
Regulamentação das plataformas digitais no Brasil

Guillermo Mastrini (UFES / UBA / UNQ / Conicet)

Alejandro Linares (UNF / Conicet)¹

Resumo

O artigo analisa as iniciativas legislativas sobre regulação de plataformas digitais no Brasil entre 2013 e 2023, com foco em liberdade de expressão e responsabilidade dos intermediários. Destacam-se o Marco Civil da Internet e a LGPD como marcos legais principais. A maioria dos projetos prioriza transparência, moderação de conteúdos e direitos dos usuários, com forte presença de propostas de autorregulação.

Palavra-chave: Plataformas, Brasil, regulamentação, análise quantitativa

El objetivo del presente trabajo es analizar a partir de un estudio cuantitativo cuáles han sido las temáticas que han movilizado al gobierno y a la sociedad brasileña en la regulación de plataformas. Los datos que se presentan a continuación representan un primer avance de un estudio mayor que procura reconocer las tendencias regulatorias sobre plataformas en América Latina, a partir de comparar las iniciativas originadas en Argentina, Brasil y México. Además, se estudia cuáles han sido las leyes implementadas en la Unión Europea con el objetivo de verificar si ha producido el denominado “Efecto Bruselas”.

Justificación del recorte y metodología

Este artículo analiza proyectos de ley presentados por legisladores/as y leyes sancionadas que abordaron la regulación de las plataformas digitales en Brasil entre 2013 y 2023. También incluye dos proyectos presentados por la sociedad civil que tienen un formato específico de proyecto de ley y no un conjunto de recomendaciones o sugerencias.

La selección de los proyectos y avances en la regulación de plataformas en Brasil entre 2013 y 2023 se realizó a partir de dos criterios concretos dado la existencia de una gran cantidad de iniciativas referidas a internet o a la actividad de usuarios de la red que no necesariamente apuntan a regular las plataformas digitales.

El segundo criterio exigió la incorporación solamente de leyes, decretos con fuerza de ley y proyectos regulatorios que hayan sido presentados formalmente por algún/a

¹ Trabalho apresentado no GP EPICC, do 48º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.

legisladora/a y/o grupo de la sociedad civil. En estos casos, solo se analizó el texto específico de la normativa –aprobada o propuesta- y no sus considerandos o justificación. Con esto se subraya el enfoque sobre la regulación de algunos aspectos de estas plataformas en el entendimiento que no es posible estudiarlas de forma individual y aislada de estructuras sociales y políticas pues todas son interdependientes de una infraestructura global construida desde principios del siglo XXI (van Dijck, Poell & de Waal, 2018). Este enfoque se construye también desde la matriz de análisis propuesta. Se entiende aquí a plataformas digitales como “vehículos de información y debate, como así también, árbitros de temas sensibles en la esfera pública: verdad y falsedad, tolerancia y odio, respeto y ofensa” (Becerra & Waisbord, 2021: 297). En esta definición ingresan, según la categorización de Srnicek (2018), las plataformas publicitarias, que toman la información de usuarios y la analizan para luego vender espacio publicitario, y en algunos casos las plataformas de productos, que convierten un bien tradicional en un servicio *on-line* y cobran un alquiler o suscripción, cuando esta actividad involucra manifestaciones artísticas o culturales.

A partir de estos criterios y la información oficial disponible en los portales digitales de la Cámara de Senadores y Diputados de Brasil, se construyó una base de datos de 91 documentos que tienen como objeto la regulación de las plataformas digitales. Entre estos, se analizaron 86 proyectos de ley, 1 decreto y 4 leyes.

