

**I INTERNATIONAL EXPERIENCE  
PERUGIA - ITÁLIA**

**CONSTITUCIONALISMO TRANSFORMADOR:  
IMPACTOS DEMOCRÁTICOS I**

**MARCOS LEITE GARCIA**

**CLAUDIA MARIA DA SILVA BEZERRA**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

**Diretor Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

**Representante Discente:** Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

**Comunicação:**

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

**Educação Jurídica**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuitiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

**Eventos:**

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

**Comissão Especial**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

C758

Constitucionalismo Transformador: Impactos Democráticos I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Claudia Maria Da Silva Bezerra, Marcos Leite Garcia. – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-102-8

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Inteligência Artificial e Sustentabilidade na Era Transnacional

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Internacionais. 2. Constitucionalismo Transformador. 3. Impactos Democráticos. I International Experience Perugia – Itália. (1: 2025 : Perugia, Itália).

CDU: 34



# I INTERNATIONAL EXPERIENCE PERUGIA - ITÁLIA

## CONSTITUCIONALISMO TRANSFORMADOR: IMPACTOS DEMOCRÁTICOS I

---

### **Apresentação**

O I INTERNATIONAL EXPERIENCE, realizado em Perugia, Itália, entre os dias 28 e 30 de maio de 2025, teve como temática central “Inteligência Artificial e Sustentabilidade na Era Transnacional”, propondo uma reflexão interdisciplinar sobre os impactos da inovação tecnológica e da transformação ecológica nas estruturas jurídicas contemporâneas.

O evento buscou promover o diálogo entre diferentes áreas do Direito e campos do conhecimento diante dos desafios globais do século XXI, reunindo pesquisadores de diversas nacionalidades em torno de uma agenda comum voltada à justiça social, à democracia participativa e à governança responsável das novas tecnologias.

Neste contexto, o Grupo de Trabalho “Constitucionalismo Transformador: impactos democráticos I” reuniu pesquisas que investigam criticamente o papel das constituições na superação de desigualdades estruturais e na promoção de modelos democráticos mais inclusivos.

As contribuições apresentadas refletem a preocupação dos autores com a efetividade dos direitos fundamentais, com a ampliação dos mecanismos de participação social e com a ressignificação do papel das instituições no enfrentamento das múltiplas formas de exclusão. Com abordagens que vão do neoconstitucionalismo latino-americano às novas dimensões do direito digital, os trabalhos reafirmam o potencial do constitucionalismo transformador como ferramenta de reconstrução democrática, justiça social e fortalecimento do Estado de Direito em tempos de crise.

No primeiro dia de apresentações, os debates centraram-se em políticas públicas, reconhecimento de direitos e práticas institucionais emancipadoras. O artigo “Violência contra a pessoa idosa e a rede de proteção em Manaus” analisou os obstáculos enfrentados pelos órgãos de proteção social diante da ausência de integração institucional e de fluxos sistematizados de atendimento, apontando soluções de governança colaborativa.

Em linha convergente, o trabalho “Relacionamentos queerplatônicos: a possibilidade de reconhecimento jurídico de famílias não convencionais” questionou a normatividade jurídica vigente e defendeu a legitimação das estruturas afetivas não hegemônicas como formas

válidas de entidade familiar, em conformidade com o princípio da dignidade da pessoa humana.

Ainda no campo das desigualdades estruturais, o artigo “Equidade de gênero no Judiciário: ação afirmativa como caminho para a igualdade – análise da PEC 52/2024” discutiu a sub-representação feminina nos tribunais superiores brasileiros, destacando a importância das cotas de gênero e programas de mentoria institucional como instrumentos para romper o teto de vidro e democratizar o Poder Judiciário.

A justiça social também foi abordada na pesquisa “Direito à saúde, redemocratização e reforma sanitária: a efetivação do direito à saúde justa”, que articula os conceitos de John Rawls e Norman Daniels à trajetória histórica do direito à saúde no Brasil, com ênfase na consolidação do SUS como conquista democrática.

A juventude foi protagonista no artigo “Direito e políticas públicas de juventude: lutas, avanços e institucionalização sob a perspectiva da teoria da Constituição Transformadora”, que investigou as políticas juvenis à luz do neoconstitucionalismo emancipador e do protagonismo popular na formulação de direitos.

No mesmo eixo temático, o ensaio “Políticas públicas, transformação e democracia: diretrizes políticas e idealização de cidadania participativa” abordou a centralidade da participação popular na elaboração de políticas públicas inclusivas, sustentáveis e justas, reafirmando o papel do Estado de Direito como garantidor da equidade e da dignidade humana.

As discussões também abriram espaço para reflexões sobre o papel do Supremo Tribunal Federal na consolidação de um constitucionalismo identitário. O artigo “O Supremo Tribunal Federal e o constitucionalismo identitário: entre ativismo judicial e garantias” analisou decisões paradigmáticas da Corte nos últimos 20 anos, destacando sua atuação contramajoritária em defesa de grupos minorizados e o debate contemporâneo sobre os limites do ativismo judicial.

O artigo “Eficiência na Administração Pública, emendas parlamentares e processo estrutural em tempos de emendas PIX” denunciou a fragmentação institucional provocada pela má utilização de emendas parlamentares, propondo o processo estrutural como instrumento de racionalidade técnica e justiça redistributiva.

O controle de constitucionalidade foi abordado em “Supremo Tribunal Federal e democracia: uma análise sobre o judicial review na declaração de (in)constitucionalidade de emendas constitucionais”, que investigou a legitimidade do STF na defesa das cláusulas pétreas e no equilíbrio institucional.

Encerrando o dia, o artigo “Processo estrutural e a superação da separação de poderes: a mutação constitucional provocada” apresentou uma leitura crítica sobre a rigidez do artigo 2º da Constituição de 1988, defendendo sua resignificação à luz das práticas colaborativas entre os Poderes e da necessidade de efetivação dos direitos fundamentais.

Como ponte para os debates do segundo dia, o artigo “O constitucionalismo latino-americano: análise das constituições expoentes e seu impacto nos campos social, jurídico e econômico” traçou uma síntese teórica e histórica das principais constituições progressistas da América Latina, destacando sua contribuição para a institucionalização dos direitos coletivos e a reconfiguração da ordem jurídica em favor da justiça social.

No segundo dia, os trabalhos enfatizaram os impactos das novas tecnologias sobre a democracia, a inclusão e os direitos fundamentais, além de retomarem o eixo latino-americano e decolonial do constitucionalismo.

O artigo “Quem não é visto não é lembrado: análise de audiências públicas como instrumento de participação democrática na regulação de inteligência artificial” examinou criticamente as audiências públicas realizadas no Senado Federal, ressaltando as limitações de representatividade e a importância de mecanismos institucionais mais eficazes para garantir escuta plural e inclusão nas decisões legislativas.

Na mesma linha, o trabalho “Inteligência artificial como ferramenta para a expansão do acervo de livros acessíveis no Brasil” discutiu os entraves enfrentados por pessoas com deficiência visual, propondo a IA como aliada no acesso à leitura e à cidadania.

A inovação no processo legislativo foi abordada no artigo “Poder Legislativo catarinense e inteligência artificial: inovação, regulação e democracia”, que analisou experiências no âmbito da Assembleia Legislativa de Santa Catarina quanto ao uso da IA para ampliar a eficiência institucional e a transparência.

Ainda no campo dos direitos emergentes, o estudo “Neurodireitos, transformação digital e tutela da pessoa humana no ambiente tecnológico” introduziu o debate sobre a proteção da integridade mental diante dos avanços das neurotecnologias, articulando conceitos da bioética, dos direitos da personalidade e dos desafios regulatórios.

A manipulação informacional e seus efeitos sobre a democracia foram discutidos em dois trabalhos complementares.

O artigo “Deepfakes e inteligência artificial: o crime de difamação na era digital e a regulação comparada entre Brasil e China” investigou os riscos da utilização de vídeos sintéticos para fins ilícitos, defendendo marcos normativos específicos e medidas preventivas.

Na sequência, “Inteligência artificial e democracia: o perigo da manipulação de informações” abordou o uso de algoritmos, fake news e bots na desinformação em larga escala, propondo uma governança digital baseada na transparência algorítmica, regulação e educação midiática.

Encerrando os debates, a abordagem latino-americana do constitucionalismo transformador foi retomada com o artigo “Novo constitucionalismo latino-americano e o combate ao trabalho em condições análogas à escravidão”, que articulou fundamentos do neoconstitucionalismo e das teorias decoloniais na construção de um modelo jurídico voltado à erradicação da exploração laboral extrema na América Latina.

Foram apresentados 22 artigos ao longo dos dois dias de atividades, com participação de autores de diferentes níveis acadêmicos e instituições do Brasil, da América Latina e da União Europeia.

