



14º Seminário Nacional Sociologia & Política

Saberes em Confluência

GT 13 – Sociologias e Políticas Públicas

Audiências públicas como recurso de legitimação política: o caso do processo
regulatório da inteligência artificial no Brasil

João Ricardo Penteado¹

¹ Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Ceará e bolsista da Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico. E-mail: jrpenteado@alu.ufc.br.

RESUMO

O presente artigo, calcado em pesquisa de doutorado em andamento, traz os apontamentos preliminares que sustentam a tese de que as audiências públicas realizadas no âmbito do trâmite legislativo para a regulação brasileira da inteligência artificial tem o efeito primário de produzir legitimação política do processo em si. Para tal, analisamos, de maneira preliminar, documentos legislativos e notas taquigráficas de 32 audiências públicas ocorridas entre julho de 2021 e setembro de 2024 no âmbito da Câmara e do Senado. Para sustentar nossa tese, amparamo-nos em proposições teóricas relativas aos estudos sobre legitimação, especialmente as realizadas por Beetham e Luhmann. Nossa análise preliminar indica que as evidências reunidas corroboram as teses dos autores sobre o efeito da legitimação política na sociedade moderna, confirmando assim nossa hipótese. De forma complementar, este artigo oferece ainda apontamentos para futuras análises em pretendemos enquadrar os especialistas que participaram das audiências públicas como uma *elite epistêmica*.

Palavras-chave: legitimação; audiências públicas; inteligência artificial

INTRODUÇÃO

Surgida como campo de pesquisa em 1956 em seminário acadêmico organizado nos Estados Unidos, a inteligência artificial vivenciou altos e baixos em termos de entusiasmo com seu potencial nas décadas subsequentes. Foi só a partir de 2012, com o desempenho impressionante de uma equipe em um torneio de reconhecimento de imagens, evidenciando um avanço tecnológico expressivo, que ela ganhou o status de tecnologia de alto potencial disruptivo. O episódio atraiu para o campo um forte interesse não só da mídia e comunidade científica, mas de fundos de investimentos e Estados nacionais (LEE, 2018; MCCARTHY et al., 2006; SICHMAN, 2021; STEINHOFF, 2021)

Na mesma década, com a contínua evolução da tecnologia e a crescente percepção sobre sua importância geoestratégica, o mundo assistiu, a partir de 2017, à publicação de uma série de planos nacionais de desenvolvimento de inteligência artificial. Como esperado, essa tendência mundial também se manifestou no Brasil. Em 2021, o país aprovou a Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial, que trouxe diretrizes para o desenvolvimento das capacidades nacionais no setor. Já em 2024, um novo documento de mesma natureza foi publicado, o Plano Brasileiro de Inteligência Artificial, desta vez com diretrizes e metas mais detalhadas (BRASIL, 2021, 2024; ITS-RIO, 2020).

Paralelamente aos planos nacionais, comunidades de especialistas e autoridades públicas passaram a debater mais intensamente a regulação da inteligência artificial. No Brasil, esse processo começou de maneira formal em 2019, com a apresentação do primeiro projeto de lei (PL) sobre o tema. Com a intensificação do debate e, sobretudo, com a aprovação da lei da inteligência artificial na União Europeia, a regulação da inteligência artificial acabou ganhando prioridade no Congresso Nacional. Dessa forma, diversos projetos de lei existentes acabaram apensados a um único – o PL nº 2338/23, que acabou norteando todas as discussões legislativas a partir de sua apresentação (AMOROZO, 2024; BRASIL, 2023, SCHMIDT, 2023).

O trâmite legislativo para a regulamentação da inteligência artificial no Brasil se notabilizou ainda por um aspecto procedimental: a realização de dezenas de audiências públicas das quais participaram diversos especialistas e representantes de diferentes setores da sociedade. Como afirmou o relator de uma das comissões parlamentares criada para discutir o

PL nº 2338/23, tratou-se do trâmite legislativo da história do Senado Federal² “com o maior número de audiências públicas – disparado, longe do segundo”.

A análise preliminar dessas audiências públicas é o foco deste artigo, que faz parte de pesquisa de doutorado em curso. Ela é guiada por premissas dos Estudos Sociais da Ciência e Tecnologia (ESCT) e pelo conceitos sociológicos de *legitimação* e de *comunidades epistêmicas*. A tese primária que almejamos construir é a de que a realização das audiências públicas no trâmite legislativo da inteligência artificial não apenas colabora para reunir conhecimento técnico de especialistas – que formariam uma “comunidade epistêmica” – ou colher demandas específicas dos diferentes setores da sociedade. Ela também produz o efeito de legitimação da lei brasileira de inteligência artificial eventualmente aprovada, bem como, em um plano mais geral, do sistema político brasileiro. Além do mais, as audiências públicas também atenderiam a uma demanda política posta pela comunidade epistêmica, a qual vislumbramos enquadrar no futuro como um tipo de elite.

Para a realização de nossa análise preliminar, examinamos as notas taquigráficas de 32 audiências públicas realizadas entre julho de 2021 e setembro de 2024, e que contaram com 193 falas protagonizadas por 166 expositores de organizações classificadas em sete categorias. Ademais, também analisamos 20 documentos legislativos que variaram entre requerimentos para a realização de audiências públicas, planos de trabalho e relatórios finais de comissões parlamentares, e textos provisórios de projetos de lei.

