

INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E AS DECISÕES ADMINISTRATIVAS

Gustavo Binenbojm¹*“O homem é a medida de todas as coisas” (Protágoras)*

Essa frase do filósofo grego pré-socrático Protágoras, dita há cerca de 2.500 anos, habita o nosso inconsciente coletivo desde o início da modernidade, quando o homem assume o lugar de Deus como Senhor do mundo, ao menos na esfera da razão pública. Hoje, no entanto, o surgimento de programas de inteligência artificial, capazes de tomar decisões múltiplas de forma rápida e autônoma, a partir de regras predefinidas, com a análise e o cruzamento de informações em quantidades extraordinárias, e, sobretudo, aptos a identificar e aprender com padrões de comportamento registrados ao longo do tempo, coloca em xeque a soberania da mente humana sobre a face da Terra. Mais ainda: o desenvolvimento recente de redes neuronais artificiais parece apto a reproduzir o conhecimento implícito, a ironia e, muito provavelmente, até mesmo padrões de empatia e compaixão, capacidades que considerávamos privativas da condição humana.

Todas essas inovações utilizam programas baseados em algoritmos para subsidiar ou mesmo substituir os tomadores de decisão humanos na realização de tarefas e na solução de problemas complexos. Estamos a falar, por exemplo, de carros autônomos (não tripulados), que têm potencial para salvar milhares de vidas perdidas todos os anos em acidentes de trânsito; de programas de tradução simultânea de linguagem, que permitem a comunicação universal entre pessoas falantes de diferentes idiomas, superando a alegoria bíblica da Torre de Babel; da seleção de doadores de órgãos para transplantes, com vistas à redução drástica das chances de rejeição, aumentando a sobrevida e a qualidade de vida de pacientes transplantados; do reconhecimento facial de criminosos para evitar erros judiciais, reduzir a impunidade e aumentar a efetividade do sistema de justiça; da predição da direção da expansão da mancha criminal, orientando a atuação preventiva das forças de segurança; das *Smart cities*, que têm contribuído para a sustentabilidade e a gestão mais eficiente dos recursos naturais, com a

¹ Procurador do Estado do Rio de Janeiro. Professor Titular da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ.

melhoria do trânsito, a otimização do consumo de energia e água, e a redução da poluição em centros urbanos.

Será que apenas a engenharia, a medicina, a gestão das empresas privadas se beneficiarão da inteligência artificial, e apenas o Estado, em especial, o Estado Administrativo, deve permanecer alheio ao seu potencial transformador? Fala-se hodiernamente em *Legal Technology*: no caso específico aqui em questão, indaga-se de que maneira a inteligência artificial pode melhorar os processos de tomada de decisão pela Administração Pública? Como o Direito Administrativo deve responder (e já tem respondido) a esses desafios, de modo a potencializar o seu uso, sem colocar em risco, ou mesmo ao contrário, de modo a maximizar os projetos da democracia e dos direitos fundamentais?

Há algumas vantagens constatáveis desde logo. Os ganhos em celeridade e economicidade são evidentes: a capacidade de processamento e cruzamento de dados, em larga escala (*Big data*), que apontam para soluções mais rápidas e com maior economicidade (melhor custo-benefício). Não haverá comparação com a capacidade dos agentes públicos humanos de análise de dados, produção de informações e prolação de decisões em massa.

Cogita-se, ademais, da ampliação da quantidade e variedade de fatores a serem levados em conta e considerados, na devida conta, para a tomada de decisões. Refiro-me especificamente à maior acurácia das decisões. Imagine-se, por exemplo, a digitalização de todos os exames de imagem dos usuários do SUS e a análise desses exames por programas de Inteligência Artificial: diagnósticos rápidos, com tratamentos adequados, perícias e decisões do Sistema de Previdência Social com uso da IA. Penso num país de 210 milhões de habitantes, de dimensões continentais, com grandes disparidades sociais e regionais, e na imensa capacidade de otimização do trabalho da Administração Pública que a tecnologia poderá propiciar.

A IA poderá ainda contribuir para a redução das interferências humanas no processo decisório: evitar favorecimentos e discriminações odiosas, incrementando a impessoalidade e a igualdade de todos perante a lei. Também poderá oferecer maior coerência e consistência das decisões administrativas, maior sistematicidade, aderência aos padrões decisórios e redução do voluntarismo do tomador de decisão. Todos esses seriam elementos a contribuir para a maior segurança jurídica no exercício da função administrativa.

Portanto, do ponto de vista da principiologia do Direito Administrativo, a IA seria um vetor de potencialização da eficiência, da economicidade, do direito à razoável duração do processo, da segurança jurídica, da impessoalidade e da isonomia. Gradualmente, talvez se

possa cogitar do uso da IA como apoio para a tomada de decisões administrativas específicas, ou mesmo como ferramenta decisória autônoma, quando possível e necessário. De resto, seria um tanto bizarro que o setor privado se utilizasse dos mais avançados artefatos tecnológicos de IA, enquanto o setor público fosse condenado a um congelamento a formas analógicas tradicionais, como se para nós, o passado fosse atemporal. As assimetrias de informação entre reguladores e regulados, o *gap tecnológico* nos serviços e equipamentos públicos tenderia a tornar o Estado uma espécie de dinossauro do terceiro milênio.

