

UMA ANÁLISE DA PROPOSTA DO MARCO REGULATÓRIO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NA UNIÃO EUROPEIA

Lívia Mendes*

Resumo: As Tecnologias da Informação e Comunicação tornam-se cada vez mais complexas e introjetadas no cotidiano da humanidade, em especial a Inteligência Artificial (IA) ante a sua promessa de facilitar o cotidiano das pessoas. No entanto, a IA é uma área em constante evolução, e definir seus limites de forma precisa pode ser difícil. A mercantilização de dados pessoais e a forma desconhecida do controle corporativo quanto à utilização de mecanismos baseados em IA deixam uma *nuvem* de perguntas quanto à sua natureza e quais caminhos percorrer para que ela sirva aos interesses da sociedade de forma mais previsível. Dessa forma, o presente trabalho possui como marcos teóricos, o conceito de inteligência artificial e o processo legislativo a que esse termo foi submetido considerando o crescente uso de inteligência artificial nos espaços e a contradição envolta à sua definição. Para tanto utilizou-se a revisão bibliográfica sob o prisma jurídico sociológico a fim de compreender como foi construído o anteprojeto de lei para inteligência artificial na União Europeia e como a definição do conceito de IA apresentado por diferentes partes interessadas interferiram no processo comprometendo o entendimento necessário à aplicabilidade e efetividade do objeto legal visto que trata-se de “variável dependente da sociedade e atuando com as noções de eficiência, eficácia e efetividade das relações direito-sociedade”¹.

Palavras-chave: Marco regulatório; Inteligência Artificial; União Europeia.

AN ANALYSIS OF THE PROPOSED ARTIFICIAL INTELLIGENCE REGULATORY FRAMEWORK IN THE EUROPEAN UNION

Abstract: Information and Communication Technologies are becoming increasingly complex and integrated into the daily lives of humanity, especially Artificial Intelligence (AI) due to its promise of facilitating people's routines. However, AI is a constantly evolving field, and defining its boundaries precisely can be challenging. The commercialization of personal data and the unknown form of corporate control over the use of AI-based mechanisms raise a cloud of questions about its nature and the paths to take for it to serve society's interests in a more predictable manner. Thus, this work has as theoretical landmarks the concept of artificial intelligence and the legislative process to which this term has been subjected, considering the growing use of artificial intelligence in various spaces and the contradiction surrounding its definition. To this end, a bibliographic review was conducted from a sociological-legal perspective in order to understand how the draft law for artificial intelligence in the European Union was constructed and how the definition of the AI concept presented by different stakeholders influenced the process, compromising the necessary understanding for the applicability and effectiveness of the legal object, since it is a “dependent variable of society and operates with the notions of efficiency, effectiveness, and efficacy of the law-society relationship”.

* Bacharela em Ciências do Estado pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestranda em Direito também pela UFMG. Estudo e pesquisa legislação. ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-1600-2371>. Contato: liviamendes417@gmail.com.

¹ GUSTIN, Miracy Barbosa de Souza; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NICACIO, Camila Silva. *(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. 5 ed. São Paulo: Almedina, 2006, p. 28.

Keywords: Regulatory Framework; Artificial Intelligence; European Union.

UN ANÁLISIS DE LA PROPUESTA DEL MARCO REGULATORIO DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN LA UNIÓN EUROPEA

Resumen: Las Tecnologías de la Información y la Comunicación se vuelven cada vez más complejas e integradas en la vida cotidiana de la humanidad, especialmente la Inteligencia Artificial (IA) ante su promesa de facilitar la rutina de las personas. Sin embargo, la IA es un área en constante evolución, y definir sus límites de forma precisa puede ser difícil. La mercantilización de datos personales y la forma desconocida del control corporativo respecto a la utilización de mecanismos basados en IA generan una nube de preguntas sobre su naturaleza y qué caminos seguir para que sirva a los intereses de la sociedad de manera más predecible. De esta manera, el presente trabajo tiene como marcos teóricos el concepto de inteligencia artificial y el proceso legislativo al que este término ha sido sometido, considerando el creciente uso de inteligencia artificial en los espacios y la contradicción en torno a su definición. Para ello, se utilizó la revisión bibliográfica desde el prisma jurídico-sociológico con el fin de comprender cómo fue construido el anteproyecto de ley para inteligencia artificial en la Unión Europea y cómo la definición del concepto de IA presentada por diferentes partes interesadas influyó en el proceso, comprometiendo la comprensión necesaria para la aplicabilidad y efectividad del objeto legal, dado que se trata de una “variable dependiente de la sociedad y que actúa con las nociones de eficiencia, eficacia y efectividad de las relaciones derecho-sociedad”.

Palabras clave: Marco regulatorio; Inteligencia Artificial; Unión Europea.

1 Introdução

A inteligência artificial tem sido utilizada no cotidiano em diversos espaços e para múltiplas funções como recolha de biometria facial, carros inteligentes e smart cities. Ela possui benefícios abrangentes a todas as áreas, mas também se mostra arriscada à democracia, à privacidade, à dignidade humana e demais direitos fundamentais. Nesse sentido, esta pesquisa é importante pois avalia as motivações do Parlamento europeu em regular a IA, quais as problemáticas envolvidas ao modelo regulamentar escolhido e por fim o impacto desse modelo para os direitos fundamentais.

Nesse sentido, para subsidiar a escrita de um regulamento para a inteligência artificial diversas foram as comissões, grupos e setores consultados pela União Europeia a fim de elaborar relatórios, cada qual a sua área, demonstrando os riscos que a inteligência artificial apresenta, bem como vantagens, as necessidades que justificam a regulação e sobretudo, a definição do próprio termo inteligência artificial.

