

Caderno 1

*Governança digital; Liberdade de expressão e integridade
informacional; e Transparência e responsabilização*

Contextualização

O ambiente digital tornou-se um espaço central para o exercício da liberdade de expressão, o acesso à informação e a participação democrática, mas também ampliou desafios relacionados à desinformação, à concentração de poder e à opacidade das decisões que estruturam seu funcionamento. Esse cenário está no centro dos três temas deste eixo: a qualidade e a integridade das informações que circulam, as condições de transparência e responsabilização dos atores que estruturam o ambiente digital, e a abertura democrática dos processos que definem suas regras.

Nesse cenário, a circulação de informações confiáveis convive com estratégias de manipulação e desinformação, potencializadas por algoritmos, inteligência artificial e pelas dinâmicas de funcionamento das plataformas digitais. A crescente capacidade de produzir e alterar conteúdos sintéticos, somada à pouca transparência sobre sistemas de recomendação, moderação e distribuição, dificulta tanto a verificação da origem e autenticidade das informações quanto a compreensão dos mecanismos que ampliam seu alcance. Essa tensão fragiliza a liberdade de expressão e o direito à informação, afeta o debate público e o exercício do jornalismo, compromete a formação da opinião e corrói a confiança nas instituições, reduzindo a capacidade da sociedade de participar plenamente da vida democrática. Ao mesmo tempo, seu enfrentamento exige atenção para que medidas contra a desinformação não resultem em restrições indevidas a conteúdos legítimos e à pluralidade de vozes.

Esse quadro é agravado por um problema de transparência e acesso que atravessa diferentes atores. As plataformas digitais operam com transparência limitada sobre critérios de moderação, sistemas de recomendação, publicidade e funcionamento de algoritmos. As instituições públicas, por sua vez, enfrentam desafios relacionados não apenas à abertura de dados, mas também à sua qualidade, atualização e acessibilidade. Já a sociedade civil encontra obstáculos para acessar, analisar, compartilhar e participar da governança de dados e informações, recursos essenciais tanto para a pesquisa independente e a inovação quanto para a formulação de políticas públicas e o exercício do controle social. O desafio, portanto, é assegurar que a transparência produza condições efetivas para compreender, acompanhar e questionar decisões, fortalecendo a responsabilização dos atores envolvidos sem desconsiderar a proteção de dados e outros direitos.

A governança democrática do ambiente digital, nesse sentido, enfrenta limitações na participação social e na distribuição do poder decisório entre Estado, plataformas digitais e sociedade civil. Apesar de avanços na retomada de espaços de participação social, inclusive por meios digitais, a participação ainda é limitada e enfrenta barreiras técnicas, econômicas e territoriais que podem restringir a presença e a representação

de diferentes grupos nos processos decisórios. Nesse contexto, há um desafio em criar condições para que a sociedade possa efetivamente acompanhar, influenciar e contestar as decisões que orientam o ambiente digital.

Desafios

- Capacidades estatais técnicas, regulatórias e institucionais insuficientes para planejar, regular, contratar, desenvolver e avaliar políticas digitais diante da concentração econômica e do poder das grandes empresas de tecnologia.
- Governança pública do digital pouco participativa, marcada pela ausência de planejamento de longo prazo e de institucionalidades permanentes, pela vulnerabilidade à captura de interesses privados e pela baixa capacidade de articulação da sociedade civil para participar da formulação e da implementação das políticas.
- Concentração de poder nas plataformas e insuficiência de estratégias para reduzir a dependência estrutural do Estado, do jornalismo, da sociedade civil e da população em relação às grandes empresas de tecnologia.
- Fragilidade econômica, institucional e tecnológica do ecossistema de informação e jornalismo e inadequação dos modelos vigentes de produção, distribuição e consumo do jornalismo de interesse público.
- Vulnerabilidade à desinformação e à opacidade algorítmica dos sistemas de recomendação e moderação de conteúdo e à amplificação automatizada de conteúdos por plataformas digitais e sistemas de inteligência artificial.
- Baixa compreensão pública e mobilização social insuficiente verificada na reduzida capacidade de participação social e de mobilização coletiva para o debate crítico sobre as tecnologias digitais e seus impactos políticos, econômicos, sociais e humanos.

