

Liberdade de expressão e regulação de plataformas digitais: análise de projetos de lei na Câmara dos Deputados

Jefferson Luís Colombo Dalmoro

Universidade de Brasília (Doutorando), Programa de Pós-Graduação
em Ciências da Comunicação, Brasília, DF, Brasil
ORCID 0009-0000-6630-913X

Resumo

O artigo consiste em uma análise das justificativas de propostas legislativas apresentadas na Câmara dos Deputados que tratam da regulação da liberdade de expressão no ambiente digital. O marco temporal definido para o estudo vai de 1º de fevereiro de 2023 a 10 de junho de 2025. O objetivo é analisar como os deputados federais tratam o tema e em que termos o limite ao direito constitucional à liberdade de expressão é proposto quando tratado no ambiente digital. A análise é precedida por uma discussão sobre a liberdade de expressão e seu surgimento na teoria moderna e as implicações da *plataformização* da sociedade sobre este direito. A metodologia consiste em Análise de Conteúdo das justificativas de 90 propostas legislativas por meio do *software* de análise textual IraMuteQ utilizando-se a Classificação Hierárquica Descendente. A análise é baseada ainda nas abordagens regulatórias do ambiente digital propostas por Jack Balkin e Julie Cohen. O resultado mostra um afastamento das proposições legislativas de uma ideia de regulação baseada na arquitetura técnica, na governança algorítmica e na interação estado-plataformas-usuários, mas voltada a questões de conteúdo e punitivas e também focada em grupos, como crianças e adolescentes.

Palavras-chave

Liberdade de Expressão. Plataformas Digitais. Regulação. Projeto de Lei. Câmara dos Deputados.

1 Introdução

Este artigo examina o tratamento dado à liberdade de expressão no debate regulatório das plataformas de redes sociais *online* na Câmara dos Deputados. A questão central que orienta este estudo é: como deputados federais propõem a regulação da liberdade de expressão em plataformas digitais no Brasil? O objetivo é mapear, categorizar e analisar propostas legislativas que tratam da liberdade de expressão e das plataformas digitais, com foco nas redes sociais *online*.

Como base teórica, serão discutidos os conceitos de liberdade de expressão e a plataformização da sociedade, bem como o diálogo entre esses universos, que representa uma nova forma de convivência social, política e cotidiana no século XXI. Não serão formuladas hipóteses para o presente estudo, optando-se por uma análise exploratória e descritiva dos achados.

O ponto principal a ser debatido neste texto é a regulação da liberdade de expressão na era digital em tempos de polarização de opiniões e sobrecarga de informação provocada pelo acesso cada vez mais fácil às novas tecnologias digitais. Um contexto que será descrito por Jack Balkin (2004; 2009; 2016; 2018a; 2018b; 2020) e Julie Cohen (2000; 2013; 2019) como o da mudança na tensão do direito à liberdade de expressão antes restrita à dicotomia Estado-Cidadão e que agora passa a ter um novo ator: as corporações tecnológicas, passando pelo conceito de “sociedade de plataformas” desenvolvido por Dijck, Poell e Waal (2018). Em seguida, serão apresentados o percurso metodológico e a análise da base de dados para, nas considerações finais, responder à pergunta-problema: como deputados federais propõem a regulação da liberdade de expressão em plataformas digitais no Brasil?

2 Liberdade de expressão, privacidade e regulação das plataformas digitais: impasses da sociedade algorítmica

A emergência da rede mundial de computadores, a partir dos anos 90 do século XX, fomentou a expectativa de que as interações sociais nas suas mais diversas formas seriam simplificadas. Previa-se, ainda, um impulso no acesso a bens e serviços, bem como uma maior proximidade entre governados e governantes, viabilizando um exercício da representação mais direto, interativo e participativo. Tais previsões, de fato, concretizaram-se. A infraestrutura da rede, ou o código, permitiu o encurtamento de distâncias e um desenvolvimento econômico e político sem precedentes.

Com o advento de fóruns e redes sociais, que transcendem a mera função de acesso a serviços, notícias ou conexões familiares para se tornarem espaços de mobilização política e debate público, a infraestrutura revolucionária dos anos 90 assumiu um papel central no debate público. Nesse contexto, Pádua (2024) argumenta que a *internet* se tornou uma aliada dos inimigos da democracia, dada sua capacidade de

disseminar ideias que “envolvem a subversão institucional mediante a aquisição paulatina de poder e enfraquecimento das instituições democráticas” (Pádua, 2024, p. 72). A rede serve, assim, como canal para o modelo de ruptura gradual descrito por Levitsky e Ziblatt (2018), que prescinde da violência física. Castells (2018) aponta para a ruptura da democracia liberal, conferindo centralidade à política midiática na disputa pelo poder, uma centralidade fundamentada na “política do escândalo e pela autonomia comunicativa dos cidadãos” (Castells, 2018, p. 26).

A evolução da internet culminou na ascensão das plataformas digitais como infraestruturas essenciais da vida social, levantando novas questões sobre o exercício do direito à liberdade de expressão. Balkin (2004) propôs uma teoria sobre a liberdade de expressão, já considerando o avanço das tecnologias digitais. Argumenta que a revolução digital revelou elementos inerentes à liberdade de expressão como as características culturais e participativas. No século XXI, a liberdade de expressão, conforme Balkin (2004; 2009), promove a cultura democrática, pois a era digital ampliou as possibilidades de participação individual, ampliando os caminhos para uma autêntica cultura democrática. Mas o que, de fato, constitui essa cultura democrática?

