



**ANÁLISE DE RISCOS DOS
PROJETOS DE LEI (PLS)
EM TRAMITAÇÃO NO
CONGRESSO NACIONAL**

© Dezembro de 2024, IRELGOV
Executado por:



editora.dialogos@irelgov.com.br
www.irelgov.com.br

Apoio:



Dezembro de 2024

Foto de capa: Congresso Nacional de Brasília

ISBN: 978-65-994998-3-8



Este relatório foi elaborado e publicado em conformidade com os princípios de independência intelectual do IRELGOV. As análises e recomendações apresentadas são de inteira responsabilidade do autor, não refletindo, necessariamente, as opiniões ou posições do IRELGOV ou de seus financiadores. A reprodução, total ou parcial, deste conteúdo é permitida desde que acompanhada de devida menção ao IRELGOV e ao autor.

Todas as imagens contidas na publicação foram extraídas do aplicativo Canva (www.canva.com) e do Unsplash (<https://unsplash.com/pt-br>).

Sumário

01

Sumário Executivo

02

Introdução

03

Riscos em Relações Governamentais

04

Conceito de Riscos

05

Dimensões de Riscos

06

KPIS e Processo Legislativo

07

Conclusão

08

Referências Bibliográficas

01 SUMÁRIO EXECUTIVO

A evolução tecnológica tem ampliado as interlocuções no âmbito legislativo, frequentemente em detrimento da profundidade das discussões. Nesse cenário, a defesa de interesses privados passa a exigir uma análise detalhada das estruturas decisórias e das conjunturas que moldam o processo legislativo.

O presente paper propõe uma abordagem fundamentada na análise de risco político, tendo como pano de fundo o framework legislativo brasileiro. A tramitação de projetos de lei, independentemente de sua categoria - ordinária, constitucional, complementar - demanda a adoção de indicadores para monitorar e avaliar seus riscos, bem como identificar oportunidades para promover interesses legítimos e buscar soluções regulatórias eficazes.

Compreender os mecanismos de governança legislativa, representados pelas regras regimentais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, é fundamental para monitorar e avaliar as decisões tomadas no âmbito legislativo. O foco deve estar nos processos legislativos em si, e não exclusivamente nos agentes envolvidos, dado que as decisões legislativas são colegiadas, baseadas em formações de maiorias e, frequentemente, de caráter final e vinculativo.

Embora a prioridade aos processos legislativos seja sugerida, isso não diminui a importância dos agentes envolvidos. As instituições democráticas, conforme delineado na Constituição Federal, funcionam em sinergia, com o

objetivo de alcançar resultados que reflitam os anseios sociais e econômicos da sociedade.

O presente *paper* identifica três dimensões principais de riscos associados à tramitação legislativa:

- **Riscos Sociais:** Propostas legislativas podem impactar diretamente a sociedade, gerando descontentamento público ou resistência popular, especialmente quando carecem de consultas e diálogos prévios com a sociedade civil. A gestão eficaz desses riscos requer a promoção de legislações inclusivas e justas, capazes de mitigar desigualdades e prevenir conflitos sociais, fortalecendo a confiança no processo legislativo.
- **Riscos Políticos:** Instabilidades governamentais, polarização política e influência desproporcional de grupos de interesse são fatores que afetam a legitimidade e a eficácia do processo legislativo. Monitorar e gerenciar esses riscos é essencial para assegurar um ambiente legislativo estável e promover a confiança nas instituições democráticas.
- **Riscos Econômicos:** Mudanças legislativas podem gerar incertezas no mercado, afetar investimentos e comprometer o equilíbrio fiscal. A avaliação cuidadosa desses riscos é crucial para garantir que as políticas adotadas promovam crescimento econômico sustentável e não resultem em consequências financeiras negativas para o governo e a sociedade.

Como mecanismo de monitoramento, sugere-se a utilização de *Key Performance Indicators* (KPIs), adaptados do ambiente corporativo para o legislativo. Esses indicadores permitem medir o desempenho de projetos de lei em diferentes fases do processo legislativo, da proposição inicial à sanção presidencial. A escolha dos KPIs deve ser baseada em critérios de relevância, mensurabilidade e alinhamento com os objetivos das organizações interessadas.

A gestão de riscos legislativos fortalece a atuação estratégica e operacional do profissional de relações governamentais. No nível estratégico, esses profissionais podem orientar decisões de negócios a partir de análises de riscos legislativos. Já no nível operacional, estão capacitados para identificar e mitigar riscos ao longo da tramitação legislativa, propondo alterações que minimizem impactos negativos e potencializem os resultados esperados.

Como exercício prático, este *paper* aplica o framework proposto à análise do PL 2.338/2024, atualmente em tramitação no Senado Federal, que trata da regulamentação da inteligência artificial no Brasil. A análise considera os riscos sociais, políticos e econômicos associados à proposta, além de sugerir KPIs específicos para monitorar seu progresso e impactos.

Este *paper* não tem a pretensão de esgotar o tema, mas de destacar a importância de monitorar riscos legislativos que afetam interesses empresariais, sociais e econômicos. O monitoramento pressupõe o conhecimento detalhado das dimensões de risco e a aplicação de ferramentas adequadas, como os KPIs, para garantir previsibilidade e suporte à tomada de decisões estratégicas. A abor-

dagem proposta reforça o papel do profissional de relações governamentais como agente essencial no processo legislativo e na promoção de políticas públicas que atendam às demandas da sociedade e do mercado.



02 INTRODUÇÃO

A gestão de riscos em contextos legislativos é um componente crucial para assegurar que políticas públicas sejam implementadas de maneira eficaz e que os interesses de diversos stakeholders sejam equilibrados.

Com a crescente complexidade dos ambientes político, social e econômico, torna-se essencial compreender e diferenciar as nuances entre riscos e incertezas. Este paper explora essas dimensões, destacando a importância de uma abordagem multidimensional e colaborativa na análise de riscos, especialmente em relação ao Projeto de Lei (PL) 2.338/2023, que regulamenta a inteligência artificial.

A análise a seguir foca nas dimensões sociais, políticas e econômicas dos riscos do PL, proporcionando insights sobre como mitigar potenciais impactos e pro-

mover um desenvolvimento sustentável e inclusivo.

Do ponto de vista prático, o *paper* discute a utilização de Indicadores-Chave de Desempenho (KPIs) para monitorar a eficácia das políticas públicas, a conformidade com os objetivos estabelecidos e a satisfação dos stakeholders envolvidos. Os KPIs são ferramentas essenciais para garantir que as políticas públicas sejam ajustadas conforme necessário e que atendam às expectativas sociais e econômicas.

A expectativa é que as sugestões aqui propostas tenham reflexos práticos para tornar o monitoramento dos riscos para ações perenes nas atribuições das relações governamentais das diferentes organizações dos setores financeiro e de tecnologia.



03 RISCO EM RELAÇÕES GOVERNAMENTAIS

Os profissionais de relações governamentais desempenham um papel crucial na interface entre as organizações e o governo, especialmente em um ambiente legislativo complexo. Nesse cenário, a gestão de riscos torna-se indispensável para garantir decisões estratégicas eficazes e assegurar que políticas públicas de interesse sejam implementadas de forma eficiente e alinhada aos objetivos das partes envolvidas.