Este artigo está organizado da seguinte forma. Primeiramente, apresentamos o estado da arte de pesquisas brasileiras com viés sociológico sobre audiências públicas a fim de nos situarmos no campo de estudos. Na sequência, destacamos alguns dos referenciais teóricos que orientam nossa pesquisa e apresentamos os dados empíricos coletados. Por fim, oferecemos nossa análise preliminar diante das evidências que selecionamos e tecemos nossas considerações finais com os apontamentos para o futuro da pesquisa.

REVISÃO DA LITERATURA TEMÁTICA

Em nosso levantamento, verificamos que não existe, no seio das pesquisas brasileiras, um enquadramento sociológico de audiências públicas como recurso de produção de legitimação política junto a uma comunidade epistêmica. O que há de mais próximo é pesquisa de Campos e Duarte (2026) que investiga as audiências públicas realizadas no processo

² E muito possivelmente também da Câmara dos Deputados, ainda que tenhamos que demonstrar cientificamente esse fato em futuras versões desta pesquisa.

legislativo do Marco Geral do Licenciamento Ambiental como espaço de construção da credibilidade daquilo que chamam de *experts*. Já Resende (2022) examina os dados das audiências públicas ocorridas entre 2007 e 2015 em todas as comissões permanentes da Câmara com o intuito de analisar, sob o conceito de *redes de políticas públicas* (“*policy networks*”), a influência de atores políticos. Por seu turno, Cesário (2016) escrutina todas as participações em audiências públicas e seminários ocorridos na Câmara e no Senado entre 2011 e 2012 a fim de mapear os grupos de interesse atuantes no Congresso Nacional.

Os dados das audiências públicas para discutir a Base Nacional Comum Curricular servem de lócus de evidências empíricas tanto para Michetti (2020) quanto para Ferreti e Silva (2017). Ambos buscam, com referenciais teóricos distintos, analisar as estratégias políticas empregadas pelos atores que disputam os rumos da legislação. Já Brelaz (2012) emprega o método de análise institucional para caracterizar a participação da sociedade civil nas audiências públicas do orçamento da Câmara Municipal de São Paulo, realizadas entre 1990 e 2010. De sua parte, e utilizando-se de um interessante conluio metodológico que articula análise documental, aplicação de questionários e entrevistas semiestruturadas, Cayres, Silva e Souza (2019) buscam dimensionar os impactos das audiências públicas da Assembleia Legislativa do Espírito Santo, realizadas entre 2007 e 2014, na definição do orçamento estadual.

Há ainda uma leva de pesquisas sobre audiências públicas realizadas no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF). Uma delas é de Araújo, Magalhães e Marona (2022), que buscam identificar padrões que indiquem os cenários nos quais audiências públicas tendem a ser convocadas pelos ministros da corte. Já Sombra (2017) analisa audiências públicas no STF à luz da *teoria democrática da representação*, enquanto Herdy, Leal e Massadas (2018), guiados pelo conceito de *legitimidade democrática*, fazem o mesmo, apontando inconsistências entre norma e prática, conclusão similar vista em Guimarães (2020). Analisando sete audiências públicas entre 2007 e 2012, Leal (2014) conclui que os ministros do STF se utilizam das audiências públicas como recurso de legitimação de decisões, endossando evidência apresentada por Barbosa e Pamplona na qual um magistrado defende a convocação de audiências públicas, pois “legitimaria ainda mais a decisão a ser tomada pelo Plenário desta nossa colenda Corte” (2009, p. 75).

REFERENCIAIS TEÓRICOS

Um primeiro leque de referenciais teóricos advém do campo dos ESCT. Neste, a premissa teórica basilar é a de que o desenvolvimento tecnológico tende a ser multidirecional

e guiado por fatores sociais, não se restringindo a contingências relativas à descoberta científica. Dessa forma, como propõem Bijker e Pinch (2012), o conteúdo de todo artefato tecnológico está irremediavelmente suscetível à análise sociológica.

Alguns dos trabalhos seminais desse campo oferecem contribuições teóricas relevantes de forma a iluminar a análise da consolidação da inteligência artificial como tecnologia de uso geral. Um deles é de Hughes (2012), cujo conceito de *sistemas tecnológicos de grande escala* prevê cinco variáveis de influência no desenvolvimento tecnológico: artefatos físicos, organizações, recursos naturais, ciência e regulações. Por seu turno, Geels (2002) defende que as grandes transições tecnológicas se dão de forma evolucionária e a reboque de eventos multiníveis, sendo estes os *nichos*, os *regimes* e os *cenários*.

Também olhando para o processo de assunção de novas tecnologias, e também sob um viés evolucionário, Belt e Rip (2012) explicam que a inovação tecnológica depende, entre outros fatores, de uma matriz cultural de expectativas. Já Star (1999) destaca que as tecnologias se estabelecem em função da definição de certos padrões técnicos, os quais trazem embutidos em si valores e escolhas políticas determinantes para a sobrevivência de certas aplicações tecnológicas.

