

## ARTIGO

# Participação Cidadã e Regulação da Inteligência Artificial: Análise da Composição Setorial das Audiências Públicas na CJSUBIA

**Juan Manuel García**

[jm.garcia@derechosdigitales.org](mailto:jm.garcia@derechosdigitales.org)

Coordenador de Pesquisa na Derechos Digitales. É Licenciado em Comunicação pela Universidade Nacional de San Martín e possui um Mestrado em Políticas Públicas pela Universidade de Georgetown, além de estudos de pós-graduação sobre governança da internet e de dados.

**Jamila Venturini**

[jamila@derechosdigitales.org](mailto:jamila@derechosdigitales.org)

Co-Diretora Executiva da Derechos Digitales. É Jornalista pela Universidade de São Paulo (Brasil) e mestre em Ciências Sociais com foco em Educação pela Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (Flacso, Argentina), Jamila também é membro da Rede Latino-Americana de Estudos sobre Vigilância, Tecnologia e Sociedade (Lavits).

# Participação Cidadã e Regulação da Inteligência Artificial: Análise da Composição Setorial das Audiências Públicas na CJSUBIA

## **Palavras-chave**

Governança de Inteligência Artificial  
Participação Cidadã  
Audiências públicas  
Políticas de tecnologia no Brasil  
Inclusão e representatividade

## **Resumo**

Este artigo tem como objetivo analisar o processo de participação no contexto do Comissão de Juristas responsável por subsidiar elaboração de substitutivo sobre inteligência artificial no Brasil (CJSUBIA), focando em duas dimensões principais. Primeiro, examina a continuidade de uma tradição de discussões mais amplas na sociedade sobre políticas de tecnologia no Brasil, incluindo marcos importantes como o Marco Civil da Internet, a Lei Geral de Proteção de Dados e o modelo de governança multissetorial da infraestrutura de internet do país. Em segundo lugar, o artigo explora a composição interna do processo do CJSUBIA para entender quem participa efetivamente desses processos de tomada de decisão. Ao investigar essas dimensões, o estudo busca fornecer insights sobre a inclusão e a representatividade da abordagem do Brasil para a governança da IA.

# Civic Participation and AI Regulation: Analysis of the Sectoral Composition of Public Hearings in the CJSUBIA

## **Keywords**

AI governance, civic participation  
Public hearings  
Technology policies in Brazil  
Inclusion and representativeness

## **Abstract**

This paper aims to analyze the participation process within the context of the Commission of Jurists Responsible for Supporting the Drafting of a Substitute Bill on Artificial Intelligence in Brazil, focusing on two key dimensions. First, it examines the continuity of a tradition of broader societal discussions on technology policies in Brazil, including significant milestones such as the Marco Civil of the Internet, the General Data Protection Law, and the multi-stakeholder governance model of the country's internet infrastructure. Secondly, the paper explores the internal composition of the CJSUBIA process to understand who effectively participates in these decision-making processes. By investigating these dimensions, the study seeks to provide insights into the inclusiveness and representativeness of Brazil's approach to AI governance.

## 1. Introdução

Este artículo analiza la participación de la ciudadanía en el proceso de deliberación parlamentaria para la regulación de la Inteligencia Artificial (IA) en Brasil. Estará centrado en el análisis de los procesos asociados a la Comisión de Juristas encargada de subsidiar la elaboración de un sustituto sobre inteligencia artificial en Brasil (CJSUBIA, por sus siglas en portugués), comisión especial que funcionó en el Senado Federal entre febrero y diciembre de 2022, y que tuvo el objetivo de unificar una serie de proyectos de ley sobre el tema.

La regulación de la IA en Brasil tuvo su primer hito sustantivo en septiembre del año 2021, con el debate y aprobación del Proyecto de Ley (PL) 21/2020<sup>1</sup> en la Cámara de Diputados. Se trata del primer proyecto de ley que superó la instancia de trabajo en comisiones parlamentarias en la región. Este proceso se dio bajo un régimen de urgencia y fue fuertemente criticado por los escasos espacios abiertos a la participación que generó (Coalizão Direitos na Rede, 2021). Su contenido, resumido y basado en un conjunto de principios generales, también sufrió críticas de la sociedad civil y academia.<sup>2</sup>

Al momento de la media sanción del PL 21/2020, ya habían sido presentados dos proyectos en Senado que buscaban establecer principios y marcos éticos para el uso de la IA en Brasil. Se trata de los PL 5051/2019<sup>3</sup> y el 872/2021<sup>4</sup>. De esta manera, dado que el PL 21/2020 sería el tercer proyecto de características similares aguardando a ser tratado, la presidencia de la Casa instauró la mencionada comisión especial, con el propósito de generar un sustitutivo que integre el contenido de todas las iniciativas. Uno de los aspectos centrales de la CJSUBIA consistió en la implementación de diversos espacios de participación: doce paneles de audiencias públicas, un seminario internacional con siete paneles y una consulta

pública online para recepción de contribuciones escritas.

El objetivo del presente trabajo será analizar el proceso de participación que tuvo lugar en el marco de la CJSUBIA, en dos dimensiones. Primero, en tanto continuidad a una tradición de discusiones ampliadas en la sociedad sobre políticas de tecnología en Brasil, que incluye procesos como el Marco Civil de Internet, la Ley General de Protección de Datos e incluso el modelo de gobernanza de múltiples partes interesadas de la infraestructura de internet en el país. Por otro lado, hacia dentro del proceso, analizaremos su composición, para entender la distribución sectorial y regional de la participación en estos procesos.

### 1.1 La importancia de la participación ciudadana en políticas de IA

Es importante resaltar que la participación ciudadana en procesos decisorios sobre IA ha sido destacada como crucial en distintos documentos e iniciativas internacionales. Eso se debe a que permite asegurar que las tecnologías desarrolladas estén alineadas con los principios y debates de la sociedad, además de garantizar políticas públicas informadas por el contexto y realidades locales. Como veremos a continuación, distintos documentos y recomendaciones internacionales consideran la participación como un mecanismo que puede ayudar a reducir brechas y garantizar mecanismos de gobernanza más inclusivos.

Documento	Órgano	Año	Consideraciones sobre Participación
Recomendación sobre la Ética de la IA	UNESCO	2021	Promover la participación activa de todas las personas o grupos, independientemente de su raza, color, ascendencia, género, edad, idioma, religión, opiniones políticas, origen nacional, étnico o social, condición económica o social de nacimiento, discapacidad o cualquier otro motivo. La participación de las diferentes partes interesadas a lo largo del ciclo de vida de los sistemas de IA es necesaria para garantizar enfoques inclusivos.
Reporte Interino	AIAB, ONU	2023	Garantizar la participación de todos los grupos interesados y de todos los países y regiones en la gobernanza colectiva, la gestión de riesgos y aprovechamiento de oportunidades.
Declaración de Santiago	UNESCO CAF	2023	Proveer la participación de múltiples partes interesadas en el proceso de diseño e implementación de políticas públicas, promover iniciativas y políticas inclusivas, con énfasis en la inclusión, equidad de género y disminución de brechas con perspectiva interseccional.
Resolución 78/265	ONU	2024	Elaborar y apoyar enfoques y marcos normativos y de gobernanza referentes a los sistemas seguros y fiables de inteligencia artificial.
Convención Marco sobre IA y Derechos Humanos	Consejo de Europa	2024	Garantizar que las cuestiones importantes relacionadas con los sistemas de IA se examinen mediante debate público y consultas con las múltiples partes interesadas.

**Tabla 1: Menciones sobre participación e IA en marcos de referencia internacionales**

A pesar del avance en el reconocimiento de la participación en el ámbito de los documentos internacionales sobre IA, un estudio sobre los espacios de participación en el ámbito de las discusiones sobre estrategias de IA en la región (Hernández et al., 2022) identificó una falta de inclusión efectiva de grupos históricamente marginalizados y personas con discapacidad en los procesos analizados, así como falencias en los mecanismos de transparencia efectivos que permitan disponer de cierta trazabilidad sobre cómo se

gestionó la influencia de los comentarios en las estrategias finales.

En este sentido, la experiencia de la CJSUBIA se muestra como una oportunidad para profundizar en ese aspecto y analizar la participación ciudadana en discusiones de políticas sobre IA. A diferencia del momento en que se realizó el análisis de Hernández et al., ahora contamos con un conjunto más amplio de guías y orientaciones sobre la relevancia de la participación desde el contexto internacional, de modo que es relevante mirar si tales documentos han ejercido influencia en el contexto brasileño.