São os profissionais de relações governamentais os responsáveis por monitorar mudanças nas legislações, identificar potenciais riscos associados aos novos projetos de lei e garantir que a voz de diversos stakeholders sejam ouvidas nas discussões políticas. No dia a dia, os profissionais de relações governamentais conseguem mitigar riscos que podem impactar negativamente os interesses da organização e da sociedade como um todo.

A gestão de riscos eficiente envolve a análise constante do cenário político, econômico e social. Isso inclui a avaliação de conjunturas, identificação de tendências e como elas podem afetar a organização e a formulação de estratégias para abordar questões emergentes. Por exemplo, no contexto do Projeto de Lei 2.338/2023, há setores como autores, produtores de software ou empresas responsáveis por gestões estratégicas que são impactadas diretamente pela proposta de lei.

As casas legislativas são sensíveis às opiniões da sociedade sobre a regulamentação da inteligência artificial e

como isso pode impactar a aceitação pública e a implementação da lei. Na prática, os profissionais de relações governamentais podem antecipar e endereçar preocupações antes que se tornem crises.

A identificação dos riscos é importante para orientar a participação do profissional de relações governamentais como intermediários entre a organização e os formuladores de políticas, facilitando um diálogo aberto e construtivo. Aí entra outra função fundamental do profissional de relações governamentais: comunicação eficaz como componente essencial na gestão de riscos, pois permite que as partes interessadas discutam preocupações e identifiquem soluções de maneira colaborativa.

Ao cultivar relacionamentos com legisladores e outras partes interessadas, os profissionais de relações governamentais podem influenciar positivamente o desenvolvimento de políticas públicas que beneficiem tanto a organização quanto a sociedade, minimizando riscos associados à resistência ou descontentamento público.

São os riscos que vão dar a medida da capacidade de resposta a crises. Em situações de descontentamento público ou protestos, por exemplo, os profissionais de relações governamentais são fundamentais para contribuir com estratégias de comunicação que ajudem a mitigar a situação e a restaurar a confiança pública. A gestão eficaz de crises não apenas minimiza os danos à

reputação da organização, mas também garante que as preocupações da comunidade sejam ouvidas e consideradas nas decisões políticas. Isso é especialmente importante em um ambiente onde a polarização política e social pode intensificar a resistência a novas legislações.

Não dá para falar de riscos sem considerar a atuação dos profissionais de relações governamentais. Ao antecipar e mitigar riscos, esses profissionais ajudam a proteger os interesses da organização e a garantir que ela esteja bem-posicionada para se adaptar às mudanças no ambiente legislativo e social. A gestão proativa de riscos não apenas fortalece a reputação da organização, mas também a capacita a desempenhar um papel ativo e positivo na formulação de políticas públicas que promovam o bem-estar da sociedade e o desenvolvimento econômico. Dessa forma, a importância do profissional de relações governamentais na gestão de riscos é indiscutível e essencial para o sucesso organizacional e social.

O grande desafio é como isso ocorre na prática. O propósito a seguir é detalharmos o que são os riscos, quais os fatores devem ser considerados para identificá-los.



04 CONCEITO DE RISCOS

Os riscos podem ser definidos como a probabilidade de ocorrência de eventos que impactam o desempenho de um sistema, organização ou política pública. Para que o profissional de relações governamentais possa prever o risco, dimensionar seu impacto e avaliar sua probabilidade de ocorrência, é fundamental que o risco seja gerido. A gestão de riscos é um processo sistemático que envolve a identificação, avaliação e priorização de riscos, seguido pela aplicação de recursos para minimizar, monitorar e controlar a probabilidade e o impacto de eventos adversos. Isso se aplica em diversas áreas, incluindo negócios, saúde, meio ambiente e, especialmente, em processos legislativos.

No contexto legislativo, a análise de riscos é fundamental para garantir que as políticas públicas representadas em propostas de leis atendam necessidades econômicas, sociais e políticas, mas também não causem efeitos adversos inesperados aos setores interessados.

Os riscos legislativos podem e devem ser analisados de acordo com o contexto, razão pela qual não são perenes e precisam de monitoramento constante. A aceitação pública, por exemplo, pode ser efêmera se o projeto não revelar impactos econômicos e a possibilidade de instabilidade política. Na prática, é o setor interessado que apresenta aos parlamentares a análise de riscos a ser considerada nos projetos de lei, contribuindo para orientar os legisladores sobre possíveis desafios ou problemas antes da implementação das propostas.

A avaliação de riscos deve ser abrangente e considerar múltiplas dimensões. As principais são os riscos sociais, políticos e econômicos. A abordagem multidimensional é especialmente importante em um ambiente legislativo complexo onde as interações entre diferentes grupos de interesse e fatores externos podem influenciar a eficácia da legislação a sua aceitação pública. Por isso, a análise de riscos deve ser realizada de forma colaborativa, envolvendo diversas partes interessadas no processo.

Antes de analisar as dimensões, é importante esclarecer as diferenças entre riscos e incertezas.

4.1. Diferença entre Riscos e Incertezas

Na gestão estratégica ou operacional, é importante compreender as diferenças entre riscos e incertezas para interpretar adequadamente a dinâmica econômica e formular políticas públicas mais eficazes.

Riscos referem-se a eventos ou situações cuja probabilidade de ocorrência é conhecida e cujos impactos podem ser quantificados. Por exemplo, no contexto do PL 2.338/2023, que regulamenta a inteligência artificial, um dos riscos associados à legislação seria a resistência da indústria frente a regulamentações excessivamente restritivas. Riscos como esse podem ser avaliados com base em dados históricos e análises de mercado, permitindo que os formuladores de políticas públicas implementem estratégias de mitigação, como o engajamento com stakeholders para ajustar as regras e aumentar a aceitação do projeto.

A close-up photograph of a hand balancing several wooden blocks on its index finger. The blocks are arranged in a line, with the finger supporting the last one. The background is white.

Por outro lado, incertezas referem-se a situações cuja probabilidade de ocorrência é desconhecida ou onde não há informações suficientes para fazer previsões precisas. No caso do PL 2.338/2023, as incertezas podem surgir de mudanças imprevistas no ambiente político ou econômico, como a evolução rápida das tecnologias de inteligência artificial ou a reação do público em relação a questões éticas e de privacidade. Essas incertezas são inerentes a muitos aspectos da vida econômica e social, tornando sua gestão desafiadora. Embora seja impossível eliminar completamente as incertezas, é possível "blindar" ou mitigar seus efeitos por meio de práticas de governança robustas e flexíveis.

Os mecanismos de governança desempenham um papel crucial na redução das incertezas em ambientes econômicos e políticos, especialmente em contextos dinâmicos e complexos, como a regulamentação da inteligência artificial. A governança abrange as estruturas, processos e práticas que orientam a tomada de decisões e a implementação de políticas públicas. Quando bem estruturados, esses mecanismos podem aumentar a transparência, promover a responsabilidade e facilitar a comunicação entre diferentes partes interessadas,

fatores essenciais para mitigar incertezas de maneira eficaz.