Nesse ínterim, na tentativa de compreender a norma e sua relação com o conceito apresentado, o presente trabalho se dedicou a analisar diversos relatórios elaborados pelas

instituições governamentais e nomeadamente dois: *Opportunities of Artificial Intelligence*, 2020 solicitado pelo comitê da Indústria, Pesquisa e Energia (ITRE) e realizado pelo Centro de Serviço de Estratégia e Avaliação (CSES) e *The ethics of artificial intelligence: Issues and initiatives*, pensado pela Unidade de Prospectiva Científica, da Direcção-Geral dos Serviços de Estudos Parlamentares (EPRS) do Secretariado do Parlamento Europeu. A escolha se justifica pois trata-se de relatórios mais genéricos quanto aos riscos que a IA apresenta e versam concomitantemente sobre as principais oportunidades demonstradas também nos relatórios mais específicos apresentando-se como relatórios preliminares ao estudo do tema.

Salienta-se que para esta construção foi realizada uma comparação entre o conceito de inteligência artificial apresentado em quatro relatórios embora a definição do termo não se restrinja a esses. Essa comparação é necessária para a compreensão da multiplicidade conceitual do termo e seu impacto para a definição escolhida em relação ao modelo normativo, sistema de regulação por risco.

Jean-Daniel Delley ao pensar a legística explica que uma de suas fases é a de identificação do problema para então sua conceituação e resolução, vide:

Consideremos a primeira etapa, a da definição do problema. Identificar o problema que motiva uma demanda de intervenção normativa, estabelecer um diagnóstico da situação julgada insatisfatória, implica uma referência mais ou menos explícita a uma situação diferente. Toda análise da situação presente remete a valores que permitem qualificar essa situação e, por conseguinte, os objetivos que lhe são iminentes. Ou seja, a expressão de uma insatisfação em relação a uma situação de fato revela uma tensão entre uma realidade vivida e uma realidade desejada²

A ideia de regulamentação é sempre acompanhada de um cenário-contexto, no caso da inteligência artificial esse cenário é geopolítico e se contextualiza através do avanço científico, econômico, bélico, cultural e resulta em vantagens territorialmente estratégicas. Essa mensagem é trazida em diversos relatórios elaborados a pedido do parlamento europeu demonstrando que o interesse focal do bloco é a viabilidade econômica da IA frente a seus riscos.

2 O relatório

O relatório se destina a apresentar o estado da inteligência artificial na indústria europeia sob o ponto de vista tecnológico e regulatório, para isso ele apresenta a inovação técnica e seus impactos na União. Outrossim, há duas categorias de implementação de IA na indústria, quais sejam: “i) aplicações que melhoram o desempenho e a eficiência dos processos

² DELLEY, Jean-Daniel. *Pensar a Lei: introdução a um procedimento metódico. Cadernos da Escola do Legislativo*, v. 7, n. 12, 2004, p. 102.

através de mecanismos como a monitorização, otimização e controle inteligentes; e ii) aplicativos que aprimoram a colaboração homem-máquina.”³

Alguns benefícios apresentados são maior produtividade e agregação de valor aos produtos, além de criação de empregos. No entanto, os pontos negativos também incluem a extinção de postos de trabalhos, uma legislação flexível e inovações.

O relatório apresenta também a necessidade de uma norma flexível aos novos mercados e menciona a importância de criar um gerenciamento de riscos visto que as tecnologias em questão demonstram fortes consequências adversas não calculadas.

O documento sugere que abordagens de avaliação de impacto regulatório (AIR) sejam tomadas a fim de avaliar as tecnologias sob diferentes setores garantindo o avanço técnico e econômico.⁴ Por isso, ao longo do texto é feita referência a diversos países que utilizam IA e citam-nos como “concorrentes” da União Europeia.

Por fim, o relatório mostra que o bloco não se encontra na posição econômica desejada, estando inferior em recursos humanos e tecnológicos em relação aos Estados Unidos da América⁵. Este trabalho chama atenção pois seu foco é apresentar a situação econômica para a implementação e apesar de citar numerosas vezes os problemas trabalhistas decorrentes dessa ação ele assume a posição de apresentar apenas as vantagens da implementação. Assim, percebe-se uma construção narrativa positiva, em que não se mostram os riscos de tais práticas.

Ademais, no relatório Estudos éticos em Inteligência artificial é explanada a problemática das desigualdades crescentes em razão da IA e a concentração de poder pelas elites. O texto ressalta que a concentração de poder entre os cinco players mais influentes em tecnologia - Google, Amazon, Facebook, Apple e Microsoft - lhes confere influência indevida em áreas da sociedade relevantes para a formação de opinião nas democracias⁶. Além disso, o relatório faz menção ao fato de que as investigações sobre o impacto de novas tecnologias como a IA nos direitos humanos, na democracia e no estado de direito possam ser prejudicadas pelo poder das corporações de tecnologia, que não estão apenas moldando o desenvolvimento e a implantação da IA, mas também o debate sobre a sua regulamentação. Nemitz identifica várias áreas nas quais os gigantes da tecnologia exercem poder, como, financeiro, discurso público e recolha de dados pessoais⁷.

³ EUROPEAN PARLAMENT. Study Requested by the ITRE committee, *Opportunities of Artificial Intelligence*, 2020, p. 9.

⁴ *Ibidem*, p. 11.

⁵ *Ibidem*, p. 34-40.