Para Balkin (2004; 2009), a cultura democrática representa uma forma de vida social onde as barreiras injustas que geram desigualdades e privilégios são eliminadas, e onde o cidadão comum, individualmente ou em grupo, encontra espaço e voz para questionar políticas e instituições que moldam sua existência e futuro. O autor identifica quatro maneiras pelas quais a revolução digital transformou a prática da liberdade de expressão: a redução do custo de distribuição de informação; a facilidade para que conteúdos transponham fronteiras geográficas e culturais; a diminuição dos custos para inovar; e a maior facilidade de acesso, que favorece a democratização do discurso. Esses quatro pilares, interligados, geram um tensionamento entre a defesa da propriedade intelectual, o capital, e a liberdade de expressão, resultando em um conflito que não é meramente econômico, mas também diz respeito ao controle da informação, um embate entre interesses e valores.

A contradição social da era digital é que por um lado as novas tecnologias da informação criam simultaneamente formas de liberdade e participação cultural, mas por outro lado, criam oportunidades de lucros e acumulação de propriedade que só podem ser alcançadas através do encerramento ou da

limitação do exercício dessa liberdade e participação (Balkin, 2004, p. 14, tradução nossa).

Balkin (2004) ressalta que a internet evidenciou que a liberdade de expressão vai muito além do direito de opinar, manifestar-se e influenciar políticas por meio do voto e das eleições. Ela abrange também interação, participação e influência mútua dentro de uma cultura democrática. A liberdade de expressão, portanto, configura-se como um fenômeno cultural e político, no qual a discordância desempenha um papel central.

envolve todas as características de liberdade que acabo de descrever: interação, apropriação e transformação. A dissidência reage, toma emprestado e constrói sobre o que discorda. A dissidência, seja na cultura ou na política, não é mera negação. Ao contrário, a discordância é criativa e cumulativa (Balkin, 2004, p. 44, tradução nossa).

A sociedade de plataformas, definida por Dijck, Poell e Waal como o

ambiente tecnológico, econômico e sociocultural no qual um ecossistema de plataformas interconectadas é infraestruturado e governado por mecanismos de dataficação, comodificação e seleção (Dijck, Poell; Waal, 2018, p. 4, tradução nossa).

Trata-se de um desdobramento da hiperconexão e do domínio de grandes corporações tecnológicas. Essas corporações reorganizaram as interações sociais ao transformarem setores econômicos e, conseqüentemente, colocaram em xeque valores públicos fundamentais, não sendo simples facilitadoras neutras nesse contexto. Os autores alertam para a concentração dessas corporações nas mãos de poucos e a conseqüente incapacidade da sociedade democrática de assegurar que operem de forma a preservar valores democráticos essenciais. Ao debaterem a dicotomia entre interesse privado e valores públicos, defendem que o *design* das plataformas deve ir além da eficiência e do crescimento econômico, incorporando “também valores como justiça, transparência e sustentabilidade” (Dijck, Poell; Waal, 2018, p. 140, tradução nossa).

A plataformização da sociedade e a transformação do ambiente digital em um espaço de governança econômica e política impõem novos desafios à garantia de direitos fundamentais, como a privacidade e a liberdade de expressão. Nesse cenário, os estudos de Julie Cohen e Jack Balkin oferecem perspectivas instigantes ao debate sobre a regulação do setor que, como regra, utiliza sua capacidade de influenciar

comportamentos, relações sociais e o fluxo da informação, interferindo diretamente na discussão sobre a liberdade de expressão no século XXI.

Essa influência impacta a prática do discurso, pois, uma vez no ambiente digital, este flui por estruturas privadas de comunicação, tornando a capacidade de expressão sujeita às decisões dessas estruturas “que governam os espaços digitais nos quais as pessoas se comunicam umas com as outras. Este é o problema da governança privada do discurso” (Balkin, 2018a, p. 1153). Por essa razão, Balkin defende que a liberdade de expressão deve ser protegida por meio de uma regulação estrutural da infraestrutura digital, que inclua obrigações fiduciárias para as plataformas, como deveres de lealdade, transparência e devido processo (Balkin, 2018b; 2020).

Um ambiente digital sem controle, onde qualquer discurso é validado em nome de uma suposta liberdade de expressão absoluta reine sem obstáculos, inibe a participação de parte considerável de cidadãos. As plataformas se transformam em *rings* onde quem “grita mais alto” vence. Tende a se transformar em um espaço público caótico e estéril. Tudo isto conduzido por uma mediação algorítmica opaca, baseada em termos de uso, que privilegiam a coleta massiva de dados e a flexibilização da privacidade, definidos pelos interesses e objetivos das corporações tecnológicas, longe da regulação, ou “censura”, estatal. Como pontua Julie Cohen (2013), o exercício da cidadania requer o acesso à informação e às várias comunidades às quais o cidadão se filia. Este acesso na sociedade platformizada é mediado pelas tecnologias de informação em rede

de maneiras diretamente relacionadas tanto à prática da cidadania e à capacidade para a cidadania, configurando cidadãos diretamente ou mais diretamente do que as próprias instituições (democráticas) fazem (Cohen, 2013, p. 1913, tradução nossa).

Chegamos aqui ao que a autora chama de “modulação”, um processo que se instala a partir da vigilância contínua moldado pelo comportamento do cidadão vigiado e que se dá sem o controle deste mesmo cidadão. A modulação é um efeito da conceituação da privacidade como algo contrário à inovação, à liberdade de expressão e à própria democracia pelas corporações tecnológicas. É a prevalência da democracia modulada. Cohen (2013) argumenta que a defesa simplista da coleta excessiva de dados

como um mero componente da liberdade contratual ou da atividade empresarial serve para mascarar a assimetria de poder entre plataformas e usuários. E alerta que o mundo plataformizado busca disseminar a ideia de que a privacidade está obsoleta, em desacordo com o progresso e que sua manutenção impede a inovação e é dispendiosa. “A privacidade tem um problema de imagem” (Cohen, 2013, p. 1904, tradução nossa) e, quando confrontada no debate sobre segurança nacional, eficiência e empreendedorismo que justificam o excesso de vigilância em sociedades democráticas, invariavelmente perde.