## 1.2 Dimensiones de análisis

Este trabajo analizará el proceso de la CJUSBIA en dos dimensiones. La dimensión de análisis histórica busca revisar la actuación de la Comisión en tanto hito en materia de participación dentro de una secuencia de procesos deliberativos en el campo de la regulación de las tecnologías en Brasil. Para analizar esta primera dimensión, realizaremos una revisión bibliográfica que permita recuperar estos antecedentes y una visión ampliada del espacio de estos procesos desde el regreso democrático en Brasil, a fines de los años '80. En segunda instancia, para la dimensión focalizada, analizaremos la composición del proceso participativo de CJUSBIA.

La diversidad en la participación fue uno de los principales objetivos buscados por la CJSUBIA en sus mecanismos de consulta, según el texto del reporte final de la Comisión. El mismo afirma que las audiencias “se organizaron en un formato multisectorial, buscando garantizar la diversidad entre los expositores.” Y continúa: “con esto, fue posible recoger miradas plurales del sector público, la academia, la industria y el tercer sector de diferentes regiones de Brasil con hablantes de múltiples identidades raciales y de género”. Cabe enfatizar que tales aspectos fueron objeto de discusión pública durante el periodo de conformación de la Comisión, debido a que algunos sectores consideraron que su composición no reflejaba la diversidad de la población brasileña al no incluir juristas “negros, negras e indígenas”, como enfatizaba una carta de un grupo de más de 50 organizaciones de sociedad civil a la Presidencia del Senado en febrero de 2022.<sup>5</sup> Según reportes de la época, la convocatoria de audiencias públicas fue una forma de responder a las críticas y promover mayor participación en las discusiones (Irishb, 2022).

Es por este motivo que consideramos pertinente el análisis en profundidad del proceso,

a partir de informaciones sobre representación sectorial y distribución geográfica. El análisis estará enfocado en estos dos aspectos dado el escaso nivel de desagregación de los datos publicados por las fuentes oficiales del Senado, lo que se presenta como una primera limitante para confirmar si los referidos objetivos de diversidad y pluralidad a nivel racial y de género fueron cumplidos. Aunque existen estimaciones públicas acerca de la proporción de participantes negras en los debates (Irishb. (2022), por ejemplo, la ausencia de información oficial sobre las participantes o de una contabilización por parte del Senado impide el análisis objetivo de las variables género y raza a posterior. Tal análisis supondría una asunción subjetiva a partir de datos como nombre, por ejemplo, que pueden ser extremadamente frágiles para la indicación de género, además de implicar potenciales sesgos adicionales.

## 1.3 Consideraciones metodológicas

Para el análisis de los datos de participación, se creó una base con dos fuentes distintas. La primera, que permitió el armado de la base de datos de Audiencias Públicas y del Seminario Internacional, fue la web del Senado titulada “Documentos de Audiências Públicas”<sup>6</sup>. Esta web tiene un listado no estructurado de todas las audiencias públicas, sus paneles y participantes. Para la reconstrucción de la base de datos de las Contribuciones Escritas fue utilizado el listado publicado en la Sección VII, *Apenso IV* del reporte final (*relatorio final*) de la Comisión, publicado en PDF<sup>7</sup>. Este proceso permitió obtener una base de datos con todas las exposiciones y aportes que hubo en cada espacio de participación. A ese listado se agregaron las variables Sector, Intereses, País y Ciudad, a

partir de un proceso de análisis que describiremos a continuación.

Para la variable Sector se utilizaron las categorías que el personal del Senado asignó a las contribuciones escritas. Incluye las categorías “Gobierno”, “Academia”, “Sector Privado”, “Sociedad Civil” e “Individual”. Estas categorías pueden representar una visión clásica de la división de los modelos de gobernanza de múltiples partes interesadas (*multistakeholder*), según identificada por Virgilio Almeida et al. en su estudio (2015) sobre el origen de su implementación en el ámbito de la gobernanza de internet. Este modelo fue tomado para la gestión del CGI.br, así como en los procesos de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI). La categoría “Individual” fue asignada por el personal del Senado a algunas contribuciones escritas con un criterio no explicitado. El reporte final de la CJSUBIA sólo indica que éstas fueron “analizadas y organizadas según su origen” (CJSUBIA, 2022, p. 198). La variable Sector fue reconstruida para las audiencias públicas y para el seminario internacional, dado que esos espacios no estaban categorizados de origen. Se asignó alguna de las categorías mencionadas a cada expositor, según la afiliación publicada en la web Documentos de Audiências Públicas, como fue mencionado.

A pesar de tratarse de una clasificación consolidada en distintos documentos y foros, algunas autoras y autores apuntan que esta categorización puede no representar de forma fiel los intereses efectivos de las instituciones que participan en los procesos de gobernanza de internet. Ellas apuntan distorsiones como la existencia de organizaciones de Sociedad Civil vinculadas estrechamente al sector privado, que, argumentan, deberían categorizarse de manera distinta a organizaciones sociales de base, por ejemplo. En ese sentido, y a partir de un análisis de la composición de las mesas de trabajo del Comité de Gobernanza de la Estrategia Brasileña de IA (EBIA), Belli et al.

(2023) generaron una propuesta alternativa, la cual hemos utilizado para la variable “Intereses” y que describiremos a continuación.

La categorización propuesta por Belli et al. mantiene las categorías de Academia, Sector Privado e Industria, pero subdivide Sociedad Civil en “Organizaciones Sin Fines de Lucro”, “Organizaciones Sociales” (las cuales hemos tomado de forma integrada en la primera) y “Organizaciones del Sector Privado” (Belli et al., 2023, pp. 6-7). La primera, incluye ONGs que no son creadas por empresas privadas ni representan intereses privados. La segunda, organizaciones sin fines de lucro que representan o agrupan empresas privadas con agendas compartidas (los autores ponen como ejemplo la Confederación Nacional de la Industria). Además, por otro lado, esta categorización agrega la categoría “Instituciones Internacionales”, en la que incluyen principalmente a organismos técnicos.

La clasificación de Belli et al. representa un intento de superar eventuales desviaciones en cómo distintos grupos sociales se buscan representar en la distribución sectorial clásica. Sin embargo, es difícil, en la práctica, identificar cómo cada organización puede efectivamente representar distintos intereses, una vez que están permeadas por relaciones múltiples y complejas. Eso no es exclusivo del sector de sociedad civil, por lo que puede considerarse una limitación en la categorización.

Por último, las variables de procedencia geográfica “Ciudad” y “País” fueron reconstruidas en su totalidad, dado que no estaban categorizadas en las fuentes oficiales. Ellas están compuestas por nombres de ciudades y países y fueron asignadas según la procedencia de la institución a la que están afiliados los y las expositores. Los datos fueron, asignados según la dirección publicada en el sitio web oficial de dichas instituciones. Esto permitió categorizar la totalidad de las instituciones participantes en las audiencias públicas y el seminario

internacional. Para las “contribuciones escritas”, dado los textos de las contribuciones fueron publicados en la web del Senado<sup>8</sup>, se utilizó la ciudad mencionada en el encabezado de esas misivas. Para los casos donde las instituciones representan una agrupación, cámara o federación, se utilizó la categoría “Múltiple”. Para los casos donde no fue posible reconstruir el dato a partir de información certera, se utilizó la categoría “sin datos”.

A continuación, compartimos los resultados de esta investigación, para analizar en términos de distribución qué tan efectivamente pudo este proceso cumplir con su misión de pluralidad en términos de representación sectorial y geográfica.

## 2. Participación Ciudadana y Gobernanza de Internet en Brasil

Con el objetivo de ofrecer una visión ampliada de los espacios de participación en la CJSUBIA, abordaremos dos vías de análisis: primero, los espacios de participación como instrumentos para ampliar la democracia en Brasil y, segundo, la posible correlación entre el avance democrático y la creación de organismos e instrumentos de participación que fortalecieron una comunidad de múltiples partes interesadas en la gobernanza de internet.

La pregunta por la regulación de Internet y el rol del gobierno, así como de la academia, la sociedad civil y la industria, centró gran parte de la conversación sobre el desarrollo de internet a comienzo de la década de 1990. En Brasil, según los investigadores Carlos Affonso de Souza y Christian Perrone (2023), el desarrollo de internet fue un esfuerzo colectivo multisectorial que tuvo uno de sus principales hitos en 1991, con la instalación de una línea

fija permanente entre la red brasileña y la red troncal de Internet de Estados Unidos. El hito se dió sólo tres años después de sancionada la nueva Constitución. De hecho, los autores resaltan que “el desarrollo de Internet en Brasil coincidió con la democratización del país y su proceso de apertura de su mercado interno para productos y capitales extranjeros.” (p. 221).

