



Inteligência Artificial e participação na América Latina

As estratégias nacionais de IA

Laura Hernández
María Paz Canales
Michel de Souza

Inteligência Artificial e participação na América Latina: As estratégias nacionais de IA

Laura Hernández
María Paz Canales
Michel de Souza

Este relatório foi realizado pela Derechos Digitales com o apoio do Centro Internacional de Pesquisa para o Desenvolvimento (IDRC).



Canada

Desde 2019, a Derechos Digitales faz parte da rede de Centros de Pesquisa de Políticas Cibernéticas (Cyber Policy Research Centres) do IDRC, junto a organizações líderes em questões de tecnologias e políticas públicas no Sul Global. Este relatório corresponde à linha de trabalho “Inteligência artificial e inclusão”; para mais informações sobre este projeto, por favor, visite <https://ia.derechosdigitales.org>

Texto de Laura Hernández e Michel De Souza.

Desenho e diagramação por Rocío Rubio Erazo.

Tradução por Alice Fonseca Nunes, Urgas Tradu.c.toras.

Revisão por Sarah Reimann Oliveira, Urgas Tradu.c.toras.



Esta obra está licenciada sob uma licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0)
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt>

Fevereiro de 2022

AGRADECIMENTOS

Expressamos nossa sincera gratidão às muitas pessoas e organizações que contribuíram para a realização deste trabalho e que nos ajudaram a compreender melhor as particularidades da participação das partes interessadas no processo de elaboração das Estratégias Nacionais de Inteligência Artificial de cada país. Agradecemos muito: Data Privacy (Brasil), Centro de Ensino e Pesquisa em Inovação (CEPI) – Fundação Getulio Vargas, Escola de Direito de São Paulo (Brasil), Artigo 19 (Brasil), Grupo de Estudios en Internet, Comercio Electrónico, Telecomunicaciones e Informática (GECTI) - Universidad de Los Andes (Colômbia), Carolina Gainza, Professora Associada Escola de Literatura Criativa e Diretora do Laboratório Digital, Universidad Diego Portales (Chile), Danielle Zaror, Membro do Observatório Público de Transparência e Algoritmo Inclusão (Chile), Patricio Velasco, Coordenador de Metodologias e Avaliação de Projetos, Derechos Digitales (Chile), Alejandra Erramuspe, Ex-Diretora de Governança da Agência de Governo Eletrônico e Sociedade da Informação e do Conhecimento -AGESIC- (Uruguai), Daniel Carranza, Diretor de DATA Uruguai (Uruguai) e Matías Jackson (Uruguai).

CONTEÚDOS

RESUMO EXECUTIVO	6
1. INTRODUÇÃO	8
2. ABORDAGEM METODOLÓGICA: CRITÉRIOS PARA AVALIAR O PROCESSO DE ENVOLVIMENTO DE MÚLTIPLAS PARTES INTERESSADAS NA ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	10
2.1. Importância da participação multissetorial no planejamento de políticas públicas de IA	10
2.2. Tipologia de participação no processo de decisão	10
2.3. Critérios para a avaliação do processo de participação	12
2.4. Critérios para a avaliação do resultado do processo de participação	13
3. ESTUDO DE CASO DAS ESTRATÉGIAS NACIONAIS DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL	15
3.1. Brasil	15
3.1.1. Breve descrição da Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial (EBIA)	15
3.1.2. Avaliação do processo de participação	16
3.1.3. Avaliação do resultado do processo de participação	19
3.2. Colômbia	21
3.2.1. Breve descrição do Marco Ético para a Inteligência Artificial na Colômbia (MEIAC)	21
3.2.2. Avaliação do processo de participação	24
3.2.3. A valiação do resultado do processo de participação	30
3.3. Chile	32
3.3.1. Breve descrição da Política Nacional de Inteligência Artificial (PNIA)	32
3.3.2. Avaliação do processo de participação	32
3.3.3. Avaliação do resultado do processo de participação	35
3.4. Uruguai	37
3.4.1. Breve descrição da Estratégia de Inteligência Artificial para o Governo Digital (EIAGD)	37
3.4.2. Avaliação do processo de participação	37
3.4.3. Avaliação do resultado do processo de participação	41
4. AVALIAÇÃO CRÍTICA COMPARATIVA DOS RESULTADOS DOS CASOS, CONSIDERANDO O PLANEJAMENTO DO PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO E OS RESULTADOS VERIFICADOS	43
5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	51
REFERÊNCIAS E BIBLIOGRAFIA	54

RESUMO EXECUTIVO

Ao longo de 2021, alguns países da América Latina apresentaram suas Estratégias ou Políticas Nacionais de Inteligência Artificial, como um esforço para estabelecer diretrizes para a implementação desta tecnologia que, no entanto, já estava sendo aplicada em casos concretos em alguns países.

Segundo se sabe, uma das recomendações para conseguir uma execução adequada de uma política pública em um país é a necessidade de contar com a participação do maior número de partes interessadas em sua elaboração. Esta recomendação adquire uma relevância maior quando se trata do uso de tecnologias com a potencialidade de gerar intromissões indesejadas nos direitos das pessoas, como no caso da Inteligência Artificial.

A presente pesquisa foi realizada com a finalidade de conhecer o grau de participação das partes interessadas na elaboração das Estratégias Nacionais de Inteligência Artificial do Brasil, Colômbia, Chile e Uruguai. Para responder a esta preocupação, os dados para análise foram obtidos de informações públicas contidas em páginas web oficiais das instituições dos países estudados, bem como informações fornecidas por participantes dos processos de consulta em cada um destes países.

Como conclusão principal, podemos destacar que foram feitos esforços para gerar espaços para a contribuição das partes interessadas, por mecanismos básicos de participação como a recepção de comentários em plataformas on-line ou através de e-mails. No entanto, os esforços ainda são insuficientes para oferecer empoderamento à população na tomada de decisões sobre políticas públicas que possam afetar diretamente o gozo de seus direitos.

Também ressaltamos que, dentro destes processos de consulta, ainda persistem falhas como a falta de inclusão efetiva de grupos historicamente marginalizados e pessoas com deficiência. Tampouco cumprem com o esperado os mecanismos de transparência efetivos que permitem conhecer o conteúdo da tomada de decisões em relação aos comentários enviados; por sua vez, existem problemas para rastrear o destino destes comentários, acerca de sua aceitação ou rejeição e razões justificadas para tais considerações.

O presente trabalho está dividido da seguinte forma: uma primeira seção com os estudos de caso dos quatro países, onde se descrevem brevemente as estratégias nacionais. Inclui dados gerais e a descrição sucinta de seus objetivos e eixos de ação.

Na segunda seção são descritos os processos de desenvolvimento das estratégias digitais e avaliado, em particular, o grau de envolvimento das partes interessadas à luz dos critérios de acessibilidade e abertura, informação e transparência, diversidade, eficácia do processo de consulta, participação pública efetiva, e prestação de contas e rastreabilidade da tomada de decisões.

Na terceira seção se avalia de maneira breve os resultados dos processos de participação; para isso é realizada uma caracterização das pessoas participantes, dividindo-as em sociedade civil, setor privado, instituições públicas, academia, comunidade técnica e pessoas naturais. Apresenta-se a porcentagem de comentários realizados em cada uma das categorias e são demonstradas as avaliações das pessoas informantes a respeito das considerações feitas do fato de suas contribuições terem sido levadas em conta no documento final das estratégias nacionais.

A seguir, é apresentada uma avaliação crítica comparativa dos resultados dos casos, considerando o planejamento do processo de participação e os resultados verificados.

Finalmente, são apresentadas conclusões e recomendações sobre o grau de envolvimento das múltiplas partes interessadas, que podem contribuir para futuros processos de elaboração de políticas públicas digitais. Os objetivos das recomendações são:

1. A incorporação dos **mecanismos de participação desde as etapas de planejamento das políticas públicas**, bem como em outras etapas do processo de elaboração;
2. A integração de mecanismos que promovam a **representação de participantes de diferentes gêneros, de grupos historicamente marginalizados e de grupos afastados dos centros urbanos**;
3. A incorporação de mecanismos off-line para a difusão dos anúncios, a entrega dos documentos e a contribuição de comentários que complementem as ferramentas on-line, tendo em vista as **fortes lacunas digitais**;
4. A **revisão dos processos internos de implementação de consultas públicas** para identificar erros na comunicação de objetivos, regras do processo, etc.;
5. A **introdução de etapas de diálogo e avaliação das políticas públicas em diferentes estágios** para incentivar a correção de erros e a ampliação de elementos emergentes;
6. A maximização dos **mecanismos de prestação de contas e rastreabilidade de comentários**.

I. INTRODUÇÃO

É cada vez mais comum que governos ao redor do mundo proponham ou impulsionem a implementação de tecnologias de Inteligência Artificial (IA) visando oferecer serviços públicos de forma mais eficiente à população. Neste percurso, foram implementados diferentes projetos que utilizam esta tecnologia em áreas variadas do setor público como a educação, a saúde, o emprego, a segurança, etc. Na América Latina, temos também alguns exemplos, tais como o Sistema Nacional de Emprego (Brasil), o Sistema Alerta Niñez (Chile), o Projeto PretorIA (Colômbia) e o aplicativo Coronavirus UY (Uruguai), para citar alguns.¹

No entanto, esta tecnologia apresenta desafios que precisam ser analisados antes de totalmente incorporada ao serviço público de um Estado. Existem exemplos suficientes que provam que, sem uma política pública ou regulamentação baseada na transparência, participação cidadã, direitos humanos e prestação de contas, esta tecnologia não é totalmente inócua e pode afetar direitos, processos democráticos, reforçar preconceitos e aumentar discrepâncias sociais. Estes exemplos demonstram que, com a adoção de certas tecnologias sem a devida atenção a estes critérios, em vez de gerar eficiência no setor público, podem ocorrer violações dos direitos da população,² com grande possibilidade de “violação dos valores humanos fundamentais”.³

O Banco de Desenvolvimento da América Latina aponta três áreas de responsabilidade dos governos nas quais o uso dos dados e da IA pode ser aproveitado: para melhorar a formulação, execução e avaliação das políticas públicas, aprimorar o planejamento e a entrega de serviços à população e às empresas, e desenvolver o gerenciamento interno das instituições estatais.⁴

Neste contexto, para incentivar o uso desta tecnologia e aproveitar seus benefícios de maneira responsável, alguns Estados enfrentaram a tarefa de projetar estratégias nacionais de Inteligência Artificial. Na América Latina, alguns países como Argentina, Brasil, Colômbia, Chile, Uruguai, México e Peru desenvolveram ou estão desenvolvendo estas estratégias. Em sua formulação, alguns destes países adotaram os princípios da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento

1 Um estudo sobre estes casos pode ser encontrado em <https://ia.derechosdigitales.org/casos/>.

2 Venturini, Jmila; Velasco, Patricio. Decisões automatizadas na gestão pública na América Latina: Uma abordagem comparativa da sua aplicação no Brasil, Chile, Colômbia e Uruguai. Disponível em: https://ia.derechosdigitales.org/wp-content/uploads/2021/03/CPC_informeComparado.pdf. Acesso 3 de novembro de 2021.

3 Latonero, Mark. Governing Artificial Intelligence: upholding human rights & dignity. Disponível em: https://datasociety.net/wp-content/uploads/2018/10/DataSociety_Governing_Artificial_Intelligence_Upholding_Human_Rights.pdf, p. 2. Acesso 3 de novembro de 2021.

4 Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF, antigamente Corporación Andina de Fomento). Experiência. Dados e Inteligência Artificial no setor público, 2021. Disponível em: <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1793>. Acesso 5 de novembro de 2021.

Econômico (OCDE) sobre IA⁵ para a administração responsável de um sistema confiável e, mais recentemente, as recomendações para a Ética da IA da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), adotadas em novembro de 2021, pelos 193 Estados-membros.⁶ Esta construção de estratégias nacionais ocorre simultaneamente com outras discussões sobre, por exemplo, projetos de lei para regular o uso da IA.⁷

Na elaboração destas políticas é importante o envolvimento de várias partes. Porém, mais importante, é que esta participação seja real e efetiva. E, embora possa haver discordâncias sobre como se pode determinar que um processo participativo atenda estas características, é verdade que, uma boa maneira de alcançá-lo envolve que a participação supere os obstáculos que comumente foram identificados por algumas autoras e autores,⁸⁻⁹ como a falta de vontade política das autoridades para incorporar mecanismos de participação, falta de adequação das instituições para incorporá-los, dificuldades econômicas das organizações da sociedade civil para participar dos processos de consulta, e desestímulo das organizações para fazer parte, devido a experiências anteriores nas quais suas propostas não foram consideradas, entre outras.

O objetivo deste trabalho comparativo é avaliar o grau de participação cidadã na elaboração das estratégias nacionais de IA de quatro países da América Latina: Brasil, Chile, Colômbia e Uruguai, para identificar boas práticas e erros, e poder posteriormente emitir um guia de recomendações. A escolha destes países se deve ao fato destas nações terem terminado e publicado a política.

Para medir o grau de participação, foi desenvolvida uma matriz que contém uma série de critérios para avaliar os diferentes níveis de participação, construída a partir de uma revisão bibliográfica. Esta matriz foi preenchida com informações recebidas por informantes locais que participaram da elaboração destas estratégias e informações extraídas de documentos oficiais disponíveis na internet. Uma análise qualitativa foi aplicada para interpretar, em função da quantidade de critérios identificados em cada estratégia, o grau de participação das partes interessadas, tanto no processo de elaboração do documento, como no resultado do processo de participação, conforme descrito no item de metodologia deste relatório.

5 OCDE. Recommendation of the Council on Artificial Intelligence. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0449>. Acesso 3 de novembro de 2021.

6 UNESCO. Recommendation on the ethics of artificial intelligence. Disponível em: <https://en.unesco.org/artificial-intelligence/ethics#recommendation>. Acesso 18 de dezembro de 2021.

7 Souza, Michel Roberto. Inteligencia Artificial 2021: desarrollos importantes en el marco legal internacional. Disponível em: <https://www.derechosdigitales.org/17396/inteligencia-artificial-2021-desarrollos-importantes-en-el-marco-legal-internacional/>. Acesso 18 de dezembro de 2021.

8 Jaña, Soledad. Los Problemas para la Participación Ciudadana en el Ámbito Municipal, en Nociones de una Ciudadanía que Crece. Correa, Enrique; Noé, Marcela (Eds.), Santiago, Chile, FLACSO-Chile, 1998.

9 Viollier, Pablo. La Participación en la Elaboración de la Política Nacional de Ciberseguridad: Hacia un nuevo marco normativo en Chile. Derechos Digitales e Global Partners Digital, 2017. Disponível em: <https://www.derechosdigitales.org/wp-content/uploads/ciberseguridad.pdf>. Acesso 5 de novembro de 2021.

