

Perspectivas e tendências
regulatórias da Inteligência
Artificial no Brasil:
características e tramitação
de proposições legislativas
no Senado e Câmara
dos Deputados

Sivaldo Pereira da Silva

Marina Pita

Nicole Guimarães de O. Costa

Sivaldo Pereira da Silva - Professor da Faculdade de Comunicação e do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília (UnB). Coordenador do Centro de Estudos em Comunicação, Tecnologia e Política (CTPol) e pesquisador associado ao Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital (INCT-DD)

Marina Pita - Mestranda em Comunicação pela Universidade de Brasília (UnB). Graduada em comunicação social pela PUC-SP, pós-graduanda em Direitos Digitais. Integrante do Centro de Estudos em Comunicação, Tecnologia e Política (CTPol) e associada ao Coletivo Brasil de Comunicação Social (Intervozes).

Nicole Guimarães de O. Costa - Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília (UnB). Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e integrante do Centro de Estudos em Comunicação, Tecnologia e Política (CTPol). Servidora pública federal licenciada.

Cadernos de conjuntura das comunicações LaPCom - Ulepicr-Brasil
2022: desinformação, crise democrática e políticas de comunicação
e cultura

Com a digitalização e *datificação* crescente de todos os processos que envolvem a vida social, a expansão de mecanismos e sistemas de Inteligência Artificial (IA) no cotidiano vem se tornando uma realidade. Hoje esses artefatos já se colocam como intermediários relevantes para as mais diversas atividades e tendem a impactar de modo substancial em múltiplas frentes, como justiça, transporte, saúde, direito, trabalho, comunicação e sociabilidade. Embora os sistemas de IA possam trazer uma série de vantagens e benefícios, a exemplo dos avanços na área de saúde, da melhoria do sistema de transporte e do aperfeiçoamento de produtos e prestação de serviços, também têm seus efeitos colaterais, como discriminação social, repetição de estruturas autoritárias, opacidade, concentração de poder e desigualdade (HELBING, 2017; NEMITZ, 2018; RUSSELL, 2019; SHEPHERD, 2017; WEST; WHITTAKER; CRAWFORD, 2019).

Levando em conta as características disruptivas que essas tecnologias tendem a gerar, diversos países têm discutido a criação de políticas de IA visando se preparar para as mudanças que esse cenário impõe. Além de planos e estratégias nacionais para esse campo lançadas por governos, algumas legislações sobre determinados aspectos da IA (como veículos autônomos, armas autônomas, reconhecimento facial, etc.) têm sido aprovadas pelo mundo e, além disso, propostas de marcos regulatórios mais gerais, que visam consolidar visões e estabelecer caminhos, estão na pauta do dia em muitos parlamentos. No Brasil, a criação de leis que envolvem IA ainda são raras e com alcance localizado – por exemplo, a Lei nº 6.712, do Distrito Federal, sobre reconhecimento facial ou a Lei nº 17.611/2021, do estado do Ceará, que impõe a supervisão humana a todos os sistemas de IA. No nível nacional já surgem proposições mais amplas que buscam servir como marco regulatório desse campo.

Diante desse cenário, o objetivo deste capítulo é dar um panorama conjuntural das tendências na tramitação de proposições regulatórias sobre Inteligência Artificial no Brasil no plano federal, observando os Projetos de Lei apresentados no Congresso Nacional. Quais são e como estão tramitando os PLs sobre o tema? Sobre o que versam? Quais partidos estão mais envolvidos? Qual o teor e a consistência da proposição que mais progrediu em termos de tramitação? São as principais perguntas que buscaremos responder.

Para isso, o capítulo segue dividido em três seções subsequentes. Primeiramente, faremos uma breve discussão contextual sobre políticas de IA. Em seguida, apresentaremos um panorama da tramitação dos Projetos de Lei (PLs) sobre o tema no Congresso Nacional até 2021. Por fim, faremos uma análise crítica sobre o conteúdo do PL nº 21/2020, tendo em vista que se trata de uma proposição mais geral sobre políticas de IA e que este é o projeto que se encontra em estágio mais avançado de tramitação dentre os PLs analisados.

O que chamamos hoje de Inteligência Artificial é uma denominação geral e sintética para um conjunto de tecnologias emergentes baseadas em algoritmos que têm algum grau de autonomia a ponto de aprender com os próprios dados que consomem. Trata-se de sistemas estatísticos automatizados que detectam padrões e são capazes de repeti-los ou de agir a partir desse modelo de repetição, em um processo de aprendizagem constante (MEHR, 2017; RUSSELL, 2019).

Embora a ideia de Inteligência Artificial tenha surgido de modo mais evidente a partir de meados do século passado, foi somente no século XXI que se criaram as condições técnicas e sociais para que tais sistemas ganhassem o cotidiano e entrassem em uma nova fase de expansão. Para ilustrar algumas dessas condições, podemos citar: a capacidade de computadores (e dispositivos correlatos) no processamento de dados em volume e velocidade crescente; o aumento exponencial da banda de transmissão de dados por meio de redes sem fio, principalmente 5G; o uso massivo de aparelhos e sistemas digitais pelos indivíduos em seu dia a dia; e a expansão da coleta e armazenamento de todos os tipos de dados em bases digitais (GIRASA, 2020; MAYER-SCHONBERGER; CUKIER, 2013).

Esse contexto é apenas o início de um processo de relevância cada vez mais evidente que os sistemas de IA tendem a assumir na dinâmica da vida do século XXI. Atualmente, a configuração desse cenário envolve não apenas empresas, mas também governos e legisladores, formando um movimento global de aprovação de estratégias, planos e legislações que versem sobre desenvolvimento de Inteligência Artificial na forma de políticas tanto nacionais como multilaterais. Isso se reflete na agenda de grandes economias como Estados Unidos e China e também em blocos como a União Europeia (ATABEKOV; YASTREBOV, 2018; BUITEN, 2019; CATH et al. 2018; GIRASA, 2020; ROBERTS et al., 2021).

Para Veronese et al. (2021), a ascensão da IA pode ter mais impacto social e econômico do que a internet e o uso de IA pode trazer potenciais ameaças aos direitos dos cidadãos. Em relação às mitigações contra o uso negativo de IA, os autores destacam dois remédios possíveis: a criação de legislação que ofereça proteção anterior à IA, fornecendo salvaguardas, e o estabelecimento de regras legais para proteger os indivíduos contra possíveis resultados injustos de aplicações de IA.