⁶ BIRD, Eleanor; FOX-SKELLY, Jasmin; JENNER, Nicola; LARBAY, Ruth; WEITKAMP, Emma; WINFIELD, Alan. *The ethics of artificial intelligence: issues and issues and initiatives*. Bruxelas: European Union, 2020.

⁷ *Ibidem*, p. 11-12.

Essa atuação se mostra problemática pois fere às subjetividades, sobretudo a autonomia humana, e impede que o Estado assuma uma postura regulatória ética pautada nas garantias sociais e na regulação econômica. Além disso, o trabalho menciona os riscos relacionados à privacidade, direitos humanos e dignidade como pontos de preocupação visto que, nas palavras de John Haven “as pessoas não terão agência e controle sobre seus dados de forma alguma se não possuírem as ferramentas para fazer isso acontecer”⁸.

Problematiza-se o fato dessas ferramentas não existirem hoje e há a preocupação de que a forma como a norma foi proposta pelo bloco europeu seja incapaz de garantir essas ferramentas, visto que crescer caixas de diálogo para a avaliação de segurança dos produtos mantém ineficiente a autonomia dos usuários e a segurança à privacidade. Nesse sentido, a democracia, a liberdade de escolha e o direito à personalidade se veem afetados pela inteligência artificial e a regulação foi incapaz de tratar esses temas.

Tão logo, o relatório aborda que a IA se mostra um risco para a democracia pois tem sido utilizada para manipular pessoas em relação a candidatos e instituições públicas, enfraquecendo a credibilidade do Estado. Esse risco é demonstrado ao lado de outro, a psicologia humana, é evidenciado que os sistemas de IA permitem a manipulação comportamental afetando sistematicamente, como já mencionado acima, a autonomia e o livre desenvolvimento da personalidade⁹. Outro risco apresentado é o do ordenamento jurídico visto que os ordenamentos ainda não comportam meios de punir ações praticadas por sistemas inteligentes e não necessariamente por pessoas.

Assim, questiona-se: Diante de todos esses riscos qual a motivação para implementar a inteligência artificial? E quais os caminhos adotados?

É evidente que a escolha do parlamento em regular a IA baseando-se no risco é uma escolha econômica que afeta direitos constitucionalmente fundamentais dispostos nos países-membro e conseqüentemente já demonstra um posicionamento sobre o que é mais importante para o bloco, o desempenho econômico em detrimento das garantias sociais já protegidas constitucionalmente. Portanto, a “escolha de utilizar a regulação do risco em si implica fazer uma escolha normativa significativa: desenvolver e utilizar sistemas de IA em primeiro lugar, em vez de adotar abordagens mais preventivas à IA.”¹⁰

⁸ *Idem.*

⁹ *Ibidem*, p. 16-20.

¹⁰ KAMINSKI, Margot E. The Developing Law of IA: a turn to risk regulation. *Lawfare Institute*, 21 abr. 2023, p. 3.

A problemática desta prática se volta aos riscos cotidianos a que os sujeitos são expostos e afetam diretamente as suas subjetividades como a privacidade, a dignidade, a liberdade de escolha e afins. No entanto, ao regular o risco, e necessariamente o alto risco, o Parlamento europeu se esquivava de proteger os direitos fundamentais, que são mais afetados pela IA de baixo risco pois esta incorre no cotidiano das pessoas. Visto que a norma compreende como impraticáveis ações que:

Independentemente de a colocação no mercado ou a colocação em serviço de um sistema de IA ser feita separadamente dos produtos a que se referem as alíneas a) e b), esse sistema de IA é considerado de risco elevado quando estejam satisfeitas ambas as condições que se seguem: a) O sistema de IA destina-se a ser utilizado como um componente de segurança de um produto ou é, ele próprio, um produto abrangido pela legislação de harmonização da União enumerada no anexo II; b) Nos termos da legislação de harmonização da União enumerada no anexo II, o produto cujo componente de segurança é o sistema de IA, ou o próprio sistema de IA enquanto produto deve ser sujeito a uma avaliação da conformidade por terceiros com vista à colocação no mercado ou à colocação em serviço. 2. Além dos sistemas de IA de risco elevado referidos no n.º 1, os sistemas de IA referidos no anexo III são também considerados de risco elevado.¹¹

As diretivas constantes no anexo II são diversas, mas o foco é, independente de quantas sejam, se opta por implementar tais produtos apesar de todos os riscos e evita-se regular aqueles considerados “amenos” e que mais atingem as pessoas subjetivamente.

3 O conceito de IA e o impacto da conceituação

Para regular algo se faz necessário conhecer seus impasses, seus efeitos e benefícios. O Parlamento Europeu se preocupou em fazê-lo, no entanto, a multiplicidade de definições vagas e a ausência de consenso entre diferentes setores sobre o tema tornam difícil a definição do objeto da regulação¹²

Não obstante, para aprovar a norma que versa sobre a regulação dos riscos da inteligência artificial fez-se necessária a adoção conjunta de um conceito de IA que fosse aceitável aos interesses econômicos e que garantisse respaldo mínimo aos usuários. A definição conceitual das palavras serve de aporte para significar as relações sociais, hierarquizá-las e por conseguinte alcançar interesses econômicos que beneficiem a esses mesmos atores. Como explica Bourdieu:

A classe dominante é o lugar de uma luta pela hierarquia dos princípios de hierarquização: as frações dominantes, cujo poder assenta no capital econômico, têm

¹¹ COMISSÃO EUROPEIA. *Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece regras harmonizadas em matéria de inteligência artificial (Regulamento Inteligência Artificial) e altera determinados atos legislativos da união*. Bruxelas, 2021, p. 24. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0206>. Acesso em: 10 jul. 2023.

