CADERNOS DA ESCOLA DO LEGISLATIVO

45

VOLUME 26 | NÚMERO 45 | JANEIRO / JUNHO 2024

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

CADERNOS DA ESCOLA DO LEGISLATIVO

45

Volume 26 | Número 45 | janeiro/junho 2024

MESA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

Deputado Tadeu Martins Leite
Presidente

Deputada Leninha
1º-vice-presidente

Deputado Duarte Bechir
2º-vice-presidente

Deputado Betinho Pinto Coelho
3º-vice-presidente

Deputado Antonio Carlos Arantes
1º-secretário

Deputada Alencar da Silveira Jr.
2º-secretário

Deputado João Vítor Xavier
3º-secretário

SECRETARIA

Cristiano Felix dos Santos Silva
Diretor-geral

Luíza Homen Oliveira
Secretária-geral da Mesa

EDIÇÃO

Marialice Nogueira Emboava
Stefania de Resende Negri

ESCOLA DO LEGISLATIVO

Ruth Schmitz de Castro

REVISÃO*

Celeno Ivanovo
Ivan Capdeville Júnior

NORMALIZAÇÃO

Gerência de Biblioteca

PROJETO GRÁFICO

Gleise Marino
Maria de Lourdes Macedo Ribeiro

EDITORAÇÃO E DIAGRAMAÇÃO

Letícia Martinez Matos

Apoio

Henrique Galvão Diniz (estagiário)
Gustavo da Fonseca Cavichi (estagiário)

*A revisão linguística dos *abstracts* dos artigos aqui publicados é de responsabilidade de seus respectivos autores.

Cadernos da Escola do Legislativo. - Vol. 1, n. 1, (jan./jun.1994) - .

Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Escola do Legislativo, 1994 - .

Semestral

ISSN 1676-8450. eISSN 2595-4539.

Sumário

5 Editorial

9 A democracia em uma sociedade em rede: novas tecnologias na propaganda eleitoral
Walles Henrique de Oliveira Couto
Raymundo Juliano Rego Feitosa

56 A reforma tributária do consumo realizada pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023: uma fábrica de ilusões
Fabrício Augusto de Oliveira

108 Os limites da ideia de CPI como instrumento de direito das minorias
Guilherme dos Santos Todeschini

144 RESENHA
Buber e a educação: diálogo como resolução de conflitos
Roberlei Panasiewicz

156 TRADUÇÃO
A religião na esfera pública: análise da "cláusula de tradução" do discurso religioso para a linguagem secular
Religion in the Public Sphere: Analysis of the Translation Clause of Religious Speech to Secular Language
Gonzalo Scivoletto
Tradutor: Tales Resende de Assis

CONSELHO EDITORIAL

Ana Fialho
Universidade de Évora (Portugal) – Departamento de Gestão

Antônio José Calhau de Resende
Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais – Escola do Legislativo

Carolina Rolim Machado Cyrillo da Silva
Universidade Federal do Rio de Janeiro – Faculdade Nacional de Direito

David Francisco Lopes Gomes
Universidade Federal de Minas Gerais – Faculdade de Direito

Fabiana de Menezes Soares
Universidade Federal de Minas Gerais – Faculdade de Direito

Gabriel Rezende de Souza Pinto
Universidade Federal da Paraíba – Departamento de Filosofia

Marcelo Sevaybricker Moreira
Universidade Federal de Lavras – Departamento de Ciências Humanas

Manoel Leonardo W. Duarte dos Santos
Universidade Federal de Minas Gerais – Departamento de Ciência Política

Paula Gabriela Mendes Lima
Universidade Federal de Goiás – Faculdade de Filosofia
Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais – Gerência-Geral de Consultoria Temática

Rildo José Cosson Mota
Universidade Federal da Paraíba – Departamento de Letras

Editorial

O primeiro artigo desta edição – "A democracia em uma socie-dade em rede: novas tecnologias na propaganda eleitoral" – é de autoria de Walles Couto e Raymundo Feitosa, ambos da Faculdade de Direito da Universidade Católica de Pernambuco. Os autores exploram a evolução do conceito de democracia até a era digital, analisando os riscos que as inovações tecnológicas trazem à sua integridade. O estudo destaca o impacto das redes sociais e da inteligência artificial nos processos eleitorais. Embora essas ferramentas democratizem o acesso à informação e incentivem a participação política e o debate público, elas também propiciam a formação de "bolhas ideológicas", a polarização política e a manipulação informacional. A disseminação de *fake news* e a coleta não autorizada de dados pessoais para *marketing* eleitoral sob demanda são exemplos disso. O artigo enfatiza a necessidade de proteger os direitos e os valores democráticos para evitar que a liberdade digital se transforme em uma nova forma de dominação e de controle social.

