

Contribuições da Derechos Digitales à Comissão de Juristas

Jamila Venturini <jamila@derechosdigitales.org>

sex 10/06/2022 19:08

Para: CJSUBIA <CJSUBIA@senado.leg.br>;

Cc: Michel Souza <michel.souza@derechosdigitales.org>;

 1 anexo

DD_Contribuição_PL IA.pdf;

Prezado/as,

Seguindo as recomendações publicadas na página web desta Comissão de Juristas responsável por subsidiar elaboração de substitutivo sobre inteligência artificial no Brasil, enviamos em anexo as contribuições escritas da organização de direitos humanos sem fins lucrativos Derechos Digitales.

Congratulamos e agradecemos o espaço para participação nesse importante debate e ficamos à completa disposição desta Comissão para quaisquer comentários ou perguntas nas pessoas de Jamila Venturini, Diretora Executiva da Derechos Digitales, e Michel Souza, Diretor de Políticas Públicas.

Atenciosamente,

--

Jamila Venturini
Directora Ejecutiva
Derechos Digitales
PGP Fingerprint
7F87 3DBE 45F4 8CB2 4768 8FB9 0680 FA3C AC52 DC31

Contribuições da Derechos Digitales para a Comissão de Juristas responsável por subsidiar a elaboração de minuta de substitutivo aos projetos de Lei sobre Inteligência Artificial (CJSUBIA)

INTRODUÇÃO

A Derechos Digitales é uma organização não governamental, fundada em 2005, com sede em Santiago, Chile¹. Tem como objetivo a defesa e promoção de direitos fundamentais no ambiente digital em toda a América Latina, por meio de incidência com formuladores/as de políticas públicas, empresas e público em geral para promover a mudança social e o respeito à dignidade das pessoas.

A Derechos Digitales se encontra vinculada de forma permanente nos debates sobre os impactos das novas tecnologias no exercício de direitos fundamentais.² Por meio de mecanismos do direito internacional dos direitos humanos, por exemplo, nas instâncias propiciadas pela Alta Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas (ONU), no Projeto B-Tech³, e outras instâncias, buscamos impulsionar tanto doutrina e padrões internacionais, quanto orientações para as empresas que desenvolvem tecnologias com crescente potencial de impacto no exercício dos direitos humanos, como a inteligência artificial (IA).

Participamos representando a sociedade civil do sul global na 44ª Sessão do Conselho de Direitos Humanos (CDH), em julho de 2020, em um painel de discussão sobre os impactos, oportunidades e desafios das tecnologias digitais emergentes com respeito à promoção e proteção dos direitos humanos, assim como das discussões acerca da atualização da Resolução do CDH sobre Privacidade na Era Digital, levando em consideração os riscos aos direitos humanos decorrentes da IA⁴.

Também participamos ativamente da consulta regional sobre os princípios éticos para a IA, convocada pela UNESCO, que veio a se tornar o documento de Recomendações para Ética na IA, aprovado em novembro do ano passado⁵. Da mesma forma, desde 2019

¹ Sobre a organização: <https://www.derechosdigitales.org/>

² Sobre as pesquisas desenvolvidas pela organização, ver Projeto "Inteligência Artificial e inclusão na América Latina". Disponível em: <https://ia.derechosdigitales.org/>

³ Ver <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/B-TechProject.aspx>

⁴ A/HRC/RES/48/4. Right to privacy in the digital age. Resolution adopted by the Human Rights Council on 7 October 2021. Disponível em: <https://undocs.org/A/HRC/RES/48/4>

⁵ UNESCO. *Recomendación sobre la Ética de la Inteligencia Artificial*. Disponível em: <https://es.unesco.org/artificial-intelligence/ethics>

participamos do Comitê de Especialistas da Organização Mundial da Saúde (OMS) em IA e saúde, encarregado de emitir um conjunto de recomendações para implementação futura desse tipo de tecnologia, que se encarregou de emitir guias específicos durante o ano de 2020 no contexto da pandemia.⁶

Em 2022, a Derechos Digitales realizou em parceria com a Universidade de San Andrés (Argentina) o curso regional "*Inteligencia Artificial y Derechos Humanos en políticas públicas: más allá de la privacidad*",⁷ voltado para formuladores de políticas públicas e que contou com a participação de diversos especialistas em temas de IA.⁸ Desde 2021 mantemos a iniciativa "IA & Inclusão", dedicada a analisar casos de implementação de sistemas automatizados no setor público na América Latina e, a partir deles, identificar tendências e recomendações baseadas em critérios de direitos humanos e tomando em consideração os desafios e particularidades do contexto regional.⁹ Até o momento realizamos seis estudos de caso, sendo dois sobre o Brasil em parceria com a Rede Latino-americana de Estudos de Vigilância, Tecnologia e Sociedad (LAVITS) e o MediaLab.UFRJ¹⁰ e o InternetLab.¹¹

