

Inteligência artificial e transparência governamental: o caso da Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial (EBIA)¹

Yasmin Ribeiro Fernandes de CABEDO²
Laura Vilela Rodrigues REZENDE³
Universidade Federal de Goiás, Goiânia, GO

RESUMO

Tecnologias digitais podem exercer um papel importante na vida dos cidadãos e na comunicação política. O Estado vem se apropriando de forma constante ao longo dos últimos anos da comunicação digital por meio de sites e mídias sociais, buscando tornar informações sobre o governo mais transparentes e visíveis ao cidadão, aumentando sua porosidade e participação cidadã. Atualmente, ferramentas de processamento de dados que se utilizam de inteligência artificial podem criar novos precedentes e oportunidades para as atividades estatais fazendo com que o governo necessite aprimorar iniciativas voltadas para este fim, como é o caso da política pública "Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial (EBIA)", que visa buscar ações de desenvolvimento de soluções em Inteligência Artificial visando transformar estruturas econômicas e sociais do país (BRASIL, 2021). Como política pública, a EBIA deve cumprir tarefas de interesse público (LUCCHESI, 2004), porém desde seu lançamento vem sofrendo críticas internas e externas sobre transparência, métricas, indicadores e processos que possibilitem à sociedade civil acompanhar o seu progresso. Este artigo irá discutir como essa política pública busca contribuir com incremento da transparência nas ações governamentais que se utilizam de Inteligência Artificial em seus processos e encaminhamentos.

PALAVRAS-CHAVE: transparência governamental, inteligência artificial aberta, acesso à informação, iniciativa digitais.

CORPO DO TEXTO

As reflexões sobre transparência englobam o direito à informação, a responsabilidade dos atores administrativos do governo, a efetividade das políticas públicas e o quanto um governo democrático se apresenta sendo alvo de escrutínio público, ativa ou passivamente. As tecnologias emergentes, atualmente empregadas em políticas públicas nacionais e internacionais, devem também ser

¹ Trabalho apresentado no Grupo de Trabalho de Estudos da Comunicação, evento integrante da programação do 24º Congresso de Ciências da Comunicação na Região Centro-Oeste 2024, realizado de 5 a 7 de junho de 2024.

² Mestranda em Mídia e Informação pelo Programa de Pós-Graduação em Comunicação da FIC-UFG, email: yasmincabedo@gmail.com

³ Orientadora do trabalho. Professor do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da FIC-UFG, email: laura_rezende@ufg.br

passíveis de escrutínio público para que o cidadão consiga entender de maneira prática como essas tecnologias poderão impactar e melhorar a sua vida cotidiana. O conceito de transparência surge a partir da palavra latina "transparens", denotando aquilo que permite ver através, vislumbrando o que está por trás. Quando aplicado a órgãos, instituições e governos, sugere que estes não são inacessíveis ou blindados ao olhar dos governados. Precedido pelo conceito de publicidade, discutido por Jeremy Bentham em 1839 como um meio de driblar a corrupção e garantir a moral dos governantes, a transparência torna públicas as justificativas das decisões dos gestores públicos. Publicidade não é apenas utilitarista, mas essencial para a responsabilização dos governantes, encorajando a participação cidadã e possibilitando a formação da opinião pública (GUTMANN; THOMPSON, 1996). As democracias modernas valorizam cada vez mais a publicidade, associada à transparência, prestação de contas (accountability), participação cidadã, tecnologia e inovação, como exemplificado pelo Open Government Partnership (2011). Transparência e accountability caminham juntas para reduzir comportamentos indesejáveis como corrupção (SHEDLER, 1999). No entanto, a transparência pode gerar desconfiança quando a percepção pública é de que o governante não foi justo, especialmente quando informações são reveladas por whistleblowers (GOMES; AMORIM; ALMADA, 2015). A adoção do termo transparência em detrimento de publicidade é um consenso, e o grau de transparência pode ser medido por boas práticas. Na era digital, a transparência deve ir além da disponibilidade dos dados, exigindo qualidade e inteligibilidade (GOMES; AMORIM; ALMADA, 2015). Projetos como o Open Government Partnership promovem a divulgação de dados em plataformas acessíveis. No Brasil, iniciativas como o Portal da Transparência e a Lei de Acesso à Informação exemplificam práticas de transparência ativa e passiva. A digitalização facilita o acesso à informação pública, expandindo o direito de saber, armazenamento e acesso de informações, formação de comunidades e aumento da participação cidadã (STIGLITZ, 1999; VAN DIJK, 2013). Boas práticas de transparência envolvem definir características como quem tem acesso à informação, o que é divulgado e a qualidade das informações (GOMES; AMORIM; ALMADA, 2015). A transparência digital, ou e-transparência, requer práticas básicas para