A autora afirma que a privacidade não é um obstáculo à inovação ou à democracia, mas sim condição necessária para a formação da subjetividade autônoma e para o florescimento da crítica social. É condição essencial para a garantia e o fortalecimento da liberdade de expressão na era da sociedade algorítmica ou do capitalismo informacional. A autora critica a transformação dos usuários em objetos de decisões automatizadas, manipulados por categorizações opacas e submetidos à vigilância massiva e à coleta de dados ilimitada via algoritmos pouco ou nada transparentes.

O certo é que a privacidade é importante e precisa urgentemente ser preservada, e as estratégias regulatórias atuais parecem improváveis de se mostrarem à altura da tarefa. Inserir nas tecnologias de informação em rede uma política diferente exigirá tanto a visão para apreciar o dinamismo da privacidade quanto a vontade de pensar criativamente sobre como preservá-la (Cohen, 2013, p. 1933, tradução nossa).

Balkin (2018a) segue uma linha semelhante ao considerar que as grandes plataformas devem ser submetidas a um dever jurídico de cuidado com os dados e os direitos dos usuários. Ambos os autores convergem ao apontar que, no ambiente digital, a liberdade de expressão enfrenta uma nova ameaça, para além da censura estatal. Essa ameaça se manifesta nas formas sistêmicas de vigilância, controle e manipulação operadas por entidades privadas.

A sociedade de plataformas descrita por Dijck, Poell e Waal (2018) torna os cidadãos vulneráveis e dependentes em diversas esferas do cotidiano do funcionamento de plataformas opacas e com baixos níveis regulatórios. É o que Cohen (2000) descreve como infraestruturas de vigilância e categorização, submetendo usuários às decisões

corporativas por meio da coleta, tratamento e comercialização de dados. Essa lógica, segundo a autora, compromete a autonomia individual ao submeter os indivíduos a trajetórias de comportamento pré-definidas, baseadas em predição e controle. A autora rejeita a visão segundo a qual a liberdade de expressão justifica o comércio irrestrito de dados, argumentando que esse discurso atua como um escudo retórico para interesses econômicos avessos a processos regulatórios. O embate entre liberdade de expressão e regulação tem, frequentemente, posicionado o segundo como sinônimo de censura quando se discute controles no ambiente digital.

Essa dicotomia entre liberdade de expressão e censura é corroborada pela argumentação de Jack Balkin, que identifica uma mudança radical no espaço público com a ascensão das plataformas digitais. Para ele, as grandes corporações de tecnologia, por meio de seus algoritmos, organizam o debate público com a moderação de conteúdo e a imposição de termos de uso que ditam normas de conduta e influenciam diretamente a formação da opinião e da deliberação coletiva. Essa realidade configura a “sociedade algorítmica” e desloca a regulação da liberdade de expressão do Estado para atores privados.

O que Balkin (2018a) denomina “sociedade algorítmica” inaugura um modelo plural de regulação onde atores privados – como plataformas, provedores e curadores digitais – detêm poder efetivo sobre o que pode ou não circular no espaço público digital. A transição dos tempos iniciais da internet para a “sociedade algorítmica” escancarou questões como a hipervigilância, a coleta excessiva de dados e o desenvolvimento de ferramentas que geram discriminação e manipulação: “chamo isso de problema do *big data*” (Balkin, 2018a, p. 1153, tradução nossa). Essa transformação no espaço público e a emergência das plataformas digitais exigem uma mudança de paradigma na regulação, e tanto Balkin quanto Cohen propõem abordagens que transcendem o modelo regulatório tradicional, que prioriza o binômio público-privado, incorporando o desenho técnico e a estrutura econômica das plataformas como dimensões normativas da democracia digital.

Cohen e Balkin convergem na defesa de uma regulação que integre novas categorias jurídicas e reformule as políticas vigentes, herdadas da modernidade liberal. Hoje, direitos fundamentais como a liberdade de expressão dependem menos da relação

cidadão-estado, pois um novo ator medeia esse espaço: as novas tecnologias, plataformas digitais ou *bigtechs*. A característica transnacional dessas empresas, associada à infraestrutura do código que não conhece fronteiras, torna essencial que a regulação se baseie em termos como arquitetura técnica, governança algorítmica e relações de poder entre usuários, empresas e Estado.

É importante salientar que ambos os autores defendem que a regulação de plataformas digitais deva preservar o espaço da inovação cultural, da crítica e da autodeterminação subjetiva. Balkin (2004) propõe o conceito de cultura democrática, na qual os indivíduos têm oportunidade justa de participar da criação de significados e da produção cultural. Cohen (2000) e (2013), por sua vez, insiste que, sem espaços de privacidade, a própria capacidade de se expressar livremente e de refletir criticamente se enfraquece. Cohen (2019) argumenta que os sistemas regulatórios atuais, embora adaptados de algumas maneiras às demandas do capitalismo informacional, ainda apresentam deficiências fundamentais em sua capacidade de lidar com a complexidade e a opacidade das novas tecnologias. Cohen (2000) propõe uma reformulação radical da forma como compreendemos e implementamos a regulação, movendo-se para um sistema mais dinâmico e tecnicamente informado, com transparência e responsabilidade pública como forma de proteger usuários e o discurso público, garantindo zonas protegidas de privacidade e autodeterminação.

Tanto Cohen quanto Balkin concordam que existe um déficit democrático na estrutura regulatória centrada no mercado, reconhecendo que o modelo atual privilegia os interesses das plataformas e negligência o cidadão usuário, que é diretamente afetado pelas decisões automatizadas. Essas abordagens convergem para uma mudança de paradigma: a necessidade de reconhecer as plataformas digitais como entes reguladores que devem ser responsabilizados publicamente. Assim, ambos os autores superam a dicotomia entre liberdade de mercado e intervenção estatal, propondo uma regulação estrutural e relacional do ambiente digital.