Este documento apresenta um conjunto de reflexões desenvolvidas pela organização a partir das várias iniciativas enumeradas anteriormente no campo de IA, visando alimentar o debate desta Comissão de Juristas na apreciação do substitutivo aos Projetos de Lei nºs 5.051, de 2019, 21, de 2020, e 872, de 2021, que têm como objetivo estabelecer princípios, regras, diretrizes e fundamentos para regular o desenvolvimento e a aplicação da inteligência artificial no Brasil.

Nossas reflexões e recomendações centram-se em determinados aspectos que acreditamos que devem ser abordados de forma ampla em termos de aplicação da lei em

⁶ WHO. *Ethical considerations to guide the use of digital proximity tracking technologies for COVID-19 contact tracing*. Disponível em: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/332200/WHO-2019-nCoV-Ethics_Contact_tracing_apps-2020.1-eng.pdf

⁷ Participa de "Inteligencia artificial y derechos humanos en políticas públicas". Disponível em: <https://www.derechosdigitales.org/17310/participa-de-inteligencia-artificial-y-derechos-humanos-en-politicas-publicas/>

⁸ Dentre os especialistas, participaram, por exemplo: incluindo Cristina Pombo (BID), Marlena Wisniak (ECNL), Edson Prestes (UFRGS) e Virgílio Almeida (UFMG).

⁹ Ver: ia.derechosdigitales.org/

¹⁰ Ver: Cardoso, Paula; Faltay, Paulo. Sistema Nacional de Emprego e gestão automatizada do desemprego. In: *Inteligencia artificial e inclusão na América Latina*. Derechos Digitales e MediaLab UFRJ, 2021. Disponível em: https://www.derechosdigitales.org/wp-content/uploads/CPC_informe_BRASIL.pdf

¹¹ Ver: Tavares, Clarice; Fonteles, Juliana; Simão, Bárbara; Valente, Mariana. O Auxílio Emergencial no Brasil: Desafios na implementação de uma política de proteção social datificada. InternetLab & Derechos Digitales, 2022. Disponível em: https://www.derechosdigitales.org/wp-content/uploads/01_Informe-Brasil_Inteligencia-Artificial-e-Inclusao_PT_22042022.pdf.

todo o ciclo de vida da tecnologia, como a ampliação da participação social. Além disso, buscam oferecer insumos para que uma futura lei brasileira sobre IA tenha o equilíbrio adequado entre a promoção do desenvolvimento tecnológico e a proteção dos direitos humanos e possa tornar-se referência regional na matéria.

1. DA NECESSIDADE DE REGULAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO E IMPLEMENTAÇÃO DE SISTEMAS DE IA

Um primeiro ponto que gostaríamos de ressaltar é relativo à necessidade de regulação do desenvolvimento e implementação de sistemas de IA. Se bem existem outros marcos legais aplicáveis a tais sistemas no que tange, por exemplo, o tratamento de dados (por meio da Lei Geral de Proteção de Dados) ou os direitos de consumidores/as e usuários do serviço público (por meio do Código de Defesa do Consumidor e do Código de Defesa do Usuário de Serviço Público) atualmente vigentes no Brasil, na medida em que o Legislativo passa a discutir uma normativa específica, ela deve oferecer garantias suficientes à cidadania em relação à proteção de seus direitos fundamentais.

Apesar de apresentarem referências aos fundamentos, objetivos e princípios para regular o desenvolvimento e implementação da IA no Brasil, **os projetos de lei em discussão são insuficientes em oferecer o equilíbrio entre a proteção de direitos e o desenvolvimento econômico-tecnológico, que não pode ser alcançado unicamente pela ética.** A opção por não incorporar obrigações e procedimentos específicos de mitigação de riscos torna os projetos desproporcionais na medida em que estimulam uma inovação que pode ser nociva não só do ponto de vista individual, mas coletivo.

