

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA – UDESC
CENTRO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO E SOCIOECONÔMICAS- ESAG
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – PPGA**

Curso: MESTRADO ACADÊMICO EM ADMINISTRAÇÃO

Área de Especialidade: Callipolis - Políticas Públicas e Desenvolvimento:

**COALIZÕES E NARRATIVAS NA FORMULAÇÃO DO MARCO REGULATÓRIO
DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NO BRASIL (PL 2338/2023): disputas entre
eficiência, riscos e bem comum**

CPF: 096.842.409-02

Florianópolis

2026

1 INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização

A inteligência artificial (IA) é um dos temas centrais da agenda política global. Países e blocos econômicos, como a União Europeia, com o AI Act (2024), e os Estados Unidos, com as diretrizes do NIST, têm avançado na construção de marcos regulatórios que tentam equilibrar inovação tecnológica, proteção de direitos fundamentais e competitividade econômica. O Brasil não está à margem desse movimento.

Em 2023, o Senador Rodrigo Pacheco apresentou o Projeto de Lei nº 2338/2023, que passou a ser o texto central da disputa regulatória brasileira sobre IA. Ao longo do processo, foram recebidas centenas de contribuições escritas, realizadas diversas audiências públicas, um seminário internacional e constituída uma comissão de juristas, além de uma comissão temporária interna no Senado (CTIA), que conduziu os trabalhos entre 2023 e 2024. O projeto foi aprovado pelo Senado Federal em dezembro de 2024 e encontra-se em tramitação na Câmara dos Deputados, onde a Comissão Especial conduziu audiências públicas ao longo de 2025. Os mesmos atores que disputaram o texto no Senado seguem ativos nessa segunda "arena", o que significa que a pesquisa cresce enquanto ela se realiza e que as coalizões identificadas podem ainda influenciar o conteúdo final da lei, com eventual sanção ou veto presidencial.

1.2 Problema de Pesquisa

A formulação de políticas regulatórias é um processo de disputa entre coalizões de atores portadores de crenças, interesses e narrativas distintas. No caso da regulação da IA no Brasil, diferentes grupos, tais como setor privado de tecnologia, sociedade civil, academia, burocracia estatal, parlamentares e organismos internacionais, participam ativamente dos debates com posições frequentemente antagônicas sobre como o Estado deve intervir no desenvolvimento e uso de sistemas de IA.

A literatura brasileira ainda carece de análises que examinem como essas coalizões se estruturaram e disputaram o conteúdo da política. O problema de pesquisa que orienta esta proposta é:

Quais coalizões de atores disputaram a formulação do Marco Regulatório de Inteligência Artificial no Brasil (PL 2338/2023) e como essas coalizões mobilizaram narrativas distintas sobre eficiência, riscos e bem comum para influenciar o conteúdo da política?

1.3 Objetivos

Objetivo geral: Analisar as coalizões de atores e as narrativas por elas mobilizadas no processo de formulação do Marco Regulatório de Inteligência Artificial no Brasil (PL 2338/2023), com ênfase nas disputas discursivas sobre eficiência tecnológica, riscos sociais e bem comum.

Objetivos específicos:

1. Identificar e caracterizar as principais coalizões de atores presentes nas audiências públicas e contribuições escritas ao PL 2338/2023 no Senado Federal e na Câmara dos Deputados;
2. Analisar as narrativas produzidas por cada coalizão, identificando seus personagens, enredos, morais e enquadramentos de eficiência, risco conforme o Narrative Policy Framework (NPF);
3. Examinar como as crenças centrais e secundárias de cada coalizão, conforme o Advocacy Coalition Framework (ACF), se traduziram nas emendas apresentadas e nas disposições finais do texto aprovado pelo Senado bem como a tramitação atual na Câmara dos Deputados;
4. Discutir as implicações das narrativas vencedoras para a implementação das disposições do Marco Regulatório aplicáveis à administração pública.