2. ABORDAGEM METODOLÓGICA: CRITÉRIOS PARA AVALIAR O PROCESSO DE ENVOLVIMENTO DE MÚLTIPLAS PARTES INTERESSADAS NA ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1. Importância da participação multissetorial no planejamento de políticas públicas de IA

A participação de múltiplas partes é importante na criação, uso e implementação da IA no setor público, na medida em que serve a dois propósitos: superar os desafios que requerem uma abordagem de vários setores e interesses, e democratizar a integração da IA, enquanto a inclusão do interesse público atua como um contrapeso ao poder dos governos.

Em uma análise realizada em 49 documentos contendo políticas dedicadas à IA, Ulnicane, observa que nestes documentos “... o engajamento público é prescrito como uma solução para lidar com as preocupações sobre concentração de poder, aumento da desigualdade, falta de diversidade e preconceito”.¹⁰ E, dentro deste mecanismo, destaca-se a necessidade de convocar uma maior variedade de público como uma forma chave de combater algumas das dúvidas que se tem em relação à IA.

Como foi descrito acima, o objetivo deste trabalho comparativo é avaliar o grau de participação cidadã na elaboração das estratégias nacionais para identificar boas práticas e erros. Esta avaliação recai sobre o processo de participação na elaboração das estratégias nacionais de IA e sobre o resultado deste processo.

2.2 Tipologia de participação no processo de decisão

Existem várias definições sobre o que se entende como participação pública, além de termos sinônimos que são usados indistintamente na literatura especializada. Por exemplo, o **Conselho da Europa** define participação civil como “ (...) a participação de pessoas, ONGs e sociedade civil em geral nos processos de tomada de decisões das autoridades públicas.”¹¹ A **Organização dos Estados Americanos**, por sua vez, entende como “... toda interação entre o governo e a sociedade civil e inclui o processo pelo qual o governo e a sociedade civil iniciam um diálogo, estabelecem alianças, compartilham informações e interagem para projetar, executar e avaliar políticas, projetos e

¹⁰ Ulnicane, Inga, et al. Framing governance for a contested emerging technology: insights from AI policy, Policy and Society, 2021, 40:2, 158-177, DOI: 10.1080/14494035.2020.1855800. Pag. 170. Tradução nossa. Trecho original: “...public engagement is prescribed as a solution to address concerns about concentration of power, increases in inequality, lack of diversity and bias.”

¹¹ Disponível em: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807509dd. Acesso 4 de novembro de 2021.

programas de desenvolvimento”.¹² No entanto, independentemente da diversidade na terminologia, os elementos comuns a estas podem ser identificados assim: envolve receber ideias do público e a influência da população, de forma individual ou por meio de grupos de interesse, no resultado das decisões que afetam suas vidas.

A proporção em que a formulação de políticas participativas pode resultar em participação real e significativa varia consideravelmente de caso para caso, e um *continuum* pode ser traçado para ilustrar os níveis de participação alcançados com diferentes projetos de processo. Um destes *continuums*, delineado em um documento da FAO,¹³ sugere sete níveis diferentes:

Quadro 1. Níveis de participação e características

Níveis de participação	Características
Contribuição	Contribuição voluntária ou de outra categoria em programas e projetos predeterminados.
Intercâmbio de informações	As partes interessadas são informadas sobre seus direitos, responsabilidades e opções.
Consulta	As partes interessadas têm a oportunidade de interagir e dar feedback e podem expressar sugestões e preocupações. No entanto, as análises e decisões são geralmente feitas por pessoas externas, e as partes interessadas não têm certeza se suas informações serão usadas.
Cooperação e construção de consenso	As partes interessadas negociam posições e ajudam a determinar prioridades, mas o processo é liderado por pessoas externas.
Tomada de decisões	As partes interessadas têm um papel na tomada de decisões sobre políticas, planejamento e implementação de projetos.
Associação	As partes interessadas trabalham juntas como iguais para alcançar objetivos mútuos.
Empoderamento	Transferência do controle sobre a tomada de decisões e recursos para as partes interessadas.

A tipologia acima é útil para ilustrar a profundidade do impacto do envolvimento de múltiplas partes interessadas e desvendar as narrativas políticas por trás da habilitação desta participação.

Os objetivos do planejamento do processo de participação, podem ser determinados em função das respostas às perguntas formuladas para o mencionado projeto: qual é o objetivo principal do exercício de participação pública? Informar ou educar? Recopilar informações e/ou pontos de vista

¹² Disponível em: https://www.oas.org/dsd/PDF_files/ispspanish.pdf. Acesso 4 de novembro de 2021.

¹³ Karl, M. Citado por Jennifer Rietbergen-McCracken, Participatory Policy Making. Civicus. 2010. https://civicus.org/documents/toolkits/PGX_F_ParticipatoryPolicy%20Making.pdf

para debater através de um diálogo? Permitir que as pessoas envolvidas participem plenamente em questões complexas como sócias na implementação de soluções?

Com base nessas respostas, Rowe e Frewer (2000) propõem uma categorização simplificada que diferencia três tipos de participação pública: **comunicação, consulta e participação**, conforme o fluxo de informações entre participantes e patrocinadoras/es, e com isso os vários resultados sobre a eficácia/utilidade, qualidade, representatividade e transparência do processo.¹⁴ Esta categorização pode ser útil na avaliação dos processos de participação em estratégias e políticas de IA propostas por este estudo.

Para caracterizar o grau de participação, elaborou-se uma matriz de avaliação contendo seis critérios extraídos de uma revisão bibliográfica de documentos que contêm guias ou parâmetros para a avaliação de políticas públicas. Esta matriz foi enviada às pessoas informantes de cada um dos quatro países avaliados, para que fosse preenchida. Além disso, foram utilizados documentos oficiais disponíveis na internet para complementar as matrizes.

2.3. Critérios para a avaliação do processo de participação

Os critérios para a avaliação do grau de participação, contidos na matriz de avaliação, são os seguintes:

Acessibilidade e abertura: sob este critério procura-se verificar se a disseminação do anúncio a respeito da elaboração da estratégia (convocatória aos estágios prévios à adoção do documento), assim como um resumo ou a totalidade do rascunho estiveram acessíveis a diversos grupos (se não houve barreiras de linguagem, por exemplo). Também se esta disseminação se fez mediante diferentes canais e se o processo de consultas se adaptou às necessidades dos grupos com o fim de sanar os obstáculos que pudessem impedir a participação das partes interessadas, tais como barreiras físicas, financeiras, geográficas, culturais, linguísticas, de gênero, raça, religião, sexualidade, burocráticas e administrativas. Por sua vez, busca-se verificar quais foram os mecanismos utilizados para fomentar uma contribuição significativa no processo: reuniões presenciais para pessoas com deficiência ou para comunidades afastadas geograficamente, se o texto da consulta foi adaptado para pessoas com deficiências visuais ou se foram realizados vídeos para pessoas que não sabem ler o texto escrito, a título de exemplo.

Informação e transparência: com este critério pretende-se verificar se a divulgação do anúncio sobre a elaboração da estratégia, bem como um resumo ou a totalidade do rascunho, estava publicamente disponível para qualquer parte interessada ou se foi realizada mediante convite fechado. Além disso, se todas as participantes registradas na consulta tiveram a mesma oportunidade de dar um feedback sobre o documento. Se foram consideradas as diferenças entre os distintos grupos interessados em participar, e se foram realizadas instâncias de formação para Organizações da Sociedade Civil (OSC) e participantes individuais. Se o anúncio sobre a consulta

14 Rowe, G., and L. J. Frewer. 2000. "Public Participation Methods: A Framework for Evaluation." *Science, Technology, & Human Values* 25 (1): 3-2.

foi amplamente divulgado e com que antecedência, se o conteúdo informativo foi pertinente para que as interessadas pudessem se preparar e participar, se a consulta pública foi conduzida em mais de um formato (correio, discussões presenciais ou on-line, etc.). E, finalmente, se foi garantido que houvesse vários mecanismos para enviar o feedback e verificar quanto tempo havia para enviá-lo.

Diversidade: procura-se verificar se houve representação igualitária de diferentes gêneros entre participantes, e se algum mecanismo para promover esta representação foi contemplado; se existiu representação de grupos historicamente marginalizados e grupos distantes dos centros urbanos e se algum mecanismo para promover esta representação igualitária foi considerado, além de verificar a porcentagem de participação de grupos historicamente marginalizados e de diferentes gêneros em comparação com as demais partes interessadas.

Eficácia do processo de consulta: com este critério busca-se averiguar qual foi o objetivo comunicado pelas agências do Estado que coordenam o processo a respeito da utilidade deste, e se os objetivos e as regras de participação no processo foram comunicados de forma explícita, assim como verificar qual é o nível de satisfação das OSC e das pessoas que se envolveram com o processo, em função das expectativas declaradas das agências do Estado.

Participação pública efetiva: sob este critério procura-se conhecer a quantidade de OSC ou participantes individuais que colaboraram com o processo e a quantidade de contribuições recebidas, bem como saber se existiu independência política das OSC e participantes individuais envolvidas, quando o maior número de participantes no processo não se encontrava sujeito a um conflito de interesses declarado ou de público conhecimento por sua filiação em grupos econômicos ou políticos específicos.

Prestação de contas e rastreabilidade da tomada de decisões: com este critério busca-se verificar se uma explicação justificada sobre a aceitação ou rejeição dos comentários das partes interessadas foi fornecida, se as contribuições no processo de consulta foram publicadas, se as discussões e as decisões tomadas sobre o processo de consulta foram documentadas e divulgadas de maneira pública e completa, e, finalmente, se a referência à possibilidade de etapas adicionais de diálogo ou iteração para a revisão posterior da política pública foi feita.

2.4 Critérios para a avaliação do resultado do processo de participação

Como um segundo passo de análise, agora pelo resultado do processo de participação, adotou-se a estrutura metodológica do trabalho anterior de avaliação da Política Nacional de Cibersegurança do Chile.¹⁵ No entanto, foi necessário um pequeno ajuste metodológico, pois esta pesquisa se trata de um estudo comparativo. A avaliação deste item dependerá do nível de transparência e prestação de contas observado pelas respostas ao critério identificado acima sobre “Prestação de contas e rastreabilidade da tomada de decisões”. As etapas subsequentes dependem de uma pergunta inicial

15 Viollier, Pablo. La Participación en la Elaboración de la Política Nacional de Ciberseguridad: Hacia un nuevo marco normativo en Chile. Derechos Digitales e Global Partners Digital, 2017. Disponível em: https://www.apc.org/sites/default/files/ciberseguridad_0.pdf

sobre a prestação de contas e a rastreabilidade da tomada de decisões. Ou seja, se estas existem e são públicas, podemos avaliar objetivamente os dados e verificar a correspondência entre o rascunho do documento, as contribuições feitas e a versão final da estratégia, para determinar se há incorporação das contribuições. Mas na ausência destas informações, as/os informantes realizaram entrevistas estruturadas para determinar a avaliação das partes interessadas sobre se suas contribuições foram ou não consideradas, e assim determinar qual é o nível de satisfação das OSC e das pessoas que se envolvem no resultado do processo.

Os critérios selecionados e as perguntas para as/os informantes foram formulados com o objetivo de verificar: (1) caracterização das pessoas participantes. Elas foram divididas em seis categorias: sociedade civil, setor privado, instituições públicas, academia, comunidade técnica e pessoas naturais. Uma vez categorizadas, busca-se obter a porcentagem de comentários realizados em cada uma destas, (2) comentários por categoria, (3) a avaliação das contribuições por parte das participantes.

Estes critérios permitem fornecer indícios importantes a conhecer: se as participantes consideram que as suas contribuições foram contempladas na elaboração da estratégia ou se veem a si mesmas refletidas de alguma forma no documento final. Assim como saber quais são os principais obstáculos percebidos para que as contribuições realizadas tenham sido respeitadas na elaboração da estratégia ou estejam retratadas de algum modo no documento final.

As informações coletadas serão utilizadas para checar o número de critérios identificados em cada uma das estratégias. Após este processamento de dados, será aplicada uma análise qualitativa para determinar o grau de participação das partes interessadas, tanto no processo de elaboração do documento, como no resultado do processo de participação. Quanto mais critérios são alcançados, maior será o grau de participação.

3. ESTUDO DE CASO DAS ESTRATÉGIAS NACIONAIS DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

Nesta seção serão apresentados os estudos de caso.

Para cada caso estudado nesta pesquisa: (i) as estratégias nacionais serão apresentadas brevemente, incluindo dados gerais, objetivos e eixos de ação, (ii) os processos de participação pública serão avaliados, à luz dos critérios explicados na seção “Metodologia” do presente relatório, e (ii) uma breve avaliação do resultado do processo de participação será realizada.

As informações para avaliar os critérios nesta seção foram fornecidas integralmente por participantes diretas/os do processo de consulta de cada país.

3.1. Brasil

3.1.1. Breve descrição da Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial (EBIA)

A *Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial* (EBIA)¹⁶ foi publicada em 6 de abril de 2021.¹⁷ Foi construída em três etapas: na primeira houve a contratação de uma consultoria especializada em Inteligência Artificial, na segunda foi realizado um processo de avaliação comparativa (*benchmarking*)¹⁸ (inter)nacional e na terceira etapa realizou-se uma consulta pública na plataforma eletrônica do governo federal, entre 12 de dezembro de 2019 e 3 de março de 2020.

A EBIA declara como objetivo “... potencializar o desenvolvimento e a utilização da tecnologia para promover o avanço científico e solucionar problemas concretos do país, identificando áreas prioritárias nas quais há maior potencial de obtenção de benefícios.”¹⁹

A EBIA é cimentada em nove eixos temáticos divididos em três transversais e seis verticais. Os eixos

16 Brasil. *Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial*. Disponível em: https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital/arquivosinteligenciaartificial/ia_estrategia_diagramacao_4-979_2021.pdf. Acesso 3 de novembro de 2021.

17 A EBIA foi estabelecida pela Portaria MCTI nº 4 4.617, 6 de abril de 2021. Disponível em: https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital/arquivosinteligenciaartificial/ia_estrategia_portaria_mcti_4-617_2021.pdf. Acesso 3 de novembro de 2021.

18 No âmbito público, o benchmarking poderia ser definido como o processo contínuo e sistemático, mediante o qual as administrações públicas –partindo de uma minuciosa fase de análise em profundidade– individualizam áreas de melhoria e efetuam comparações internas e externas, com o objetivo de integrar as ações com os objetivos comuns, em consonância com os objetivos gerais do Estado e conseguir a cooperação entre as administrações da rede, com a finalidade de proporcionar maior valor aos destinatários; e efetuar o planejamento das melhorias (Murchitto, 2001 e 2003, citado por Del Giorgio Solfa, 2011).

19 Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações Secretaria de Empreendedorismo e Inovação (Brasil). *Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial*. Julho de 2021. Pag. 4

transversais são: 1. Legislação, Regulamentação e Uso Ético, 2. Governança da IA e 3. Aspectos Internacionais. Os eixos verticais são: 1. Preparação para um Futuro Digital (Educação), 2. Mão de Obra e Capacitação, 3. Pesquisa, Desenvolvimento, Inovação e Empreendedorismo, 4. Aplicação nos Setores Produtivos, 5. Aplicação no Poder Público e 6. Segurança Pública.