A recente Resolução A/HRC/RES/48/4 do Conselho de Direitos Humanos da ONU sobre o direito à privacidade na era digital¹² delimitou alguns dos riscos da adoção da IA para o exercício de direitos humanos. Segundo o texto, eles se dão “principalmente quando [a IA] é empregada para identificação, rastreamento, perfilização, reconhecimento facial, predição comportamental (*behavioural prediction*) e para o estabelecimento de pontuação para os indivíduos”.

A Resolução, que foi novamente apresentada por Brasil e Alemanha, determina que os Estados devem respeitar os direitos humanos quando se trata da implementação desse tipo de sistemas e adotar medidas preventivas e remédios pelas violações e abusos ao direito à privacidade, especialmente de mulheres, crianças, pessoas em condição de vulnerabilidade. A medida recomenda ainda que os Estados desenvolvam e fortaleçam

¹² A/HRC/RES/48/4. Disponível em: <https://undocs.org/A/HRC/RES/48/4>

políticas públicas com perspectiva de gênero, que promovam e protejam o direito de todas as pessoas à privacidade.

Em uma linha similar, o último relatório da Alta Comissária de Direitos Humanos da ONU, Michelle Bachelet, aponta os graves riscos à privacidade decorrentes da utilização de ferramentas de IA.¹³ Segundo Bachelet, a criação de perfis, a automação da tomada de decisões e tecnologias de aprendizado de máquina (*machine learning*), representam grande impacto ao direito à privacidade e vários outros direitos associados, em pelo menos quatro setores específicos: forças policiais e de investigação, segurança nacional, justiça criminal e gestão de fronteiras. Segundo a Alta Comissária, esses sistemas adicionam maior opacidade que impede uma verdadeira responsabilização do Estado em caso de violações em áreas que historicamente já sofrem com a falta de transparência. Consideramos esse um ponto particularmente sensível no caso brasileiro que demanda maior debate público, inclusive com as organizações que atuam no âmbito da segurança pública, e considerando que alguns países já discutem banir ou implementar severos controles ao uso de sistemas de IA nessa área, como iniciativas de policiamento preditivo.¹⁴

O uso da IA no reconhecimento biométrico remoto (reconhecimento facial e de emoções) também é severamente criticado pelo relatório, pois prejudica “a capacidade das pessoas de viverem as suas vidas sem serem observadas e resultando num efeito negativo direto no exercício dos direitos à liberdade de expressão, de reunião pacífica e de associação, bem como liberdade de movimento”. Assim como em outros países da região, o Brasil tem crescentemente se utilizado de sistemas de reconhecimento facial sem um devido debate público ou regras específicas que delimitem seu uso.¹⁵ Diversas jurisdições já proíbem o uso desses sistemas ao redor do mundo e, na América Latina, decisões judiciais

¹³ A/HRC/48/31. Disponível em:

https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session48/Documents/A_HRC_48_31_AdvanceEditedVersion.docx

¹⁴ Existem inúmeras evidências dos vieses desse tipo de sistemas que podem resultar na privação de liberdade de pessoas inocentes, além de atentar contra sua presunção de inocência, motivo pelo qual há um intenso debate no marco das discussões sobre a regulação de IA europeia relacionada ao seu banimento ou a implementação de controles estritos ao seu uso. Ver: Edwards, Lilian. The EU AI Act: a summary of its significance and scope. Disponível em: <https://www.adalovelaceinstitute.org/wp-content/uploads/2022/04/Expert-explainer-The-EU-AI-Act-11-April-2022.pdf>. Ver também: “EU Parliament’s draft of AI Act: predictive policing is banned, but work remains to protect people’s rights”. Disponível em: <https://www.accessnow.org/ai-act-predictive-policing/>.

¹⁵ Venturini, J. Garay, V. Reconocimiento facial en América Latina: tendencias en la implementación de una tecnología perversa. *Al Sur*, 2021. https://www.alsur.lat/sites/default/files/2021-11/ALSUR_Reconocimiento_facial_en_Latam_ES.pdf Especificamente sobre o caso brasileiro, ver: Souza, M. Zanatta, R. (2021) The Problem of Automated Facial Recognition Technologies in Brazil: Social Counter-movements and the New Frontiers of Fundamental Rights. *Latin American Human Rights Studies*, (1). <https://revistas.ufg.br/lahrs/article/view/69423> e a campanha recém-lançada “Tire meu rosto da sua mira”: Carta Aberta pelo banimento total do uso das tecnologias digitais de Reconhecimento Facial na Segurança Pública, disponível em: <https://tiremeuostodasuamira.org.br/carta-aberta/>

já entendem que algumas implementações em locais públicos representam ameaças injustificáveis aos direitos fundamentais.¹⁶ **Os projetos de lei em consideração, ao apresentarem uma abordagem genérica sobre os sistemas de IA, novamente vão na contramão não só de um consenso internacional sobre a necessidade de limitar o uso de sistemas de reconhecimento facial – como ocorre novamente no caso europeu onde eles são considerados de risco inaceitável¹⁷ –, como atropelam o significativo avanço das discussões a nível judicial, legislativo e social no Brasil sobre um tema de crucial interesse público.**¹⁸