melhorar a porosidade governamental, seguindo guias definidos pela administração pública. A Lei nº 14.129, que institui o Governo Digital no Brasil, promove serviços públicos digitais, acesso à informação, proteção de dados e otimização de infraestruturas tecnológicas. Pires (2016) estabelece variáveis para avaliar a transparência dos sites governamentais, como manuais didáticos, usabilidade, informações sobre programas, mapas do site e filtros de pesquisa. A análise dessas variáveis pode ser feita por score ou pela presença/ausência nos sites governamentais, auxiliando na avaliação da implementação de políticas públicas baseadas em tecnologias emergentes.

A inteligência artificial (IA) foi cunhada por John McCarthy em 1956, inspirada pelas ideias de Alan Turing sobre máquinas simulando processos de aprendizagem humana. IA é comparada à inteligência humana e operada por algoritmos que processam dados para solucionar problemas. Com diversas linhas de programação e aplicações, como reconhecimento de fala e visão computacional, a IA enfrenta desafios como segurança e discriminação algorítmica. No Brasil, a Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial (EBIA), criada entre 2019 e 2020, visa o desenvolvimento ético e inovador da IA, abarcando eixos como legislação, governança, educação e aplicação nos setores produtivo e público. Globalmente, países como EUA e Singapura lideram em IA, enquanto a Europa e a Ásia mostram avanços significativos. O Brasil, por meio de decretos e leis, busca integrar a IA na gestão pública, promovendo parcerias e investindo em capacitação e infraestrutura, com desafios em governança e inclusão social. A EBIA tem como objetivo promover o uso responsável e ético da IA, incentivar a pesquisa e o desenvolvimento, e fomentar a colaboração entre setores público e privado para criar soluções de IA que beneficiem a sociedade e a economia, ajustando-se conforme a evolução tecnológica.

Desde a publicação da Portaria nº 4.617, de 6 de abril de 2021, que institui a Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial (EBIA), alguns documentos foram publicados no site do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI). No entanto, encontrar informações sobre a EBIA é um processo complexo, devido à navegação difícil e à falta de usabilidade. A página principal da EBIA é mais

intuitiva, apresentando objetivos, portarias e documentos completos, além de seções como Governança e Programas e Iniciativas. Contudo, repete informações e carece de indicadores claros para acompanhamento das ações.

No Repositório, alguns links estão indisponíveis e apenas um relatório de acompanhamento foi produzido, em 2021. Durante o Fórum da Internet no Brasil de 2023, a Transparência Brasil destacou a participação limitada da sociedade civil na EBIA e problemas como a falta de objetivos claros, métricas, prazos e orçamentos. O Tribunal de Contas da União (TCU) também apontou a falta de especificidade e indicadores na EBIA, prejudicando a transparência e a avaliação de desempenho.