No Brasil, esse é um movimento ainda incipiente, mas que vem ganhando força nos últimos anos, principalmente com a aprovação de leis basilares como a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018), que, embora não trate especificamente de Inteligência Artificial, lida com o manejo de dados, que é, justamente, o combustível para que os sistemas de IA possam existir.

Na administração pública, de acordo com o relatório *Government AI Readiness Index 2021*, da Oxford Insights, o Brasil ocupa a posição 40 no ranking mundial no que se refere a quanto os países estão prontos para implementar IA na prestação de serviços aos seus cidadãos.

Em 2021, por meio do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI), o governo brasileiro publicou a Portaria MCTI nº 4.617, que ins-

Tramitação de Projetos de Lei sobre IA

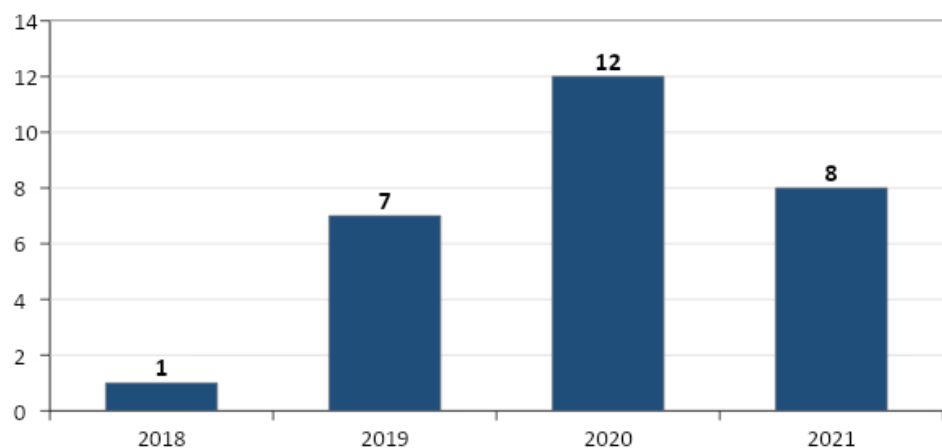
tituiu a Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial (EBIA). Embora a existência de plano estratégico para esse campo signifique um avanço importante, o plano brasileiro se demonstrou frágil, com pouco aprofundamento estratégico real e sem mecanismos efetivos para alavancar o país a um patamar desejável de uma política de IA mais sólida.

Em termos de legislação específica sobre IA, algumas iniciativas têm surgido na forma de Projetos de Lei (PLs) tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado. A maioria desses PLs estão em análise dentro de comissões parlamentares, e aquilo que avançou em termos de tramitação também possui fragilidade, como veremos na próxima seção.

Até o final de 2021, foram apresentados 28 Projetos de Lei (PLs) que tocam em Inteligência Artificial em seu texto-base. Grande parte dessas proposições, 24 PLs, nasceu na Câmara dos Deputados; os quatro restantes são oriundos do Senado.

O surgimento de Projetos de Lei que versam textualmente sobre Inteligência Artificial é algo relativamente recente no Brasil e começou a surgir timidamente a partir de 2018, com apenas um projeto apresentado na Câmara dos Deputados (o PL nº 10.762/2018). Isso aumenta significativamente no ano seguinte: em 2019 são apresentados sete projetos (cinco na Câmara dos Deputados e dois no Senado). Mas o ano em que o tema foi mais fortemente pautado em termos de proposições legislativas foi 2020, com 12 projetos apresentados, o que representou cerca de 43% do total de PLs sobre essa temática que surgiram até o final de 2021. No ano de 2021, houve uma queda para oito projetos de lei, retornando ao patamar similar de 2019, conforme podemos visualizar no gráfico 1:

Gráfico 1: Volume de PLs sobre IA apresentados por ano na Câmara dos Deputados e no Senado



Fonte: Elaboração própria, com base em dados publicados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal

Não identificamos a ocorrência de concentração de PLs submetidos por um mesmo parlamentar. De modo geral, os PLs foram apresentados por parlamentares diferentes, com exceção do PL nº 5.051 (que estabe-

lece os princípios para o uso da Inteligência Artificial no Brasil) e o PL nº 5.691 (que institui a Política Nacional de Inteligência Artificial), ambos de 2019, de autoria do senador Styvenson Valentim (PODEMOS-RN). No quadro 1 podemos ter uma visão mais geral desses projetos de lei, incluindo a Casa parlamentar de origem, uma breve descrição temática e as principais abordagens para as quais estão direcionados:

Quadro 1: Descrição de PLs sobre IA apresentados na Câmara dos Deputados e no Senado Federal

Número do PL	Casa Legislativa de origem	Descrição temática	Abordagem principal
PL nº 487/2021	Câmara dos Deputados	Dispõe sobre o sistema de informação em saúde no âmbito do SUS.	Saúde
PL nº 6.455/2019	Câmara dos Deputados	Dispõe sobre o direito de voto via internet e regulamenta esse direito nos termos em que especifica.	Eleição
PL nº 4.332/2021	Câmara dos Deputados	Alteração, Código de Processo Civil (2015), atribuição, Oficial de Justiça, aplicação, execução, método, consensualidade, solução de conflito, realização, leilão público, dissolução, união estável, atuação, Juiz leigo.	Justiça
PL nº 10.762/2018	Câmara dos Deputados	Dispõe sobre a criação do Serviço Social e Serviço de Aprendizagem da Tecnologia da Informação e Comunicação (Setic) para a promoção social e aprendizagem de trabalhadores da categoria econômica em âmbito nacional.	Trabalho
PL nº 1.091/2019	Câmara dos Deputados	Regula o disposto no inciso XXVII, do art. 7º, da Constituição Federal, que estabelece o direito de o trabalhador urbano e rural ter “proteção em face da automação, na forma da lei”.	Trabalho
PL nº 2.537/2019	Câmara dos Deputados	Obriga o aviso sobre o reconhecimento facial em estabelecimentos comerciais.	Judicial/ Criminal
PL nº 2.576/2020	Câmara dos Deputados	Estabelece obrigação de divulgação pela União, em sítio eletrônico específico, de Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas e dá outras providências.	Judicial/ Criminal
PL nº 2.699/2021	Câmara dos Deputados	Dispõe sobre a criminalização da prática de haters na rede mundial de computadores e dá outras providências.	Judicial/ Criminal
PL nº 4.179/2021	Câmara dos Deputados	Dispõe sobre a regulamentação, definição e autorização do uso da telemedicina permanente no território nacional e dá outras providências.	Saúde
PL nº 4.315/2020	Câmara dos Deputados	Altera a Lei nº 8.069, de 31 de julho de 1990, Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, para tipificar os crimes relativos a produção, comercialização, exposição, oferecimento, distribuição, aquisição, armazenamento, posse e porte de objeto que simule ou represente criança ou adolescente com fins sexuais ou pornográficos, e dá outras providências.	Infância
PL nº 3.119/2020	Câmara dos Deputados	Altera o MCI, para estabelecer procedimentos para a remoção ou redução do alcance de conteúdos e perfis por provedores de aplicações de internet.	Judicial/ Criminal