Os trabalhos refletiram a qualidade teórica, o rigor metodológico e o compromisso social dos participantes com um projeto constitucional inclusivo, emancipador e efetivo. O GT consolidou-se como espaço de fomento à pesquisa crítica, ao diálogo acadêmico e ao compromisso com a transformação democrática do Direito.

Agradecemos a todas as autoras e autores pelas valiosas contribuições, aos avaliadores pela excelência e responsabilidade no processo seletivo, e à Comissão Organizadora do CONPEDI e do I International Experience pela realização de um evento comprometido com a qualidade acadêmica, a pluralidade e o diálogo internacional.

Que este volume seja inspiração para novas agendas de pesquisa, redes de colaboração e práticas jurídicas comprometidas com a transformação da realidade.

Dra. Claudia Maria da Silva Bezerra

PPGDIR/UFMA – Universidade Federal do Maranhão

Instituto de Desenvolvimento e Aprendizagem – IDEA – São Luís/MA

Dr. Marcos Leite Garcia

Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI

**QUEM NÃO É VISTO NÃO É LEMBRADO: ANÁLISE DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NA REGULAÇÃO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL**

**THOSE WHO ARE NOT SEEN ARE NOT REMEMBERED: ANALYSIS OF PUBLIC HEARINGS AS AN INSTRUMENT OF DEMOCRATIC PARTICIPATION IN THE REGULATION OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE**

**Cristina Godoy Bernardo De Oliveira** <sup>1</sup>  
**Sofia de Medeiros Vergara** <sup>2</sup>

**Resumo**

Sob a perspectiva da implementação de mecanismos de participação popular na democracia representativa, este artigo busca analisar criticamente as audiências públicas realizadas no âmbito da Comissão Temporária Interna sobre Inteligência Artificial no Brasil (CTIA), instaurada com o objetivo de subsidiar a elaboração de substitutivo sobre Inteligência Artificial no Brasil, no âmbito do PL 2338, de 2023. A pesquisa adota a metodologia de revisão bibliográfica e análise documental, com abordagem quantitativa e qualitativa indutiva. Inicialmente, o estudo discute os limites da representação parlamentar diante da complexidade que envolve a regulação de IA. Destaca-se as audiências públicas como uma importante ferramenta na ampliação da participação democrática. Com o objetivo de avaliar a efetividade prática dessa ferramenta, realizou-se uma sistematização das audiências públicas da CTIA, categorizando seus participantes em grupos de representação. O marco temporal elegido para a análise abrange a criação da CTIA, em 15.08.2023, até o seu encerramento e aprovação da versão final do Substitutivo do PL 2338/2023, em 05.12.2024. Com essa escolha busca-se privilegiar as discussões travadas no âmbito do processo legislativo, contemplando um conjunto de 14 audiências públicas. Buscou-se apresentar um panorama geral da participação em cada uma das audiências, bem como conclusões gerais sobre o impacto dessa representação no processo legislativo. Ao final, concluiu-se que, embora as audiências públicas representem uma importante abertura na formulação legislativa, ainda enfrentam desafios em termos de representatividade, diversidade e pluralidade de vozes, não sendo sua simples aplicação um indicativo de participação democrática efetiva.

**Palavras-chave:** Participação democrática, Audiência pública, Inteligência artificial, PL 2338 /2023, Pluralidade

---

<sup>1</sup> Professora Doutora na FDRP-USP. Academic Visitor da Universidade de Oxford. Pós-Doutora pela Paris I Panthéon-Sorbonne. Doutora e graduada pela USP. Coordenadora e membro do IAPD, C4AI, Tech Law - IEA.

<sup>2</sup> Mestranda em Direito pela Universidade de São Paulo. Graduada pela Universidade de Brasília. Advogada em Horta Bachur Advogados. Atua nas áreas de Regulação de Novas Tecnologias, Direito Concorrencial e Educação.

### **Abstract/Resumen/Résumé**

Regarding the implementation of mechanisms for popular participation in representative democracy, this article seeks to critically analyze the public hearings held within the scope of the Internal Temporary Commission on Artificial Intelligence in Brazil (CTIA), established with the aim of supporting the elaboration of a substitute to Bill No. 2338/2023 on Artificial Intelligence in Brazil. The research adopts the methodology of bibliographic review and documentary analysis, with an inductive qualitative and quantitative approach. Initially, the study discusses the limitations of parliamentary representation in light of the complexities surrounding AI regulation. In this context, public hearings are highlighted as an important tool for expanding democratic participation. To assess the practical effectiveness of this tool, the study systematizes CTIA's public hearings, categorizing participants into representative groups. The selected timeframe for analysis spans from the creation of the CTIA on August 15, 2023, to its closure and the approval of the final version of the substitute for Bill No. 2338/2023 on December 5, 2024. This timeframe was chosen to focus on discussions held within the legislative process, covering a total of 14 public hearings. The study seeks to provide an overview of participation in each hearing, as well as general conclusions on the impact of this representation on the legislative process. Ultimately, the study concludes that while public hearings serve as an important avenue for legislative formulation, they still face challenges in terms of representativeness, diversity, and plurality of voices, meaning that their implementation is not necessarily an indicator of effective democratic participation.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Democratic participation, Public hearing, Artificial intelligence, Bill draft no. 2338/2023, Plurality

## 1. INTRODUÇÃO

As audiências públicas são instrumentos importantes de participação popular na democracia representativa, especialmente em temas de grande interesse público, como a regulação da Inteligência Artificial (IA). Elas permitem o debate entre poder público, sociedade civil, mercado e academia, ampliando as perspectivas no processo legislativo. Contudo, assumir que a simples realização de audiências públicas assegura a democratização desse processo pode levar a uma compreensão equivocada sobre sua efetividade. Por tal razão e dada a relevância do tema, este artigo propõe uma análise detalhada das audiências no âmbito do PL 2338/2023, com foco na diversidade de participação e influência dos grupos de interesse (*stakeholders*).

Nos últimos anos, a arena pública foi dominada pelo debate sobre os potenciais perigos e benefícios da inteligência artificial, com opiniões nem sempre convergentes sobre a melhor forma de lidar com esse desafio. No âmbito do Poder Público, o Executivo deu os primeiros passos para a regulamentação dessa nova tecnologia, com a publicação da Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial (EBIA) e do Plano Brasileiro de Inteligência Artificial (PBI 2024-2028). O Judiciário também regulamentou a temática na Resolução TSE nº 23.732/ 2024 e Resolução CNJ nº 332/2020, que tratam do uso de IA nas eleições e no Poder Judiciário.

Por sua vez, enquanto projetos de lei que visassem regulamentar IA tenham sido propostos ainda em 2019, o Legislativo ainda não obteve sucesso em aprovar e publicar uma legislação que trate do tema. Foi possível observar, porém, avanços significativos desde a designação da Comissão de Juristas no âmbito do PL 21/2020, que “Estabelece princípios, direitos e deveres para o uso de inteligência artificial no Brasil”. De lá para cá, como resultado dos trabalhos da Comissão, foi proposto um novo projeto, o PL 2338/2023, que foi aprovado pelo Senado e encaminhado à Câmara dos Deputados no final de 2024.

Vale ressaltar que, na época, o PL 21/2020 foi recebido com críticas da comunidade acadêmica e grupos interessados, não apenas pela demasiada amplitude e abstração com que os direitos, deveres e instrumentos de governança eram abordados, mas em especial pela sua tramitação em caráter de urgência e a ausência de uma consulta a comunidade e debate aprofundado (NOGUEIRA, 2021; SILVA, 2022). Por sua vez, desde que foi proposto, possivelmente num esforço de evitar as críticas de seu antecessor, diversos ciclos de audiências públicas foram realizados com o intuito de discutir a regulação de IA no PL 2338/2023.

Este trabalho busca analisar as audiências públicas como ferramenta de participação democrática. Para tanto, a metodologia será pautada na revisão bibliográfica e análise documental, com abordagem quantitativa e qualitativa indutiva. Serão discutidos os limites da representação parlamentar frente a regulação de IA e o papel complementar da participação

popular. Após, será apresentado o panorama das audiências no PL 2338/2023 e a análise crítica de sua efetividade para garantir que todas as vozes sejam ouvidas no processo democrático.

## **2. LIMITES DA REPRESENTAÇÃO PARLAMENTAR E INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA REGULAÇÃO DE IA**

Como destacam Ariel Ezrachi e Maurice Stucke (2016), as inovações tecnológicas não são nem boas nem ruins, e tampouco são neutras. Não se pode negar, no entanto, que a inteligência artificial traz uma revolução em todos os âmbitos da sociedade, impactando não apenas as interações econômicas, sociais e políticas, mas também a democracia como um todo. É justamente nesse contexto que as autoridades regulatórias têm buscado adotar medidas para garantir que as externalidades positivas desse impacto superem as externalidades negativas.