O segundo artigo – "A reforma tributária do consumo realizada pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023: uma fábrica de ilusões" – analisa as principais mudanças que serão gradualmente introduzidas no sistema tributário brasileiro a partir de 2026. O autor é Fabrício Oliveira, doutor em Economia pela Unicamp. Ele faz uma leitura crítica, argumentando que a reforma focada na tributação sobre o consumo corrige apenas a existência de impostos cumulativos, mas não elimina as principais distorções do sistema, nem promove o crescimento eco-

nômico e a justiça fiscal. Sugere que a prioridade deveria ser dada à tributação sobre a renda e o patrimônio, a qual reduziria os desequilíbrios dos recursos tributários e a guerra fiscal entre os entes federativos e os impactos dos impostos sobre as camadas sociais baixas e médias. Além disso, questiona os longos prazos de transição previstos, que podem tornar a reforma obsoleta antes mesmo de sua implantação definitiva. Por fim, alerta para as ilusões propagadas sobre seus benefícios e enfatiza a necessidade de uma revisão mais ampla do modelo federativo para assegurar a competitividade da produção nacional, o crescimento econômico e a justiça social.

O terceiro artigo – "Os limites da ideia de CPI como instrumento de direito das minorias" – foi elaborado por Guilherme Todeschini, mestre em Direitos Humanos e analista judiciário do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. A partir da análise do desenho normativo das comissões parlamentares de inquérito (CPIs), o autor examina as limitações desse instituto como ferramenta de ação das minorias parlamentares. Embora seja possível instaurar uma CPI com a assinatura de um terço dos membros do Parlamento, a condução dos trabalhos é fortemente influenciada pela maioria, devido à regra da proporcionalidade partidária na composição da comissão e na eleição de suas funções diretivas, assim como na definição das ações de investigação. Todeschini argumenta que o uso desse instrumento deve ser estratégico, concentrando-se na produção eficaz de provas para apoiar relatórios paralelos e evitar resultados adversos. Ele também destaca que o principal valor das CPIs para as minorias está em seu poder de influenciar a agenda legislativa, forçando a discussão de temas que a maioria preferiria evitar.

Na seção de resenhas, Roberlei Panasiewicz, doutor em Ciência da Religião pela UFJF e professor da PUC Minas, apresenta o livro *Buber e a educação: diálogo como resolução de conflitos*, publicado em 2023 pela EdiPUCRS. Escrito por John Morgan e Alexandre Guilherme, a obra explora a filosofia do diálogo de

Martin Buber e sua aplicação no campo da educação. Os autores destacam a distinção que Buber propõe entre os modos de relacionamento "Eu-Tu" e "Eu-Isso" e como ela é imprescindível para a construção da paz e da harmonia social. Argumentam que, para ele, as relações dialógicas devem ser promovidas principalmente através dos processos educacionais, pois representam a forma mais eficaz e ética de enfrentar e resolver disputas, conflitos e intolerâncias entre indivíduos, comunidades e nações. O livro também contextualiza historicamente a filosofia de Buber, elaborada durante o conturbado período das guerras mundiais do século XX, e as influências da herança cultural e religiosa judaica em seu trabalho. Apesar do contexto histórico e das influências específicas, as ideias apresentadas na obra permanecem válidas e relevantes em diferentes contextos educacionais contemporâneos.

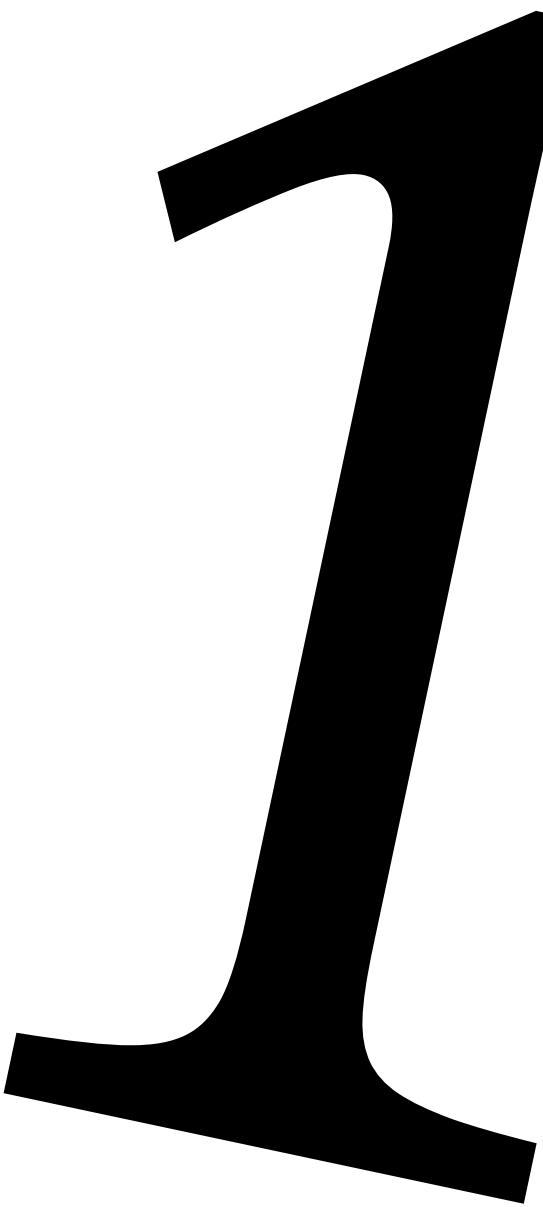
A tradução do artigo "La religión en la esfera pública: análisis de la 'cláusula de traducción' del discurso religioso al lenguaje secular", de Gonzalo Scivoletto, da Universidad Nacional de Cuyo (Mendoza, Argentina), encerra este número dos *Cadernos*. O texto foi traduzido por Tales de Assis, mestre e doutorando em Direito na UFMG. Scivoletto aborda o papel da religião na fase final da obra de Habermas. Ele inicia com a apresentação de diferentes perspectivas sobre a religião, com foco nos aspectos filosófico-políticos, especialmente na ideia de "tradução" do discurso religioso para o secular, que seria um requisito para o acesso à esfera pública. Em seguida, o autor revisa o conceito de tradução em Habermas valendo-se de algumas ideias de Jean-Marc Ferry. Ao final do artigo, a tradução é entendida de duas formas: como a abertura de uma linguagem, reformulando enunciados para um público mais amplo (por exemplo, "agir como irmãos" pode ser traduzido como "agir como iguais") ou como a transformação de narrativas, como parábolas, em argumentos racionais. A discussão sobre a tradução do discurso religioso para a linguagem secular ajuda a abordar a questão da compreensibilidade no discurso público. De acordo com o autor, na comunicação