3 Metodologia

Trata-se de uma Análise de Conteúdo que apontou os temas mais frequentes nas justificativas das 90 proposições que compuseram o *corpus* de análise. São proposições legislativas que tratam de temas afins à Liberdade de Expressão focados em alterações que afetem o uso de plataformas digitais. Optou-se por uma análise geral das justificativas dos projetos. A base temporal para a busca inicia no dia 1º de fevereiro de 2023, início da 57ª Legislatura, e termina no dia 10 de junho de 2025, delimitação por opção metodológica. O levantamento da base de dados se deu via busca avançada do portal "Atividades Legislativas" no site da Câmara dos Deputados com os seguintes filtros: "PEC, PLP, PL"; em tramitação e o termo "liberdade de expressão".

A busca retornou 155 proposições. O passo seguinte foi a análise das ementas e dos textos destas propostas com o objetivo de selecionar apenas as proposições que tratam da liberdade de expressão no ambiente digital – plataformas digitais, redes sociais, serviços de mensagens e buscadores. Restaram aqui 90 proposições divididas nas seguintes áreas temáticas: imprensa, desinformação e moderação de conteúdo, criança e adolescente, proteção de dados, religião e discurso de ódio, eleições e inteligência artificial. Os parâmetros para a busca das proposições em análise estão detalhados na Tabela 1.

Tabela 1 – Parâmetros para busca no portal da Câmara dos Deputados.

Tipo de Proposição	Proposta de Emenda à Constituição (PEC) Projeto de Lei Complementar (PLP) Projeto de Lei (PL)
Em tramitação	Sim
Exatamente esta palavra ou expressão	Liberdade de expressão
Onde procurar?	Ementa, Indexação e Inteiro Teor
Datas de busca	1º de fevereiro de 2023 a 10 de junho de 2025
Partido do autor(a)	Mantido o do momento da apresentação
Proposições com mais de um signatário	Atribuída autoria ao primeiro signatário

Fonte: elaboração própria.

O termo “liberdade de expressão” aparece 186 vezes nos textos analisados, mas não será incluído na lista de termos analisados. Entende-se que como esta é a ideia principal em análise neste estudo, o termo “liberdade de expressão” precisa ser classificado como endógeno, ou seja, presente em toda a base de dados como ideia principal. Foram considerados, então para a análise, 131 termos e palavras selecionados pelo critério de afinidade com o tema liberdade de expressão e o discurso no meio digital, conforme demonstrado no Quadro 1.

Para a análise das justificativas das proposições foi utilizado o *software* de análise de conteúdo IraMuteQ aplicando-se a análise pelo Método de Reinert para visualização da Classificação Hierárquica Descendente (CHD) dos termos. A CHD correlaciona os segmentos de textos e seus vocabulários classificando-os hierarquicamente, permitindo a compreensão e a classificação dos grupos de discursos e ideias dentro de um mesmo segmento de *corpus* textual, sendo uma ferramenta importante para a análise léxica de conteúdos indo além da mera identificação da frequência de cada termo.

Quadro 1 – Termos selecionados para a análise.

acesso, adolescente, ambiente, ambiente digital, anonimato, algoritmo, aplicação, aplicativo, autoridade, autorregulação, *bigtechs*, cancelamento, censura, cidadania, cidadão, circulação, código penal, combate, compartilhamento, comunicação, conduta, constitucional, constituição, conteúdo, contexto, cooperação, criança, crime, crítica, dado, dados pessoais, dano, decisão, *deep fakes*, defesa, democracia, democrático, desafio, desenvolvimento, desinformação, dever, difamação, digital, direito ao esquecimento, direitos fundamentais, direitos individuais, direitos humanos, direito, discriminação, discurso, discurso de ódio, disseminação, divulgação, educação, eleitoral, empresa, estado, estado democrático de direito, ético, exclusão, expressão, falso, *fake news*, fato, garantia, identificação, ilegal, imprensa, imunidade, inclusão, indivíduo, informação, inovação, integridade, inteligência artificial, liberdade, liberdade de expressão, limite, livre, manifestação, marco civil da internet, meios digitais, mídia, moderação, monetização, obrigação, ódio, opinião, parlamentar, pena, penal, pensamento, perfil, pessoa, plataforma, plataformas digitais, privacidade, privado, propriedade, proteção, provedor, publicidade, público, rede, redes sociais, regulação, regular, regulamentação, regulamentar, religioso, remoção, responsabilidade, responsável, responsabilização, restrição, risco, sanção, segurança, sociedade, suspensão, tecnologia, titular, tolerância, transparência, uso, usuário, violação, violência, vítima, virtual

Fonte: elaboração própria.

O *corpus* geral da pesquisa é composto por 90 textos, separados em 1.831 segmentos (ST), com aproveitamento de 1.552 segmentos (84,76%). Recomenda-se pelo menos 75% de aproveitamento dos segmentos para que a amostra seja representativa. O conteúdo analisado foi categorizado em sete classes: Classe 1, com 190 ST (12,24%); Classe 2, com 241 ST (15,53%); Classe 3, com 305 ST (19,65%); Classe 4, com 135 ST (8,7%); Classe 5, com 353 ST (22,74%); Classe 6, com 157 ST (10,12%); e Classe 7, com 171 ST (11,02%).

O resultado de sete classes foi alcançado após três rodadas de análise pelo método de Reinert no IraMuteQ. A primeira com os parâmetros de análise no modo default do programa foi descartada pois reteve apenas 67,39% dos 1.831 segmentos de texto, abaixo dos 75% recomendados. Para a segunda rodada alterou-se o parâmetro “Número de classes terminais na fase 1” de 10, definido por padrão, para 12. O resultado foi uma retenção de segmentos em 77,61%, já dentro da margem recomendada, e um total de cinco classes textuais. Como o número de temas analisados é oito (conforme descrito acima), optou-se por mais uma rodada com o objetivo de se chegar a um número de classes mais aproximado do número de temas. Foi feita, então, nova alteração no “número de classes terminais na fase 1” para 14 e chegou-se aos dados já descritos no parágrafo anterior. Dois gráficos serão utilizados para a visualização: Dendrograma e Análise Fatorial.

