

Invertendo o Efeito Bruxelas: O que a UE pode aprender com a América Latina em matéria de governança digital

Por membros do Consórcio HEMISPHERES: Carolina Aguerre (Universidad Católica del Uruguay, UCU), Aya Ahmed (Universitat Internacional de Catalunya, UIC), João Victor Archegas (Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio, ITS Rio), Wanderley Augusto Arias-Ortiz (Universidad Jorge Tadeo Lozano, Utadeo), Beatriz Botero Arcila (Institut d'Études Politiques de Paris, Sciences Po), Celina Bottino (ITS Rio), Lionel Brossi (Universidad de Chile, UCH), Favio Ernesto Cala Vitery (Utadeo), Ana María Castillo (UIC), Sandra Cortesi (TUM), Christian Fieseler (BI Norwegian Business School), Isadora García Avis (UIC), Urs Gasser (TUM, Lead Author), Pablo Gómez Ayerbe (TUM), Armando Guío Español (Network of Centers, NoC), Joan Hernández-Serret (UIC), Camila Hidalgo (TUM), Ronaldo Lemos (ITS Rio), María Pilar Llorens (UIC), Felipe César Londoño (Utadeo), Christoph Lutz (BI), Fabienne Marco (TUM), María Isabel Mejía (Universidad del Norte, Uninorte), Andras Molnar (TUM), Víctor Muñoz (Utadeo), Núria Roca Trenchs (UIC), Sofie Schönborn (TUM), Pedro Sigaud-Sellos (UIC), Markus Siewert (TUM Think Tank), Fabro Steibel (ITS Rio), Carlos Affonso Souza (ITS Rio), Jacob van de Kerkhof (Utrecht University, UU)

Publicado pelo TUM Think Tank

Introdução

Durante anos, a União Europeia (UE) foi vista como líder global na regulamentação digital, promovendo o seu “Efeito Bruxelas”, em que as suas leis se tornam normas globais de facto devido à dimensão do seu mercado. No entanto, está a instalar-se um sentimento crescente de inquietação. O recente Relatório Draghi [1], A Competitiveness Compass for the EU [2], entre outros, destacaram preocupações com o excesso de regulamentação, a estagnação econômica e uma potencial perda de competitividade, sugerindo que o atual modelo de governança da UE pode precisar de uma reavaliação. É hora de “reinventar a governança”, adotando um modelo de aprendizagem regulatória [3] que seja flexível, adaptável e aberto a insights de outras regiões.

O Efeito Bruxelas: mais complicado do que parece

O “Efeito Bruxelas” descreve a capacidade da União Europeia de moldar os mercados globais por meio de seus padrões regulatórios, um fenômeno frequentemente referido como “globalização regulatória unilateral”. Diz-se que esse poder opera por meio de dois mecanismos principais: um efeito de facto, em que empresas multinacionais cumprem as regulamentações da UE em todo o mundo para acessar o grande mercado da UE, e um efeito de jure, em que outros países adotam formalmente regras no estilo da UE para nivelar o campo de atuação.

No entanto, pesquisas, incluindo as do HEMISPHERES, revelam que esse processo é muito mais complexo, especialmente na América

Latina e no Caribe (ALC). A região não adota passivamente os modelos da UE; em vez disso, ela os adapta para se adequar a contextos locais distintos e também é influenciada por regras não pertencentes à UE, particularmente as dos Estados Unidos e da China. Por exemplo, as leis de proteção de dados da ALC, embora inspiradas em precedentes europeus, exibem um alto grau de autonomia normativa, demonstrando um processo de incorporação seletiva em vez de transplante direto. Essa dinâmica demonstra que a relação não é meramente uma via de mão única de influência, mas um processo mais sutil de adaptação iterativa e, pelo menos até certo ponto, de experimentação e aprendizagem.

Em seus primeiros 10 meses, o HEMISPHERES - uma colaboração de três anos financiada pelo Programa Erasmus+ Jean Monnet 2024 Networks, que visa promover a cooperação entre centros acadêmicos e de pesquisa, decisores políticos, setor privado e sociedade civil da Europa e da América Latina e Caribe (ALC) - gerou reflexões iniciais sobre o que a UE pode aprender com os seus homólogos na ALC. A principal conclusão é que, enquanto a UE avança em direção a uma regulamentação abrangente e verticalizada na governança digital, os países da ALC têm recorrido a capacidades institucionais, prioridades econômicas e tradições jurídicas distintas para desenvolver abordagens pragmáticas e ajustadas ao contexto.