Um segundo leque de referenciais teóricos está em um campo de debate fundado por Weber (2004). É ele quem dá início às análises sociológicas do fenômeno da legitimação, mas sob outro conceito, o de *dominação*³. Para Beetham (2013), porém, a grande influência da concepção weberiana sobre os estudos de legitimação ao longo do tempo foi um “desastre quase absoluto”⁴ (p. 8, tradução nossa), dado que se apoiava em um entendimento impreciso. O autor argumenta que, diferentemente da concepção weberiana, a legitimidade de uma autoridade não derivaria das crenças gerais de uma sociedade, mas sim da capacidade de uma autoridade de *justificar* o exercício de poder diante dessas crenças gerais.

A partir dessas novas premissas, Bentham sugere que a análise sociológica da legitimidade de uma autoridade qualquer deve fiar-se em três variáveis: *conformidade com as regras, validade normativa e atos de reconhecimento*⁵ (BEETHAM, 2013, p. xiv, tradução

³ Que se manifestaria na clássica tipologia que envolve a *dominação tradicional*, a *dominação carismática* e a *dominação racional-legal*.

⁴ “On the subject of legitimacy, however, it has to be said that his influence has been an almost unqualified disaster” (BEETHAM, 2013, p. 8).

⁵ “So far, then, we have rule conformity and normative validity as key components of legitimacy. In addition there is one further element, and that is actions on the part of relevant groups which acknowledge and serve to confirm a power holder’s authority”. (BEETHAM, 2013, p. xiv).

nossa). A primeira pressupõe que o exercício de poder, para ser reconhecido como legítimo, deve observar leis formalmente estabelecidas ou costumes historicamente cultivados. A segunda presume que observar as regras não é o suficiente: a autoridade deve ainda ser dotada de qualidades notadamente extraordinárias e defender o interesse comum. Já a terceira prevê a realização de ações públicas que expressem publicamente o reconhecimento da legitimidade das autoridades.

Por sua vez, Luhmann (1980) propõe conceber a legitimação do sistema político moderno em função daquilo que enquadra como *procedimento* – termo que poderia designar eleições, votações de leis ou julgamentos em tribunais. Para o autor, o reconhecimento social da validade do sistema jurídico que normatiza o mundo da vida não advém de uma crença no caráter justo das leis, mas sim da aceitação das decisões que são tomadas com base nesse sistema jurídico. Essa aceitação se dá em função do fato de as pessoas aderirem a certos *papeis sociais* – tal qual preconiza Mead, (2015) –, fazendo com que elas *aprendam* a lidar com o efeito das decisões dos procedimentos em função dos papéis sociais que adotam. Além disso, os procedimentos na sociedade moderna também produzem legitimidade ao reduzir a complexidade social e absorver todas as incertezas existentes em relação a determinado problema mediante a tomada de uma decisão de natureza vinculativa.

Em paralelo ao conceito de legitimação, o conceito de *comunidade epistêmica* também nos é central enquanto elemento heurístico investigativo. Cunhado por Haas (1992), o termo refere-se a uma rede de especialistas de competência publicamente reconhecida e dotada de autoridade para participar da elaboração de políticas públicas. Haas sustenta que os membros de tal rede compartilham quatro características: as mesmas *crenças normativas e principiológicas*, responsáveis por guiar suas ações; as mesmas *crenças causais*, das quais derivam suas análises sobre o que deve ser feito para a resolução de certos problemas; *noções comuns de validade de conhecimento; incidência em comum sobre políticas públicas*⁶ (HAAS, 1992, p. 3, tradução nossa).

⁶ “Although an epistemic community may consist of professionals from a variety of disciplines and backgrounds, they have (1) a shared set of normative and principled beliefs, which provide a value-based rationale for the social action of community members; (2) shared causal beliefs, which are derived from their analysis of practices leading or contributing to a central set of problems in their domain and which then serve as the basis for elucidating the multiple linkages between possible policy actions and desired outcomes; (3) shared notions of validity – that is, intersubjective, internally defined criteria for weighing and validating knowledge in the domain of their expertise; and (4) a common policy enterprise – that is, a set of common practices associated with a set of problems to which their professional competence is directed, presumably out of the conviction that human welfare will be enhanced as a consequence”. (HAAS, 1992, p. 3).

Para as situações de incidência sobre políticas públicas, Haas (2004) argumenta ainda que a comunidade epistêmica só obtém efeitos práticos se dotada de *conhecimento utilizável*. Trata-se, em outras palavras, de um conhecimento que deve gozar de *credibilidade* (em que tanto seus autores quanto os que irão assimilar o conhecimento creem em sua veracidade), *legitimidade* (em que todas as partes interessadas presumem ausência de vieses no processo no qual o conhecimento foi gerado) e *saliência* (que concerne ao momento adequado no qual o conhecimento é disponibilizado)⁷ (HAAS, 2004, p. 587, tradução nossa). Outro elemento interessante destacado pelo autor diz respeito à dimensão construtivista da formulação de políticas públicas em face do processo de *aprendizado* presente na relação entre políticos e comunidade epistêmica, com os primeiros, gradualmente, delegando autoridade aos últimos na medida em que esse aprendizado ocorre.

Uma última face do mosaico teórico no qual pretendemos nos referenciar se situa na *teoria das elites*. Nesta, reivindicamos duas definições complementares. A primeira delas, de vertente paretiana, delimita elite como sendo “as pessoas que possuem os melhores indicadores em seus ramos de atividade”⁸ (PARETO, 1935, p. 1423, tradução nossa). A segunda, derivada de Saes (1994), a concebe como uma *minoria politicamente ativa* – isto é, uma “minoría que assume o controle do processo de tomada das grandes decisões políticas” (p. 8).