A capacidade de monitorar riscos, enquanto se busca minimizar as incertezas é essencial para a criação de um ambiente econômico resiliente. Por exemplo, a implementação de sistemas de monitoramento contínuo de riscos associados ao PL 2.338/2023 permitiria que os governos identificassem problemas emergentes e ajustassem suas abordagens de forma proativa. Simultaneamente, construir uma cultura de aprendizado e adaptação dentro das organizações e instituições pode ajudar a lidar com incertezas, permitindo que elas respondam eficazes a situações imprevistas.

A diferenciação clara entre riscos e incertezas, aliada à adoção de estratégias apropriadas para cada um, é crucial para garantir o sucesso a longo prazo de políticas públicas e iniciativas que buscam promover a inovação e a sustentabilidade econômica, especialmente em um campo tão dinâmico e em evolução como o da inteligência artificial.

Feitas essas considerações sobre a diferença entre riscos e incertezas podemos nos debruçar sobre as dimensões do risco e seus desdobramentos.

05 DIMENSÕES DE RISCOS

5.1. Riscos sociais

Os riscos sociais referem-se a potenciais efeitos adversos que uma política pode ter sobre grupos sociais e comunidades, levando a descontentamento, desigualdade ou exclusão. Esses riscos são particularmente relevantes em projetos de lei relacionados à inovação tecnológica, como o PL 2.338/2023, onde a regulamentação da inteligência artificial pode ter implicações significativas para a sociedade.

A análise de riscos sociais pode ser distribuída em três dimensões:

Figura 1. Dimensões dos Riscos Sociais



5.1.1. Descontentamento Público

O descontentamento público é uma dimensão crítica dos riscos sociais que ocorre quando a população se sente insatisfeita com as decisões ou políticas implementadas por suas instituições governamentais. Esse descontentamento pode ser desencadeado por diversos fatores, incluindo a falta de transparência nas decisões, a percepção de que as políticas não atendem às necessidades da

sociedade ou a sensação de que os cidadãos não têm voz no processo legislativo.

No contexto do Projeto de Lei 2.338/2023, que envolve a regulamentação da inteligência artificial, há natural assimetria de informação do avanço tecnológico com o que é concretamente percebido pelo cidadão. Nesse cenário, é essencial que os legisladores considerem as preocupações da população, especialmente em relação a privacidade, segurança, ética e inovação tecnológica.

Uma assimetria entre a produção legislativa e a percepção social pode ocasionar protestos, mobilizações sociais e uma queda na confiança nas instituições, comprometendo a legitimidade do processo legislativo.

O descontentamento público é uma vertente de risco social que deve ser previamente identificado. Quando negligenciado, pode ser amplificado pela disseminação de informações imprecisas ou pela ausência de uma comunicação efetiva entre o governo e os cidadãos.

Em um ambiente digital onde notícias e opiniões se espalham rapidamente, a desinformação pode exacerbar a insatisfação e a resistência às políticas públicas propostas. Para mitigar o descontentamento, é vital proporcionar um debate público e transparente, abrindo canais de diálogo para ouvir e responder às preocupações da população. Este engajamento não só ajuda a construir confiança, mas também pode levar a soluções mais eficazes e de melhor aceitação pela sociedade.

5.1.2. Resistências Sociais

As resistências sociais referem-se à oposição que pode surgir em resposta a mudanças legislativas ou políticas, frequentemente impulsionadas por fatores culturais, valores sociais e experiências históricas. Quando uma nova proposta de lei, como o PL 2.338/2023, é percebida como uma ameaça a determinados **segmentos** da sociedade, é provável que grupos se mobilizem contra ela. A resistência pode se manifestar de várias formas, desde campanhas de desinformação até mobilizações em massa. No cenário contemporâneo, essa resistência tende a ser mais intensa devido à polarização política significativa, na qual diferentes grupos utilizam a retórica para reforçar suas posições e angariar apoio.

Para lidar com as resistências sociais, é importante adotar estratégias de comunicação que antecipem os riscos, associando-as a medidas pedagógicas que evitem a massificação do dissenso. Pesquisas que envolvam a sociedade, permitindo a oitiva de preocupações e sugestões, são um passo importante nesse processo. Criar espaços para o diálogo, como audiências públicas e workshops, pode ajudar a construir um entendimento mútuo e a encontrar soluções que atendam aos diferentes interesses. Além disso, a colaboração com líderes comunitários e influenciadores pode facilitar a aceitação das mudanças propostas, transformando a resistência em apoio à legislação.

5.1.3. Desigualdade e Exclusão

A desigualdade e a exclusão social são riscos sociais significativos, que revelam uma dissonância entre a proposta normativa em tramitação e a realidade da população.

No Brasil, as desigualdades nacionais implicam na necessidade de condução de oitivas com diferentes grupos sociais, especialmente aqueles grupos sub-representados ou vulneráveis. Negligenciar a desigualdade social existente pode acarretar sua perpetuação e agravamento.

No caso do PL 2.338/2023, é fundamental que a regulamentação da inteligência artificial seja elaborada de maneira a prevenir qualquer viés discriminatório, seja em razão de características como cor, raça, sexo ou até mesmo a condição socioeconômica do cidadão.

Ao desconsiderar a exclusão social, o projeto legislativo deixa de lado informações relevantes, pois impede a participação de grupos sub-representados no processo de tomada de decisão. Nesses casos, comunidades de baixa renda ou minorias étnicas, que já enfrentam desafios significativos, podem ter menos oportunidades de se expressar e influenciar as decisões que afetam suas vidas.

Para combater esses riscos, é importante a adoção de abordagens inclusivas que garantam a participação equitativa de todos os grupos da sociedade. Isso pode incluir a realização de consultas públicas em formatos acessíveis, a tradução de documentos em várias línguas e o uso de plataformas digitais para alcançar um público mais amplo.

A promoção da inclusão e a equidade deve ser uma prioridade na formulação de legislações, assegurando que todos os cidadãos se sintam representados e ouvidos no processo.

5.2. Riscos Políticos

Os riscos políticos constituem uma categoria essencial que deve ser cuidadosamente monitorada ao se realizar a análise do impacto das políticas públicas. Os riscos políticos podem ser divididos nas seguintes dimensões: instabilidade governamental, influência de grupos de interesse e polarização política.

Figura 2. Dimensões dos Riscos Políticos



Ao identificar vulnerabilidades associadas aos riscos políticos, uma organização poderá desenvolver estratégias que orientem ações alinhadas aos seus interesses no cenário político. O dinamismo inerente às mudanças no ambiente político exige monitoramento contínuo, possibilitando ajustes rápidos para mitigar impactos adversos e garantir que os objetivos legislativos sejam alcançados.

Prevenir crises políticas é um grande desafio. A capacidade de prever desdobramentos relacionados aos interesses monitorados é um indicativo da eficiência na gestão de riscos políticos. No entanto, a linha entre antecipação e reação pode ser muito tênue. Por essa razão é importante estabelecer uma rede de confiança e relacionamentos estratégicos que contribua para mitigação de impactos e fortaleça a resiliência frente aos riscos identificados.