Según resaltan De Souza y Perrone, la creación, en 1995, del Comité de Gestión de Internet de Brasil (CGI.br), representó el inicio de un organismo clave de consolidación de una comunidad multisectorial involucrada en la toma de decisiones sobre la agenda. El Comité está compuesto por 21 miembros: nueve de organizaciones gubernamentales, cuatro de sociedad civil, cuatro del sector privado y cuatro de la academia y la comunidad técnica. Como resaltan Almeida et al. (2015) la composición de la junta directiva de CGI.br refleja la naturaleza de múltiples partes interesadas de Internet. La creación de este organismo representa un antecedente clave para el análisis de los procesos participativos actuales en materia de gobernanza de IA en Brasil, una vez que consolida institucionalmente un espacio donde la academia, la industria y la sociedad civil toman parte, junto al gobierno, en la gestión de una agenda directamente relacionada, como lo es la gobernanza de internet. Por otro lado, contribuye con la creación de capacidades específicas a partir de una comunidad que tiene lugar en ambos espacios. Eso es visible, por ejemplo, en el hecho de que integrantes actuales y pasados de CGI.br participaron en las audiencias públicas de la CJSUBIA como expertos.

Un antecedente clave relacionado con el CGI.br es el proceso de debate sobre la Ley del Marco Civil de Internet (Ley 12.965), esencial para la regulación del ecosistema de internet en Brasil. La discusión de esta ley comenzó con una consulta pública en línea entre 2009 y 2010, que generó un anteproyecto enviado al Congreso en 2011 y, tras años de debate, fue



sancionada en 2014. Según Carlos Affonso Souza et al. (2017, p. 3), este proceso involucró a una amplia gama de actores de la sociedad civil, el sector privado, la comunidad técnica, la academia e incluso usuarios individuales. Fue la primera vez que se utilizó un sistema de consulta pública en línea en un proceso de este tipo, mecanismo luego replicado en otras discusiones, como la de la ley general de protección de datos.

La consulta online tuvo dos etapas. En la primera, se recibieron más de 800 comentarios de todos los sectores, revisados por un grupo de expertos multisectorial creado por el Ministerio de Justicia. En la segunda, el anteproyecto generado fue abierto a consulta pública por 45 días, permitiendo a los participantes comentar artículo por artículo y ver los aportes recibidos, los cuales podían valorarse mediante un sistema de pulgar arriba/pulgar abajo (Affonso Souza et al., 2017, p. 9). Según analizan Bragatto et al. (2014) y Nicolás et al. (2017), en sus estudios sobre ambas fases del proceso de consulta, durante estas instancias, los participantes procuraron entablar intercambios discursivos justificando sus posturas mediante narraciones o perspectivas técnicas.

El uso de tecnologías de la comunicación en procesos de participación ciudadana puede ser sujeto a críticas por distintos factores, incluso el potencial uso para manipular o reforzar la hegemonía de sectores de poder sobre los ciudadanos comunes. Sin embargo, como rescatan Martínez Stefani y Vaz (2016), un análisis “moderadamente optimista” de esta experiencia puede considerar que las tecnologías de participación basadas en internet son resultado de una construcción social, donde los elementos tecnológicos dan forma al cambio social, a la vez que responden a procesos sociales más amplios. De esta manera, afirman los autores, la experiencia del Marco Civil muestra que el empleo de tecnología para impulsar la participación ciudadana es una posibilidad real y que los

gobiernos están dispuestos a implementarlas.

La reflexión apunta a la importancia de encontrar un medio término entre un extremo pesimismo relacionado a la preocupación con control y manipulación, y un optimismo ciego que confía en las tecnologías como mejor (o único) mecanismo para la participación significativa. En ese mismo sentido, como Derechos Digitales ha manifestado en distintas ocasiones (Velsasco, 2021), la participación en línea favorece la inclusión de más actores en ciertos debates, pero debe siempre ser acompañada de otros mecanismos de consulta, una vez que los países de América Latina siguen permeados por brechas digitales significativas. Por ejemplo, en 2010, fecha de la segunda consulta realizada para el Marco Civil de Internet, solamente 27% de la población brasileña contaba con acceso a la red en sus hogares y 41% era usuaria de internet según datos de CETIC.br (2010, p. 136). Los datos evidencian algo que los números absolutos de participantes o comentarios en las consultas no muestran, que es la potencial desigualdad en la participación desde ese proceso.

Más allá de la discusión sobre la representatividad de la participación, estos dos eventos, es decir, la configuración de un sistema de múltiples partes interesadas con CGI.br y el debate multisectorial de una ley marco para la gobernanza de internet, representan hitos que ayudaron a la creación de una comunidad especializada en una serie de agendas emergentes, vinculadas a las problemáticas del uso de internet: especialistas en ciberseguridad, privacidad, copyright, protección de datos personales, aspectos técnicos de internet y las telecomunicaciones, libertad de expresión, acceso abierto, entre tantos otros. Las implicancias de la formación de esa masa crítica de personas e instituciones pueden verse en el grado de organización de la sociedad civil brasileña para incidir en discusiones clave sobre políticas de tecnologías. Un ejemplo es la Coalición de Derechos en la Red (CDR), un grupo de más de 50 organizaciones

de todo Brasil, impulsoras del respeto por los derechos humanos en la red. La CDR surge en junio de 2016<sup>9</sup> durante las discusiones sobre la Ley General de Protección de Datos (LGPD) y en reacción a un conjunto de proyectos de ley que buscaban dar otra dirección al consenso alcanzado a raíz del Marco Civil. Como resaltan Bioni y Marques Rielli (2021, p. 29) la Coalición emerge entre organizaciones que vivieron la experiencia de articulación para la aprobación del Marco Civil de Internet. El proceso de debate parlamentario de la LGPD fue otra de las instancias decisivas en materia de participación ciudadana, y la CDR dio inicio a un trabajo que continúa aún hoy de incidencia legislativa, con gran intervención en el proceso de regulación de la IA en Brasil.

En 2025 se cumplirán 40 años del regreso a la democracia en Brasil, cuando comenzó el proceso de pluralidad e inclusión de la sociedad en procesos más participativos para la generación de políticas públicas. También se cumplirán 30 años de la creación de CGI.br, fundada en mayo de 1995, una instancia clave para la conformación de una discusión multi-sectorial. Este año, además, se cumplen 10 años de la sanción del Marco Civil de Internet, sancionado en abril de 2014, una de las instancias definitivas para la consolidación de una masa crítica de investigadores, activistas y técnicos interesados en la participación en políticas públicas, además de una instancia clave para la innovación en los mecanismos de participación. A raíz de múltiples reflexiones sobre las fortalezas y debilidades de estos procesos democráticos, tensionados en particular durante el gobierno de extrema derecha de Jair Bolsonaro (2019-2022) y un intento fallido de golpe de Estado, es relevante observarlos en el marco de la regulación de la IA en Brasil para conocer si, efectivamente, las experiencias mencionadas generaron aprendizajes que permitan fortalecer aún más la discusión sobre políticas de tecnología en el país. Además, habiendo

revisado brevemente las particularidades de Brasil en cuanto un país donde se ha consolidado una comunidad alrededor de temas tenidos como técnicos, el proceso brasileño puede servir como inspiración, considerando que los debates sobre regulación de IA a nivel latinoamericano avanzan rápidamente, pero con posibilidades de participación pública aún limitadas (Lara, 2024).

### **3. La discusión por la regulación de la IA en Brasil**

Antes de llegar a la discusión en el marco de la CJSUBIA, es necesario describir el comienzo del proceso de debate sobre la regulación de IA en Brasil. Proceso relativamente pionero en la región, aunque, como veremos, marcado por graves problemas sustantivos y de formato, en particular en lo que tiene que ver con la participación pública.

Podemos encontrar un primer antecedente en la adhesión del Gobierno Federal, en mayo de 2019, a la Recomendación del Consejo de IA generada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)<sup>10</sup>. Se trata de un conjunto de directrices que tienen el objetivo de promover el desarrollo y la implementación responsable de la IA, basadas en cinco principios: "crecimiento inclusivo, desarrollo sostenible y bienestar", "respeto del Estado de Derecho, los derechos humanos y los valores democráticos, incluidas la imparcialidad y la privacidad.", "transparencia y explicabilidad", "robustez, seguridad y protección", y "rendición de cuentas". El texto, además, genera una serie de recomendaciones a ser implementadas por sus adherentes, entre las que destaca la de generar un esquema de políticas y gobernanza interoperable para la IA.

Esta última prerrogativa generó distintas iniciativas entre funcionarios y legisladores. Algunos meses más tarde, en septiembre, el Senador Styvenson Valentim (PODEMOS/RN), presentó el Proyecto de Ley (PL) 5051 de 2019, con el objetivo de “establecer los principios para el uso de la Inteligencia Artificial en Brasil”. Este fue el primer proyecto de ley dedicado específicamente a esta temática, basado en una serie de principios similares a los impulsados por la OCDE. Este proyecto no fue tratado en comisiones sino hasta su tratamiento conjunto en la CJSUBIA.