A partir de esta selección, se relevaron los documentos desde una matriz de análisis *ad hoc*, elaborada especialmente para la investigación. Esta matriz aporta 7 dimensiones y, dentro de ellas, 37 indicadores que fueron elaboradas previamente y están sostenidos por definiciones teóricas que guían la revisión y los hallazgos de referencias en el corpus de textos que conforman la unidad de análisis. Esto es, estas dimensiones e indicadores alumbran zonas de análisis para ser registradas en los documentos. En esta fase cuantitativa del análisis se relevaron elementos explícitos para completar cada cuadro de la matriz. Así, la metodología no supone un paso inferencial en el análisis, con la sola excepción de una categoría específica que se aclara más abajo.

Según el protocolo para la recolección de datos elaborado por el equipo de investigación, “las variables procuran relevar la presencia y/o ausencia de temas clave para la regulación de las plataformas, así como la profundidad con la cual se abordan aquellos que están presentes”. De cada dimensión se desagregan subtópicos que funcionan como guías o caminos de entrada para el relevamiento. La matriz incluye tanto variables dicotómicas,

que registran la presencia o ausencia de determinados indicadores, como variables politómicas, que permiten relevar una mayor diversidad de respuestas.

Inicialmente la matriz pide reconocer un tópico principal y un tópico secundario, si es que existiese con el objetivo de identificar la intención principal de la iniciativa. Aquí se computa el tema más importante del que trata el documento. Cada tópico corresponde a una dimensión relevante y permite reconocer aquellos aspectos que son jerarquizados en el análisis a partir del abordaje teórico. Se establecieron las siguientes dimensiones para ordenar el relevamiento:

- *competencia/concentración*, que refiere al proceso por el que las mayores empresas tienden a aumentar las dimensiones relativas o absolutas (Mastrini & Becerra, 2006);
- *transparencia y rendición de cuentas*; que señala obligaciones de publicar información sobre las políticas, procedimientos, medidas y herramientas de intermediarios para el uso de su servicio;
- *responsabilidad de intermediarios*, que refiere a responsabilidades legales adjudicadas a empresas que alojan, dan acceso, indexan o facilitan la transmisión y el intercambio de contenido creado por otros (MacKinnon, Rebecca et al., 2014);
- *moderación de contenidos*, que alude a la exclusión o impedimento de acceso a contenido generado por usuarios dentro de una plataforma (Guerrero, 2020);
- *reglas de conectividad*, en referencia a planes, programas y/o proyectos diseñados y aplicados con el fin de garantizar el acceso y la conectividad;
- *diversidad/pluralismo*, que señala la multiplicidad de formas en que se manifiestan las culturas de los grupos y sociedades, que se transmiten por diferentes expresiones;
- *diseño institucional*, que apunta a las estructuras formales e informales de los organismos de control, aplicación y fiscalización de los marcos regulatorios.

Análisis cuantitativo de leyes y proyectos

En el período 2013-2023 se presentaron en Brasil 86 proyectos de ley, se estableció 1 medida provisoria del poder ejecutivo y se sancionaron 4 leyes, todos relacionados directamente con la regulación de plataformas y la libertad de expresión.

Tipo	Cantidad	%
Ley	4	4,4
Decreto	1	1,1
Proyecto de ley	86	94,5

Total	91	100,0
-------	----	-------

El interés de por la regulación de plataformas lógicamente se fue incrementado con el paso del tiempo. Hasta el año 2018 la cantidad de iniciativas fue escasa. En 2019 se produce un incremento sustancial y a partir de 2020 el tema cobra centralidad en la agenda política de Brasil.

Año	Cantidad	%
2014	1	1,1
2015	1	1,1
2016	2	2,2
2017	3	3,3
2018	3	3,3
2019	9	9,9
2020	16	17,6
2021	20	22,0
2022	14	15,4
2023	22	24,2
Total	91	100,0

Hasta aquí hemos realizado un análisis meramente cuantitativo de los proyectos, que fueron agrupados por fecha de presentación y tipo. Resulta conveniente avanzar en una caracterización de las iniciativas presentadas. Para ello, tomaremos como primera referencia el tópico principal que hemos asignado a cada proyecto.

