

**II CONGRESSO INTERNACIONAL DE
DIREITO E INTELIGÊNCIA
ARTIFICIAL**

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, MEIO AMBIENTE E
TECNOLOGIA**

A238

Administração Pública, Meio Ambiente e Tecnologia [Recurso eletrônico on-line]
organização Congresso Internacional de Direito e Inteligência Artificial: Skema
Business School – Belo Horizonte;

Coordenadores: Valmir César Pozzetti; Lucas Gonçalves da Silva; Pedro
Gustavo Gomes Andrade. – Belo Horizonte:Skema Business School, 2021.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-273-6

Modo de acesso: www.conpedi.org.br

Tema: Um olhar do Direito sobre a Tecnologia

1. Direito. 2. Inteligência Artificial. 3. Tecnologia. II. Congresso Internacional de
Direito e Inteligência Artificial (1:2021 : Belo Horizonte, MG).

CDU: 34

skema
BUSINESS SCHOOL

II CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO E INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, MEIO AMBIENTE E TECNOLOGIA

Apresentação

Renovando o compromisso assumido com os pesquisadores de Direito e tecnologia do Brasil, é com grande satisfação que a SKEMA Business School e o CONPEDI – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito apresentam à comunidade científica os 12 livros produzidos a partir dos Grupos de Trabalho do II Congresso Internacional de Direito e Inteligência Artificial (II CIDIA). As discussões ocorreram em ambiente virtual ao longo dos dias 27 e 28 de maio de 2021, dentro da programação que contou com grandes nomes nacionais e internacionais da área em cinco painéis temáticos e o SKEMA Dialogue, além de 354 inscritos no total. Continuamos a promover aquele que é, pelo segundo ano, o maior evento científico de Direito e Tecnologia do Brasil.

Trata-se de coletânea composta pelos 255 trabalhos aprovados e que atingiram nota mínima de aprovação, sendo que também foram submetidos ao processo denominado double blind peer review (dupla avaliação cega por pares) dentro da plataforma PublicaDireito, que é mantida pelo CONPEDI. Os oito Grupos de Trabalho originais, diante da grande demanda, se transformaram em doze e contaram com a participação de pesquisadores de vinte e um Estados da federação brasileira e do Distrito Federal. São cerca de 1.700 páginas de produção científica relacionadas ao que há de mais novo e relevante em termos de discussão acadêmica sobre a relação da inteligência artificial e da tecnologia com os temas acesso à justiça, Direitos Humanos, proteção de dados, relações de trabalho, Administração Pública, meio ambiente, formas de solução de conflitos, Direito Penal e responsabilidade civil.

Os referidos Grupos de Trabalho contaram, ainda, com a contribuição de 36 proeminentes professoras e professores ligados a renomadas instituições de ensino superior do país, os quais indicaram os caminhos para o aperfeiçoamento dos trabalhos dos autores. Cada livro desta coletânea foi organizado, preparado e assinado pelos professores que coordenaram cada grupo. Sem dúvida, houve uma troca intensa de saberes e a produção de conhecimento de alto nível foi, mais uma vez, o grande legado do evento.

Neste norte, a coletânea que ora torna-se pública é de inegável valor científico. Pretende-se, com esta publicação, contribuir com a ciência jurídica e fomentar o aprofundamento da relação entre a graduação e a pós-graduação, seguindo as diretrizes oficiais. Fomentou-se, ainda, a formação de novos pesquisadores na seara interdisciplinar entre o Direito e os vários

campos da tecnologia, notadamente o da ciência da informação, haja vista o expressivo número de graduandos que participaram efetivamente, com o devido protagonismo, das atividades.

A SKEMA Business School é entidade francesa sem fins lucrativos, com estrutura multicampi em cinco países de continentes diferentes (França, EUA, China, Brasil e África do Sul) e com três importantes creditações internacionais (AMBA, EQUIS e AACSB), que demonstram sua vocação para pesquisa de excelência no universo da economia do conhecimento. A SKEMA acredita, mais do que nunca, que um mundo digital necessita de uma abordagem transdisciplinar.