1.4 Justificativa

A pergunta que motiva esta proposta de pesquisa não é apenas acadêmica. O PL 2338/2023 impõe obrigações concretas ao setor público, mas o modo como essas obrigações foram formuladas, quais vozes prevaleceram e quais enquadramentos venceram, é uma questão ainda sem resposta na literatura brasileira. A tramitação ainda não foi concluída na Câmara dos Deputados, arena com maior fragmentação política e mais atores do que o

Senado, o que significa que novas coalizões podem emergir e que as disputas narrativas identificadas nesta pesquisa ainda estão em aberto

A contribuição teórica da pesquisa está na aplicação combinada do ACF e do NPF a um caso de regulação tecnológica no Brasil, combinação ainda rara na produção acadêmica brasileira e praticamente inexistente no campo das políticas de IA. Avaliar a capacidade analítica conjunta dos dois frameworks em um contexto tão novo quanto disputado é, por si só, um resultado de pesquisa.

O caso empírico tem características que raramente se combinam: é o primeiro grande processo deliberativo sobre regulação de IA no Brasil, produziu um corpus documental extenso, público e temporalmente delimitado, e ainda está em curso durante o período de realização da pesquisa.

Para a administração pública, a pergunta tem consequência imediata. As obrigações que o PL impõe ao setor público, avaliações de impacto, consultas prévias e mecanismos de transparência, não caíram prontas no texto: foram disputadas. Compreender por quem e com quais argumentos é condição para antecipar como serão interpretadas na fase de implementação.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA PRELIMINAR

2.1 Advocacy Coalition Framework (ACF)

O Advocacy Coalition Framework, desenvolvido por Paul Sabatier e Hank Jenkins-Smith (1993), propõe que o processo de formulação de políticas públicas é estruturado pela competição entre coalizões de defesa, grupos de atores que compartilham um sistema de crenças hierarquizado e coordenam suas ações para influenciar políticas. Esse sistema de crenças é organizado em três níveis: o núcleo profundo (*deep core*), composto por valores normativos fundamentais resistentes à mudança, o núcleo de política (*policy core*), com posições sobre os instrumentos e metas centrais de um subsistema específico, e os aspectos secundários (*secondary aspects*), relativos a detalhes instrumentais e mais suscetíveis à aprendizagem e negociação.

O ACF também enfatiza o papel das janelas de oportunidade, eventos externos ao subsistema de política, como crises, mudanças de governo ou inovações tecnológicas, na abertura de espaço para mudança de política. No caso da regulação da IA no Brasil, o surgimento e popularização das ferramentas de IA generativa a partir de 2022-2023 constitui precisamente esse tipo de evento externo que acelerou a formação de um subsistema de política regulatória.

2.2 Narrative Policy Framework (NPF)

O Narrative Policy Framework, cujas bases foram estabelecidas por Jones e McBeth e aprofundadas em publicações subsequentes (SHANAHAN; JONES; McBETH, 2011; SHANAHAN et al., 2018; JONES, 2018), parte da premissa de que as narrativas são instrumentos estratégicos utilizados por atores políticos para estruturar o debate público, atribuir responsabilidades e mobilizar apoio em torno de posições específicas. As narrativas políticas são compostas por elementos estruturais, personagens (heróis, vilões e vítimas), enredo, cenário e moral, e por elementos contextuais relativos ao escopo da política e ao nível de análise (micro, meso e macro).

O NPF opera sobre cinco premissas centrais: a construção social das realidades políticas, a relatividade limitada das interpretações, a generalizabilidade dos componentes narrativos, a existência de três níveis de análise (micro, meso e macro) e o modelo do *homo narrans*, segundo o qual a emoção precede a razão e a narrativa constitui o principal

heurístico da cognição e da tomada de decisão política (JONES, 2018). Essas premissas conferem ao NPF tanto rigor analítico quanto abertura empírica para diferentes contextos institucionais. O NPF tem sido aplicado ao estudo de políticas regulatórias de tecnologia, especialmente no contexto das disputas sobre governança de dados e plataformas digitais.