El tópico principal se define a partir de la lectura global del texto y en función al objeto de la norma. Como ya se indicó en la introducción hemos definido siete tópicos que nos permiten encuadrar la orientación de la legislación.

Resulta claro que la gran mayoría de los proyectos y leyes se concentran en tres áreas: Responsabilidad de intermediarios (29,7%), Moderación de contenidos (25,3%) y Transparencia y rendición de cuentas (18,7%).

Los tres tópicos que hemos resumido reúnen el 73,7% de las iniciativas presentadas. Esto da cuenta que durante el período estudiado las iniciativas vinculadas a la regulación de plataformas en Brasil se ha orientado a lo que genéricamente podríamos llamar derechos y obligaciones de los ISP y/o Usuarios.

Tópico Principal	Cantidad	%
Competencia / concentración	1	1,1

Diseño institucional	3	3,3
Diversidad /pluralismo	9	9,9
Moderación de contenidos	23	25,3
Responsabilidad de intermediarios	27	29,7
Transparencia y rendición de cuentas	17	18,7
Otro	11	12,1
Reglas de conectividad	0	0
Total	91	100,0

Luego de analizar los tópicos principales que referencian las iniciativas regulatorias resulta importante analizar las menciones a los subtópicos, es decir a como los tópicos principales son discriminados en cuestiones específicas, que permiten caracterizar mejor la orientación de las iniciativas.

No se menciona	5
1 a 5	14
6 a 10	4
11 a 15	7
16 a 20	2
21 a 25	1
Más de 25	3

Los subtópicos que no recibieron ninguna mención fueron los referidos a regulaciones vinculadas a las aplicaciones instaladas en dispositivos móviles, la obligación de compartir infraestructura, los límites a la concentración mediante reglas de propiedad cruzada, menciones a los derechos humanos, y fomentar la visibilidad de obras nacionales.

De los subtópicos que recibieron entre una y diez menciones nueve se relación con el tópico principal de concentración y competencia, cinco con el de diversidad y pluralismo, dos con reglas de conectividad y uno con los de moderación de contenidos y diseño institucional.

Finalmente nos referimos a los tres subtópicos que han recibido mayor cantidad de menciones en las iniciativas presentadas. Se trata de las definiciones de responsabilidad de intermediarios, la definición de carácter de la regulación y la posibilidad de establecer sanciones para quienes no cumplan con las leyes.

Como se ha visto, la regulación de la responsabilidad de intermediarios es el tópico principal que más ha sido mencionado en las propuestas de regulación. En las 27 iniciativas en las que el tópico principal es responsabilidad de intermediarios, predomina

el concepto de definirla como un régimen de inmunidad condicionada. Nos referimos a esta condición cuando los intermediarios no son responsables por el contenido generado y publicado por terceros siempre y cuando cumplan con ciertas condiciones. En este marco, el modelo de *notice and takedown* implica que el usuario que considera que un contenido es ilegal debe notificar al intermediario para que este lo filtre, mientras que el de *notice and notice* supone que el usuario notifique al intermediario la existencia de contenido ilegal y el intermediario, a su vez, notifique al generador del contenido. En segundo lugar se encuentra el régimen de responsabilidad objetiva que se aprecia cuando los intermediarios son responsables por los contenidos generados por terceros, independientemente de que aquellos tengan o no conocimiento de dichos contenidos. De esta forma podemos señalar que la gran mayoría de los proyectos y leyes presentados en Brasil, existen garantías que protegen a los intermediarios de sanciones por los contenidos generados por terceros.