Sobre o assunto, a EBIA ressalta a importância da participação de diversos atores interessados e afetados pela tecnologia no seu processo de desenvolvimento e regulação (BRASIL, 2021). Igualmente, o PBIA estabelece como uma de suas premissas a governança participativa (BRASIL, 2024d). No mesmo sentido, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), reconhecendo que a complexidade das questões éticas advindas da aplicação de IA, recomenda a cooperação de *stakeholders* através dos vários níveis e setores internacionais, regionais e nacionais (UNESCO, 2021).

A natureza transversal, multidisciplinar e multisetorial da inteligência artificial, no entanto, faz com que a lista de agentes interessados em sua regulação seja bastante extensa. Esse fato decorre da própria natureza da IA, que não atua como um fim em si mesma, mas sim como um facilitador de operações. Essa característica faz com que possa ser aplicada em diversos setores, gerando impactos tanto na esfera coletiva como individual.

E se todos os agentes são de alguma forma afetados pela inteligência artificial, surge então a dificuldade de se chegar na melhor forma de compatibilizar todos esses interesses – que podem em muitos casos ser conflitantes – em uma regulação efetiva. É justamente nesse contexto em que se discute os limites da representação parlamentar na regulação de inteligência artificial e o papel complementar da participação popular.

Em “A ideia de Justiça”, Amartya Sen (2010) desenvolve a noção de democracia como razão pública, em sua acepção ampla da ideia de “governo por meio de debate”, cujos pontos centrais são a participação política, o diálogo e a interação pública. O autor vai além da votação secreta como instrumento único da democracia, incorporando elementos do debate público e participação popular na reconstrução desse conceito. Em especial, o autor realiza um apontamento interessante sobre o deslocamento dos governantes em relação as realidades

sociais, uma vez que não passam pela “miséria das pessoas comuns”. Argumenta que, na medida em que os governantes não experienciam as mazelas sociais, o incentivo para que eles enderecem crises sociais reside na necessidade de encarar as críticas da opinião pública.

Tais conclusões podem igualmente ser aplicadas ao contexto de regulação de IA. Na medida em que os governantes – representantes do povo – não conhecem a realidade dos agentes diretamente afetados pelas decisões que serão tomadas sobre a regulação de IA, não se pode esperar que um debate sem mecanismos de participação popular seja suficiente para contemplar todas as perspectivas complexas que envolvem o desenvolvimento e uso de IA.

Esse limite da representação parlamentar é especialmente sensível quando estamos falando de grupos marginalizados. Vale ressaltar que não é a primeira vez que grupos específicos são excluídos da política pública de inteligência artificial: enquanto a equipe de redação da EBIA tenha apresentado equilíbrio na diversidade de gênero, esse não foi o caso da diversidade racial, étnica e cultural. A participação de povos indígenas, por exemplo, não foi considerada na equipe de redação e o resultado é a ausência de menção sequer a esses povos, isto é, a invisibilização de uma parcela da população brasileira (PRESTES, 2024).

Em uma sociedade heterogênea e desigual como a brasileira, o mecanismo de votação nem sempre é suficiente para garantir a participação democrática. Não há democracia sem participação (BONAVIDES, 2001) e a renovação democrática perpassa pela formulação de critérios democráticos de participação que não a restrinjam ao ato de votar (CHEREN, 2008). Para esse fim, entende-se como instrumento de democracia participativa o controle dos atos de administração pela sociedade, a atuação popular nas decisões políticas e gestão da coisa pública e formas que garantam “mais legitimidade às decisões e aos atos administrativos, por meio de qualquer instrumento legal que garanta mais participação popular” (MACEDO, 2008, p. 188).

Um desses instrumentos é a audiência pública, na medida em que abre o espaço do debate para os atores sociais, permitindo o exercício da participação política, do diálogo e da interação pública. Desse modo, “a democracia não se torna apenas uma técnica formal de escolha periódica, mas um método de ampla participação dos indivíduos nas decisões futuras de seus governantes” (TOAZZA; SANTIN, 2013).

Não se pode presumir, entretanto, que se trata de uma solução milagrosa. Enquanto as audiências públicas sejam um importante mecanismo para garantir a participação democrática, isso não quer dizer que a simples aplicação desse instrumento garanta a legitimidade do processo democrático e participativo. Necessário uma análise crítica das audiências públicas realizadas no âmbito do PL 2338/2023, a fim de investigar se de fato estão se prestando ao papel pretendido: dar voz aos agentes sociais afetados pelas escolhas tomadas no processo legislativo.

### **3. ANÁLISE DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NO PL 2338/2023**

Como já mencionado, após a aprovação do PL 21/2020 pela Câmara dos Deputados, o Senado instituiu a Comissão de Juristas, por meio do Ato do Presidente do Senado Federal nº 4/2022, para instruir a apreciação dos projetos de lei em trâmite que tratavam de IA, a saber: o PL 5051/20219; o PL 5691/2019; o PL 21/2020; e o PL 872/2021 (BRASIL, 2023a). A Comissão foi instalada em março de 2022 e finalizou seus trabalhos em dezembro do mesmo ano, com a apresentação de Relatório Final. O relatório contava com a elaboração de um Anteprojeto, que foi transformado no PL 2338/2023.

Alguns meses após a proposição do PL 2338/2023, o Senador Rodrigo Pacheco, por meio do Requerimento nº 722/2023, requereu a criação de Comissão Temporária para examinar os projetos concernentes ao Relatório Final aprovado pela Comissão de Juristas sobre Inteligência Artificial. Nesses termos, foi criada a Comissão Temporária Interna sobre Inteligência Artificial no Brasil (CTIA), com a finalidade de subsidiar a elaboração de substitutivo sobre Inteligência Artificial no Brasil (BRASIL, 2023a).

A fim de debater os referidos projetos e construir um substitutivo apto a enfrentar os desafios impostos pela IA, diversas rodadas de audiências foram solicitadas pelos parlamentares que compõe a Comissão. Em razão da complexidade do tema, o prazo inicial de 120 dias foi sucessivamente prorrogado. Em 05.12.2024, os esforços da Comissão culminaram na aprovação do Substitutivo ao PL 2338/2023, de relatoria do Senador Eduardo Gomes. Logo após, em 10.12.2024, o PL foi aprovado pelo Senado Federal.

Esclarecido o trâmite legislativo, passa-se a aprofundar a pesquisa na análise das audiências públicas realizadas no âmbito da CTIA.

#### **3.1. Metodologia**

Desde sua criação, em 15.08.2023, até 05.12.2024, data em foi aprovada a versão final do substitutivo e encerrados seus trabalhos, a CTIA realizou 24 reuniões, das quais 14 foram audiências públicas. Audiências também foram realizadas no âmbito da Comissão de Juristas, cujos trabalhos fundamentaram o texto do PL 2338/2023, entre 30.03.2022 e 06.12.2022.

O marco temporal elegido para a análise das audiências públicas abrange a criação da CTIA, em 15.08.2023, até o seu encerramento e aprovação da versão final do Substitutivo, em 05.12.2024. Com essa escolha busca-se privilegiar as discussões travadas no âmbito do processo legislativo, analisando quais os atores contemplados por esse processo.

Delimitado o período de análise, partiu-se do conjunto de 14 audiências públicas realizadas no âmbito da CTIA. Com base nas informações colacionadas na seção de “Atividade

Legislativa” do site do Senado Federal<sup>1</sup>, bem como das Notas Taquigráficas disponibilizadas para cada audiência, foi realizada uma sistematização em tabela das audiências, indicando as pautas, temas discutidos e os atores convidados e suas vinculações.

Com o objetivo de agrupar esses atores, propõe-se uma categorização em grupos que tem interesse ou são impactados pelas escolhas feitas acerca da regulação de IA (*stakeholders*). Outras subdivisões dentro das categorias foram realizadas com a finalidade de gerar maiores insumos para a análise. Em síntese, dividiu-se os *stakeholders* nas seguintes categorias:

**Tabela 1 – Categorias de participantes das audiências públicas do PL 2338/2023**

<i>Stakeholders</i>	Subgrupo
Poder Público	(i) Executivo; (ii) Judiciário; (iii) Legislativo; (iv) Agências / Órgãos Reguladores; (v) Autarquias; (vi) Empresas públicas / Sociedades de Economia Mista; (vii) Ministério Público
Indústria	(i) Micro e pequenas empresas e startups; (ii) Empresas de médio e grande porte; (iii) Associações / Entidades Representativas de Empresas
Sociedade Civil	(i) Indivíduos; (ii) Associações / Fundações Privadas / ONGs; (iii) Institutos/Laboratórios/Centros de Pesquisa; (iv) Federações, Sindicatos e Grupos de Trabalhadores; (v) Serviços Sociais Autônomos (SSA); (vi) Câmaras Arbitrais; (vii) OAB, IAB e Conselhos Profissionais
Academia	Professores / Instituições de Ensino Superior
Atores Internacionais	Instituição Governamental ou Privada

Fonte: Elaboração própria (2024)

### 3.2. Um retrato da participação nas audiências públicas da CTIA

A primeira audiência pública sediada pela CTIA contou com a participação de 3 membros da Academia, 1 membro do Poder Público e 1 da Sociedade Civil. Tratou-se de uma reunião introdutória, na qual os convidados apresentaram os trabalhos que foram feitos no âmbito da Comissão de Juristas e abordaram de forma geral pontos de inflexão na regulação de IA que mereceriam mais cuidado. Em termos de diversidade, notou-se que todos os participantes eram da área do Direito, advindos de São Paulo ou Brasília.