É a partir da simbiose das concepções de elite de Pareto e Saes, e do conceito de comunidade epistêmica de Haas, que propomos trabalhar em nossa pesquisa o conceito de *elite epistêmica*. Isso porque sustentamos a hipótese de que as audiências públicas também representam uma concessão da classe política brasileira em face de um possível interesse de uma classe de especialistas de não só participar como também influenciar nos rumos de certas decisões políticas de Estado. Tal classe de especialistas seria dotada de um conhecimento escasso e imprescindível para o funcionamento das instituições políticas modernas, tornando-as, assim, detentoras de poder real na sociedade. É nesse sentido que o conceito de elite epistêmica ganharia função teórico-metodológica relevante, amparado ainda pelo conceito sociológico de *interesse* (SWEDBERG, 2005). Tal conceito, porém, somente será explorado por nós em versões futuras desta pesquisa.

⁷ “Knowledge must also possess the substantive characteristics of usable knowledge: credibility, legitimacy, and saliency”. (HAAS, 2004, p. 587).

⁸ “So let us make a class of the people who have the highest indices in their branch of activity, and to that class give the name (§119) of *elite*”. (PARETO, 1935, p. 1423, grifo do autor).

O TRÂMITE LEGISLATIVO

Embora já houvesse projetos de sobre o tema protocolados já em 2019, o trâmite legislativo para regular a inteligência artificial no Brasil tem seu início mais consistente com a apresentação do PL nº 21/2020, em fevereiro de 2020. Examinado em três comissões temáticas e debatido em três audiências públicas, o projeto acabou aprovado em setembro de 2021. Seu texto final apontava uma série de diretrizes éticas e medidas de estímulo à inovação, mas quase nenhuma norma de observância obrigatória (BRASIL, 2020; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020).

Em fevereiro de 2022, o projeto foi enviado ao Senado, onde foi submetido a uma minuciosa revisão por uma comissão de 18 juristas instituída pela presidência da casa. Intitulada “Comissão de Juristas responsável por subsidiar elaboração de substitutivo sobre inteligência artificial no Brasil” (CJSUBIA), a comissão organizou, entre abril e junho de 2022, 15 painéis temáticos com especialistas e representantes de setores da sociedade para discutir o tema (SENADO FEDERAL, 2022).

Em dezembro do mesmo ano, a comissão encerrou formalmente seus trabalhos, oferecendo como resultado o texto para um novo projeto de lei para regulamentar a inteligência artificial no Brasil. Tal texto foi oficializado se no PL nº 2338/2023, que foi protocolado formalmente no Senado em maio de 2023. Já em agosto do mesmo ano outra comissão foi criada para organizar os debates sobre o projeto: a Comissão Temporária da Inteligência Artificial (CTIA). Composta por 13 senadores, a comissão incumbiu-se de organizar, entre outubro de 2023 e setembro 2024, 14 audiências públicas que contaram com 79 expositores de diferentes organizações. Os trabalhos da comissão encerraram-se em dezembro de 2024, tendo como principal saldo um novo texto do PL nº 2338/2023. Este foi submetido ao plenário do Senado no mesmo mês e aprovado em votação simbólica (BRASIL, 2023; SENADO FEDERAL, 2023).

Tendo retornado à Câmara oficialmente em março de 2025, o projeto voltou a ser objeto de nova leva de audiências públicas. Para organizar os eventos, outra comissão parlamentar foi criada: a Comissão Especial sobre Inteligência Artificial. De junho a novembro de 2025, a comissão organizou 16 audiências públicas, algumas das quais ocorrendo em diferentes regiões do país (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2025a, 2025b).

APRESENTAÇÃO DOS DADOS EMPÍRICOS

Nossa base de dados empíricos preliminar comporta os documentos oficiais e as notas taquigráficas de 32 audiências públicas realizadas para debater a regulamentação da inteligência artificial no Brasil obtidos junto aos sítios oficiais da Câmara e do Senado (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021; SENADO FEDERAL, 2022, 2023). Tais audiências ocorreram entre agosto de 2021 e setembro de 2024 – seleção que, portanto, exclui as audiências públicas ocorridas em 2025. Convém destacar que, de todas as 32 audiências públicas em questão, três foram realizadas no âmbito da Câmara, quando o trâmite legislativo transcorria sob a égide do PL nº 21/2020, enquanto as outras 29 ocorreram no âmbito do Senado, com o PL nº 2338/23 já tendo sido formalmente apresentado.

De acordo com os dados sob nossa análise, houve um total de 193 exposições de representantes da sociedade civil distribuídas entre 146 expositores – o que, como se depreende, indica que alguns dos expositores participaram ao menos de duas audiências públicas. De todas as exposições registradas, 57 delas foram feitas por especialistas de organizações classificadas na categoria de *comunidade acadêmica*, que engloba não apenas pesquisadores universitários, mas também professores de institutos de ensino diversos. Apontada em um levantamento como a melhor a universidade do Brasil e a segunda melhor da América Latina (QS QUACQUARELLI SYMONDS, 2025), a Universidade de São Paulo foi a instituição cujos especialistas realizaram o maior número de exposições, um total de 14.