político-pública, as religiões ocupam o mesmo lugar que grupos de pressão ou formadores de opinião.

Marialice Nogueira e Stefania Negri

Editoras dos *Cadernos da Escola do Legislativo*
Contato: cadernos@almg.gov.br

voltar ao topo



A democracia em uma sociedade em rede: novas tecnologias na propaganda eleitoral

Democracy in a network society: new technologies in electoral advertising

https://doi.org/10.62551/2595-4539.2024.507

Walles Henrique de Oliveira Couto[1]

Raymundo Juliano Rego Feitosa[2]

Resumo: A democracia, como regime político, necessita se adequar às novas demandas sociais, levando em consideração as vantagens e os riscos inerentes ao desenvolvimento das novas tecnologias. O advento da sociedade em rede possibilitou, no campo eleitoral, que campanhas digitais tenham um maior alcance na distribuição dos conteúdos e utilizem de inteligência artificial para a implementação de estratégias, mas também trouxe as fake news, as invasões de sistemas informáticos e o controle das informações através dos algoritmos de grandes corporações, que podem constituir uma verdadeira ameaça à democracia. Sendo assim, pretende-se responder nesta pesquisa ao seguinte problema: qual o possível conceito para democracia, diante de uma observação da democracia digital,

1 Doutorando e mestre em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP). Advogado. E-mail: wallescouto@hotmail.com. Lattes: http://lattes.cnpq.br/8088807383363784.

2 Doutor em Direito pela Universidad Autonoma de Madrid, mestre em Sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco, bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de Caruaru. Pós-doutor pela Universidad Castilla La Mancha e pela Universidad de Valência. Professor da Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP). E-mail: raymundojf@gmail.com. Lattes: http://lattes.cnpq.br/0418144922098686.

quando a política é definida nas redes sociais? Elaborou-se, para tanto, estudo com metodologia de revisão de literatura e coleta de dados eleitorais, ao fim de analisar os novos contornos do conceito de democracia no Brasil contemporâneo em virtude da influência das novas tecnologias no campo eleitoral.

Palavras-chave: Democracia. Redes Sociais. Propaganda Eleitoral. *Fake News.* Inteligência Artificial.

Abstract: *Democracy, as a political regime, needs to adapt to new social demands, taking into account the advantages and risks inherent to the development of new technologies. The advent of the network society has made it possible, in the electoral field, for digital campaigns to have a greater reach in the distribution of content and to use artificial intelligence to implement strategies, but it has also brought fake news, the invasions of computer systems, the control of information through the algorithms of large corporations, which can constitute a real threat to democracy. Therefore, this research intends to answer the following problem: what is the possible concept for democracy, given an observation of digital democracy, when politics is defined on social networks? To this end, a study was developed using a literature review methodology and electoral data collection, in order to analyze the new contours of the concept of democracy in contemporary Brazil due to the influence of new technologies in the electoral field.*

Keywords: *Democracy. Social media. Election Propaganda.* Fake News. *Artificial intelligence.*

1 – Introdução

Algumas inovações tecnológicas atuais seriam inimagináveis algumas décadas atrás. E, apesar dos aspectos positivos desses avanços, tal desenvolvimento veio acompanhado de riscos e desafios. Na realidade digital posta, destacam-se o uso excessivo das redes sociais e a dominação por meio das bolhas ideológicas criadas por inteligência artificial. Nesse cenário mundial, tem-se o controle sobre o humano, em um monitoramento diuturno do cidadão conectado, a ensejar o desafio da proteção dos dados e o combate aos crimes virtuais e às *fake news*, entre outros. A humanidade hoje está tão condicionada ao uso da internet que

surge a pergunta: até que ponto isso interfere nos sistemas políticos e afeta a integridade da democracia?

