

Anu Bradford. *Digital Empires –
The Global Battle to Regulate Technology*
(Oxford University Press, 2023)

Jorge Pereira da Silva

Professor Associado, Universidade Católica Portuguesa, Faculdade de Direito,
Catolica Research Centre for the Future of Law, Portugal
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9753-3644>

I. Sensivelmente nos últimos 25 anos, a humanidade entrou de forma acelerada numa nova era, caracterizada pela presença dominante das tecnologias digitais nas nossas vidas quotidianas. Em larga medida, tornámo-nos dependentes do acesso à Internet e das inúmeras plataformas digitais disponíveis nos nossos *smartphones*, *tablets* e computadores pessoais. Ao contrário do que sucedia até há relativamente pouco tempo, não prescindimos hoje dessas plataformas para coisas tão simples como comprar um livro, comunicar com família e amigos, escolher um restaurante, marcar as férias, quem sabe encontrar um parceiro romântico ou simplesmente ir do ponto A para o ponto B.

Ao invés do que se imaginava no início desta nova era, porém, a generalização do acesso à Internet e o desenvolvimento da economia digital não são sinónimos de globalização e, sobretudo, não significam que o universo digital seja necessariamente um espaço aberto e de exercício de liberdades pessoais e económicas. Se na viragem do milénio parecia ser esse o paradigma dominante, hoje a realidade demonstra que (também) o universo digital se encontra profundamente dividido entre três grandes blocos geopolíticos:

a) o bloco norte-americano, desde sempre dominado por uma mentalidade libertária – no plano regulatório – e pela absolutização das liberdades individuais, mormente da liberdade de expressão e da liberdade de iniciativa económica privada;

b) o bloco chinês, em que todas as novas ferramentas digitais e as empresas que as exploram são colocadas ao serviço do Estado (e do Partido Comunista) e utilizadas para afirmar o poderio político e económico do país e, bem assim, para controlar mais eficazmente a vida dos seus súbditos;

c) o bloco europeu, que nos anos mais recentes se tem afastado do paradigma norte-americano, procurando colocar as enormes potencialidades oferecidas pelo universo digital ao serviço do interesse público e dos cidadãos, que para o efeito têm vindo a ser dotados de um conjunto de novos direitos fundamentais.

II. Na terminologia feliz da Autora de *Digital Empires* – conhecida por, em anteriores publicações, ter cunhado a expressão «efeito de Bruxelas» –, estes três grandes modelos regulatórios podem ser designados sumariamente como:

- a) *market-driven*;
- b) *state-driven*;
- c) e *rights-driven*.

Não são propriamente modelos fechados, desde logo porque a competição entre estes três impérios obriga os respetivos *stakeholders* – públicos ou privados – a fazer compromissos, suavizando as suas próprias convicções éticas e jurídicas, quando isso lhes pode trazer ganhos económicos e políticos.

São antes paradigmas abertos que, assentando sobre pressupostos ideológicos bastante bem definidos, se projetam sobre quase todos os problemas difíceis de regulação do universo digital. É o que sucede, desde logo, com os fundamentos de licitude do tratamento de dados pessoais, com a moderação de conteúdos nas redes sociais e com a admissibilidade de determinadas aplicações de inteligência artificial.

III. Assim, a respeito da recolha e tratamento de dados pessoais – por onde tudo começa na economia digital –, pode dizer-se que no modelo americano os dados são um ativo comercial. Basicamente, eles pertencem a quem os apANHAR primeiro – que são, invariavelmente, as grandes empresas e plataformas digitais que todos nós conhecemos: Google, Meta, Apple, Amazon, Microsoft. No modelo chinês, em contrapartida, os dados pertencem evidentemente ao Estado, mesmo que tenham sido recolhidos pelas grandes empresas e plataformas chinesas que entretanto mimetizaram os modelos de negócio das americanas: Tencent, Baidu, Alibaba, ByteDance, Xiaomi, Huawei. Por sua vez, na União Europeia, o esforço regulatório que tem vindo a ser implementado assenta na ideia de que os dados pessoais pertencem aos próprios cidadãos, que devem por isso ter a possibilidade de decidir livremente quem os pode recolher e utilizar e com que finalidades.