¹² HERNÁNDEZ, Juan Carlos Peña. *El marco jurídico de la inteligencia artificial: Principios, procedimientos y estructuras de gobernanza*. Pamplona: Editora Arazandi, p. 18-25.

em vista impor a legitimidade da sua dominação quer por meio da própria produção simbólica quer por intermédio dos ideólogos conservadores os quais só verdadeiramente servem os interesses dos dominantes, por acréscimo, ameaçando sempre desviar em seu proveito o poder de definição do mundo social que detém por delegação; a fração dominada (letrados ou intelectuais) tende sempre a colocar o capital específico a que ela deve a sua posição, no topo da hierarquia dos princípios da hierarquização¹³.

No caso concreto, as comissões do parlamento europeu advogaram em favor da inteligência artificial, apesar de seus riscos, defendendo em diversos relatórios as vantagens econômicas existentes na implementação da tecnologia através de definições vagas sobre o que vem a ser inteligência artificial e seu *modus operandi*, vide quadro colacionado¹⁴.

No quadro acima é possível observar que existem múltiplas definições, a maioria se destina a explicar o que a inteligência artificial é capaz de fazer e não o que ela é de tal modo que não há um consenso sobre a matéria. Além disso, as definições apresentadas nos relatórios acima não são condizentes com aquelas apresentadas por especialistas do campo, como se vê no quadro abaixo:

Tabela 1

Pensando como um humano	Pensando racionalmente
“O novo e interessante esforço para fazer os computadores pensarem (...) <i>máquinas com mentes</i> , no sentido total e literal.” (Haugeland, 1985) “[Automatização de] atividades que associamos ao pensamento humano, atividades como a tomada de decisões, a resolução de problemas, o aprendizado...” (Bellman, 1978)	“O estudo das faculdades mentais pelo uso de modelos computacionais.” (Charniak e McDermott, 1985) “O estudo das computações que tornam possível perceber, raciocinar e agir.” (Winston, 1992)
Agindo como seres humanos	Agindo racionalmente
“A arte de criar máquinas que executam funções que exigem inteligência quando executadas por pessoas.” (Kurzweil, 1990) “O estudo de como os computadores podem fazer tarefas que hoje são melhor desempenhadas pelas pessoas.” (Rich and Knight, 1991)	“Inteligência Computacional é o estudo do projeto de agentes inteligentes.” (Poole <i>et al.</i> , 1998) “AI... está relacionada a um desempenho inteligente de artefatos.” (Nilsson, 1998)

Fonte: RUSSEL; NORVIG, 2013¹⁵

Em síntese, as definições trazidas pelos especialistas colacionados versam sobre a capacidade de uma máquina exercer funções tipicamente humanas; o uso de “inteligência” para perceber e agir. Nota-se que não há um conceito fechado de IA, uma vez que este termo é Essas definições não significam “ter autonomia” mas ainda que possuam, as definições informam

¹³ BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 1989, p. 12.

¹⁴ Quadro colacionado em anexo para melhor resolução.

¹⁵ RUSSEL, Stuart; NORVIG, Peter. *Inteligência artificial*. São Paulo: Elsevier, 2013, p. 25

algo importante: “a IA atua para atender a um objetivo específico” e neste caso é possível aferir que existem riscos em relação ao treinamento das máquinas que atuam com IA pois se a tecnologia visa atender um determinado objetivo, sendo treinada para encontrar caminhos, há que se falar em uma norma que crie parâmetros de treinamento dessas tecnologias e não apenas de riscos. Noutros termos, pensar um modelo regulatório preventivo (regulamentar as diretrizes de treinamento da IA) e não os incontáveis riscos que a inovação possibilita. Ademais:

Contra todas as formas do erro “interacionista”, o qual consiste em reduzir as relações de força a relações de comunicação, não basta notar que as relações de comunicação, são de modo inseparável, sempre, relações de poder que dependem na forma e no conteúdo, do poder material ou simbólico acumulado pelos agentes (ou instituições) envolvidos nessas relações e que com o dom ou o Plotach podem permitir acumular poder simbólico¹⁶

Assim, o poder simbólico caracterizado por Bourdieu atua, no caso concreto, através da linguagem, determinando o que é a inteligência artificial de modo que torne atrativo à comunidade europeia apoiar a legislação que se propõe a fim de garantir benefícios estratégicos e não perder sua autonomia frente a empresas privadas e outros países, nomeadamente os Estados Unidos da América, como citado no relatório brevemente analisado no tópico anterior. Esses são objetivos claros da proposta legislativa, por isso a maior parte dos relatórios analisados citam mais benefícios que malefícios e se mostram dispostos a enfrentar os malefícios, nem sempre bem detalhados.

Logo, não há uma epistemologia, favorecendo a escrita de uma norma que regule riscos e favoreça o seu caráter econômico. O problema desta adoção normativa é que permite ao Estado atuar em sua forma poiética, pautado na defesa dos interesses econômicos e financeiros desconsiderando direitos fundamentais¹⁷ e danos irreparáveis à própria noção de Estado e democracia. Tão logo é perceptível que a linguagem age de modo simbólico e atende a princípios e interesses de classes determinadas e deve-se observar que com o conceito de inteligência artificial não é diferente. A conceituação desta é instrumento de poder simbólico necessário ao desenvolvimento dos Estados-membro, do bloco europeu frente a outros blocos econômicos, países e sobretudo a empresas privadas que atuam naquele território.