Una segunda acción, en diciembre del mismo año, 2019, se refiere a la apertura de una consulta pública para definir la Estrategia Brasileña de Inteligencia Artificial (EBIA), generada por el Ministerio de Ciencia, Tecnología, Innovaciones y Comunicaciones (MCTIC), con el objetivo de orientar el desarrollo y uso de IA en el país. La primera versión de la EBIA, luego de las mesas de trabajo, fue publicada solamente en abril de 2021 – después de la presentación de otros proyectos de ley en el ámbito parlamentario. El texto refiere a la recomendación de la OCDE como fundamento para la constitución de una serie de ejes transversales que centran su trabajo<sup>11</sup>. Establece nueve ejes temáticos que incluyen la investigación, la innovación y el desarrollo de soluciones de IA, además del uso consciente y ético de la tecnología<sup>12</sup>.

Durante el mismo año de la aprobación de la EBIA, pero en el mes de septiembre, el parlamento de Brasil dio lugar a uno de los hitos de mayor trascendencia para la regulación de la inteligencia artificial, no sólo para Brasil, sino para América Latina. Se trata de la aprobación, por la Cámara de Diputados, en primer turno, del PL 21/2020<sup>13</sup> que, según su título, establecería las “Bases, Principios y Directrices para el desarrollo y aplicación de la Inteligencia Artificial en Brasil”. Se trató de la primera iniciativa de la región en alcanzar la instancia de tratamiento y votación en el plenario de la

Cámara, con una propuesta de alcance integral para este tipo de sistemas y caso siguiera tal ritmo, podría anticiparse incluso a la normativa europea, entonces en etapa de discusión. Sin embargo, su camino posterior encontraría ramificaciones que dificultaron la continuidad de su tratamiento. El PL 21/2020 fue criticado por distintos sectores de la sociedad, principalmente por tres aspectos: su tratamiento expeditivo, la falta de espacios de participación y su carácter eminentemente basado en principios o *principiológico* (CDR, 2021). De hecho, más allá de la ambición indicada en el título, el texto aprobado tenía sólo un total de 10 artículos.

El proyecto, presentado por el Diputado Eduardo Bismarck, fue tratado en un régimen de urgencia, un formato de tramitación excepcional que permite prescindir de “requisitos, intersticios y formalidades reglamentarias”, para que una propuesta pueda ser tratada por la Cámara con mayor celeridad (Portal da Câmara dos Deputados, 2021). Contrariando el histórico brasileño en estos temas y los cuidados con que se venía tratando la regulación de la IA en contextos como el europeo, la celeridad del tratamiento no dio lugar a un debate multisectorial que permitiera alcanzar un proyecto más representativo de las demandas e intereses de los diversos actores que componen la agenda.

La CDR publicó un texto muy crítico de este proceso, previo a la votación en diputados, donde justamente apunta que el debate avanzó a un paso desproporcionadamente más rápido que otras discusiones sobre temas de internet y tecnología digital. Cita como ejemplo los cuatro años de debate del Marco Civil contra los pocos meses de debate de este proyecto. En lo sustantivo afirma que el proyecto no cuenta con “instrumentos concretos para abordar aspectos relevantes de la tecnología, dada la posibilidad de que la aplicación de algunos de estos sistemas ponga a las personas en riesgo” (Coalizão Direitos na Rede, 2021). A este punto se suma el carácter cerrado del trabajo en comisiones con un

escaso proceso participativo: fueron solamente tres audiencias públicas, según figura en el reporte de la relatora de la Comisión de Ciencia y Tecnología, Comunicación e Informática, la Dip. Luisa Canziani (PTB-PR).<sup>14</sup>

### **3.1. La Creación de la Comisión de Juristas**

Ya en Senado, el proceso de discusión de este proyecto de ley cambiaría diametralmente su ritmo de aceleración con la creación por su presidente de una Comisión de Juristas encargada redactar un proyecto sustitutivo sobre Inteligencia Artificial en Brasil, la CJSUBIA. Sustitutivo, dado que buscaría generar una versión integrada de los proyectos 5.051/2019, 21/2020 y 872/2021.

La Comisión fue presidida por el Ministro del Superior Tribunal de Justiça (STJ) Ricardo Villas Bôas Cueva y contó con la profesora de la Universidad de Brasília Laura Schertel Ferreira Mendes como relatora. Tuvo 16 integrantes:

1. Ana de Oliveira Frazão
2. Bruno Ricardo Bioni
3. Danilo Cesar Maganhoto Doneda
4. Fabrício de Mota Alves
5. Miriam Wimmer
6. Wederson Advincula Siquiera
7. Claudia Lima Marques
8. Juliano Souza de Albuquerque Maranhão
9. Thiago Luís Santos Sombra
10. Georges Abboud
11. Frederico Quadros D'Almeida
12. Victor Marcel Pinheiro
13. Estela Aranha

14. Clara Iglesias Keller
15. Mariana Giorgetti Valente
16. Filipe José Medon Affonso

La CJSUBIA fue instaurada el 17 de febrero de 2022 y tuvo un plazo de trabajo original de 120 días, que fue extendido por 120 días más, lo que da un total de 240 días –o seis meses– de trabajo, hasta el 7 de diciembre de 2022. Todos los trabajos de la comisión fueron documentados y publicados en la web del Senado Federal de Brasil<sup>15</sup>. Mantuvo once encuentros ordinarios, en cumplimiento de ese plan de trabajo. Durante las reuniones 2, 3, 4 y 5, tuvieron lugar las Audiencias Públicas, divididas en 12 paneles, de las que participaron 61 panelistas. Durante las reuniones 7 y 8, tuvo lugar un seminario internacional, en un esquema similar al de audiencias públicas, pero compuesto por participantes del extranjero. En paralelo a estos procesos, la Comisión abrió un espacio para el envío de contribuciones escritas que recibió 103 aportes de individuos y diversos sectores de la sociedad.

Según consta en el reporte final, las audiencias públicas “se organizaron en un formato multi-sectorial, buscando garantizar la diversidad entre los expositores”. A pesar de no presentar datos consolidados que corroboren la conclusión, el documento continúa: “con esto, fue posible recoger miradas plurales del sector público, la academia, la industria y el tercer sector de diferentes regiones de Brasil con hablantes de múltiples identidades raciales y de género”. Si bien estos objetivos son deseables y oportunos, es necesario hacer un análisis más detallado sobre las personas que integraron estos espacios y conocer mejor qué sectores representan y qué procedencia geográfica tienen para entender su alcance.

### 3.2. Análisis de las instancias de participación en la CJSUBIA

Las audiencias públicas tuvieron lugar los días 28 y 29 de abril y 12 y 13 de mayo de 2022. Fueron divididas en 12 paneles, de los que participaron 61 representantes de distintos sectores (ver Tabla 2).

Fecha	Panel	Cantidad Oradores
28/04/2022	Panel 1: Inteligencia artificial y regulación: objeto a ser regulado y aspectos socio-técnicos	5
	Panel 2: Inteligencia artificial y regulación: modelos de regulación y enfoque	5
	Panel 3: Inteligencia artificial y regulación: fundamentos y principios	5
29/04/2022	Panel 4: Contexto económico-social y beneficios: desarrollo sostenible y bienestar; competencia e innovación; consumo y marketing; investigación y desarrollo de IA; bases de datos, derechos de autor y minería.	6
	Panel 5: Experiencias sectoriales: Seguridad pública, ejecución de políticas públicas, innovación en la industria, transformación digital en las empresas, protección a la infancia.	5
	Panel 6: Inteligencia artificial y riesgos: grados de riesgo; hipótesis de riesgos inaceptables y principio de precaución.	5

Fecha	Panel	Cantidad Oradores
12/05/2022	Panel 7: Inteligencia artificial y riesgos: sesgos y discriminación.	4
	Panel 8: Atributos del diseño socio-técnico de confiabilidad de la IA: seguridad, precisión, transparencia, rastreabilidad y monitoreo.	5
	Panel 9: Derechos y deberes: transparencia y explicabilidad; revisión y derecho a la intervención humana; corrección de sesgos.	4
13/05/2022	Panel 10: Regímenes de responsabilidad civil.	4
	Panel 11: Estructuras institucionales de supervisión: comando y control, regulación responsiva y debate sobre órganos reguladores.	6
	Panel 12: Instrumentos regulatorios para la innovación: códigos éticos y mejores prácticas; evaluaciones de impacto; sandboxes y otros.	7

Tabla 2: Paneles en las Audiencias Públicas CJSUBIA

Fuente: elaboración propia

El Seminario Inter-nacional tuvo lugar los días 9 y 10 de junio de 2022. Durante esas dos jornadas, participaron 26 expositores divididos en 7 paneles (ver Tabla 3).

