

# A desinformação como risco global: a contribuição do Brasil para o debate da regulação da Inteligência Artificial

---

Eleonora Mesquita Ceia  
Fernanda Paes Leme Peyneau Rito

## Resumo

A liberdade de informação é inerente à democracia, como valor que assegura a participação ativa e consciente do cidadão no processo político. Assim, qualquer estratégia de disseminação de conteúdos intencionalmente falsos como parte de uma agenda política é atentatória contra a democracia. Na última década emergiu internacionalmente uma relação entre movimentos/governos de extrema direita e estratégias/políticas de desinformação nas redes sociais. Mediante o uso da Inteligência Artificial (IA) propagam conteúdos anticientíficos, conspiratórios, discriminatórios e de ódio, de forma a manipular a opinião pública e acentuar a polarização política. O Fórum Econômico Mundial de 2024 elegeu a desinformação como o risco global a ser enfrentado prioritariamente pela comunidade internacional, diante dos riscos à estabilidade internacional e democracia inerentes ao fenômeno. A desinformação constituiu instrumento oficial da política do governo do ex-presidente Jair Bolsonaro, gerando danos e ameaças graves à saúde pública e democracia brasileira. Após essa experiência, medidas legislativas, como o Projeto de Lei nº 2338/2023 que institui o Marco legal da IA, foram

formuladas para conter a desinformação como fenômeno ainda presente na sociedade brasileira, sobretudo em razão da atuação da extrema direita nas redes sociais. A partir do levantamento e análise das propostas de regulação da IA e os posicionamentos do governo brasileiro em fóruns internacionais, a pesquisa busca avaliar como o caso brasileiro pode contribuir para o debate da regulação da IA, no qual a preocupação com restrições excessivas à liberdade de expressão, inovação e ao desenvolvimento socioeconômico é central.

## **Abstract**

Freedom of information is inherent to democracy, as a value that ensures the active and conscious participation of citizens in the political process. Therefore, any strategy of disseminating intentionally false content as part of a political agenda is an attack on democracy. In the last decade, a relationship has emerged internationally between extreme right-wing movements/governments and disinformation strategies/policies on social media. Through the use of Artificial Intelligence (AI) they propagate anti-scientific, conspiratorial, discriminatory and hateful content in order to manipulate public opinion and accentuate political polarization. The 2024 World Economic Forum chose disinformation as the global risk to be faced as a priority by the international community, given the risks to international stability and democracy inherent in the phenomenon. Disinformation was an official policy instrument of former president Jair Bolsonaro's government, generating serious damage and threats to public health and Brazilian democracy. Following this experience, legislative measures, such as Bill 2338/2023 establishing the Legal Framework for AI, were formulated to contain disinformation as a phenomenon still present in Brazilian society, especially due to the actions of the extreme right on social networks. Based on a survey and analysis of AI regulation proposals and the Brazilian government's positions in international forums, the research seeks to assess how the Brazilian case can contribute to the AI regulation debate, in which concern about ex-

cessive restrictions on freedom of expression, innovation and socio-economic development is central.

## 1. Introdução

A Inteligência Artificial (IA) consiste em uma tecnologia integrada por máquinas virtuais capazes de oferecer uma vasta gama de modalidades de processamento de informações, por meio de aprendizagem, que engloba classificações, previsões e tomada de decisões. A IA pode ser utilizada, idealmente, para duas finalidades principais: uma de cunho tecnológico, quando computadores são usados de forma útil em aplicações práticas de vários setores do cotidiano; e outra de cunho científico, quando modelos e abordagens de IA são utilizados para responder a questões centrais relacionadas ao comportamento e à vida humana<sup>1</sup>.

Contudo, nesses potenciais usos é preciso considerar os riscos inerentes ao manejo humano de qualquer tecnologia. É o que E. M. Foster já alertava em sua ficção “A Máquina Parou”, escrita em 1909, sobre a relação entre humanidade e tecnologia: a mesma máquina que serve aos humanos, pode passar a controlá-los, em virtude da crescente dependência tecnológica dos indivíduos<sup>2</sup>. De forma mais pessimista, o mesmo alerta recai sobre o entusiasmo irresistível de cientistas – como os descritos por Benjamín Labatut no seu romance “MANIAC”, entre eles, John

---

1 BODEN, Margaret A. **Inteligência Artificial**: uma brevíssima introdução. São Paulo: Unesp, 2020, p. 14-19.

2 “O tempo passou e as pessoas não mais percebiam o defeito. As falhas não haviam sido sanadas mas os tecidos humanos, naqueles dias, tornaram-se tão subservientes que se adaptavam com rapidez aos caprichos da Máquina. [...] Mas chegou o dia em que, sem o menor aviso prévio, sem qualquer indício de fraqueza anterior, todo o sistema de comunicação parou, no mundo todo. E o mundo, tal como era conhecido, acabou”. FOSTER, E. M. **A Máquina Parou**. São Paulo: Iluminuras, 2018, p. 56-58.

von Neumann – com o “progresso” proporcionado pela tecnologia, que tem a aptidão de gerar destruição<sup>3</sup>.