É ainda necessário observar que a regulação dos riscos incide em problemas mais abrangentes como a dificuldade de quantificar os danos trazidos pelas tecnologias cujos riscos são identificados como amenos¹⁸. A norma traz também a distorcida noção de que a tecnologia

¹⁶ BOURDIEU, *O poder simbólico, cit.*, p. 11

¹⁷ SALGADO, Joaquim Carlos. O Estado ético e o Estado poiético. *Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais*, v. 24, n. 2, p. 3-34, 1998. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/369435217/O-Estado-Etico-e-o-Estado-Poietico-J-C-Salgado-1>. Acesso em: 12 ago. 2024.

¹⁸ KAMINSKI, *The Developing Law of IA, cit.*, p. 14.

que distorça a personalidade de alguém mas não gera danos graves psíquicos ou físicos é aceitável quando o funcionamento da maioria dos sistemas de IA consiste em manipular informações pessoais e comportamentais de modo que sempre existe a distorção da personalidade criando uma contradição em matéria de garantias fundamentais e uso ético da IA.

4 Norma, conceito e incongruências

Visto os riscos e as questões circundantes à definição de inteligência artificial, é preciso identificar como as incongruências se mostram na norma. As primeiras páginas da norma são destinadas a ilustrar as motivações para a lei e no item 3.5 Direitos fundamentais, informa:

Dadas as suas características específicas [da inteligência artificial] (por exemplo, a opacidade, a complexidade, a dependência dos dados, o comportamento autónomo), a utilização da inteligência artificial pode afetar negativamente um conjunto de direitos fundamentais consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da UE (a seguir designada por «Carta»). A presente proposta procura assegurar um nível elevado de proteção desses direitos fundamentais e visa fazer face aos vários riscos mediante uma abordagem baseada no risco claramente definida¹⁹

Aqui já se evidencia a opção pela regulação do risco, que por si mesmo já é contraditória com a garantia de direitos fundamentais, visto que não objetiva à regulação preventiva. O trecho ainda cita a defesa pela privacidade, constatada no artigo 1º da Carta de direitos fundamentais e proteção dos dados pessoais, constantes nos artigos 7º e 8º.

Adiante, as considerações do projeto de lei apresentam a inteligência artificial da seguinte forma:

A inteligência artificial é uma família de tecnologias em rápida evolução, capaz de oferecer um vasto conjunto de benefícios económicos e sociais a todo o leque de indústrias e atividades sociais. Ao melhorar as previsões, otimizar as operações e a repartição de recursos e personalizar as soluções digitais disponibilizadas às pessoas e às organizações, a utilização da inteligência artificial pode conferir importantes vantagens competitivas às empresas e contribuir para progressos sociais e ambientais, por exemplo, nos cuidados de saúde, na agricultura, na educação e na formação, na gestão das infraestruturas, na energia, nos transportes e logística, nos serviços públicos, na segurança, na justiça, na eficiência energética e dos recursos e na atenuação das alterações climáticas e adaptação às mesmas. (4) Ao mesmo tempo, em função das circunstâncias relativas à sua aplicação e utilização específicas, a inteligência artificial pode criar riscos e prejudicar interesses públicos e direitos protegidos pela legislação da União. Esses prejuízos podem ser materiais ou imateriais²⁰.

¹⁹ COMISSÃO EUROPEIA, *Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece regras harmonizadas em matéria de inteligência artificial (Regulamento Inteligência Artificial) e altera determinados atos legislativos da união*, p. 16.

²⁰ *Ibidem*, p. 10, Item 3.

Existe uma menção ao risco, mas a explanação sobre os benefícios é visivelmente mais abrangente, além disso, quando se menciona que há riscos em relação a direitos fundamentais não se especifica quais seriam esses direitos. Não obstante, o texto segue e faz menção a um conceito de IA inequívoco e claro para todas as partes, vide:

A definição de “sistema de IA” deve ser inequívoca, para assegurar a segurança jurídica, concedendo em simultâneo a flexibilidade suficiente para se adaptar a futuras evoluções tecnológicas. A definição deve basear-se nas principais características funcionais do software, em particular a capacidade, tendo em vista um determinado conjunto de objetivos definidos pelos seres humanos, de criar resultados, tais como conteúdos, previsões, recomendações ou decisões que influenciam o ambiente com o qual o sistema interage, quer numa dimensão física, quer digital. Os sistemas de IA podem ser concebidos para operar com diferentes níveis de autonomia e ser utilizados autonomamente ou como componente de um produto, independentemente de o sistema estar fisicamente incorporado no produto (integrado) ou servir a funcionalidade do produto sem estar incorporado nele (não integrado). A definição de «sistema de IA» deve ser completada por uma lista de técnicas e abordagens específicas utilizadas para o seu desenvolvimento, que deve ser atualizada face à evolução do mercado e da tecnologia, mediante a adoção de atos delegados da Comissão que alterem essa lista.²¹

A fim de cumprir essas considerações o artigo terceiro da lei por fim define “sistemas de IA” como:

“Sistema de inteligência artificial” (sistema de IA), um programa informático desenvolvido com uma ou várias das técnicas e abordagens enumeradas no anexo I, capaz de, tendo em vista um determinado conjunto de objetivos definidos por seres humanos, criar resultados, tais como conteúdos, previsões, recomendações ou decisões, que influenciam os ambientes com os quais interage.”²²

Essa síntese não é clara ou inequívoca, como desejava o legislador, e destoa da noção de uma IA que afete a consciência de uma pessoa subliminarmente de modo que cause ou possa causar danos psíquicos a essa ou outra pessoa, que é uma prática proibida apresentada no artigo quinto²³. Isto porque a definição proposta já assume que a inteligência fará trocas e influenciará o ambiente. Isto requer dizer que a essência funcional dessa inovação é exatamente as previsões, recomendações ou decisões que ela utiliza.