A portaria que institui a EBIA²⁰ também determina que o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) é responsável por (i) criar instâncias e práticas de governança para priorizar, implementar, monitorar e atualizar as ações estratégicas estabelecidas na EBIA, (ii) coordenar e estabelecer ações que permitam a implementação da estratégia, (iii) convidar instituições do setor público, privado e acadêmico para apoiá-lo em ações estratégicas, (iv) elaborar relatórios de avaliação da implementação de ações estratégicas, (v) divulgar os relatórios elaborados e (vi) avaliar a frequência de atualização da Estratégia Brasileira. Além disso, foi criado um comitê de Governança da EBIA, integrado pelo MCTI e pela Rede MCTI/EMBRAPII de Inovação em IA, fora a participação de instituições convidadas.²¹

3.1.2. Avaliação do processo de participação

Acessibilidade e abertura: a elaboração da estratégia foi anunciada tanto na página web do MCTI como no Twitter; o mesmo ocorreu com o rascunho da estratégia, entregue nos mesmos canais e estava disponível apenas em português.

Um aspecto positivo foi a manutenção da medida de acessibilidade para pessoas com deficiência auditiva, denominada VLibras.²²

Nas barreiras identificadas para a participação, as/os informantes (membras/os da sociedade civil e academia) dividiram sua apreciação em dois subcritérios: barreiras tecnológicas e administrativas/burocráticas.

20 Brasil. Portaria MCTI nº 4.617, de 6 de abril de 2021. Disponível em: https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital/arquivosinteligenciaartificial/ia_estrategia_portaria_mcti_4-617_2021.pdf Acesso 3 de novembro de 2021.

21 Brasil. Inteligência Artificial Estratégia - Governança. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital/inteligencia-artificial-estrategia-governanca>. Acesso 18 de dezembro de 2021

22 “A suite VLibras é um conjunto de ferramentas gratuitas e de código aberto que traduz conteúdos digitais (texto, áudio e vídeo) em Português para Libras, tornando computadores, celulares e plataformas web mais acessíveis para as pessoas surdas.” Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/vlibras>. Acesso 5 de dezembro de 2021.

Sobre as barreiras tecnológicas, uma pessoa afirmou que o site não era intuitivo e dificultava a navegação entre os diferentes temas da consulta.²³ Além disso, foi afirmado que as contribuições foram inseridas em caixas de texto vinculadas a temas específicos da estratégia, o que dificulta a participação social efetiva, dado que este formato é mais adequado para consultas públicas nas quais o órgão responsável apresenta um texto básico e permite fazer comentários sobre ações e disposições específicas. O processo teria sido facilitado se as/os contribuintes pudessem apresentar textos completos em documentos independentes. No entanto, outra pessoa indicou que não encontrou barreiras neste sentido, pois conseguiu navegar pela plataforma para adicionar comentários sem maiores problemas.

Quanto às barreiras administrativas/burocráticas, uma pessoa informou que não se teve notícias de audiências públicas para discutir os temas da consulta, nem tempo para falar com quem as formulou. Outra/o informante manifestou não ter encontrado barreiras deste tipo, já que o registro na plataforma para a apresentação de respostas foi feito sem maiores problemas.

Para as/os informantes, não houve barreiras linguísticas, pois todo o conteúdo estava disponível em português, nem barreiras geográficas, pois o processo foi desenvolvido on-line, sem etapas presenciais. As pessoas tampouco identificaram barreiras financeiras, pois, como afirmou uma delas, elas tinham o equipamento necessário para participar de forma digital. Além das barreiras apontadas por uma das informantes, não foram identificadas barreiras de nenhum outro tipo.

Como aspecto negativo, é necessário sinalizar que, conforme as/os informantes, não foram utilizados mecanismos sujeitos a fomentar contribuição significativa no processo, para além das ferramentas de acessibilidade assinaladas no início desta seção, as quais, ademais, já existiam antes da consulta.

Informação e transparência: a convocatória para participar da elaboração da EBIA foi pública. O período em que esta consulta permaneceu aberta para receber contribuições foi de 12 de dezembro de 2019 a 2 de março de 2020 (81 dias), um período razoável para este fim. A consulta foi conduzida exclusivamente on-line: para contribuir com comentários foi habilitada apenas a plataforma governamental Participa.br.

Quanto à pertinência do conteúdo informativo no documento disponibilizado para participar da consulta, as/os informantes indicaram, por um lado, que os aspectos mais relevantes da consulta correspondiam a temas que já haviam sido tratados pelas partes envolvidas na agenda, e, por outro lado, que existiu uma apresentação com um resumo da consulta. No entanto, ambas/os as/os informantes apontam algumas deficiências, tais como: a. Não houve ampla divulgação da convocatória, b. Não houve oportunidade de aprofundar os debates, pois não existiam audiências públicas e c. Alguns links contendo os eixos da estratégia (cada eixo tinha sua própria página) não funcionavam.

23 Brasil. Consulta pública: Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial - Legislação, Regulação e Uso Ético. Disponível em: www.participa.br/estrategia-brasileira-de-inteligencia-artificial/estrategia-brasileira-de-inteligencia-artificial-legislacao-regulacao-e-uso-etico. Acesso 18 de dezembro de 2021.

Como um aspecto positivo, podemos notar que todas/os as/os participantes registradas/os tiveram a mesma oportunidade de fornecer um feedback sobre o documento.

Como aspecto negativo, deve-se observar que as diferenças de poder e de conhecimento das/os interessadas/os em se envolver através de instâncias de capacitação para as OSC ou participantes individuais não foram consideradas.

Diversidade: neste critério, a avaliação é negativa, porque além de não haver representação igualitária de distintos gêneros, posto que participaram 57 homens e 11 mulheres (participantes individuais), tampouco houve mecanismos para promover a representação desta diversidade.

O mesmo aconteceu com grupos historicamente marginalizados e grupos distantes dos centros urbanos, com base nos quais nenhum mecanismo foi identificado para incentivar sua representação. Segundo as/os informantes, bem como o banco de dados consultado por nós, não foi possível identificar a representação de grupos historicamente marginalizados através das contribuições, portanto, não é possível saber se houve representação igualitária destes grupos, tampouco se pode conhecer a porcentagem de representação.

Eficácia do processo de consulta: as pessoas informantes manifestaram que os objetivos que lhes foram comunicados sobre a importância do processo estão descritos no documento que contém a EBIA.²⁴

Também informaram que as regras para participar do processo foram inteligíveis. Uma das pessoas informantes, que havia assinalado que não existiam barreiras tecnológicas, acrescentou que a plataforma tinha uma navegação intuitiva e existia, na primeira página da consulta, uma descrição que fornecia sucintamente as pautas no texto para inserir comentários na plataforma de consulta. Em relação ao nível de satisfação em função das expectativas declaradas das agências do Estado, um/a informante disse estar medianamente satisfeita/o, pois considerou que, por se tratar da definição de um plano estratégico para o desenvolvimento de uma tecnologia tão importante, de alto impacto ético e socioeconômico, mereceu um debate mais amplo, público e plural. Outra/o informante expressou que as expectativas manifestadas não foram muito desenvolvidas na apresentação da consulta pública, assinalando inclusive a contradição que a seu critério existe quando na EBIA se fala sobre as recomendações da OCDE sobre tecnologia de reconhecimento facial (direitos humanos e análise de riscos de sua aplicação), mas a estratégia parece apontar para a priorização do aumento do uso desta tecnologia.

No critério **Participação Pública Efetiva**, no processo de consulta foram recebidas 972 contribuições, enviadas por 110 participantes. Este número é bastante alto e, à primeira vista, sugere um compromisso significativo com a consulta.

24 O objetivo da EBIA está na seção que descreve brevemente a estratégia.

Segundo as/os informantes, algumas pessoas participantes individuais manifestaram suas afiliações ao setor privado e/ou a centros de pesquisa. Não há referências sobre afiliações políticas declaradas. No entanto, as/os informantes afirmaram que houve independência política de participantes.

Prestação de contas e rastreabilidade da tomada de decisões: a avaliação é negativa neste critério. Por um lado, as/os informantes observam que nenhuma explicação justificada foi dada sobre a aceitação ou rejeição dos comentários. Inclusive, uma das pessoas afirmou que os comentários sobre suas contribuições não foram recebidos.

Tampouco foram documentadas e divulgadas de forma pública as discussões e as decisões tomadas no processo de consulta.

Outro ponto negativo é que nenhuma referência foi feita à possibilidade de etapas adicionais de diálogo ou iteração para uma revisão futura da estratégia.

O único aspecto positivo neste critério é que as contribuições foram publicadas na plataforma em que a consulta foi hospedada.

3.1.3. Avaliação do resultado do processo de participação

Caracterização das/os participantes

Como vimos em alguns parágrafos acima, a consulta pública contou com 110 participantes. Quem participou pertence a cinco categorias: academia, governo, indivíduos, setor privado e sociedade civil.²⁵

No quadro apresentado abaixo, pode-se observar o número de participantes por categoria:

25 A caracterização foi realizada por uma das pessoas informantes, cuja equipe fez sua própria classificação, tomando como insumos os dados disponíveis no site do ITS/Rio: <https://itsrio.org/pt/publicacoes/estrategia-brasileira-de-inteligencia-artificial/>.

Quadro n. 2. Participantes por categoria - EBIA

Categoria	Nro. De Participantes	Porcentagem
Academia	6	5.5%
Governo	2	1.8%
Indivíduos	68	61.8%
Setor Privado	19	17.3%
Sociedade Civil	15	13.6%
Total	110	100%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos pela/o informante.

Comentários por categoria

Como observado, estas/es 110 participantes enviaram 972 comentários, cuja distribuição percentual pode ser observada no quadro a seguir:

Quadro n. 3. Comentários por categoria — EBIA

Categoria	Nro. De Contribuições por categoria	Porcentagem
Academia	103	10.6%
Governo	4	0.41%
Indivíduos	521	53.6%
Setor Privado	194	19.96%
Sociedade Civil	150	15.43%
Total	972	100%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos pela/o informante.

Avaliação das contribuições enviadas

Neste critério, houve uma resposta evidente de um/a das/os informantes: suas contribuições foram incorporadas à versão final da estratégia, especialmente no que diz respeito a uma política de integração regional e cooperação no desenvolvimento da IA. A resposta da outra pessoa informante parece indicar que seus aportes não foram contemplados, considerando que foram baseados no pressuposto de que o princípio orientador para a análise dos sistemas de Inteligência Artificial deve ser os parâmetros de Direitos Humanos, e a EBIA se concentra principalmente na aplicação de padrões éticos.

Esta informante assinalou como principal obstáculo para que suas contribuições não fossem apreciadas, a consideração de que na EBIA se prioriza o fomento da implementação da IA, em detrimento de uma problematização que utiliza os direitos humanos como parâmetro de análise chave, e que questiona os discursos solucionistas e salvacionistas que costumam acompanhar a implementação de tecnologias de IA no planejamento e aplicação de políticas públicas.

3.2. Colômbia

3.2.1. Breve descrição do Marco Ético para a Inteligência Artificial na Colômbia (MEIAC)

O Marco Ético para a Inteligência Artificial na Colômbia²⁶ (MEIAC) compreende os seguintes documentos: 1. CONPES²⁷ 3975 de 2019: Política Nacional de Transformação Digital e Inteligência Artificial,²⁸ 2. CONPES 4023 de 2021 — Política de reativação, repotenciação e crescimento sustentável e inclusivo: novo compromisso pelo futuro da Colômbia,²⁹ 3. Marco Ético para a Inteligência Artificial na Colômbia — Documento para discussão (Versão 1),³⁰ 4. Modelo conceitual para o planejamento de Regulatory Sandboxes & Beaches em Inteligência Artificial. Documento para comentários,³¹ 5. Task Force para o desenvolvimento e implementação

26 https://inteligenciaartificial.gov.co/static/img/MARCO_ETICO.pdf.

27 O Conselho Nacional de Política Econômica e Social (CONPES) é um órgão consultivo do Governo Nacional, responsável pela formulação de políticas de desenvolvimento econômico e social para o país.

28 <https://web.archive.org/web/20220217173538/https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3975.pdf>. Acesso 2 de dezembro de 2021

29 <https://web.archive.org/web/20220218153135/https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4023.pdf>. Acesso 2 de dezembro de 2021

30 Como conclusão principal, podemos destacar que foram feitos esforços para gerar espaços para a contribuição das partes interessadas, por mecanismos básicos de participação como a recepção de comentários em plataformas on-line ou através de e-mails. No entanto, os esforços ainda são insuficientes para oferecer empoderamento à população na tomada de decisões sobre políticas públicas que possam afetar diretamente o gozo de seus direitos. <https://dapre.presidencia.gov.co/TD/MARCO-ETICO-PARA-LA-INTELIGENCIA-ARTIFICIAL-EN-COLOMBIA.pdf>.

31 <https://dapre.presidencia.gov.co/AtencionCiudadana/DocumentosConsulta/consulta-200820-MODELO-CONCEPTUAL-DISENO-REGULATORY-SANDBOXES-BEACHES-IA.pdf>

da Inteligência Artificial para a Colômbia,³² 6. Conselho Internacional de Inteligência Artificial na Colômbia,³³ 7. Marco Ético IA na Colômbia (Versão 2),³⁴ 8. Marco Ético para a Inteligência Artificial na Colômbia (Versão final),³⁵ e 9. Missão de especialistas em IA na Colômbia.³⁶

Em 8 de novembro de 2019 foi divulgada a elaboração da Política Nacional para a Transformação Digital e Inteligência Artificial. A versão final do Marco Ético para a IA na Colômbia foi lançada em 12 de outubro de 2021.

Em 4 dos 9 documentos não foram abertos espaços para comentários.³⁷ A tabela a seguir apresenta as datas de abertura e fechamento de comentários para os 5 documentos restantes:

-
- 32 Permite conhecer o conteúdo da tomada de decisões em relação aos comentários enviados; por sua vez, existem [prohttps://dapre.presidencia.gov.co/AtencionCiudadana/Documents/TASK-FORCE-para-desarrollo-implementacion-Colombia-propuesta-201120.pdf](https://dapre.presidencia.gov.co/AtencionCiudadana/Documents/TASK-FORCE-para-desarrollo-implementacion-Colombia-propuesta-201120.pdf).
- 33 <https://dapre.presidencia.gov.co/TD/CONSEJO-INTERNACIONAL-INTELIGENCIA-ARTIFICIAL-COLOMBIA.pdf>
- 34 <https://dapre.presidencia.gov.co/TD/Marco-Etico-IA-Colombia-2021.pdf> ma primeira seção com os estudos de caso dos quatro países, onde se descrevem brevemente as estratégias naciona
- 35 Documento relacionado na nota de rodapé número 26.
- 36 https://inteligenciaartificial.gov.co/static/img/201021_Mision_de_Expertos_en_IA_de_Colombia.pdf
- 37 Os documentos em que nenhum espaço foi aberto para comentários foram: CONPES 3971, CONPES 4023, Task Force para o desenvolvimento e implementação de Inteligência Artificial para a Colômbia e Missão de especialistas em IA na Colômbia.