Transparência é essencial para governos que valorizam a abertura de dados e a participação cidadã. As políticas públicas devem suprir lacunas na sociedade, e a EBIA deve alinhar-se com a tendência de governos participativos. A accountability é crucial na proposta do projeto no eixo Legislação, Regulação e Uso Ético, mas faltam métricas claras na EBIA. No eixo Governança de IA, os algoritmos públicos devem ser transparentes e compreensíveis. As trocas de conhecimento no eixo Aspectos Internacionais devem ser explicitadas, incluindo interesses e objetivos dos projetos e parcerias. No eixo Educação, a formação tecnológica deve valorizar a transparência, assegurando que os cidadãos sejam capazes de entender e avaliar o uso de IA. A capacitação do eixo Força de Trabalho deve abordar problemas como viés algorítmico, garantindo que as tecnologias emergentes sejam justas e equitativas. Nos eixos de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I) e Empreendedorismo, bem como na Aplicação nos Setores Produtivos, as justificativas para investimentos em iniciativas específicas devem ser transparentes, demonstrando imparcialidade e falta de interesses escusos. No eixo Aplicações no Poder Público deve-se evitar problemas éticos e proteger os dados pessoais dos cidadãos, em conformidade com a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e a política de dados abertos. No eixo de Segurança Pública, a transparência é fundamental para evitar viés algorítmico em tecnologias como o reconhecimento facial, prevenindo discriminações e assegurando a justiça no uso dessas ferramentas.

A Coalizão de Direitos na Rede criticou o PL 21-A/2020, destacando que o Brasil não está pronto para regular a IA devido a desafios como viés algorítmico. A EBIA precisa de mais debate, investimento e iniciativas efetivas. Atualmente, a EBIA apresenta poucos aspectos de transparência, conforme relatórios e depoimentos da sociedade civil. O modelo formal carece de indicadores para aferir ações estratégicas. A EBIA deverá evoluir com novas estratégias de governo digital, ainda em consulta pública, e com o progresso das tecnologias de IA, potencialmente melhorando a transparência.

REFERÊNCIA

ALGORITHMIC JUSTICE LEAGUE. **Mission, Team and Story**. 2023. Disponível em <<https://www.ajl.org/about>> Acesso em agosto de 2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **O que é Governo Aberto**. Brasília, 2022. Disponível em <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/governo-aberto-no-brasil/o-que-e-governo-aberto>> Acesso em agosto de 2023.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologias e Inovações. **Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial (EBIA)**. Brasília, 2021. Disponível em <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital/arquivosinteligencia/artificial/ebia-documento_referencia_4-979_2021.pdf> Acesso em agosto de 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto 10.332 Institui a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022**. Brasília, 2020. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10332.htm#art14> Acesso em agosto de 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Lei 12.527 Lei de acesso à informação**. Brasília, 2011. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19472.htm> Acesso em julho de 2023

BRASIL. Presidência da República. **Lei 13.709 Lei Geral de Proteção de Dados**. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm> Acesso em agosto de 2023

BRASIL. Presidência da República. **Lei 14.129 Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública**. Brasília, 2021. Disponível em

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114129.htm#:~:text=Art..e%20da%20participa%C3%A7%C3%A3o%20do%20cidad%C3%A3o>. Acesso em agosto de 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Levantamento de Auditoria - Inteligência Artificial**. Brasília, 2021. Disponível em https://portal.tcu.gov.br/data/files/1C/62/96/7E/06DF08102DFE0FF7F18818A8/006.662-2021-8-AC%20-%20Levantamento_Inteligencia_Artificial.pdf Acesso em agosto de 2023.

BENTHAM, J. **The Works of Jeremy Bentham**. Edinburgh: William Tait, 1839. Disponível em <<https://oll.libertyfund.org/title/bowring-the-works-of-jeremy-bentham-vol-2>> Acesso em agosto de 2023.

GOMES, W.; AMORIM, P. K.; ALMADA, M. P. **Novos desafios para a ideia de transparência pública**. VI Congresso Brasileiro de Comunicação e Política. Anais...2015 Disponível em <http://compolitica.org/novo/anais/2015_GT1-gomes-amorim-e-almada.pdf> Acesso em agosto de 2023.

GOMES, W. **Participação política online**: questões e hipóteses de trabalho. In: MAIA, R. C. M.; GOMES, W.; MARQUES, F. P. J. A. (Eds.). Internet e participação política no Brasil. Porto Alegre: Sulina, 2011. p. 19–46.