Nesse cenário de uma sociedade em rede, considerando a extrema velocidade de difusão global, desvinculada de barreiras geográficas a que estiveram impostos o fascismo e o nazismo, fenômenos de manipulação ilícita da população por meio das redes sociais, como *fake news* e a coleta não autorizada de dados pessoais, constituem-se uma nova ameaça à integridade da democracia. São fatos intimidadores muito mais sofisticados, eficientes e sutis que as ditaduras civis ou militares. As novas tecnologias, alimentadas por inteligência artificial, produzem propaganda eleitoral sob medida para cada perfil de eleitor, de modo que este, acreditando ter escolhido livremente determinado candidato, na verdade, foi persuadido a votar em decorrência de sucessivas mensagens digitais articuladamente enviadas às suas redes sociais. Essas novas tecnologias capturam informações (dados) sobre o eleitor em um processo de duvidosa ética por parte das plataformas de tecnologia, especialmente o Facebook e o grupo de suas respectivas empresas de comunicação (Privacidade Hackeada, Netflix, 2019)

Tal cenário levou Gustavo Ferreira Santos a contribuir com uma investigação sobre esse malicioso esquema de espalhar informações, especialmente em se tratando "de um momento tão crucial para um estado democrático quanto as eleições" (Santos, 2020, p. 446, tradução nossa). O autor aponta para a existência dessas máfias digitais e confirma que, durante o processo eleitoral, as distorções acontecem deliberadamente, o que prejudica o debate público que deveria pautar a democracia.

Em face da amplitude dos fenômenos que definem os rumos da política, neste estudo busca-se analisar o contexto da democracia digital e seus impactos no tocante à política partidária, posto que esta poderá ser substancialmente definida ou influenciada por meio das redes sociais, utilizando-se a metodologia de revisão de literatura aliado à coleta de dados eleitorais.

2 – Em busca de um conceito para democracia

Qual caminho se deve percorrer para alcançar uma determinada localização? Antes de elaborar tal resposta, é imprescindível estabelecer uma premissa: o ponto de partida. Somente após saber onde se está, norte, sul, leste e oeste passam a ser alternativas válidas para o enfrentamento da primeira questão proposta. E é este o objetivo deste estudo: estabelecer o ponto de partida, buscando uma definição de democracia.

Afinal de contas, o que é democracia? Segundo a francesa Simone Goyard-Fabre (2003), a democracia é "grega de nascença". Apesar de ter sido tão difundida desde a Grécia Antiga, isso não significa necessariamente que a permanência da sua ideia corresponda à estabilidade do seu conceito. A autora sustenta como imprescindível para a compreensão dos atuais contornos da democracia conhecer "a genealogia atormentada dos conceitos e das categorias que sustentam seu edifício e balizam sua história" (Goyard-Fabre, 2003, p.1).

Nesse viés, é importante mencionar o breve registro histórico da ambivalência democrática, no qual o "mundo grego da democracia clássica detinha uma compreensão unificada das esferas pública e privada" (Albuquerque, 2005), com decisões acerca do destino da coisa pública diretamente pelo povo na Ágora. Merece destaque a citação de Rousseau feita por Goyard-Fabre:

> [...] sendo a soberania una e indivisível mesmo quando o corpo público é numeroso, ela não pode ser representada pela mesma razão que não ela não pode ser alienada. A democracia não tolera representantes; ou então, se um governo é dito representativo, ele não pode ser democrático. No instante em que um povo se dá representantes, deixa de ser livre; cessa de ser povo. (Goyard-Fabre, 2003, p. 172)

Com a migração da democracia direta para a representativa ("o povo age por meio de seus representantes") (Goyard-Fabre, 2003, p. 2), esbarrou-se no fato de que a simples definição nominal de democracia como "governo do povo pelo povo" (Przewor-

ski, 2019) não pode servir de premissa unitária e homogênea, posto que "oscila entre o registro constitucional da política e o registro psicossocial das mentalidades" (Goyard-Fabre, 2003, p. 2). A própria palavra "povo", como destaca Goyard-Fabre (2003, p. 2), com o passar do tempo, adquiriu menos clareza conceitual, com "múltiplas cargas semânticas e que ainda hoje ela possui conotações diversas".

Como estratégia para superar a dificuldade conceitual apresentada, Goyard-Fabre(2003) defende a existência de três elementos para a formação de parâmetros da instituição democrática: a representação, a anuência ao poder e a constituição da liberdade. Esses pressupostos, em outras palavras, correspondem à concordância que o povo dá ao poder, à liberdade uniforme da universalidade dos cidadãos e à garantia normativa pela organização dos poderes em âmbito constitucional.

No âmbito jurídico nacional, a Constituição Federal do Brasil de 1988, em seu artigo 1º, estabeleceu como fundamentos do Estado Democrático de Direito a cidadania (inciso II) e o pluralismo político (inciso V), esclarecendo, no parágrafo único do mesmo artigo, que "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição". Os fundamentos acima mencionados precisam ser contextualizados com os outros três apontados no mesmo dispositivo da Carta Magna: soberania (inciso I), dignidade da pessoa humana (inciso III) e valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (inciso IV).