Fecha	Panel	Cantidad Oradores
09/06 /2022	Panel 1: Democracia y derechos fundamentales: fundamentos de la regulación de Inteligencia Artificial.	4
	Panel 2: Desafíos de la regulación de Inteligencia Artificial: experiencias comparadas.	4
	Panel 3: Transparencia, sesgo y debido proceso en la toma de decisiones automatizada.	5
10/06 /2022	Panel 4: Protección de datos y regulación de I.A.	4
	Panel 5: Técnicas regulatorias y enfoque basado en riesgo.	3
	Panel 6: Mercados y experiencia: Perspectivas sectoriales en I.A.	3

**Tabla 3: Paneles en el Seminario Internacional CJSUBIA**

Fuente: elaboración propia

Ambas instancias tuvieron carácter híbrido, con participaciones presenciales y remotas. Además, tanto las audiencias como el seminario fueron transmitidos en vivo por streaming, vía Youtube, por el canal oficial del Senado, “TV Senado”. TV Senado es la emisora oficial del Senado Federal, con alcance nacional. Además de transmitir las actividades diarias del Senado, la emisora produce periodismo diario, informativos, entrevistas, programas culturales, documentales, productos digitales e institucionales<sup>16</sup>. Es posible acceder a sus transmisiones a través de la televisión abierta y por su canal de Youtube, que cuenta con 1,51 millones de suscriptores, lo que constituye un potencial alcance no despreciable.

Espacio	Jornada	Vistas
Audiencias Públicas	1 <sup>ra</sup> jornada (paneles 1, 2 y 3)	3,454 vistas
	2 <sup>da</sup> jornada (paneles 4, 5 y 6)	2,901 vistas
	3 <sup>ra</sup> jornada (paneles 7, 8 y 9)	2,017 vistas
	4 <sup>ta</sup> jornada (paneles 10, 11 y 12)	1,226 vistas
Seminario Internacional	1 <sup>ra</sup> jornada (paneles 1, 2 y 3)	629 vistas
	2 <sup>da</sup> jornada (paneles 4, 5, 6 y 7)	831 vistas

**Tabla 4: Cantidad de vistas en los videos de las sesiones publicados en el canal de Youtube TV Senado, divididos por jornada.**

Fuente: elaboración propia

Cabe destacar el uso de una plataforma como Youtube tanto para la transmisión como para el archivo de sesiones, habilitando la disponibilidad para personas de todas latitudes. Puede ser otra oportunidad para ser “moderadamente optimistas” desde un punto de vista de acceso a la información y participación pública.

### 3.4 Datos generales de participación según sector, intereses y procedencia geográfica

A continuación, se presentan los totales generales de participación en todas las instancias de consulta (audiencias públicas, seminario internacional y aportes escritos), según la categorización clásica sectorial utilizada en la mayoría de los sistemas de múltiples partes interesadas (Tabla 5). Luego, presentamos la categorización en base a los intereses que representan esas organizaciones, en base a Belli et al. (2023) (Tabla 6).

Sector	Cantidad	Porcentaje
Privado	61	31.44
Academia	50	25.77
Sociedad Civil	38	19.59
Individual	30	15.46
Gobierno	15	7.73

**Tabla 5: totales generales de participación por sector.**

Fuente: elaboración propia

Intereses	Cantidad	Porcentaje
Academia	50	25.77
Asociaciones del Sector Privado	40	20.62
Asociaciones Civiles Sin Fines de Lucro	38	19.59
Individual	30	15.46
Sector Privado	21	10.82
Gobierno	13	6.70
Instituciones Internacionales	2	1.03

**Tabla 6: totales generales de participación por intereses representados.**

Fuente: elaboración propia

Además de las categorías “Individual” y “Academia”, podemos apreciar un desdoblamiento desde la categoría del sector privado hacia las categorías Sector Privado y Asociaciones del Sector Privado. Sociedad Civil pasa a llamarse específicamente “Asociaciones Civiles Sin Fines de Lucro”, para hacer hincapié en su carácter sin fines de lucro, y Gobierno se desdobra entre las categorías “Gobierno” e “Instituciones Internacionales”. El Gráfico 1 a continuación puede ser clarificador en este sentido.

Con los totales generales a la vista, es propicio realizar algunos análisis desagregados de los resultados, para conocer mejor la distribución según los espacios de participación y la procedencia geográfica de los participantes.

Espacio	Sector	Cantidad	Porcentaje	Porcentaje Global
Aportes Escritos	Privado	37	35.24	19.07
Aportes Escritos	Individual	30	28.57	15.46
Aportes Escritos	Sociedad civil	19	18.10	9.79
Aportes Escritos	Academia	13	12.38	6.70
Aportes Escritos	Gobierno	6	5.71	03.09
Audiencia Pública	Academia	26	41.27	13.40
Audiencia Pública	Privado	19	30.16	9.79
Audiencia Pública	Sociedad Civil	13	20.63	6.70
Audiencia Pública	Gobierno	5	7.94	2.58
Seminario Internacional	Academia	11	42.31	5.67
Seminario Internacional	Sociedad Civil	6	23.08	03.09
Seminario Internacional	Privado	5	19.23	2.58
Seminario Internacional	Gobierno	4	15.38	02.06

**Tabla 7: Cruce de Sector por Espacio de Participación.**

Fuente: elaboración propia

La Tabla 7 realiza un cruce de datos entre representación sectorial, según la variable “Sector”, discriminada por espacio de participación. Contiene los datos de todos los espacios y fueron contemplados independientemente los casos donde hubo más de un sector por expositor. Por ejemplo, donde un expositor se presentó como afiliado a una organización de la sociedad civil y otra de la academia.

En los aportes escritos, el sector privado domina con un 35.24% de las contribuciones,

seguido por contribuciones individuales (28.57%) y de la sociedad civil (18.10%). La academia y el gobierno tienen una representación menor, con 12.38% y 5.71% respectivamente. En las audiencias públicas, la academia sobresale con un 41.27% de participación, destacando su rol en el debate. El sector privado también tiene una fuerte presencia con un 30.16%, seguido por la sociedad civil (20.63%) y el gobierno (7.94%). En los seminarios internacionales, la academia nuevamente lidera con un 42.31%, seguida por la sociedad civil (23.08%) y el sector privado (19.23%). La participación del gobierno es más significativa en este espacio, con un 15.38%.



Espacio	Interés	Cantidad	Porcentaje	Porcentaje Global
Aportes Escritos	Asociaciones del Sector Privado	32	30.48	16.49
Aportes Escritos	Individual	30	28.57	15.46
Aportes Escritos	Asociaciones Civiles Sin Fines de Lucro	19	18.10	9.79
Aportes Escritos	Academia	13	12.38	6.70
Aportes Escritos	Gobierno	6	5.71	03.09
Aportes Escritos	Sector Privado	5	4.76	2.58
Audiencia Pública	Academia	26	41.27	13.40
Audiencia Pública	Asociaciones Civiles Sin Fines de Lucro	13	20.63	6.70
Audiencia Pública	Sector Privado	12	19.05	6.19
Audiencia Pública	Asociaciones del Sector Privado	7	11.11	3.61
Audiencia Pública	Gobierno	5	7.94	2.58
Seminario Internacional	Academia	11	42.31	5.67
Seminario Internacional	Asociaciones Civiles Sin Fines de Lucro	6	23.08	03.09
Seminario Internacional	Sector Privado	4	15.38	02.06
Seminario Internacional	Gobierno	2	7.69	01.03
Seminario Internacional	Instituciones Internacionales	2	7.69	01.03
Seminario Internacional	Asociaciones del Sector Privado	1	3.85	0.52

**Tabla 8: Cruce Intereses por espacio de participación.**

Fuente: elaboración propia

La Tabla 8 realiza un cruce de datos entre representación sectorial, según la variable

“Intereses”, discriminada por espacio de participación. Contiene los datos de todos los espacios y fueron contemplados independientemente los casos donde hubo más de un valor declarado para la variable por expositor, al igual que en el cuadro anterior.

En los aportes escritos, las asociaciones del sector privado representan la mayor proporción (30.48%), seguidas por contribuciones individuales (28.57%) y asociaciones civiles sin fines de lucro (18.10%). La academia también tiene una presencia significativa (12.38%). En las audiencias públicas, la academia destaca con un 41.27% de participación, lo que muestra el rol que se le buscó dar en las exposiciones organizadas por el Senado. Las asociaciones civiles y el sector privado también tienen una representación considerable (20.63% y 19.05%, respectivamente). Por otro lado, el seminario internacional muestra una mayor participación de la academia (42.31%) y asociaciones civiles (23.08%), con una presencia menor del sector privado y el gobierno.