Agradecemos a participação de todos neste grandioso evento e convidamos a comunidade científica a conhecer nossos projetos no campo do Direito e da tecnologia. Já está em funcionamento o projeto Nanodegrees, um conjunto de cursos práticos e avançados, de curta duração, acessíveis aos estudantes tanto de graduação, quanto de pós-graduação. Em breve, será lançada a pioneira pós-graduação lato sensu de Direito e Inteligência Artificial, com destacados professores da área. A SKEMA estrutura, ainda, um grupo de pesquisa em Direito e Inteligência Artificial e planeja o lançamento de um periódico científico sobre o tema.

Agradecemos ainda a todas as pesquisadoras e pesquisadores pela inestimável contribuição e desejamos a todos uma ótima e proveitosa leitura!

Belo Horizonte-MG, 09 de junho de 2021.

Prof^a. Dr^a. Geneviève Daniele Lucienne Dutrait Poulingue

Reitora – SKEMA Business School - Campus Belo Horizonte

Prof. Dr. Edgar Gastón Jacobs Flores Filho

Coordenador dos Projetos de Direito da SKEMA Business School

O USO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL (IA) NA GESTÃO DA COISA PÚBLICA, NA TRANSPARÊNCIA E NO DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO

THE USE OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE (AI) IN THE MANAGEMENT OF PUBLIC AFFAIRS, TRANSPARENCY AND IN FUNDAMENTAL RIGHT OF ACCESS

Émerson Nunes Madeira ¹

Resumo

É uma proposta de situar a inteligência artificial dentro das administrações públicas e de verificar a possibilidade de aludida reprodução do cérebro compor a racionalidade das decisões. O problema que se quer aprofundar pode ser dividido em três tópicos, a saber: se a inteligência artificial pode ser guia de boas práticas de gestão, se existe um ganho com o mecanismo dentro da República e se a publicidade pode ser encarada como um fim para o uso desta inteligência. A conclusão que se pretende alcançar é aquela que procurará estabelecer um liame no uso de instrumentos tecnológicos com a gestão participativa.

Palavras-chave: Administração pública, Inteligência artificial, Publicidade, Transparência

Abstract/Resumen/Résumé

It is a proposal to place artificial intelligence within public administrations and verify the possibility of the aforementioned brain reproduction to compose the rationality of decisions. The problem to be explored can be divided into three issues, namely: if artificial intelligence can guide good management practices, if there is a gain with the mechanism within the Republic and if advertising can be seen as an end to the use of this intelligence. The conclusion to be reached is one that will seek to establish a link in the use of technological instruments with participatory management.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Public administration, Artificial intelligence, Publicity, Transparency

¹ Mestrando em Direito na FMP. Aluno Pesquisador do Grupo de Pesquisa Tutelas à Efetivação dos Direitos Indisponíveis, Linha Tutelas à Efetivação de Direitos Transindividuais.

Introdução

A delimitação já adiantada pelo título deste presente trabalho comporta em muito o tema que se tentará perquirir, e que aqui ainda ganhará uma delimitação no tempo que é o hodierno, e um lugar no espaço, que é a administração pública, local de discussão que notadamente tem evoluído para um modelo que precisa cada vez mais ser transparente e caminhar para a busca da realização dos direitos fundamentais, dentre eles contemplando o de acesso, com a participação do cidadão na gestão da coisa pública, apoiado atualmente na inteligência artificial (IA), dentro do possível.

A onipresença do gerido que é o povo não deve mais ser testada só a cada nova tentativa do candidato buscar se eleger, mas reclama seja composta no governo ao longo de todo o mandato. Aliás, tratar o cidadão como gerido quiçá não seja a mais acertada das definições, posto que é constitucional que todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente.

Pois é justamente nessa máxima diretriz, de que o povo exerce seu poder, que se sobressaem os deveres dos gestores em trazer à tona transparência para os atos e processos dentro da Administração, oportunizando continuamente o direito fundamental de acesso e participação na gestão como forma democrática de governar.

1. A inteligência artificial pode ser um guia de interação para o problema da participação política, do controle social da Administração, da publicidade e do controle das contas públicas?

Admitir que atualmente ainda possam os governantes eleitos pelo povo fugir da responsabilidade racional de elevar a sua gestão administrativa a um patamar que seja o garantista da Constituição e de que observem todos os princípios estabelecidos constitucionalmente, inclusive aqueles que dizem respeito a transparência e direito fundamental de acesso, é acreditar que possa existir ainda um governo dissociado do Estado Constitucional, que é aquele que exige limitação do poder dos governantes, com a supremacia do indivíduo, na busca essencial de racionalização dos bens públicos escassos (DALLARI, 1998, p. 198-199).