Na última década emergiu internacionalmente uma relação entre movimentos/governos de extrema direita e estratégias/políticas de desinformação<sup>4</sup> nas redes sociais<sup>5</sup>, que se tornaram o ambiente ideal para a formação de “bolhas”. Nestas predominam a falta de pluralismo e imparcialidade e, por consequência, a desinformação e a polarização se amplificam, em razão da forma como os algoritmos ali operam, prevendo e determinando o comportamento dos usuários<sup>6</sup>. Mediante o uso da IA são propagados em tais bolhas conteúdos anticientíficos, conspiratórios, discriminatórios e de ódio, de forma a manipular a opinião pública e acentuar a polarização política. Diante disso, o Fórum Econômico Mundial de 2024 elegeu a desinformação como o risco glo-

- 
- 3 John von Neumann foi o matemático húngaro, inventor do computador moderno, quem teve participação central no desenvolvimento da bomba atômica no âmbito do Projeto Manhattan. O romance de Labatut narra o conteúdo da última carta de von Neumann antes de sua morte a um amigo: “O progresso se tornará incompreensivelmente rápido e complicado. O poder tecnológico em si é sempre uma conquista ambivalente e a ciência é neutra em todo o processo, fornecendo apenas meios de controle aplicáveis a qualquer propósito e indiferente a todos. Não é a destrutividade particularmente perversa de uma invenção específica que cria o perigo. O perigo é intrínseco. Para o progresso não há cura”. LABATUT, Benjamín. **MANIAC**. São Paulo: Todavia, 2023, p. 256.
  - 4 A desinformação pode ser explicada como uma estratégia pela qual conteúdo falsos, distorcidos ou incompletos são massiva e deliberadamente difundidos na internet e mídias sociais, para enganar ou manipular os usuários. Tais conteúdos podem integrar campanhas estatais ou agendas políticas internas baseadas em viés ideológico específico, que podem prejudicar a democracia. JAYAKUMAR, S., ANG, B., ANWAR, N.D., **Disinformation and Fake News**, Palgrave Macmillan, Singapore, 2021, p. 7.
  - 5 BARROSO, Luís Roberto; BARROSO, Luna van Brussel. Democracia, mídias sociais e liberdade de expressão: ódio, mentiras e a busca da verdade possível. **Direitos Fundamentais & Justiça**, Belo Horizonte, ano 17, n. 49, 2023, p. 288.
  - 6 LONGO, Erik. The Risks of Social Media Platforms for Democracy: A Call for a New Regulation. In: CUSTERS, Bart; FOSCH-VILLARONGA, Eduard (Eds.). **Law and Artificial Intelligence**. Berlin/Heidelberg: ASSER Press; Springer, 2022, p. 176-177.

bal a ser enfrentado prioritariamente pela comunidade internacional, diante dos riscos à estabilidade internacional e democracia intrínsecos ao fenômeno.

A desinformação constituiu instrumento oficial da política do governo do ex-presidente Jair Bolsonaro, gerando danos e ameaças graves à saúde pública e democracia brasileira<sup>7</sup>. Após essa experiência, medidas legislativas, como o Projeto de Lei 2.338/2023 que institui o Marco Legal da IA, foram formuladas para conter a desinformação como fenômeno ainda presente na sociedade brasileira, sobretudo em razão da atuação da extrema direita nas redes sociais.

A partir do levantamento e análise das propostas de regulação da IA e os posicionamentos do governo brasileiro em fóruns internacionais, a pesquisa busca avaliar como o caso brasileiro pode contribuir para o debate da regulação da IA, no qual a preocupação com restrições excessivas à liberdade de expressão, inovação e ao desenvolvimento socioeconômico é central.

Após essa introdução, o artigo inicia o desenvolvimento do tema, apresentando o contexto internacional em que a desinformação foi elencada como risco global e as razões para tanto. Em seguida, examina as abordagens nacional e internacional de regulação da IA. No Brasil, destaca os debates no Congresso Nacional sobre a regulação da IA, notadamente no que se refere à proteção de direitos no uso de IA generativa e ao combate à desinformação. No plano internacional, explora o conteúdo e os debates em torno da adoção da Resolução 78/L.49 da ONU de março de 2024, com ênfase na participação brasileira nos principais fóruns internacionais. O artigo conclui ressaltando como o Brasil pode contribuir para o debate global acerca dos riscos e potenciais da IA no contexto de combate à desinformação.

---

7 ARTIGO 19. **Relatório Global de Expressão 2020/2021**: o estágio da liberdade de expressão ao redor do mundo, 2021, p. 23-27. Disponível em: <https://artigo19.org/2021/07/29/relatorio-global-de-liberdade-de-expressao-2020-2021/> Acesso em: 8 out. 2024.

## 2. Democracia, desinformação e risco global

A liberdade de informação é inerente à democracia, como valor que assegura a participação ativa e consciente do cidadão no processo político. Assim, qualquer estratégia de disseminação de conteúdos intencionalmente falsos, negacionismos e conspirações, como parte de uma agenda política é atentatória contra a democracia.

Nessa perspectiva, o potencial da IA como recurso gerador de desinformação, ganhou notoriedade nos principais fóruns internacionais, dentre eles o Fórum Econômico Mundial de 2024, que elegeu a desinformação como o principal risco global no curto prazo (2 anos).

Com a popularização do uso doméstico da internet e o papel central que as plataformas digitais assumiram na vida social, emergiram a preocupação e discussões sobre os impactos da virtualização da vida na democracia e no exercício da cidadania. Desde o acesso efetivo à internet até a garantia de espaços digitais neutros, plurais e democráticos, incluindo o acesso a informações verdadeiras, o que se percebe é que não fomos capazes de garantir a universalização do acesso nem de consolidar os pilares básicos de uma democracia no ambiente digital.

Dada a capilaridade das redes sociais, além de não termos assegurado uma democracia cibernética, o uso da internet, por meio dessas plataformas, redes sociais e demais ferramentas, impacta negativamente, colocando em risco, a democracia real, ao invés de fortalecê-la.

A Declaração Universal da Democracia, assinada em 1997 por representantes de 128 países, dentre eles, o Brasil, define democracia como um “direito básico de cidadania, a ser exercido em condições de liberdade, igualdade, transparência e responsabilidade, com o devido respeito à pluralidade de pontos de vista, no interesse da comunidade”<sup>8</sup>.