**Tabela 2 – Sistematização de Participantes da 5ª Reunião da CTIA**

Reunião	Finalidade	Nº	Grupo	Subgrupo	Vinculação
5ª Reunião CTIA (17/10/2023)	Examinar os projetos concernentes ao relatório final aprovado pela Comissão de Juristas, responsável por subsidiar a elaboração do substitutivo sobre inteligência artificial no Brasil, criada pelo ato do Presidente do Senado Federal nº 4, de 2022, bem como eventuais	3	Academia	Instituições de Ensino Superior	UnB (2) <sup>2</sup> ; USP
		1	Poder Público	Autarquias	ANPD
		1	Sociedade Civil	Institutos/ Laboratórios/ Centros de Pesquisa	Data Privacy Brasil

<sup>1</sup> As informações sobre as atividades legislativas da CTIA podem ser acessadas através do seguinte link para o portal oficial: <https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/comissao/2629/>

<sup>2</sup> Quando houver mais de um representante vinculado a mesma instituição, o número de representantes será colocado em parênteses ao lado da respectiva instituição.

	novos projetos que disciplinem a matéria. (BRASIL, 2023b)				
--	---	--	--	--	--

Fonte: Elaboração própria (2024)

A segunda audiência pública sediada pela CTIA teve como tema principal os impactos da inteligência artificial na Academia, contando com 3 convidados desse grupo e 1 do Poder Público, da área de educação e pesquisa. Novamente se verificou pouca diversidade regional, com os membros da Academia advindos de São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. Ainda, apesar da discussão ter como objeto os impactos da IA na Academia, foram contemplados apenas representantes da mesma área de conhecimento, as ciências exatas, excluindo do debate as ciências humanas, biológicas e artes.

**Tabela 3 – Sistematização de Participantes da 6ª Reunião da CTIA**

Reunião	Finalidade	Nº	Grupo	Subgrupo	Vinculação
6ª Reunião CTIA (18/10/2023)	Debater os impactos da inteligência artificial no setor acadêmico, universidades e instituições de ciência, tecnologia e inovação (BRASIL, 2023c)	3	Academia	Instituições de Ensino Superior	USP, UFF, UFRGS
		1	Poder Público	Executivo	Laboratório Nacional de Computação Científica (LNCC)

Fonte: Elaboração própria (2024)

A terceira audiência pública buscava debater tanto os aspectos jurídicos da IA, em relação aos direitos fundamentais e definições, como também os aspectos técnicos. Nessa audiência participaram 3 membros da Academia, 4 da Sociedade Civil e 1 do Poder Público. O eixo acadêmico continuou a apresentar pouca diversidade em termos regionais e de áreas de conhecimento, com todos seus representantes sendo vinculados a instituições paulistas em cursos de exatas.

Não obstante, é possível observar pela primeira vez um aumento significativo do espaço dado aos atores da Sociedade Civil nas discussões. Os representantes da Sociedade Civil trouxeram novas perspectivas ao debate: foi a primeira vez que um ator sediado no Nordeste - o Instituto de Pesquisa em Direito e Tecnologia do Recife (IP.rec) - foi consultado pela CTIA. Da mesma forma, o Instituto da Hora, organização fundada por mulheres negras e indígenas, trouxe a perspectiva de grupos sociais marginalizados até então não representados nas reuniões.

**Tabela 4 – Sistematização de Participantes da 7ª Reunião da CTIA**

Reunião	Finalidade	Nº	Grupo	Subgrupo	Vinculação
7ª Reunião CTIA (19/10/2023)	Debater aspectos gerais da Inteligência Artificial, com vistas a compreender, quanto ao espectro jurídico, justificativas, definições, afetação a direitos fundamentais,	3	Academia	Instituições de Ensino Superior	PUC SP, USP (2)
		4	Sociedade Civil	Institutos/ Laboratórios/ Centros de Pesquisa	Instituto da Hora e IP.rec

	princípios e fundamentos da regulação; e, no tocante ao espectro técnico, os tipos, modelagens e diferentes aplicações da tecnologia. (BRASIL, 2023d)			Entidades / Associações / Fundações Privadas / ONGs	Sociedade Brasileira de Diabetes e govDADOS
		1	Poder Público	Autarquias	ANPD

Fonte: Elaboração própria (2024)

A quarta audiência pública focava apenas na área de saúde e contou com a participação de 5 membros da Academia e 1 da Indústria. Apesar de ser a primeira participação de um ator da Indústria, é possível observar um certo descompasso com a temática a ser tratada na audiência e a atividade realizada pela empresa, que não é especializada em serviços de saúde. A falta de uma visão prática do mercado de saúde por parte da Indústria implica em um debate mais teórico, com pouca reverberação concreta, principalmente em uma audiência que foi no mais composta por membros da Academia.

**Tabela 5 – Sistematização de Participantes da 8ª Reunião da CTIA**

Reunião	Finalidade	Nº	Grupo	Subgrupo	Vinculação
8ª Reunião CTIA (19/10/2023)	Debater a importância da Inteligência Artificial para área da saúde. (BRASIL, 2023e)	5	Academia	Instituições de Ensino Superior	USP (2), Unicamp, UFMG, UFPE
		1	Indústria	Micro e pequenas empresas e startups	Inovia

Fonte: Elaboração própria (2024)

A quinta audiência pública pretendeu discutir diversos tópicos da regulação de IA, desde autoridades reguladoras, até sandboxes regulatórios. Na reunião participaram 1 membro da Academia, 1 da Indústria, 1 da Sociedade Civil e 3 do Poder Público. Para além da proteção de dados representada pela ANPD, o Poder Público também trouxe agentes com expertise em telecomunicação e setor financeiro. Vale ressaltar, entretanto, que apesar de diversas experiências concluídas no âmbito infranacional com sandboxes regulatórios, nenhuma entidade nacional, estadual ou municipal que já tenha finalizado um ciclo de sandbox foi convidada para os debates.

**Tabela 6 – Sistematização de Participantes da 9ª Reunião da CTIA**

Reunião	Finalidade	Nº	Grupo	Subgrupo	Vinculação
9ª Reunião CTIA (24/10/2023)	Debater “abordagens regulatórias nacionais e internacionais”, modelos de regulação (comando e controle ou responsiva, centralizada ou descentralizada, setorial ou unificada, autorregulação regulada), regime de fiscalização (sanções administrativas, incentivos, autoridade reguladora, exercício e limites ao poder de polícia), sandboxes regulatórios,	1	Academia	Instituições de Ensino Superior	Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra
		1	Indústria	Micro e pequenas empresas e startups	Associação Brasileira de Empresas de Software
		1	Sociedade Civil	Câmaras Arbitrais	Cam-CCBC

	regime de transição regulatória e segurança jurídica. (BRASIL, 2023f)	3	Poder Público	Agências / Órgãos Reguladores	Anatel
				Autarquias	ANPD
				Empresas públicas / Sociedades de Economia Mista	Casa da Moeda do Brasil (CMB)

Fonte: Elaboração própria (2024)

A sexta audiência pública da CTIA também trouxe diversas temáticas para discussão, incluindo efeitos da tecnologia na competitividade nacional, impactos na educação e os reflexos no mundo do trabalho. Na reunião participaram 1 membro da Academia, 1 da Indústria, 2 do Poder Público e 3 da Sociedade Civil. Essa foi a única audiência que contou com a participação de um membro da comunidade indígena, o Sr. Time'i Awaete-Assurini do Xingu, Presidente do Instituto Janeraka.

Não obstante, apesar de buscar debater os reflexos da IA no ambiente de trabalho, a audiência não contou com a participação de nenhuma Federação, Sindicato ou Grupo de Trabalhadores. Pelo contrário, foram ouvidos apenas membros da Indústria. No mesmo sentido, apesar de buscar debater os efeitos da IA na educação, embora tenha-se contado com a participação da Academia, não foram consideradas as perspectivas da educação básica.