Logo, a lei apresenta contradições sistêmicas pois ao mesmo tempo que proíbe o uso de IA que manipula comportamentos não estabelece regras harmonizadoras em relação a componentes de predição, busca e captura de áudio e imagens sem prévia autorização e permite que tais ações ocorram.

²¹ *Ibidem*, p. 10, Item 6.

²² *Ibidem*, p. 22

²³ *Ibidem*, p. 23, letra A.

5 E quando o Estado aceita o Inevitabilismo?

A propositura da lei que regula a inteligência artificial traz questões que não são puramente conceituais e/ou normativas. Ela propõe pensar, como Donna Haraway já havia demonstrado, a subjetividade do sujeito, o valor da máquina e as problemáticas sociais dessas questões. O “inserir” no mercado da UE sistemas passíveis de erro, com alto risco e que se mostram ubíquos já demonstra uma escolha valorativa por parte dos legisladores, ou seja, a escolha pelo valor econômico sobreposto aos direitos fundamentais; a escolha do desenvolvimento sob qualquer ordem ética e social posta. Luzius Mader²⁴ (2007) explica que a legislação é uma das formas mais importantes de representação da vontade do Estado. O texto legislativo que se propõe é apenas uma forma simbólica de validar a narrativa da necessidade do uso desses sistemas que se sobrepõem em muitos aspectos às subjetividades humanas pautadas no *inevitabilismo*, como advoga Zuboff²⁵.

Para ela, o mercado se adaptou transformando as necessidades das pessoas em meios de capturar o comportamento e gerar novos desejos, retroalimentando de modo contínuo a necessidade por algo que só está disponível no espaço virtual. Por sua vez, esse sistema opera às margens de qualquer regulação desapossando as pessoas de suas subjetividades e individualidades.

Nesse sentido, o texto normativo brevemente analisado demonstra, para além dos conflitos conceituais, a priori tema focal deste trabalho, um paradoxo entre a ética e o avanço tecnológico. A ética se mostra reflexiva quanto aos perigos da grande obra inovadora que é a inteligência artificial enquanto o avanço tecnológico não hesita em progredir independente das opiniões e olhares da sociedade. Como todo paradoxo, ao seguir a ética muito se perde do avanço e ao considerar apenas o avanço, tanto se perde em termos éticos e sociais. Ao final dessa análise é possível perceber que a lei em questão não nutre interesse em legislar sobre a IA mas sobre os riscos que a acompanham, permitindo sua vasta atividade em diversas áreas e desconsiderando tópicos mais comuns como o sigilo ou a privacidade dos cidadãos.

Aqui, é evidente que a regulação versa sobre os sistemas de risco e não sobre o tema inteligência artificial. Percebe-se também que a narrativa construída para garantir aceitação social do anteprojeto de lei é constituída sob o viés das vantagens e alto-risco, e se abstém de tratar sobre os riscos cotidianos aos quais a sociedade mais se expõe como o uso do

²⁴ MADER, Luzius. Legislação e Jurisprudência. *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte, v. 9, n. 14, p. 193-206, 2007. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/bitstream/11037/1285/3/0001285.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2024.

²⁵ ZUBOFF, Shoshana. *A era do capitalismo de vigilância: a luta por um futuro humano na nova fronteira do poder*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020, p. 128.

comportamento preditivo dos usuários, os dispositivos de voz e geolocalização sempre em funcionamento e outros mais relativos aos sistemas de governo. Essa versão é necessária para garantir que tanto países-membro quanto empresas apoiem a iniciativa proporcionando protagonismo em inovação, ciência, tecnologia e mercado financeiro.

Além disso, foi observado que o marco regulatório possui um vasto debate sobre o termo inteligência artificial, permeado por lobistas, países-membro, indústrias, sociedade, academia e empresas variáveis refletindo a escolha do parlamento em legislar sobre o risco. Os efeitos legais da norma são múltiplos, mas se pautam majoritariamente em autogestão e prestação de informações verídicas e boa-fé empresarial para com os órgãos estatais.

Considerando o fator “primazia dos direitos fundamentais” como fonte primária do ordenamento em questão e os impasses apresentados, algumas medidas podem auxiliar a lei em **relação aos riscos e direitos fundamentais dos usuários**, elencadas aqui numericamente como por exemplo: 1) exigir que as empresas perguntem quais dados os usuários autorizam que sejam tratados; 2) que as empresas emitam mensalmente um relatório de uso de dados e informações ao usuário sobre os seus próprios dados; 3) que o “sigilo” empresarial não possa ocorrer quando do uso e tratamento de dados de um indivíduo desde que solicitado por este. Tais medidas atuam garantindo transparência ao usuário e permitindo que este acompanhe a evolução dos seus dados para o sistema, evitando possíveis alterações comportamentais, como a própria norma propõe. A fim de garantir maior **fiscalização** sugere-se: 1) Reuniões tripartites semestrais entre Estado, sociedade ou representação dos usuários e empresa para apresentação de queixas sobre o funcionamento dos sistemas e potenciais danos além dos relatórios já elencados na norma como gestão de risco; 2) inspeção por entidade ou órgão público próprio em cada uma das grandes áreas de atuação da IA (vigilância sanitária, saúde, educação e etc) a fim de identificar potenciais riscos e já encaminha-los à gestão de risco da própria empresa e acompanhamento contínuo pelo Estado ou Responsável no bloco quando o sistema não se tratar de sistema local. 3) Criação de órgãos fiscalizadores a nível local (Estados-membro) e no bloco, todos reportando a este último; 4) Dupla checagem dos sistemas. A primeira efetuada pela empresa e apresentado os relatórios e a segunda pela agência fiscalizadora responsável. A fim de evitar discriminação, também é viável a não vigilância de nenhum indivíduo (não restringindo aos cidadãos) em termos biométricos sem prévia autorização, independente da potencialidade de risco social, dos danos a outrem ou por fatos objetivamente apurados pelos poderes competentes.