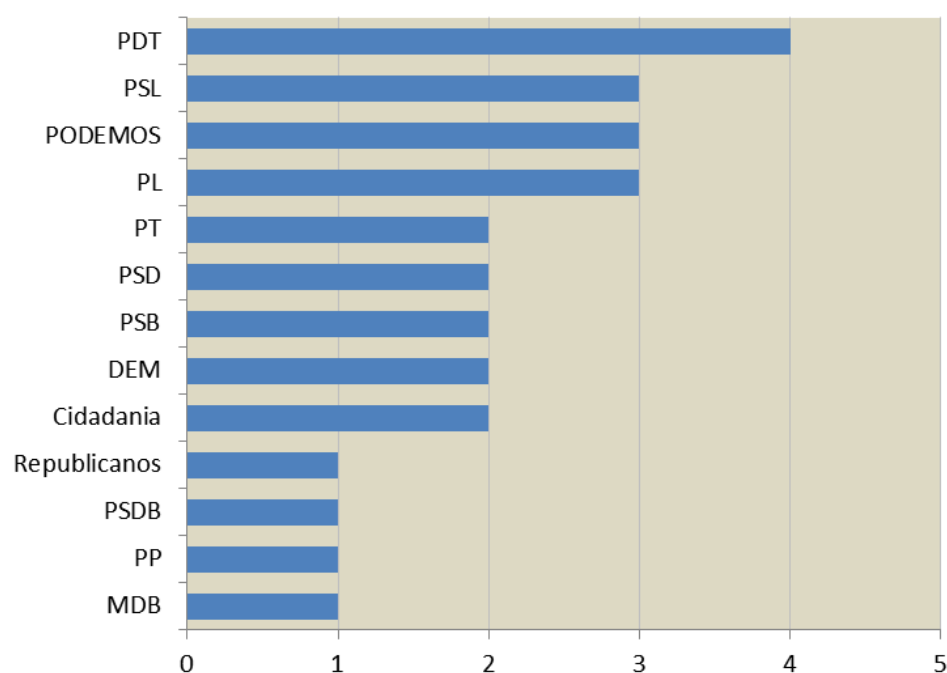
PL n° 2.401/2021	Câmara dos Deputados	Altera a Lei n° 12.965, de 23 de abril de 2014, para proteger a liberdade de expressão veiculada em redes sociais.	Comunicação
PL n° 4.513/2020	Câmara dos Deputados	Institui a Política Nacional de Educação Digital e insere dispositivos no art. 4º da Lei n° 9.394, de 1996, de diretrizes e bases da educação nacional.	Educação
PL n° 4.939/2020	Câmara dos Deputados	Dispõe sobre as diretrizes do direito da Tecnologia da Informação e as normas de obtenção e admissibilidade de provas digitais na investigação e no processo, além de outras providências.	Judicial/ Criminal
PL n° 2.427/2020	Câmara dos Deputados	Institui a Política Nacional de Incentivo à Motorização Elétrica Agrícola.	Agricultura
PLP n° 245/2020	Câmara dos Deputados	Alteração, Lei de Execução Penal, Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP), definição, extensão, área, implementação, videomonitoramento, estabelecimento penal.	Judicial/ Criminal
PL n° 4.010/2021	Câmara dos Deputados	Determina a implantação de rastreamento e teste genético a todos os(as) cidadãos(ãs) com idade superior a 35 anos, conforme o disposto na Portaria n° 874, de 16 de maio de 2013, do Ministério da Saúde.	Saúde
PL n° 3.890/2020	Câmara dos Deputados	Institui o Estatuto da Vítima, aplicável a vítimas de crimes, desastres naturais e epidemias, independentemente da sua nacionalidade e vulnerabilidade individual ou social.	Judicial/ Criminal
PL n° 6.163/2019	Câmara dos Deputados	Institui o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste para o período de 2020-2023.	Economia
PL n° 21/2020	Câmara dos Deputados	Estabelece princípios, direitos e deveres para o uso de inteligência artificial no Brasil e dá outras providências.	Principiológico/geral
PL n° 595/2020	Câmara dos Deputados	Assegura os direitos dos consumidores quando do cancelamento total ou parcial dos contratos de prestação dos serviços de telecomunicações e dá outras providências.	Comunicação
PL n° 4.013/2021	Câmara dos Deputados	Dispõe sobre a obrigatoriedade de emissão de documentos pessoais na forma digital, com exceção do passaporte.	Burocracia
PL n° 3.662/2019	Câmara dos Deputados	Dispõe sobre as chamadas de <i>telemarketing</i> ativo.	Economia
PL n° 4.678/2020	Câmara dos Deputados	Cria o Cadastro de bloqueio de ligações e proíbe a utilização de sistemas de robôs de IA para executar ligações em massa e dá outras providências.	Comunicação
PL n° 872/2021	Senado Federal	Dispõe sobre o uso da Inteligência Artificial.	Principiológico/geral
PL n° 21/2020	Senado Federal	Estabelece fundamentos, princípios e diretrizes para o desenvolvimento e a aplicação da inteligência artificial no Brasil e dá outras providências.	Principiológico/geral
PL n° 5.691/2019	Senado Federal	Institui a Política Nacional de Inteligência Artificial.	Principiológico/geral
PL n° 5.051/2019	Senado Federal	Estabelece os princípios para o uso da Inteligência Artificial no Brasil.	Principiológico/geral

Fonte: Elaboração própria, com base em dados publicados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal

Como podemos notar no quadro 1, abordagens que envolvem questões judiciais ou criminais são mais recorrentes dentre os PLs (havendo sete projetos de lei com esse foco). O segundo tipo temático mais presente se refere à regulação da IA de modo mais amplo, a partir de uma abordagem principiológica/geral (com quatro projetos de lei). Num terceiro plano (com dois ou três PLs) estão temáticas como comunicação, saúde e trabalho.