**Tabela 7 – Sistematização de Participantes da 10ª Reunião da CTIA**

Reunião	Finalidade	Nº	Grupo	Subgrupo	Vinculação
10ª Reunião CTIA (25/10/2023)	Debater os “Impactos da Inteligência Artificial”, para abordar riscos, desenvolvimento e inovação apresentados pela tecnologia, assim como seus efeitos sobre a competitividade nacional e internacional, e, adicionalmente, debater sobre pesquisa, capacitação e educação e os reflexos da inteligência artificial no mercado de trabalho. (BRASIL, 2023g)	1	Academia	Instituições de Ensino Superior	USP
		2	Indústria	Micro e pequenas empresas e startups	SENNO
				Associações / Entidades Representativas de Empresas	Brasscom
		2	Poder Público	Judiciário	TRF2
				Legislativo	Frente Parlamentar Mista do Setor de Serviços
2	Sociedade Civil	Entidades / Associações / Fundações Privadas / ONGs	Instituto Janearka e NIC.br		
			OAB, IAB e Conselhos Profissionais	IAB	

Fonte: Elaboração própria (2024)

A sétima audiência pública teve como pauta os aspectos centrais da regulação IA, englobando diversos tópicos. Contou com a participação de 2 membros da Academia, 2 do Poder Público e 6 da Sociedade Civil. A audiência apresentou uma forte participação da

Sociedade Civil, embora não tenha tido um enfoque temático bem delimitado, tendo sido trazidas diversas pautas que não necessariamente conversavam entre si.

**Tabela 8 – Sistematização de Participantes da 11ª Reunião da CTIA**

Reunião	Finalidade	Nº	Grupo	Subgrupo	Vinculação
11ª Reunião CTIA (26/10/2023)	Debater "Aspectos centrais da regulação da Inteligência Artificial", a fim de tratar de abordagem principiológica, regulação baseada em riscos, regime de responsabilidade, governança multissetorial, estatuto de direitos, decisões automatizadas, supervisão humana, ética, privacidade e proteção de dados. (BRASIL, 2023h)	2	Academia	Instituições de Ensino Superior	USP, UFMG
		2	Poder Público	Ministério Público	CNMP
				Executivo	MJSP
		6	Sociedade Civil	Entidades / Associações / Fundações Privadas / ONGs	Abranet, A21A, Instituto Istart
Institutos/Laboratórios/Centros de Pesquisa	IBRAC, Lapin, Iris				

Fonte: Elaboração própria (2024)

A oitava audiência pública objetivou discutir os impactos da IA nas eleições e na disseminação de informação. A reunião contou com 2 membros da Academia, 1 do Poder Público, 2 da Indústria e 4 da Sociedade Civil. Os membros da Indústria e Sociedade Civil trouxeram relevantes insumos sobre a prática jornalística e o impacto de IA reforçando a necessidade de uma regulação setorial – ponto que foi posteriormente incorporado ao Substitutivo do PL 2338/2023.

**Tabela 9 – Sistematização de Participantes da 12ª Reunião da CTIA**

Reunião	Finalidade	Nº	Grupo	Subgrupo	Vinculação
12ª Reunião CTIA (31/10/2023)	Debater a "aplicação e implicações da inteligência artificial nas eleições e na disseminação de informações", os desafios e os riscos que a IA apresenta à integridade jornalística e à democracia. (BRASIL, 2023i)	2	Academia	Instituições de Ensino Superior	IDP, PUC-SP
		1	Poder Público	Executivo	Secom/PR
		2	Indústria	Associações / Entidades Representativas de Empresas	Instituto Palavra Aberta, Associação Nacional de Jornais
		4	Sociedade Civil	Entidades / Associações / Fundações Privadas / ONGs	CGI.br
Institutos/Laboratórios/Centros de Pesquisa	Grupo Jornalismo, Direito e Liberdade do ECA/USP, ITS, ILD				

Fonte: Elaboração própria (2024)

A nona audiência pública teve como finalidade discutir os impactos da IA no sistema de justiça criminal e no cibercrime. Foi a primeira audiência que contou com a participação de autoridade internacional advinda de uma instituição governamental – nesse caso supranacional

– com a Comissão Europeia. Também foi a primeira audiência que não contou com a participação de membro da Academia. Embora tivesse como temática a administração do sistema de justiça criminal, a audiência não contou com a participação de representantes do judiciário ou das autoridades policiais, autoridades que realizam a investigação e condução do processo criminal e podem ter seu trabalho dificultado ou facilitado pela utilização de IA.

**Tabela 10 – Sistematização de Participantes da 13ª Reunião da CTIA**

Reunião	Finalidade	Nº	Grupo	Subgrupo	Vinculação
13ª Reunião CTIA (31/10/2023)	Debater os "impactos da aplicação da inteligência artificial no cibercrime e implicações da formulação de políticas para a administração do sistema de justiça criminal", as tendências atuais e o uso de sistemas e aplicativos de IA para cometer condutas criminosas e ilegais e os possíveis impactos e respostas que políticas de inteligência artificial podem ter para combatê-las. (BRASIL, 2023j)	1	Autoridades Internacionais	Instituição Governamental ou Privada	Comissão Europeia
		2	Poder Público	Ministério Público	MPM
				Executivo	Senasp
		1	Indústria	Associações / Entidades Representativas de Empresas	Fiesp
4	Sociedade Civil	Entidades / Associações / Fundações Privadas / ONGs	CGI.br		

Fonte: Elaboração própria (2024)

A décima audiência pública foi a última rodada do ciclo de 2023 e teve como pauta os impactos da IA nos setores da indústria, agricultura, público, financeiro e judiciário. Na reunião participaram 2 membros da Academia, 2 da Indústria, 1 do Poder Público e 3 da Sociedade Civil. Embora tenham sido ouvidos representantes do judiciário, Indústria e setor financeiro para discutir os temas pautados para a reunião, a audiência não contou com nenhum participante do setor de agricultura, nem das grandes indústrias-agropecuárias, nem dos grupos mais vulneráveis, como os empregados rurais e pequenos agricultores.

**Tabela 11 – Sistematização de Participantes da 14ª Reunião da CTIA**

Reunião	Finalidade	Nº	Grupo	Subgrupo	Vinculação
14ª Reunião CTIA (01/11/2023)	Debater os impactos da Inteligência Artificial nos Setores da Indústria, Agricultura, Público, Financeiro e Judiciário. (BRASIL, 2023k)	2	Academia	Instituições de Ensino Superior	FMUSP e IBMEC
		1	Poder Público	Judiciário	CNJ
		2	Indústria	Associações / Entidades Representativas de Empresas	Assespro-RJ e Zetta
		3	Sociedade Civil	Entidades / Associações / Fundações Privadas / ONGs	A2IA e RGB
				Serviços Sociais Autônomos (SSA)	ABDI

Fonte: Elaboração própria (2024)

A décima primeira audiência pública reiniciou o ciclo de audiências logo depois da publicação da primeira versão do Substitutivo do PL 2338/2023 e um pouco antes de sua segunda versão. A reunião teve como pauta a categorização e avaliação de riscos dos sistemas de IA e contou com a participação de 6 membros da Indústria e 1 do Poder Público. Observou-se uma representação significativa da Indústria nesta audiência. Do outro lado, não foi oportunizada a participação de grupos da Sociedade Civil, em especial dos grupos marginalizados e que são mais afetados pelo risco de reforço dos vieses discriminatórios, utilização maciça de dados, entre outros.

**Tabela 12 – Sistematização de Participantes da 17ª Reunião da CTIA**

Reunião	Finalidade	Nº	Grupo	Subgrupo	Vinculação
17ª Reunião CTIA (01/07/2024)	Debater a Categorização e Avaliação de Riscos em Sistemas de IA (avaliação preliminar de riscos; definição e regulação de risco excessivo e alto risco; critérios de classificação de riscos em sistemas de IA), com o objetivo de instruir o PL 2338/2023, que dispõe sobre o uso da Inteligência Artificial. (BRASIL, 2024a)	1	Poder Público	Judiciário	CNPD
		6	Indústria	Associações / Entidades Representativas de Empresas	ABES, Conselho Digital, CNICiber, CNI, ABRIA
				Micro e pequenas empresas e startups	Talisman IA

Fonte: Elaboração própria (2024)

A décima segunda audiência pública não contou com uma pauta específica, delimitando-se apenas à instrução do PL 2338/2023. Na reunião participaram 2 membros da Academia, 2 da Indústria e 5 da Sociedade Civil. Vale ressaltar que, apesar da repetição de vários representantes que já tinham sido ouvidos em outros momentos do ciclo, essa foi a primeira e única audiência que contou com a participação de representante dos trabalhadores.