Para a UE, essas experiências oferecem lições importantes em governança adaptativa, soluções centradas na comunidade e respostas matizadas a desafios fundamentais - não como modelos a serem reproduzidos integralmente, mas como inspiração para refinar seus próprios marcos regulatórios. Ao mesmo tempo, a infraestrutura regulatória estabelecida e a maturidade processual da UE continuam a fornecer orientações valiosas para a região da ALC.

2. Governança adaptativa e sensível ao contexto

Enquanto a abordagem da UE à governança digital é cada vez mais caracterizada por uma regulamentação abrangente, harmonizada e centralizada, os países da ALC adotaram uma estratégia mais pragmática e flexível, impulsionada pelo seu panorama institucional e econômico diversificado. Essa diversidade constitui uma fonte da qual se podem extrair lições para a Europa, especialmente à medida que a tecnologia desafia os ciclos legislativos tradicionais.

→ **Experimentação regulatória pioneira:** os países da ALC não estão simplesmente imitando os modelos europeus, mas remodelando-os ativamente para adequá-los às realidades locais. Por exemplo, o Brasil e a Colômbia, em vez de regulamentar imediatamente, estão usando sandboxes regulatórios como “infraestruturas de aprendizagem” proativas, voltadas a informar a reforma legal e fortalecer a capacidade institucional em tempo real. Esse modelo contrasta com a abordagem mais formalista da UE, que tende a ser mais restrita e legalista.

→ **Aplicação descentralizada:** diante do poder transnacional das plataformas digitais, alguns países da ALC demonstraram a importância de mobilizar todas as dimensões de seus marcos jurídicos. O Judiciário brasileiro assumiu um papel assertivo na governança das plataformas, aplicando multas e determinando bloqueios temporários de serviços para assegurar o cumprimento das leis locais e combater a desinformação, especialmente no contexto eleitoral. Isso sugere como o sistema jurídico

de um país, em sua totalidade, pode constituir uma fonte de resiliência e oferece uma lição para a Europa, no sentido de garantir que seus próprios mecanismos de aplicação sejam abrangentes e responsivos às mudanças.

→ **Estruturas jurídicas holísticas:** as tradições jurídicas da ALC incorporam os direitos digitais em marcos constitucionais e de direitos humanos mais amplos, como as disposições de “habeas data” que antecedem o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD). Essa âncora constitucional fornece uma base sólida, centrada em direitos, que a Europa poderia utilizar para fortalecer a legitimidade pública de suas próprias estruturas jurídicas, de caráter mais procedimental.

“Habeas Data” e o direito à verdade

O RGPD da UE introduziu o “direito ao esquecimento”, que se baseia no direito do indivíduo à privacidade e ao controle da reputação. No entanto, nos países da ALC, esse conceito pode entrar em conflito com o “direito à verdade” e à memória pública, profundamente enraizados, especialmente em sociedades em transição de regimes autoritários ou de contextos de conflito. Essa divergência demonstra como a tradição

constitucional da ALC, ao incorporar os direitos digitais em um marco mais amplo de direitos humanos, levou a interpretações jurídicas únicas e contextualmente relevantes. Esta é uma lição valiosa para a Europa sobre a importância da flexibilidade regulatória e da integração cultural na criação de um marco jurídico - e sugere, de maneira geral, uma abordagem consciente dos processos de transferência política e jurídica.

3. Soluções centradas na comunidade e ascendentes

O foco regulatório da Europa costuma recair em questões de grande escala e que abrangem todo o mercado, mas a ALC oferece lições valiosas sobre a construção de ecossistemas digitais a partir da base, priorizando a inclusão e o empoderamento da comunidade.

→ **Infraestrutura liderada pela comunidade:** em meio à presença de grandes provedores de telecomunicações, as iniciativas ALC foram pioneiras em redes comunitárias autogerenciadas que fornecem acesso à internet em áreas carentes. Alguns exemplos são a Rhizomática, no México [4], a Red del Viento, na Colômbia [5], e a Soldati Conectada, na Argentina [6]. Esses projetos, baseados em uma visão de autodeterminação digital, juntamente a experiência europeia com infraestruturas baseadas em bens comuns, mostram a promessa de modelos de base para a autonomia tecnológica e a propriedade coletiva.