Ciudad	Cantidad	Porcentaje
São Paulo	20	40
Brasília	10	20
Rio de Janeiro	10	20
Belo Horizonte	2	4
Porto Alegre	2	4
Recife	2	4
Goiás	1	2
Maceió	1	2
Manaus	1	2
Viçosa	1	2

**Tabla 9: Integrantes de las Audiencias Públicas discriminados por ciudad (sólo para Brasil)**

Fuente: elaboración propia

Por otro lado, respecto de la distribución geográfica, podemos observar la Tabla 9, acerca del lugar de origen de las instituciones integrantes de las Audiencias y de los Aportes Escritos.

La Tabla 10 muestra las observaciones discriminadas por Ciudad, sólo para los participantes de Brasil. Reflejan una tendencia similar a la de las Audiencias Públicas, con São Paulo liderando (38.30%) y seguida por Brasília y Rio de Janeiro (13.83% cada una).

Ciudad	Cantidad	Porcentaje
São Paulo	36	38.30
Múltiple	14	14.89
Brasília	13	13.83
Rio de Janeiro	13	13.83
Sin datos de lugar	5	5.32
Curitiba	2	2.13
Paraná	2	2.13
Recife	2	2.13
Andaraí	1	01.06
Belo Horizonte	1	01.06
Fortaleza	1	01.06
Joaçaba	1	01.06
Porto Alegre	1	01.06
Río Grande del Norte	1	01.06
Teresina	1	01.06

**Tabla 10: Contribuciones escritas discriminados por ciudad (sólo para Brasil)**

Fuente: elaboración propia 4.

## 4. Discusión

Durante las dos secciones anteriores analizamos, por un lado, el proceso participativo propiciado por la CJSUBIA en tanto su ubicación dentro de un proceso más amplio de debate sobre regulación de tecnología en Brasil y, por otro lado, su composición específica en tanto diversidad sectorial y geográfica. Ese análisis nos permite identificar potenciales lecciones aprendidas y desafíos persistentes para futuras instancias similares de participación. Un análisis más detallado de los datos presentados puede echar luz sobre este punto.

En ambas categorizaciones sectoriales, las contribuciones escritas del sector privado tienen la mayor preponderancia, hayan sido enviadas por las empresas mismas o a través de las cámaras y alianzas de colaboración sectorial. Del total de 105 registros para la variable, el 35% corresponde a ese sector. Esto es llamativo por el hecho de que el espacio de las contribuciones escritas es de orden abierto y proactivo por parte de la ciudadanía, a diferencia de las audiencias y el seminario que fueron resultado de una invitación y un programa armado por la Comisión. Los datos muestran, de esta manera, la alta proactividad por parte de las cámaras empresarias por manifestar su punto de vista para el proceso deliberativo para la regulación de la IA en Brasil.

Además, estos datos dan indicios de una significativa disponibilidad y uso de recursos dedicados por el sector privado a la participación en estos procesos, una vez que la formulación de aportes escritos requiere planificación y movilización interna. Aunque no contamos con datos más específicos en este análisis, sí podemos asumir que el sector dispone de recursos humanos y/o financieros para participar en consultas como la promovida por la CJSUBIA de forma diferenciada al sector académico o de sociedad civil. Unida a la movilización de agrupaciones

sectoriales, la evidencia de una inversión en participar en las discusiones regulatorias sobre el tema es un indicativa del peso estratégico que ve el sector privado en el caso de Brasil. Esto es visible para una multiplicidad de sectores de la economía identificable a partir de los autores de las contribuciones, entre otros:

- a) bancos,
- b) empresas fintech,
- c) representantes de la industria,
- d) grandes empresas de tecnología como Microsoft e IBM,
- e) empresas del software,
- f) cámaras del comercio,
- g) integrantes de estudios jurídicos,
- h) empresas aseguradoras, de las telecomunicaciones y del sector de la industria de la salud.

Respecto de la participación de la sociedad civil, podemos inferir que la situación es inversa. De los 103 aportes escritos recibidos, sólo 19 corresponden a la categoría Sociedad Civil. De ese total, 4 corresponden a la CDR como coalición, 3 a organizaciones internacionales y sólo 4 tienen un foco que excede la agenda de tecnología: el Instituto Igarapé, enfocado en temas de seguridad y desarrollo; el Instituto Alana, enfocado en la agenda medioambiental; la asociación de juristas negras y el Instituto Brasileiro de Defesa del Consumidor (IDEC).

Más allá de que exista un espacio abierto para las contribuciones escritas, no siempre es posible movilizarse para participar dada la limitación de recursos y la excesiva exposición a distintos tipos de urgencias en materia de protección de derechos a que suelen estar expuestas. La existencia de fondos de emergencia, como el sostenido por Derechos Digitales<sup>17</sup>, busca mitigar este tipo de desbalance al ofrecer

fondos de manera ágil para que las organizaciones se involucren de manera más significativa en estas discusiones. Sin embargo, son aún limitados y restringidos a un grupo de organizaciones más cercanas a la agenda digital. En el caso de organizaciones de base, organizaciones de derechos humanos y movimientos sociales, otras barreras, como el mismo conocimiento de estos espacios y procesos, pueden aplicarse, así como la existencia de múltiples agendas que compiten con la de regulación de IA, más allá de los impactos que estas tecnologías generan para las poblaciones y en las temáticas que ellas atienden. Estudios apoyados por Derechos Digitales han apuntado, en el caso de Brasil, el impacto del uso de IA en programas relacionados al empleo<sup>18</sup> y la asistencia social<sup>19</sup>, pero no se ha visto mayor movilización de organizaciones involucradas en estos debates en la consulta de CJSUBIA.

Llamamos la atención también sobre el rol de las agrupaciones sectoriales para la participación en este proceso. Para el sector privado, el rol de las federaciones, asociaciones y cámaras tuvo el mayor peso: de los 61 registros de participación del sector privado, 40 fueron realizados a través de sus agrupaciones. De ese número, que representa más del 65% del total, 32 fueron presentadas a través de aportes escritos, vía email. Este dato puede mostrar la relevancia de los escritos, en tanto pueden permitir generar textos consensuados que representen la mirada de subsectores en sí mismos, y no de una empresa en particular. Cabe destacar la ausencia de escritos por parte de agrupaciones de trabajadores, sea en gremios, sindicatos o asociaciones, con una posible excepción de la asociación de juristas negras, en tanto agrupación profesional. Otra excepción, desde la sociedad civil, son los envíos de la CDR. Nuevamente, la capacidad de organización y movilización de las asociaciones del sector privado pueden tener que ver con el acceso diferencial a los recursos necesarios para viabilizar contribuciones conjuntas, además del

acceso a la información oportuna sobre el proceso y los mecanismos de participación.

Respecto de las audiencias públicas, puede verse una predominancia del sector académico (26 observaciones), con mayoría de instituciones de Sao Paulo (8) y de Río de Janeiro (6). Del total, la mayoría son instituciones universitarias (17), con menor representación de institutos y fundaciones. Segundo en el orden de representación sectorial, en las audiencias públicas, está el sector privado, con 19 representantes, la sociedad civil con 13 y el gobierno con sólo 5. Cabe destacar que dentro del sector privado permanecen las cámaras y asociaciones. Si desdoblamos la categorización en la propuesta de Belli et al., 12 participantes corresponden al sector privado y 7 a sus asociaciones. En este caso, en las audiencias, las cámaras empresariales no tienen tanto peso como en las contribuciones escritas.

Por último, respecto del seminario internacional, la preponderancia es de los representantes de la academia, con 11 observaciones, seguido por sociedad civil (6), sector privado (5) y gobierno (4). De los 26 expositores en el seminario internacional, la mitad provienen de Estados Unidos, 11 de países europeos y tan solo una observación para otros países de América Latina y otra para África. Mientras que los representantes de los Estados Unidos muestran una distribución equilibrada en términos sectoriales, los representantes de países europeos provienen principalmente de universidades (7 de 11), seguidos por representantes de la Comisión Europea (2). Este aspecto es de particular relevancia dada la influencia que tuvo en la CJSUBIA la discusión por la Ley de Inteligencia Artificial en el parlamento de la Unión Europea<sup>20</sup>, que se dio en paralelo al proceso analizado. La perspectiva africana, si bien estuvo representada por una sola organización, se trata de la Africa Digital Rights' Hub, que cuenta con una mirada regional. El seminario no contó con ningún expositor del continente asiático.

El análisis conjunto de la prevalencia de participación académica en las audiencias y el seminario, en este caso, puede apuntar a un intento desde la Comisión de priorizar visiones “expertas”. En su amplia mayoría, los representantes del sector académico provienen del ámbito del Derecho. De las 37 exposiciones y contribuciones de la academia en estos espacios, 28, más del 75%, provienen de profesionales especializados en estudios de innovación, tecnología y las comunicaciones, con excepciones en especialistas en temas de diversidad, estudios raciales y otras ramas de las ciencias sociales, como la ciencia política. Dentro de las ramas del derecho sí podemos encontrar una moderada diversidad, con especialistas en temas como derecho administrativo, regulatorio, derecho comparado, civil, autoral, entre otros.