Este tipo de problemática deve ser tomado em consideração na medida em que o Legislativo opta por caminhar em direção à adoção de uma lei específica sobre IA. Como evidenciamos, há problemas e riscos que devem ser endereçados por uma regulação baseada em direitos humanos, de modo que **uma abordagem regulatória é essencial para reforçar a capacidade coercitiva necessária para lidar com violações concretas derivadas da implementação de sistemas de IA.**¹⁹

Se bem uma abordagem baseada em princípios possa ser uma opção frente a uma eventual impossibilidade de regular especificamente cada aplicação ou situação de risco, uma futura lei brasileira sobre IA não pode se omitir sobre conflitos e tensões que estão postos na sociedade, sob o risco de legitimar tecnologias atualmente em questionamento e usos reconhecidamente abusivos em campos sensíveis como o segurança pública.

Nesse sentido, o substitutivo aos projetos de lei deve optar por uma abordagem genérica, limitando seu âmbito de aplicação e explicitamente excluindo de seu escopo certos tipos de sistema, ou estabelecer limites, regras e garantias específicas às diferentes aplicações em linhas com as recomendações e tendências internacionais, assim como os debates sociais a nível local. **Caso se decida por avançar na definição de regras específicas para o uso de IA na segurança pública, consideramos fundamental a ampliação da composição e do tempo de trabalho da comissão juristas, assim como a**

¹⁶ Para várias notícias sobre o tema, ver: <https://reconocimientofacial.info/category/noticias/>

¹⁷ Ver novamente: Edwards, Lilian. The EU AI Act: a summary of its significance and scope. Disponível em: <https://www.adalovelaceinstitute.org/wp-content/uploads/2022/04/Expert-explainer-The-EU-AI-Act-11-April-2022.pdf>.

¹⁸ Mais de 40 organizações nacionais e internacionais lançaram uma carta pedindo o banimento total do uso de tecnologias de reconhecimento facial na segurança pública. Ver: <https://tremeurostodasuamira.org.br/carta-aberta/>. Ver: Moura, Iara & Gomes, Sheley. “De Oakland ao Jacarezinho: os sistemas de reconhecimento facial precisam ser banidos”. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/de-oakland-ao-jacarezinho-os-sistemas-de-reconhecimento-facial-precisam-ser-banidos/>.

¹⁹ Sobre o tema, ver: Canales, Maria Paz. What do we talk about when we talk about AI? Algorithmic decision-making in Latin America. Em: Latin America in a Glimpse. Derechos Digitales, 2020. Disponível em: <https://www.derechosdigitales.org/wp-content/uploads/glimpse-2019-4-eng.pdf>

efetivação de novos processos de consulta e participação que deem conta dos desafios desse campo e que possa opinar, inclusive, sobre um texto específico que venha a ser apresentado como proposta.

Além disso trazemos nesta contribuição alguns aspectos que consideramos que podem ser regulados independentemente da evolução da IA, por serem questões eminentes de grande risco aos direitos humanos, como a proibição de certos tipos de IA que violam direitos fundamentais, e apontamos alguns outros pontos que devem ser amplamente discutidos.²⁰

2. DO AUMENTO DA MATERIALIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E REGULAÇÃO DO USO DE IA PELO SETOR PÚBLICO

Os projetos de lei analisados, embora contenham de certa forma um pilar sobre “Legislação, regulamentação e uso ético”, que visa encontrar um equilíbrio entre a proteção e afirmação de direitos e o desenvolvimento econômico-tecnológico, apresentam uma linguagem desequilibrada e até excessiva em favor dos interesses econômicas e em detrimento da proteção de direitos fundamentais.

Se bem é legítima a preocupação, principalmente em um momento de grave crise econômica e de uma economia maiormente baseada na exportação de produtos primários, **os incentivos estatais à inovação tecnológica não podem colocar em risco o país e sua população.** É necessário ressaltar que a própria Constituição Brasileira define que a finalidade da ordem econômica é “assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social”, devendo respeitar também os princípios a preservação da defesa do consumidor, do meio ambiente, redução das desigualdades regionais e sociais (art. 170, e incisos, CF).