Além disso, é preciso uma carta de direitos fundamentais digitais como alertava Canotilho (2019) associada à IA para que o escopo de direitos fundamentais ampla possa

melhor se adequar ao caso concreto e a criação de órgãos como entidades de base dirigida por usuários.

A ideia é evitar a judicialização de casos relacionados à IA e cumprir com os valores e direitos fundamentais norteadores da União Europeia sem que os usuários sejam expostos a riscos e atenuando as possibilidades de fraude a lei que exige dos desenvolvedores e do mercado em geral, relatórios de riscos e gestão documental.

6 Considerações finais

A avaliação de impacto regulatório (AIR) é um processo que analisa as consequências potenciais de uma nova regulamentação antes de sua implementação. O objetivo é entender como a proposta afetará diferentes partes interessadas, incluindo empresas, cidadãos e o meio ambiente. A AIR examina custos, benefícios, riscos e alternativas, ajudando os formuladores de políticas a tomar decisões mais informadas e a criar regulamentos que sejam eficazes e proporcionais.

A lei prevê a AIR, mas tratando-se de riscos cuja magnitude não pode ser calculada pois versa sobre a subjetividade do indivíduo ela se torna pouco efetiva. Nesse sentido, não se trata de ser vanguardista no que diz respeito a redução de danos mas de possuir a escolha de não querer aquilo que é oferecido pelo mercado.

O inevitabilismo trazido por Zuboff não pode ser a única resposta do Estado, sobretudo porque antes da inteligência artificial já havia problemas e soluções levando-nos a conclusão que não é sobre existirem questões complexas cuja única solução é a inovação. Ao contrário, existe uma adaptação do mercado para fazer parecer que a única solução para os problemas por ele criados é o uso de suas ferramentas.

Portanto a resposta a esses desafios precisa ser vanguardista, não se encontra em livros e dados estatísticos somente, mas em questionamentos éticos, jurídicos e filosóficos sobre o tipo de sociedade que se pretende construir ou manter e a forma de administrar essas inovações em prol dos interesses sociais e não econômicos.

Referências Bibliográficas

- ASENSIO, Pedro Alberto de Miguel. Propuesta de reglamento sobre Inteligencia artificial. *La ley Unión Europea*, n. 92, p. 1-8, 2021. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7946836>. Acesso em: 12 ago. 2023.
- BIRD, Eleanor; FOX-SKELLY, Jasmin; JENNER, Nicola; LARBEY, Ruth; WEITKAMP, Emma; WINFIELD, Alan. *The ethics of artificial intelligence: issues and issues and initiatives*. Bruxelas: European Union, 2020.
- BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 1989.
- CAMBRIDGE Analytica pode ter coletado mais dados do que o Facebook pensava. *Olhar Digital*, São Paulo, 17 abr. 2023. Disponível em: <https://olhardigital.com.br/2018/04/17/noticias/cambridge-analytica-pode-ter-coletado-mais-dados-do-que-o-facebook-pensava/> Acesso em: 12 jun. 2024.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Sobre a Indispensabilidade de uma carta de direitos fundamentais digitais da União Europeia. *Revista do Tribunal Regional Federal 1º região*, Brasília, v. 31, n. 1, 2019. Disponível em: <https://revista.trf1.jus.br/trf1/article/view/17/17>. Acesso em: 23 dez. 2024.
- CIANCAGLINI, Vincenzo; GIBSON, Craig; SANCHO, David. Malicious Uses and Abuses of Artificial Intelligence. *Europol Public Information*, 2020. Disponível em: https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/malicious_uses_and_abuses_of_artificial_intelligence_europol.pdf. Acesso em: 13 ago. 2023.
- COMISSÃO EUROPEIA. *Livro Branco sobre a inteligência artificial - Uma abordagem europeia virada para a excelência e a confiança*. Bruxelas, 2020. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0065>. Acesso em 20 ago. 2023.
- COMISSÃO EUROPEIA. *Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece regras harmonizadas em matéria de inteligência artificial (Regulamento Inteligência Artificial) e altera determinados atos legislativos da união*. Bruxelas, 2021. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0206>. Acesso em: 10 jul. 2023.
- DELLEY, Jean-Daniel. Pensar a Lei: introdução a um procedimento metódico. *Cadernos da Escola do Legislativo*, v. 7, n. 12, p. 101-143, 2004. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/bitstream/11037/1107/1/1107.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2024.
- EAGER, James; WHITTLE, Mark; SMIT, Jan; CACCIAGUERRA, Giorgio; LALE-DEMOZ, Eugénie. *Opportunities of Artificial Intelligence*. Luxembourg: European Parliament, 2020. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652713/IPOL_STU\(2020\)652713_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652713/IPOL_STU(2020)652713_EN.pdf). Acesso em: 13 ago. 2023.
- ECHEVERRÍA, Javier; ALMENDROS, Lola S. *Tecnopersonas cómo las tecnologías nos transforman*. Gijón: Ediciones Trea, 2020.
- EUROCONTROL. *The FLY AI Report: Demystifying and Accelerating AI in Aviation/ATM*. Bruxelas, 2020. Disponível em: <https://www.eurocontrol.int/publication/fly-ai-report>. Acesso em: 20 ago. 2023.
- EUROPEAN GROUP ON ETHICS IN SCIENCE AND NEW TECHNOLOGIES. *Statement on artificial intelligence, robotics and 'autonomous' systems*. Bruxelas: Publications Office, 2018. Disponível em: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/dfebe62e-4ce9-11e8-be1d-01aa75ed71a1>. Acesso em: 12 ago. 2023.
- EUROPEAN POLITICAL STRATEGY CENTRE. *The age of artificial intelligence: towards a European strategy for human-centric machines*. Bruxelas: Publications Office, 2019. Disponível em: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f22f6811-1007->