Objetivos

- Fortalecer a capacidade estatal e institucionalizar a governança do digital
- Ampliar e qualificar a participação social na governança do digital
- Construir um projeto nacional de soberania digital
- Garantir transparência e responsabilização no ecossistema digital
- Assegurar uma "praça pública qualificada": ecossistema informacional plural e sustentável
- Proteger a integridade informacional e estabelecer contrapesos democráticos ao poder das plataformas
- Fortalecer a autonomia informacional e a consciência crítica da população
- Promover um ambiente digital seguro, inclusivo e a serviço da democracia

Propostas guarda-chuva

- Construir uma estratégia nacional de soberania digital de longo prazo, com metas decenais, coordenação interministerial e consulta pública, superando o horizonte dos ciclos eleitorais
- Fortalecer a arquitetura institucional de governança do digital, criando instância dedicada ao tema, robustecendo agências reguladoras (ANPD e correlatas) e aprimorando a coordenação intergovernamental e interfederativa.
- Institucionalizar a participação social na governança do digital, com representação diversa (classe, raça, gênero, território, idade) em instâncias permanentes, orçamento dedicado e salvaguardas contra a captura privada.
- Enfrentar a concentração econômica das big techs, promovendo desconcentração de mercados críticos — publicidade, curadoria, moderação e distribuição de conteúdo — e um ecossistema digital mais plural.
- Ampliar a transparência e o acesso a dados, tanto das plataformas digitais (moderação, algoritmos, publicidade) quanto do setor público (contratos, gastos, agenda), com dados abertos e acesso qualificado para pesquisa e controle social.
- Criar mecanismos permanentes de monitoramento e responsabilização, incluindo observatório de desigualdades informacionais, indicadores periódicos e avaliação independente de impactos de algoritmos e IA sobre direitos e democracia.
- Instituir política nacional de fomento ao jornalismo e à infraestrutura pública digital de interesse público, com fontes de financiamento diversificadas e sustentáveis e regras claras de governança.
- Fortalecer a integridade informacional e o combate à desinformação, articulando checagem permanente e regulação de plataformas.

Propostas e ações

Estratégia nacional de soberania digital de longo prazo

1. Elaborar plano decenal para o digital, com metas e instâncias de monitoramento e avaliação, construído com participação da sociedade e articulado com o Legislativo.
2. Estimular coordenação interministerial para construção da estratégia, com consulta pública geral e localizadas sobre temas fundamentais.
3. Criar espaços permanentes de observação e acompanhamento que transformem diagnósticos e pesquisas em políticas públicas concretas.

Arquitetura institucional de governança do digital

1. Criar instância estratégica intergovernamental decisória e executiva de coordenação das agendas voltadas à economia e soberania digital.
2. Fortalecer a ANPD e demais agências reguladoras do digital, dotando-as de recursos e capacidades técnico-regulatórias.
3. Aprimorar a estrutura de coordenação intergovernamental (hoje na Casa Civil), incorporando visão interfederativa e alinhamento entre entes federados.

Participação social institucionalizada

1. Criar/consolidar instâncias permanentes de participação (conselhos, fóruns) nos temas relacionados ao digital com critérios de diversidade de classe, raça, gênero, território e idade.
2. Destinar orçamento público e privado para ampliar a participação de organizações comunitárias e minorias sociais em debates nacionais e internacionais.

Enfrentamento da concentração econômica das big techs

1. Desconcentrar mecanismos de compra, venda e leilão de publicidade digital, apoiando plataformas nacionais ou de código aberto.
2. Promover desconcentração das redes e mecanismos de curadoria, moderação e monetização de conteúdo hoje centralizados pelas big techs.
3. Fomentar cooperativas de publicidade digital entre veículos de mídia (de massa, alternativos, independentes e públicos).

Transparência e acesso a dados

1. Desenvolver plataforma pública única de transparência sobre dados de plataformas (publicidade, moderação, curadoria).
2. Promover acesso a dados e APIs das plataformas para pesquisadores, sociedade civil e reguladores.
3. Fortalecer a Lei de Acesso à Informação e garantir transparência dos contratos e gastos públicos com publicidade.

Monitoramento e responsabilização permanentes

1. Criar Observatório Nacional das Desigualdades Informacionais, com indicadores periódicos sobre hábitos informacionais da população.
2. Implementar mecanismos permanentes e independentes de monitoramento de impactos de algoritmos e IA sobre direitos humanos e democracia.

3. Incluir na PNAD e em outras pesquisas oficiais perguntas específicas sobre ambiente digital e consumo de informação.

Fomento ao jornalismo e infraestrutura pública digital

1. Criar política nacional de fomento ao jornalismo, com diretrizes de distribuição de recursos, governança e transparência, e apoio a Estados e Municípios.
2. Diversificar fontes de financiamento (CIDE, multas de processos coletivos contra plataformas, editais, assinaturas, membresia) e criar fundos para mídias comunitárias.
3. Criar plano de infraestrutura pública digital voltada ao jornalismo de interesse público.

Integridade informacional e combate à desinformação

1. Estruturar ou aprimorar iniciativas permanentes de checagem de conteúdos virais, com verificações acessíveis ao público.
2. Regulamentar transparência de moderação e publicidade, exigindo agilidade das plataformas na detecção e rotulagem de conteúdo gerado por IA.
3. Regular a atividade de influenciadores digitais quanto a conteúdo especializado, transparência e publicidade.