Estudos recentes demonstram que o setor público já cumpre um importante papel de incentivar o uso de tecnologias de inteligência artificial na América Latina, seja por meio da sua aquisição, seja por meio do seu desenvolvimento e adoção.²¹ No entanto, em muitos casos, tal incentivo ocorre às custas das obrigações assumidas pelos Estados a nível

²⁰ Sobre o tema específico dos riscos, ver: Derechos Digitales. A Latin American perspective on the use of AI systems by the State. Derechos Digitales' contribution to the upcoming report by United Nations High Commissioner for Human Rights on the right to privacy in the digital age. Disponível em: <https://www.derechosdigitales.org/wp-content/uploads/DD-Call-for-input-OHCHR-privacy-in-the-digital-age.pdf>

²¹ Venturini, Jamila; Velasco, Patricio. Decisões automatizadas na gestão pública na América Latina - Uma abordagem comparativa da sua aplicação no Brasil, Chile, Colômbia e Uruguai. Derechos Digitales, 2021. Disponível em: https://www.derechosdigitales.org/wp-content/uploads/08_Informe-Comparado-PT_180222.pdf

internacional com relação à proteção dos direitos humanos e das melhores práticas existentes em termos de transparência, supervisão e prestação de contas ao público.²² A adoção desses sistemas por parte dos Estados em muitos casos prescinde de processos transparentes de licitação e as alianças público-privadas se originam a partir de acordos diretos com empresas, sem as devidas garantias de que foram tomadas as medidas necessárias para mitigar e remediar eventuais violações a direitos fundamentais ou que opções menos danosas foram consideradas para a resolução de determinado problema. Ainda, no caso de desenvolvimentos de sistemas próprios, tampouco há medidas de transparência e revisão de decisões automatizadas suficientemente implementadas.²³

O uso de sistemas de IA se dá muitas vezes em áreas sensíveis de políticas públicas e com sérios impactos ao exercício de direitos humanos.²⁴ Além de outros estudos de caso realizados com apoio da Derechos Digitales²⁵, dois exemplos evidenciam de forma clara os problemas verificados em diferentes níveis de implementação. O primeiro é o Sistema de *Alerta Ninez*, implementado no Chile para a predição de vulnerabilidades e riscos de violações a direitos de crianças e adolescentes. O sistema utiliza primordialmente bancos de dados de famílias atendidas por programas sociais para a previsão e classificação de riscos. Seus resultados, portanto, orientam uma ação estatal discriminatória em relação a grupos histórica e estruturalmente marginalizados como mulheres, povos indígenas, população negra, entre outros, que estão entre os principais beneficiários de programas sociais na América Latina. Isso porque o viés da base de dados utilizada para o ranqueamento de pessoas impede por desenho que pessoas de altas classes sociais sejam consideradas pelo sistema.²⁶

²² Sobre o tema, ver: Souza, Michel R. Artificial intelligence 2021: important developments in the international legal framework. Disponível em: <https://www.derechosdigitales.org/17675/artificial-intelligence-2021-important-developments-in-the-international-legal-framework/>

²³ Ver: <https://covid.alsur.lat/pt/>

²⁴ É o caso, por exemplo do Projeto Horus de predição de gravidez adolescente e evasão escolar implementado na Argentina e já em processo de expansão para outros países da região, inclusive o Brasil. Ver: Peña, Paz & Varon, Joana. Case study: Plataforma Tecnológica de Intervención Social/Proyecto Horus – Argentina and Brazil. Disponível em: <https://notmy.ai/news/case-study-plataforma-tecnologica-de-intervencion-social-argentina-and-brazil/>

²⁵ Ver: Cardoso, Paula; Faltay, Paulo. Sistema Nacional de Empleo e gestão automatizada do desemprego. In: Inteligencia artificial e inclusão na América Latina. Derechos Digitales e MediaLab UFRJ, 2021. Disponível em: https://www.derechosdigitales.org/wp-content/uploads/CPC_informe_BRASIL.pdf Yael, Diana. Coronavirus UY - aplicativo móvel e sistema digital para monitoramento da pandemia. In: Inteligência artificial e inclusão na América Latina. Derechos Digitales, 2021. Disponível em: https://www.derechosdigitales.org/wp-content/uploads/06_Informe-Uruguay-PT_180222.pdf