A segunda categoria com o maior número de expositores foi a de *setor empresarial*, que abrange representantes de associações empresariais e de empresas. Nossa análise preliminar registrou 48 expositores que se enquadram nesse perfil. Entre as organizações que aí mais se destacam estão associações que representam setores importantes da economia brasileira, como a Federação Brasileira dos Bancos, a Confederação Nacional das Indústrias, e a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo. Também foi registrada duas exposições de representantes da Google, atualmente, o sítio de internet mais acessado do mundo.

A terceira categoria com maior número de expositores foi o que chamamos de *ONGs de incidência política*. Trata-se de organizações não-governamentais costumeiramente financiadas por fundações – privadas ou públicas, estrangeiras ou nacionais – e, às vezes, por seus próprios membros, que têm como missão institucional atuar na esfera pública a fim de influenciar políticas públicas. Em nosso levantamento, identificamos 37 expositores com esse perfil.

A quarta categoria em termos de número de expositores foi a de *setor público*, com 25 no total. Já a quinta categoria foi a de *especialistas estrangeiros*, que engloba convidados vinculados a universidades ou órgãos reguladores de países estrangeiros, com 16 expositores. A sexta categoria foi a que chamamos de *setor profissional*, que abrange expositores de associações de profissionais, e que registrou nove expositores. Finalmente, a sétima categoria em termos de número de expositores foi a de *sindicatos*, com apenas um expositor⁹.

Já na análise documental, encontramos seis documentos vinculados ao trâmite legislativo com dados que, acreditamos, robustecem nossa tese sobre o efeito de legitimação das audiências públicas. Trata-se de trechos textuais de autoria de parlamentares que exaltam o aspecto democrático e plural das iniciativas. Três desses documentos têm a ver com os trabalhos da CJSUBIA, quais sejam, seu regulamento interno, um requerimento para a realização de audiências públicas, e seu relatório final. Os outros três documentos foram expedidos no âmbito da CTIA, sendo eles o plano de trabalho da comissão, um dos requerimentos para a prorrogação do período de trabalho da comissão, e seu relatório final.

Por exemplo, o regulamento interno da CJSUBIA, oficializado em 30 de março de 2022, afirma que a realização das audiências públicas permitiria “colher visões plurais do setor público, academia, indústria e terceiro setor de diferentes regiões do Brasil com palestrantes de múltiplas identidades raciais e de gênero”. Já o requerimento 1/2022 solicitando a organização de uma audiência pública, enviado em 28 de abril de 2022, afirma que o evento deve servir de “espaço para participação da própria sociedade, através [sic] de acadêmicos, pesquisadores e representantes setoriais e governamentais”.

O requerimento 329/2024, que solicita a prorrogação dos trabalhos da CTIA, é um dos mais nítidos no sentido de evidenciar uma intenção de legitimação na realização das audiências públicas. De acordo com o texto, a publicação da versão preliminar do relatório final da comissão visava “dar ainda mais transparência e previsibilidade ao debate público, afastando qualquer dúvida quanto a [sic] cristalinidade deste processo legislativo”.

Menções ao aspecto democrático das audiências públicas também são possíveis de verificar nas falas de parlamentares que participaram dos eventos. Uma dessas menções veio do relator da CTIA, o senador Eduardo Gomes (PL-TO), durante a 19ª reunião da comissão,

⁹ Ainda que essa categoria englobe uma quantidade praticamente marginal de indivíduos (um), o que poderia motivar sua supressão, resolvemos mantê-la em nossa análise pelo fato de que ela é um indicador relevante de um possível desinteresse dos sindicatos brasileiros em torno das discussões sobre a substituição a força de trabalho humana pela inteligência artificial, tópico este que é bastante presente na esfera pública de debate.

em 3 de julho de 2024. Nela, o parlamentar ressalta que o trâmite legislativo da regulação da inteligência artificial é, na história do Senado, aquele “com o maior número de audiências públicas – disparado, longe do segundo”. E ainda afirma que quem, eventualmente, questionar a falta de acesso ao debate no trâmite legislativo “vai ter problema de comprovar isso, porque nós estamos completamente abertos às contribuições, às participações e ao desafio que é tentar regular inteligência artificial no Brasil”.

As notas taquigráficas sob nossa posse mostraram ainda que o presidente da CTIA, o senador Carlos Viana (Podemos-MG), é outro que enfatizou o caráter dialógico das audiências públicas. Também durante a 19ª reunião da comissão, o parlamentar destacou o esforço existente em ouvir todos os especialistas convidados para participar nas audiências públicas, informando que “nós não tivemos nenhum palestrante desconvidado, nem a favor, nem contra; pelo contrário, todas as sugestões que chegaram depois foram acatadas”. Na sequência, o parlamentar ainda caracterizou as audiências públicas como “um espaço para a discussão de toda a sociedade”.

O senador Marcos Pontes (PL-SP), que foi o vice-presidente da CTIA, também ressaltou publicamente a função de diálogo que as audiências públicas proporcionaram entre o Estado e representantes da sociedade civil brasileira. Na 13ª reunião da comissão, no dia 31 de outubro de 2023, ele afirmou que a comissão buscava “trazer especialistas de vários setores para que nos deem seu ponto de vista, sua perspectiva”, emendando que o Senado “representa a população do Brasil, então nós precisamos dessas participações, para que esse tema seja visto de várias perspectivas, com a participação da sociedade civil”.