**Tabela 13 – Sistematização de Participantes da 18ª Reunião da CTIA**

Reunião	Finalidade	Nº	Grupo	Subgrupo	Vinculação
18ª Reunião CTIA (02/07/2024)	Debater os impactos da Inteligência Artificial nos Setores da Indústria, Agricultura, Público, Financeiro e Judiciário. (BRASIL, 2024b)	2	Academia	Instituições de Ensino Superior	UFMG e USP
		2	Indústria	Associações / Entidades Representativas de Empresas	Assespro e Conexis Brasil Digital
		5	Sociedade Civil	Entidades / Associações / Fundações Privadas / ONGs	Repórteres sem Fronteiras, Instituição Transparência Brasil e CDR
				Federações, Sindicatos e Grupos de Empregadores	CUT Nacional

				OAB, IAB e Conselhos Profissionais	OAB
--	--	--	--	------------------------------------	-----

Fonte: Elaboração própria (2024)

A décima terceira audiência pública contou com a participação de 1 membro da Academia, 1 do Poder Público, 5 da Indústria e 4 da Sociedade Civil. É a primeira audiência que conta com a participação de uma Big Tech, representada pelo Google. Do lado contrário, também é a primeira vez que pessoas físicas compareceram representando a si mesmos, com Marisa Monte e Roberto Frejat. Destaca-se, igualmente, ser a primeira audiência que traz um enfoque maior para as artes, especialmente importante quando se considera a latente discussão sobre direitos autorais que envolvem as IAs.

**Tabela 15 – Sistematização de Participantes da 19ª Reunião da CTIA**

Reunião	Finalidade	Nº	Grupo	Subgrupo	Vinculação
19ª Reunião CTIA (03/07/2024)	Debater a Governança dos Sistemas de IA (disposições gerais de governança; medidas de governança para sistemas de alto risco; avaliação de impacto algorítmico), com o objetivo de instruir o PL 2338/2023, que dispõe sobre o uso da Inteligência Artificial. (BRASIL, 2024c)	1	Academia	Instituições de Ensino Superior	USP
		1	Poder Público	Executivo	Secom/PR
		5	Indústria	Associações / Entidades Representativas de Empresas	Febraban e Câmara e.net
				Micro e pequenas empresas e startups	Startup Munai e Ubots
				Empresas de médio e grande porte	Google
		4	Sociedade Civil	Entidades / Associações / Fundações Privadas / ONGs	Associação de Escritores e Ilustradores de Literatura Infantil e Juvenil e Movimento Dublagem Viva
Indivíduo	Marisa Monte e Roberto Frejat				

Fonte: Elaboração própria (2024)

A décima quarta audiência pública – e última audiência realizada pela CTIA antes da publicação da versão final do Substitutivo – contou com a participação de 1 membro da Academia, 2 autoridades internacionais, 1 da Sociedade Civil, e 1 da indústria. A audiência teve como finalidade debater o tema de autorregulação e boas práticas, contudo, não contou com a contribuição de representantes de empresas que pudessem trazer uma visão mais prática sobre governança empresarial.

**Tabela 14 – Sistematização de Participantes da 22ª Reunião da CTIA**

Reunião	Finalidade	Nº	Grupo	Subgrupo	Vinculação
22ª Reunião CTIA (04/09/2024)	Debater o tema autorregulação e boas práticas, para instruir o PL 2338/2023, que dispõe sobre o uso da inteligência artificial no Brasil, e seu último relatório. (BRASIL, 2024e)	1	Academia	Instituições de Ensino Superior	Faculdade de Direito de Vitória (FDV)
		2	Autoridades Internacionais	Instituição Governamental ou Privada	Centro de Liderança em Política de Informação de Washington, D.C. e Vice-presidente no Conselho da Indústria de Washington D.C
		1	Sociedade Civil	Institutos/Laboratórios/Centros de Pesquisa	ITS Rio
		1	Indústria	Associações / Entidades Representativas de Empresas	CNI

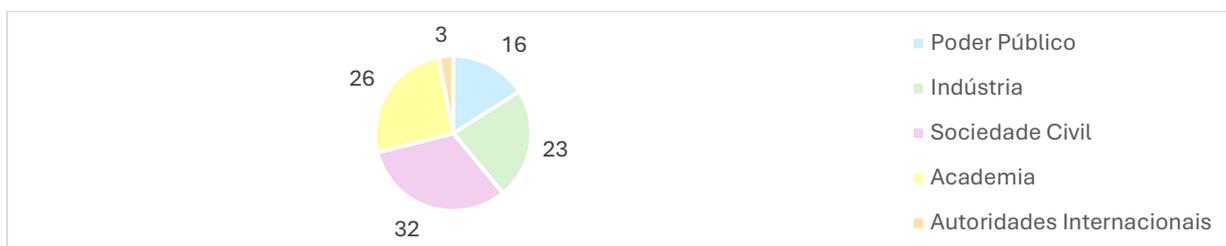
Fonte: Elaboração própria (2024)

Feito o panorama geral das audiências e breves considerações individualizadas, passa-se a apresentar os principais resultados encontrados ao longo da análise de todas as audiências.

### 3.3. O que podemos extrair das audiências públicas do PL 2338/2023?

Conforme descrito no tópico *supra*, foram analisadas um total de 14 audiências públicas, com respectivos 101 representantes convidados, no período entre a instauração da CTIA e a aprovação da versão final do Substitutivo do PL 2338/2023. Dessa análise, verificou-se que a participação dos principais grupos de *stakeholders* – Poder Público (16%), Indústria (23%), Sociedade Civil (31%) e Academia (26%) – foi, em termos quantitativos, relativamente equilibrada, com uma leve predominância de representantes da Sociedade Civil.

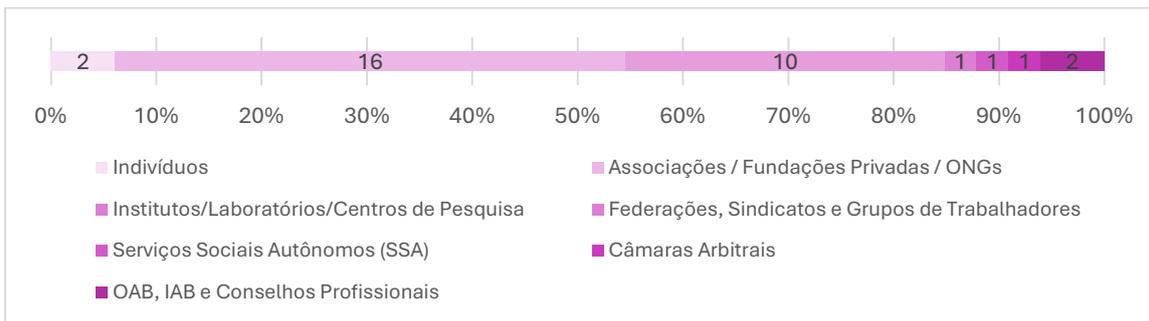
**Figura 1 – Proporção de Participação dos Stakeholders nas audiências da CTIA**



Fonte: Elaboração própria (2024)

A representação da sociedade civil se deu principalmente através de associações, fundações privadas e ONGs (50%), seguida de Institutos, Laboratórios e Institutos de Pesquisa (31%). Demais grupos tiveram representações menores, como se verifica abaixo:

**Figura 2 – Proporção de Participação da Sociedade Civil nas audiências da CTIA**



Fonte: Elaboração própria (2024)

Isso não quer dizer, entretanto, que essa representação foi capaz de trazer com efetividade a diversidade e pluralismo da sociedade brasileira para o âmbito do debate legislativo de regulação de IA. Com efeito, como indicado acima, se observou pouca participação de grupos vulneráveis ou comunidades tradicionais. A presença reduzida de grupos marginalizados no debate acerca da regulação de novas tecnologias também foi sentida pela Unesco, que publicou chamado para a escuta das vozes invisíveis. O texto ressaltou que essas vozes relevantes “permanecem à margem da revolução da IA sem ter os seus valores, costumes e tradições incorporados nesses sistemas, comprometendo gravemente o exercício dos seus direitos e, conseqüentemente, a democracia como um todo” (PRESTES, 2024).

A participação de atores indígenas, quilombolas e de outras comunidades tradicionais é necessária para que a diversidade populacional seja também refletida nos sistemas e governança de IA, evitando a manutenção ou até mesmo o reforço de vieses discriminatórios (PRESTES, 2024). Como já mencionado, essa não é a primeira vez que esses grupos foram deixados de fora do debate sobre regulação de IA e a tendência de inviabilização permaneceu também nas audiências públicas do PL 2338/2023.