²⁶ Sobre o caso, ver: Valderrama, Matías. Sistema Alerta Niñez e a previsão de risco de violação de direitos da Infância em Chile. Derechos Digitales, 2021. Disponível em: <https://www.derechosdigitales.org/wp-content/>

O segundo exemplo pode ser verificado em pesquisa sobre o auxílio emergencial implementado no Brasil em 2020 e 2021 que mostrou que a decisão sobre a assinação de recursos se deu por meio de um algoritmo sem possibilidade de revisão humana ou mecanismo de recurso administrativo.²⁷ A decisão algorítmica nesse caso afetava o acesso a um direito fundamental e a ausência de alternativas administrativas de recurso no caso da negativa do benefício terminou sobrecarregando o sistema judicial. Para além do relativo êxito do programa em oferecer ajuda econômica a uma parcela significativa da população durante um momento extremamente crítico, verifica-se que a digitalização e automatização do processo implicou ao menos quatro formas de exclusão devido a (i) ausência de documentação, (ii) exclusão digital, (iii) limitações de acesso à justiça e (iv) erros decorrentes bases de dados obsoletas ou erros cadastrais.

Diante dessa situação, **levando em conta que deve haver maior proteção dos direitos contra os riscos que esse tipo de tecnologia apresenta, torna-se necessário que o texto substitutivo reconheça expressamente a proteção dos direitos fundamentais como condicionante para o desenvolvimento e implementação de sistemas de IA.** O equilíbrio buscado pode ser expresso verificando-se que a verdadeira inovação tecnológica - que pode trazer ganhos econômicos - é aquela que melhora as condições de vida das pessoas, com pleno gozo de seus direitos humanos.

Assim, o incentivo estatal ao uso de tecnologias de IA, seja por meio de auxílios econômicos a empresas ou instituições de pesquisa e desenvolvimento, seja por meio da aquisição ou adoção de sistemas disponíveis no mercado, deve estar necessariamente condicionado à implementação de processos de avaliação de impacto aos direitos humanos, como exploraremos no item seguinte. No caso do uso de IA na gestão pública em áreas sensíveis relacionadas a provisão de serviços essenciais destinados à consecução dos direitos sociais e fundamentais previstos na Constituição Federal, os mesmos cuidados referentes ao uso de IA na segurança pública devem ser observados. É necessário se **ampliar o debate a representantes dos setores afetados por este tipo de iniciativas e buscar um substitutivo com as mais altas garantias de proteção à cidadania e à sociedade brasileira, uma vez que os impactos de um incremento nas desigualdades sociais são nocivos também ao desenvolvimento nacional.**

Além disso, **devem ser incorporadas de maneira explícita obrigações associadas relacionadas ao uso de sistemas de IA por parte do setor público que**

[uploads/01_Informe-Chile-PT_180222_compressed.pdf](https://www.derechosdigitales.org/wp-content/uploads/01_Informe-Chile-PT_180222_compressed.pdf).

²⁷ Tavares, Clarice; Fonteles, Juliana; Simão, Bárbara; Valente, Mariana. O Auxílio Emergencial no Brasil: Desafios na implementação de uma política de proteção social datificada. InternetLab & Derechos Digitales, 2022. Disponível em: https://www.derechosdigitales.org/wp-content/uploads/01_Informe-Brasil_Inteligencia-Artificial-e-Inclusao_PT_22042022.pdf.

incluam mecanismos periódicos de avaliação, monitoramento e prestação de contas durante todo seu ciclo de vida, algo que atualmente não está presente de maneira uniforme nos casos mencionados anteriormente.²⁸ Além disso, **os princípios da transparência e publicidade devem ser considerados desde a concepção da iniciativa, assim como para a publicação dos relatórios e avaliações gerados**, que devem incluir informações sobre riscos/abusos identificados, medidas de mitigação ou de reparação previstas, assim como justificativas concretas para a continuidade ou interrupção das iniciativas em curso.

Em qualquer caso, o texto substitutivo deve: (i) desenvolver os instrumentos específicos que assegurem o exercício dos direitos humanos; (ii) estabelecer obrigações objetivas quanto à prevenção e mitigação de riscos; (iii) dar prioridade ao princípio da participação efetiva (determinando instrumentos necessários e adequados de participação, diversidade e equidade buscando a inclusão de todos os indivíduos no processo de decisão, uso e avaliação de sistemas de IA em todo seu ciclo de vida); (iv) destacar expressamente que a promoção da não discriminação e da diversidade deve ser abordada em todo o ciclo de vida dos sistemas de IA desde sua concepção até à implementação e avaliação.