Quadro n. 4. *Datas de abertura e fechamento de comentários para os documentos sobre IA — Colômbia*

Documento	Abertura de comentários	Encerramento de comentários
Marco Ético para a Inteligência Artificial na Colômbia — Documento para discussão (Versão 1).	20 de agosto de 2020.	A primeira data de fechamento foi 28 de agosto de 2020. O prazo foi prorrogado até 15 de setembro de 2020 (data definida no DAPRE). ³⁸
Modelo conceitual para o planejamento de Regulatory Sandboxes & Beaches em Inteligência Artificial. Documento para comentários.	20 de agosto de 2020.	15 de setembro de 2020.
Conselho Internacional de Inteligência Artificial na Colômbia.v	Mesas técnicas de discussão: as mesas de discussão foram abertas em 25 de novembro de 2020. Estas mesas não foram abertas ao público, mas por convite pessoal. As discussões foram realizadas de 7 a 15 de dezembro de 2020.	15 de dezembro de 2020.
Marco Ético Inteligência Artificial na Colômbia (Versão 2).	28 de fevereiro de 2021.	30 de março de 2021.
Marco Ético para a Inteligência Artificial na Colômbia (Versão final).	15 de maio de 2021.	11 de junho de 2021.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos pela/o informante.

O objetivo do documento que contém o MEIAC é: “... fornecer um ‘guia de soft law’ de recomendações e sugestões às entidades públicas, para abordar a formulação e gestão dos projetos que incluam o uso de Inteligência Artificial IA”.³⁹

Este guia recomenda a adoção de nove princípios éticos: 1. Transparência e Explicação, 2. Privacidade, 3. Controle humano das decisões próprias de um sistema de IA, 4. Segurança,

38 O Departamento Administrativo da Presidência da República (DAPRE) é o órgão encarregado de assessorar a/o presidente da República, bem como prestar o apoio administrativo necessário para este fim.

39 Marco Ético para a Inteligência Artificial na Colômbia, página 23. Disponível em: <https://dapre.presidencia.gov.co/TD/Marco-Etico-IA-Colombia-2021.pdf>. Acesso 2 de dezembro de 2021.

5. Responsabilidade, 6. Não discriminação, 7. Inclusão, 8. Prevalência dos direitos de crianças e adolescentes e 9. Benefício social.

Para implementar estes princípios, propõe-se como principal ferramenta a adoção de um painel de monitorização (dashboard) no MEIAC em que as entidades públicas “relatam como estão implementando a ética da IA nos seus projetos”.⁴⁰

De forma concomitante à aplicação deste painel de controle, espera-se que as entidades desenvolvam as seguintes atividades: 1. Avaliação de algoritmos, 2. “Limpeza” de dados, 3. Explicação inteligente, 4. Avaliação da legitimidade, 5. Definição e gestão de riscos éticos, 6. Códigos internos de conduta e/ou ética, 7. Análise de impacto na privacidade e 8. Modelos de governança para garantir a ética da IA.

Por fim, o MEIAC faz recomendações finais para o setor público sobre: 1. estratégias de educação e pesquisa em ética da IA; 2. planejamento de sistemas sustentáveis e confiáveis e 3. fortalecimento da ética nos programas de direitos humanos.

3.2.2. Avaliação do processo de participação

Como passo prévio à avaliação, e de acordo com os critérios propostos na seção metodológica do presente estudo, convém consignar o esclarecimento realizado pelo GETCI⁴¹ sobre o que se entende por “estratégia” no contexto colombiano.

Para esta instituição, uma estratégia em políticas públicas engloba as diferentes ações do governo que buscam a forma de dar resposta às diversas demandas da sociedade. Neste sentido, considera-se que a estratégia de IA contém tanto as mesas fechadas de diálogo com partes interessadas como a indústria, agentes internacionais e a consulta pública. Com estes antecedentes, na Colômbia, ela deve ser entendida em sentido amplo.

Acessibilidade e abertura: de modo geral, a avaliação da participação neste critério é principalmente negativa.

Por um lado, não foram implementadas medidas de acessibilidade para pessoas com deficiência. Neste sentido, nem sequer foram utilizados mecanismos para fomentar uma contribuição

40 É cada vez mais comum que governos ao redor do mundo proponham ou impulsionem a implementação de tecnologias de Inteligência Artificial (IA) visando oferecer serviços públicos de forma mais eficiente à população. Neste percurso, foram implementados diferentes projetos que utilizam esta tecnologia em áreas variadas do setor público como a educação, a saúde, o emprego, a segurança, etc. Na América Latina, temos também alguns exemplos, tais como o Sistema Nacional de Emprego (Brasil), o Sistema Alerta Niñez (Chile), o Projeto PretorIA (Colômbia) e o aplicativo Coronavirus UY (Uruguai), para citar alguns. https://inteligenciaartificial.gov.co/static/img/MARCO_ETICO.pdf. Acesso 2 de dezembro de 2021

41 Grupo de Estudos em Internet, Comércio Eletrônico, Telecomunicações e Informática da Universidade dos Andes, Colômbia.

significativa de distintas/os agentes no processo. Não houve, por exemplo, tradução simultânea para a língua de sinais na mesa do Co-Lab.⁴²

Além disso, as/os informantes identificaram uma série de barreiras, como:

- a) **Barreiras tecnológicas**, incluindo o fornecimento do primeiro documento de comentários em um formato de imagem que impossibilitou a busca de texto, limitando assim sua acessibilidade e disponibilidade, e a exclusão da população colombiana sem acesso à internet devido ao fato da consulta pública (comentários aos documentos e mesas técnicas de discussão) ter sido feita unicamente através de meios digitais (e-mail e videochamada). Por fim, o limitado acesso de diversas/os agentes, como, por exemplo, universidades públicas e privadas de municípios diferentes de Bogotá e Medellín (como Bucaramanga, Santander e Cartagena, que possuem universidades com programas de qualidade na área tecnológica), organizações públicas e privadas que trabalham com IA (como CINFONIA da Universidad de Los Andes, Associações de Engenheiros e grupos como Legal Hackers, entre outros) e habitantes de demais cidades.
- b) **Barreiras geográficas**, manifestadas pela percepção das/os informantes de que os comentários feitos evidenciaram que pertenciam a pessoas provenientes de Bogotá e Medellín, o que denota que a estratégia não se consolidou em lugares afastados dos grandes centros urbanos.
- c) **Barreiras administrativas/burocráticas**, dentro das quais se encontra a ausência de uma estratégia aberta durante o processo de elaboração desta, o que gerou um déficit na participação das múltiplas partes interessadas, e também impediu o desenvolvimento de novos questionamentos, problemas, questões éticas, legais e técnicas por parte de outras/os agentes. Além disso, o projeto do Marco Ético não foi visibilizado em larga escala, nem foi buscada a participação ativa da população. O contexto colombiano para a execução do Marco Ético tampouco foi considerado, na medida em que se recorreu a entidades internacionais, em detrimento do conhecimento e da experiência acumulados por agentes locais. Finalmente, as/os informantes contaram que as pessoas que elaboraram a estratégia não participaram de fóruns e discussões citadas pela sociedade civil e pela academia.
- d) **Outras barreiras**, as/os informantes apontaram como outra barreira o curto tempo destinado a enviar comentários. O que influenciou na preparação e participação efetiva das pessoas.

Por outro lado, embora as/os informantes tenham relatado que não identificaram nenhuma barreira linguística que impedisse a participação, dado que o processo de consulta foi conduzido em espanhol com a possibilidade de enviar comentários em inglês, há que fazer referência à diversidade linguística colombiana. Para além do castelhano, existem línguas indígenas, afrodescendentes e ciganas, mostrando a ausência de um mecanismo que permitisse incluir as pessoas que falam estas

42 Laboratório de Inovação do Ensino Superior (Co-Lab).

línguas na consulta de uma estratégia que influi também em seus direitos. O mesmo vale para a disponibilidade do rascunho dos documentos do MEIAC, que estavam disponíveis em espanhol e inglês (versões 1 e 2) e apenas em espanhol (versão final).

Nenhuma barreira financeira foi relatada.

No entanto, nos aspectos positivos, deve-se notar que o anúncio da elaboração da estratégia foi disseminado através de vários meios, entre os quais: a página web da Presidência da República, Twitter e Facebook da Presidência da República e do Departamento Nacional de Planejamento, a página web: <https://inteligenciaartificial.gov.co/marco-eticos/> e os jornais “El Tiempo” e “Portafolio”.

Por outro lado, sete dos documentos estavam disponíveis na íntegra na página web da Presidência da República, assim como em suas redes sociais (Facebook e Twitter), embora nem todos estivessem abertos a comentários, como foi apontado acima.⁴³

Informação e transparência: a avaliação neste critério, à luz dos dados fornecidos pelas/os informantes, também resulta negativa.

Em primeiro lugar, embora a chamada para fornecer comentários nos documentos para os quais esta possibilidade foi aberta tenha sido tornada pública, a chamada para a elaboração da estratégia,⁴⁴ assim como para a participação nas mesas técnicas de discussão, foi feita por convite direto fechado. Esta modalidade não permite catalogar como inclusiva a participação na elaboração da estratégia, enquanto a única participação aberta ao público se limita a habilitar comentários a documentos que já foram elaborados, nos quais não houve a presença de outras partes interessadas, apenas de agentes diretamente convidadas/os.

Em segundo lugar, a divulgação do anúncio sobre a consulta e o prazo para encaminhar antecedentes não teve dias prévios. Além disso, a critério das/os informantes, o tempo destinado a apresentar comentários era muito curto para que as pessoas pudessem efetivamente se preparar e participar da consulta. Neste caso concreto, devemos valorizar com maior ênfase a contribuição das/os informantes por ter conhecimento prévio da realidade colombiana. Para mais, tal como

43 Os documentos disponíveis foram: (1) Marco Ético para a Inteligência Artificial na Colômbia - Documento para discussão. Versão 1. (2) Modelo conceitual para o planejamento de Regulatory Sandboxes & Beaches em Inteligência Artificial. Documento para comentário. (3) Task Force para o desenvolvimento e implementação da Inteligência Artificial para a Colômbia. (4) Conselho Internacional de Inteligência Artificial na Colômbia (5) Marco Ético Inteligência Artificial na Colômbia. Versão 2. (6) Marco Ético para a Inteligência Artificial na Colômbia - Versão final. (7) Missão de especialistas em IA na Colômbia.

44 De acordo com as/os informantes, na elaboração da versão 1, participou Armando Guío Espanhol, afiliado do Berkman Klein Center for Internet & Society da Universidade de Harvard. Na elaboração da versão 2, participaram Armando Guío Espanhol, Elena Tamayo Uribe como Contratante da Presidência da República e Pablo Gómez Ayerbe como Assessor da Conselharia Presidencial de Assuntos Econômicos e Transformação Digital. Na versão final do documento participaram por convite direto: Armando Guío Espanhol, Elena Tamayo Uribe, Pablo Gómez Ayerbe e María Paula Mujica, como Contratante Presidencial da República.

foi assinalado na seção metodológica do presente estudo, para realizar esta avaliação os critérios selecionados da bibliografia consultada deveriam ser contextualizados segundo a realidade dos países latino-americanos estudados.

No caso concreto, embora seja verdade que houve prazos bastante curtos de 14 e 18 dias úteis,⁴⁵ também houve prazos de 20 e 22 dias,⁴⁶ que poderiam ser julgados como adequados ou suficientes em outros contextos, dependendo do assunto, complexidade, facilitação da participação e outros fatores.

Em terceiro lugar, o subcritério que busca avaliar o conteúdo informativo sobre a consulta é valorizado negativamente. Neste caso, as/os informantes apontaram que o conteúdo informativo para participar era insuficiente para uma contribuição ativa. Não houve informações sobre a estrutura do processo de consulta, etapas, obrigações das/os participantes e compromissos das autoridades em relação às contribuições das partes interessadas. Tudo se limitou a publicar o documento na página web da Presidência e informar que os comentários poderiam ser enviados. Em quarto lugar, referente à contribuição de comentários para a estratégia, o único canal habilitado foi o e-mail: transformaciondigital@presidencia.gov.co. Por este meio foram recebidos comentários de diferentes agentes da sociedade civil, setor público e privado, organizações internacionais e academia.

No entanto, de acordo com o apontado pelas/os informantes, também houve possibilidade de comentários nas mesas técnicas de discussão realizadas por videochamadas. Foram seis mesas técnicas de discussão lideradas pelo Banco de Desenvolvimento da América Latina, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Ministério da Educação da Colômbia, Presidência da Colômbia, Co-Lab e *Berkman Klein Center for Internet & Society*.⁴⁷ Estas discussões foram realizadas on-line.

No caso deste subcritério, também o avaliamos de forma negativa, já que consideramos que os canais para contribuir com comentários em uma importante discussão foram insuficientes e com poucas possibilidades reais de incidência.

Finalmente, não foram consideradas as diferenças de poder e de conhecimento das/os interessadas/os, e não foram habilitadas instâncias de criação de capacidade, para OSC ou participantes individuais.

45 Quatorze dias no caso das mesas técnicas de discussão e 18 dias no caso da Versão 1 do Marco Ético e o Modelo Conceitual para o planejamento de Regulatory Sandboxes & Beaches em Inteligência Artificial. Sobre as mesas técnicas há que destacar que não foram abertas ao público e que se desenvolveram entre os dias 7 e 15 de dezembro de 2020.

46 Vinte e dois dias para o documento do Conselho Internacional de Inteligência Artificial na Colômbia e 20 dias para a Versão 2 do Marco Ético.

47 Os resumos das mesas de discussão estão disponíveis em: <https://inteligenciaartificial.gov.co/mesas/>. Acesso 21 de dezembro de 2021.

Para as/os informantes, todas as partes registradas tiveram a mesma oportunidade de enviar um feedback sobre o documento, pois avaliaram que o tempo para fazer comentários foi o mesmo para todas as partes interessadas. Em consequência, é possível avaliar este subcritério como positivo, apesar de não se conhecer o tempo destinado para colaborar nas mesas de discussão, pois como foi apontado, foram fechadas à participação pública.

Diversidade: neste critério, a avaliação também foi negativa. Embora seja verdade que as/os informantes apontaram ser difícil identificar o gênero das pessoas participantes, porque a maioria da representação foi feita por organizações, empresas, corporações e universidades,⁴⁸ deve-se notar que a organização não contemplou mecanismos para promover a presença de pessoas de diferentes gêneros.

O mesmo aconteceu com a participação de grupos historicamente marginalizados e grupos distantes dos centros urbanos. As/os informantes disseram que, segundo os comentários e conforme registrado nos resumos, não se evidencia o envolvimento destes grupos. Ademais, não foram contemplados mecanismos para promover sua representação.