GUTMANN, A.; THOMPSON, D. **Democracy and disagreement**. Cambridge, Ma: Harvard University Press, 1996. Disponível em <https://books.google.com.br/books?id=E7vFvFINwVEC&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q=publicity&f=false> Acesso em agosto de 2023

JARDIM, José Maria. **A face oculta do Leviatã**: gestão da informação e transparência administrativa. Revista do Serviço Público. Brasília 119 (1): 137-152. jan./abr.1995. <<https://doi.org/10.21874/rsp.v59i1.141>>

LUCCHESI, Patrícia T. R. **Políticas públicas em Saúde Pública**. São Paulo: BIREME/OPAS/OMS, 2004.

LUCENA, André. **Há 10 anos, Edward Snowden revelou um mundo sitiado pela espionagem americana**. Carta Capital, 2023. Disponível em <<https://www.cartacapital.com.br/mundo/ha-10-anos-edward-snowden-revelou-um-mundo-sitiado-pela-espionagem-americana/>> Acesso em agosto de 2023.

MCCARTHY, John. **What is Artificial Intelligence?** Stanford University, California, 2007. Disponível em <<http://jmc.stanford.edu/articles/whatisai/whatisai.pdf>> Acesso em agosto de 2023.

PIRES, Miriane. **Governança Digital e Transparência Pública**: Uma análise das prefeituras paranaenses. 2016. 183 p. Dissertação de Mestrado — Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/45907/R%20-%20D%20-%20MIRIANE%20PIRES%20RODRIGUES.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> Acesso em agosto de 2023.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. **Open Government Declaration**. 2011. Disponível em <<https://www.opengovpartnership.org/process/joining-ogp/open-government-declaration/>> Acesso em agosto de 2023.

OXFORD INSIGHTS. **Government AI Readiness Report 2021**. Disponível em <https://static1.squarespace.com/static/58b2e92c1e5b6c828058484e/t/639b495cc6b59c620c3ecde5/1671121299433/Government_AI_Readiness_2022_FV.pdf> Acesso em agosto de 2023.

SCHEDLER, Andreas. **Conceptualizing Accountability**. In: SCHEDLER, Andreas. DIAMOND, Larry. PLATTNER, Marc F. *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. London: Lynne Rienner Publishers, 1999. Disponível em <https://works.bepress.com/andreas_schedler/22/> Acesso em agosto de 2023.

SILVEIRA, Sérgio Amadeu da. **Democracia e os códigos invisíveis**: como os algoritmos estão modulando comportamentos e escolhas políticas. São Paulo: SESC SP, 2019. Disponível em <https://www.google.com.br/books/edition/Democracia_e_os_c%C3%B3digos_invis%C3%A4veis/Wb2ZDwAAQBAJ?hl=pt-BR&gbpv=1> Acesso em agosto de 2023.

STIGLITZ, Joseph E. **On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse**: The Role of Transparency in Public Life. Oxford Amnesty Lecture, Oxford. UK, 1999. Disponível em <<https://documents1.worldbank.org/curated/en/436941546609601734/pdf/WP-Stiglitz-right-to-know-OUO-9.pdf>> Acesso em agosto de 2023

TERCHEK, R. J.; CONTE, T. C. **Theories of Democracy**: A Reader. Lanham: Rowman & Littlefield, 2001.

TRANSPARENTE. **Dicionário on-line Michaelis**. Disponível em <<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/transparente/>> Acesso em agosto de 2023.

VAN DIJK, J. **Digital democracy: vision and reality**. 2013. Disponível em <https://www.utwente.nl/en/bms/vandijk/research/itv/itv_plaatje/Digital%20Democracy-%20Vision%20and%20Reality.pdf> Acesso em agosto de 2023



Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação
24º Congresso de Ciências da Comunicação na Região Centro-Oeste - Goiânia/GO - 05 a 07/06/2024