No Brasil, vivemos um contexto de polarização política que pressiona indivíduos e organizações a tomarem posições em relação a opiniões e debates públicos. Contudo, no manejo de riscos políticos, é recomendado adotar uma postura neutra e estratégica, que permita uma visão abrangente de todos os atores envolvidos e seus potenciais impactos. Essa abordagem abnegada facilita a construção de soluções equilibradas e sustentáveis.

No caso específico de riscos políticos, é crucial que as análises sejam tanto quantitativas quanto qualitativas. Além disso, qualquer opinião ou impressão utilizada na formulação de estratégias deve estar embasada em critérios técnicos sólidos, especialmente no que tange à contribuição para os processos legislativos em avaliação. Tal precaução é essencial para evitar que posicionamentos desinformados comprometam a reputação e os interesses do envolvido.

5.2.1. Instabilidade política

A instabilidade política é uma dimensão dos riscos políticos que se manifesta através de crises políticas, mudanças abruptas de liderança ou dificuldades na aprovação de legislações. A instabilidade pode gerar incertezas que afetam não apenas a administração pública, mas também a confiança dos cidadãos e investidores no país. Quando um governo enfrenta crises, como escândalos de corrupção ou protestos em larga escala, a capacidade de legislar e implementar políticas públicas pode ser severamente comprometida. Assim, a gestão de riscos em contextos de instabilidade governamental é fundamental para que empresas e organizações possam construir estratégias eficazes para interagir com os legisladores e buscar consensos.

Uma estratégia eficaz para mitigar os riscos de instabilidade governamental envolve buscar o alinhamento político. Para gerir os riscos advindos dos múltiplos interesses em pauta, é fundamental conquistar apoio multipartidário, construindo uma base sólida de suporte que seja resistente às mudanças e potenciais divergências políticas. A chave está na construção de diálogos com diferentes partidos e grupos de interesse, promovendo um entendimento mútuo e buscando consensos em torno de pontos comuns nas propostas legislativas.

No caso do PL 2.338/23, diferentes forças políticas atuam para endurecer ou flexibilizar as previsões estabelecidas no projeto. Existe uma perspectiva mais controladora por parte do governo, que busca a fixação de direitos, deveres e obrigações. Por outro lado, a oposição defende um texto mais flexível, que favoreça a inovação e evite engessar o desenvolvimento tecnológico. Navegar entre essas duas perspectivas é fundamental para construir alternativas que alcancem consenso.

Vale destacar que quanto maior o apoio, maior será a legitimidade das políticas públicas aprovadas. Antecipar a instabilidade pode ser uma oportunidade para construir uma base sólida de suporte, protegendo as políticas públicas contra flutuações políticas e garantindo sua implementação mesmo em tempos de incerteza.

5.2.2. Flexibilidade Legislativa

A flexibilidade legislativa é outra dimensão importante na gestão de riscos políticos. No cenário político dinâmico, o ambiente legislativo deve ser flexível o suficiente para acomodar ajustes necessários em resposta a mudanças políticas, sociais ou econômicas. Isso pode incluir a incorpora-

ção de emendas ou a reavaliação de cláusulas específicas do projeto, garantindo que as legislações sejam adaptáveis e possam evoluir conforme as circunstâncias mudam.

A flexibilidade legislativa também está ligada à capacidade dos legisladores responder rapidamente a novas informações ou opiniões da população. Na atualidade, esse fator se torna cada vez mais relevante: uma manipulação por inteligência artificial (IA) que gere desinformação sobre o processo eleitoral, por exemplo, pode desencadear uma resposta legislativa.

A manutenção do diálogo com as partes interessadas poderá provocar processos de revisão e ajustes de propostas com base em novas evidências ou críticas levadas aos parlamentares responsáveis pela análise do projeto de lei no legislativo. Essa abordagem não apenas fortalece a aceitação pública, mas também demonstra um compromisso com a governança responsiva e eficaz.

O PL 2.338/24, que tramita no Senado, já está em seu terceiro relatório. Esse avanço das versões do projeto é fruto das audiências públicas e das manifestações recolhidas pelo relator para que a proposta possa estar próxima às demandas sociais, políticas e econômicas da sociedade civil e do setor privado.

A combinação de alinhamento político e flexibilidade legislativa pode ajudar a mitigar riscos políticos futuros e garantir que as políticas públicas sejam implementadas de maneira eficaz e sustentável, mesmo em tempos desafiadores.

5.2.3. Polarização Política

Já abordamos a polarização política como fenômeno que pode dificultar a elaboração e a implementação de políticas públicas. Em

ambientes legislativos complexos, como a regulamentação da inteligência artificial (IA), monitorar esse risco é ainda mais premente.

No contexto do PL 2.338/23, a polarização pode ser minorada ao garantir espaço de debate para as diferentes vozes envolvidas com a temática. Ouvir e considerar diferentes perspectivas é um exercício fundamental de democracia.

Uma das principais estratégias para monitorar a polarização é analisar a opinião pública. Coletar dados sobre as percepções e preocupações de diversos segmentos da sociedade em relação à IA permitirá que os formuladores de políticas públicas compreendam melhor as expectativas da população. Pesquisas de opinião e fóruns de discussão são ferramentas valiosas para identificar áreas de consenso e desacordo, facilitando a construção de um arcabouço regulatório mais equilibrado.

Além disso, a polarização pode ser minorada se os diferentes grupos de interesse participam de consultas e audiências públicas. Incluir uma ampla gama de stakeholders no debate garante que diferentes vozes sejam ouvidas, reforçando o sentimento de participação coletiva no processo legislativo. O engajamento da sociedade pode revelar soluções que atendam a múltiplos interesses, minimizando a frustração em relação à regulamentação da IA e promovendo um diálogo mais construtivo.

Uma forma de prevenir uma polarização acentuada é monitorar o uso da linguagem e do discurso público. Analisar como os temas relacionados à IA são debatidos nas mídias sociais e na imprensa pode oferecer insights sobre as narrativas predominantes e os grupos mais afetados pela polarização. Compreender essas dinâmicas permitirá que os interesses sejam

refletidos em discursos conciliadores, sem divisionismos, que promovam um ambiente mais colaborativo.

Grupos interdisciplinares também podem ser uma solução eficaz. A reunião de representantes de diferentes setores, em espaço neutro e propício ao debate, permite o desenvolvimento de propostas de regulamentação que considerem diversos interesses. No caso do PL 2.338/23, a nomeação de um grupo de juristas para discussão da regulamentação da IA no Brasil pretendia cumprir esse papel. No entanto, a segregação de interesses jurídicos em detrimento de outras expertises associadas à tecnologia limitou o potencial de uma abordagem mais abrangente.

A abordagem colaborativa ajuda a alinhar as diferentes perspectivas e a construir um consenso em torno do PL 2.338/23, garantindo que a regulamentação da IA atenda de forma mais inclusiva às necessidades da sociedade e do setor privado como um todo.

5.3. Riscos Econômicos

Quando falamos de riscos econômicos estamos nos referindo à probabilidade de eventos ou circunstâncias adversas que impactem negativamente a estabilidade financeira e o desempenho econômico de uma organização, setor ou país.