Assim é que calha bem então ao sistema representativo exigir da Administração Pública um mecanismo de inteligência artificial mínimo que dê transparência entre a vontade dos governantes em conduzir e a vontade dos governados de saberem para qual lado estão indo em termos de políticas públicas.

O estudo da inteligência artificial – aqui entendida como a reprodução do cérebro humano em sistemas computacionais – como forma capaz de gerar interação entre o representante e o representado, se mostra como ferramenta e alternativa viável sob o prisma de que o material humano nas administrações é finito e precisa de suporte; através da tecnologia é possível superar obstáculos e entregar respostas de forma rápida aos usuários dos serviços públicos, inteligentemente (KRUGER; CARRERA, 2020, p. 28).

Esse pensamento inclusive se apoia no princípio da segurança jurídica, corolário de uma harmonia da vontade governamental com a dos governados, e a tecnologia à disposição hoje em dia não pode ficar só limitada ao uso das redes sociais como forma de divulgação dos atos da administração, pois aludidos programas privados trabalham com algoritmos que não são de efetiva transparência.

A explicar um pouco, com base no histórico de interações, o algoritmo do Facebook e Instagram por exemplo, é quem controla a interação do usuário de rede social, conseguindo prever quando uma publicação será curtida, clicada, comentada ou marcada como spam.

A combinação das variáveis cria o score de relevância, que organiza a ordem na qual os *posts* aparecerão para cada usuário. O primeiro que aparecer será, portanto, o mais capaz de gerar engajamento naquele momento. Esse cálculo sempre é realimentado pelos *feedbacks* positivos e negativos (VIERA, 2017, *on-line*)

Isabelle Viera (2017, *on-line*), autora do trecho citado acima é quem explica o funcionamento dos algoritmos, e aduz que nem sempre tudo aquilo que é publicado em determinada rede social chega de fato ao conhecimento de toda a população. Tudo depende da interação dos usuários no universo de rede.

Diferentemente, pensa-se, seria com a inteligência artificial, qual se utilizada amplamente pelas administrações mais do que possibilitar curtidas, compartilhamentos e comentários, permitiria a interação por conversação por exemplo, sendo então exauriente a possibilidade de soberania popular por permitir o enlace da vontade dos governados com a dos governantes, digno de um sistema representativo que não precisa ficar circundado aos velhos moldes de participação popular, a exemplificar os abaixo-assinados (BONAVIDES, 2010, p. 231).

Pensa-se aqui que já é chegada a hora de uma publicidade inteligente dentro das administrações públicas e com o uso de mecanismos do tipo *chatbot*, usados para criar conversas inteligentes e que por meio automatizado satisfatoriamente são capazes de manter o

fluxo comunicacional similar ao que acontece entre os gestores, funcionários públicos e os usuários de serviços públicos (KRUGER; CARRERA, 2020, p. 29).

A vontade de um processo administrativo e de uma didática de inteligência artificial capaz de divulgar os atos de direito público então é aquilo que salta aos olhos nesse escrito e o aprimoramento das tecnologias digitais está abrindo novos horizontes para a divulgação daquilo que acontece na Administração, fazendo o cidadão imergir no acesso dos dados, aumentando o contato e o vínculo com o Estado (KRUGER; CARRERA, 2020, p. 28).

A rede de tecnologia e a inteligência artificial devem então contribuir e permitir o acompanhamento e divulgação de todo o processo organizacional e decisório do Estado. Por isso a divulgação e discussão das decisões administrativas por intermédio da IA, pensando já no dever atual de transparência, direito fundamental de acesso e participação na gestão da coisa pública é um querer de excelência do direito administrativo, posto que faz prova do compasso entre o ato do gestor e a situação de fato e de direito.

A inteligência artificial deve ser guia e mais, deve se adequar ainda a um discurso inteligível ao cidadão que não deve ficar refém de formas complexas que não proporcionam adequado grau de certeza, segurança e respeito aos seus direitos. A Administração Pública deixar de expor suas decisões é coisa já de épocas outras, de governos não republicanos, desatentos à ética da coisa pública. Não é por outro motivo então que um dos primeiros horizontes que o gestor público já deve ter em mente quando da produção de seus atos administrativos é aquele que se relaciona com a divulgação e se atualmente a tecnologia pode colaborar, é um dever seu buscar que aludidos aparatos possam de fato ser inseridos no modelo de transparência.