Isolar o debate democrático de temas como "constitucionalismo" ou mesmo "mercado" inviabiliza a efetiva contextualização. O discurso de democracia como governo do povo precisa ter sua validade cotejada com os efeitos reais da soberania nacional, da ordem constitucional e da contínua defesa da dignidade da pessoa humana. O questionamento feito por Adam Przeworski (2019, tradução nossa) aponta para uma sugestão de início de debate: "A democracia está em crise? Essa mudança é épica? Estamos vivendo o fim de uma era?". Przeworski (2019, tradução nossa) ainda nos adverte de um sentimento crescente

sobre o assunto: "anúncios apocalípticos de um 'fim para' (Civilização Ocidental, História, Democracia) ou 'morte de' (o Estado, Ideologia, Estado-nação) são perenes"[3].

Iniciando pela definição apresentada por Norberto Bobbio (2019, p. 35), a democracia é "caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos", contrapondo-se a todas as formas de governo autocrático. Para o autor italiano, a "onicracia, como governo de todos, é um ideal-limite" (Bobbio, 2019, p. 36). É que a expressão "todos" literalmente não se amolda à realidade. Primeiro, em razão de que mesmo as decisões da coletividade são tomadas por indivíduos "(o grupo como tal não decide)" (Bobbio, 2019, p. 35. Segundo, "porque mesmo no mais perfeito regime democrático não votam os indivíduos abaixo de certa idade" (Bobbio, 2019, p. 35).

Bobbio (2019), citando o Contrato Social, apresenta circunstância ainda atual (Pasold; Cruz, 2010) sobre a exigência de mais democracia, no sentido de que, para tanto, a democracia representativa seja acompanhada ou mesmo substituída pela democracia direta:

> Tal exigência não é nova: já a havia feito, como se sabe, o pai da democracia moderna, Jean-Jacques Rousseau, quando afirmou que "a soberania não pode ser representada" e, portanto, "o povo inglês acredita ser livre, mas se engana redondamente; só o é durante a eleição dos membros do parlamento; uma vez eleitos estes, ele volta a ser escravo, não é mais nada" (Bobbio, 2019, p. 69).

Além de um elevado número de cidadãos com direito de participação direta ou indireta na tomada de decisão e a existência de regras de procedimento para tanto, a construção de uma definição mínima de democracia exige a plataforma de um

3 "Apocalyptic announcements of an 'end to' (Western Civilization, History, Democracy) or 'death of' (the State, Ideology, Nation-State) are perennial." (Przeworski, 2019, p. 1).

Estado liberal, que, segundo Bobbio, "é o pressuposto não só histórico, mas também jurídico do Estado democrático" (Bobbio, 2019, 38). Defendendo a interdependência entre liberdade e democracia, o referido autor suscita prova histórica, "no fato de que Estado liberal e Estado democrático, quando caem, caem juntos" (Bobbio, 2019, p. 39).

Trindade, Campelo e Carvalho (2020, p.111) registram que, para pensar a ideia de democracia dos tempos modernos, é importante refletir sobre "alternativas de participação popular efetiva, de igualdade de voto e de maior interação política". Em um regime político democrático, "todos os cidadãos elegíveis participam igualmente do processo legislativo, diretamente ou por meio de seus representantes, exercendo o poder de governança através do sufrágio universal".

A teoria contemporânea sobre a democracia representa um contraponto às concepções clássicas. Schumpeter e seu elitismo competitivo iniciam a discussão contemporânea. Partindo das ideias weberianas, Schumpeter assim define o que ele chama de "doutrina clássica da democracia".

Pressupõe-se, nesse modelo de democracia, que os indivíduos podem discernir o que é melhor para a sociedade por meio da razão, o que resultaria em ações que levariam ao bem coletivo. Na obra *Capitalismo, socialismo e democracia*, Schumpeter vai apresentar uma abordagem visando superar esse entendimento clássico. Bobbio (2002), posteriormente, vai comentar o minimalismo schumpeteriano, ressaltando que a alternância de elites no poder caracteriza a democracia e que nem todos participam do jogo democrático por estarem conscientizados de seu papel como cidadãos. Na abordagem maximalista, destacam-se os conceitos de *accountability* horizontal e vertical de Guillermo O'Donnell (1998). Para o autor, a *accountability* vertical são ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não, enquanto a *accountability* horizontal é entendida como a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e

capacitadas para realizar ações de controle, envolvendo supervisões de rotina até o *impeachment*.