→ **Governança digital inclusiva:** a abordagem da região à cidadania digital e ao envolvimento dos jovens tem uma longa história de enfatizar a conscientização pública e a educação em vez da restrição. O “Plano Ceibal”, do Uruguai [7], é um dos primeiros exemplos dessa filosofia, ao integrar a tecnologia ao sistema educacional para promover a cidadania digital e reduzir a exclusão digital. Essa abordagem proativa e voltada para a inclusão oferece um

contraponto histórico valioso às tendências mais reativas e proibicionistas atualmente observadas em ambas as regiões.

→ **Engajamento de múltiplas partes interessadas:** vários países da ALC têm um histórico de promoção de modelos de governança com múltiplas partes interessadas, exemplificado pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil (**CGI.br**). Esse modelo, que formaliza a colaboração entre governo, sociedade civil, setor privado e academia, pode servir de referência para a Europa na construção de sistemas de governança mais inclusivos e resilientes. A região também tem um histórico de amplo envolvimento público: documentos como o Marco Civil da Internet, Brasil, e a lei de inteligência artificial (IA) de Goiás foram moldados por consultas públicas online que envolveram cidadãos e representantes de vários setores.

O Plano Ceibal como modelo de governança inclusiva

Enquanto alguns países europeus estão promulgando proibições nacionais ao uso de telefones celulares nas escolas, o “Plano Ceibal”, do Uruguai, oferece um modelo diferente de governança digital. Desde 2007, a iniciativa distribui gratuitamente laptops ou

tablets a todos os alunos e professores de escolas públicas e viabilizou a conexão de quase todas as escolas públicas à internet. O plano integra a tecnologia ao sistema educacional para promover a cidadania digital e reduzir a exclusão digital, em vez de proibir dispositivos nas escolas. Ele enfatiza a educação, a inclusão e a formulação de políticas baseadas em evidências em vez da proibição, um modelo do qual a Europa pode aprender.

4. Uma abordagem matizada para desafios fundamentais

A experiência da ALC destaca a necessidade de abordar questões fundamentais de acesso e desigualdade antes que objetivos regulatórios mais complexos possam ser plenamente realizados.

→ **Superando a exclusão digital:** a persistente exclusão digital na ALC tem sido destacada como uma limitação estrutural fundamental. Os formuladores de políticas da ALC devem promover a infraestrutura básica e o desenvolvimento de habilidades fundamentais em paralelo ao avanço na IA de ponta e na regulamentação de plataformas. A Europa pode aprender com esses desafios e com as diversas abordagens para enfrentá-los, garantindo que seus marcos regulatórios mais avançados não aprofundem as desigualdades em um contexto global.

→ **Inovação e propósito:** Na ALC, a tecnologia “emergente” é entendida não apenas como novidade, mas como ferramenta socioeconômica transformadora em áreas como saúde, agricultura e energia - um sentimento exemplificado pela primeira legislação de IA do Brasil, aprovada pelo Estado de Goiás, destinada a promover o desenvolvimento de infraestrutura digital e soluções baseadas em IA para desafios locais. Esse enquadramento contrasta com a ênfase europeia na liderança industrial, lembrando aos formuladores de políticas públicas que as tecnologias de ponta ganham legitimidade quando vinculadas explicitamente às necessidades sociais e à ação humana. Para

a UE, a abordagem da ALC destaca como ancorar a inovação no desenvolvimento inclusivo pode fortalecer tanto a governança quanto a resiliência.

→ **Importância da transparência:** a forte tradição dos países da ALC de abordar as assimetrias informacionais e o poder das plataformas por meio de direitos constitucionais cria uma base para a colaboração em questões como os “padrões obscuros” (dark patterns). A UE pode se beneficiar dessa experiência no co-desenvolvimento de padrões de design e ferramentas regulatórias que garantam a autonomia do usuário e restaurem a equidade nos ambientes digitais.

→ **Interseção entre trabalho e tecnologia:** o alto nível de informalidade laboral nos países da ALC levou a um foco no impacto de plataformas impulsionadas por IA sobre os trabalhadores de aplicativos. Iniciativas como a “Ley Uber”, do Chile [8], e o programa piloto do México de previdência social para trabalhadores de plataformas oferecem um modelo para equilibrar a flexibilidade do trabalho com a proteção social [9]. A Europa pode aprender com essas abordagens específicas do contexto para lidar com a crescente precariedade do trabalho digital.

