Resumo Executivo

Da Rede aos Algoritmos: Lições para uma governança participativa da IA na América Latina

A expansão da inteligência artificial (IA) na América Latina está impulsionando novos marcos regulatórios. Brasil, Chile e Colômbia estão discutindo leis e políticas nacionais, enquanto organismos internacionais recomendam modelos de governança mais pluralistas. Contudo, os processos regionais apresentam deficiências: predomínio de atores estatais e corporativos, consultas sem rastreabilidade e participação limitada da sociedade civil e de grupos historicamente marginalizados.

Em contraste, a governança da Internet acumula mais de duas décadas de experiência sob uma abordagem multissetorial. Esse modelo não é perfeito, mas oferece experiências valiosas para desenhar processos regulatórios de IA que sejam mais inclusivos, transparentes e legítimos.

Lições da governança da Internet

A governança da Internet se configurou como uma rede de instituições e fóruns onde coexistem Estados, empresas, a comunidade técnica, a academia e a sociedade civil. A ICANN, a WSIS e o IGF são marcos nesse desenvolvimento, que conseguiu abrir espaços de diálogo e coordenação em um ambiente global e distribuído.

No entanto, o modelo acarreta tensões. A literatura fala de “ficções”: representatividade global incompleta, democratização ambivalente e a expectativa de que o pluralismo sempre resulte em melhores políticas. Além disso, nos últimos anos, ganhou força o discurso da soberania digital, reterritorializa os debates e outorga mais peso aos Estados, limitando, a centralidade dos fóruns multissetoriais.

A Agenda global da IA

O debate sobre IA seguiu um caminho diferente. Durante a última década, proliferaram declarações éticas e guias de boas práticas. Estudos comparativos mostram uma convergência em torno de princípios como transparência, privacidade, justiça e prestação de contas. Porém, essa convergência é mais retórica do que prática: a maioria dos marcos carece de mecanismos eficazes de verificação e conformidade.

Os Princípios da OCDE (2019) e a Recomendação da UNESCO (2021) buscam avançar em direção a uma governança mais operacional, com ênfase na cooperação multissetorial. Na mesma linha, a NetMundial+10, em 2024, incorporou a IA aos princípios da governança digital. O IGF também criou a Rede de Políticas sobre IA, que tenta herdar as práticas de abertura da internet, embora sua influência concreta na tomada de decisões ainda seja limitada.

O risco é claro: aqueles que não participarem da definição das regras ficarão relegados à condição de meros espectadores em um campo dominado por aqueles que concentram dados, infraestrutura e talento.

América Latina: Um momento fundamental

Na região, processos legislativos recentes confirmam padrões comuns.

No Brasil, o Projeto de Lei 2.338/2023, aprovado no Senado, estabelece um marco baseado em riscos. Foram realizadas audiências públicas, mas persistem as críticas quanto à limitada participação da sociedade civil e o predomínio da inovação empresarial como motor regulador. A experiência prévia da CJSUBIA também revelou desequilíbrios setoriais na participação.

No que diz respeito ao Chile, o projeto apresentado em 2024 unifica iniciativas anteriores e visa proteger os direitos fundamentais, simultaneamente promovendo a inovação. Ele incluiu grupos de trabalho com múltiplas partes interessadas, mas estes não eram vinculativos e contavam com forte protagonismo empresarial.

Na Colômbia, o Projeto de Lei 43/2025 reconhece explicitamente a necessidade de articulação interinstitucional e intersetorial. No entanto, ainda carece de mecanismos que garantam a participação efetiva da sociedade civil e de grupos de cidadãos.

Esses três casos ilustram um cenário de abertura formal, mas com inclusão limitada, baixa rastreabilidade das contribuições e impacto mínimo de atores com menos recursos.

Aprendizagens Transferíveis

A trajetória da governança da internet nos permite identificar três grandes aprendizagens para a IA na América Latina.

Inclusão e diversidade: A legitimidade dos processos depende da participação de todos os setores com capacidade real de influenciar, e não apenas de sua presença formal. Experiências como a Declaração de Montreal sobre IA (2018) demonstram que a integração de cidadãos em oficinas deliberativas pode enriquecer a agenda e ampliar a legitimidade. Sem rastreabilidade e apoio a atores com menos recursos, a participação corre o risco de ser meramente simbólica.

Transparência e prestação de contas: Os mecanismos de abertura na Internet, como a transmissão ao vivo dos de debates, atas públicas e consultas públicas, fortaleceram a confiança nos processos. Na IA, replicar essas práticas pode reforçar a legitimidade democrática, contanto que não se reduzam a meros gestos retóricos. Declarações como a da Freedom Online Coalition de 2025 alertam para os riscos de usos autoritários da IA e ressaltam a necessidade de rastreabilidade, supervisão independente e controles eficazes.

Cooperação regional: A IA apresenta riscos transfronteiriços e depende de capacidades concentradas. A América Latina pode avançar na construção de bens comuns regionais, como guias de auditoria de viés, modelos para avaliações de impacto sobre direitos e registros públicos de sistemas de alto risco. As Diretrizes Interamericanas sobre Governança de Dados e IA (OEA, 2024) oferecem um ponto de partida para a harmonização de padrões e o fortalecimento da voz regional em fóruns globais.

Conclusões

A experiência da Internet demonstra que uma abordagem multissetorial pode abrir espaços para diálogo, coordenação e legitimidade. Mas também revela que, sem regras claras e condições materiais, esses espaços podem ser apropriados por atores mais poderosos.

No caso da IA, o desafio é ainda maior devido à natureza transversal da tecnologia e à concentração de recursos nas mãos de poucos atores globais. Os principais riscos são a apropriação por grandes corporações, a perpetuação das desigualdades e a participação simbólica sem impacto real.

Para a região, o caminho a seguir se baseia em três pilares: inclusão com capacidade efetiva de incidência, transparência com rastreabilidade das decisões e cooperação regional com bens comuns que fortaleçam os Estados, a sociedade civil e a academia. Essas aprendizagens não garantem, por si só, uma governança justa da IA, mas oferecem condições mínimas para evitar que o debate se limite a poucos atores e para sustentar uma visão participativa e fundamentada em direitos.