ser criados para garantir que tais órgãos atuem de acordo com o interesse público e consistentes com as obrigações internacionais.
- Garantir que as leis públicas sejam “formuladas com precisão suficiente para permitir que um indivíduo regule sua conduta de acordo”.
- Abordagens que estabeleçam critérios de limitação claros e deixam a determinação de quando esses critérios são atendidos a um juiz são as mais apropriadas.
- Definir de forma clara e precisa o que é proibido, bem como quem pode ser responsabilizado por não fazer cumprir a proibição.
- Estabelecer expectativas claras para a ação responsável da empresa em relação a denúncias de conteúdo ilegal.
- Garantir que a lei exija transparência, supervisão e remediação, de modo a evitar “conferir critério incondicional para a restrição da liberdade de expressão aos encarregados por sua execução”.

LEGITIMIDADE

- Certificar-se de que o conteúdo proibido se enquadre em um dos “fins legítimos” enumerados no Art. 19(3) do International Covenant on Civil and Political Rights (Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, ICCPR na sigla em inglês).
- Certificar-se de que conteúdos polêmicos e ofensivos não sejam proibidos simplesmente porque incomodam determinados públicos.
- Certificar-se de que o conteúdo permitido em contextos analógicos também seja permitido em formato digital.

NECESSIDADE

- Fornecer suporte empírico e clareza argumentativa para estabelecer "uma conexão direta e imediata entre a expressão e a ameaça".
- Conduzir deliberação cuidadosa, participativa e pública para garantir que as leis sejam adequadas para cumprir sua função protetora, sejam o instrumento menos intrusivo entre aqueles que podem cumprir sua função protetora e sejam proporcionais ao interesse a ser protegido.
- Considerar cuidadosamente quais tipos de serviços privados em quais camadas da pilha de tecnologia estão mais apropriadamente posicionados para abordar as preocupações específicas em questão, concentrando os esforços onde os riscos/ impactos mais significativos ocorrem e podem ser tratados de forma mais eficaz.
- Acomodar uma ampla variedade de capacidades e modelos de negócios. Considerar como os requisitos podem impactar as start-ups e entidades de pequeno porte, bem como quaisquer impactos não intencionais que possam ter sobre a política de concorrência.
- Fornecer uma orientação clara quanto às características precisas de conteúdo e circunstâncias que requerem ação imediata ou significativa.
- Articular padrões para a moderação apropriada de conteúdo com base em conceitos tradicionais do Estado de direito, como transparência, devido processo legal e remediação.
- Permitir variação e experimentação na abordagem, incluindo “quarentena” e “rebaixamento” do conteúdo. Fornecer meios de proteção contra o uso indevido intencional e consequências não intencionais de medidas de remoção de conteúdo, incluindo mecanismos de recurso e remediação.
- Exigir que o conteúdo ilegal seja julgado pelos tribunais e que expectativas claras sejam estabelecidas para os intermediários, colocando o foco da supervisão no auxílio à conformidade e na identificação de falhas sistêmicas.
- Garantir mecanismos corretivos robustos para usuários cujo conteúdo seja restrito, a fim de evitar o incentivo à autocensura e à remoção excessiva. Criar revisões periódicas ou reautorizações na lei, garantindo que ela permaneça relevante e consistente com as normas e tecnologias em evolução.

PRIVACIDADE

- Pensar criativamente sobre como facilitar a responsabilização daqueles que violam a lei, ao mesmo tempo em que continua a fortalecer as proteções de privacidade para todos.
- Reconhecer que o anonimato e o pseudo-anonimato podem ajudar os usuários vulneráveis a se protegerem de assédio.
- Reconhecer o valor da criptografia forte na proteção de usuários, dos serviços de TIC e do ecossistema de TIC.
- Certificar-se de que as autoridades atendam às obrigações do devido processo legal e aos limites de evidências antes de solicitar dados confidenciais do usuário.