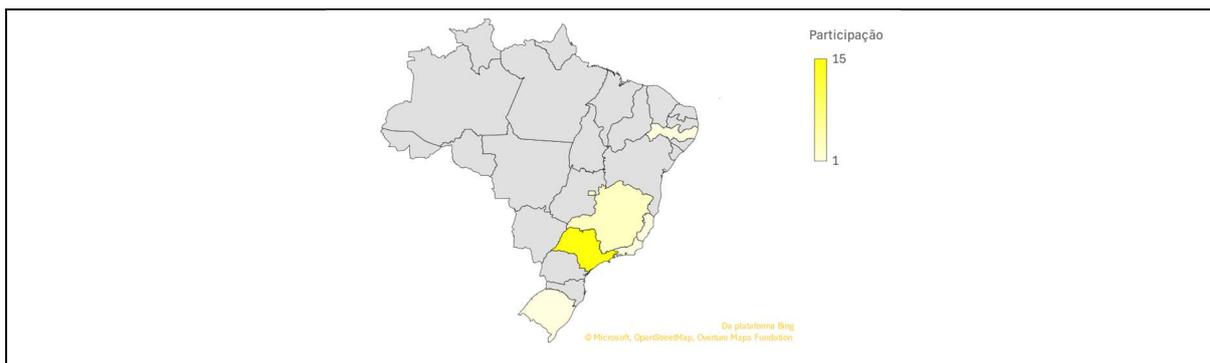
De fato, a tendência que se observou nos representantes da Sociedade Civil foi a composição majoritária por centros de pesquisa e entidades voltadas para o estudo e aplicação da Tecnologia de forma abstrata (18 dos 32 representantes), sem vinculação com alguma parcela ou setor social. Do outro lado, constatou-se apenas 1 representação de trabalhadores, 1 organização de mulheres negras e 1 de comunidade indígena. No âmbito de temáticas, verificou-se 4 (quatro) voltadas para as artes, 1 para a saúde e 2 com pautas de jornalismo e comunicação. Entidades voltadas para a proteção do meio ambiente, de crianças e adolescentes, de consumidores ou de comunidades tradicionais não foram ouvidas nas audiências analisadas.

A Academia foi outro grupo com relevante participação nas audiências públicas da CTIA. Não obstante, essa participação foi pouco diversificada. Dos 26 representantes, 15 eram

vinculados a instituições de ensino paulistas (58%); 3 eram do Distrito Federal (11%); 3 eram de Minas Gerais (11%); 1 de Pernambuco (4%), 1 do Rio de Janeiro (4%), 1 do Rio Grande do Sul (4%), 1 do Espírito Santo (4%) e 1 da Faculdade de Coimbra (4%), em Portugal. Ainda, foi possível verificar uma predominância clara da USP, de modo que das 14 audiências analisadas, 9 contaram com a participação da instituição (64%).

É certo que diferentes regiões possuem economias, culturas e regionalidades próprias, impactando na forma como os efeitos da aplicação dessa nova tecnologia serão sentidos, bem como nos potenciais benefícios que poderiam ser trazidos com o desenvolvimento dessa tecnologia. A falta de abertura do debate impede a pluralidade da discussão acadêmica. Do mapa elaborado abaixo, é possível verificar a predominância da região sudeste, com pouca ou nenhuma participação das demais regiões:

**Figura 3 – Representatividade dos estados em relação aos participantes da Academia nas audiências públicas da CTIA**



Fonte: Elaboração própria (2024)

Em termos de área de conhecimento, os representantes das áreas de ciências sociais e ciências exatas foram bem equilibrados. Contudo, as audiências contaram com pouca participação de acadêmicos da área de saúde, e nenhum da área de artes, como pode-se verificar do gráfico abaixo:

**Figura 4 – Representatividade das áreas de conhecimento em relação aos participantes da Academia nas audiências públicas da CTIA**

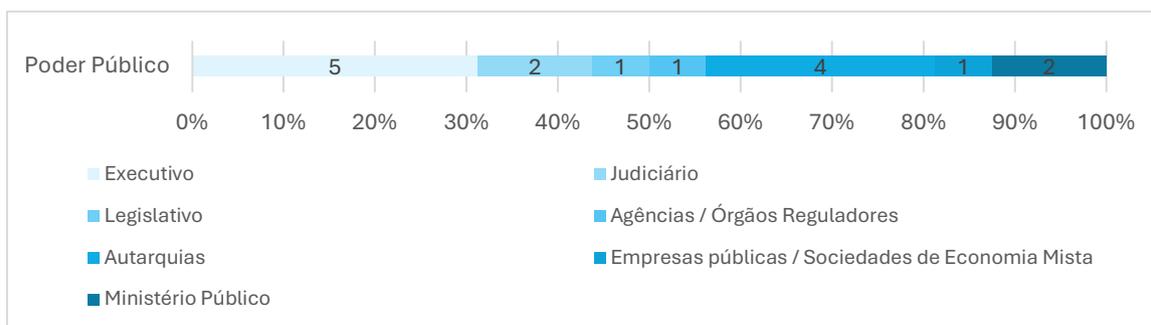


Fonte: Elaboração própria (2024)

Em relação ao Poder Público, verificou-se uma forte participação das Autoridade Nacional de Proteção de Dados, que apresentou contribuições em quatro oportunidades nas

audiências públicas. Não obstante esse enfoque na proteção de dados, observou-se que a participação das autoridades do poder público também visou a discussão de questões do setor de educação, de telecomunicações, do sistema financeiro e até militar. De modo geral, a participação do poder público foi dividida em:

**Figura 5 – Proporção de Participação do Poder Público nas audiências da CTIA**

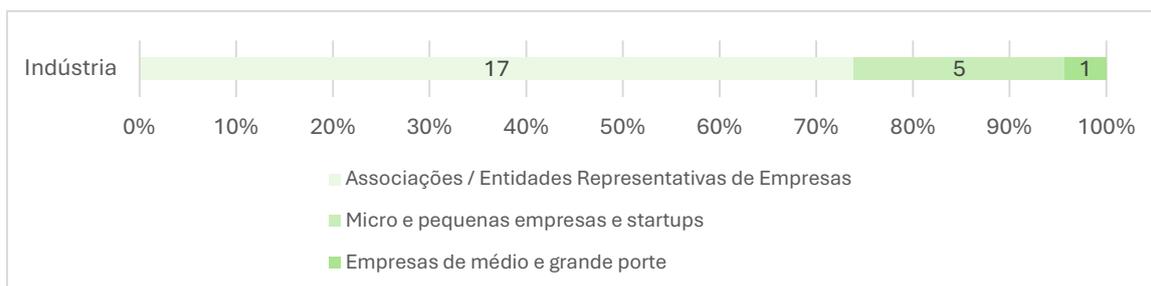


Fonte: Elaboração própria (2024)

Contatou-se que todos os representantes eram avindos de órgãos federais. Enquanto essa escolha possa fazer sentido do ponto de vista da política nacional, vale pontuar que alguns estados e municípios, por exemplo, já tiveram boas experiências com sandboxes regulatórios e poderiam trazer importantes insumos para o debate.

Por fim, quanto aos participantes vinculados ao grupo da Indústria, verificou-se uma clara predominância de associações e entidades representativas de empresas em relação as próprias empresas, como pode se verificar do gráfico a seguir:

**Figura 6 – Proporção de Participação da Indústria nas audiências da CTIA**



Fonte: Elaboração própria (2024)

Também não se verificou grande diversidade regional, de modo que as empresas contempladas pelas audiências públicas são em sua grande maioria advindas de São Paulo. Ressalta-se que para essa análise não foram levadas em consideração as associações e entidades representativas, uma vez que em grande parte essas têm caráter de representação nacional.

**Figura 7 – Representatividade dos estados em relação aos participantes da Indústria nas audiências públicas da CTIA**



Fonte: Elaboração própria (2024)

De modo geral, observou-se que a inclusão de atores representando perspectivas mais diversas foi facilitada quando a pauta da audiência era mais bem delimitada e restrita. Não obstante, enquanto algumas audiências foram tematicamente bem delimitadas, a oportunidade de incluir vozes de especialistas e grupos diretamente afetados não foi bem utilizada. Foi possível observar uma repetição significativa dos mesmos atores, o que acabou concentrando a discussão em interesses vinculados aos referidos grupos.

#### **4. CONCLUSÃO**

O intuito deste artigo foi analisar, sob a perspectiva da participação democrática, como as audiências públicas realizadas no âmbito CTIA, instaurada para subsidiar a construção do PL 2338/2023, funcionaram em termos de ferramenta para a participação popular. Partiu-se do pressuposto de que em temas de relevante interesse público a representação parlamentar pode encontrar limites, cabendo uma complementação com mecanismos de participação popular, como é o caso das audiências públicas. Essa suposição é especialmente aplicável no contexto da regulação de Inteligências Artificiais, na medida que os impactos de sua aplicação e desenvolvimento são sentidos por diversos atores da arena política, social e econômica.

Enquanto o direito de voto seja condição essencial da democracia, esta não se esgota naquele. É preciso aproveitar o potencial democrático e os conhecimentos múltiplos daqueles que vivem a realidade que se busca endereçar (SILVA, 2022). Não podemos, entretanto, concluir que a simples convocação de audiências públicas supre essa necessidade pela participação popular. Pelo contrário, nossa análise mostra que existe ainda um longo caminho a ser trilhado para garantir um conjunto plural de vozes no processo legislativo. O que se observou, até o momento, foi uma concentração participativa em determinados subgrupos de stakeholders, especialmente grandes associações empresariais e centros de pesquisa sediados

na região Sudeste do país. Em contrapartida, organizações comunitárias, movimentos sociais periféricos e representantes de povos indígenas e quilombolas tiveram voz reduzida nesse espaço deliberativo, o que compromete a diversidade de perspectivas essenciais para uma regulação equilibrada, justa e ética de IA.