Eficácia do processo de consulta: como aspecto positivo pode-se indicar que o objetivo referente à utilidade do processo de consulta por parte das agências do Estado que o organizaram foi comunicado. Desta forma, de acordo com as/os informantes, foram transmitidos os seguintes objetivos: 1. Definir mecanismos e ferramentas para acelerar a implementação da estratégia de IA da Colômbia e do Marco Ético para a Inteligência Artificial, entre outras iniciativas, 2. Assegurar o acompanhamento dos projetos das entidades públicas que estão utilizando sistemas de IA para prestar um serviço mais eficiente e eficaz à população, 3. Incrementar a cooperação e coordenação com governos e entidades internacionais relacionadas com a política de IA para conseguir a implementação adequada da estratégia de IA na Colômbia, 4. Desenvolver mecanismos para incentivar o acesso e uso de dados para o planejamento e desenvolvimento de sistemas de IA e 5. Aumentar a colaboração com o setor privado e o ecossistema de empreendedorismo em questões relacionadas à IA.

No lado negativo, entretanto, as regras de participação no processo não foram comunicadas de forma evidente: para as/os informantes não foi entregue a estrutura do processo de consulta, as etapas, a metodologia, as obrigações das/os participantes, nem os compromissos das autoridades em relação às contribuições das partes interessadas. Um roteiro inicial não foi bem definido para que todas as partes tivessem um cronograma compreensível de como a construção da estratégia funcionaria.

Finalmente, em relação ao subcritério para avaliar o nível de satisfação das OSC e das pessoas que se envolveram no processo, em função das expectativas declaradas das agências do Estado, as avaliações foram díspares: enquanto uma pessoa manifestou sentir-se majoritariamente

48 Apesar desta dificuldade, as/os informantes confirmaram que conseguiram identificar a contribuição de uma mulher em seu caráter de pessoa natural dentro da matriz de comentários consolidados, assim como apontaram que na mesa de discussão do Co-Lab, a única mulher presente foi a diretora do GECTI.

satisfeita, as/os restantes assinalaram sentir-se “não muito satisfeitas/os” e “não satisfeitas/os”. Neste sentido, foi registrada a classificação mais baixa na escala proposta, e a classificação mais alta não foi alcançada. Ao registrar também outra classificação no espectro negativo, podemos apontar que este subcritério também foi avaliado de maneira desfavorável.

Participação pública efetiva: considerando a explicação consignada no início desta seção, no processo concorreram 13 participantes, das quais 6 eram pessoas naturais e 7 eram OSC.

No processo foram recebidas as seguintes contribuições: 31 sobre o Marco Ético para a Inteligência Artificial na Colômbia — Documento para discussão. Versão 1 e o Modelo conceitual para o planejamento de *Regulatory Sandboxes & Beaches* em Inteligência Artificial, 9 sobre o Conselho Internacional de Inteligência Artificial na Colômbia e 50 nas mesas técnicas de discussão, nas quais, segundo o Departamento Administrativo da Presidência da República (DAPRE), contou-se com a participação de mais de 50 participantes.

No processo, conforme os dados fornecidos pelas/os informantes, as/os participantes não estavam sujeitas/os a um conflito de interesse declarado ou de conhecimento público por sua afiliação a grupos econômicos, ou políticos específicos. Embora as OSC não tenham declarado sua filiação política, outras/os participantes manifestaram sua afiliação empresarial ou sindical. Houve também pessoas que participaram a título pessoal sem afiliação.

Prestação de contas e rastreabilidade da tomada de decisões: como aspecto positivo, podemos observar que na página web da Presidência da República foi publicada uma tabela de Excel contendo os comentários e respostas; este mesmo arquivo foi enviado para o e-mail das/os participantes.

Embora seja verdade que no mesmo site também foram publicados sete resumos das mesas técnicas de discussão,⁴⁹ segundo as/os informantes, estes se limitam a descrever brevemente os pontos principais falados, mas não detalham os diferentes posicionamentos das/os participantes, nem suas intervenções. Nem sequer como foi esta participação, quem estava nestas mesas ou a que conclusões chegaram. Por isso, pouco se contribui para a transparência se as discussões e decisões tomadas no processo de consulta não forem totalmente documentadas.

Outro aspecto negativo é que, apesar de ter sido dada uma resposta a cada comentário, ela foi curta e não contava com uma justificativa sobre a rejeição ou a aceitação dele. Segundo as/os informantes, muitas destas respostas, além disso, limitavam-se a apontar a possibilidade de que o comentário ao qual respondiam fosse considerado pelo *Task Force* ou pelo Conselho Internacional

49 Os resumos são: (1) Resumo participação sociedade civil. (2) Resumo painel participativo Co-Lab. (3) Resumo espaço participativo organizado por representantes dos principais setores econômicos. (4) Resumo espaço participativo organizado pelo Ministério da Educação Nacional. (5) Resumo espaço participativo organizado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). (6) Resumo espaço participativo organizado pelo Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF). (7) Summary report of Expert Roundtable on Colombia's Draft AI Ethical Framework: Lens on Youth Issues.

de Especialistas. Por outro lado, não é possível saber se os comentários das/os participantes foram ou não incorporados nas versões seguintes dos documentos.

O último ponto negativo é que não se falou em etapas adicionais para uma futura revisão da estratégia.

3.2.3. Avaliação do resultado do processo de participação

Caracterização das/os participantes

Conforme mencionado na seção anterior, a estratégia de IA na Colômbia abrange vários momentos e processos. Para caracterizar as/os participantes, serão considerados apenas os dados sobre os comentários feitos ao MEIAC. Versão 1, enquanto os mesmos dados não estão disponíveis para os outros documentos abertos para comentários, salvo o do Conselho Internacional de Inteligência Artificial na Colômbia. Exclui-se a caracterização deste último, por considerar: 1. Que não há como caracterizar a participação em mais documentos, 2. Que os comentários no Marco Ético, sendo em última instância o documento que servirá de guia para a Colômbia no que diz respeito ao uso da IA, possuem mais peso.

Explicada a opção metodológica, no quadro seguinte serão discriminadas as categorias das/os 31 participantes:

Quadro n. 5 Caracterização das/os participantes do MEIAC. Versão 1.

Categoria	Número	Porcentagem
Sociedade Civil	4	13%
Sociedade Civil	14	45%
Instituições Públicas	3	10%
Academia	3	10%
Pessoas Naturais	6	19%
Comunidade Técnica	1	3%
Total	31	100%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos pela/o informante.

Comentários por categoria

As 31 pessoas participantes realizaram 309 comentários, nos quais se destaca a maior parte realizada pelo setor privado, como pode ser confirmado na tabela abaixo:

Quadro n. 6. Comentários por categoria ao MEIAC. Versão 1.

Categoria	Número	Porcentagem
Sociedade Civil	27	9%
Setor Privado	151	49%
Instituições Públicas	44	14%
Academia	17	6%
Pessoas Naturais	41	13%
Comunidade Técnica	29	9%
Total	309	100%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos pela/o informante.

Avaliação das contribuições enviadas

A percepção das/os informantes — pertencentes ao setor indústria (1) e organizações da sociedade civil (2) — sobre se observaram que os aportes realizados foram contemplados na elaboração da estratégia ou se os veem de alguma forma refletidos no documento final, dividiu-se entre quem considerou que foram parcialmente contemplados (indústria) e quem considerou que não foram levados em conta (OSC).

Sobre os principais obstáculos percebidos para que as contribuições realizadas tenham sido contempladas na elaboração da estratégia, ou se vejam de alguma forma refletidas no documento final, as respostas das/os informantes podem ser resumidas em duas posições: 1. A participação acontece em um ciclo tardio do planejamento de políticas públicas, quando já foi tomada a decisão de publicar um documento sobre IA, e para aumentar a dificuldade, quando a participação acontece, ocorre sob metodologias de “mínima participação” expressas, por exemplo, quando esta se limita ao envio de um documento anexado a um e-mail; 2. Não há esforço para responder adequadamente aos comentários e existe algo disfarçado de “participação” que não é de fato.

Para as/os informantes pertencentes à sociedade civil, além disso, a rastreabilidade dos comentários e seu impacto na versão final dos documentos que foram abertos à participação da população tem sido complexa. Não apenas pela pressão de tempo no processo de publicação oficial, mas também devido ao grande número de envios escritos. A resposta a cada uma depende da entidade que abriu a chamada, e seu impacto ou recebimento no documento final não é fácil de identificar.

3.3. Chile

3.3.1. Breve descrição da Política Nacional de Inteligência Artificial (PNIA)

A Política Nacional de Inteligência Artificial (PNIA)⁵⁰ foi lançada em 28 de outubro de 2021. Para sua realização, foi criado um Comitê de Especialistas e um Comitê Interministerial. Além disso, a elaboração do documento contou com duas etapas de participação cidadã: na primeira etapa foram recebidas contribuições de pessoas ou organizações que quisessem colaborar com seus conhecimentos e experiências, na segunda etapa foi desenvolvida uma consulta pública sobre o primeiro rascunho do documento. A etapa de consulta pública do projeto da PNIA foi aberta em 15 de dezembro de 2020. A etapa anterior de participação ocorreu no primeiro semestre de 2020. O objetivo declarado da Política Nacional de Inteligência Artificial é:

Inserir o Chile na vanguarda e colaboração global relacionada à IA, com um ecossistema de pesquisa, desenvolvimento e inovação em IA que crie novas capacidades nos setores produtivos, acadêmicos e estatais, de acordo com princípios transversais de oportunidade e responsabilidade que contribuam para o desenvolvimento sustentável e melhorem nossa qualidade de vida.⁵¹

A Política Nacional de Inteligência Artificial é formada por quatro princípios transversais e três eixos. Os quatro princípios são: 1. IA com foco no bem-estar das pessoas, respeito aos direitos humanos e à segurança, 2. IA para o desenvolvimento sustentável, 3. IA inclusiva e 4. IA globalizada. Os três eixos são: 1. Fatores facilitadores, os elementos estruturais que possibilitam a existência e a implementação da IA (desenvolvimento de talentos, infraestrutura tecnológica e dados) 2. Desenvolvimento e Adoção, que compreende o espaço em que a IA é desenvolvida e implementada (pesquisa básica e aplicada, transferência tecnológica, inovação, empreendedorismo, melhoria de serviços públicos, desenvolvimento econômico baseado em tecnologia, entre outros) e 3. Ética, Aspectos Normativos, e Impactos Socioeconômicos, que vêm a partir de “... abordar as novas discussões que surgiram sobre a interação homem-máquina e o sistema sociotécnico que configura...”⁵²

3.3.2. Avaliação do processo de participação

No Chile, a elaboração da PNIA foi divulgada em agosto de 2019. As datas em que foi aberto o espaço para receber contribuições, na etapa de consulta pública, foi de 15 de dezembro de 2020 a 27 de janeiro de 2021.

Quanto ao critério de **acessibilidade e abertura**, no aspecto positivo do processo de participação, podemos destacar que, para divulgar o anúncio sobre a elaboração da estratégia, assim como para

50 Disponível em: https://minciencia.gob.cl/uploads/filer_public/bc/38/bc389daf-4514-4306-867c-760ae7686e2c/documento_politica_ia_digital_.pdf. Acesso 3 de novembro de 2021.

51 PNIA, p. 18.

52 PNIA. p. 22.

enviar o rascunho, foram utilizados mais de um canal de comunicação (e-mail, página web e redes sociais, neste caso).

Embora seja verdade que não foi relatada nenhuma barreira de caráter tecnológico, financeiro, burocrático ou geográfico, como também foi informado que a tradução para outras línguas destes documentos não é algo usual no país, deve-se considerar que, sendo o reforço de preconceitos étnicos um dos principais riscos da aplicação da IA, a PNIA poderia ter sido traduzida para as línguas dos povos originários que podem ser majoritariamente afetados por este tipo de vieses.

Por outro lado, enquanto na primeira etapa de participação cidadã foram realizadas 69 mesas de trabalho regionais, 70 mesas autoconvocadas e 15 reuniões temáticas on-line nas quais se calcula a participação de mais de 8 mil pessoas, os dados recolhidos na matriz de avaliação mostram que uma das barreiras encontradas foi a inexistência de um mecanismo específico de rastreabilidade das mudanças implementadas.

Na primeira etapa de participação cidadã se desenvolveram conversas relativas ao rascunho da proposta e na etapa de consulta cidadã se orientou a contribuição através de um formulário on-line; mecanismos para fomentar a participação significativa. Outro dos aspectos ambivalentes neste processo é que não houve disposições especiais que fomentassem a inclusão de comunidades com dificuldades específicas de acesso ao documento, como, por exemplo, pessoas com deficiências visuais.

Quanto ao critério de **informação e transparência**, deve-se notar, em primeiro lugar, que a convocatória para contribuir para a consulta pública foi aberta e padrões positivos foram atendidos nos subcritérios referentes ao tempo que as/os participantes tiveram para saber da consulta e para fornecer seus comentários (30 e 42 dias, respectivamente). Da mesma forma no que se refere à pertinência do conteúdo informativo, que permitiu às pessoas participantes preparar-se e contribuir com a consulta, e à igualdade de oportunidade entre as/os participantes para enviar os seus comentários.

A consulta pública foi realizada apenas em formato digital. Foram utilizados para este fim e-mails, formulários on-line e discussões não presenciais (na etapa de participação cidadã).

Tal como acontece com o critério anterior, não houve mecanismos para incentivar a participação de pessoas com deficiência ou pessoas cuja língua não é o espanhol.

Quanto ao critério **diversidade**, apenas as porcentagens de gênero das/os participantes da consulta pública puderam ser obtidas: 71,3% masculino, 21,1% feminino, 3,8% nenhum dos anteriores e 3,8% preferem não dizer.⁵³ Não há informações disponíveis sobre a participação de grupos historicamente marginalizados, nem de grupos geograficamente distantes do centro urbano. Isto,

53 Disponível em: https://minciencia.gob.cl/uploads/filer_public/6c/c1/6cc17cd7-ae58-48f0-ada1-d33a3e6e8958/informe_consulta_publica_ia_1.pdf, p. 8.

como observa Velasco (2021),⁵⁴ revela a necessidade de que os mecanismos de participação cidadã tenham diretrizes para grupos prioritários.

Sobre o critério **eficácia do processo de consulta**, em particular no subcritério que busca avaliar a objetividade com a qual foram expostas às regras de participação no processo, encontramos que duas pessoas informantes apontaram que houve transparência. No entanto, uma das informantes manifestou que não houve, particularmente por duas razões: por um lado, falta de coincidência entre o texto socializado nas reuniões entre especialistas e o submetido à consulta pública, que já vinha predefinido pelas autoridades. Por outro lado, perguntas altamente tendenciosas poderiam influenciar um elevado grau de recepção positiva em alguns dos temas propostos (até 75% em temas como aceitação da PNIA ou aceitação de princípios éticos na PNIA).

No subcritério referente ao **nível de satisfação das OSC e dos indivíduos**, a avaliação produziu um resultado de pouca satisfação. Duas pessoas informantes disseram estar “insatisfeitas”, enquanto uma se expressou como “um pouco satisfeita”. Em outras palavras, nenhum dos graus de satisfação foi alcançado (“majoritariamente satisfeita/o” ou “totalmente satisfeita/o”) na escala proposta.