Já Robert Dahl (2009), com o conceito de poliarquia, tem uma visão mais pluralista da democracia, que não teria sido criada ou inventada, como se fosse um objeto. Ao mesmo tempo não acredita que a democracia seja reduzida ao voto nos períodos eleitorais e que há a necessidade de um consenso que defina *standards* para seu funcionamento, tais como a participação efetiva, a paridade de voto, entre outros. A discussão sobre a representação dos cidadãos na política tem levado a várias reflexões sobre a necessidade de uma efetiva participação e à ideia de democracia participativa (Gama Neto, 2011). John Elster (1999) defende que "[...] a política é como uma escolha individual em escala aumentada". Para o autor, uma democracia participativa deveria se basear em indivíduos agindo racionalmente, cujas ações se desdobrariam em um bem comum. Para Przeworski (1999), entretanto, uma decisão coletiva não é o produto de interesses individuais, pois as decisões em uma democracia não possuem uma racionalidade interna e necessária, de modo que a escolha dos governantes mediante eleições não garante representatividade ou igualdade. O foco no voto como principal instrumento de escolha identifica um objetivo comum, mas terminaria por sustentar um jogo de incentivo para que os governos se comportem bem. Como afirma Dahl (1989), a competição política das eleições e a escolha de um governo da maioria na verdade criam a exigência de levar em conta as minorias nas decisões políticas. Habermas (1997), por exemplo, defende a participação dos cidadãos na esfera pública, de modo que a legitimidade necessária ao processo decisório adviria da ação comunicativa em detrimento da ação estratégica. Um processo comunicativo voltado ao entendimento seria capaz de resgatar o caráter emancipatório da razão, garantindo a legitimidade das decisões no âmbito da política e do Direito. O exercício da ação comunicativa levaria a uma equalização entre as demandas da maioria e das minorias em uma democracia.

Em relação à transformação da democracia direta em democracia representativa, vê-se que essa última foi efetivamente

uma ferramenta inovadora e viável para um território de grande extensão. O formato da democracia representativa apresenta o desafio de estabelecer um sistema de governo que proporcione o máximo de oportunidades para os cidadãos participarem das decisões políticas. Ou seja, a democracia não pode ser resumida apenas ao voto, pois a representação democrática não é um fim em si mesmo, mas um instrumento que deve ser viabilizado com um conjunto de ferramentas que possibilitem a participação política direta dos representados nos Poderes Executivo (orçamento participativo), Legislativo (projeto de lei de iniciativa popular) e Judiciário (ação popular).

Assim, os modelos democráticos ou de uma nova concepção da democracia devem ser compreendidos através dos diversos formatos nos quais ela se apresenta, dos mais antigos aos padrões mais modernos. Contudo, deve-se abominar qualquer tipo de ditadura pós-voto, na qual o eleitor perde o valor após a consumação do sufrágio, ficando plenamente vulnerável ao que decidir o representante eleito. Por essa razão, é impossível conceber o ideal democrático dissociado do Estado de Direito, este responsável pela garantia de direitos fundamentais e contenção dos Poderes constituídos.

A investida não para por aí. Levitsky e Ziblatt (2018, p. 193) ressaltam que "as normas são as grades flexíveis de proteção da democracia; quando elas param de funcionar, a zona de comportamentos políticos aceitáveis se expande, dando origem a discursos e ações que podem pôr a democracia em perigo". Formentini, Argerich e Lucas (2019, p.11) reforçam o sentimento de que a "democracia liberal e suas formas de atuação parecem estar numa crise sem precedentes". Os autores trazem ainda uma intrigante constatação: "É quase uma unanimidade entre os cidadãos que os políticos democraticamente eleitos não os representam e que a forma tradicional de política está desconectada da vida mundana das pessoas" (Formentini; Argerich; Lucas, 2019, p. 11-12). A ojeriza à diversidade e a tendência à ditadura da maioria, efetivamente, ameaçam a democracia:

> Quando em tempos de "normalidade democrática" se apela para tipos de unidade identitária e se nega veementemente a ideia de diversidade, rotulando-a de perigosa para os projetos do grupo, o que está sob suspeita pública é a própria virtude e possibilidade da democracia proteger as minorias dentro dos Estados nacionais. Está em causa uma disputa, amplamente deflagrada, entre a forma majoritária de decisão e os conteúdos da democracia que não podem ser colonizados nem mesmo pela vontade da maioria (Formentini; Argerich; Lucas, 2019, p. 12-13).

Castells (2018) faz, contudo, um alerta para a separação entre governantes e governados, que significa a negação da representação e, portanto, da democracia:

> Existe, porém, uma crise ainda mais profunda, que tem consequências devastadoras sobre a (in)capacidade de lidar com as múltiplas crises que envenenam nossas vidas: a ruptura da relação entre governantes e governados. A desconfiança nas instituições, em quase todo o mundo, deslegitima a representação política e, portanto, nos deixa órfãos de um abrigo que nos proteja em nome do interesse comum. Não é uma questão de opções políticas, de direita ou esquerda. A ruptura é mais profunda, tanto em nível emocional quanto cognitivo. Trata-se do colapso gradual de um modelo político de representação e governança: a democracia liberal que se havia consolidado nos dois últimos séculos, à custa de lágrimas, suor e sangue, contra os Estados autoritários e o arbítrio institucional. Já faz algum tempo, seja na Espanha, nos Estados Unidos, na Europa, no Brasil, na Coreia do Sul e em múltiplos países, assistimos a amplas mobilizações populares contra o atual sistema de partidos políticos e democracia parlamentar sob o lema "Não nos representam!". (Castells, 2018, p. 5-6).

Na mesma linha de constatação, o Przeworski (2019, p. 1, tradução nossa) registra que "a participação eleitoral está diminuindo em muitos países para níveis historicamente sem precedentes". A organização *The Economist Intelligence Unit*, criada em 1946, expede, desde 2006, relatório que analisa o estado da democracia em 167 países.