Ao analisarmos a filiação partidária dos proponentes dos PLs, podemos observar que até 2021 havia um total de 14 partidos envolvidos, conforme demonstra o gráfico 2:

Gráfico 2: Volume de PLs sobre IA apresentados, agrupados pela filiação partidária dos(as) autores(as)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados publicados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal

Ainda no gráfico 2, é possível observar que três partidos apresentaram três Projetos de Lei, PSL, PODEMOS e PL, e um único partido apresentou quatro PLs, o PDT. Juntos, esse pequeno grupo de partidos foi responsável por cerca de 43% do total de PLs apresentados sobre o tema. Além dessas proposições de autoria parlamentar, temos ainda um PL apresentado pelo Poder Executivo no período analisado.

Ao classificarmos todos os partidos que tiveram parlamentares como autores de Projetos de Lei dentro de um espectro ideológico dicotômico mais geral, entre (a) campo da esquerda (que inclui esquerda, centro-esquerda e extrema-esquerda) e (b) campo da direita (que inclui direita, centro-direita e extrema-direita), o gráfico 3 nos demonstra que 70% dos Projetos sobre Inteligência Artificial foram originários de partidos no campo da direita.

Gráfico 3: Proporção de PLs sobre IA apresentados por parlamentares de acordo com o espectro ideológico partidário



Fonte: Elaboração própria, com base em dados publicados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal

Lembrando que, afora essas proposições parlamentares, temos ainda o único PL apresentado pelo Poder Executivo no período analisado que não foi categorizado no Gráfico 2 por não se tratar de uma proposição parlamentar, mas que poderia ser enquadrado no campo da direita, pelo fato de ter sido apresentado em 2019, durante o governo Bolsonaro.

Quanto ao *status* da tramitação dos PLs, 13 dos 28 projetos (cerca de 46%) foram apensados a outros Projetos de Lei por tratarem de IA, mas dentro de outras temáticas ou áreas. Isso ocorre justamente pelo fato de as políticas de IA serem transdisciplinares e perpassarem diferentes campos de interesse, como agricultura, saúde, trabalho, economia, educação. Conforme detalha a tabela 1, dos 15 projetos que seguem caminho próprio, cinco aguardam parecer do relator em comissões, quatro aguardam a votação do relatório em comissão e outros cinco aguardam constituição de comissão temporária pela Mesa Diretora ou aguardam ainda a designação de relator.

Tabela 1: Status da tramitação dos PLs (até dezembro de 2021)

Situação da tramitação	Quant.	%
Aguardando constituição de comissão temporária pela Mesa	2	7,1%
Aguardando designação do relator	3	10,7%
Aguardando parecer do relator	5	17,9%
Aguardando votação do relatório	4	14,3%
Apensado	13	46,4%
Enviado para outra Casa Legislativa (Senado Federal)	1	3,6%
Total	28	100%

Fonte: Elaboração própria, com base em dados publicados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal

Apenas um projeto de lei tramitou efetivamente nas comissões e foi enviado para a outra Casa Legislativa: o PL nº 21/2020 (que estabelece princípios, direitos e deveres para o uso de inteligência artificial no Bra-

sil e dá outras providências), do deputado Eduardo Bismarck (PDT-CE). Por se tratar de uma proposição aprovada em uma das Casas Legislativas, a Câmara dos Deputados, e enviada para análise pela Casa revisora, o Senado Federal; e por se tratar de um PL que envolve questões gerais e cruciais na regulação de IA, a próxima seção será dedicada a uma análise sintética dos elementos que compõem o projeto e suas características e fragilidades, o que pode nos ser útil por refletir a atual tendência e os problemas legislativos nesse campo no Brasil.

O PL nº 21/2020:

genérico,
incipiente e
vago

O PL nº 21/2020 é de autoria do deputado federal Eduardo Bismarck (PDT-CE), mas foi aprovado, na Câmara, na forma de um substitutivo apresentado pela deputada federal Luisa Canziani (PTB-PR). Canziani assumiu, em outubro de 2021, a presidência da Frente Parlamentar Mista da Economia e Cidadania Digital, em sucessão ao deputado Vinicius Poit (Novo-SP),¹ e foi, por esse motivo, designada relatora do Projeto de Lei que cria o Marco Legal do desenvolvimento e uso da Inteligência Artificial pelo poder público, por empresas, entidades diversas e pessoas físicas.

De acordo com a Frente,

o substitutivo da relatora cria uma regulamentação que não visa restringir e, sim, nortear, através de direitos, deveres e responsabilidades, o uso dos recursos da IA nos mais variados setores do Brasil, de forma a não engessar as futuras inovações da tecnologia, como defende a Frente Digital. (Comunicação Frente Digital, [2021]).

Ou seja, a principal preocupação com o desenvolvimento do texto era assegurar aquilo que as empresas costumam chamar de “segurança jurídica” para as atividades que utilizam Inteligência Artificial. Um indicativo importante da relação de proximidade entre a Frente Digital e os interesses do setor privado é o fato de a posse da presidente da Frente Digital, Luisa Canziani, que substituiu o político ultraliberal Vinicius Poit (NOVO-SP), ter sido aberta pelo presidente do Google no Brasil, Fabio Coelho.² Além disso, conforme registrou Dias,³ a Frente é assessorada pelo Instituto Cidadania Digital, financiado e liderado por proeminentes executivos e entidades representativas das empresas de tecnologia no país.