A principal razão para esta qualificação, de acordo com as/os informantes, foi que, além da falta de multidisciplinaridade no comitê de especialistas, os temas discutidos nas mesas de trabalho sobre os aspectos culturais e sociais da IA tampouco foram considerados. Outro motivo apontado foi a identificação de problemas de coerência no documento. Não existia um objetivo explícito do processo de participação cidadã. A explicação declarava que o objetivo era “construir uma política altamente participativa”.⁵⁵

No critério **participação pública efetiva**, sabemos que participaram do processo de consulta 180 pessoas naturais e 29 pessoas jurídicas, que enviaram 209 contribuições. Um número nada desprezível se considerarmos que no processo de consulta pública da Política Nacional de Cibersegurança participaram 43 entidades que, em conjunto, enviaram 155 contribuições.⁵⁶ Infelizmente, não foi possível obter informações sobre a declaração de afiliação política, econômica ou empresarial das/os participantes.

Finalmente, sobre o critério **prestação de contas e rastreabilidade da tomada de decisões**, o processo de participação no caso chileno não obteve uma avaliação positiva. Fora o fato de não

54 Velasco, Patricio. La política nacional de Inteligencia Artificial chilena y su proceso de participación ciudadana. 2021. Disponível em: <https://www.derechosdigitales.org/17010/la-politica-nacional-de-inteligencia-artificial-chilena-y-su-proceso-de-participacion-ciudadana/>. Acesso 7 de novembro de 2021.

55 Ministério da Ciência, Tecnologia, Conhecimento e Inovação (Chile). Consulta Pública de Inteligência Artificial, Relatório de Resultados. Outubro 2021. Pág. 4. Disponível em: https://minciencia.gob.cl/uploads/filer_public/6c/c1/6cc17cd7-ae58-48f0-ada1-d33a3e6e8958/informe_consulta_publica_ia_1.pdf. Acesso 9 de novembro de 2021.

56 Viollier, Pablo. La Participación en la Elaboración de la Política Nacional de Ciberseguridad: Hacia un nuevo marco normativo en Chile. Derechos Digitales e Global Partners Digital, 2017.

ter sido fornecida a quem participou uma explicação justificada sobre a aceitação ou rejeição de suas contribuições, tampouco foram divulgadas as discussões e as decisões tomadas no processo de consulta, apesar de terem sido realizadas diferentes instâncias de debate, como as mesas autoconvocadas e as mesas de trabalho regionais.

Por outro lado, embora os aportes para o processo de consulta tenham sido publicados, não houve a possibilidade de traçar especificamente as mudanças feitas como resultado destas contribuições. Tal como assinala Velasco, embora o documento que contém a PNIA aponta que os aportes foram sistematizados, analisados e consolidados junto às opiniões das/os especialistas e as discussões ministeriais, “... não se sabe quais foram os critérios para a sistematização e análise das contribuições. Bom, então, para participação, mas ruim quanto à rastreabilidade do impacto deliberativo na articulação de políticas.”⁵⁷

3.3.3. Avaliação do resultado do processo de participação

Caracterização das/os participantes

Como já foi observado anteriormente, o processo de participação cidadã foi constituído por duas etapas. Na etapa de participação cidadã foram realizadas 69 mesas de trabalho regionais, 70 mesas autoconvocadas e 15 reuniões temáticas on-line.

No quadro a seguir, pode-se observar as categorias das/os participantes que fizeram parte desta etapa:

57 Velasco, Patricio. La política nacional de Inteligencia Artificial chilena y su proceso de participación ciudadana. 2021. Disponível em: <https://www.derechosdigitales.org/17010/la-politica-nacional-de-inteligencia-artificial-chilena-y-su-proceso-de-participacion-ciudadana/>.

Quadro n. 7. Categorias das/os participantes na PNIA Chile

Mesas de trabalho: 400 pessoas		Mesas Autoconvocadas: 1.300 pessoas	
Categoria	Porcentagem	Categoria	Porcentagem
Academia	39%	Academia	22%
Indústria	30%	Indústria	35%
Setor Público e Sociedade Civil	17%	Público	7%
Outros	14%	Sociedade Civil	36%
Total	100%	Total	100%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos pela/o informante.⁵⁸

Comentários por categoria

É válido notar sobre este processo que a participação constante do setor indústria se manteve no mesmo nível em ambos os mecanismos (30% nas mesas de trabalho e 35% nas mesas autoconvocadas), por sua vez, a participação do setor academia foi maior no mecanismo de mesas de trabalho e, embora a desagregação difira entre ambos os mecanismos nos setores público e sociedade civil, pode-se observar que a participação do setor civil foi maior no mecanismo de mesas autoconvocadas (36%) do que nas mesas de trabalho (14% em conjunto com o setor público). Neste sentido, é importante questionar os fatores que poderiam explicar o aparente maior comprometimento do setor da sociedade civil em um mecanismo do que em outro.

Sobre o processo de consulta pública não existem dados desagregados que nos permitam conhecer as categorias das/os 209 participantes nesta etapa, além de saber que desta quantidade, 86,1% foram pessoas naturais e 13,9%, pessoas jurídicas.

Avaliação das contribuições enviadas

Em referência ao critério de avaliação das contribuições enviadas, as/os informantes manifestaram que foram parcialmente consideradas na elaboração da estratégia ou estão de alguma forma refletidas no documento final.

Como principais obstáculos para que as contribuições fossem contempladas, as/os informantes apontaram: (i) Ausência de indicadores de rastreabilidade que permitam compreender quais

58 Ministério da Ciência, Tecnologia, Conhecimento e Inovação. Processo de elaboração da Política de IA. Disponível em: <https://minciencia.gob.cl/areas-de-trabajo/inteligencia-artificial/politica-nacional-de-inteligencia-artificial/proceso-de-elaboracion/>. Acesso 5 de novembro de 2021.

foram as mudanças no documento final que surgiram a partir da consulta, (ii) Ausência de uma declaração explícita do Ministério da Ciência, Tecnologia, Conhecimento e Inovação que relevasse a importância da aprovação de uma regulamentação de proteção de dados pessoais e a consequente abordagem superficial e acessória desta matéria dentro da PNIA, o que é contrário às contribuições enviadas por uma das organizações informantes, (iii) Ausência de um pilar normativo de regulamentação de dados pessoais, que é tratado de forma superficial e acessória na política, (IV) Predominância da abordagem econômica e de investimento no desenvolvimento de tecnologias, ignorando as dimensões sociais e culturais na elaboração de políticas públicas sobre elas.

3.4. Uruguai

3.4.1. Breve descrição da Estratégia de Inteligência Artificial para o Governo Digital (EIAGD)

A estratégia da Inteligência Artificial para o Governo Digital,⁵⁹ lançada em 1.º de janeiro de 2020, tem por objetivo declarado: “... promover e fortalecer o uso responsável da IA na Administração Pública.” (EIAGD, p. 9).

A estratégia é composta por quatro pilares que possuem objetivos e linhas de ação específicas. Estes pilares são: 1. Governança de IA na Administração Pública. O objetivo principal é definir um modelo de governança de IA na Administração Pública. 2. Desenvolvimento de capacidades para IA. Envolve o desenvolvimento de capacidades para o desenvolvimento e uso da IA na Administração Pública e a geração de espaços de conhecimento baseados no compartilhamento de experiências de uso da IA. 3. Uso e aplicação da IA. Basicamente, envolve a geração de guias técnicos para o bom uso da IA na Administração Pública, bem como a promoção da transparência dos algoritmos. 4. Cidadania Digital e IA. Pretende desenvolver a sensibilização e a confiança cidadã.

O processo desta estratégia foi precedido por uma consulta e documento de “Princípios gerais sobre o uso de Inteligência Artificial para o governo digital”. Estes princípios foram então integrados como parte da estratégia. Para efeitos práticos, particularmente para o preenchimento da matriz, os processos e produtos dos Princípios e da Estratégia foram tomados como um só.

3.4.2. Avaliação do processo de participação

Acessibilidade e abertura: neste critério, destacam-se como situações positivas, por um lado, que se tenha anunciado a elaboração da estratégia por meio de mais de um canal. As/os informantes assinalaram que a difusão se fez mediante uma página web, Twitter, jornadas nacionais de telecomunicações e uma *newsletter*. Por outro lado, pode-se catalogar como um aspecto positivo que o rascunho estivesse tanto em espanhol quanto em inglês, além da apreciação das/os informantes de não terem identificado nenhuma barreira linguística. Não foram relatadas, tampouco, barreiras

59 Disponível em: <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/comunicacion/noticias/inteligencia-artificial-para-gobierno-digital-hay-estrategia> Acesso 21 de dezembro de 2021.

burocráticas, financeiras, geográficas ou tecnológicas que desmotivaram a participação na elaboração da estratégia.

No entanto, foram identificados outros tipos de obstáculos: as/os informantes observaram a falta de conhecimento sobre o tema na sociedade em geral, já que se trata de algo que não está na agenda pública por isso é difícil chegar ao público em massa. Neste mesmo contexto, identificaram que foi feita pouca divulgação da consulta fora dos círculos mais próximos e com relação à Agência de Governo Eletrônico e Sociedade da Informação e do Conhecimento (AGESIC).

Por outro lado, constatarem como outra possível barreira, o fato de que a consulta e o canal utilizado para a recepção de comentários foram unicamente digitais, gerando a possível exclusão de outros olhares e aportes fora deste âmbito.

Quanto à utilização de canais para acessar o rascunho da consulta, somente a plataforma web foi habilitada⁶⁰ como meio para este fim. Embora as/os informantes tenham apontado que outros canais informais são freqüentemente utilizados no Uruguai para o intercâmbio entre o governo e organizações da sociedade civil especializadas nestas questões, esclareceram que, neste caso do EIAGD, embora o mesmo possa ter acontecido, não há evidências de que estes canais tenham sido realmente utilizados para enviar comentários.

Sobre a inclusão de pessoas com deficiência, as/os informantes comentaram que não houve nenhuma medida para facilitar o acesso destas pessoas à consulta, o que resulta em um aspecto negativo deste processo.

Do mesmo modo, embora as/os informantes tenham valorizado que a participação nesta consulta foi maior e mais variada do que em outras instâncias de governo aberto, convém fazer uma pequena observação. Segundo as informações fornecidas, a Área de Governo Aberto da AGESIC convocou e fomentou a participação de público especializado, proveniente de redes da sociedade civil, no que diz respeito à transparência e ao acesso à informação pública. No entanto, este dado, embora positivo em certa medida, também deixa de lado a participação do público não especializado no tema, mas que pode ser afetado no seu direito pela implementação de tecnologias de Inteligência Artificial. Neste sentido, particularmente no que se refere ao subcritério em que se avaliou se existiram mecanismos que fomentassem a participação significativa no processo, poderíamos apontar que foi positiva no quesito de variedade e quantidade de público especializado, mas negativa em função de outro público, que não necessariamente é especializado no tema, mas que pode estar interessado nas implicações que esta estratégia poderia ter em seus direitos.

Informação e transparência: neste critério, destaca-se como aspecto positivo que a convocatória para participar da elaboração da estratégia foi pública. Para mais, mensagens privadas foram enviadas para redes de contatos, como as/os informantes apontaram no critério anterior.

60 Comentários para a estratégia, foram feitas nesta plataforma: https://www.gub.uy/participacionciudadana/consultapublica/legislation_proposals?is_proposal=false

Por outro lado, os tempos estabelecidos, tanto para o anúncio da elaboração como para aportar comentários durante a consulta foram razoavelmente extensos para que as/os interessadas/os estivessem cientes, preparadas/os e pudessem participar. No caso do Uruguai, o tempo de consulta pública dos documentos foi de 63 dias: a consulta preliminar sobre os Princípios Gerais com respeito ao uso de Inteligência Artificial para o governo digital ficou disponível por 21 dias a partir de 1.º de abril de 2019. O período em que esteve aberta a consulta para enviar comentários foi de 42 dias a partir de 14 de maio de 2019.

Também é positivo que as/os informantes tenham percebido que o conteúdo informativo da consulta foi pertinente para poderem se preparar e participar dela. Além do fato de que todas as pessoas que estiveram presentes tiveram a mesma oportunidade de dar um feedback do documento.

Quanto à contribuição de comentários durante a consulta, que se fazia apenas em espanhol, deve-se observar que isto só poderia ser feito através da plataforma web criada para este fim. Não se contemplou que as contribuições pudessem ser enviadas por e-mail, ou que se fizessem reuniões on-line, etc. Isto poderia ser considerado medianamente satisfatório, porque reduz a possibilidade de que pessoas interessadas sem acesso à internet e com pouco manejo de plataformas on-line, ou inclusive pessoas que não sabem ler ou escrever, pudessem participar da consulta. Além do que, para fornecer comentários, também não foi relatado que houvesse mecanismos que incentivassem a participação de pessoas com deficiência.

Finalmente, as/os informantes apontaram que não houve instâncias de geração de capacidades, nem informações pré-consulta para equilibrar as diferenças de conhecimento entre as/os participantes. Foi reiterado que o tema gera pouco interesse na sociedade. Na verdade, é um grupo muito pequeno de pessoas envolvidas na questão, que não é de forma alguma representativa da sociedade em geral.

Elas/es também apontam, como um problema a ser considerado, que nem o poder legislativo nem o judiciário foram expressamente consultados. O que pode significar — nas palavras das/os informantes — uma dificuldade para a aplicabilidade e eficácia dos resultados da consulta.

Diversidade: neste critério, a avaliação gera uma classificação negativa. Por um lado, as/os informantes relataram que não houve participação igualitária de diferentes gêneros entre as/os participantes, assim como não houve de grupos historicamente marginalizados e grupos distantes dos centros urbanos. Além disso, não houve mecanismos ou estratégias que promovessem a representação destes coletivos. Segundo as/os informantes, o percentual de participação dos grupos historicamente marginalizados, mulheres e comunidade LGBTQIAP+ foi de 27%, em relação a outros grupos.

Eficácia do processo de consulta: em relação ao subcritério em que se busca avaliar se as/os organizadoras/es do processo de consulta comunicaram às pessoas participantes os objetivos deste

mecanismo, as/os informantes nomearam o objetivo da estratégia e seus pilares.⁶¹ Neste aspecto, não fizeram uma avaliação sobre a comunicação dos objetivos perseguidos, em si, pelo processo de consulta. No entanto, neste documento, a AGESIC aponta como objetivos do processo: “... receber contribuições dos diferentes atores interessados na temática e da população em geral, seja a título individual ou em representação de organismos públicos, da sociedade civil organizada, da academia ou do setor privado”.⁶²

Para as/os informantes, as regras de participação do processo de consulta foram comunicadas com evidência suficiente. Além de ter acesso ao rascunho da estratégia ou seu resumo, foram fornecidas informações sobre a estrutura do processo de consulta, suas etapas, prazos, formatos de participação, as obrigações das/os participantes e os compromissos das autoridades com relação às contribuições das partes interessadas (lê-las, publicá-las, incorporá-las a uma nova versão do rascunho, justificar se não forem incorporadas, entre outros).