O relatório da *The Economist Intelligence Unit* conclui que a pontuação média global do índice de democracia atingiu, em 2020, o nível mais baixo de todos os tempos:

> A pontuação média global atingiu o nível mais baixo de todos os tempos. Conforme registrado no Índice de Democracia nos últimos anos, a democracia não tem gozado de boa saúde por algum tempo. Em 2020, sua força foi testada pelo surto da pandemia de coronavírus (covid-19). A pontuação global média no Índice de Democracia de 2020 caiu de 5,44, em 2019, para 5,37. Essa é de longe a pior pontuação global desde que o índice foi produzido pela primeira vez em 2006 (Democracy Index, 2020, tradução nossa)[4].

A tendência mundial também se confirma no Brasil: no 2º turno das eleições gerais de 2018, de um total de 147.306.275 (Brasil, 2018) eleitores aptos a votar, 30,84%[5] se abstiveram, votaram branco ou nulo, sendo esse o maior índice no período posterior à redemocratização.

Os dados reafirmam, ainda que implicitamente, o desafio em busca do conceito de democracia. Há pelo menos dois impasses metodológicos na construção de índices de democracia. O primeiro é dizer o que é democracia, pois se trata de regime político cuja delimitação pode adquirir uma amplitude considerável e, para certos indivíduos, tornar-se abstrata, visto que há uma diversidade de intelectuais que caracterizam democracia de formas diversas: aquilo que é democracia para um sujeito pode não se configurar como democracia para outro. O segundo impasse reside em saber quais propriedades efetivamente devem ser

4 The global average score hit an all-time low. As recorded in the Democracy Index in recent years, democracy has not been in robust health for some time. In 2020 its strength was further tested by the outbreak of the coronavirus (covid-19) pandemic. The average global score in the 2020 Democracy Index fell from 5.44 in 2019 to 5.37. This is by far the worst global score since the index was first produced in 2006.

5 Ressalta-se que foi de 16,75% a diferença entre o primeiro colocado na eleição para presidente, Jair Messias Bolsonaro (46,03%), e o segundo, Fernando Haddad (29,28%).

consideradas. Eis o resumo da problemática acerca de índices de democracia:

> Como identificar a presença das características nos países também pode se tornar um problema metodológico. É complicado visualizar de forma concreta se um país possui determinada característica democrática quando não se define bem o que ela significa. Se é dito que um país tem eleições para eleger um presidente, mas essas eleições acontecem sob ameaças e perseguições aos cidadãos, é provável que no índice a presença das "eleições" nesse país não seja considerada por não estar de acordo com os princípios democráticos. E, por fim, quantas características são necessárias para considerar um país democrático? Se apenas um aspecto da democracia estiver presente em um Estado-nação, no caso as eleições, só esse aspecto é suficiente para dizer que o local é democrático. (Britto, 2018).

Estaria, portanto, a democracia se desconsolidando? Mounk (2019, p. 118) mostra que a desilusão do eleitor contemporâneo e a diminuição da confiança nas instituições democráticas revelam que, "mesmo em áreas onde os indivíduos permanecem formalmente senhores do próprio destino, os mecanismos para traduzir a opinião popular em políticas públicas estão sintonizados com os interesses das elites sociais ou econômicas", o que acaba por limitar a influência do povo sobre o seu próprio processo eleitoral.

Verifica-se, então, a importância de identificar características da democracia, com o cuidado de abster-se da análise isolada dessas características, posto que só consideradas em conjunto é que conseguem explicar o fenômeno democrático.

Como poder do povo, na democracia há de haver: primeiro, participação política, principalmente por meio das eleições, em que a população escolha seus representantes, além de manifestações públicas; segundo, divisão do poder político, não ficando esse poder centralizado nas mãos de um único governante; terceiro, Estado de Direito, consubstanciado por meio de leis que garantem uma convivência ordeira entre o Estado e a sociedade, em que tanto o governo quanto a população têm direitos e deveres.

3 – A vida em rede: entre a cultura do físico e do virtual

O real e o virtual acabaram efetivamente se confundindo. Castells (2019, p. 455), discorrendo sobre a cultura da virtualidade real, atual contexto, defende que "culturas consistem em processos de comunicação". Para ele, culturas são baseadas na produção e no consumo de sinais:

> Portanto, não há separação entre "realidade" e representação simbólica. Em todas as sociedades, a humanidade tem existido em um ambiente simbólico e atuado por meio dele. Portanto, o que é historicamente específico ao novo sistema de comunicação organizado pela integração eletrônica de todos os modos de comunicação, do tipográfico ao sensorial, não é a indução à realidade virtual, mas a construção da realidade virtual. Explicarei com a ajuda do dicionário, segundo o qual virtual é o que existe na prática, embora não estrita ou nominalmente, e 'real é o que existe de fato'. Portanto, a realidade, como é vivida, sempre foi virtual porque sempre é percebida por intermédio de símbolos formadores da prática com algum sentido que escapa à sua rigorosa semântica (Castells, 2019, p. 455).

Apesar da inviável separação entre real e virtual, por efetivamente haver realidade no mundo digital, com consequências práticas na vida das pessoas, mostra-se igualmente inviável e perigoso ignorar as peculiaridades das questões advindas do meio ambiente digital.