Alguns fatores dos riscos econômicos ganham especial atenção na classificação que estamos propondo: flutuações cambiais de mercado, instabilidade política, variações nas taxas de juros e alterações nas condições econômicas globais são algumas delas.

A importância de atentar aos riscos econômicos está atrelada a capacidade das empresas de operar de maneira eficiente, influenciar decisões de investimento e im-

impactar a confiança do consumidor, resultando em repercussões significativas na economia como um todo.

As dimensões dos riscos econômicos incluem incerteza do mercado, gastos públicos e regulamentações restritivas:

Figura 2. Dimensões dos Riscos Econômicos



A incerteza do mercado relaciona-se à imprevisibilidade das reações do mercado a novas legislações e políticas, o que pode levar a hesitações em investimentos e inovações. Os gastos públicos referem-se à gestão financeira e à sustentabilidade fiscal, assegurando que as novas regulamentações não comprometam o orçamento e os serviços essenciais. Já as regulamentações restritivas referem-se à criação de regras que podem limitar a atividade econômica, impactando negativamente a competitividade e a inovação.

A gestão eficaz dos riscos econômicos é crucial para garantir um ambiente favorável ao crescimento e à inovação. Isso envolve análises econômicas detalhadas para antecipar as implicações de novas leis, além do engajamento de stakeholders para compreender suas preocupações e garantir a implementação adequada. A adaptação e revisão contínuas das políticas, alinhadas às mudanças nas condições econômicas,

também são fundamentais. Ao abordar esses riscos de forma proativa, governos e organizações podem aumentar a resiliência econômica e promover um desenvolvimento sustentável e inclusivo.

5.3.1. Incerteza do Mercado

A incerteza do mercado é uma dimensão significativa dos riscos econômicos que pode afetar diretamente a implementação de novas legislações, como o PL 2.338/2023, que regulamenta a inteligência artificial.

Para mitigar a incerteza é fundamental realizar uma análise que revele os impactos econômicos dos interesses em pauta. Esses estudos permitem que os formuladores de políticas ajustem o projeto para atender às necessidades do setor. Compreender as reações esperadas do mercado pode não apenas aumentar a confiança dos investidores, mas também garantir que a legislação não crie barreiras desnecessárias ao crescimento econômico.

Além disso, buscar a opinião dos investidores e do setor privado é essencial para construir um ambiente regulatório que promova a inovação. Engajar os investidores durante o acompanhamento do PL 2.338/2023 aproxima-os dos formuladores de políticas, permitindo entender suas preocupações e expectativas, o que ajuda a reduzir a incerteza sobre o impacto da regulamentação em seus negócios. Nesse contexto, as audiências públicas se destacam como um importante mecanismo de escuta e diálogo.

Proporcionar um diálogo aberto pode facilitar a identificação de potenciais obstáculos e a elaboração de soluções que incentivem a adoção de tecnologias de inteligência artificial. Contemplar interesses diversos facilita a aprovação e

umenta a confiança no projeto, resultando em uma abordagem colaborativa.

A criação de um ambiente de previsibilidade e segurança jurídica é crucial para o sucesso da legislação. Quando o mercado percebe que as regulamentações são baseadas em análises sólidas e consideram as perspectivas dos investidores, isso gera-se um clima de confiança que estimula o investimento e a inovação.

No caso do PL 2.338/24, observa-se uma realidade em que o setor tecnológico aponta críticas importantes ao projeto de lei, mas essas preocupações ainda não foram adequadamente endereçadas pelos legisladores. Não por acaso, essa falta de diálogo contribui para o atraso na aprovação da regulamentação.

5.3.2. Gastos Públicos

Os riscos relacionados aos gastos públicos também são uma dimensão crítica dos riscos econômicos, especialmente ao implementar novas legislações que exigem investimentos significativos. O PL 2.338/2023, conversa com a sustentabilidade fiscal quando prevê uma série de mecanismos de regulação que resultam em novas atuações governamentais. Para o setor privado, estar em alinhamento com as novas disposições implica em um aumento do custo de transação.

Os formuladores de políticas devem assegurar que os custos associados à implementação da regulamentação sejam compatíveis com o orçamento público, evitando déficits que possam comprometer outros serviços essenciais. Um modelo regulatório prescritivo de direitos e deveres demandam um planejamento financeiro, tanto do setor público como das empresas sujeitas à regulamentação.

Estar em conformidade é fundamental para garantir que a regulamentação da inteligência artificial não resulte em consequências financeiras indesejadas para o governo e a sociedade.

A avaliação de custo e benefício é uma prática essencial para justificar os investimentos necessários. Essa análise deve considerar não apenas os custos diretos da implementação, mas também os benefícios econômicos esperados a partir dela - empregos, atração de investimentos e aumento da competitividade no setor de tecnologia.

A regulamentação de inteligência artificial carrega consigo a preocupação com a substituição de empregos e os impactos transversais em diversos setores. Considerar o impacto tecnológico é importante para que a regulamentação promova um equilíbrio econômico, evitando que inovações tecnológicas se transformem problemas sociais.

Por último, a gestão eficaz dos gastos públicos demanda revisões e ajustes periódicos. À medida que o ambiente econômico muda, os custos e benefícios associados ao PL 2.338/2023 podem sofrer alterações. Por isso, é crucial monitorar os impactos econômicos gerados pelas ações dos formuladores de políticas públicas, especialmente no que se refere à revisão das alocações orçamentárias e dos recursos necessários para garantir a viabilidade financeira do projeto. É preciso assegurar que os investimentos sejam direcionados de maneira eficaz. Um exemplo semelhante pode ser visto com a Lei Geral de Proteção de Dados: à medida que a Agência Nacional de Proteção de Dados (ANPD) ganha importância orçamentária, sua capacidade de atuação e fiscalização no mercado de proteção de dados tende a crescer.

5.3.3. Regulamentações Restritivas

As regulamentações restritivas representam outra dimensão importante dos riscos econômicos que podem emergir com a introdução de novas leis. Nesse caso, a dimensão do impacto regulatório é feita por intermédio de consultas às indústrias afetadas no setor privado.