A divulgação dos atos administrativos de forma moderna e eficaz atualmente deve ser consequência então, já se adiante, de um sistema normativo jurídico estruturado, o qual, entendida a dogmática jurídica que aparelha a discussão (que é cumprir um dever atual de transparência, direito fundamental de acesso e participação na gestão da coisa pública), merece ser estudada. A informação é a palavra de ordem quando da produção de qualquer ato administrativo em um direito do século XXI, qual deve não mais caminhar somente em direção à legalidade, mas também deve ser conduzido pela transparência e modernidade.

Os anseios de uma sociedade que elegeu determinado governante devem ser publicizados a cada decisão desse gestor; a política deve existir, mas o direito dentro das administrações públicas deve ter pretensa autonomia satisfativa em relação a esta. Não é plausível assim que os atos administrativos de qualquer magnitude devam ser elaborados ao alvedrio de uma confiança legitimamente depositada através do voto.

A inteligência artificial então não só pode, mas deve ser um guia para o problema da participação política e o controle social da Administração, a publicidade e controle das contas públicas.

O Estado chamado pós-moderno é aquele que está construindo uma transformação progressiva que não mais aceita como falar Estatal um argumento generalista, meramente formal do racionalismo (em que a simples invocação do interesse geral era suficiente). A fiscalização de todas as ações administrativas é atualmente a exigência republicana, qual possui por tendência cobrar planejamento do gestor, resultados e conhecimento por todos dos atos para aferir satisfação (MOREIRA NETO, 2018, p. 169).

A propósito, já está sendo repensada a democracia clássica formalista, para além dos critérios de representatividade popular baseado em eleições, pelo que agora muito se pensa nos discursos relevantes que são produzidos nas sociedades democráticas (um movimento de fora para dentro das administrações públicas), que ao fim e ao cabo é aquilo que passa a ter expressão e são amplamente debatidos por indistintos indivíduos, não eleitos e que complementarão as formas tradicionais de deliberação política fundada na representação popular (VALE, 2015, p. 50).

2. O ganho na República com a inteligência artificial gerando interação entre o governante e o governado

Uma vez identificado que é um dever de uma boa administração levar a conhecimento todos os atos administrativos, é de reproduzir aquilo que assinala Nina Beatriz Stocco Ranieri (2013, p. 160), que “como teoria política, o republicanismo enfatiza os deveres e a participação política dos cidadãos”. Uma vez dada publicidade através da inteligência artificial, maior ainda será o ganho de instrumentalidade e abertura democrática, qual propiciará o diálogo e a argumentação participativa do cidadão na política. O exercício do controle social da Administração exige essa exposição governamental, para que ao final possa a sociedade cobrar, na melhor das hipóteses, seus direitos fundamentais que devem ser resguardados e não só catalogados como mera intenção (MOREIRA NETO, 2018, p. 279).

Se a razão de ser da administração é toda externa, segundo aquilo que leciona Maren Guimarães Taborda (2006, p. 71), tudo que ela faz tem uma direção exterior, e lhe falta razão para ser independente das tecnologias, pois afinal, ela jamais é portadora de interesses, poderes ou direitos pessoais seus. Cidadãos e corpo técnico funcional dentro do executivo então, podem ser estimuladores dentro de uma democracia participativa, qual deve privilegiar a participação na atividade administrativa.

E esse controle por parte do cidadão de atos emanados da Administração qualificam o próprio Estado e gera o citado ganho na República, pois a participação e engajamento da sociedade evita erros irreparáveis na gestão, moralizando-a (LIMBERGER, 2006, p. 64). Não é por outro motivo que as interlocuções entre o público e povo devem ser afinadas e, dentro do possível, aparelhadas por intermédio de sistemas modernos e atualizados, quais inclusive em tempo real poderão cada vez mais enfatizar a discussão em torno do bem comum.