---

8 SENADO FEDERAL. Declaração Universal da Democracia. 1997. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/243080/000954851.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em: 20 out. 2024.

Transportando esse conceito para a realidade criada pela internet, impositivo pensar em democracia cibernética, aqui compreendida como a ampliação dos princípios e mecanismos democráticos tradicionais para o ambiente digital a partir da utilização das tecnologias disponíveis para aumentar a participação cidadã nos processos políticos e na deliberação pública.

Em um primeiro momento, até se imaginou que a tecnologia e a internet fossem potencializar a participação social no processo democrático e no debate público, na medida em que o cidadão se tornaria um sujeito ativo com poderes para colaborar e exigir, por meio das mídias digitais. Mas, essa alteração do *locus* para o exercício da cidadania trouxe dilemas e desafios novos, aqui sistematizados em três grupos: i) inclusão digital; ii) pluralidade e liberdade; iii) veracidade e qualidade informacional.

Esses três grupos de desafios estão interligados e, em muitos casos, se sobrepõem. E, embora não haja uma sequência temporal específica para cada um deles, inegável que afetam diretamente o direito humano e fundamental do acesso à internet<sup>9</sup> e o pleno exercício da cidadania.

O primeiro desafio enfrentado na construção de uma democracia cibernética foi a inclusão digital, que abrange, no mínimo, tanto o acesso à internet quanto o letramento digital. No Brasil, houve avanços significativos em ambas as áreas nos últimos anos. De acordo com dados do IBGE, em 2023, cerca de 72,5 milhões de domicílios brasileiros (92,5% do total de domicílios) tinham acesso à internet<sup>10</sup>. Não obstante a inegável ampliação do acesso, dentre aqueles domicílios que não pos-

---

9 Na esfera internacional, dentre outros documentos, cita-se o reconhecimento do acesso à internet como direito humano fundamental, nos seguintes documentos da ONU: Resolução A/HRC/17/27, de 2011; Resolução A/HRC/20/L.1331, de 2012; Resolução A/RES/68/167, de 2013; *General Conference* 38 C/53, de 2015; Resolução A/HRC/32/L.20, de 2016.

10 IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) Contínua Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), 2023. Disponível em: <https://painel.ibge.gov.br/pnad/> Acesso em: 20 out. 2024.

suem conexão, o principal motivo indicado foi a falta de conhecimento dos moradores sobre como usar a internet (33,2%), seguido do custo financeiro (30%) e da percepção de que não há necessidade de acesso (23,4%).

Os dados indicam que ainda há que se evoluir no sentido de excluir a barreira financeira para o acesso e, principalmente concretizar o letramento digital, ou seja, a capacidade de utilizar as tecnologias digitais de forma crítica e eficaz, inclusive para que as pessoas compreendam as possibilidades de uso da rede para acesso a bens e serviços.

O letramento digital foi incluído na Base Nacional Comum Curricular (BNCC)<sup>11</sup>, documento normativo que define os direitos de aprendizagem essenciais para os estudantes da educação básica no Brasil, abrangendo a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio<sup>12</sup>. Da mesma forma, as diretrizes curriculares nacionais para o ensino superior também incorporaram o letramento digital como competência a ser desenvolvida. Claro que existe um hiato considerável entre a previsão normativa do letramento digital e a sua efetiva concretização, mas a iniciativa é positiva e condizente com a indiscutível necessidade de enfrentamento do primeiro grupo de desafios, a inclusão digital.

Paralelamente, um segundo grupo de desafios a ser enfrentado na construção de uma democracia cibernética, é garantir a pluralidade e a liberdade na rede. Como já referido, as redes sociais se tornaram um

---

11 O Artigo 26 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394/1996, prevê a necessidade de uma base comum nacional para o currículo da educação básica. No entanto, a BNCC propriamente dita foi instituída e regulamentada pelo Ministério da Educação (MEC), por meio da Resolução CNE/CP nº 2/2017, para a educação infantil e o ensino fundamental, e pela Resolução CNE/CP nº 4/2018, para o ensino médio.

12 Nesse sentido, foi incluída na BNCC, a competência geral 5, estabelecendo que os discentes devem ser capazes de “compreender, utilizar e criar tecnologias digitais de informação e comunicação de forma crítica, significativa, reflexiva e ética nas diversas práticas sociais (incluindo as escolares), para se comunicar, acessar e disseminar informações, produzir conhecimentos, resolver problemas e exercer protagonismo e autoria na vida pessoal e coletiva”.



ambiente ideal para formação de “bolhas”, indicando que, ao contrário do que projetado inicialmente, a internet não se revelou um ambiente plural, livre ou democrático por si só. Isto em razão e a despeito do acesso, mas como consequência do próprio uso que é influenciado por ações algorítmicas enviesadas.

As redes sociais desempenham um papel central no acesso à informação na sociedade contemporânea, principalmente em democracias jovens como a brasileira. No entanto, a informação é controlada e direcionada por um viés algorítmico, que determina o que os usuários veem. Os algoritmos são desenhados para maximizar o engajamento do usuário, de sorte que esse processo pode priorizar informações sem qualquer compromisso com a veracidade e a pluralidade. Consequentemente, restringem o próprio acesso à informação, através da criação de bolhas de filtragem e da ampliação da própria desinformação.