Relevante registrar que a tramitação do PL nº 21/2020 na Câmara dos Deputados, segundo assessores da Frente Digital consultados por nós, foi acelerada para evitar que o Projeto de Lei nº 872/2021,⁴ de autoria do senador Veneziano Vital do Rego (MDB-PB), cujo conteúdo tem caráter

1 Informações disponíveis em: <https://www.camara.leg.br/noticias/821639-LUISA-CANZIANI-PASSA-A-PRESIDIR-FRENTE-DA-ECONOMIA-DIGITAL>. Acesso em: 19 fev. 2022.

2 Informações disponíveis em: <https://theintercept.com/2021/11/25/google-e-ifood-montam-bancada-do-lie/>. Acesso em: 19 fev. 2022.

3 Informações disponíveis em: <https://theintercept.com/2021/11/25/google-e-ifood-montam-bancada-do-lie/>. Acesso em: 19 fev. 2022.

4 Avulso do Projeto de Lei disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8940096&ts=1643927615991&disposition=inline>. Acesso em: 19 fev. 2022.

limitador das operações com IA, fosse apreciado e aprovado, por ser o mais avançado em termos de tramitação e poder potencialmente liderar as discussões e atrair os demais projetos como apensados. Protocolado em março de 2021 no Senado, o PL do deputado Veneziano foi incluído na ordem do dia de votações em sessão do plenário do Senado Federal, sem passar por comissões,⁵ tendo como relator Eduardo Gomes (MDB-TO), com intensa reação negativa do setor empresarial.⁶

Não é incomum que as Casas Legislativas estabeleçam disputas acerca do início da tramitação de um projeto de lei que verse sobre tema relevante. O motivo é que a Casa que iniciar o debate e aprovar o primeiro projeto em torno de determinado tema tem a oportunidade de encerrá-lo, uma vez que é possível que os demais Projetos de Lei sejam apensados ao mais avançado. Após a revisão pela outra Casa, o PL deve retornar à Casa iniciadora, que então tem o privilégio de definir se o texto fica como proposto inicialmente ou com as alterações aprovadas na Casa revisora. Essa disputa se deu, por exemplo, em torno da criação do marco legal de proteção de dados pessoais.⁷

Se o intuito maior da aprovação do PL nº 21/2020 não é a criação de um marco legal para o desenvolvimento e uso de IA no país, mas apenas a garantia de que qualquer proposição legislativa, sem muito esforço, estará sujeita à palavra final da Câmara, onde a Frente Digital opera, então é possível que a tramitação no Senado e a reanálise pelos deputados não ocorra rapidamente, como poderia ser esperado.

Ao mesmo tempo, o caráter não restritivo e principiológico do PL nº 21/2020 tem sido alvo de críticas de especialistas e organizações civis.⁸ Podemos sintetizar os principais problemas desse Projeto de Lei em cinco aspectos centrais, que seguem descritos.

a) Lacunas, indefinições e generalidades

O texto não consegue aprofundar as diversas dimensões que caracterizam hoje os sistemas digitais autônomos e seus problemas derivados. Dentre os temas ignorados está, por exemplo, o debate sobre os limites

5 Devido à pandemia ocasionada pela covid-19, as comissões não operaram e as matérias foram apreciadas diretamente no Plenário da Casa Legislativa, o que tem potencial para acelerar, e muito, a tramitação de um projeto de lei.

6 Por exemplo, o diretor da Federação Nacional das Empresas de Informática (Fenainfo), Rafael Krug, criticou uma emenda apresentada ao Projeto pelo senador Styvenson Valentim (PODEMOS-RN), que trata da supervisão humana nos sistemas de IA e da responsabilidade civil do supervisor. Na opinião dele, da forma como foi redigido, o texto inviabilizaria uma série de avanços no futuro. Informações disponíveis em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/07/16/para-especialistas-pl-sobre-inteligencia-artificial-precisa-de-mais-debates>. Acesso em: 19 fev. 2022.

7 Conforme registrado em: <https://g1.globo.com/economia/tecnologia/noticia/senado-e-camara-disputam-autoria-de-lei-brasileira-de-protecao-de-dados-pessoais.ghtml>. Acesso em: 19 fev. 2022.

8 Para síntese de algumas dessas críticas, cf.: (a) <https://jornal.unesp.br/2021/07/29/projeto-de-marco-legal-da-ia-no-brasil-e-pouco-consistente-e-pode-ser-inutil-dizem-especialistas/>; (b) <https://lapin.org.br/2021/09/28/nota-tecnica-pl-21-2020/> (c) <https://direitosnarede.org.br/2021/09/23/inteligencia-artificial-nao-pode-ser-regulada-a-toque-de-caixa/>. Acesso em: 19 fev. 2022.

para o uso de técnicas de treinamento não supervisionado de algoritmos e para quais casos seria permitido. O PL também não leva em conta o problema da titularidade e dos direitos de exploração de obras desenvolvidas por Inteligência Artificial. No geral, trata-se de um texto vago e que se caracteriza como uma proposta legislativa nitidamente incompleta. Embora liste uma série de princípios razoáveis em torno do conceito de IA centrada no humano e na não discriminação, além de buscar ser condescendente com a proteção de dados pessoais, na prática, o texto não consegue apresentar elementos capazes de tornar esses princípios exequíveis. A não especificidade e o não detalhamento abrem brechas para infrações ou interpretações variadas, que podem levar a violações de direitos, criando um ambiente baseado na falsa percepção de que o setor está regulado quando, na verdade, está apenas vagamente legislado com princípios genéricos e pouco palpáveis.

b) Participação e multissetorialismo frágeis

Sistemas de IA podem ser profundamente disruptivos e afetar diversas áreas. Qualquer legislação que pretenda regular essa área precisa levar em conta tal dimensão. Entretanto, o PL nº 21/2020 foi criado e tem avançado sem a participação dos diversos setores potencialmente impactados e tem ignorado aquilo que hoje é considerado uma boa prática na construção de qualquer política de IA: um amplo envolvimento por meio de um processo aberto, transparente e participativo, começando pela criação de grupos de trabalho multissensoriais representativos (isto é, que envolvam organizações civis, empresas, governos, pesquisadores, desenvolvedores, etc.), passando por audiências e consultas públicas em um intenso fluxo de debates e trocas de argumentações. O próprio art. 6º, IV, do Projeto de Lei prevê

[...] participação social e interdisciplinar: a adoção de normas que impactem o desenvolvimento e a operação de sistemas de inteligência artificial será baseada em evidências e precedida de consulta pública, realizada preferencialmente pela internet e com ampla divulgação prévia, de modo a possibilitar a participação de todos os interessados e as diversas especialidades envolvidas. (Substitutivo do PL nº 21/2020).