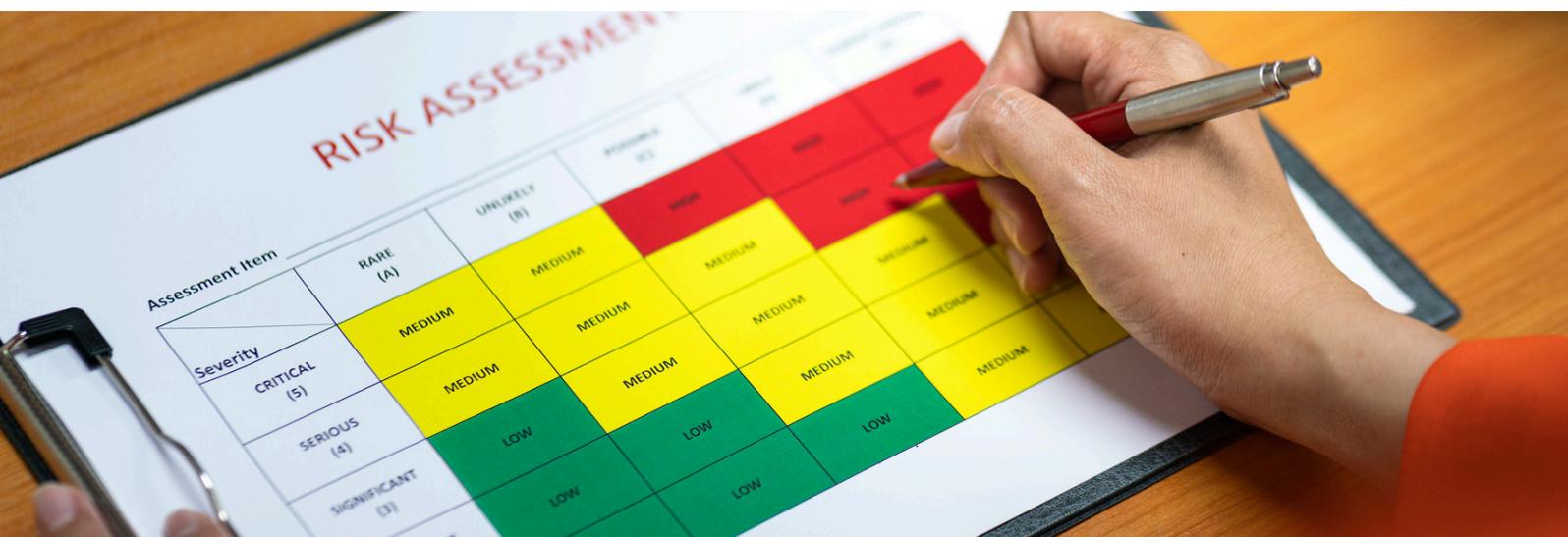
O envolvimento do setor regulado é fundamental para equilibrar normas e incentivos, além de promover um ambiente de negócios positivo. Ao ouvir as preocupações e sugestões das empresas, os formuladores de políticas podem adaptar a regulamentação de forma a minimizar a carga sobre as empresas, ao mesmo tempo em que garantem a proteção dos cidadãos e a promoção da inovação. Essa colaboração pode resultar em regulamentações mais práticas e viáveis, permitindo que as empresas prosperem em um ambiente regulatório claro e justo.

As revisões regulares das normas é uma prática recomendada para adaptar as regras conforme o ambiente econômico evolui. O contexto tecnológico e econômico muda rapidamente, especialmente em áreas como a inteligência artificial, onde as

inovações demandam regras mais principiológicas do que diretivas de comportamentos. O ambiente de revisão deve ser juridicamente seguro e previsível. Nesse contexto, torna-se mais confortável para os formuladores de políticas identificarem e eliminarem regulamentações desatualizadas ou excessivamente restritivas, garantindo que a legislação permaneça relevante e eficaz. A flexibilidade, portanto, não representa desregulação, mas sim um mecanismo para prevenir a estagnação do setor, além de demonstrar compromisso com a melhoria contínua e a adaptação às necessidades da sociedade e da economia.

A gestão dos riscos associados às regulamentações restritivas deve ser uma prioridade para os formuladores de políticas públicas. Ao criar um ambiente regulatório que seja ao mesmo tempo protetor e facilitador, os legisladores podem incentivar a inovação e garantir que o Brasil se mantenha competitivo no cenário global de tecnologia.

Feitas as digressões acerca dos riscos e suas dimensões, passaremos a abordar os KPI's e sugerir pontos de controles práticos.



06 KPIS E PROCESSO LEGISLATIVO

6.1. Visão Geral

Os Indicadores-Chave de Desempenho (KPIs) são métricas quantificáveis utilizadas para medir o desempenho de uma organização ou o progresso em relação a objetivos específicos. No contexto do processo legislativo, os KPIs podem ser ferramentas valiosas para monitorar a eficácia e a eficiência das iniciativas propostas.

Os indicadores de desempenho ajudam a avaliar o impacto das legislações, a conformidade com os objetivos estabelecidos e a satisfação dos stakeholders envolvidos. A definição de KPIs permite o acompanhamento de maneira objetiva dos resultados das políticas implementadas, facilitando a tomada de decisões informadas e a identificação de áreas que necessitam de melhorias.

A contribuição dos KPIs no monitoramento do processo legislativo se manifesta em várias dimensões.

Em primeiro lugar, eles possibilitam a avaliação de resultados em tempo real. Por exemplo, ao estabelecer KPIs relacionados ao tempo de tramitação de projetos de lei, à taxa de aprovação de propostas ou ao nível de engajamento da sociedade, os legisladores podem obter uma visão clara de como o processo legislativo está funcionando. Essa visibilidade permite que ajustes sejam feitos rapidamente, caso os indicadores mostrem que o processo está se tornando excessivamente lento ou que a participação da comunidade está abaixo do esperado.

Além disso, os KPIs podem servir como instrumentos de accountability (prestação de contas em português). Ao divulgar regularmente os resultados dos KPIs relacionados ao processo legislativo, todos podem acompanhar o progresso e a eficácia das iniciativas normativas. A transparência é fundamental para construir a confiança do público nas instituições e para garantir que os legisladores sejam responsabilizados por suas ações. Quando informações claras sobre o desempenho das políticas públicas e das leis estão disponíveis, todos os interessados se sentem mais engajados, o que fortalece a participação cidadã e incentiva a busca por melhorias. Esse acesso à informação promove um ciclo de feedback positivo.

Os KPIs também promovem a aprendizagem organizacional dentro do processo legislativo. A coleta e análise de dados ao longo do tempo permitem que se identifiquem tendências, padrões e lições aprendidas que podem informar futuras iniciativas. Ao refletir sobre o desempenho passado com base em KPIs, os formuladores de políticas podem ajustar suas abordagens, aprimorar sua eficácia e garantir que os novos projetos de lei sejam mais bem fundamentados e alinhados às necessidades da sociedade.

6.2. Os KPIs na Gestão de Riscos Políticos, Sociais e Econômicos

Os KPIs desempenham um papel crucial na gestão de riscos sociais, econômicos e políticos, servindo como ferramentas fundamentais para monitorar e avaliar o desempenho de políticas públicas e outras iniciativas.

No contexto de legislações como o PL 2.338/2023, a implementação de KPIs adequados pode ajudar a rastrear os impactos sociais e econômicos da regulamentação, garantindo que as expectativas e necessidades da sociedade sejam atendidas. A seguir faremos a sugestão de KPIs para as diferentes dimensões de riscos que tratamos por aqui.

6.2.1. KPIs para riscos políticos

Taxa de Aprovação de Projetos de Lei: Este indicador mede a porcentagem de projetos de lei que avançam pelas diferentes etapas do processo legislativo. Uma baixa taxa de aprovação pode indicar resistência política ou falta de apoio público, refletindo um risco político significativo. Também podem indicar crises políticas e incertezas no processo legislativo, refletindo a dificuldade do governo em implementar suas agendas.