3. A inteligência artificial como medida meio a se alcançar um fim que é publicidade do ato administrativo

Tudo aquilo que foi amealhado até agora sobre acesso e participação do cidadão na gestão da coisa pública implica em conhecer primeiramente aquilo que fora decidido, para tão só depois poder adentrar na racionalidade fática e de direito daquilo que foi aportado como decisão pelo gestor público. Dificilmente a sociedade (aí compreendido os órgãos e instituições de controle) poderá questionar qualquer ato no seio da administração se não sabe nem da própria existência. Dependeria muito fatalmente para questionar qualquer coisa muitas vezes de denúncias anônimas se assim fosse.

A inteligência artificial e a publicidade afastam esse imbróglio ultrapassado do desconhecimento premeditado, daqueles que insistem em deixar à Administração Pública na obscuridade para o público externo. A transparência aqui é inderrogável e carrega de um lado o dever de publicidade, e doutro o de acesso a informação, aí incluído o direito a ser informado por instrumentos modernos (LIMBERGER, 2006, p. 65).

A garantia de conhecimento do público garante o direito de acesso que é franqueado por intermédio do princípio da publicidade e do direito de conhecer o andar processual da administração; os cidadãos podem conhecer arquivos, decisões administrativas e seus porquês; o próprio processo dos atos administrativos. (TABORDA, 2015, p. 410). “A realização mais forte da publicidade é a que concerne à participação: a melhor maneira de realizar a publicidade é fazer os cidadãos participarem dos procedimentos da administração” (TABORDA, 2015, p. 263).

Considerações Finais

Por tudo que foi levantado acima logo se denota que a inteligência artificial pode ser utilizada como vetor máximo de transparência na gestão pública e deflagradora de

segurança jurídica ao governado que precisa poder gerar contra-argumentação (direito de participação na gestão da coisa pública).

Como salientado na introdução, por certo que a onipresença do povo não deve mais ser testada em épocas eleitorais, mas valorada ao longo de todo o mandato, que deve ser voltado ao povo e construído dentro de uma lógica de direito comum. Não é plausível que pautas majoritárias de trabalho e vieses completamente setorizados joguem uma parcela da população chamada “minoría” ao subúrbio do direito.

A inteligência artificial muito então se prestará a afastar esse odioso uso da máquina pública a favor de interesses não relevantes. Não é aceitável que se deixe de tutelar os direitos fundamentais básicos sem a devida explicação para todos.

Emfim, a inteligência artificial serve para afastar o gestor da escuridão que não deve preponderar na lógica publicista; inarredável aqui a transparência, o direito fundamental de acesso e a possibilidade da sociedade de tudo participar, não bastando a Administração tão só disponibilizar informação, pelo que dentro de uma lógica material de conhecimento, pensa-se, deva o Estado propiciar inclusive os meios de massificar essa busca, algo que atualmente a tecnologia pode ajudar.

Referências das fontes citadas:

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 23.ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 2ª edição, São Paulo: Saraiva, 1998.

KRUGER, P.; CARRERA, F. A. S. *Publicidade Inteligente: convergências entre os chatbots e as marcas*. SIGNOS DO CONSUMO, v. 12, p. 27-41, 2020.

LIMBERGER, Têmis. *Transparência administrativa e novas tecnologias: o dever de publicidade, o direito a ser informado e o princípio democrático*. Interesse público. Porto Alegre: Notadez, ano 8, nº 39, set./out. 2006, p. 55-71.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *O Direito Administrativo no século XXI*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. *Teoria do Estado: do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito*. Barueri, SP: Manole, 2013.

TABORDA, Maren Guimarães. *O princípio da publicidade e a participação na administração pública*. Tese de Doutorado. 2006.

TABORDA, Maren. *Publicidade no processo administrativo fiscal: estudo de caso*. In: GESTA LEAL, Rogério; GAVIÃO FILHO, Anízio (Orgs.). *Bens Jurídicos indisponíveis e direitos transindividuais: percursos em encruzilhadas*. Porto Alegre: FMP, 2015. p. 394-431.

VALE, André Rufino do. *Argumentação constitucional: um estudo sobre a deliberação nos tribunais constitucionais*. 2015. 415 f., il. Tese (Doutorado em Direito)—Universidade de Brasília, Universidad de Alicante, Brasília, 2015.

VIEIRA, Isabelle. 2017. *Como Funcionam os algoritmos das redes sociais*. Disponível em: <<https://resultadosdigitais.com.br/blog/algoritmo-facebook-instagram-twitter/>> Acesso em: 06/05/2021.