Saudações similares ao aspecto democrático das audiências públicas também foram verificadas junto aos expositores. Em sua participação na 4ª reunião da CJSUBIA, em 12 de maio de 2022, Jamila Venturini, da ONG *Derechos Digitales*, afirmou que “nós saudamos muito a iniciativa do Senado Federal e, em particular, desta Comissão de abrir a discussão e participação pública de maneira ampliada”. Já Rodrigo Badaró, representante da OAB, elogiou o Senado em sua participação na 11ª reunião da CTIA, em 26 de outubro de 2023. O expositor afirmou ser “impressionante verificar o quanto foi debatido e vem sendo debatido esse ponto”. Além disso, ao citar o número de audiências públicas e de expositores, defendeu que “isso é democracia, isso é exercício do Legislativo, isso é força da Câmara Alta junto à população fazendo um debate técnico, difícil”.

Outro que se mostrou incisivo nos elogios às audiências públicas foi Rodrigo Scotti, da Associação Brasileira de Inteligência Artificial. Em sua exposição, transcorrida durante a 17ª

reunião da CTIA, em 1º de julho de 2024, ele destacou “a importância que este Parlamento está dando na discussão de um tema que é tão relevante para a sociedade brasileira”. Posteriormente, ressaltou que “tivemos diversas audiências públicas, centenas de palestrantes especialistas no tema”, salientando a participação de representantes “de diferentes frentes da sociedade, como academia, empresas, startups – que são tão importantes para a inovação – e associações”.

ANÁLISE PRELIMINAR

A primeira evidência que aponta que a realização das audiências públicas em torno do processo regulatório da inteligência artificial no Brasil serviu de recurso de legitimação política concerne ao fato de que, muito provavelmente, conforme afirmou o relator da CTIA, elas se deram em seu maior número da história do Congresso Nacional. Isso, naturalmente, nos leva a crer que elas não serviram apenas como espaço de repasse de conhecimento técnico aos parlamentares, tendo cumprido outras funções sociológicas.

De acordo com nossa análise preliminar, a realização das audiências públicas atende às três variáveis sociológicas que Beetham estabelece como parâmetros para o exame do fenômeno da legitimação política. Em primeiro lugar, as audiências públicas estão em “conformidade com as regras”. Isso é verificável tanto sob um viés normativo de cunho cultural – com as manifestações de parlamentares e expositores de exaltação da participação social no processo legislativo em questão – quanto sob um viés legalista – dado que a Constituição Federal, em seu artigo 58, parágrafo 2º, inciso II, autoriza o Congresso Nacional a “realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil” (BRASIL, 1988, art. 58, § 2º, II).

Em segundo lugar, as audiências públicas observam o critério de “validade normativa”, uma vez que reúnem especialistas dotados de “qualidades extraordinárias” – na medida em que são oriundos de organizações de grande prestígio como a USP – e sinalizam a intenção de contemplar o interesse comum ao proporcionar que representantes de uma gama variada de setores da sociedade civil expressem suas visões sobre o processo legislativo em questão.

Finalmente, e talvez a mais evidente das três variáveis, as audiências públicas funcionam como “atos de reconhecimento” dado que, ao ocorrerem, seus participantes explicitamente demonstram reconhecer a autoridade do Congresso Nacional para dispor sobre a legislação do país. Convém ainda destacar que, no caso, quem performam esses atos de reconhecimento são representantes de organizações da sociedade civil, alguns dos quais de grande influência, como entidades representativas de bancos e indústrias.

Como se é possível notar desde o princípio, as audiências públicas também atendem à tese de Luhmann da “legitimação como procedimento”. Conforme assinala o autor, a participação em um procedimento torna mais improvável que indivíduos ou grupos que dele participem se rebelem contra seu resultado ao adotarem determinados papéis sociais nesse processo. Dessa forma, ao viabilizar a participação de centenas de expositores, oriundos de dezenas de organizações diferentes da sociedade civil, as audiências públicas acabam por legitimar o processo legislativo da inteligência artificial no Brasil junto a um contingente expressivo e bastante influente de sua população.

Uma última evidência que julgamos corroborar nossa tese reside no fato de que os registros das audiências públicas estarem amplamente acessíveis ao público. Tal condição, acreditamos, tem o efeito de demonstrar ao conjunto da sociedade uma suposta intenção da classe parlamentar de valorizar a pluralidade de atores políticos na condução dos processos legislativos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo, buscamos realizar uma análise preliminar dos dados que reunimos das audiências públicas organizadas no seio do trâmite legislativo para a regulação da inteligência artificial no Brasil. Esse trâmite se destaca por, provavelmente, ser aquele em que mais se realizou audiências públicas para se discutir um projeto de lei na história do país.

Além das evidências que aqui expomos para sustentar nossa tese – a quantidade de audiências públicas, as manifestações verbais de parlamentares e expositores da sociedade civil, e a disponibilização ao público dos registros oficiais – versões futuras de nossa pesquisa também buscarão destacar como as audiências públicas são retratadas em veículos jornalísticos, algo que, ao nosso juízo, também constitui uma prática capaz de produzir legitimação.