Como os algoritmos são desenhados visando o engajamento do usuário, são estruturados a partir das preferências do próprio usuário, identificadas a partir das pegadas digitais. Significa dizer que, sendo o engajamento o propósito, o algoritmo mostra, para cada um dos usuários, conteúdos que reforçam as opiniões já demonstradas, ocultando ou diminuindo a exposição a perspectivas distintas. Cria-se uma câmara de eco, nas quais os usuários são expostos repetidamente a conteúdos que reforçam suas opiniões preexistentes, ao invés de oferecerem uma visão equilibrada e diversificada. Esse fenômeno leva à primeira onda de desinformação: a disseminação de informações manipuladas ou incompletas, o que afeta diretamente a capacidade de os cidadãos tomarem decisões informadas e exercerem seus direitos plenamente.

Decisões e exercício de direitos são diretamente influenciados pelo conjunto informacional disponível. Assim, as bolhas de filtragem e a ampliação da desinformação, impactam diretamente na liberdade, ressonando para todas as searas da vida, no desenvolvimento da personalidade de cada um e na construção dos espaços públicos.

O terceiro grupo de desafios para a construção de uma democracia cibernética e para o exercício da própria cidadania, é a desinforma-

ção, maior risco global atual, segundo o Relatório de Riscos Globais do Fórum Econômico Mundial de 2024<sup>13</sup>.

Por risco global compreende-se a possibilidade de ocorrência de determinado evento ou condição com impacto significativo no produto interno bruto global, nas populações ou nos recursos naturais. A desinformação ocupa o primeiro lugar no ranking dos riscos globais no curto prazo (2 anos) e a quinta posição no horizonte de longo prazo (10 anos). A desinformação engloba a falta de informação em si e, também, a disseminação de informações falsas, com o potencial de amplificar a polarização social (3º risco global no curto prazo e 9º risco global no longo prazo), impactando direitos humanos, saúde pública e desenvolvimento social.

A desinformação foi incluída no grupo de riscos tecnológicos. Assim, para além dos resultados adversos dos usos da tecnologia que, indiscutivelmente, incluiria a desinformação, esta foi eleita autonomamente como risco global. A sua posição em primeiro lugar no ranking de curto prazo está diretamente relacionada aos processos eleitorais relevantes nesse período, como a eleição presidencial no Estados Unidos em novembro de 2024. Mas, para além do recorte temporal, a sua persistência no ranking e, mais do que isso, as inter-relações entre diferentes riscos, evidenciam o seu potencial negativo, incluindo os riscos derivados da censura e vigilância.

Além do impacto imediato, a desinformação alimenta a polarização social, que ocupa a terceira posição no ranking de curto prazo e a nona posição no ranking de longo prazo dos riscos globais. A desinformação, opera decisivamente nas percepções da realidade que, distorcidas intencionalmente ou não, tendem a se tornar mais polarizadas, influenciando narrativas e discursos públicos em questões diversas que vão desde a saúde pública, como se observou durante a pandemia do COVID-19, até

---

13 WORLD ECONOMIC FORUM. **Global Risks Report 2024**. Disponível em: <https://www.weforum.org/publications/global-risks-report-2024/> Acesso em: 20 out. 2024.

a justiça social. Isso cria um risco de monopólio da verdade e silenciamento das vozes das minorias, gerando uma opacidade prejudicial ao diálogo democrático.

Esse cenário, inexoravelmente, nos impõe a reflexão e urgência na regulação da IA, não apenas com um olhar para eventual e inafastável momento patológico, mas essencialmente para o delineamento dos contornos necessários para o uso e desenvolvimento dessa tecnologia em prol dos interesses democráticos.

### 3. O caso brasileiro de regulação da IA

Nos últimos anos são identificados três momentos da disseminação de desinformação no Brasil: as eleições presidenciais de 2018, que devido à combinação do uso massivo do WhatsApp e do cenário de polarização política, foi o primeiro momento ideal para a difusão digital de notícias falsas no país; a pandemia da COVID-19, cujos efeitos foram manejados desde o início pelo governo Bolsonaro mediante negacionismo e desinformação; e as eleições presidenciais de 2022, marcadas pela disseminação de conteúdos falsos com recurso de IA, como o *deep fake*<sup>14</sup>.

As campanhas digitais persistentes de desinformação conjugada com a violência política do bolsonarismo foram determinantes para no início de 2023 se resgatar a discussão do Projeto de Lei nº 2.630, proposto em 2020 pelo Senador Alessandro Vieira<sup>15</sup>. O Projeto prevê a “Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet”, que inclui regras básicas para a moderação do conteúdo nas redes sociais. Vale dizer, regras para retirar e limitar a circulação de conteúdo

---

14 ZEITEL, Gustavo. Como deepfakes assombram eleições e pavimentam o futuro da arte. **Folha de São Paulo**. 22 de outubro de 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2022/10/como-deepfakes-assombram-eleicoes-e-pavimentam-o-futuro-da-arte.shtml> Acesso em: 18 out. 2024.

15 SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei nº 2.630, de 2020** (Lei das Fake News). Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141944> Acesso em: 10 out. 2024.

considerados desinformativos, assegurado o direito de recurso e contraditório aos usuários.

Atualmente, conforme o artigo 19 do Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014), a plataforma digital é obrigada a retirar um conteúdo infringente somente quando receber uma ordem judicial para fazê-lo<sup>16</sup>. Inclusive este dispositivo respaldou a decisão do Ministro Alexandre de Moraes, do Supremo Tribunal Federal (STF), no final de agosto de 2024, de suspender o funcionamento da plataforma “X” no Brasil<sup>17</sup>. O Projeto de Lei nº 2.630/2020 pretende modificar tal regra ao estipular deveres às plataformas com relação à moderação do conteúdo, por exemplo, o de identificar e excluir conteúdo considerado desinformativo, bem como o de se submeter a uma auditoria externa.