2.3 Combinação ACF–NPF e política regulatória de IA

O ACF e o NPF respondem a perguntas distintas. O primeiro pergunta quem disputa e o que crê, o segundo pergunta como essa disputa é narrada e legitimada publicamente. Aplicados juntos, os dois frameworks permitem reconstruir tanto a estrutura de poder do subsistema regulatório quanto o repertório discursivo que cada coalizão mobilizou para influenciar o texto final (JONES; McBETH; SHANAHAN, 2014; WEIBLE; SABATIER, 2018; JONES, 2018). Jones (2018) destaca que essa integração é especialmente produtiva quando o pesquisador busca identificar padrões estratégicos de narrativa, como o *devil-angel shift*, o enquadramento de risco e a expansão do escopo do conflito, em processos de formulação regulatória com múltiplos atores.

No campo específico da regulação de IA, a literatura internacional aponta a existência recorrente de ao menos três grandes coalizões narrativas: a coalizão tecno-inovacionista (que enquadra a IA como vetor de progresso e competitividade, e a regulação excessiva como obstáculo à inovação e à competitividade internacional), a coalizão dos direitos e riscos (que enquadra a IA como ameaça potencial a direitos fundamentais e demanda regulação protetiva), e a coalizão do bem comum e soberania digital (que enfatiza o controle estatal e a dimensão pública do desenvolvimento tecnológico). A presença, composição e poder relativo dessas coalizões no caso brasileiro é uma questão empírica que esta pesquisa se propõe a responder.

2.4 IA na administração pública: accountability algorítmica e o setor público como objeto regulado

A literatura sobre IA na administração pública tem crescido rapidamente, mas ainda se concentra majoritariamente nas oportunidades de eficiência e nas experiências do Poder Executivo federal e do Judiciário. Há lacuna significativa sobre como o processo regulatório, especificamente as obrigações impostas ao setor público por marcos como o PL 2338/2023, foi construído discursivamente. Esta pesquisa trata o setor público não só como ator do

processo regulatório, mas como objeto central das próprias narrativas em disputa: como ele foi construído, como agente inovador, como risco para direitos ou como alvo passivo de regulação, é uma questão com implicações diretas para a implementação das políticas de IA governamental.

O que está em jogo para o setor público no PL 2338/2023 torna esse argumento menos abstrato. O levantamento realizado pelo Tribunal de Contas da União identificou o uso disseminado de sistemas de IA em decisões de alto impacto na administração pública federal brasileira, incluindo concessão de benefícios sociais, análise de risco em fiscalizações e triagem de processos judiciais, em grande parte sem marcos regulatórios consolidados e sem mecanismos sistemáticos de auditoria ou prestação de contas. O PL 2338/2023, ao classificar como de alto risco os sistemas de IA aplicados a essas mesmas áreas e ao impor obrigações de avaliação de impacto algorítmico, consulta pública prévia e transparência sobre critérios decisórios, está regulando uma realidade já instalada. Quais narrativas conseguiram moldar o conteúdo dessas obrigações, e em favor de quais concepções de responsabilidade estatal, é uma pergunta com consequências práticas imediatas.

A literatura sobre implementação de políticas públicas há muito demonstra que o conteúdo normativo produzido na fase de formulação não é neutro em relação à fase de implementação: as ambiguidades, os enquadramentos e as omissões deliberadas de um texto regulatório estruturam o espaço de discricionariedade dos implementadores (SABATIER; MAZMANIAN, 1979; PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984). No caso de regulações que impõem obrigações técnicas complexas ao setor público, como avaliações de impacto algorítmico ou auditorias de sistemas automatizados, essa estruturação é ainda mais determinante: gestores formados em uma narrativa de eficiência e inovação produzirão leituras distintas das obrigações regulatórias daquelas produzidas por gestores formados em uma narrativa de direitos e precaução, e nenhuma dessas leituras é neutra em relação ao texto que a formulação produziu. Identificar qual enquadramento prevaleceu no PL 2338/2023, e em quais dispositivos específicos, é condição para antecipar os padrões de implementação que emergirão quando a lei entrar em vigor.