Também manifestaram altos níveis de satisfação com o processo, que qualificaram como “correto”, o que foi extensivo ao resultado e aos comentários. No entanto, apontaram como ponto a ser corrigido o caráter unidirecional do processo, já que não houve possibilidade de diálogo ou de questionamentos. Para as/os informantes, as possibilidades da plataforma onde a consulta foi hospedada não foram aproveitadas ao máximo.

Participação pública efetiva: no processo de consulta estiveram seis entidades que geraram vinte comentários. Este resultado deve ser interpretado à luz dos comentários fornecidos pelas/os informantes no critério Acessibilidade e Abertura. Por um lado, as/os informantes manifestaram que este tema não é de interesse para a totalidade da sociedade, o que poderia explicar a aparente baixa participação (seis entidades), no entanto, também haveria que contrastar com experiências anteriores, se considerarmos que, também para as/os informantes, o processo permitiu uma participação maior e mais variada em instâncias de governo aberto.

Por outro lado, um aspecto importante que deve ser considerado é a qualidade das participações. Por exemplo, pelo menos duas intervenções que constam na plataforma web para contribuir com comentários na estratégia, dizem respeito a aspectos meramente formais. Isto, que pode parecer insignificante, também pode gerar, em casos de participação em massa, perda de tempo na hora de sistematizar os comentários. Neste sentido, deveria ser considerado nas indicações de participação para evitar contratempos.

Sobre as filiações e interesses das/os participantes, as/os informantes assinalaram que existiu independência política, ainda que não tenham declarado suas filiações. Dada a contradição, este subcritério não pode ser avaliado com a certeza esperada.

61 Objetivo da Estratégia e pilares, disponível em: https://www.gub.uy/participacionciudadana/consultapublica/legislation_proposals/3-consulta-publica-propuesta-de-la-estrategia-de-inteligencia-artificial-para-el-gobierno-digital

62 Disponível em: <https://catalogo-participacionciudadana.portal.gub.uy/noticias/consulta-publica-inteligencia-artificial-para-el-gobierno-digital>. Acesso 23 de novembro de 2021.

Prestação de contas e rastreabilidade da tomada de decisões: como um aspecto positivo, podemos notar que todos os comentários feitos através da plataforma web foram publicados. Ademais, para cada comentário, a/o participante recebeu uma resposta padrão informando o recebimento, posterior análise e sistematização dele e também uma resposta particular informando se o comentário foi incorporado ao documento ou não. Em caso de não incorporação a devida explicação era recebida.

Apesar da publicação das respostas aos comentários obtidos, as discussões dentro do grupo de trabalho não foram divulgadas publicamente. Segundo as/os informantes, embora documentadas, elas não foram difundidas. Mesmo sem ser um aspecto totalmente negativo, pode-se determinar que deveria ser promovida a possibilidade das/os interessadas/os acessarem as discussões em que este tipo de decisões são tomadas.

Finalmente, as/os informantes manifestaram que não se fez referência a etapas adicionais de diálogo ou iteração para uma revisão futura da estratégia, o que é visto como um aspecto negativo, já que a constante avaliação de uma política pública, sobretudo no oscilante âmbito digital, é necessária e deveria ser incorporada no planejamento da política.

3.4.3. Avaliação do resultado do processo de participação

Caracterização das/os participantes

Sobre a caracterização das/os participantes. No processo de consulta, no qual se inclui tanto a participação no processo dos Princípios Gerais como no da Estratégia, havia seis entidades, cuja representação era composta por sociedade civil com 73%, academia, setor público e setor privado, cada uma com 9%.

Comentários por categoria

Quanto aos comentários por categoria, dos vinte que foram enviados, 85% corresponderam à sociedade civil, enquanto a academia, o setor público e o setor privado contribuíram com 5% cada.

É necessário ressaltar a alta porcentagem de participação da sociedade civil, ainda que isto deva ser feito com a prudência apontada pelas/os informantes para o critério de Acessibilidade e Abertura, em que se assinala o desinteresse neste tema por parte da sociedade em geral e a participação majoritária de público especializado, em detrimento de público não especializado, mas com potencial interesse em políticas públicas de IA.

Avaliação das contribuições enviadas

Quanto à avaliação das contribuições enviadas, as/os informantes destacaram que elas estavam refletidas no documento final da estratégia. Elas e eles reconheceram mudanças entre o documento inicial e a versão final. No entanto, registraram um feedback negativo sobre as decisões: embora as discussões tenham sido documentadas, não havia total inteligibilidade sobre as decisões tomadas

e seus fundamentos. Por outro lado, apontaram alguns problemas na sistematização dos processos e resultados, comentando que existe multiplicidade de métodos e consultas que muitas vezes não estão alinhadas ou que se sobrepõem. Para as/os informantes, seria importante que houvesse caminhos e critérios unificados.

4. AVALIAÇÃO CRÍTICA COMPARATIVA DOS RESULTADOS DOS CASOS, CONSIDERANDO O PLANEJAMENTO DO PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO E OS RESULTADOS VERIFICADOS

Um dos principais desafios metodológicos na hora de analisar comparativamente os processos realizados nos quatro países é a quantidade díspar de documentos abertos a comentários, e que fizeram parte de cada Estratégia Nacional de Inteligência Artificial.

Em todos os casos, houve etapas prévias às consultas, nas quais foram elaborados os rascunhos dos documentos que iam ser submetidos à consulta. Na maioria dos casos, estas etapas foram vedadas ao público em geral e elaboradas por consultoras/es contratadas/os ou por instituições convidadas diretamente.

No Brasil, por exemplo, houve um processo de consulta pública, enquanto no Chile e no Uruguai ocorreram dois processos de consulta. O caso emblemático é o da Colômbia, onde cinco documentos foram submetidos a comentários do público.

Apesar deste fato, consideramos ser possível analisar os processos de participação, independentemente de quantas etapas de consulta tenham sido abertas nos países, pois no final, pelo fato de fazer parte de toda a estratégia, estes processos podem ser avaliados na totalidade, aplicando os critérios selecionados na seção metodológica.

Neste contexto, serão analisados comparativamente os processos de consulta das estratégias nacionais de IA dos quatro países selecionados:

Processo de participação

Tal como foi assinalado anteriormente, não obstante, que o processo de participação tenha sido verificado em várias etapas, o que se analisa é a totalidade dele, do qual cada etapa faz parte. Em seguida, os processos serão analisados comparativamente, critério por critério.

Acessibilidade e abertura

A disseminação dos anúncios das elaborações das estratégias foi similar nos quatro países, tendo sido difundidos em mais de um canal. Na maioria dos casos, foi feito através das páginas web das instituições estatais envolvidas, bem como nas suas redes sociais (Facebook e Twitter). Em outros casos, foram usados e-mails, *newsletters* e jornais, e, inclusive, como no caso do Uruguai, jornadas nacionais de telecomunicações. Os mesmos meios foram usados para acessar os rascunhos das consultas, exceto no caso do Uruguai, em que o documento só pôde ser acessado na plataforma criada para este fim.

Embora este aspecto possa ser considerado positivo, em primeira instância, há que se considerar este qualificativo, uma vez que, tanto o anúncio da elaboração de cada estratégia, como o acesso ao rascunho dela, só se fez por meios digitais; isto poderia ter excluído pessoas interessadas, que não têm acesso à internet ou com um acesso deficiente ao serviço.

Comum também aos quatro países foi a falta de mecanismos para incentivar uma contribuição significativa no processo e medidas de acessibilidade para pessoas com deficiência. Com exceção do Brasil, onde já existia uma medida de acessibilidade para pessoas com deficiência visual, que também estava disponível na plataforma para a consulta, nenhum outro país implementou medidas ou mecanismos para esta finalidade.

Nos quatro países estudados, as/os informantes não relataram barreiras linguísticas que pudessem desmotivar a participação no processo. Neste aspecto, o uso exclusivo do castelhano e do inglês em países com uma variedade linguística significativa, como Colômbia e Chile, não foi considerado um obstáculo para as/os participantes. Não se sabe se isto pode ter desmotivado a participação de povos originários e afrodescendentes nestes países.

Em cada país foram relatadas barreiras de natureza diferente que desmotivaram a participação das partes interessadas. Nas categorias listadas, nenhum/a informante em nenhum país relatou **barreiras financeiras**.

As/os informantes mencionaram **barreiras tecnológicas ou administrativas/burocráticas**, no Brasil e na Colômbia, referindo-se a problemas de navegação nas plataformas, exclusão por falta de acesso à internet em alguns setores da população e documentos para fornecer comentários disponíveis em formatos inadequados. No Chile e no Uruguai não foram relatados estes tipos de barreiras.

Sobre as **barreiras geográficas** apenas na Colômbia se considerou que existiram, e indicaram que os comentários aportados nos documentos refletiram que a convocatória provavelmente não havia chegado aos lugares mais afastados dos grandes centros urbanos.

Quanto às **barreiras administrativas/burocráticas** relatadas no Brasil e na Colômbia, as razões se referem à falta de abertura no processo de elaboração da estratégia, ausência de audiências públicas e contato com as/os organizadoras/es para fomentar o debate e falta de visibilidade em larga escala da consulta (no caso da Colômbia).

Finalmente, outras barreiras identificadas pelas/os informantes nos países (com exceção do Brasil) incluem: pouco tempo destinado para aportar comentários, o que influenciou na preparação e participação efetiva (Colômbia), ausência de um mecanismo específico de rastreabilidade das mudanças implementadas (Chile) e pouca difusão da consulta entre o público não especializado no tópico (Uruguai).

Informação e transparência

Para analisar este critério, as particularidades de cada processo devem ser consideradas. Pode-se dizer que a convocatória para participar na elaboração das estratégias foi mista, na maioria dos casos foi condicionada pelas instâncias envolvidas no processo. No Brasil, a convocatória contou com uma etapa prévia de consultoria, na qual o convite foi direto, e uma etapa de consulta pública, aberta. Na Colômbia, para a elaboração dos documentos submetidos à consulta, o convite foi fechado, enquanto a oportunidade para contribuir com comentários foi pública. No Chile, houve um Comitê de Especialistas, convocadas/os de maneira direta, e duas etapas de participação cidadã, abertas ao público. Finalmente, no Uruguai, além da convocação pública, foram enviadas mensagens privadas a redes de contatos para sua participação.

Sobre o tempo de antecedência em que foi anunciada a elaboração das estratégias, as quantidades apresentam grandes variações: desde 81 dias no Brasil, até uma antecipação inexistente ou de prazos bastante curtos, passando por 14 e 18 dias úteis, ou 20 e 22 dias na Colômbia, segundo dados das/os informantes. No meio, no Chile relatou-se um período de 30 dias para a segunda etapa da participação cidadã (consulta). No caso uruguaio, 21 dias para a primeira etapa de participação (consulta sobre os Princípios).

Quanto ao tempo em que os canais de comentários estavam abertos, no Brasil se relatou 81 dias. Os casos restantes têm suas próprias particularidades: como foi dito, no Chile e no Uruguai aconteceram duas etapas de participação e na Colômbia houve abertura para comentários em cinco documentos. Cada etapa nestes países possuiu durações diferentes, embora no total de dias abertos à participação para cada etapa, o resultado seja bastante semelhante: 74 dias na Colômbia, 72 no Chile e 63 no Uruguai. Exceto no caso da Colômbia, não houve comentários que apontassem que estes tempos não eram adequados para que a participação fosse organizada.

Com relação às modalidades em que as consultas foram conduzidas, é importante notar que, em alguns casos, plataformas específicas foram habilitadas para fornecer comentários, assim como e-mails. Em outros casos, foi possível contribuir em instâncias como discussões on-line. No entanto, o ponto sobre o qual sugerimos prestar mais atenção é que, em todos os casos, os mecanismos para fornecer comentários em cada país foram reduzidos a apenas um, não houve país em que dois ou mais canais fossem habilitados simultaneamente. Além disso, todo o processo foi conduzido de forma on-line, o que exclui pessoas sem acesso à internet ou com pouco domínio das ferramentas digitais. Como atenuante, deve-se notar que a escolha desta modalidade pode ter sido condicionada pela pandemia da COVID-19.

A avaliação sobre a pertinência do conteúdo informativo disposto nos anúncios das convocatórias apresenta uma inclinação majoritária à satisfação. No entanto, destacam-se os comentários feitos sobre a Colômbia, que apresentam uma insuficiência no conteúdo informativo, pois não houve informações sobre a estrutura do processo de consulta, etapas, obrigações das/os participantes e compromissos das autoridades a respeito das contribuições das partes interessadas. Entretanto, no Brasil, embora não houvesse propriamente um comentário que apontasse insuficiência nas informações, fez-se referência à ausência de audiências públicas nas quais se pudesse aprofundar o debate.

Finalmente, as informações comuns aos quatro países diz que todas/os as/os participantes registradas/os tiveram a mesma oportunidade de enviar um feedback sobre os documentos.

Diversidade

Para os quatro países estudados, a avaliação deste critério é negativa. Não apenas porque os dados disponíveis refletem uma participação desigual entre os gêneros, mas, porque não havia mecanismos, nem estratégias que promovessem a representação destes coletivos entre as/os participantes. O mesmo acontece com grupos historicamente marginalizados e grupos distantes dos centros urbanos. Inclusive, dentro das estatísticas de participantes não há sequer uma classificação para estes grupos. Neste sentido, torna-se urgente que os mecanismos de participação cidadã sejam orientados para a promoção da integração de grupos prioritários.

Eficácia do processo de consulta

Um aspecto importante é a transmissão compreensível das regras de participação do processo. Na avaliação dos quatro países, as/os informantes de dois deles (Brasil e Uruguai) manifestaram que as regras lhes foram comunicadas com inteligibilidade. No entanto, no caso colombiano, as/os informantes disseram que não houve transparência, pois não foi entregue a estrutura do processo de consulta, as etapas, a metodologia, as obrigações das/os participantes, nem os compromissos das autoridades a respeito das contribuições das partes interessadas. Além disso, não havia um roteiro inicial definido para que todas as partes interessadas tivessem um cronograma completo de como a estratégia funcionaria. No caso chileno, a avaliação foi dividida; na avaliação negativa, as/os informantes assinalaram problemas entre o texto discutido na mesa de especialistas e o que foi submetido à consulta, assim como a existência de perguntas sugestivas, que podiam influir em um elevado grau de recepção positiva em alguns dos temas levantados.

Com exceção das/os informantes do Uruguai, um/a informante da Colômbia e outra/o do Chile, que avaliaram em altos escalões o nível de satisfação em função das expectativas declaradas das agências do Estado, as/os demais informantes avaliaram este aspecto negativamente (não satisfeita/o e não muito satisfeita/o).

As razões mais importantes para as classificações negativas incluíram: falta de um debate mais amplo, público e plural, bem como deficiências no desenvolvimento dos objetivos da consulta. Para um/a das/os informantes do Brasil, existe contradição quando na EBIA se fala sobre as recomendações da OCDE sobre tecnologia de reconhecimento facial (direitos humanos e análise de riscos de sua aplicação), mas, por sua vez, a estratégia parece apontar para a priorização do incremento do uso desta tecnologia.