Responsabilidad de Intermediarios	Cantidad	%
Régimen de inmunidad absoluta	2	7,4
Régimen de inmunidad condicionada	12	44,4
Régimen de responsabilidad no determinado	1	3,7
Régimen de responsabilidad objetiva	7	25,9
Régimen de responsabilidad subjetiva	2	7,4
Combinación de más de un régimen de los anteriores	1	3,7
No alude a un régimen de responsabilidad específico	2	7,4
Total	27	100,0

En relación con el carácter de definición de la mejor forma para regular las plataformas, más de la mitad de las iniciativas que abordan el tema se inclinan por la autorregulación. Este concepto implica que las empresas o entidades privadas establezcan sus propias normas y estándares de comportamiento. En iniciativas más recientes ha comenzado a mencionarse la posibilidad de la autorregulación que es cuando las definiciones de condiciones quedan a cargo de la empresa o de entidades privadas, pero el Estado se reserva el derecho de supervisión y revisión.

Definición de la regulación	Cantidad	%
Autorregulación	18	19,8

Corregulación	7	7,7
Ambas	1	1,1
No aparece mención explícita ni implícita	65	71,4
Total	91	100,0

Finalmente, un último subtópico que recibió numerosas menciones fue el de las sanciones hacia las plataformas que no cumplieran con las regulaciones propuestas. Se distingue en este caso un predominio de las sanciones económicas. Dada la capacidad económica inaudita con la que cuentan las plataformas cabe preguntarse si esta es la mejor manera de inducir el respeto por las legislaciones existentes.

Sanciones	Cantidad	%
Sanciones monetarias	12	13,2
Se incluyen sanciones no monetarias	9	9,9
Se incluyen ambos tipos de sanción	33	36,3
No se hace mención	37	40,7
Total	91	100,0

Analizaremos también las menciones a los subtópicos correspondientes al tópico principal Moderación de contenidos, debido a que se encuentra entre las principales preocupaciones de las iniciativas presentadas. Hemos seleccionado sólo los proyectos cuyo tópico principal es moderación de contenidos y ver cuáles son los temas más abordados. Si bien las menciones se reparten de manera pareja, se destaca la necesidad de abordar los criterios de curación.

Moderación de contenidos		
	Cantidad	%
Términos y condiciones	15	65,2
Notificaciones a usuarios	15	65,2
Referencia a DDHH	0	0
Derecho de apelación y defensa	13	56,5
Criterios de curación	17	73,9
Debido proceso	14	60,8
Perspectiva de género	3	13,0
Total	23	

El último tópico que merece ser estudiado de forma diferenciada por su incidencia en el número total de menciones es el de Transparencia. Al seleccionar los proyectos cuyo tópico principal es transparencia, se aprecia que el mayor énfasis está puesto en la

protección del derecho de apelación y defensa que hemos establecido para aquellos casos donde se incluye la obligación de la plataforma de enviar notificaciones con explicaciones sobre remoción o limitación de contenidos, cuentas o perfiles.

Transparencia		
	Cantidad	%
Rendición de cuentas	11	40,7
Derecho de apelación y defensa	14	51,8
Transparencia a usuarios	10	37,0
Transparencia al regulador	9	33,3
Total	27	

Para concluir la caracterización del proceso emergente de regulación de plataformas en Brasil, resulta útil estudiar qué partidos políticos han presentado iniciativas para regular las plataformas en materia de libertad de expresión. Como se puede apreciar un variado conjunto de partidos han impulsado la discusión sobre el tema. En términos cuantitativos se destacan el PSD, el PL y el PT. El Partido dos Trabalhadores (PT) actualmente en el poder es de orientación centroizquierdista. El Partido Liberal PL es de derecha. El Partido Social Democrático (PSD) pertenece a lo que en Brasil se conoce como “centrao” un grupo de partidos que se define de centro y negocia y realiza alianzas tanto con gobiernos de izquierda como de derecha.