3. DA MITIGAÇÃO DE RISCO, RELATÓRIOS DE IMPACTO EM DIREITOS HUMANOS E DISPOSIÇÕES PARA PROTEÇÃO DOS DIREITOS

As características específicas da IA, como alta complexidade, comportamento autônomo, necessidade de grande quantidade de dados para sua operação e opacidade, podem afetar negativamente diversos direitos fundamentais. Por isso, é necessário contar com uma ferramenta de mitigação de riscos como parte do princípio de prestação de contas (*accountability*) que determina a Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial (EBIA).

Na presente contribuição, mais que trazer novos exemplos de vieses, utilização discriminatória e riscos, apresentamos alguns aspectos regulatórios cruciais para as discussões em curso, em particular relativos a mecanismos de prevenção de riscos que deveriam ser incorporados a uma normativa sobre inteligência artificial.

Isso pode ser alcançado por meio da adoção de **relatórios de impacto de IA** que permitem entender, categorizar e responder aos potenciais danos e riscos que os sistemas de IA podem gerar, mitigar esses riscos antes de sua implementação ou decidir a

²⁸ Venturini, Jmila; Velasco, Patricio. Decisões automatizadas na gestão pública na América Latina - Uma abordagem comparativa da sua aplicação no Brasil, Chile, Colômbia e Uruguai. Derechos Digitales, 2021. Disponível em: https://www.derechosdigitales.org/wp-content/uploads/08_Informe-Comparado-PT_180222.pdf

continuidade de uma iniciativa. A governança contínua ajudará a identificar preconceitos, discriminação e exclusão na implementação de sistemas de IA.

Nesse quesito, a Recomendação da UNESCO sobre Ética e IA, aprovada por seus 193 Estados membro inclusive o Brasil, recomenda aos Estados implementarem medidas efetivas para garantir a realização de estudos de impacto em direitos humanos no desenvolvimento de sistemas de IA, em linha com o que preveem os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre empresas e direitos humanos.²⁹ A Recomendação traz ainda 11 grandes áreas de políticas públicas e, dentre elas, uma específica sobre avaliação de impacto ético (*ethical impact assessment*).

A despeito dos projetos em discussão introduzirem um conceito de genérico de gestão de risco, consideramos que ele é insuficiente, pois não traz mecanismos garantidores para que de fato os direitos humanos sejam respeitados e, principalmente quando se trata do uso de IA no setor público, devem-se respeitar os princípios de legalidade, necessidade e proporcionalidade. Além disso, **o apoio estatal a iniciativas de IA deve ser obrigatoriamente guiado por estudos de impacto aos direitos humanos prévios que incorporem uma perspectiva holística e integrada desses direitos, levando em consideração os direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais possivelmente afetados e dando atenção especial aos potenciais impactos a grupos e pessoas em condição de vulnerabilidade**, inclusive crianças e adolescentes, pessoas com deficiência, pessoas idosas.

Tais estudos de impacto devem realizar-se de maneira participativa, ou seja, contando com instâncias de consulta em diversos formatos, possibilitando a participação não somente online, mas também presencial de modo a facilitar a inclusão de representantes de grupos potencialmente afetados, especialmente aqueles que historicamente foram excluídos das discussões sobre políticas públicas em geral e políticas de tecnologia de maneira específica.³⁰ Esses estudos devem ainda incorporar perspectivas multidisciplinares, como assinala a Recomendação da UNESCO, que permitam a consideração, por exemplo, de elementos sócio-econômicos que possam indicar os efeitos das implementação de IA pretendida sobre o aumento da pobreza e da desigualdade.

²⁹ Sobre o tema, ver: Conectas. Empresas e direitos humanos: parâmetros da ONU para proteger, respeitar e reparar - Relatório final de John Riggie, representante especial do Secretário-Geral. Disponível em: https://www.conectas.org/wp-content/uploads/2017/12/2012_Empresas_-_Direitos_Humanos_Parâmetros_-_ONU.pdf

³⁰ Hernández, Laura; Canales, Maria Paz; Souza, Michel Roberto. Inteligência Artificial e participação na América Latina: as estratégias nacionais de IA. Derechos Digitales, 2022. Disponível em: <https://www.derechosdigitales.org/wp-content/uploads/IA-Participacion-PT-2022.pdf>

Caso não opte pela obrigatoriedade desses estudos em todos os casos, **a legislação deve criar mecanismos para incentivar a realização de estudos de impacto em outros tipos de desenvolvimentos que não dependam de apoio estatal direto.** Tais relatórios devem ser ferramentas que tornem visível a participação do público, tanto através do escrutínio público, quando o relatório foi feito, quanto no aspecto da coparticipação de vários atores interessados.