Participação pública efetiva

O número de participantes em cada país apresenta variações bastante pronunciadas. Por um lado, o Chile e o Brasil, com 208 e 110 participantes, respectivamente, destacam-se neste aspecto e possuem uma diferença enorme com a Colômbia (13) e o Uruguai (6). Embora o número de participantes por si só não seja indicativo de uma consulta pública inclusiva, pode servir como

ponto de partida para aprofundar os motivos pelos quais, por exemplo, no Chile houve um aumento da participação na Estratégia de IA, em relação à participação na Política de Cibersegurança. É mais importante ainda, por que uma política tão importante não recebe uma elevada participação como no caso do Uruguai.

A quantidade de contribuições também apresenta variações importantes: desde as 972 que foram relatadas no Brasil, que neste caso se destaca em relação ao Chile, que recebeu 209 contribuições. Na Colômbia, foram recebidas 90 e no Uruguai, 20. Neste caso, também é difícil afirmar que uma grande quantidade de contribuições reflete um alto nível de valor para a estratégia. Portanto, é aconselhável investigar em pesquisas futuras se as contribuições foram substanciais ou se foram apenas comentários sem grande impacto para as estratégias.

No caso dos quatro países, foi difícil obter dados sobre as filiações políticas das/os participantes. Em vez disso, foram declaradas, de acordo com as/os informantes, as filiações empresariais, sindicais e acadêmicas. Apesar do primeiro ponto, as/os informantes observaram que havia independência política das/os participantes.

Prestação de contas e rastreabilidade da tomada de decisões

A publicação dos comentários feitos nas consultas foi um aspecto comum nos quatro países estudados. Com exceção do Uruguai, também era frequente que não fosse fornecida uma justificativa sobre a aceitação ou rejeição de um comentário. Ademais, as discussões e a tomada de decisões, embora documentadas, não foram publicadas, portanto, não existe um intento real de prestação de contas nos processos estudados neste trabalho.

Por outro lado, segundo as/os informantes, em nenhum dos países se fez referência a futuras etapas que permitam gerar um diálogo e uma avaliação de cada estratégia. Isto é um aspecto negativo, já que é excluída a oportunidade fundamental de corrigir aqueles pontos que não estão produzindo bons resultados.

Neste sentido, parece grave que as modalidades de consulta com as/os cidadãs/os não contemplem diálogos futuros, ainda mais se considerarmos que a elaboração de uma estratégia nacional para abordar um tema com impactos em amplos setores e na população em geral deve pressupor a participação social em seu planejamento, implementação e avaliação. Embora este não seja o foco deste trabalho, acreditamos que em pesquisas futuras devem ser estudados os mecanismos de governança que estão sendo criados para a implementação de estratégias nacionais de IA, como no Brasil, para verificar como a sociedade civil participa efetivamente destes fóruns.

Certamente estes aspectos (falta de prestação de contas e ausência de etapa de avaliação), com a dificuldade em traçar as mudanças realizadas, devem ser considerados pelas/os criadoras/es destas políticas públicas para que este componente primordial seja melhorado para ocasiões futuras.

Avaliação do resultado do processo

Nesta seção será analisado brevemente o resultado dos processos de participação, no qual tem especial relevância a percepção das/os informantes que estiveram nos processos de consulta pública de cada um dos países avaliados no presente estudo.

Caracterização das/os participantes

Como foi exposto em reiteradas ocasiões, as particularidades de cada processo de elaboração das estratégias nacionais de IA saltam a cada instante. No caso particular da caracterização das/os participantes, há que notar duas situações: em primeiro lugar, não foram obtidas informações para todas as categorias de todos os países. No Uruguai, por exemplo, não existem dados sobre pessoas naturais e no Chile não houve separação entre a participação de pessoas na consulta pública, além de não haver dados nesta mesma categoria para a primeira etapa de participação. Em segundo lugar, algumas categorias foram assimiladas por se tratarem de conotações semelhantes. No caso de pessoas naturais, elas foram consideradas como indivíduos. Quando se falou de indústria, foi assimilada ao setor privado, e quando se falou de governo ou setor público, foi assimilado a instituições públicas. Consideramos que esta equiparação não afeta o resultado da investigação.

Assim, destaca-se a alta participação de indivíduos no Brasil (61,8%), da academia no Chile (39% em mesas de trabalho e 22% em mesas autoconvocadas), da sociedade civil no Uruguai (73%) e do setor privado na Colômbia (45%), o que representa uma variedade de interesses sobre os quais seria conveniente aprofundar no futuro.

Por outro lado, a contribuição de instituições públicas, que serão as encarregadas de aplicar as estratégias, é baixa em todos os países: no Brasil representa apenas 1,8%, na Colômbia 10%, no Chile 7% e no Uruguai 9%. O setor privado mostra, por outro lado, uma participação semelhante nos países: no Brasil representa 17,3%, na Colômbia 45%, no Chile 30% e 35% (são duas etapas) e no Uruguai 9%.

Para uma leitura mais acessível, é apresentado um gráfico contendo a porcentagem de participação de cada categoria:

Quadro n. 8. Porcentagem de participação de cada categoria

	Brasil	Colômbia	Chile	Uruguai
Academia	5.5%	10%	39%/22%	9%
Instituições Públicas	1.8%	10%	7%	9%
Indivíduos	61.8%	19%		
Setor Privado	17.3%	45%	30%/35%	9%
Sociedade Civil	13.6%	13%	36%	73%

Source: Authors' work.

Comentários por categoria

Como esperado, o número de comentários enviados por categoria é semelhante à porcentagem de participantes. Desta forma, no Brasil, os indivíduos enviaram 53,6% de contribuições, na Colômbia o setor privado contribuiu com 49% de comentários e no Uruguai, a sociedade civil contribuiu com 85%. Como no critério anterior, não há dados desagregados do Chile que permitam conhecer a composição por categorias das/os participantes.

Um dado interessante é a contribuição das instituições públicas na Colômbia, com 14% de comentários, sendo a mais alta em comparação com os demais países.

Abaixo está uma tabela com as porcentagens de comentários apresentados por cada categoria, com exceção do Chile, pelas razões apresentadas acima:

Quadro 9. Percentual de comentários enviados para cada categoria, excluindo o Chile

	Brasil	Colombia	Uruguai
Academia	10.59%	6%	5%
Instituições Públicas	0.41%	14%	5%
Indivíduos	53.6%	13%	
Setor Privado	19.95%	49%	5%
Sociedade Civil	15.43%	9%	85%

Source: Authors' work.

Avaliação das contribuições enviadas

Com relação à apreciação direta das/os informantes sobre se consideravam que suas contribuições foram levadas em conta na elaboração das estratégias, ou se as veem de alguma forma refletidas nos documentos finais, obtiveram-se duas tendências: uma negativa, manifestada pelas/os informantes do Chile e da Colômbia, que não consideraram que suas contribuições haviam sido contempladas (com exceção de um/a informante na Colômbia, que considerou que seus comentários foram parcialmente contemplados). A outra tendência foi positiva: informantes do Brasil e do Uruguai consideraram que majoritariamente tinham sido levados em conta.

As/os informantes, cuja apreciação foi negativa, afirmaram que os principais obstáculos para que seus comentários fossem considerados foram por um lado a predominância do enfoque no desenvolvimento de tecnologias unicamente como um tema de economia e investimento, ignorando as dimensões sociais e culturais na elaboração de políticas públicas sobre tecnologias. E por outro lado, a participação acontece em um ciclo tardio do planejamento de políticas públicas, quando a decisão de publicar um artigo sobre IA já foi tomada. Para dificultar, quando a participação acontece, ocorre sob metodologias de “mínima participação” expressas, por exemplo, quando esta se limita ao envio de um documento anexado a um e-mail.

5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Na elaboração de políticas públicas, a aspiração a um maior envolvimento das partes interessadas deve se tornar uma necessidade a ser considerada, desde o planejamento. Embora nos casos estudados no presente relatório se visualize um aparente interesse em incluir a maior quantidade de visões na elaboração das Estratégias Nacionais de Inteligência Artificial, ainda persistem múltiplas falências que não permitem que isto se torne realidade.

O problema da falta de mecanismos que fomentem a participação de diversos gêneros, assim como de grupos historicamente marginalizados e grupos afastados dos centros urbanos, continua ancorado na realidade latino-americana. Isto é evidenciado pela baixa participação de mulheres, e a falta de dados desagregados que são oferecidos pelas instituições estatais que nem sequer nos permite verificar a representatividade de grupos prioritários.

Uma situação semelhante ocorre com os mecanismos para estimular a participação efetiva da população com deficiência; para este grupo populacional não existem alternativas que lhes permitam conhecer e participar da elaboração de políticas que possam afetar diretamente o gozo de seus direitos.

Não podemos deixar de sinalizar a aposta repetitiva no meio digital, mesmo quando existem lacunas de acesso à internet, a dispositivos tecnológicos e à literacidade eletrônica necessária para usar as plataformas ou os canais digitais de difusão e participação. É aplaudível que se usem mais canais para divulgar os anúncios para a elaboração de políticas públicas, e que em alguns casos também sejam habilitados um número igual de canais para contribuir com comentários. No entanto, isto não garante que as aspirações de participação efetiva estejam sendo cumpridas, caso as condições mencionadas não forem corrigidas.

Apesar da intenção de estabelecer mecanismos de prestação de contas e rastreabilidade nos processos de consulta (como o fato de publicar os comentários e dar resposta a quem participa no que se refere à aceitação ou não de suas contribuições) continua sendo insuficiente pelo limitado alcance destes mecanismos e pela falta de compromisso no alcance deste fim. O acesso às discussões e à tomada de decisões é primordial para conhecer na íntegra o raciocínio por trás do desenvolvimento de uma política pública. O mesmo acontece com a rastreabilidade dos comentários, já que a falta deste atributo pode desmotivar as partes interessadas a continuar integrando, se não receberem uma justificativa sobre a adoção ou não de sua contribuição, e caso a verificação de modificações no documento final for complexa.

Outros problemas que ainda persistem, como a pouca inteligibilidade com que se comunicam as regras dos processos, sua estrutura, etapas, prazos, formatos de participação, etc., podem ser solucionados se houver um verdadeiro interesse em administrar eficientemente o feedback que as OSC e participantes individuais concedem quando avaliam os processos. Isto está ligado a outras falhas próprias do planejamento do processo: a incorporação da participação das partes interessadas ocorre em ciclos tardios e muitas vezes sob metodologias de “mínima participação”.

Outra falha é a ausência de fases posteriores de diálogo e avaliação das políticas, o que não permite corrigir os vícios que possam ser encontrados na implementação das políticas.

Outro aspecto que deve ser revisado à luz do contexto de cada país é o período para anunciar a elaboração de uma política, bem como o prazo para fornecer comentários. Embora parecesse que os prazos nos países estudados eram razoáveis, houve apontamentos sobre o pouco tempo que as partes interessadas tiveram para se preparar e fornecer contribuições de maneira eficaz.

Finalmente, no que diz respeito à tipologia sobre o nível de participação proposto na seção introdutória do presente relatório, podemos concluir que, na elaboração das Estratégias Nacionais de IA nos quatro países estudados, o nível de intervenção das partes interessadas chega ao estágio de consulta.

Com base nos dados fornecidos pelas/os informantes, e também nas informações disponíveis nas páginas oficiais dos quatro países, não há evidências que nos permitam afirmar que um processo com um nível mais alto de participação foi realizado pelas seguintes razões: **a.** embora houvesse a oportunidade de interagir, fornecer comentários e, em alguns casos, apresentar sugestões e preocupações, nem sempre foi possível estabelecer um diálogo com as autoridades organizadoras para expressar estas preocupações, **b.** em alguns casos, soube-se que os comentários foram levados em conta na elaboração da versão final das estratégias, mas a maioria apontou como um problema fundamental, a impossibilidade de rastrear o destino dos comentários e de saber, com certeza, se seus comentários foram incorporados ao texto final e **c.** a análise e as decisões sempre foram realizadas sem intervenção das partes interessadas.

Com este histórico, compartilhamos algumas recomendações que podem servir para melhorar os padrões de participação nos processos de elaboração de políticas públicas:

- 1. Incorporar os mecanismos de participação desde as etapas de planejamento das políticas públicas, bem como em mais etapas do processo de elaboração:** isto permite a apropriação da população e evita que a participação se limite a enviar comentários sobre documentos que foram pré-elaborados;
- 2. Inserir mecanismos que fomentem a representação de participantes de diferentes gêneros, de grupos historicamente marginalizados e de grupos afastados dos centros urbanos:** isto pode incluir a realização de reuniões presenciais para pessoas com deficiência interessadas na consulta, ou para ouvir comunidades geograficamente distantes, adaptar o texto da consulta para pessoas cegas e fazer vídeos para pessoas que não sabem ler textos escritos. Uma participação efetiva deve incluir todas as pessoas que podem ser afetadas por uma política e que veem a oportunidade limitada de expressar seus medos ou recomendações pela falta de atenção às suas condições;
- 3. Introduzir mecanismos off-line para difusão dos anúncios, entrega dos documentos e contribuição de comentários para complementar as ferramentas on-line:** isto permitirá uma maior participação, pois ainda existem fortes lacunas digitais;

- 4. Revisar os processos internos de implementação de consultas públicas para identificar erros na comunicação de objetivos, regras do processo, etc.:** desta forma, as partes interessadas terão mais informações e poderão contribuir com mais eficiência;
- 5. Incorporar etapas de diálogo e avaliação das políticas públicas em diferentes estágios para fomentar a correção de erros ou a ampliação de elementos emergentes,** sobretudo em políticas que recaem sobre tecnologias que por sua natureza mudam constantemente;
- 6. Maximizar os mecanismos de prestação de contas e rastreabilidade de comentários** para garantir a transparência, a confiança nos processos e evitar o desânimo gerado pela incerteza sobre a aceitação de comentários e posterior modificação das versões finais dos documentos.

REFERÊNCIAS E BIBLIOGRAFIA

- Abdala, María; Eussler, Santiago & Soubie, Santiago.** La política de la Inteligencia Artificial: sus usos en el sector público y sus implicancias regulatorias. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Documento de Trabajo Número 185, October 2019.
- Abelson, Julia & Gauvin, François-Pierre.** Assessing the Impacts of Public Participation: Concepts, Evidence and Policy Implications. Centre for Health Economics and Policy Analysis (CHEPA), 2008. McMaster University, Hamilton, Canada, Centre for Health Economics and Policy Analysis Working Paper Series.
- Chow Vivien & Leiringer Roine.** **The Practice of Public Engagement on Projects:** From Managing External Stakeholders to Facilitating Active Contributors. Project Management Journal. 2020;51(1):24-37. doi:10.1177/8756972819878346
- Jibladze, Gvantsa et al.** Assessing Public Participation In Policymaking Process. WeResearch, 2021.
- Kaspar, Lea & Shears, Matthew.** Framework for Multistakeholder Cyber Policy Development. Global Partners Digital, 2018. London, England.
- Mikhaylov SJ, Esteve M, Champion A.** Artificial intelligence for the public sector: opportunities and challenges of cross-sector collaboration. 2018. Phil. Trans. R. Soc. A