Partido Político	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total
99						1					1
Cidadania							1			1	2
DEM			1			1					2
FENAJ-Federación Nac							1				1
NOVO										1	1
Orden de Abogados Br.										1	1
PCdoB				1					1		2
PDT										2	2
PDT/PSL/PODE/PSDB/PC							1				1
PEN								3			3
PL							2	3	3	6	14
PMDB		1			1			1		1	4

PODE							1		2		3
PP						1			2		3
PS				1							1
PSB			1			1	2	2		1	7
PSD				1	2	2	3	1	3	4	16
PSDB							1				1
PSL							3	5			8
PSOL										1	1
PT	1					2	1	5	1	2	12
REPUBLIC						1					1
UNIAO									2	2	4
Total	1	1	2	3	3	9	16	20	14	22	91

Reflexiones finales

El análisis de las iniciativas legislativas y marcos normativos en Brasil entre 2013 y 2023 permite observar un proceso sostenido de preocupación y atención por parte del Estado y diversos actores sociales en torno a la regulación de las plataformas digitales, particularmente en relación con la libertad de expresión, la responsabilidad de intermediarios y la transparencia.

Existe una marcada diferencia entre la cantidad de leyes aprobadas y la de proyectos presentados. En primer lugar, esta situación da cuenta de la dificultad existente para alcanzar consensos sobre cómo legislar en la materia. Pero al mismo tiempo se destaca la existencia de un ecosistema normativo pionero en la región, con dos leyes como el Marco Civil de Internet y la Ley General de Protección de Datos, que han establecido principios fundamentales en materia de derechos digitales.

Los tópicos predominantes en las iniciativas –responsabilidad de intermediarios, moderación de contenidos y transparencia– reflejan una agenda centrada en los derechos y obligaciones tanto de usuarios como de las propias plataformas. Al mismo tiempo, no deja de llamar la atención la escasa atención a otras dimensiones igualmente relevantes como la diversidad cultural, las reglas de conectividad o el diseño institucional del marco regulador. Estos temas, que han sido relevantes para la regulación de los medios de comunicación y las telecomunicaciones se ven desplazados al abordar la regulación de plataformas. Si bien esto deberá ser comprobado en el análisis cualitativo, a partir de estos datos es posible levantar la hipótesis de aún en tiempos de avance de la regulación de plataformas, el rol asignado al estado como garante de derechos se revela de una manera mucho más tenue. Esta situación se ve ratificada cuando se analizan los datos obtenidos

en relación la definición de modelos de regulación de plataformas. La preferencia por modelos de autorregulación, en detrimento de una mayor participación estatal, plantea interrogantes sobre la capacidad real de los marcos normativos para garantizar el interés público frente al poder de las grandes plataformas.

Los datos obtenidos señalan la prevalencia del modelo de inmunidad condicionada como régimen de responsabilidad de intermediarios, lo que sugiere una intención de preservar la libertad de expresión y evitar la censura previa. Este régimen protege a las plataformas, aún con límites, de la intervención de otros poderes.

En conjunto, los hallazgos permiten concluir que Brasil ha avanzado en el reconocimiento de la necesidad de regular el ecosistema digital, pero enfrenta desafíos relevantes para articular un marco normativo integral, coherente y efectivo. El camino hacia una regulación equilibrada requerirá no solo de acuerdos políticos sino también de un diálogo profundo con la sociedad civil, el sector académico y los propios actores del ecosistema digital.

Referencias

Becerra, M., & Waisbord, S. (2021). La necesidad de repensar la ortodoxia de la libertad de expresión en la comunicación digital. *Desarrollo Económico. Revista De Ciencias Sociales*, 60(232), 295–313. Recuperado a partir de <https://revistas.ides.org.ar/desarrollo-economico/article/view/105>

MacKinnon, R., Hickok, E., Bar, A., & Lim, H. (2014). *Fostering Freedom Online. The Role of Internet Intermediaries* (Issue 1).

Oliva, T.; Tavares, V., & Valente, M. (2020) *Riscos para plataformas de conhecimento*. São Paulo: InternetLab.

Srnicek, N., (2018). *Capitalismo de plataformas*. Caja Negra: Buenos Aires.

Van Dijk, J., Poell, T., & de Wall, M., (2018) *The Platform Society: Public Values in a Connective World*. Oxford University Press: Oxford.