En términos de las contribuciones escritas en tanto espacio de participación online, es elocuente el peso de las categorizadas como “individuales”, una potencial forma de participación más allá de la afiliación institucional. Estas contribuciones fueron enviadas por correo electrónico, según instrucciones del Senado, y luego publicadas en la web de la CJSUBIA. La categorización surge del trabajo de clasificación realizado por el personal de la Comisión. Una mirada hacia dentro de las contribuciones individuales muestra, de forma contraria a lo esperado, una mayoría de envíos de personas afiliadas a instituciones de distintos sectores, lo que puede derivar en un sobrerregistro de esta categoría.

#### **4.1 Paralelismos con el Comité de Gobernanza de la EBIA**

Es propicio comparar la diversidad sectorial de los espacios participativos de la CJSUBIA con los que tuvieron lugar en el

marco de las reuniones del comité del Comité de Gobernanza de la Estrategia Brasileña de Inteligencia Artificial (EBIA). Según los artículos 2 y 3 de su reglamento interno<sup>21</sup>, el Comité de Gobernanza de EBIA está compuesto por un representante y un suplente de cada uno de los siguientes organismos e instituciones: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MCTI), la Red de Innovación en Inteligencia Artificial MCTI/EMBRAPII; e "Instituciones invitadas"; y es presidido por el Secretario de Emprendimiento e Innovación del MCTI. Tiene la función de implementar los ejes de trabajo mencionados y gestionar todo lo referido a las actividades enmarcadas en la Estrategia. Como menciona Eduardo Magrani (2021, p. 10), el texto de la Resolución 4617/2021, que le da entidad, no incluye información sobre estructuras de gobernanza concretas, aunque existía un arreglo institucional en ese sentido. El Comité de Gobernanza se crea en una segunda instancia. En el mencionado artículo de Belli et al., sus autores analizan 4 de las reuniones que tuvieron lugar durante 2021, comenzando en mayo con el primer encuentro. Esta primera reunión contó con una mayoría significativa de representantes del gobierno, con un 42% (34 personas), seguida por un 24,7% de representantes de la categoría Asociaciones del Sector Privado, con 20 personas.

Los autores de esta investigación afirman que la tendencia de esa primera reunión se mantiene en el resto, y que puede detectarse una “representación desigual” de sectores importantes como la academia y organizaciones de la sociedad civil no ligadas a corporaciones (op. cit., p.8-9). Luego, afirman que esta mayoría no es sorprendente dado que estos encuentros eran organizados por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación del Gobierno Federal, quienes presiden y gestionan el Comité. Además, afirman que la “consistente mayoría” de la categoría Asociaciones del Sector Privado, por sobre representantes directos del sector

privado, puede traducirse en una mirada que evite el análisis más profundizado de los desafíos de la implementación de la IA.

La preponderancia de Asociaciones del Sector Privado en la CJSUBIA sólo se manifiesta, en cambio, en los aportes escritos, como fue mencionado. Los espacios organizados por el Senado, tanto las audiencias como el seminario, tienen mayoría de representantes de la academia y de la categoría “Asociaciones Civiles Sin Fines de Lucro”. Esto marca una diferencia sustantiva con el análisis de Belli et al., donde el gobierno, organizador del evento, tuvo una marcada mayoría de representantes. Representantes del sector gubernamental, e incluso del Estado en su conjunto, fueron una marcada minoría durante el proceso de la CJSUBIA lo que parece indicar una efectiva disposición de escucha social por parte de quienes lideraron el proceso.

## 5. Conclusiones

En esta última sección, señalaremos algunas conclusiones que pueden surgir del proceso de la CJSUBIA, que esperamos puedan ser útiles para otros países de la región.

Respecto de la diversidad sectorial en la participación, podemos ver que, aún con más de una década de procesos participativos, una diversidad plena sigue pendiente. Los datos muestran un desbalance entre los distintos sectores, con una manifiesta subrepresentación de las organizaciones de la sociedad civil, sean organizaciones sin fines de lucro, organizaciones sociales de base, sindicatos, asociaciones profesionales, entre otras. Pero también con una ausencia de ciudadanos que no integran ninguna organización y puedan aportar elementos que permitan “romper la burbuja” del pensamiento de la comunidad de trabajo sobre tecnología y sociedad. Es que, como pudimos ver, el de

la CJSUBIA fue un proceso integrado mayoritariamente por participantes de la comunidad del estudio y desarrollo de la tecnología y las comunicaciones.

Más que sobre la ausencia de espacios, el caso brasileño de CJSUBIA reflexionar sobre las condiciones habilitantes para la participación de sociedad civil en este tipo de procesos en la actualidad. En términos de recursos, podemos hablar de una condición necesaria pero no suficiente para garantizar la participación. Los fondos y los recursos humanos limitados de, por ejemplo, las organizaciones sin fines de lucro implican un obstáculo de suma importancia a la hora de participar de procesos que, en muchos casos, surgen de manera inesperada y sin una anticipación que permita una planificación acorde. Sin embargo, contar con los recursos no alcanza para garantizar una participación plural. Es necesario disponer de una difusión amplia que dé cuenta de la existencia de estos procesos y, por otro lado, el impulso a la participación de grupos que pueden verse afectados de forma directa por este tipo de políticas. Como fue mencionado, este punto es de atención a la hora de convocar organizaciones de base, organizaciones de derechos humanos y movimientos sociales, que no necesariamente

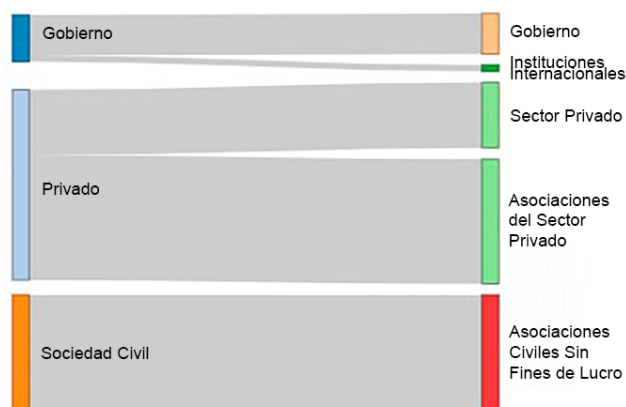


Gráfico 1: Derivación de observaciones de la variable “Sector” a la variable “Intereses”

Fonte: Elaborado pela autora (2024)

participan o siguen estrictamente el desarrollo de la agenda de la tecnología y las comunicaciones, pero pueden realizar aportes sustantivos para las estrategias de regulación.

Los puntos de mejora mencionados nos permiten trazar aprendizajes a partir de la experiencia y el diseño de la CJSUBIA en tanto espacio de participación, principalmente a la luz de su manifiesta vocación de diversidad. La mera apertura de los espacios no fue suficiente para incluir una distribución equitativa de actores y sectores que pueden ser impactados por la implementación de tecnologías basadas en IA. Otro elemento para tomarse en consideración es relativo a la publicidad de la información relacionada con la CJSUBIA. Si bien la información es abundante, es propicia la implementación de formatos abiertos con datos estructurados que permitan su reprocesamiento. Esto, además de una desagregación que permita comprender mejor la procedencia de las personas y organizaciones participantes. Disponer de información desagregada y accesible para su análisis es necesario para poder comprender mejor estos procesos y generar investigaciones basadas en datos e información oficial. En la actualidad, hay múltiples puntos de análisis que necesitan ser profundizados, lo que abre espacios de oportunidad para la investigación futura.