Há ainda uma importante pergunta a ser respondida, que é a se a legitimação política é algo buscado pelos parlamentares enquanto classe política consciente das contingências do funcionamento do poder de Estado (ainda que essa consciência possa não se manifestar, necessariamente, de maneira clara e formalizada) ou se ela seria apenas um efeito não intencional da ação racional.

Cabe também salientar que versões futuras de nossa pesquisa deverão reunir evidências para subsidiar uma segunda tese que pretendemos elaborar. Nessa tese, advogaremos que as exposições realizadas nas audiências públicas influenciam de forma decisiva o projeto de lei em debate na medida em que delimitam um universo restrito de ideias a serem consideradas,

enquanto excluem outras. Para efetuar tal empreitada, devemos empregar métodos de análise de conteúdo e de discurso, além de apoiar-se sobre premissas teóricas que concebem o discurso como recurso de poder.

Outras operações de pesquisa que pretendemos realizar no futuro dizem respeito ao enquadramento das audiências públicas à luz de proposições teóricas oriundas dos ESCT, que neste trabalho apenas apresentamos de maneira breve. Também carece demonstrarmos como os especialistas que expuseram nas audiências públicas constituem uma comunidade epistêmica nos termos definidos por Haas, assim como delimitar conceitualmente *elite epistêmica*, sustentando a tese que subjaz o conceito, naquilo que vislumbramos ser uma contribuição teórica de nossa pesquisa à sociologia política.

Por fim, importa dizer que, em versões futuras de nossa pesquisa, visaremos demonstrar a influência que organismos multilaterais, como OCDE, G7 e Unesco, exercem no processo legislativo brasileiro, tarefa para a qual os conceitos de *autoridade epistêmica* e de *Efeito Bruxelas* deverão ser úteis (BARNETT; FINNEMORE, 2019; BRADFORD, 2020).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMOROZO, M. Congresso tem pelo menos 46 projetos de lei para regulamentar do uso de inteligência artificial. **CNN Brasil**, 18 fev. 2024. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/congresso-tem-pelo-menos-46-projetos-de-lei-para-regulamentar-do-uso-de-inteligencia-artificial/>. Acesso em: 12 jan. 2026.

ARAÚJO, M.; MAGALHÃES, L; MARONA, M. Por que são convocadas as audiências públicas no Supremo Tribunal Federal? **Revista de Sociologia e Política**, v. 30, 2022.

BARBOSA, Claudia Maria; PAMPLONA, Danielle Anne. A judicialização da política e as audiências públicas no Supremo Tribunal Federal. **Revista Paradigma**, n. 18, 2009.

BARNETT, M.; FINNEMORE, M. **Rules for the world**: international organizations in global politics. Ithaca: Cornell University Press, 2019.

BEETHAM, D. **The legitimation of power**. Londres: Macmillan Education UK, 2013.

BELT, H.; RIP, A. The Nelson-Winter-Dosi model and synthetic dye chemistry. *In*: BIJKER, W.; HUGHES, T.; PINCH, T. (org.). **The social construction of technological systems**: new directions in the sociology and history of technology. Cambridge: MIT Press, 2012.

BIJKER, W.; PINCH, T. The social construction of facts and artifacts: or how the sociology of science and the sociology of technology might benefit each other. *In*: BIJKER, W.; HUGHES, T.; PINCH, T. (org.). **The social construction of technological systems**: new directions in the sociology and history of technology. Cambridge: MIT Press, 2012.

BRADFORD, A. **The Brussels effect**: how the European Union rules the world. Oxford: Oxford University Press, 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 21, de 2020. Autor: Eduardo Bismarck. **Câmara dos Deputados**. Brasília, DF, 2020. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1853928&filename=PL%2021/2020. Acesso em: 1 abr. 2026.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. **Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial**. Brasília, DF, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-omcti/transformacaodigital/arquivosinteligenciaartificial/ebia-diagramacao_4-979_2021.pdf. Acesso em: 1 out. 2022.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. **Plano Brasileiro de Inteligência Artificial**. Brasília, DF, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-omcti/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/@download/file. Acesso em: 1 abr. 2026.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 2338, de 2023. Autor: Rodrigo Pacheco. **Senado Federal**. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/157233>. Acesso em: 1 abr. 2026.

BRELÀZ, G. **O processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo**. 2012. 310 p. Tese – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Agenda**. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.camara.leg.br/agenda?termo=intelig%C3%Aancia+artificial&dataInicial_proxy=01%2F07%2F2021&dataInicial=01%2F07%2F2021&dataFinal_proxy=26%2F12%2F2021&dataFinal=26%2F12%2F2021. Acesso em: 1 abr. 2026.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Comissão Especial sobre Inteligência Artificial (PL 2338/23)**. Brasília, 2025a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/57a-legislatura/comissao-especial-sobre-inteligencia-artificial-pl-2338-23>. Acesso em: 1 abr. 2026.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PL 21/2020**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2236340>. Acesso em: 1 abr. 2026.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PL 2338/2023**. Brasília, 2025b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2487262>. Acesso em: 1 abr. 2026.

CAMPOS, S.; DUARTE, T. “Estratégias de credibilidade” dos experts em espaços de tomada de decisão: o caso do novo marco legal do licenciamento ambiental. **Caderno CRH**, v. 39, 2026.