4 Análise dos dados

As 90 proposições encontradas se concentram majoritariamente em iniciativas que sugerem mudanças principalmente voltadas à moderação de conteúdo – 36 projetos. As proposições foram divididas em sete temas considerando as ementas e as leis que os textos propõem alterar: imprensa, desinformação e moderação de conteúdo, criança e adolescente, proteção de dados, religião e discurso de ódio, eleições e inteligência artificial. Ainda, cinco propostas ficaram em uma categoria denominada “Outros Temas”. Estas proposições tratam da atividade de aspectos da administração pública, da

manifestação de atletas esportivos e VPNs. A Tabela 2 apresenta o número de proposições por tema.

Tabela 2 – Proposições por tema.

ÁREA	NÚMERO DE PROPOSIÇÕES
DESINFORMAÇÃO E MODERAÇÃO DE CONTEÚDO	36
CRIANÇA E ADOLESCENTE	14
RELIGIÃO E DISCURSO DE ÓDIO	11
ELEIÇÕES	8
INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL	8
IMPRENSA	5
OUTROS TEMAS	5

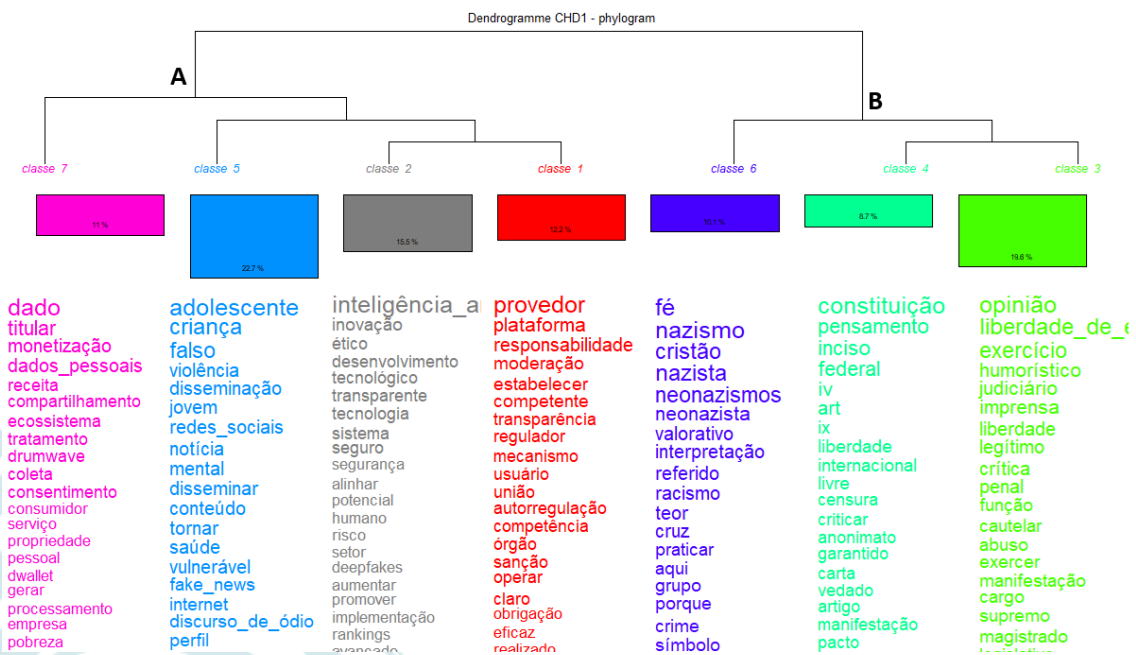
Fonte: elaboração própria a partir de busca no portal da Câmara dos Deputados.

A análise mostra que o PL é o partido com o maior número de proposições, 26, seguido pelo PT, com 13. União Brasil (10), PP (7), PSOL (6), MDB e PSD (cinco cada), Republicanos (4), PSB e PDT (3 cada), Cidadania e Solidariedade (2 cada) e Podemos, Patriota, Avante e Novo (1 cada). A análise pelo Método de Reinert via software IraMuteQ identificou que os textos se dividem em sete classes, conforme a Figura 1. Estas sete classes estão enquadradas em dois grandes grupos (A e B) conforme correlações textuais e ainda, dentro destes grupos, subdivididas.

Com base no dendrograma apresentado na Figura 1, as classes foram classificadas com a seguinte nomenclatura: Classe 1 – Regulação de Plataformas; Classe 2 – IA; Classe 3 – Liberdade; Classe 4 – Direito; Classe 5 – Proteção à Criança e ao Adolescente; Classe 6 – Liberdade Religiosa e Discurso de Ódio; e Classe 7 – Proteção de Dados. Estas classes sugerem forte coincidência com as áreas temáticas em que foram divididas as 90 proposições analisadas. As classes 1 e 4 estão associadas à temática Desinformação e Moderação de Conteúdo; a classe 2 coincide com a temática Inteligência Artificial; a classe 3 tem pertinência com a temática Imprensa; a classe 5 aponta para termos tratados pela temática Criança e Adolescente; a classe 6 está relacionada à temática Religião e Discurso de Ódio; e a classe 7 coincide em boa parte à

temática Proteção de Dados. As temáticas Eleições e Outros Temas estão dispersas entre várias classes.

Figura 1 – Método de Reinert – Classificação Hierárquica Descendente (CHD).



Fonte: elaboração própria via *software* IraMuteQ.