Em matéria de moderação dos conteúdos em circulação nas redes sociais, o ideal americano é o da absolutização da liberdade de expressão e da ausência de responsabilidade das plataformas sobre aquilo que é postado pelos utilizadores – com exceção, claro, daqueles conteúdos que são maus para o negócio (como a violência gráfica ou a pornografia). A perspetiva chinesa é a da censura institucionalizada e apertada de tudo aquilo que é posto em circulação e, sobretudo, daquelas mensagens que possam pôr em causa o poder instituído e a ordem pública. Na Europa, por seu turno, o desafio consiste em desenhar e implementar um modelo de moderação de conteúdos compatível com o respeito devido pela liberdade de expressão: isto é, que permita banir a circulação de conteúdos ilícitos ou claramente nocivos, mas sem com isso incorrer em ações de censura *proprio sensu*.

Finalmente, em matéria de inteligência artificial, o objetivo americano é o de promover o desenvolvimento de aplicações em todas as áreas – desde a medicina às armas autónomas – com o mínimo de regulação e regras de responsabilidade brandas para os empreendedores. A China, não querendo perder uma

corrida em que entrou um pouco mais tarde, prossegue exatamente o mesmo objetivo, mas através de um modelo dirigista em que mobiliza montantes absurdos de recursos estaduais para investigação e desenvolvimento – de modo que as ferramentas entrem em funcionamento rapidamente, incluindo para monitorização do comportamento das pessoas. A União Europeia, por seu lado, tem um pacote regulatório em fase de implementação, com o objetivo de proibir as aplicações de inteligência artificial mais nocivas e de classificar as restantes segundo o seu grau de risco – o conhecido *AI Act*. A tentativa de estabelecer regras claras sobre a responsabilidade civil dos empreendedores – a proposta *AI Liability Directive (2022)* – parece por ora ter sido abandonada.

IV. Em 2023, à data da publicação do livro, os três blocos geopolíticos estavam já em franco conflito, tendo como principal teatro de operações justamente a economia digital. No início de 2025, as tensões agudizaram-se muito e extravasaram largamente o palco digital.

Não se trata de uma simples guerra comercial entre os EUA e a China, cujo nível de tensão se agudizou no primeiro mandato de Donald Trump e que nem mesmo Joe Biden desescalou. Está em causa uma teia de conflitos de vária ordem, que envolve empresas privadas de grande dimensão e poderes públicos nacionais e supranacionais e em que, cada vez mais, a perspetiva europeia se tem vindo a afastar da americana e vice-versa. Mais uma vez, seguindo de perto a obra de Anu Bradford importa sobretudo distinguir os *conflitos horizontais*, os *conflitos verticais* e, de entre estes, também os *conflitos cruzados*.

Além disso, historicamente, sempre que dois ou mais impérios entram em rota de colisão, não importa apenas aquilo que cada um faz nos seus próprios espaços de jurisdição e de influência, mas em especial o modo como cada um procura projetar o seu poder externamente sobre países terceiros que podem até integrar a esfera de ação dos adversários. Como um império se caracteriza pela sua natureza expansionista, importa por isso acrescentar os conflitos decorrentes das ações dos três blocos geopolíticos para impor o seu modelo de economia digital ao resto do mundo, nomeadamente na Ásia, em África e na América do Sul. Numa palavra, a *externalização dos conflitos*.

V. Assim, os conflitos horizontais respeitam aos embates diretos entre os governos dos diferentes impérios, que adotam medidas destinadas a dificultar a vida dos seus rivais e a preservar os respetivos interesses, económicos ou políticos.