O papel de um órgão multissetorial

O Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br), criado em 1995, é um exemplo pioneiro de órgão de governança multissetorial. Ele reúne formalmente representantes do governo, da sociedade civil, do setor privado e da academia para tomar decisões sobre a governança da internet. A influência do comitê abrange uma ampla gama de temas, desde padrões técnicos

até recomendações de políticas públicas. O CGI.br demonstra uma abordagem resiliente, inclusiva e legítima para gerenciar o ecossistema da internet, que pode servir de inspiração institucional para a Europa na construção de processos de governança mais inclusivos e resilientes para a era da IA.

5. Aprendendo juntos: da percepção à ação

A UE e a ALC não são apenas diferentes; elas são complementares. A força da UE reside em seus marcos institucionalizados e abrangentes, enquanto a da ALC reside em suas abordagens inovadoras, orientadas pelo contexto e baseadas em direitos. Esse reconhecimento de “forças complementares” é a base para um novo modelo de cooperação digital - um modelo que vai além da transferência unidirecional de normas jurídicas.

Para promover um aprendizado regulatório significativo, ambas as regiões devem investir em infraestruturas robustas para colaboração e compartilhamento de conhecimento. Isso significa criar mecanismos para avaliar, documentar e compartilhar sistematicamente experiências regulatórias entre jurisdições. A diversidade de tradições jurídicas e de capacidades institucionais não é uma barreira, mas um trunfo. As conclusões iniciais do HEMISPHERES destacam várias oportunidades-chave para cooperação:

Uma estrutura para o aprendizado mútuo sobre governança de dados

ambas as regiões estão desenvolvendo novos modelos de governança de dados, com a UE promovendo estruturas coordenadas e a ALC experimentando abordagens mais específicas ao contexto. Um fórum conjunto para o aprendizado mútuo poderia discutir estratégias distintas e ajudar a forjar um entendimento comum de como um marco em evolução de direitos fundamentais e proteção de dados pode servir de base para a inovação orientada por dados para o bem público.

Uma “federação de sandboxes”

em vez de experimentações isoladas, a UE e a ALC podem trabalhar em direção a uma “federação de sandboxes”, com métricas compartilhadas e uma biblioteca comum de casos. Isso permitiria o aprendizado mútuo, já que países da ALC, como Brasil e Colômbia, usam sandboxes para orientar reformas legais, enquanto a UE poderia compartilhar sua infraestrutura regulatória estabelecida.

Juventude e regulamentação digital

É necessária uma abordagem colaborativa para a segurança digital dos jovens, promovendo os direitos, a autonomia e o bem-estar das crianças, indo além de medidas restritivas como proibições [10]. Isso poderia incluir um “Painel UE-ALC sobre Juventude e Regulamentação Digital”, programas-piloto para avaliar, por exemplo, restrições baseadas na idade, proibições ao uso de smartphones, limites de tempo de tela ou

restrições em aplicativos, ou o co-desenvolvimento de recursos de aprendizagem que reflitam as experiências vividas pelos jovens em ambas as regiões. Tal esforço contribuiria para políticas baseadas em evidências para promover a segurança digital, ao mesmo tempo em que fomentaria a inclusão dos jovens no co-desenho de um ambiente digital melhor.

Aproveitando este momento, a UE e a ALC podem desenvolver em conjunto um caminho regulatório distinto que se concentre nos valores democráticos, na proteção social e na governança baseada em direitos. Esta aliança voltada para o futuro oferece não apenas um contrapeso a outros modelos geopolíticos, mas uma visão compartilhada para uma ordem digital mais inclusiva e equitativa.