CAYRES, D.; SILVA, M.; SOUZA, L. Desastre socioambiental e termo de transação e ajustamento de conduta (TTAC) como instrumento de política pública: o caso da barragem de Fundão, MG. **Civitas-Revista de Ciências Sociais**, v. 19, p. 464–488, 2019.

CESÁRIO, P. Redes de influência no Congresso Nacional: como se articulam os principais grupos de interesse. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, p. 109-127, 2016.

FERRETI, C.; SILVA, M. Reforma do ensino médio no contexto da medida provisória nº 746/2016: Estado, currículo e disputas por hegemonia. **Educação & Sociedade**, v. 38, p. 385-404, 2017.

GEELS, F. Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes: a multi-level perspective and a case-study. **Research Policy**, v. 31, n. 8-9, p. 1257-1274, dez. 2002.

GUIMARÃES, L. Participação Social no STF: repensando o papel das audiências públicas. **Revista Direito e Práxis**, v. 11, n. 1, p. 236–271, 2020.

HAAS, P. Epistemic communities and international policy coordination: introduction. **International Organization**, v. 1, n. 46, p. 1–35, 1992.

HAAS, P. When does power listen to truth? A constructivist approach to the policy process. **Journal of European Public Policy**, v. 11, n. 4, p. 569–592, jan. 2004.

HERDY, R.; LEAL, F.; MASSADAS, J. Uma década de audiências públicas no Supremo Tribunal Federal (2007-2017). **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 5, p. 331–372, 2018.

HUGHES, T. The evolution of large technological systems. *In*: BIJKER, W.; HUGHES, T.; PINCH, T. (org.). **The social construction of technological systems: new directions in the sociology and history of technology**. Cambridge: MIT Press, 2012.

ITS-RIO. **Resumo detalhado dos planos estratégicos de desenvolvimento de inteligência artificial**. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://itsrio.org/wp-content/uploads/2020/03/RelatorioAI.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2026.

LEAL, M. As audiências públicas no âmbito do Supremo Tribunal Federal brasileiro: uma nova forma de participação? **Novos Estudos Jurídicos**, v. 19, n. 2, p. 327–347, 2014.

LEE, K. **AI superpowers: China, Silicon Valley, and the new world order**. Nova Iorque: Houghton Mifflin Harcourt, 2018.

LUHMANN, N. **Legitimação pelo procedimento**. Tradução: Tércio Ferraz Jr. Brasília: Universidade de Brasília, 1980.

MCCARTHY, J. *et al.* A proposal for the dartmouth summer research project on artificial intelligence, august 31, 1955. **AI magazine**, v. 27, n. 4, p. 12–12, 2006.

MEAD, G. **Mind, self & society**. Chicago: University of Chicago Press, 2015.

MICHETTI, M. Entre a legitimação e a crítica: as disputas acerca da Base Nacional Comum Curricular. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 35, n. 102, 2020.

PARETO, V. **The mind and society**. Londres: Jonathan Cape, 1935.

QS QUACQUARELLI SYMONDS. **QS World University Rankings: Latin America and the Caribbean 2026 results**. 1 out. 2025. Disponível em: <https://www.qs.com/insights/qs-world-university-rankings-latin-america-and-the-caribbean-2026-results>. Acesso em: 1 abr. 2026.

RESENDE, C. Redes de interesses organizados no sistema comissional da Câmara dos Deputados. **Revista de Sociologia e Política**, v. 30, 2022.

SAES, D. Uma contribuição à crítica da teoria das elites. **Revista de Sociologia e Política**, v. 3, p. 7–19, 1994.

SCHMIDT, S. Os desafios para regulamentar o uso da inteligência artificial. **Revista Pesquisa Fapesp**, São Paulo, 15 nov. 2023. Disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/os-desafios-para-regulamentar-o-uso-da-inteligencia-artificial/>. Acesso em: 1 abr. 2026.

SENADO FEDERAL. **CJSUBIA - Comissão de Juristas responsável por subsidiar elaboração de substitutivo sobre inteligência artificial no Brasil**. Brasília, 2022. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/comissao/2504/>. Acesso em: 1 abr. 2026.

SENADO FEDERAL. **CTIA - Comissão Temporária Interna sobre Inteligência Artificial no Brasil**. Brasília, 2023. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/comissao/2629/>. Acesso em: 1 abr. 2026.

SICHMAN, J. Inteligência artificial e sociedade: avanços e riscos. **Estudos Avançados**, v. 35, p. 37–50, 2021.

SOMBRA, T. Supremo Tribunal Federal representativo? O impacto das audiências públicas na deliberação. **Revista Direito GV**, v. 13, n. 1, p. 236–273, 2017.

STAR, S. The ethnography of infrastructure. **American Behavioral Scientist**, v. 43, n. 3, p. 377–391, nov. 1999.

STEINHOFF, J. **Automation and autonomy**. Cham: Springer, 2021.

SWEDBERG, R. Can there be a sociological concept of interest? **Theory and Society**, v. 34, n. 4, p. 359–390, 2005.

WEBER, M. **Economia e Sociedade**. Tradução: Regis Barbosa; Tradução: Karen Elsabe Barbosa. São Paulo: Editora UnB, 2004. v. 2.