Integram-se nesta categoria de conflitos medidas como as barreiras alfandegárias, os regimes fiscais agravados, as restrições formais no acesso aos respetivos mercados, assim como exigências apertadas em matéria de localização

e transferência de dados. De forma mais ou menos disfarçada, são medidas de natureza protecionista, mas que não visam apenas preservar as economias e as empresas digitais de cada império.

Pretendem também contribuir para aquilo que se tem vindo a designar como «soberania digital». Ou seja, a capacidade de cada bloco ter um nível razoável de autonomia tecnológica, no que respeita às infraestruturas (redes, satélites e centros de dados), aos componentes (*chips* e semicondutores), à capacidade computacional, às próprias plataformas de comunicação, comércio e serviços, utilizadas diariamente pelos cidadãos e pelas administrações públicas.

VI. Por definição, os conflitos verticais começam dentro de cada um dos impérios.

Apesar de todos os governos apoiarem as suas próprias empresas digitais no desenvolvimento e na expansão dos respetivos negócios, isso não significa que não existam tensões e que, em certos momentos, essas tensões não degenerem em conflitos abertos. De um modo geral, as empresas tendem a retribuir o apoio prestado pelos governos, mas nem sempre é possível conciliar os interesses públicos prosseguidos pelos Estados – começando pela segurança nacional – com os modelos de negócio das empresas digitais – que implicam uma relação de confiança com os seus clientes e utilizadores.

Do lado americano, a tolerância de sucessivas administrações relativamente às práticas agressivas de recolção de dados desenvolvidas pelas plataformas digitais (tanto em solo americano, como no estrangeiro) justificou-se, em larga medida, porque as agências federais que atuam no domínio da segurança também tinham interesse no acesso a esses dados, desde logo para prevenir o terrorismo. Porém, pelo menos até recentemente, quando as plataformas se tornaram demasiado poderosas e influentes politicamente – com capacidade para distorcer o debate público e permitindo interferências externas nos processos eleitorais –, a postura da Administração e até do Congresso tornou-se bem mais crítica.

Algo semelhante tem ocorrido na China, mas por razões diversas. Depois de anos de crescimento interno e expansão internacional, à imagem do que sucede nos sistemas capitalistas, as grandes empresas da economia digital têm vindo a ser enfaticamente lembradas – que o digam alguns dos respetivos CEO, como Jack Ma – do seu verdadeiro estatuto e de que têm por objetivo último servir o Estado e o Partido.

VII. A União Europeia, dada a escassa relevância das empresas europeias no ecossistema da economia digital, não tem praticamente conflitos verticais no sentido acabado de apontar.

Em contrapartida, tem tido nos últimos anos muitos conflitos com empresas americanas que atuam no mercado interno, como é o caso da Google, da Meta ou da Microsoft. São sobejamente conhecidas as decisões da Comissão contra estas empresas por violação de regras da concorrência – com aplicação de coimas elevadíssimas – e no domínio fiscal. Assim como é igualmente conhecida a jurisprudência do Tribunal de Justiça relativamente à transferência internacional de dados, entre a União e os EUA, e que pesa muito sobre a atividade das empresas americanas no espaço europeu. Mais recentemente, também por pressão americana, a atenção das instituições europeias tem-se virado para as empresas chinesas, com destaque para o TikTok – que está sob especial vigilância, devido ao seu público maioritariamente jovem, e foi banido dos dispositivos oficiais da União – e para a Huawei – cujos equipamentos foram excluídos da construção da rede 5G em alguns Estados-Membros.

Sensivelmente pelas mesmas razões, o TikTok e a Huawei (a par de outras empresas, como a ZTE) também têm estado sob a mira das autoridades americanas. Os receios são vários: o de que os dados pessoais e as comunicações dos americanos acabem por ser cedidos por estas empresas ao governo chinês – como, supostamente, decorre das obrigações legais destas; o de que as autoridades chinesas possam interferir nos processos eleitorais e na esfera pública democrática; o de que infraestruturas de comunicação, críticas para a segurança nacional, fiquem na mão de entidades estrangeiras.

