

INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: REFLEXÕES PARA UM PROCESSO DE INOVAÇÃO DEMOCRÁTICA

Pedro Aurélio Sola da Silva Rodrigues¹; Regina Claudia Laisner²

1 INTRODUÇÃO

Com o advento da Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial (EBIA), lançada em 2021 pelo Ministério da Ciência, Tecnologias e Inovação (Brasil, 2021), o Brasil tem buscado inserir ferramentas de inteligência artificial (IA) na administração pública, a fim de garantir maior celeridade às atividades prestadas. Entretanto, observar unicamente o princípio da eficiência, previsto no artigo 37 da Constituição Federal, não é suficiente para implementar ferramentas de IA no setor público. Deve-se prezar, para além dessa garantia, pelos demais fundamentos e direitos vinculados ao exercício da cidadania, uma vez que essas tecnologias podem conter vieses que os coloquem em xeque.

Nesse sentido é que se apresenta este trabalho enquanto uma proposta de análise de como o Brasil tem empregado os mecanismos tecnológicos, desde a promulgação do EBIA até a atualidade, e se essa aplicação pode se configurar não apenas como uma inovação tecnológica a favor da eficiência, mas também de inovação democrática, nos termos propostos por Cruz e Daroit (2023).

2 OBJETIVOS

O uso da inteligência artificial (IA) tem ganhado relevância recentemente enquanto um mecanismo de aprimoramento de políticas públicas. Compreendido como um conjunto de tecnologias em torno do *machine learning*, este mecanismo tem sido empregado na administração pública através da adoção de políticas de Estado tanto para promover um ganho de eficiência no campo das políticas públicas, quanto para aprimorar a sua qualidade. Diante desse cenário, esse trabalho busca investigar como o Brasil tem aplicado essa tecnologia em

¹Graduando em Direito pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, pedro.sola@unesp.br;

² Orientadora pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, regina.laisner@unesp.br.

políticas sociais desde 2021, ano em que se inicia a Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial (EBIA), e se este processo corresponde não somente a iniciativas de inovação tecnológica, mas também de inovação democrática.

3 MATERIAIS E MÉTODOS

Este trabalho se realizou com base no levantamento bibliográfico sobre IA, a exemplo dos estudos de Cozman e Kaufman (2022), Peixoto (2020) e Sustain (2018), vinculado a uma perspectiva democrática de administração pública, com enfoque na inclusão e no exercício da cidadania, cuja principal referencial teórico baseia-se em Cruz e Daroit (2023). Buscou-se a partir desse levantamento realizar uma análise sobre como o Brasil tem implementado ferramentas de IA em suas atividades estatais, e se esta aplicação está em consonância com princípios democráticos e de participação social. Para tanto, fez-se uma discussão teórica prévia sobre os modelos de IA aplicados na atualidade, em paralelo a uma análise histórica da administração pública no Brasil, com o intuito de averiguar possíveis barreiras e vícios que a própria atividade administrativa pode impor às tecnologias de inteligência artificial.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Ao se analisar historicamente os modelos de administração pública brasileira, verifica-se que há uma convivência entre estes diversos modelos, até hoje, em nossa gestão governamental. Assim, práticas personalistas ainda são percebidas em nossa estrutura administrativa, mesmo após a adoção do modelo burocrático, que buscava solucionar essa problemática presente no patrimonialismo. Ainda resquícios de personalismos se mantiveram com a adoção do modelo gerencial, que buscou trazer maior eficiência à administração pública, mas sem tomar as devidas cautelas em relação à garantia de direitos fundamentais e de inclusão social (Faganello, Dasso Júnior, 2022). Persistem, então, problemas como a corrupção e práticas personalistas (Sousa, 2012), responsáveis por diminuir a eficiência dos serviços prestados pelo Estado, e que colidem com princípios fortalecedores de legitimidade estatal e de uma cidadania participativa.

Diante desse cenário, verifica-se um ambiente bastante difícil para o desenvolvimento e aplicação de tecnologias disruptivas que atendam à garantia de direitos fundamentais sociais, entendidos aqui como direitos que respondem às carências sociais (fome, pobreza,

desemprego), e não apenas como simples prestações do Estado para com a sociedade (Serrou Júnior, 2010). Deste modo, a adoção de ferramentas de IA, atrelada a esse cenário de negligência de direitos, pode corroborar práticas particularistas e de exclusão social na atividade administrativa do Estado. Tal possibilidade ganha nova dimensão quando se considera que as próprias ferramentas de IA já apresentam problemas desta ordem, como a falta de transparência e de “explicabilidade” da IA (também chamada de “opacidade”), a exemplo do emprego de inteligência artificial em sistemas de reconhecimento facial na segurança pública (Melo; Serra, 2022). Este tipo de reconhecimento tem se demonstrado bastante enviesado em virtude de sua base de dados restrita e pouco heterogênea, indicando inúmeros erros, decorrentes desses mecanismos, especialmente em relação a pessoas negras.