## Referências bibliográficas

- AAVV. (2023). *Declaración de Santiago para promover una Inteligencia Artificial (IA) ética en América Latina y el Caribe*. [https://minciencia.gob.cl/uploads/filer\\_public/40/2a/402a35a0-1222-4dab-b090-5c81bbf34237/declaracion\\_de\\_santiago.pdf](https://minciencia.gob.cl/uploads/filer_public/40/2a/402a35a0-1222-4dab-b090-5c81bbf34237/declaracion_de_santiago.pdf)
- Affonso Souza, C., Steibel, F., & Lemos, R. (2017). Notes on the creation and impacts of Brazil's Internet Bill of Rights. *The Theory and Practice of Legislation*, 5(1), 73-94. <https://doi.org/10.1080/20508840.2016.1264677>
- Almeida, V., Getschko, D., & Afonso, C. (2015). The Origin and Evolution of Multistakeholder Models. *IEEE Internet Computing*, 19(1), 74-79. *IEEE Internet Computing*. <https://doi.org/10.1109/MIC.2015.15>
- Avritzer, L. (with Negrete Jiménez, M., & Sánchez Fuentes, D. L.). (2010). *Las instituciones participativas en el Brasil democrático* (Primera edición, UV, Xalapa, 27 de octubre de 2010). : Universidad Veracruzana.
- Belli, L., Curzi, Y., & Gaspar, W. B. (2023). AI regulation in Brazil: Advancements, flows, and need to learn from the data protection experience. *Computer Law & Security Review*, 48, 105767. <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2022.105767>
- Bioni, B., & Marques Rielli, M. (2021). A CONSTRUÇÃO MULTISSETORIAL DA LGPD: história e aprendizados. *En Proteção de dados: Contexto, narrativas e elementos fundantes*.
- Bragatto, R. C., Sampaio, R. C., & Nicolás, M. A. (2015). A segunda fase da consulta do marco civil da internet: como foi construída, quem participou e quais os impactos? *Eptic Online: Revista Eletrônica Internacional de Economia Política da Informação, da Comunicação e da Cultura*, 17(1), 236-255.
- CAF. (2023). *CAF promueve iniciativa de gobernanza de Inteligencia Artificial*. <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2023/10/caf-promueve-iniciativa-de-gobernanza-de-inteligencia-artificial-en-america-latina-y-el-caribe/>
- CETIC.br. (2010). *TIC Domicílios e Empresas 2010 Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação no Brasil*. <https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/tic-domicilios-e-empresas-2010.pdf>
- CJSUBIA. (2022). *Relatorio Final*.
- Coalizão Direitos na Rede. (2021). *Inteligência Artificial não pode ser regulada a toque de caixa*. <https://direitosnarede.org.br/2021/09/23/inteligencia-artificial-nao-pode-ser-regulada-a-toque-de-caixa/>
- COE. (2024a). Council of Europe adopts first international treaty on artificial intelligence—Portal—Www.coe.int. Portal. <https://www.coe.int/en/web/portal/-/council-of-europe-adopts-first-international-treaty-on-artificial-intelligence>
- COE. (2024b). *Council of Europe Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and the Rule of Law*. [https://search.coe.int/cm/#{%22CoEObjectId%22:\[%220900001680afb11f%22\],%22sort%22:\[%22CoEValidationDate%20Descending%22\]}](https://search.coe.int/cm/#{%22CoEObjectId%22:[%220900001680afb11f%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]})



- De Souza, C. A., & Perrone, C. (2023). Brazil and multistakeholder diplomacy for the Internet: Past achievements, current challenges and the road ahead. En I. Johnstone, A. Sukumar, & J. Trachtman (Eds.), *Building an International Cybersecurity Regime* (pp. 220-237). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781035301546.00017>
- Dilhac, M.-A., Abrassart, C., & Voarino, N. (2018). *Report of the Montréal Declaration for a responsible development of artificial intelligence*. <https://papyrus.bib.umontreal.ca/xmlui/handle/1866/27795>
- Hernández, L., Canales, M. P., & De Souza, M. R. (2022). *Inteligencia Artificial y participación en América Latina: Las estrategias nacionales de IA*. Derechos Digitales.
- Intervozes. (2019, abril 15). Nota: Bolsonaro liquida conselhos e reduz participação social. <https://intervozes.org.br/nota-bolsonaro-liquida-conselhos-e-reduz-participacao-social/>
- Irisbh. (2022). *Inteligência artificial no Brasil: O episódio da Comissão de Juristas*. <https://irisbh.com.br/inteligencia-artificial-no-brasil-o-episodio-da-comissao-de-jurist>
- Lara, J.C. (2024) “Inteligencia Artificial en América Latina: Regulación no significa protección”. Disponible en: <https://www.derechosdigitales.org/23866/inteligencia-artificial-en-america-latina-regulacion-no-significa-proteccion/>
- Magrani, E., Pragmático, M., & Gaspar, W. (2021). *Estrategia Brasileña de Inteligencia Artificial: Comentarios sobre la Resolución 4.617/2021 del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MCTI)*. <https://www.empatia.la/wp-content/uploads/2021/12/ART.-DE-OPINION-Brasil-ES-final.pdf>
- Martinez Stefan, A. G., & Vaz, J. C. (2016). The Brazilian Civil Rights Framework For The Internet And The Lessons Learned About The Capability Of Brazilian Public Authorities To Promote Citizen Participation Through The Internet. En *TIC Governo Eletrônico 2015 Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação no Setor Público Brasileiro*.
- Nicolás, M. A., Sampaio, R. C., Bragatto, R., & Konopacki, M. A. (2017). A primeira fase da consulta pública da regulamentação do Marco Civil da Internet: estrutura comunicativa, limites e contribuições. *Contemporanea*, 15(2). <https://doi.org/10.9771/contemporanea.v15i2.22161>
- ONU. (2023). *AI Advisory Body Interim Report: Governing AI for Humanity*. United Nations; United Nations. <https://www.un.org/en/ai-advisory-body>
- ONU. (2024). *Resolución 78/265. Aprovechar las oportunidades de sistemas seguros y fiables de inteligencia artificial para el desarrollo sostenible*. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n24/087/86/pdf/n2408786.pdf?token=YqVivWfXBQFg0mFkYJ&fe=true>
- Portal da Câmara dos Deputados. (2021). Câmara aprova regime de urgência para projeto sobre inteligência artificial. *Portal da Câmara dos Deputados*. <https://www.camara.leg.br/noticias/782074-camara-aprova-regime-de-urgencia-para-projeto-sobre-inteligencia-artificial/>
- Velasco, P. (2021) “La política nacional de Inteligencia Artificial chilena y su proceso de participación ciudadana”. *Derechos Digitales* <https://www.derechosdigitales.org/17010/la-politica-nacional-de-inteligencia-artificial-chilena-y-su-proceso-de-participacion-ciudadana/>
- UNESCO. (2021). *Recomendación sobre la Ética de la Inteligencia Artificial*.

## Notas finais

1 Ver <https://www25.senado.leg.br/web/atividade-materia/151547>. Visitado en julio 2024.

2 Ver <https://direitosnarede.org.br/2021/09/23/inteligencia-artificial-nao-pode-ser-regulada-a-toque-de-caixa/>. Visitado en julio 2024.

3 Ver <https://www25.senado.leg.br/web/atividade-materias/-/materia/138790>. Visitado en julio 2024.

4 Ver <https://www25.senado.leg.br/web/atividade-materias/-/materia/147434>. Visitado en julio 2024.

5 Ver <https://direitosnarede.org.br/carta-aberta-regulacao-ia/>. Visitado en junio de 2024.

6 Ver <https://legis.senado.leg.br/comissoes/audiencias?codcol=2504>. Visitado en julio 2024.

7 Ver <https://legis.senado.leg.br/comissoes/mnas?codcol=2504&tp=4>. Visitado en julio 2024.

8 Disponibles en: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/arquivos?ap=6916&codcol=2504>. Consultado en Julio 2024.

9 Ver <https://direitosnarede.org.br/quem-somos>. Visitado en julio 2024.

10 Ver <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0449#adherents>. Visitado en julio 2024.

11 Ver [https://antigo.mctic.gov.br/mctic/open-cms/legislacao/portarias/Portaria\\_MCTI\\_n\\_4617\\_de\\_06042021.html](https://antigo.mctic.gov.br/mctic/open-cms/legislacao/portarias/Portaria_MCTI_n_4617_de_06042021.html). Visitado en julio 2024.

12 Ver <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital/inteligencia-artificial>. Visitado en julio 2024.

13 Ver <https://www25.senado.leg.br/web/atividade-materias/-/materia/151547>. Visitado en julio 2024.

14 Disponible en [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2068016&filename=Tramitacao-PL%2021/2020](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2068016&filename=Tramitacao-PL%2021/2020). Consultado en julio 2024.

15 Ver <https://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?codcol=2504>. Consultado en julio 2024.

16 Para más información: <https://www12.senado.leg.br/tv/quem-somos>. Consultado en Julio de 2024.

17 Ver <https://www.derechosdigitales.org/19245/fondo-de-respuesta-rapida-tres-anos-de-asistencia-inmediata-para-la-defensa-y-proteccion-de-los-derechos-digitales>.

18 Ver <https://ia.derechosdigitales.org/casos/brasil-sistema-nacional-de-empleo>.

19 Ver <https://ia.derechosdigitales.org/casos/brasil-auxilio-de-emergencia>.

20 Ver <https://www.europarl.europa.eu/topics/en/article/20230601STO93804/eu-ai-act-first-regulation-on-artificial-intelligence>.

21 Disponible en [https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital/arquivosinteligenciaartificial/ebia\\_regimento\\_interno\\_2021\\_09\\_30.pdf](https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital/arquivosinteligenciaartificial/ebia_regimento_interno_2021_09_30.pdf).