No entanto, na prática, a própria construção da proposta de lei ignorou tal premissa, sendo nitidamente restrita e desenhada em gabinetes, avançando sua tramitação sob a força do lobby empresarial, sem grandes inputs de participação mais ampla. Um amplo processo participativo possibilitaria, por exemplo, que diferentes frentes dos problemas que envolvem as tecnologias de IA viessem à tona e fossem incorporadas, criando um horizonte para o equilíbrio dos interesses envolvidos. Ao mesmo tempo, o substitutivo do PL nº 21/2020, em seu art. 8º, determina as diretrizes que “[...] serão aplicadas conforme regulamentação do Poder Executivo federal por órgãos e entidades setoriais com competência técnica na matéria [...]”. Na prática, o PL abre ao Poder Executivo margem de interpretação sobre quais seriam esses órgãos e entidades, o que pode ser

compreendido tanto como algo restrito e pouco representativo quanto como algo amplo e participativo.

c) Baixo grau de enforcement e aplicabilidade precária

Para qualquer lei ter efetividade, é imprescindível que sejam previstos, claramente, quais são os mecanismos disponíveis para se fazer cumprir. Isso envolve diversos mecanismos de aplicabilidade que vão desde os meios concretos para que a lei seja implementada, os instrumentos de sua execução e os entes regulatórios responsáveis e aquilo de que dispõem para que ela seja executada, isto é, a capacidade de enforcement do Estado (como sanções ou multas em caso de violações) e poderes discricionários. Nenhum desses elementos está claramente assegurado no texto. Quando o PL n° 21/2020 se refere aos mecanismos de enforcement, sintomaticamente se concentra na menção de duas terminologias: (a) autorregulação, ressaltando o “estímulo à autorregulação” e o “reconhecimento de instituições de autorregulação”, sem especificar como isso se daria na prática, qual o alcance e os limites da autorregulação; e a (b) “administração pública”, em passagens nas quais sugere algum tipo de ação do Estado para o cumprimento da lei, sem enquadrar explicitamente qual o ente responsável. Nesse sentido, em ambos os casos, corre-se o risco de termos uma lei inócua, inaplicável, condenada a ser apenas letra morta, sem qualquer interferência no mundo real.

d) Distorção da responsabilidade e accountability inexistente

Um dos debates mais importantes sobre as políticas de IA está na determinação das responsabilidades dos diversos players e a criação de sistemas de accountability que realmente funcionem. O problema é que os sistemas autônomos desafiam esses próprios conceitos e requerem um complexo e profundo debate. O atual texto do PL n° 21/2020, em seu art. 6º, na contramão da tendência global, e a despeito da complexidade dos sistemas que utilizam IA, estabelece responsabilidade civil subjetiva como o regime padrão aplicável aos danos causados por esses sistemas. Isso significa que não é suficiente ficar provado dano ao usuário, cidadão ou consumidor. É preciso que seja provado dolo ou culpa. E é responsabilidade da vítima demonstrar a culpa e/ou dolo, algo que tende a ser praticamente impossível ou extremamente difícil de alcançar.

O modelo de responsabilidade civil das empresas que fizerem uso de IA é um dos temas mais controversos quanto à regulação da tecnologia. Uma carta de renomados juristas do campo de regulação de tecnologias incipientes (Carta..., [2021]) aponta para algumas das possíveis consequências da adoção de tal padrão para o uso de IA no Brasil: (1) coloca em sério risco a possibilidade de as vítimas de danos causados por Inteligências Artificiais obterem a devida reparação integral e, por consequência, compromete a garantia dos direitos fundamentais previstos pelos incisos V e X do artigo 5º da Constituição da República; (2) não fomenta os necessários incentivos para que as devidas medidas de precaução sejam tomadas quando do seu emprego; (3) não favorece um ecossistema de in-

vestimento em pesquisa e desenvolvimento, uma vez que permitiria que sistemas cujas implicações não foram devidamente analisadas fossem postos em operação, com risco extremamente baixo de responsabilização da empresa por eventuais danos causados.

e) Negligência sobre mercado de trabalho e insustentabilidade econômica

Uma outra dimensão importante no processo de emergência dos sistemas de IA é a repercussão dessas ferramentas na economia e no mercado de trabalho. Há vários impactos dos sistemas de IA no mundo do trabalho, que vão desde a extinção de atividades hoje existentes até a criação de estruturas de vigilância e a violações de direitos trabalhistas por empresas em sistemas de IA internos para gerenciamento de recursos humanos, como já vem sendo apontado por associações e sindicatos de trabalhadores:

Aspectos como o recrutamento de pessoal, a organização do tempo de trabalho (por exemplo, a atribuição automática de turnos ou tarefas), o controle e acompanhamento da atividade, a promoção profissional (promoções), o cálculo do desempenho, a aplicação de um regime disciplinar, a determinação de compensação salarial ou mesmo a avaliação de um despedimento estão a ser colocados nas mãos de algoritmos laborais. (UGT, 2021, p. 2, tradução nossa).

O Projeto de Lei em análise parece ignorar tal aspecto. O único trecho do PL nº 21/2020 que menciona esse problema é o inciso V do art. 7º, o qual prevê que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem fomentar o uso de sistemas de Inteligência Artificial no Brasil, dando estímulos à “[...] capacitação e à preparação das pessoas para a reestruturação do mercado de trabalho”. Além disso, o texto não trata das mudanças estruturais que o mercado de trabalho irá sofrer, não cria condições legais que assegurem a criação de mecanismos efetivos que possibilitem um processo de implantação sustentável e socialmente inclusivo da IA no país nem viabiliza instrumentos concretos de compensação e sustentabilidade para esse campo emergente e seus impactos econômicos em médio e longo prazo, principalmente no que se refere à extinção de diversos postos de trabalho nas próximas décadas.

f) Superficialidade técnica e concepção de inovação inepta

A proposta de lei também é frágil por não levar em conta questões técnicas e elementos de inovação tecnológica inerentes aos sistemas digitais autônomos. Há lacunas relevantes ou dimensões superficialmente mencionadas. Por exemplo, a opacidade de estruturas de redes neurais profundas é um problema técnico que desafia a ideia de transparência e, ainda que não haja uma solução efetiva para isso atualmente, o Projeto de Lei nº 21/2020 não prevê mecanismos mitigadores. Além disso, a relação técnica e os limites entre a transparência das estruturas algorítmicas e a concepção de segredo industrial são vagos, possibilitando que as

empresas evoquem tal concepção para manter graus acentuados de opacidade potencialmente contestável.