---

16 Exceções a essa regra geral do artigo 19 são os casos de violação de direitos autorais e de violação à intimidade mediante a exploração de imagens íntimas (“pornografia de vingança”), em que basta a notificação extrajudicial para gerar a responsabilidade de retirada do conteúdo pela plataforma. Ver BRASIL. Lei nº 12.965 de 23 de abril de 2014, que estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm) Acesso em: 15 out. 2024.

17 Em sua decisão o Ministro fundamenta a suspensão do “X” em razão do descumprimento de ordens judiciais anteriores, que determinavam a empresa bloquear contas/perfis e a respectiva monetização de determinados usuários que vinham atuando illicitamente na plataforma. A situação se agrava quando há a evasão dos representantes legais da empresa do país e o próprio Elon Musk declara que manteria o descumprimento das decisões judiciais. Com base no artigo 19 do Marco Civil da Internet, o Ministro declara que esta Lei “prevê a responsabilização civil do provedor de aplicações de internet por danos decorrentes de conteúdo gerado por terceiros e apontado como infringente, caso não sejam realizadas as medidas determinadas por ordem judicial dentro do prazo assinalado e nos limites técnicos do serviço.” Ver STF. Supremo Tribunal Federal. **Petição 12.404/DF**, Relator Ministro Alexandre de Moraes, 30 de agosto de 2024, p. 8-9. Disponível em: [noticias-stf-wp-prd.s3.sa-east-1.amazonaws.com/wp-content/uploads/wpallimport/uploads/2024/08/30171714/PET-12404-Assinada.pdf](https://noticias-stf-wp-prd.s3.sa-east-1.amazonaws.com/wp-content/uploads/wpallimport/uploads/2024/08/30171714/PET-12404-Assinada.pdf) Acesso em: 19 out. 2024. Em 8 de outubro de 2024, o Ministro determinou o desbloqueio da plataforma no Brasil, em razão do pagamento pela empresa de mais de R\$ 28 milhões em multas pelo descumprimento das ordens judiciais.

O Projeto sofreu críticas por propor novas regras que alegadamente violariam a liberdade de expressão, sobretudo a definição da autoridade responsável por fiscalizar a aplicação da Lei e, em caso de descumprimento, por impor sanções às plataformas<sup>18</sup>. Da mesma forma, enfrentou forte campanha contrária promovida por empresas de tecnologia – como a Google e o Telegram –, que culminou na retirada do Projeto de votação pelo Presidente da Câmara dos Deputados em maio de 2023.

Devido ao fracasso do Projeto de Lei nº 2.630/2020, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) emitiu a Resolução nº 23.732/2024<sup>19</sup>, com o objetivo de combater a desinformação nas eleições municipais do mesmo ano. A Resolução do TSE avançou no tema do uso regulado da IA no âmbito eleitoral, estabelecendo, por um lado, que os candidatos podem utilizar IA, desde que informem com clareza aos eleitores sobre o uso da tecnologia. Por outro, a norma impõe a anulação do registro da candidatura e do mandato aos candidatos que utilizem IA, inclusive *deep fakes*, para difamar seus adversários ou o sistema eleitoral.

Para além do impacto dos usos da IA como recurso de desinformação que impacta negativamente a democracia, recebeu atenção nos debates sobre a regulação da tecnologia no Brasil, a proteção de direitos fundamentais, sobretudo da privacidade. Em razão do avanço tecnológico, marcado por novas formas de coleta e tratamento automatizado de informações, a interpretação do conteúdo do direito à privacidade foi ampliada, passando a abarcar a proteção de dados pessoais, isto é, o direito do indivíduo de “controlar o uso das informações que lhe dizem respeito”<sup>20</sup>.

---

18 BARROSO; BARROSO, op. cit., p. 306.

19 TSE. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.732, de 27 de fevereiro de 2024**, que altera a Resolução TSE nº 23.610 de dezembro de 2019, dispondo sobre a propaganda eleitoral. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/complada/res/2024/resolucao-no-23-732-de-27-de-fevereiro-de-2024>. Acesso em: 10 out. 2024.

20 RODOTÀ, Stefano. **A vida na sociedade da vigilância: a privacidade hoje**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 24-25.

Zuboff explica que o incremento da internet e das novas tecnologias trouxe consigo uma promessa de emancipação em nome da autodeterminação do indivíduo. Porém, tal expectativa não foi atendida, em virtude de o crescimento digital vir acompanhado da consolidação da ordem neoliberal, que gerou maior desigualdade e crise democrática. Vale dizer, as instituições defendem a primazia da agenda de desregulação do livre mercado às custas da realização de direitos fundamentais. Como resultado, os indivíduos ávidos por autodeterminação, no que se refere as suas preferências, liberdades e interesses, não encontram as condições materiais para concretizá-la, dada à ordem econômica excludente<sup>21</sup>.

Nesse cenário, emerge o chamado capitalismo de vigilância. No início dos anos 2000, empresas de tecnologia, como, por exemplo a Google, representante desse novo capitalismo digital, passa a cometer abusos e violações contra a privacidade dos seus usuários, em busca de dados comportamentais, para a auferição de lucro. Nossos dados tornam-se a matéria-prima necessária para os processos de produção do capitalismo de vigilância, nos quais a IA exerce um papel central: “essas operações de inteligência de máquina convertem matéria-prima nos altamente lucrativos produtos algorítmicos criados para prever o comportamento dos usuários”<sup>22</sup>.