A subdivisão A, com maior número de textos analisados pelo software (61,4%) abarca temas relacionados à proteção de dados (Classe 7) e, a partir desta classe, os segmentos de textos são subdivididos em proteção às crianças e aos adolescentes, desenvolvimento de sistemas de inteligência artificial e responsabilização de plataformas e provedores e a moderação de conteúdo. Voltando às áreas temáticas sob as quais está dividido o *corpus* textual da pesquisa, temos aqui as seguintes áreas: quatro (proteção de dados); três (criança e adolescentes); sete (IA); e dois (desinformação e moderação de conteúdo). Esta interligação de temas sugere um olhar presente das propostas apresentadas na Câmara dos Deputados priorizando uma regulação de plataformas digitais e de sistemas de inteligência artificial voltada à proteção de dados e a mitigação de riscos. É evidente também a preocupação com a

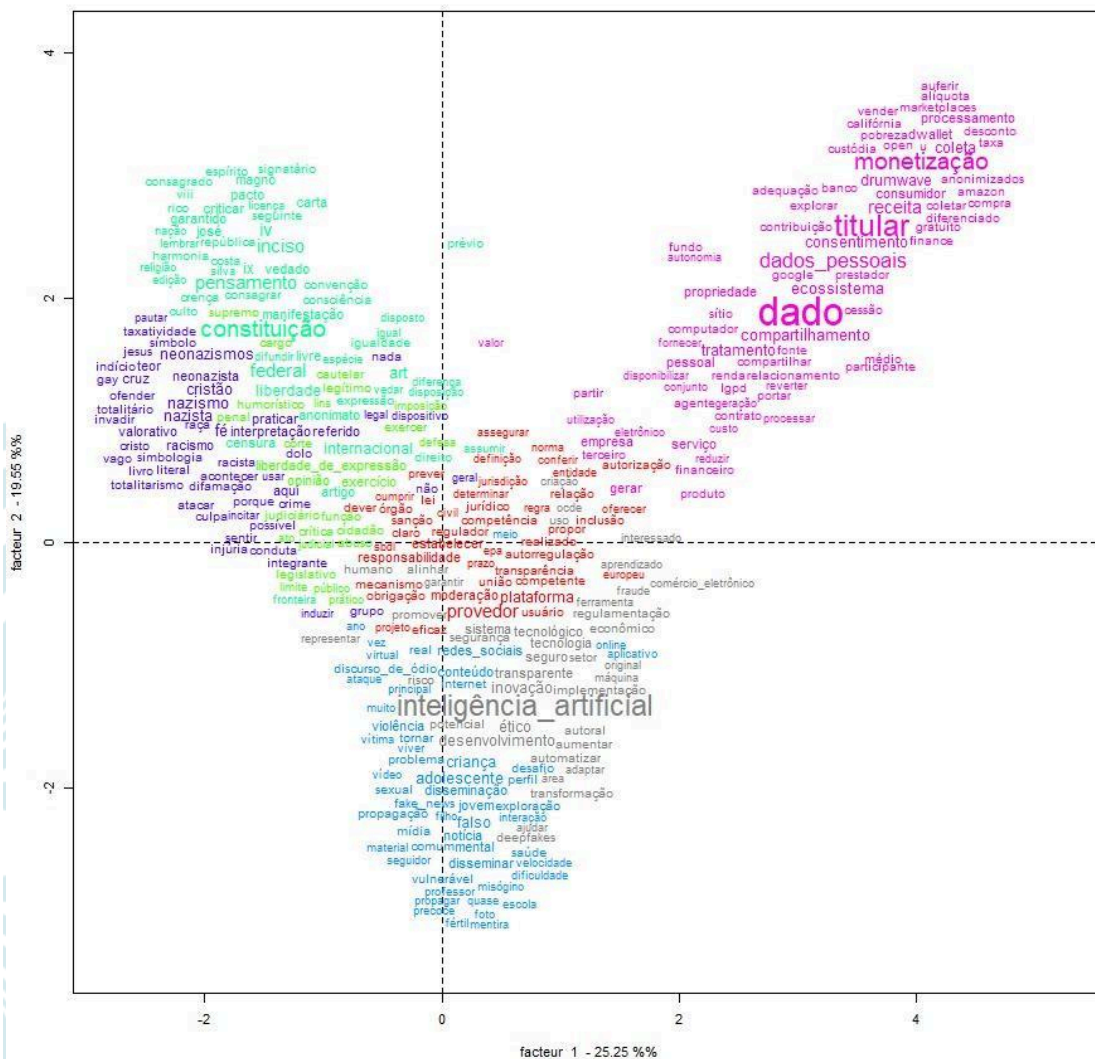
proteção de crianças e adolescentes regulando o acesso destes e responsabilizando provedores pelo monitoramento de conteúdos que possam causar danos a este público.

Das classes desta primeira subdivisão, a Classe 1 é a que guarda maiores semelhanças lexicais e textuais com a Classe 7. Ela é composta por formas que integram o campo regulatório das plataformas e provedores. Dentre as 131 formas selecionadas para análise, “provedor”, “plataforma”, “responsabilidade” e “moderação” são as quatro com maior ocorrência nos segmentos de texto desta classe. Aqui se destacam as Temáticas 2 e 8 (Desinformação e Moderação de Conteúdo; e Outros) e o Partido 8 (Republicanos). A análise dos segmentos de textos típicos remete a projetos que tratam de aspectos regulatórios das plataformas e provedores de aplicativos, reforçando responsabilidades jurídicas, transparência na atuação destes provedores na proteção aos usuários e na moderação de conteúdo.

A segunda subdivisão da Classificação Hierárquica Descendente é composta pelas classes 6, 4 e 3. Juntas, estas três classes reúnem 38,4% dos segmentos de texto analisados. Aqui temos formas relacionadas à liberdade religiosa e discurso de ódio, remetendo à temática cinco (religião e discurso de ódio) correlacionando-se com termos como liberdade, opinião, crítica, constituição, anonimato, imprensa, humor e censura, levando aos seguintes temas: um (imprensa) e dois (desinformação e moderação de conteúdo). A Classe 6 reúne 10,12% dos segmentos analisados e está composta predominantemente por temas que remetem à Temática 5 que abrange as proposições que tratam de discurso de ódio e de liberdade religiosa.