Não se pode atribuir esse fenômeno a uma mera coincidência ou acaso. De fato, ele apenas reproduz as desigualdades de acesso já existentes na sociedade, ajudando a perpetuar a predominância de atores com maior poder de articulação política e institucional. A diversidade é um dos princípios fundamentais que apoiam a inovação e resiliência social, também promovida pela descentralização e democratização de processos decisórios (PRESTES, 2024). Por sua vez, a falta de diversidade gera consequências concretas, como a reprodução de vieses discriminatórios e a concentração da captação das externalidades positivas em grupos com grande poder social, político ou econômico.

A regulação da IA deve considerar o contexto cultural e as necessidades específicas dos diversos grupos que compõe a sociedade civil e mercado para evitar desigualdades estruturais na distribuição dos benefícios e riscos dessa tecnologia. Embora as audiências públicas sejam um passo na direção certa, é imprescindível adotar estratégias para ampliar e diversificar as vozes presentes nesses espaços a fim de evitar distorções. Um processo legislativo democrático e inclusivo é necessário para refletir a heterogeneidade da sociedade brasileira e atender aos desafios que a IA impõe à democracia contemporânea.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. **Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial – EBIA**. Publicado em jul. 2021. Disponível em: [https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital/arquivosinteligenciaartificial/ebia-documento\\_referencia\\_4-979\\_2021.pdf](https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital/arquivosinteligenciaartificial/ebia-documento_referencia_4-979_2021.pdf). Acesso 20 nov. 2024

BRASIL. Senado Federal. **Requerimento nº 722/2023**. Requer criação de Comissão Temporária Interna, para examinar os projetos concernentes ao relatório final aprovado pela Comissão de Juristas sobre Inteligência Artificial. 15 ago. 2023a. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/159159>. Acesso 20 nov. 2024

BRASIL. Senado Federal. **Notas Taquigráficas da 5ª Reunião da Comissão Temporária Interna sobre Inteligência Artificial no Brasil**. Secretaria Geral da Mesa. Secretaria de Registro e Redação Parlamentar, Brasília, 17 de out. 2023b.

BRASIL. Senado Federal. **Notas Taquigráficas da 6ª Reunião da Comissão Temporária Interna sobre Inteligência Artificial no Brasil**. Secretaria Geral da Mesa. Secretaria de Registro e Redação Parlamentar, Brasília, 18 de out. 2023c.

BRASIL. Senado Federal. **Notas Taquigráficas da 7ª Reunião da Comissão Temporária Interna sobre Inteligência Artificial no Brasil**. Secretaria Geral da Mesa. Secretaria de Registro e Redação Parlamentar, Brasília, 19 de out. 2023d.

BRASIL. Senado Federal. **Notas Taquigráficas da 8ª Reunião da Comissão Temporária Interna sobre Inteligência Artificial no Brasil**. Secretaria Geral da Mesa. Secretaria de Registro e Redação Parlamentar, Brasília, 19 de out. 2023e.

BRASIL. Senado Federal. **Notas Taquigráficas da 9ª Reunião da Comissão Temporária Interna sobre Inteligência Artificial no Brasil**. Secretaria Geral da Mesa. Secretaria de Registro e Redação Parlamentar, Brasília, 24 de out. 2023f.

BRASIL. Senado Federal. **Notas Taquigráficas da 10ª Reunião da Comissão Temporária Interna sobre Inteligência Artificial no Brasil**. Secretaria Geral da Mesa. Secretaria de Registro e Redação Parlamentar, Brasília, 25 de out. 2023g.

BRASIL. Senado Federal. **Notas Taquigráficas da 11ª Reunião da Comissão Temporária Interna sobre Inteligência Artificial no Brasil**. Secretaria Geral da Mesa. Secretaria de Registro e Redação Parlamentar, Brasília, 26 de out. 2023h.

BRASIL. Senado Federal. **Notas Taquigráficas da 12ª Reunião da Comissão Temporária Interna sobre Inteligência Artificial no Brasil**. Secretaria Geral da Mesa. Secretaria de Registro e Redação Parlamentar, Brasília, 31 de out. 2023i.

BRASIL. Senado Federal. **Notas Taquigráficas da 13ª Reunião da Comissão Temporária Interna sobre Inteligência Artificial no Brasil**. Secretaria Geral da Mesa. Secretaria de Registro e Redação Parlamentar, Brasília, 31 de out. 2023j.

BRASIL. Senado Federal. **Notas Taquigráficas da 14ª Reunião da Comissão Temporária Interna sobre Inteligência Artificial no Brasil**. Secretaria Geral da Mesa. Secretaria de Registro e Redação Parlamentar, Brasília, 01 de nov. 2023k.

BRASIL. Senado Federal. **Notas Taquigráficas da 17ª Reunião da Comissão Temporária Interna sobre Inteligência Artificial no Brasil**. Secretaria Geral da Mesa. Secretaria de Registro e Redação Parlamentar, Brasília, 01 de jul. 2024a.

BRASIL. Senado Federal. **Notas Taquigráficas da 18ª Reunião da Comissão Temporária Interna sobre Inteligência Artificial no Brasil**. Secretaria Geral da Mesa. Secretaria de Registro e Redação Parlamentar, Brasília, 02 de jul. 2024b.

BRASIL. Senado Federal. **Notas Taquigráficas da 19ª Reunião da Comissão Temporária Interna sobre Inteligência Artificial no Brasil**. Secretaria Geral da Mesa. Secretaria de Registro e Redação Parlamentar, Brasília, 03 de jul. 2024c.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. **Proposta de Plano Brasileiro de Inteligência Artificial 2024-2028**. Reunião do Pleno do Conselho Nacional de Ciência e

Tecnologia, 29 jul. 2024d. Disponível em: [https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/noticias/2024/07/plano-brasileiro-de-ia-tera-supercomputador-e-investimento-de-r-23-bilhoes-em-quatro-anos/ia\\_para\\_o\\_bem\\_de\\_todos.pdf/view](https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/noticias/2024/07/plano-brasileiro-de-ia-tera-supercomputador-e-investimento-de-r-23-bilhoes-em-quatro-anos/ia_para_o_bem_de_todos.pdf/view). Acesso em 26 dez. 2024

BRASIL. Senado Federal. **Notas Taquigráficas da 22ª Reunião da Comissão Temporária Interna sobre Inteligência Artificial no Brasil**. Secretaria Geral da Mesa. Secretaria de Registro e Redação Parlamentar, Brasília, 04 de set. 2024e.

CHEREN, Luiz Eduardo Dado et al. Parlamento, democracia representativa e democracia participativa. **Revista Eletrônica Direito e Política**. Itajaí, v. 3, n. 2, 2008.

EZRACHI, Ariel; STUCKE, Maurice E. **Virtual Competition**: The promise and perils of the algorithm-driven economy. Harvard University Press. *Journal of European Competition Law & Practice*, Vol. 7, No. 9, 2016

MACEDO. Paulo Sérgio Novais de. Democracia Participativa na Constituição Brasileira. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 45 n. 178 abr./jun. 2008.

NOGUEIRA, Pablo. **Projeto de marco legal da IA no Brasil é pouco consistente e pode ser inútil, dizem especialistas**: Pesquisadores de Inteligência Artificial da Unesp criticam PL 21/2020, que tramita em regime de urgência e pode ser aprovado a qualquer momento. In. *Jornal da UNESP*, 27 jul. 2021. Disponível em: <https://jornal.unesp.br/2021/07/29/projeto-de-marco-legal-da-ia-no-brasil-e-pouco-consistente-e-pode-ser-inutil-dizem-especialistas/>. Acesso 20 nov. 2024

PRESTES, Edson et al. **AI and Brazil's Indigenous Populations: A Call for Participation**. In. *UNESCO News*, 31 jul. 2024. Disponível em: <https://www.unesco.org/en/articles/ai-and-brazils-indigenous-populations-call-participation>. Acesso 20 nov. 2024

SEN, Amartya. **A Ideia de Justiça**. Coimbra, Ed. Almedina, 2010.

SILVA, Gabriela Buarque Pereira da. **Regulação tecnológica no Brasil e democracia participativa**: Por que é necessário ir além do voto? In. *Coluna Direito Civil*, Editora Fórum, 22 mar. 2022. Disponível em: <https://editoraforum.com.br/noticias/coluna-direito-civil/regulacao-tecnologica-no-brasil-e-democracia-participativa-por-que-e-necessario-ir-alem-do-voto-coluna-direito-civil/>. Acesso 19 nov. 2024

TOAZZA, Vinícius Francisco; SANTIN, Janaína Rigo. Princípio da participação, consensualismo e audiências públicas. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 13, n. 54, p. 207–231, 2013.

UNESCO, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. **Recommendation on the Ethics of Artificial Intelligence**. Adotado em 23 nov. 2021. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381137>. Acesso 20 nov. 2024