Tempo de Tramitação de Projetos de Lei: Este indicador monitora a duração média que um projeto de lei leva para ser aprovado. Um aumento no tempo de tramitação pode sinalizar ineficiências ou impasses políticos, o que pode impactar a confiança nas instituições governamentais.

Nível de Engajamento da Sociedade: Medir a participação da sociedade, incluindo dado desagregados de participação de **grupos** grupos sub-representados, em consultas públicas e audiências pode indicar como as políticas são recebidas. Um baixo engajamento pode sinalizar desconfiança ou apatia em relação ao governo, representando um risco político.

Número de Conflitos de Interesse Reportados: Monitorar o número de conflitos de interesse pode ajudar a identificar a influência de grupos de lobby

e a legitimidade das leis propostas. Altos índices podem indicar uma governança comprometida por interesses externos.

Polarização Política: Medir a divisão de opiniões em relação a questões legislativas pode revelar a profundidade da polarização política. Um alto índice pode dificultar o consenso e impactar a legitimidade das decisões tomadas. O próprio site do Senado Federal disponibiliza informação. A seguir o quadro de opiniões a favor e contra a matéria:

Figura 4. Dimensões dos Riscos Econômicos



Fonte: Senado Federal, Brasil.
<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/matéria/157233>, em 3 de novembro de 2024.

6.2.2. KPIs para Riscos Sociais

Índice de Satisfação da População: Medir a satisfação dos cidadãos em relação às políticas implementadas pode identificar áreas onde as necessidades sociais não estão sendo atendidas. Uma baixa satisfação pode indicar um risco social iminente, como protestos ou descontentamento generalizado.

Taxa de Conformidade com Regulamentações: Este KPI avalia o percentual de empresas ou indivíduos que estão em conformidade com as novas leis e regulamentos. Baixas taxas podem não apenas indicar resistência, mas também riscos sociais relacionados à falta de entendimento ou aceitação das normas.

Número de Reclamações ou Denúncias: Monitorar o volume de reclamações recebidas sobre políticas ou serviços públicos pode fornecer *insights* sobre

questões sociais emergentes. Um aumento nesse número pode sinalizar problemas que exigem atenção imediata. Aqui pode ser dado um recorte especial a grupos sub-representados para evidenciar desigualdades de acessos ou marginalização social.

6.2.3. KPIs para Riscos Econômicos

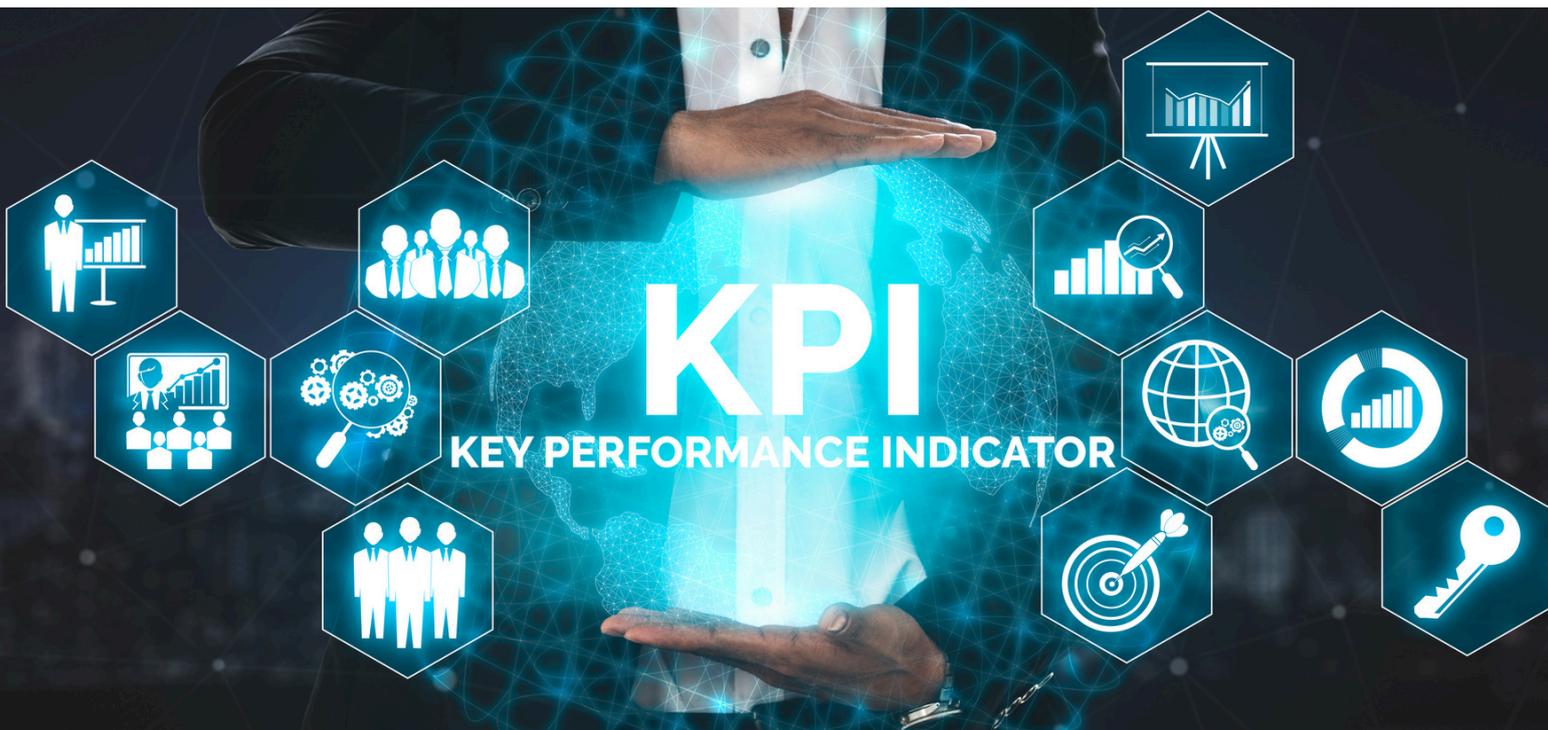
Impacto Econômico de Novas Regulamentações: Avaliar os efeitos econômicos de novas leis, como a criação de empregos ou o crescimento do setor, pode ajudar a entender as implicações das políticas públicas. KPIs que medem esses impactos são essenciais para identificar riscos econômicos associados às mudanças regulatórias. Além disso, este KPI avalia quantos setores são afetados por regulamentações novas ou alteradas, ajudando a identificar impactos em setores-chave. Regulamentações excessivamente restritivas podem desincentivar investimentos e afetar a geração de empregos.

Taxa de Investimento Estrangeiro Direto (IED): Este KPI monitora o fluxo de inves-

timentos estrangeiros em um país. Uma queda na IED pode ser um sinal de incerteza econômica, refletindo riscos que podem impactar o crescimento econômico a longo prazo. Este índice é fundamental para medir a confiança dos investidores em relação à estabilidade econômica e política. Baixos índices podem indicar incertezas que impactam a flutuação dos investimentos e o crescimento econômico.