A maior parte das aplicações atuais de modelos de IA segue a técnica de aprendizado de máquina, que se divide em dois tipos: IA preditiva e IA generativa. Essa técnica está sujeita a uma série de dificuldades: incertezas próprias de todo modelo estatístico de probabilidade; externalidades, como, por exemplo, bases de dados enviesadas e a subjetividade humana que interfere no processo de interpretação de resultados; e o problema da “opacidade”, isto é, a falta de transparência em virtude da alta complexidade que envolve as operações desenvolvidas pelos algo-

---

21 ZUBOFF, Shoshana. **A era do capitalismo de vigilância**: a luta por um futuro humano na nova fronteira do poder. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2021. E-book Kindle.

22 Ibid.

ritmos de IA<sup>23</sup>. Essas dificuldades representam sérias ameaças ao direito fundamental à privacidade e ao princípio da não discriminação no âmbito das variadas implementações práticas da IA<sup>24</sup>.

Em razão disso, surgiram iniciativas de autorregulação, que por conta da sua própria natureza se mostraram pouco eficientes<sup>25</sup> e propostas de regulação estatal. Estas últimas enfrentam resistências e desafios<sup>26</sup>. A nova lógica de acumulação sob o capitalismo de vigilância é protegida por sigilo e expertise, como também por estratégias políticas e econômicas, dentre as quais se destaca a desregulação. As empresas de tecnologia fundamentam sua aversão à regulação do cyberspaço, com base na incapacidade do Estado de acompanhar o avanço tecnológico promovido por elas e na crença de que a regulação obstaria a inovação e progresso. No entanto, um espaço sem regulação é mais vulnerável a abusos e ganâncias. Com efeito, “essa falta de legislação tem sido uma fator crítico do sucesso do capitalismo de vigilância em sua breve história”<sup>27</sup>.

No Congresso Nacional está em debate o Projeto de Lei nº 2.338/2023, de autoria do Senador Rodrigo Pacheco, que propõe regular os usos de IA no país<sup>28</sup>. A proposta adota o modelo de regulação baseada

---

23 “Isso acontece porque a análise de dados realizada por algoritmos ocorre por meio de códigos, que, embora sejam desenvolvidos por humanos, são difíceis de controlar pelos próprios programadores, uma vez colocados em operação”. Tradução livre das autoras do original: “This happens because the data analysis made upstream through predictive algorithms takes place through codes that, despite being written by humans, are difficult to control by the creators themselves once put into operation”. Ver LONGO, op. cit., p. 177.

24 KAUFMAN, Dora; JUNQUILHO, Tainá; REIS, Priscila. Externalidades negativas da inteligência artificial: conflitos entre limites da técnica e dos direitos humanos. **Revista Direitos e Garantias Fundamentais**, v. 24, n. 3, 2023, p. 45.

25 Ibid., p. 46.

26 RODOTÀ, op. cit., p. 51.

27 ZUBOFF, op. cit.

28 SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei nº 2.338, de 2023**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/157233> Acesso em: 18. out. 2024.

na categorização de risco. Nele é estabelecido o grau dos riscos inerentes aos diferentes usos da IA, a saber: i) riscos inaceitáveis, em que são vedados a implementação e o uso de sistema de IA; ii) altos riscos, que podem ser assumidos mediante o cumprimento de exigências impostas pela lei e os agentes se sujeitam ao regime de responsabilidade objetiva pelo dano causado (são os usos da IA para os fins de segurança pública, educação, administração da justiça e saúde, entre outros); e iii) os demais riscos, que podem ser assumidos mediante o cumprimento de exigências legais, menos rígidas que as aplicadas para os casos de alto risco, e os agentes se sujeitam ao regime de responsabilidade subjetiva<sup>29</sup>.

O Projeto é bastante extenso no que tange às obrigações estabelecidas aos agentes da cadeia de produção (fornecedor, aplicador e distribuidor). São, ao total, 57 obrigações direcionadas solidariamente entre os três agentes. Prevê também deveres específicos para usos de IA no setor público<sup>30</sup>.

O PL 2.338/2023 prevê ainda o direito da pessoa à explicação sobre decisões tomadas por sistemas de IA, com fundamento no princípio da transparência e do devido processo legal. Contudo, a efetividade do direito à explicação é atualmente submetido a sérias restrições. A primeira é determinada pela Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), a Lei nº 13.853/2019, que condiciona o direito à revisão das decisões tomadas unicamente com base no tratamento automatizado de dados pessoais ao resguardo dos segredos comercial e industrial. A segunda restrição é o problema da opacidade, já apontado acima, derivado da alta complexidade e abstração própria das operações desenvolvidas por algoritmos

---

29 FRAZÃO, Ana. Classificação de riscos: a solução adotada pelo PL2338/23. Jota. 4 de abril de 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/ia-regulacao-democracia/classificacao-de-riscos-a-solucao-adotada-pelo-pl-2338-23> Acesso em: 20 out. 2024.

30 ITS. Instituto de Tecnologia & Sociedade do Rio. **Matriz comparada de obrigações: PL 2338/2023 vs. EU AI act**. 16 de agosto de 2024. Disponível em: <https://itsrio.org/pt/publicacoes/relatorio-matriz-comparada-de-obrigacoes-pl-2338-2023-vs-eu-ai-act-2/> Acesso em: 18 out. 2024.



de IA, que dificulta a transparência algorítmica e, por consequência, a efetividade do direito à explicação<sup>31</sup>.

#### 4. A posição do Brasil na agenda global de proteção da integridade da informação

Em julho de 2024, o Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia, órgão de assessoramento da Presidência da República, cuja composição conta com a participação da sociedade civil, lançou a Proposta de Plano Brasileiro de IA 2024-2028, “IA para o bem de todos”. Com o orçamento previsto de R\$ 23,03 bilhões, a Proposta é baseada nos pilares da inclusão, infraestrutura, soberania tecnológica e de dados, capacitação de pessoas e apoio ao processo regulatório em IA. O documento considera a IA uma “ferramenta capaz de alavancar o desenvolvimento social e econômico do Brasil” e, sob esse olhar, ressalta a importância do país garantir sua independência tecnológica e, por isso, busca promover o protagonismo global do Brasil no assunto e a cooperação internacional em pesquisa e desenvolvimento em IA com países da América Latina e do Caribe<sup>32</sup>.