Em todo o caso, até há bem pouco tempo, os constrangimentos impostos pelas autoridades federais não iam ao ponto de excluir estas empresas do mercado interno americano – dado que isso seria uma contradição com o modelo ideológico da livre concorrência, numa economia aberta. Diferente, portanto, do que sucedeu com os gigantes americanos desta economia digital – como a Google, o Facebook ou a Amazon – que, por impossibilidade de cumprirem as exigências regulatórias das autoridades chinesas (sem perderem completamente a face no Ocidente), acabaram por abandonar o mercado chinês. Com exceção da Apple, todas se viram impedidas de desenvolver aí o seu *core business*, deixando o terreno livre para as suas congéneres locais.

VIII. Por último, fora dos espaços imperiais, o paradigma original americano – globalista, hostil à regulamentação e prosélito da abertura da rede e da liberdade de expressão – tem vindo a perder terreno progressivamente. Ainda assim, as denominadas GAFAM – Google, Apple, Facebook, Amazon e Microsoft – continuam a ser um argumento fortíssimo para assegurar o domínio americano (também) neste cenário da geopolítica digital. Essas e as outras empresas, como a mais recente Open AI, que brotam continuamente do ultradinâmico ecossistema empresarial do Tio Sam.

Nesta competição em curso, a União Europeia conta sobretudo com o denominado «efeito de Bruxelas», que tem uma dimensão *de facto* e uma dimensão *de jure*. Pela primeira, a prática tem revelado que o quadro regulatório europeu aplicável ao domínio digital – e, antes de mais, o Regulamento Geral de Proteção de Dados – tem tido um efeito extraterritorial, uma vez que muitas multinacionais que atuam no espaço europeu tendem a adotar por defeito o padrão mais exigente aí dominante, mesmo nos mercados (e nas jurisdições) em que tal não seria exigido. Pela segunda, verifica-se que a exigência colocada pelas instituições europeias na elaboração dos principais instrumentos regulatórios da economia digital – diretivas e, crescentemente, regulamentos – tem inspirado vários Estados não-europeus a adotarem quadros legais semelhantes.

A China, por seu turno, tem procurado combater a hegemonia americana no terreno, apoiando diversos países em desenvolvimento a implementarem as suas redes nacionais de telecomunicações e demais infraestruturas digitais, incluindo a criação de centros de dados e a gestão de *smart cities* – que, obviamente, não primam pela garantia da privacidade dos cidadãos. Além disso, tem entrado em força no comércio eletrónico, inundando os mercados ocidentais com produtos a custo muito baixo, e, muito recentemente, disponibilizou ferramentas de inteligência artificial generativa diretamente concorrentes das americanas.

IX. No início de 2025, o mundo já mudou bastante relativamente ao ano da publicação do livro de Anu Bradford. Por enquanto, a tese principal da Autora continua a ter uma grande capacidade explicativa da geopolítica digital. Mas não se sabe por quanto tempo mais:

a) por um lado, está a desenhar-se nos Estados Unidos uma aliança estratégica entre as *big tech* e o poder político, em que todos os direitos fundamentais – com exceção da liberdade de iniciativa económica – são reduzidos a figuras retóricas;

b) por outro lado, a ideia de que a Europa vai conseguir governar o mundo digital através do seu modelo regulatório assente no reconhecimento aos cidadãos de um conjunto de direitos fundamentais – que sempre foi uma ideia bastante otimista – corre o risco de se transformar numa miragem, se as instituições europeias não tiverem força para se manterem fiéis aos seus princípios.

Só o tempo dirá se *Digital Empires – The Global Battle to Regulate Technology* é um livro que vai envelhecer bem!