3 METODOLOGIA

3.1 Abordagem e estratégia de pesquisa

Esta pesquisa adota abordagem qualitativa e estratégia de análise documental combinada com análise de conteúdo categorial. O corpus não é um banco de dados para ser mensurado: é um conjunto de textos produzidos por atores que sabiam estar disputando um processo com consequências reais. O que importa não é contar quantas vezes a palavra risco aparece, mas reconstruir o que cada coalizão quis dizer quando a usou. A análise documental é a estratégia adequada porque os processos deliberativos legislativos produzem registros textuais extensos, públicos e passíveis de análise sistemática.

A pesquisa não adota estudo de caso único, mas sim uma análise de processo (*process tracing*) do ciclo de formulação do PL 2338/2023, cobrindo desde a apresentação do projeto no Senado (2023) até a conclusão dos trabalhos na Câmara dos Deputados (prevista para 2026). Essa estratégia permite reconstruir a sequência de eventos, identificar os momentos de maior disputa entre coalizões e rastrear como as narrativas influenciaram as alterações no texto. Analisar um processo ainda em curso tem uma vantagem metodológica específica: pode-se observar as coalizões em movimento, não apenas reconstruí-las retrospectivamente. Tem também uma exigência, o desenho da pesquisa precisa ser suficientemente flexível para incorporar documentos produzidos até o encerramento dos trabalhos na Câmara.

3.2 Corpus documental

O corpus documental será composto por fontes primárias públicas, todas acessíveis nos portais do Senado Federal e da Câmara dos Deputados:

- Transcrições e atas das audiências públicas realizadas pela Comissão Temporária Interna sobre Inteligência Artificial (CTIA/Senado, 2023–2024) e pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados (2025);
- Contribuições escritas recebidas pelo e-Cidadania e pelos portais de participação do Senado e da Câmara;
- Notas técnicas e pareceres emitidos por entidades da sociedade civil, associações empresariais, academia e órgãos governamentais;
- Emendas apresentadas ao PL 2338/2023 e suas justificativas;

- Pronunciamentos parlamentares nos Diários do Congresso Nacional referentes ao tema.

Quando informações sobre a identidade institucional e os vínculos dos participantes das audiências não estiverem suficientemente detalhadas nos documentos públicos, serão realizados pedidos de acesso à informação (LAI) aos portais do Senado e da Câmara para complementação dos dados.

3.3 Procedimentos de análise

A análise ocorrerá em duas etapas articuladas. Na primeira etapa, voltada à identificação das coalizões pelo ACF, será elaborada uma matriz de atores a partir do corpus, registrando, instituição de origem, tipo de ator (empresa de tecnologia, sociedade civil, academia, governo, organismos internacionais), posição declarada sobre os principais pontos de disputa do PL (classificação de risco, papel da autoridade reguladora, obrigações do setor público, usos proibidos) e padrão de alianças com outros atores. Atores com posições convergentes serão agrupados em coalizões, e as crenças de cada coalizão serão classificadas nos três níveis do ACF (*deep core, policy core, secondary aspects*).

Na segunda etapa, de análise narrativa (NPF), serão selecionados documentos representativos de cada coalizão identificada, priorizando as audiências públicas, por sua riqueza argumentativa. Os textos serão submetidos à análise de conteúdo categorial com base nas categorias do NPF, personagens (herói, vilão, vítima), enredo (ameaça, oportunidade, solução), cenário (urgência, continuidade) e moral (o que deve ser feito e por quem). O software de análise qualitativa ATLAS.ti ou MAXQDA será utilizado para gestão e codificação do corpus.

A validade da análise será assegurada pela triangulação entre fontes (audiências públicas, contribuições escritas e emendas) e pela apresentação de evidências diretas do corpus para cada categoria analítica identificada.