O tema da relação entre informação e democracia não é novo na agenda internacional. Porém, desde a emergência da infodemia no contexto da pandemia da COVID-19<sup>33</sup> e o avanço do negacionismo climático, a discussão sobre integridade da informação vem ganhando cada vez mais destaque no âmbito da ONU<sup>34</sup>. Conforme a Organização, o ter-

31 KAUFMAN, op. cit., p. 50-52.

32 BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **IA para o Bem de Todos**. 2024. Disponível em: [https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/cct/legislacao/arquivos/IA\\_para\\_o\\_Bem\\_de\\_Todos.pdf](https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/cct/legislacao/arquivos/IA_para_o_Bem_de_Todos.pdf) Acesso em: 8 out. 2024.

33 ARTIGO 19. **Infodemia e COVID-19**: a informação como instrumento contra os mitos. 2021. Disponível em: <https://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2021/05/Infodemia-e-a-COVID-19-%E2%80%93-A-informacao-como-instrumento-contr-a-os-mitos.pdf> Acesso em: 8 out. 2024.

34 Em junho de 2024, a ONU lançou os “Princípios Globais para a Integridade da Informação”, que consideram os riscos oriundos do avanço da IA e englobam

mo integridade da informação diz respeito à garantia da circulação de informações precisas e confiáveis, que resta ameaçada atualmente pelo risco global da desinformação, potencializada pelos modelos de IA generativa<sup>35</sup>. A mesma definição é utilizada em documentos do governo brasileiro<sup>36</sup>.

A partir da própria experiência recente do Brasil, de ataques à democracia fomentados por campanhas digitais de desinformação contra a credibilidade do voto eletrônico, o Presidente Luís Inácio Lula da Silva, desde o início do seu governo, em 2023, tem sido uma voz constante a favor da formulação de respostas globais contra a desinformação<sup>37</sup>. Embora a ONU, desde 2018, já contasse com programas relacionados à garantia da integridade da informação e sua relevância para a democracia, é apenas a partir de 2023, que o Brasil passa a integrar tais iniciativas, entre elas, a Parceria Internacional para a Informação e a Democracia e a Declaração Global para Integridade da Informação On-line<sup>38</sup>.

---

recomendações para atingir o objetivo urgente de mitigar os danos gerados pela disseminação de desinformação. Entre elas, está a recomendação para as empresas de tecnologia definirem modelos de negócio que não priorizem o engajamento sobre os direitos humanos. Ver ONU. Princípios Globais das Nações Unidas para a Integridade da Informação: Recomendações para Ação de Múltiplas Partes Interessadas. 2024. Disponível em: [ONU\\_PrincipiosGlobais\\_IntegridadeDaInformacao\\_20240624.pdf](#) Acesso em: 15 out. 2024.

35 DOURADO, Tatiana. Cooperações internacionais face à desinformação on-line: União Europeia, Brasil e o princípio de uma abordagem global. In: LEIMANN-LOPEZ, Carmen; THEMOTEO, Reinaldo J. (Orgs.). **As relações Brasil-Europa diante do mundo em transformação**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2023, p. 41.

36 Para uma leitura crítica do termo “integridade da informação” ver SANTOS, Nina. Por que precisamos discutir a chamada “integridade da informação?”. **Diplomatique**. 6 de fevereiro de 2024. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/integridade-da-informacao/> Acesso em: 10 out. 2024.

37 DOURADO, op. cit., p. 40.

38 DOURADO, op. cit., p. 46.

Em março de 2024, a Assembleia Geral da ONU adota a Resolução 78/L.49, sua primeira relativa ao tema da IA. Com um tom bem menos impositivo do que o rascunho anterior de dezembro de 2023, a Resolução assume, conforme sua natureza de ato não vinculante, uma abordagem de recomendação e orientação para as ações a serem tomadas pelos países-membros da ONU no tema da IA<sup>39</sup>.

Assim, conclama os países desenvolvidos a cooperar com os países em desenvolvimento no acesso inclusivo e equitativo aos benefícios da IA, como também incentiva todos os países a facilitar o desenvolvimento de estruturas capazes de proteger os indivíduos contra usos abusivos da IA e outras práticas nocivas contra seus direitos. Aos Estados a Resolução garante um alto grau de discricção na implementação de suas ações, conforme sua legislação e seus interesses nacionais.

Com efeito, sobre o tema da IA os países possuem interesses muito divergentes<sup>40</sup>. Os Estados Unidos, por sediarem grandes empresas de tecnologia – como a Google e a Microsoft – têm interesses alinhados aos dessas corporações no que se refere à promoção de negócios, inovação e receita. Por sua vez, a União Europeia adota parâmetros rigorosos de proteção à privacidade, por meio de uma estrutura legal de controle do uso excessivo de dados pessoais dos usuários das redes sociais. Por último, os países do Sul Global, entre eles do continente africano e da América Latina, têm como pauta principal preocupações relativas à inclusão digital e à garantia de sua soberania digital frente aos interesses comerciais e políticos de grandes empresas de tecnologia.

Em consonância, o Presidente Lula defende utilizar a posição estratégica do Brasil na presidência do G20 em 2024 e do BRICS em 2025 para

---

39 KNAUER, Annika. The First United Nations General Assembly Resolution on Artificial Intelligence. 2 de abril de 2024. Disponível em: [The First United Nations General Assembly Resolution on Artificial Intelligence – EJIL: Talk!](#) Acesso em: 20 out. 2024.