Por outro lado, um aspecto positivo do Projeto de Lei em termos de inovação e desenvolvimento é a previsão de limitação ao direito autoral no caso de uso de obras protegidas para treinamento de sistemas de IA (art. 5). Tal previsão é importante para minimizar os efeitos da expansão do direito autoral para cobrir bancos de dados e seus conteúdos, previsto na Lei nº 9.610/1998. Essa legislação se tornou uma barreira para o desenvolvimento de IA, inclusive para fins de pesquisa acadêmica, e pode significar a impossibilidade das atividades de IA no país. Neste sentido, o Art. 5º do PL busca corrigir tal problema viabilizando o horizonte de inovação.

Em alguns países do mundo, conforme apontam Valente e Alvarenga (2022), há movimentos, em maior e menor proporção, para adequação legislativa ou interpretação pelo Judiciário que garanta segurança jurídica para a mineração de dados e textos. Porém, como analisam os autores, não há nada de relevante no Brasil, a não ser uma menção à importância dessa questão na Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial.⁹ A exceção ao direito autoral como princípio da regulação de IA no Brasil¹⁰ foi incorporada ao PL no relatório substitutivo da deputada Luisa Canziani.

Considerações finais

Este capítulo teve como objetivo traçar um panorama conjuntural das tendências na tramitação de proposições legislativas sobre Inteligência Artificial no Brasil em nível federal. Para isso, foram observados os Projetos de Lei apresentados no Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal) até o final de 2021.

A pesquisa demonstrou que há hoje um volume significativo de Projetos de Lei em tramitação que versam especificamente sobre Inteligência Artificial, o que pode ser um indício de que o tema tenha se tornado uma pauta regulatória relevante. A existência de um volume razoável de PLs com foco judicial/criminal também é um indício de que o tema está nitidamente vinculado a direitos individuais e ao caráter potencialmente opressor dos sistemas de IA.

Embora não haja concentração de um mesmo parlamentar apresentando projetos sobre a questão, identificou-se que apenas quatro partidos (PSL, PODEMOS, PL e PDT) foram responsáveis por quase metade do total de PLs apresentados sobre o tema. Também pudemos notar que quase 70% dos PLs sobre Inteligência Artificial foram apresentados por partidos classificados ideologicamente no campo da direita.

9 Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacao-digital/inteligencia-artificial>. Acesso em: 19 fev. 2022.

10 Necessário aqui revelar, para fortalecimento dos processos de transparência na produção acadêmica e nas relações de incidência no Congresso e no Executivo, que Marina Pita, uma das autoras deste capítulo, atuou para a inclusão da exceção ao direito de autor para mineração de dados e textos no Projeto de Lei em questão. Não houve qualquer outro diálogo, recomendação ou análise do PL nº 21/2020 nos quais esta autora ou os demais autores deste capítulo tenham atuado.

Em termos de tramitação, quase a metade dos PLs foi apensada a outros Projetos de Lei e a outra metade segue caminho próprio, com significativa maioria estacionada nas comissões, exceto pelo PL nº 21/2020, que foi aprovado pela Câmara dos Deputados, seguindo para o Senado. O avanço do PL nº 21/2020 se deu por um movimento de pressão de setores privados, que preferiram apoiar uma proposição que garantisse certo nível de generalidade e que não tivesse foco em restringir atividades econômicas nesse campo.

Ao analisarmos o texto do substitutivo do PL nº 21/2020 que chegou ao Senado, identificamos que a proposta carrega um conjunto de fragilidades que envolvem questões como indefinições conceituais, falta de participação, problemas com aplicabilidade, equívocos com a ideia de responsabilização, negligência sobre impactos econômicos e superficialidade técnica.

Mesmo que o PL nº 21/2020 traga princípios gerais sobre a concepção da Inteligência Artificial centrada no humano, na não discriminação, na pluralidade, no respeito às diversidades regionais, na segurança, na privacidade e na transparência na prática, não consegue estipular os instrumentos legais para atingir tais objetivos. Sobretudo, o PL precisaria de aprofundamento e amplo debate, pois, em seu atual formato, está longe de cumprir a função de um marco legal sobre IA no Brasil. Sua eventual aprovação nos termos atuais significaria não um avanço, e sim uma estagnação regulatória, pois daria ao país uma legislação vaga, genérica e frágil para um tema complexo e estruturante, que irá definir dimensões sociais, econômicas e políticas nas próximas décadas.

Referências

ATABEKOV, A.; YASTREBOV, O. Legal Status of Artificial Intelligence Across Countries: Legislation on the Move. **European Research Studies Journal**, v. 21, n. 4, p. 773-782, 2018.

BUITEN, M. Towards Intelligent Regulation of Artificial Intelligence. **European Journal of Risk Regulation**, n. 10, v. 1, p. 41-59, 2019.

CARTA aberta de juristas ao Senado Federal contra o artigo 6º, inciso VI do PL 21-A/2020. [2021]. Disponível em: https://www.change.org/p/senado-federal-carta-aberta-de-juristas-ao-senado-federal-contra-o-artigo-6o-inciso-vi-do-pl-21-a-2020?utm_content=cl_sharecopy_31194808_pt-BR%3A2&recruiter=1231429564&utm_source=share_petition&utm_medium=copypink&utm_campaign=share_petition. Acesso em: 19 fev. 2022.

CATH, C. et al. Artificial Intelligence and the “Good Society”: the US, EU, and UK approach. **Science and Engineering Ethics**, v. 24, n. 2, 2018, p. 505-528.

COMUNICAÇÃO FRENTE DIGITAL. Marco da Inteligência Artificial. **Frente Digital**, [2021]. <https://frentedigital.org/atuacao/marco-da-inteligencia-artificial/>. Acesso em: 19 fev. 2022.