Da mesma forma, **a supervisão humana deve ser considerada uma ferramenta de mitigação de risco em casos específicos, como quando um sistema de IA está sendo implementado.** Como sabemos, o objetivo da supervisão humana é prevenir ou minimizar os riscos à saúde, segurança e direitos fundamentais quando outros mecanismos de mitigação falham. Nesse sentido, entendemos que esse aspecto também deve ser considerado dentro das ferramentas de mitigação de risco do futuro substitutivo aos projetos de lei.

Em resumo entendemos que a lei deveria conter: (i) disposição obrigatória sobre a realização de Relatórios de Impacto em direitos humanos (*human rights impact assessments*), desde a concepção dos projetos relacionados à aplicação de IA realizando-se também de forma contínua durante a implementação e todo o ciclo de vida do sistema, como mínimo quando se trate de iniciativas de algum modo apoiadas pelo Estado; (ii) determinações específicas para fomentar a participação efetiva no desenho de sistemas de IA e na produção de estudos impacto em direitos humanos, porque de maneira contrária será muito difícil ter transparência relacionada a seu desenho e implementação; (iii) princípios de equidade, como um processo contínuo desde o desenho e implementação do sistema, inclusive com relação a seus potenciais benefícios econômicos e sociais, e transparência sobre quem são os atores envolvidos, como o sistema é desenvolvido, quais os dados são utilizados, entre outros aspectos importantes; (iv) previsão de explicabilidade para a cidadania; (v) provisões sobre a segurança do sistema como um elemento específico; e (vi) possibilidade de regulamentação sobre responsabilidade civil e possíveis ações de regresso por conta dos danos. Além disso, deve-se considerar inserir uma futura legislação sobre IA no sistema de tutela coletiva, nos moldes como ocorre na legislação sobre dados pessoais (art. 22, LGPD).

4. CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS SOBRE TRANSPARÊNCIA

Um dos aspectos essenciais que deve ter alto grau de destaque e regulamentações mais específicas é a transparência no uso de sistemas de IA. Como sabemos, a

transparência, além de reforçar a confiança nas instituições, constitui um direito humano fundamental quando considerada desde a perspectiva do acesso à informação e, no caso brasileiro, se trata de obrigação do Estado prevista na Constituição Federal e na Lei de Acesso à Informação Pública, assim como um dos princípios um dos princípios das atividades de tratamento de dados segundo a Lei Geral de Proteção de Dados.

No caso dos sistemas de IA a transparência também permite o controle de decisões automatizadas que podem ser tendenciosas e representar riscos aos direitos humanos em setores como educação, emprego, serviços essenciais etc. Nesse sentido, consideramos que **não devem existir barreiras à transparência, como o sigilo empresarial, que impeçam a auditoria de sistemas de IA, ou que impeçam o entendimento de seu funcionamento para os indivíduos e a sociedade.**

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Levando em consideração os riscos potenciais que a implementação de sistemas de IA pode causar em direitos fundamentais, à deterioração das condições de vida e ao desenvolvimento social, econômico e ambiental em um país como o Brasil, é necessária uma séria revisão das bases a partir das quais se propõe a regulação do setor no país. Os textos atualmente em discussão são insuficientes em promover uma abordagem equilibrada, pendendo de maneira desproporcional à proteção de interesses econômicos e comerciais.

Tendo em vista os desafios apontados ao longo desta Contribuição, consideramos que seria positiva a ampliação dos trabalhos desta Comissão, contemplando a convocação de um maior número de pessoas de diferentes disciplinas para as discussões e a convocação de novos processos de consulta ampliados. Além disso, solicitamos que o texto do substitutivo resultante dos trabalhos da comissão seja disponibilizado em uma consulta pública para que possa receber comentários objetivos e específicos por parte da sociedade civil e outras partes interessadas.

Por fim, congratulamos e agradecemos o espaço para participação nesse importante debate e ficamos à completa disposição desta Comissão para quaisquer comentários ou perguntas nas pessoas de Jamila Venturini, Diretora Executiva da Derechos Digitales, pelo e-mail jamila@derechosdigitales.org, e Michel Souza, Diretor de Políticas Públicas, pelo e-mail michel.souza@derechosdigitales.org.