Custo de Conformidade: Avaliar os custos que empresas enfrentam para se adequarem às novas regulamentações pode indicar se as políticas estão sobrecarregando o setor econômico. Altos custos de conformidade podem limitar a competitividade e gerar riscos econômicos.

Gastos públicos em relação a receita: Monitorar a relação entre gastos públicos e receitas ajuda a avaliar a sustentabilidade fiscal e o comprometimento orçamentário. Altos níveis de endividamento podem sinalizar riscos econômicos significativos.



07 CONCLUSÃO

A dinâmica de acompanhamento legislativo orientada por uma abordagem baseada em análise de riscos apresenta desafios significativos, especialmente devido às particularidades inerentes aos diferentes vetores sugeridos pela metodologia de indicadores. Cada vetor demanda análises específicas e adaptações estratégicas, tornando o processo complexo e exigindo um monitoramento contínuo e criterioso.

Ao incorporar análises de riscos qualitativas e quantitativas em seu trabalho, o profissional de relações governamentais agrega um valor indispensável às suas atividades, tornando-se essencial nos processos decisórios das organizações em que atua. Essa abordagem estratégica eleva a relevância de sua contribuição, alinhando interesses e promovendo decisões mais informadas e eficazes.

A gestão eficaz dos riscos em ambientes legislativos, como ilustrado pelo Projeto de Lei 2.338/2023, é fundamental para a implementação bem-sucedida de políticas públicas. O paper sugeriu uma metodologia de gestão de riscos por intermédio de três dimensões — sociais, políticas e econômicas.

Os riscos sociais, como descontentamento público, resistências sociais e desigualdade, exigem uma abordagem inclusiva que assegure a participação equitativa de todos os cidadãos. Já os riscos políticos, incluindo a instabilidade governamental e a necessidade de flexibilidade legislativa, requerem estratégias de alinhamento político e diálogo

com stakeholders. Por fim, os riscos econômicos, como incerteza do mercado, gastos públicos e regulamentações restritivas, demandam análise cuidadosa para garantir um ambiente favorável ao crescimento e inovação.

A incorporação de KPIs oferece uma metodologia prática e robusta para monitorar e ajustar políticas em tempo real. KPIs como a taxa de aprovação de projetos de lei, o tempo de tramitação e o nível de engajamento da sociedade permitem um acompanhamento preciso do impacto das políticas e facilitam a identificação de áreas que necessitam de melhorias.

A utilização de KPIs também promove a transparência, permitindo que o público e os formuladores de políticas acompanhem o progresso e a eficácia das iniciativas normativas. A abordagem fomenta a *accountability* (prestação de contas em português), já que os resultados são divulgados regularmente, incentivando um ciclo de feedback positivo e ajustes proativos.

A articulação entre a análise de riscos e o monitoramento contínuo via KPIs não apenas fortalece a eficácia das políticas públicas, mas também garante que estas sejam responsivas às necessidades da sociedade, promovendo um ambiente econômico resiliente e socialmente justo. A implementação dessas estratégias é crucial para enfrentar os desafios de um cenário legislativo em rápida evolução, assegurando que o Brasil se mantenha competitivo no cenário global de tecnologia e inovação.

08 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BECK, Ulrick. Sociedade de Risco - rumo a uma outra modernidade. São Paulo: Ed. 34, 2010.

HUBBARD, D. W. Failure of risk management: Why is it broken and how to fix it? Ed. Wiley, 2009

KNIGHT, F. H. Risk, uncertainty, and profit. Boston: Editora Houghton Mifflin, 1921.

MARQUES, Moisés, et al. Introdução ao Risco Político - conceitos, análises e problemas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

ROSSETI, José Paschoal. Governança Corporativa - fundamentos, desenvolvimento e tendências. 7ª Ed. São Paulo, Atlas, 2016.

FRANCISCHINI, Andresa. Indicadores de desempenho - dos objetivos à ação - métodos para elaborar KPI e obter resultados. Rio de Janeiro: Alta books, 2017.

SENADO FEDERAL Projeto de Lei nº. 2.338 de 2023 - Dispõe sobre Inteligência Artificial. Disponível em: PL 2338/2023 - Senado Federal

SOBRE O AUTOR

Marcelo Alexandre Andrade de Almeida é advogado, mestre em Direito pelo UniCEUB. Foi servidor público por doze anos atuando com relações institucionais em diversos Ministérios do Poder Executivo Federal como MAPA, Saúde, Pesca e Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República. É fundador e Diretor de Relações Institucionais da Associação Nacional do Cânhamo Industrial – ANC. É autor do livro “Reflexos dos programas de integridade na responsabilidade civil e administrativa” veiculado pela Editora Dialética. Atualmente é Sênior Fellow no Instituto de Relações Governamentais – IRELGOV e Diretor de Relações Governamentais da ABES – Associação Brasileira das Empresas de Software.



CONSELHO CONSULTIVO

O Conselho Consultivo do IRELGOV é um órgão estratégico que desempenha funções consultivas e executivas, fundamentais para fortalecer a missão de promover o conhecimento e as melhores práticas em Relações Governamentais. Suas principais atribuições incluem liderar a produção e a curadoria do conhecimento gerado pelo *think tank*, assessorando a Assembleia Geral, o Conselho Deliberativo e a Diretoria Executiva em ações de difusão e impacto.

Além disso, o Conselho é responsável por desenvolver, gerir e atualizar modelos de referência essenciais, como o de competências do profissional e o de processos para empresas. Suas atividades são orientadas pela Agenda de Relações Governamentais e Políticas Públicas definida para o biênio em curso, assegurando alinhamento com os temas prioritários e os desafios contemporâneos da área.

EXPEDIENTE

AUTOR(A)

MARCELO ALMEIDA – CONSELHEIRO CONSULTIVO

REVISORES

LARA GURGEL – DIRETORA EXECUTIVA

PABLO CESÁRIO – CONSELHEIRO DE CONTEÚDO

FABIANA MARRA – DIRETORA DE CONTEÚDO

THOMAZ D'ADDIO – CONSELHEIRO DE COMUNICAÇÃO

CONSELHO DELIBERATIVO

PATRICIA NEPOMUCENO – PRESIDENTE

JULIANA MARRA – VICE-PRESIDENTE

FELIPE CARVALHO – CONSELHEIRO DE PLANEJAMENTO
ESTRATÉGICO

PABLO CESÁRIO – CONSELHEIRO DE CONTEÚDO

MARIANA GUIMARÃES – CONSELHEIRA JURÍDICA

THOMAZ D'ADDIO – CONSELHEIRO DE COMUNICAÇÃO

JÚLIA VIANNA – CONSELHEIRA DE PARCERIAS

VERÔNICA HOE – CONSELHEIRA DE RESPONSABILIDADE
SOCIAL

CARLOS LIMA – CONSELHEIRO DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS

ARIELA ZANETTA – CONSELHEIRA DE CARREIRAS

CONTATO

Rua Dr. Renato Paes de Barros nº 33 – sl. 151 Itaim Bibi -
São Paulo - SP CEP 04530-904

Fone: +55 11 98536-0012 / +55 11 99157-0920

E-mail: irelgov@irelgov.com.br