GIRASA, Rosario. **Artificial Intelligence as a Disruptive Technology: Economic Transformation and Government Regulation**. Cham: Palgrave Macmillan, 2020.

HELBING, Dirk et al. Will Democracy Survive Big Data and Artificial Intelligence? **Scientific American**, n. 98, p. 73-98, 2017. Disponível em: www.scientificamerican.com/article/will-democracy-survive-big-data-and-artificial-intelligence. Acesso em: 15 jul. 2019.

LEURS, Koen; SHEPHERD, Tamara. Datafication & Discrimination. In: SCHÄFFER, Mirko Tobias; ES, Karin van (Org). **The Datafied Society: Studying Culture through Data**. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2017. p. 211-23.

MAYER-SCHONBERGER, Viktor; CUKIER, Kenneth. **Big Data: como extrair volume, variedade, velocidade e valor da avalanche de informação cotidiana**. Rio de Janeiro: Campus, 2013.

MEHR, Hila. **Artificial Intelligence for Citizen Services and Government**. Cambridge: Harvard Ash Center Technology & Democracy Fellow, 2017. Disponível em: https://ash.harvard.edu/files/ash/files/artificial_intelligence_for_citizen_services.pdf. Acesso em: 5 junho 2020.

NEMITZ, Paul. Constitutional democracy and technology in the age of artificial intelligence. **Philosophical Transaction Real Society**, v. 376, n. 2.133, p. 1-14, 2018.

ROBERTS, Huw et al. The Chinese approach to artificial intelligence: an analysis of policy, ethics, and regulation. **AI & Society**, v. 36, p. 59-77, 2021.

RUSSELL, Stuart. **Human Compatible: artificial intelligence and the problem of control**. Londres: Penguin Books, 2019.

UGT. Unión General de Trabajadores [Espanha]. **Las decisiones algorítmicas en las relaciones laborales**. Servicio de Estudios de la Confederación: Análisis y Contextos. Madri: UGT, 2021.

VALENTE, M.G.; ALVARENGA, M. Mineração de dados e textos: barreiras autorais e desafios legislativos. **Jota**, Opinião e Análise, 5 fev. 2022. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/mineracao-de-dados-barreiras-autoralistas-desafios-legislativos-05022022>. Acesso em: 19 fev. 2022.

VERONESE et al. Regulatory paths for artificial intelligence in Latin American countries with data protection law frameworks: limits and possibilities of integrating policies. **Revista Latinoamericana de Economía y Sociedad Digital**, v. 2, p. 1-29, 2021.

WEST, S. M.; WHITTAKER, M.; CRAWFORD, K. **Discriminating Systems: Gender, Race and Power in AI**. Nova York: AI Now Institute, 2019. Disponível em: <https://ainowinstitute.org/discriminatingsystems.html>. Acesso em: 8 fev. 2020.

Cadernos de conjuntura

das comunicações

LaPCom Ulepicc-Brasil

2022

Desinformação, crise

democrática e políticas

de comunicação

e cultura



União Latina de Economia
Política da Informação,
Comunicação e da Cultura
SEÇÃO BRASIL

LAPCOM
Laboratório de Políticas de Comunicação

Cadernos de conjuntura das comunicações LaPCom - Ulepicc-Brasil 2022: Desinformação, crise democrática e políticas de comunicação e cultura

Organização: Mariana Martins de Carvalho e Luma Poletti Dutra

Realização: Laboratório de Políticas de Comunicação da Universidade de Brasília (LaPCom - UnB) e União Latina de Economia Política da Informação, Comunicação e Cultura - Seção Brasil (Ulepicc-Brasil).

Brasília, 2022

LaPCom Coordenador: Fernando Oliveira Paulino

Fundador: Murilo César Ramos

Integrantes: Elton Bruno Pinheiro, Jonas C. L. Valente, Marcos Urupá, Luma Poletti Dutra, Mariana Martins de Carvalho

Ulepicc-Brasil União Latina de Economia Política da Informação, Comunicação e da Cultura - Seção Brasil

Cidade Univ. Prof José Aloísio de Campos, S/N - Polo Novas Tecnologias - Jardim Rosa Elze São Cristovão-SE CEP: 49100-000 Brasil

<https://ulepicc.org.br/>

Ulepicc-Brasil Presidente: Manoel Dourado Bastos

Gestão Avançar e Fortalecer (2020-2022) Vice-presidenta: Verlane Aragão Santos

Secretário-geral: Carlos Peres de Figueiredo Sobrinho

Tesoureiro: Guilherme Bernardi

Diretor científico: Rodrigo Moreno Marques

Diretora de Relações Institucionais e Sociais: Carine Felkl Prevedello

Diretora de Comunicação: Jacqueline Lima Dourado

Conselho Editorial: Manoel Dourado Bastos, Verlane Aragão Santos, César Ricardo Siqueira Bolaño, Anderson David Gomes dos Santos, Rodrigo Moreno Marques

Projeto gráfico: Débora Gomes dos Santos e Fabrício Luciano Gonçalves - Estúdio Agudo (aaagudo.com)

Revisão: Denise Pimenta de Oliveira

Este livro pode ser reproduzido, transmitido, total ou parcialmente, por qualquer meio eletrônico, mecânico, impresso, fotocopiado, gravado ou por outro processo de distribuição sem autorização prévia

Copyright © 2021 Laboratório de Políticas de Comunicação da Universidade de Brasília (LaPCOM - UnB, www.lapcom.unb.br)

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade de Brasília
Heloiza Faustino dos Santos - CRB 1/1913

C122 Cadernos de conjuntura das comunicações LaPCom-Ulepicc-Brasil 2022: desinformação, crise democrática e políticas de comunicação e cultura / organização: Mariana Martins de Carvalho e Luma Poletti Dutra . - Brasília : Ulepicc-Brasil, 2022. 158 p. : il.

Inclui bibliografia.

Modo de acesso: World Wide Web: <<https://ulepicc.org.br/>>.

ISBN 978-65-88480-05-2.

1. Política de comunicação. 2. Desinformação. 3. Comunicação na administração pública. I. Carvalho, Mariana Martins de (org.). II. Dutra, Luma Poletti (org.).

CDU 351.817(81)