Ainda assim, existem mecanismos de IA que apontam potencialidades de inovação democrática no setor público, isto é, como ferramentas que primam por elementos de maior participação social na administração pública através de instrumentos tecnológicos. Um exemplo de inovação desse tipo é a IA “Rosie”, utilizada na operação “Serenata do Amor”, vinculada ao Programa Ciência de Dados para Inovação Cívica da *OpenKnowledge* Brasil. Seu objetivo é trazer maior transparência à Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar (CEAP) através do emprego dessa ferramenta na identificação de padrões e previsão de resultados em dados abertos referentes ao CEAP, contribuindo, assim, para o aprimoramento do controle social e da auditoria de contas públicas (Freitas, 2021).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, verifica-se um cenário bastante amplo, com muitos desafios e potencialidades para a aplicação de IA nos serviços públicos. Os desafios apontam que esse processo de inovação não deve deixar de lado as dificuldades latentes que a administração pública enfrenta e que se refletem no uso descuidado da IA, como afirma Sustain (2018). A maneira como a máquina pública é gerida atualmente, com recorrentes casos de corrupção, favorecimento de interesses particulares e baixas capacidades estatais, contribui para intensificar o enviesamento de dados empregados pelas ferramentas de *machine learning*, e por conseguinte, o aumento das desigualdades. Outrossim, tais dificuldades, somadas às problemáticas inerentes à IA, como a sua opacidade, configuram-se como barreiras à aplicação de ferramentas tecnológicas desse tipo à garantia de direitos e princípios de cidadania.

Entretanto, o emprego dessas tecnologias disruptivas no meio público não deve desconsiderar as suas possibilidades. A primeira é que ferramentas de IA, como destacam Campos e Figueiredo (2022), têm a capacidade de tratar e armazenar grandes volumes de dados (big data), auxiliando na tomada de decisões rápidas e na prospecção de cenários mais assertivos aos gestores públicos. Para além disso, o uso de algoritmos em serviços públicos, atrelado a uma análise crítica da estruturação da administração pública brasileira, assim como aponta Sustain (2018), tem o potencial de revelar os personalismos e discriminações presentes no setor público e sua necessidade de mudança frente às novas tecnologias. Por isso não se deve negar o uso de mecanismos de inteligência artificial no setor público; deve-se, por sua vez, realizar uma análise crítica da própria estruturação da administração e de seus valores, para a qual pretende colaborar este trabalho. Nele defende-se que as tecnologias não têm o mero papel de reprodução de suas problemáticas, mas sim a função de maximizar os meios de participação e de controle social da gestão pública que possam contribuir para uma administração mais cidadã.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC). **Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial: EBIA**. 2021. Disponível em: https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital/arquivosinteligenciaartificial/ebia-documento_referencia_4-979_2021.pdf . Acesso em: 30 nov. 2023.

CAMPOS, Sandro Luís Brandão; FIGUEIREDO, Josiel Maimone. Aplicação de Inteligência Artificial no Ciclo de Políticas Públicas. **Cadernos de Prospecção**, Salvador, v. 15, n. 1, p. 196-214, jan. – mar. 2022.

COZMAN, Fabio Bagliardi; KAUFMAN, Dora. Viés no aprendizado de máquina em sistemas de inteligência artificial: a diversidade de origens e os caminhos de mitigação. **Revista USP**, São Paulo, n. 135, p. 195-210, out. dez. 2022.

CRUZ, Fernanda Natasha Bravo; DAROIT, Dorian. Das dinâmicas transversais às múltiplas efetividades das interfaces sociestatais. **Revista Nau Social**, [S. l.], v. 14, n. 26, p. 1349 – 1364,

jan. – jun. 2023. Disponível em:
<https://periodicos.ufba.br/index.php/nausocial/article/view/51816>. Acesso em
18 dez. 2023.

FAGANELLO, Cláucia Piccoli; DASSO JÚNIOR, Aragon Érico. História contemporânea da administração pública brasileira contada pelas reformas administrativas de caráter gerencial: um balanço dos últimos 25 anos. **Revista Digital de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 9, n. 2, p. 196 – 217, 2022. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/195736>. Acesso em 18 dez. 2023.

FREITAS, Christina Soares de. Inovações Democráticas Digitais para transparência governamental na América Latina e Caribe: Possibilidades e Desafios. **Comunicação & Inovação**, São Caetano do Sul, v. 22, n. 48, p. 80 – 96, 2021.

MELO, Paulo Victor; SERRA, Paulo. Tecnologia de Reconhecimento Facial e Segurança pública nas capitais brasileiras: apontamentos e problematizações. **Comunicação e Sociedade**, [S. l.], v. 42, p. 205 – 220, 2022.

PEIXOTO, Fabiano Hartmann. **Direito e Inteligência Artificial**. Coleção Inteligência Artificial e Jurisdição. Volume 2. DR.IA. Brasília, 2020. Disponível em: www.dria.unb.br. Acesso em 12 jul. 2023.

SERAU JÚNIOR, Marco Aurélio. Análise crítica: “insuficiência” teórico conceitual dos direitos fundamentais sociais. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 105, p. 165-181, jan. – dez. 2010.

SOUSA, Juliane Martins Carneiro de. A persistência do patrimonialismo na administração pública brasileira: um olhar a partir da obra de Raymundo Faoro/ the persistence of patrimonialism in brazilian public administration: a view from the work of Raymundo Faoro. **Revista Quaestio Iuris**, [S. l.], v. 5, n. 2, p. 33–56, 2012.

SUSTEIN, Cass. Algorithms, Correcting Biases. **Social Research**, v. 85, n. 3, dez. 2018. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3300171>. Acesso em 30 nov. 2023.