- 11ea-8c1f-01aa75ed71a1/language-en. Acesso em: 12 ago. 2023.
- GUSTIN, Miracy Barbosa de Souza; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NICACIO, Camila Silva. *(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. 5 ed. São Paulo: Almedina, 2006.
- HARAWAY, Donna. Manifesto ciborgue: ciência, tecnologia e feminismo socialista no final do século XX. In: Tadeu TOMAZ (Org.). *Antropologia do ciborgue: as vertigens do pós humano*. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.
- HERNÁNDEZ, Juan Carlos Peña. *El marco jurídico de la inteligencia artificial: Principios, procedimientos y estructuras de gobernanza*. Pamplona: Editora Arazandi.
- KAMINSKI, Margot E. The Developing Law of IA: a turn to risk regulation. *Lawfare Institute*, 21 abr. 2023. Disponível em: <https://www.lawfaremedia.org/article/the-developing-law-of-ai-regulation-a-turn-to-risk-regulation>. Acesso em: 23 dez. 2024.
- MADER, Luzius. Legislação e Jurisprudência. *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte, v. 9, n. 14, p. 193-206, 2007. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/bitstream/11037/1285/3/0001285.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2024.
- MADIEGA, Tambiama. *Artificial Intelligence act*. Bruxelas: European Parliamentary Research Service, 2023. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2021\)698792](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2021)698792). Acesso em: 01 jul. 2023.
- MCKINSEY & COMPANY. Shaping the digital transformation in Europe. Bruxelas: European Commission, 2020. Disponível em: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/shaping-digital-transformation-europe>. Acesso em: 23 dez. 2024.
- NUNES, Dierle. Regulação da inteligência artificial e uso de técnicas subliminares. *Conjur*, São Paulo, 26 set. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-set-26/dierle-nunes-regulacao-ia-uso-tecnicas-subliminares/>. Acesso em: 14 jun. 2024.
- PARLAMENTO EUROPEU. *Lei da UE sobre IA: primeira regulamentação de inteligência artificial*. Bruxelas: Parlamento Europeu, 2022. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/society/20230601STO93804/lei-da-ue-sobre-ia-primeira-regulamentacao-de-inteligencia-artificial>. Acesso em: 17 mai. 2023.
- PORTO JÚNIOR, Odélio; KASPUTIS, Matheus Botsman; SILVA, Gustavo Henrique Luz. Guia inteligência artificial e LGPD. *Baptista Luz*, São Paulo, fevereiro. 2022. Disponível em: https://baptistaluz.com.br/wp-content/uploads/2022/02/BLUZ_220217_PD_GUIAINTELIGENCIA_ARTIFICIAL_VF.pdf. Acesso em: 23 dez. 2024.
- RUSSEL, Stuart; NORVIG, Peter. *Inteligência artificial*. São Paulo: Elsevier, 2013
- SALGADO, Joaquim Carlos. O Estado ético e o Estado poético. *Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais*, v. 24, n. 2, p. 3-34, 1998. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/369435217/O-Estado-Etico-e-o-Estado-Poietico-J-C-Salgado-1>. Acesso em: 12 ago. 2024.
- SALIS-MADINIER, Franca. *Artificial intelligence: anticipating its impact on jobs to ensure a fair transition (own-initiative opinion)*. Brussels: Publications Office, 2018. Disponível em: <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/artificial-intelligence-anticipating-its-impact-jobs-ensure-fair-transition-own-initiative-opinion/timeline>. Acesso em: 12 ago. 2023.
- UNIÃO EUROPEIA. Acordos fundadores. *European Union*, Bruxelas, 2023a. Disponível em: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/founding-agreements_pt. Acesso em: 11 abr. 2023.
- UNIÃO EUROPEIA. Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. *European Union*,

- Luxemburgo, 2000. Disponível em:
https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf. Acesso em: 23 dez. 2024.
- UNIÃO EUROPEIA. Objetivos e Valores. *European Union*, Bruxelas, 2023b. Disponível em:
https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/aims-and-values_pt. Acesso em: 12 ago. 2023.
- ZUBOFF, Shoshana. *A era do capitalismo de vigilância: a luta por um futuro humano na nova fronteira do poder*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020.

Como citar este artigo: MENDES, Livia. Uma análise da proposta do marco regulatório de Inteligência Artificial na União Europeia. *Revista de Ciências do Estado*, Belo Horizonte, v. 9, n. 2, p. 1–17, 2024.

Recebido em 30.07.2024

Publicado em 26.12.2024