40 KNAUER, op. cit.

pautar os interesses do Sul Global relativos à IA<sup>41</sup>. De fato, o governo brasileiro tem buscado demonstrar no plano internacional que a IA é pauta central de sua política exterior. No seu discurso de abertura da 79ª edição da Assembleia Geral da ONU, o Presidente Lula assim se declarou:

O futuro de nossa região passa, sobretudo, por construir um Estado sustentável, e ciente, inclusivo e que enfrenta todas as formas de discriminação. Que não se intimida ante indivíduos, corporações ou plataformas digitais que se julgam acima da lei. [...] Elementos essenciais da soberania incluem o direito de legislar, julgar disputas e fazer cumprir as regras dentro de seu território, incluindo o ambiente digital. [...] Na área de Inteligência Artificial, vivenciamos a consolidação de assimetrias que levam a um verdadeiro oligopólio do saber. Avança a concentração sem precedentes nas mãos de um pequeno número de pessoas e de empresas, sediadas em um número ainda menor de países. Interessamos uma Inteligência Artificial emancipadora, que também tenha a cara do Sul Global e que fortaleça a diversidade cultural. Que respeite os direitos humanos, proteja dados pessoais e promova a integridade da informação. E, sobretudo, que seja ferramenta para a paz, não para a guerra. Necessitamos de uma governança intergovernamental da inteligência artificial, em que todos os Estados tenham assento<sup>42</sup>.

Nessa perspectiva, o governo brasileiro assume uma posição importante de defesa não somente dos interesses do Sul Global, mas também da soberania estatal em geral contra abusos de grandes empresas de tecnologia. Trata-se de uma tendência crescente em países da União Europeia e América Latina no que se refere a propostas robustas de re-

---

41 G20. **Brasil propõe debate sobre Inteligência Artificial na ONU e no G20**. 7 de março de 2024. Disponível em: [Brasil propõe debate sobre Inteligência Artificial na ONU e no G20](#) Acesso em: 20 out. 2024.

42 AGÊNCIA GOV. **Lula abre a 79ª Assembleia Geral da ONU. Veja íntegra e principais pontos do discurso**. 24 de setembro de 2024. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202409/lula-abre-79-assembleia-geral-da-onu-veja-integra-e-principais-pontos-do-discurso> Acesso em: 20 out. 2024.

gulação estatal e a investidas do Poder Judiciário contra diretores executivos das *big techs*<sup>43</sup>.

## 5. Conclusão

No Brasil há um avanço significativo no desenvolvimento do marco regulatório de IA com atenção às legislações existentes, como, a LGPD, e à necessidade de atualização constante dessas regulações específicas à luz da jurisprudência e das demandas da sociedade civil. Embora o contexto político e social de cada país deva ser considerado no momento da formulação de abordagens à proteção da integridade da informação via regulação da IA, o Brasil pode ser visto como um caso de referência. Após ataques à democracia, resultando no 8 de janeiro de 2023, houve um concerto entre os poderes executivo, legislativo e judiciário no combate à desinformação.

Cada vez mais os Estados vêm buscando reafirmar sua soberania sobre as grandes empresas de tecnologia. A participação do Brasil nos fóruns internacionais desde 2023 tem enfatizado essa tendência em defesa de governos democráticos e da legitimidade da execução de suas leis, inclusive no espaço digital. Nesse contexto, é de extrema relevância a proposta de uma leitura crítica do termo “integridade da informação” que enfatiza a defesa de um sentido social e coletivo à luz da realidade e dos interesses do Brasil e dos demais países latino-americanos<sup>44</sup>.

---

43 No final de agosto de 2024, dias antes da suspensão do “X” no Brasil, o Poder Judiciário Francês ordenou a prisão do diretor executivo do Telegram, Pavel Durov, por acusações de distribuição de material de abuso sexual infantil e uso ilegal de equipamento de criptografia, entre outras. O Telegram tem um histórico de não cumprir ordens judiciais na França. Ver KLONICK, Kate; SCHRAMM, Moritz. “This case has the potential to set precedent for all of the internet”. **Verfassungsblog**. 14 de setembro de 2024. Disponível em: <https://verfassungsblog.de/this-case-has-the-potential-to-set-precedent-for-all-of-the-internet/> Acesso em: 19 out. 2024.

44 SANTOS, op. cit.

Nessa perspectiva, o Brasil, neste seu momento de volta ao protagonismo internacional, deve pugnar pela construção de um ambiente de comunicação e informação digital, com a atuação de empresas de tecnologia responsivas, que atenda aos anseios das democracias instáveis e desiguais do Sul Global. Com isso, o país pode contribuir efetivamente para o debate global acerca dos riscos e potenciais da IA no contexto de combate à desinformação.

---

**Eleonora Mesquita Ceia** · Doutora em Direito pela Universidade de Saarbrücken. Professora Titular de Direito Constitucional do Ibmec-RJ e Professora Adjunta de Teoria do Estado da Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Professora Colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFRJ.

**Fernanda Paes Leme Peyneau Rito** · Doutora em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professora Titular de Direito Civil do Ibmec-RJ. Coordenadora Acadêmica do Curso de Graduação em Direito do Ibmec-RJ. Professora convidada dos cursos de Extensão e de Pós-Graduação da CEPED/UERJ, EMERJ e da Escola Nacional de Seguros. Presidente da Diretoria Regional do Instituto Brasileiro de Direito Contratual (IBDCont/RJ). Vice-Presidente Executiva da Academia Brasileira de Direito Civil (ABDC).