A Classe 4 é a menos representativa de todas, com 8,7% dos segmentos analisados e está conformada por termos que levam a questões técnicas do direito relacionadas à liberdade de expressão. A predominância aqui é de proposições apresentadas pelo PL envolvendo as temáticas 2 (Desinformação e Moderação de Conteúdo) e 5 (Religião e Discurso de Ódio).

Figura 2 – Método de Reinert – Análise fatorial das variáveis ativas.



Fonte: elaboração própria via *software* IraMuteQ.

Por fim, chegamos à Classe 3, última deste bloco. Ao contrário das outras seis classes que em alguns pontos do gráfico da Figura 2 aparecem em blocos bem definidos cada uma, esta classe está incrustada nas classes 6 e 3, principalmente, e com pontos próximos à Classe 1. Daí aparecer nesta subdivisão na CHD. A classe 3 é formada por

termos ligados diretamente às diversas formas de liberdade de expressão – opinião, imprensa, crítica, manifestação – e também ao exercício desta liberdade. É a classe com o segundo maior percentual de segmentos de textos analisados com 305 (19,65% do total).

A Figura 2 mostra que quatro classes estão situadas em quadrantes bem distintos e, portanto, tratando de temas específicos, embora correlacionados à liberdade de expressão no ambiente digital. A classe mais distante de todas as demais é a Classe 7 (Proteção de Dados) ao passo que a Classe 3 (Liberdade) é a única que não ocupa um espaço definido, estando dispersa entre as classes 6 (Liberdade Religiosa e Discurso de Ódio) e 4 (Direito) e próxima à Classe 1 (Regulação de Plataformas). Graficamente, a Classe 6 está situada em oposto à Classe 7. São, portanto, classes que tratam de temas mais destoantes entre si.

5 Considerações finais

A análise das proposições apresentadas na Câmara dos Deputados ao longo da atual Legislatura aponta que os partidos situados à direita no espectro ideológico atuam com maior intensidade quando o tema envolve liberdade de expressão e plataformas digitais. Fica evidente também que o tratamento da liberdade de expressão se estrutura a partir da ideia de que este é um direito, antes de qualquer espécie de dever quanto à responsabilização ou moderação.

A regulação da liberdade de expressão é tema complexo e controverso. E as novas tecnologias digitais exacerbaram ainda mais estas características no debate. No debate político, a discussão recebe ainda a carga de incoerências típicas deste meio. O que se observa em regra geral nas proposições apresentadas pela atual legislatura na Câmara dos Deputados é que a limitação à liberdade de expressão está muito mais voltada aos conteúdos e aos usuários, ou tipo de usuários. Os achados na análise dos dados para este artigo apontam que o tratamento dado à liberdade de expressão nas proposições que tratam da regulação das plataformas digitais na atual legislatura da Câmara dos Deputados desconsidera em sua maioria as questões técnicas desta

regulação, focando, por outro lado, na moderação de conteúdo e em propostas de proteção de discursos religiosos, de crianças e adolescentes e, em menor grau, na proteção de dados. A privacidade é um tema pouco relevante no conjunto de proposições aqui analisadas.

Em síntese, o que se tem é uma tentativa de regulação que garanta a ampla liberdade para o tráfego de conteúdos pelas plataformas como regra geral, mas com alguns temas limitadores como a proteção a crianças e adolescentes. Cotejando os dados achados com o que Balkin e Cohen apontam como essenciais para um modelo regulatório das novas tecnologias, percebe-se, portanto, que a privacidade nas proposições legislativas em análise é um bem restrito a alguns grupos, no caso, crianças e adolescentes. Ainda assim, a proteção nestes casos não está conectada a questões de privacidade de dados ou mesmo de regulações técnicas que alterem a realidade de supervigilância imposta pela sociedade algorítmica ou pela sociedade de plataformas. A única proposta que ataca a questão do tratamento excessivo de dados e da soberania do cidadão como detentor dos seus dados pessoais é o PLP nº 234/2023 que institui a Lei Geral de Empoderamento de Dados, com foco voltado à monetização de dados e à garantia de que os titulares também sejam beneficiados por esta monetização. Desinformação e Moderação de Conteúdo são os temas que abarcam o maior número de projetos analisados, 36.

De um modo geral ainda é ausente nas propostas uma formulação regulatória holística, ou seja, que trate da questão da liberdade de expressão e da regulação das plataformas digitais como um ambiente regulatório novo e que supera a dicotomia entre Estado e Cidadão. A análise levada a cabo neste estudo deixa no ar a ideia de que o pensamento parlamentar sobre regulação do ambiente digital ainda se move por questões pontuais e é organizado de maneira analógica, sem o necessário entendimento daquilo que Balkin e Cohen colocam como pilares que devem sustentar a regulação de um ambiente tecnológico, ou seja, a preocupação com a) arquitetura técnica; b) governança algorítmica; e c) as relações de poder entre usuários, empresas e Estado.

A recente decisão do Supremo Tribunal Federal que considerou parcialmente inconstitucional o artigo 19 do Marco Civil da Internet (MCI)¹², imputando responsabilidades aos provedores por conteúdos considerados ilícitos graves, obrigando a edição de autorregulação, disponibilização de relatórios, canais de atendimento e o estabelecimento de representação no Brasil para estes mesmos provedores, criou um novo cenário para o debate regulatório das plataformas digitais no Brasil. O PL 2630/2020 trouxe no texto aprovado pelo Senado Federal boa parte destas medidas agora previstas pelo STF. Outras chegaram a aparecer nas minutas de relatório apresentadas na Câmara dos Deputados. Em um cenário onde o PL 2630/2020 está travado na Câmara dos Deputados, o STF na recente decisão sobre o artigo 19 do MCI também apelou ao Congresso Nacional para que elabore uma legislação que atualize e sane as brechas apontadas na decisão consensuada. A decisão do STF trata de moderação de conteúdos, não toca em questões técnicas ou de algoritmo. Caberá ao Congresso avançar. Ou não.