Referências

- [1] **European Commission. (September 2024).** The future of European competitiveness, https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en
- [2] **European Commission. (2025, enero 29).** A competitiveness compass for the EU [Comunicación]. European Commission. https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/competitiveness-compass_en
- [3] **Gasser, U., & Mayer-Schönberger, V. (2024).** On the shoulders of others: The importance of regulatory learning in the age of AI. *Virginia Journal of Law & Technology*, 28(1), 1-14. <https://static1.squarespace.com/static/5e793709295d7b60295b2d29/t/678a8a5fo88d4e6288ea4353/1737132644184/28+Va.+J.L.+%26+Tech+1+%282025%29+Final>
- [4] **Rhizomatica. (s.f.).** Rhizomatica. Rhizomatica. <https://www.rhizomatica.org>
- [5] **Redes Comunitarias. (s.f.).** Jxa'h Wejxia Casil ('Red del Viento'). Redes Comunitarias. <https://redescomunitarias.co/es/jxa-h-wejxia-casil>
- [6] **Agustina Gulman (2025).** Una red comunitaria de wifi para conectar a barrios marginados de Buenos Aires, América Futura, El País América, <https://elpais.com/america-futura/2025-03-25/una-red-comunitaria-de-wifi-para-conectar-a-barrios-marginados-de-buenos-aires.html>
- [7] **Ceibal. (s.f.).** ¿Qué es Ceibal?. Ceibal, Centro de innovación educativa digital en Uruguay. <https://ceibal.edu.uy/>
- [8] **Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN).** (s.f.). Ley N.º 21.553 que regula a las empresas de aplicación de transporte remunerado de pasajeros. BCN. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1191380>
- [9] **Diario Oficial de la Federación. (2025, 24 de junio).** [Título del documento no especificado en la consulta]. Gobierno de México. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5760936&fecha=24/06/2025#gsc.tab=0
- [10] **Frontiers in Digital Child Safety Working Group. (2025).** Frontiers in digital child safety: Designing a child-centered digital environment that supports rights, agency, and well-being (S. Cortesi & U. Gasser, Eds.). TUM Think Tank at the Munich School of Politics and Public Policy at the Technical University of Munich, Berkman Klein Center for Internet & Society at Harvard University, and Department of Communications and Media Research at the University of Zurich. <https://tumthinktank.de/en/project/frontiers-in-digital-child-safety>

INSTITUIÇÃO

TUM Think Tank | Escola de Política e Políticas Públicas de Munique | Universidade Técnica de Munique (TUM)

Informações e atualizações periódicas dos Projetos HEMISPHERES serão disponibilizadas em <https://hemispheres.digital>.

ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

O conteúdo e as opiniões expressas neste relatório representam exclusivamente os pontos de vista dos autores e não devem ser atribuídos ao TUM Think Tank como instituição ou aos seus membros afiliados. Este relatório reflete apenas a opinião dos autores. A Agência Executiva de Investigação Europeia não se responsabiliza por qualquer utilização que possa ser feita das informações contidas neste relatório.

O HEMISPHERES é financiado pelo Programa ERASMUS-JMO-2024-NETWORKS Program.

CITAÇÃO SUGERIDA

Gasser, U., Aguerre, C., Ahmed, A., Archegas, J. V., Arias-Ortiz, W. A., Botero Arcila, B., Bottino, C., Brossi, L., Cala Vitery, F. E., Castillo, A. M., Cortesi, S., Fieseler, C., García Avis, I., Gómez Ayerbe, P., Guío Español, A., Hernández-Serret, J., Hidalgo, C., Lemos, R., Llorens, M. P., ... van de Kerkhof, J. (2025). Invertendo o efeito Bruxelas: o que a UE pode aprender com a América Latina em governança digital. TUM Think Tank, Escola de Política e Políticas Públicas de Munique, Universidade Técnica de Munique. <https://tumthinktank.de/en/output/inverting-the-brussels-effect-what-the-eu-can-learn-from-latin-america-in-digital-governance>

CONTATO

tumthinktank@hfp.tum.de
<https://tumthinktank.de>

Leituras adicionais

Datasphere Initiative. (2025). Sandboxes for AI: Tools for a new frontier. The Datasphere Initiative. <https://www.thedatasphere.org/wp-content/uploads/2025/02/Report-Sandboxes-for-AI-2025.pdf>

Fetic, L., Niemeyer, D., & Klein, T. (2025). Wie können KI-Reallabore ihr Potenzial in der KI-Verordnung entfalten? Bedingungen für ein wirksames Instrument eines souveränen und lernfähigen KI-Ökosystems in Europa. appliedAI Institute for Europe. <https://www.appliedai-institute.de/assets/files/Policy-Brief-AI-Regulatory-Sandbox.pdf>

Guio, A. (2024). Regulatory sandboxes in developing economies: An innovative governance approach. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/80496>

Gulman, A. (2025, 25 de marzo). Una red comunitaria de wifi para conectar a barrios marginados de Buenos Aires. América Futura, El País América. <https://elpais.com/america-futura/2025-03-25/una-red-comunitaria-de-wifi-para-conectar-a-barrios-marginados-de-buenos-aires.html>

OECD. (2023). Regulatory sandboxes in artificial intelligence (OECD Digital Economy Papers, No. 356). OECD Publishing. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2023/07/regulatory-sandboxes-in-artificial-intelligence_a44aae4f/8f80a0e6-en.pdf