Nada obstante, é importante pensar nas possíveis externalidades negativas trazidas pelas novas tecnologias de IA. Se “*The code is the law*” (o código é a lei), como disse Larry Lessig, a pergunta mais importante passa a ser: quem controla os programadores? De certa forma, programar é redefinir a norma aplicável. É necessário regular a programação como uma atividade normativa de segundo grau.

Ademais, o chamado “*machine learning*” envolve algum grau de aleatoriedade no processo de desenvolvimento autônomo do sistema. A máquina pode aprender vieses e preconceitos muito facilmente e reproduzi-los em seus resultados. Existe uma dificuldade de cognoscibilidade dos algoritmos e na forma como eles operam: não na “camada” da motivação formal dos atos administrativos, mas, algumas vezes, na “camada” nas prioridades e discriminações feitas pelo sistema. Por exemplo: julgar antes a “fila” dos homens (por serem maiores litigantes) ou contra estrangeiros de determinados países (como os oriundos do Oriente Médio, por exemplo).

Outra preocupação relevante envolve o cerceamento, em alguns casos, significativo do devido processo legal dos cidadãos: até que ponto o contraditório e a ampla defesa são asseguradas pelas máquinas, ou a revisão humana é necessária, por exemplo. A motivação adequada de decisões tomadas por algoritmos é algo que deve ser refletido com cuidado, pois a análise de dados feita por programas sofisticados nem sempre será capaz de traduzir suas conclusões em fundamentações juridicamente válidas. Em Portugal, o artigo 14, número 3, do Código de Procedimento Administrativo, consagrou a paridade garantística entre as formas tradicionais e as formas eletrônicas do agir administrativo, buscando, precisamente, alcançar uma equivalência de formas de atuação entre a Administração humana e a Administração algorítmica.

O artigo 22, número 1, do Regulamento Geral de Proteção de Dados da União Europeia prevê que “o titular dos dados tem o direito de não ficar sujeito a nenhuma decisão tomada exclusivamente com base no tratamento automatizado, incluindo a definição de perfis,

que produza efeitos na sua esfera jurídica ou que o afete significativamente de forma singular.” Excluem-se decisões que se utilizam da automação, mas em que há alguma participação humana. O particular pode sempre consentir expressamente submeter-se à total automatização. Ou pode tratar-se da necessidade imposta pela execução de um contrato. Ou pode haver alguma norma nacional específica que preveja a submissão, desde que preveja também adequadas salvaguardas dos direitos e liberdades do titular dos dados.

Deve-se ainda atentar para o poder extraordinário que os Estados podem adquirir com esses sistemas de IA sobre a vida privada dos cidadãos (China, sistema de pontuação dos cidadãos, por exemplo), gerando o agravamento da assimetria de poder entre o Estado e os cidadãos. Trata-se de um risco de *perfilização* dos cidadãos, que é real, mas que existirá, ainda que a IA não seja utilizada em seu favor. Não se nada contra a maré: aprende-se a nadar para não se morrer afogado. Ninguém impede o avanço da tecnologia. A questão, portanto, é a seguinte: como se pode ingressar no mundo da IA protegendo a democracia e os direitos fundamentais?

Há algumas regras de ouro conhecidas desde já. A abertura dos códigos, com garantia de transparência, *accountability*, revisibilidade dos modelos matemáticos e paridade garantística, são objetivos que devem pautar a implantação do novo modelo de Administração algorítmica. A previsão de revisão humana das decisões automatizadas em determinadas hipóteses mais gravosas a direitos humanos parece ser medida de prudência. Por fim, a adaptabilidade dos sistemas mediante auditagens contínuas e periódicas, com a avaliação de resultados e a possibilidade de reprogramação algorítmica é fundamental para viabilizar o aprendizado institucional neste mundo novo.

Yuval Harari explica que o homem não dominou o Planeta Terra por sua capacidade intelectual individual. Ao contrário, o *homo sapiens* tornou-se a espécie dominante por sua capacidade de cooperação coletiva em larga escala, de maneira flexível e adaptável a problemas complexos. As abelhas e as formigas cooperam em larga escala, mas de maneira rígida e inflexível. Os grandes primatas, como os Chimpanzés, cooperam de maneira mais flexível, porém em pequena escala. Os humanos constroem narrativas comuns e acreditam nelas: cooperamos em larga escala na democracia porque temos um projeto moral comum de autogoverno coletivo, baseado em escolhas racionais.

A IA é um instrumento para potencializar a capacidade de cooperação social e política entre as pessoas. O uso das lentes nos fez voltar a enxergar, os microscópios eletrônicos nos fizeram ver o mundo infinitamente pequeno, os telescópios eletrônicos nos fizeram ver os

corpos celestes infinitamente grandes. A introdução da IA não representa a renúncia de nossas responsabilidades como cidadãos e agentes públicos, mas uma opção consciente pelo seu uso instrumental, *se e apenas na medida em que* ela possa tornar nossas escolhas mais rápidas, precisas e eficientes, em prol dos objetivos da democracia e da realização dos direitos fundamentais.