6 Referências

BALKIN, Jack M. Digital speech and democratic culture: a theory of freedom of expression for the information society. **New York University Law Review**, v. 79, n. 1, 2004. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=470842>. Acesso em: 01 jul. 2025.

BALKIN, Jack M. The future of free expression in a digital age. **Pepperdine Law Review**, v. 36, n. 2, p. 427–444, 2009. Disponível em: <<https://digitalcommons.pepperdine.edu/plr/vol36/iss2/9/>>. Acesso em: 01 jul. 2025.

BALKIN, Jack M. Information fiduciaries and the First Amendment. **UC Davis Law Review**, v. 49, n. 4, p. 1183–1234, 2016. Disponível em: <https://openyls.law.yale.edu/bitstream/handle/20.500.13051/4692/49_U.C._Davis_Law_Review_1183__2016_.pdf?sequence=2&isAllowed=y>. Acesso em: 01 jul. 2025.

¹ STF. STF define parâmetros para responsabilização de plataformas por conteúdos de terceiros. STF, 2025. Disponível em: <<https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-define-parametros-para-responsabilizacao-de-plataformas-por-conteudos-de-terceiros/>>. Acesso em: 04 jul. 2025.

² STF. Reconhecimento da inconstitucionalidade parcial e progressiva do art. 19 do MCI. STF, s. d. Disponível em: <https://noticias-stf-wp-prd.s3.sa-east-1.amazonaws.com/wp-content/uploads/wpallimport/uploads/2025/06/26205223/MCI_tesesconsensuadas.pdf>. Acesso em: 04 jul. 2025.

BALKIN, Jack M. Free speech in the algorithmic society: big data, private governance, and new school speech regulation. **UC Davis Law Review**, v. 51, n. 3, p. 1149–1210, 2018a. Disponível em:

<https://lawreview.law.ucdavis.edu/sites/g/files/dgvnsk15026/files/media/documents/51-3_Balkin.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2025.

BALKIN, Jack M. Free speech is a triangle. **Columbia Law Review**, v. 118, p. 2011–2054, 2018b. Disponível em:

<https://columbialawreview.org/wp-content/uploads/2018/11/Balkin-FREE_SPEECH_I_S_A_TRIANGLE.pdf?ref=luatkhoa.com>. Acesso: 01 jul. 2025.

BALKIN, Jack M. The fiduciary model of privacy. **Harvard Law Review Forum**, v. 134, p. 11–23, 2020. Disponível em:

<<https://harvardlawreview.org/wp-content/uploads/2020/10/134-Harv.-L.-Rev.-F.-11.pdf>>. Acesso em: 01 jul. 2025.

CASTELLS, Manuel. **Ruptura: a crise da democracia liberal**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

COHEN, Julie E. Examined lives: Informational privacy and the subject as object. **Stanford Law Review**, v. 52, n. 5, p. 1373–1438, mai/2000. Disponível em: <<https://scholarship.law.georgetown.edu/facpub/810>>. Acesso em: 28 jun. 2025.

COHEN, Julie E. What privacy is for. **Harvard Law Review**, v. 126, 2013, p. 1904-1933. Disponível em:

<<https://harvardlawreview.org/print/vol-126/what-privacy-is-for/>>. Acesso em: 01 jul. 2025.

COHEN, Julie E. **Between truth and power – the legal constructions of informational capitalism**. New York: Oxford University Press, 2019.

DIJCK José; POELL Thomas; WAAL, Martijn. **The Platform Society: public values in a connective world**. New York: Oxford University Press, 2018.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

PÁDUA, Felipe B. S. O paradoxo da tolerância na democracia: ensaio sobre uma forma de resposta e a busca por uma democracia inclusiva dialogal. **Direitos Democráticos & Estado Moderno**, v. 3, n. 12, 2024, p. 64-82.

STF. STF define parâmetros para responsabilização de plataformas por conteúdos de terceiros. STF, 2025. Disponível em:

<<https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-define-parametros-para-responsabilizacao-de-plataformas-por-conteudos-de-terceiros/>>. Acesso em: 04 jul. 2025.

STF. Reconhecimento da inconstitucionalidade parcial e progressiva do art. 19 do MCI. STF, s. d. Disponível em: <https://noticias-stf-wp-prd.s3.sa-east-1.amazonaws.com/wp-content/uploads/wpallimport/uploads/2025/06/26205223/MCI_tesesconsensuadas.pdf>. Acesso em: 04 jul. 2025.

Freedom of expression and regulation of digital platforms: analysis of bills in the Chamber of Deputies

Abstract

This article analyzes the substantiations of legislative proposals presented in the Brazilian Chamber of Deputies that address the regulation of freedom of speech in digital platforms. The temporal framework defined for the study ranges from February 1st, 2023, to June 10th, 2025. The objective is to analyze how federal deputies address the topic and in what terms the limits to the constitutional right to freedom of expression are proposed when dealt with in the digital environment. The analysis is preceded by a discussion on freedom of speech and its emergence in modern theory and the implications of the platformization of society on this right. The methodology consists of Content Analysis of the justifications of 90 legislative proposals using the IraMuteQ textual analysis software, employing the Descending Hierarchical Classification. The analysis is also based on the regulatory approaches to the digital environment proposed by Jack Balkin and Julie Cohen. The result shows that the legislative proposals are far from an idea of regulation based on technical architecture, algorithmic governance, and state-platforms-users interaction, instead focusing on content and punitive issues, and targeting specific groups, such as children and adolescents.

Keywords

Freedom of Speech; Digital Platforms; Regulation; Bill; Chamber of Deputies

Como citar

DALMORO, Jefferson L. C. Liberdade de expressão e regulação de plataformas digitais: análise de projetos de lei na Câmara dos Deputados. **Interfaces da Comunicação**, [S. l.], v. 1, n. 6, 2025, p. 1-20.

Recebido em: 20/06/2025.

Aceito em: 01/08/2025.