4 CRONOGRAMA

Atividade	1º sem	2º sem	3º sem	4º sem
Revisão bibliográfica e aprofundamento teórico (ACF, NPF, regulação de IA)	X	X		
Construção e sistematização do corpus documental		X	X	
Pedidos LAI e complementação de dados		X		
Qualificação do projeto		X		
Identificação de coalizões (ACF)			X	X
Análise narrativa (NPF)			X	X
Redação dos capítulos e revisão				X
Defesa				X

5 REFERÊNCIAS

ARNDT, G. N.; SECCHI, L. Narrativas de políticas públicas: o que a inteligência artificial generativa tem a dizer sobre a pobreza no Brasil? *Revista de Administração Pública*, v. 59, n. 5, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220250084>. Acesso em: mar. 2026.

BRASIL. Projeto de Lei nº 2338, de 2023. Dispõe sobre o desenvolvimento, o fomento e o uso ético e responsável da inteligência artificial com base na centralidade da pessoa humana. Senado Federal, 2023. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/157233>. Acesso em: mar. 2026.

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

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.139/2022 – Plenário. Levantamento sobre inteligência artificial na Administração Pública Federal. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Brasília: TCU, 2022. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-avalia-uso-de-inteligencia-artificial-pelo-governo-federal>. Acesso em: mar. 2026.

JONES, M. D. Advancing the Narrative Policy Framework? The musings of a potentially unreliable narrator. *Policy Studies Journal*, v. 46, p. 724–746, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/psj.12296>. Acesso em: mar. 2026.

JONES, M. D.; McBETH, M. K. A narrative policy framework: clear enough to be wrong? *Policy Studies Journal*, v. 38, n. 2, p. 329–353, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00364.x>. Acesso em: mar. 2026.

JONES, M. D.; McBETH, M. K.; SHANAHAN, E. A. Introducing the Narrative Policy Framework. In: JONES, M. D.; SHANAHAN, E. A.; McBETH, M. K. (Eds.). *The science of stories: applications of the Narrative Policy Framework in public policy analysis*. New York: Palgrave Macmillan, 2014. p. 1–25. Disponível em: https://doi.org/10.1057/9781137485861_1. Acesso em: mar. 2026.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland. 3. ed. Berkeley: University of California Press, 1984.

SABATIER, P. A. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, v. 21, p. 129–168, 1988.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. (Eds.). Policy change and learning: an advocacy coalition approach. Boulder: Westview Press, 1993.

SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. In: SABATIER, P. A. (Ed.). *Theories of the policy process*. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007. p. 189–220.

SABATIER, P. A.; MAZMANIAN, D. The conditions of effective implementation: a guide to accomplishing policy objectives. *Policy Analysis*, v. 5, n. 4, p. 481–504, 1979.

SECCHI, L. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SHANAHAN, E. A.; JONES, M. D.; McBETH, M. K. Policy narratives and policy processes. *Policy Studies Journal*, v. 39, n. 3, p. 535–561, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2011.00420.x>. Acesso em: mar. 2026.

SHANAHAN, E. A.; JONES, M. D.; McBETH, M. K.; RADAELLI, C. M. The Narrative Policy Framework. In: WEIBLE, C. M.; SABATIER, P. A. (Eds.). *Theories of the policy process*. 4. ed. New York: Routledge, 2018. p. 173–213.

UNIÃO EUROPEIA. Parlamento Europeu e Conselho. Regulamento (UE) 2024/1689, de 13 de junho de 2024. Estabelece regras harmonizadas sobre inteligência artificial (Artificial Intelligence Act). *Jornal Oficial da União Europeia*, L 2024/1689, 12 jul. 2024. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj>. Acesso em: mar. 2026.

WEIBLE, C. M.; SABATIER, P. A. (Eds.). *Theories of the policy process*. 4. ed. New York: Routledge, 2018.