Ora, o sentimento de relaxamento decorrente do conforto, da discrição e da segurança do lar não pode ser mantido quando se está conectado à internet. Perguntas sobre ortografia, por exemplo – se determinada palavra se escreve com G ou J –, muitas vezes não são feitas no mundo não digital, por medo de censura pelo desconhecimento. Contudo, ao Google as pessoas fazem todo tipo de pergunta sem medo de serem julgadas, acreditando não estarem sendo vistas.

O Eli Pariser (2012, p. 7) aponta para uma singela publicação no blog corporativo do Google, em 4 de dezembro de 2009, que anunciava busca personalizada para todos:

> A partir daquela manhã, o Google passaria a utilizar 57 "sinalizadores" – todo tipo de coisa, como o lugar de onde o usuário estava conectado, que navegador estava usando e os termos que já havia pesquisado – para tentar adivinhar quem era aquela pessoa e de que tipos de *site* gostaria. Mesmo que o usuário não estivesse usando sua conta do Google, o *site* padronizaria os resultados, mostrando as páginas em que o usuário teria mais probabilidade de clicar segundo a previsão do mecanismo (Pariser, 2012, p. 8).

Pariser defende que, a partir de então, foi iniciada a era da personalização, em que, "cada vez mais, o monitor do nosso computador é uma espécie de espelho que reflete nossos próprios interesses, baseando-se na análise de nossos cliques feita por observadores algorítmicos" (Pariser, 2012, p. 9). É nesse momento que o referido autor anuncia o filtro invisível para muitos:

> A maior parte das pessoas imagina que, ao procurar um termo no Google, todos obtemos os mesmos resultados – aqueles que o PageRank, famoso algoritmo da companhia, classifica como mais relevantes, com base nos *links* feitos por outras páginas. No entanto, desde dezembro de 2009, isso já não é verdade. Agora, obtemos o resultado que o algoritmo do Google sugere ser melhor para cada usuário específico – e outra pessoa poderá encontrar resultados completamente diferentes. Em outras palavras, já não existe Google único (Pariser, 2012, p. 8).

A personalização de conteúdo a partir do uso de filtros algorítmicos, ferramentas de uso comprovadamente intenso no contexto atual de virtualidade real, tem profundo impacto na democracia, especialmente no contexto da propaganda eleitoral. Ora, se o candidato sabe, por meio dos algoritmos de personalização, o perfil individualizado do eleitor (o que este quer e espera ouvir), o processo de convencimento será pragmático, e identificar quando termina o legítimo processo de divulgação de propostas e quando inicia uma verdadeira manipulação do eleitorado será tarefa difícil. Pariser (2012, p. 25) cita uma frase atribuída a Andrew Lewis (pseudônimo Blue_Beetle): "Se você não está pagando por alguma coisa, você não é o cliente, você é o produto à venda". Essa frase foi publicada no *site* MetaFilter.

A lógica é simples: se a personalização dá certo no mundo dos negócios, certamente também encontrará abrigo na propaganda eleitoral. Em uma análise mais profunda, o ponto de intersecção entre este e aquele universo é o mesmo: convencer o consumidor/eleitorado. E, para isso, a personalização tem resultados impressionantes:

> A fórmula dos gigantes da internet para essa estratégia de negócios é simples: quanto mais personalizadas forem suas ofertas de informação, mais anúncios eles conseguirão vender e maior será a chance de que você compre os produtos oferecidos. E a fórmula funciona. A Amazon vende bilhões de dólares em produtos prevendo o que cada cliente procura e colocando esses produtos na página principal de sua loja virtual. Até 60% dos filmes alugados pela Netflix vêm de palpites personalizados feitos pelo *site* sobre as preferências dos clientes – a esta altura, a Netflix consegue prever o quanto iremos gostar de certo filme com margem de erro de aproximadamente meia estrela. A personalização é uma estratégia fundamental para os cinco maiores *sites* da internet – Yahoo, Google, Facebook, YouTube e Microsoft Live – e também para muitos outros (Pariser, 2012, p. 13).

Há uma razão natural para os filtros personalizados serem tão fascinantes: a sobrecarga de informações, que leva a um "colapso da atenção" – expressão utilizada pelo analista de mídia Steve Rubel. (Rubel *apud* Pariser, 2012, p. 16). Ora, com tanta informação, o usuário precisa selecionar o que irá consumir, e o critério tende para aquilo de que ele mais gostar, ou seja, o consumo passa a ser individualizado de acordo com as preferências de cada um(a) dos(as) usuários(as) de determinada rede. Se pensarmos que "o significado literal da palavra 'individual' é o de 'algo que não pode ser dividido', o fato de eu ser 'in-dividual', ou seja 'in-divisível', implica" (Harari, 2016, p. 111) compreender o império da personalização. Segundo Eric Schmidt, diretor-geral do Google, "a tecnologia vai ser tão boa que as pessoas terão muita dificuldade em assistir ou consumir qualquer coisa que não tenha sido minimamente adaptada para elas". (Schmidt *apud* Harari, 2016, p. 47). Esse é o resultado do uso frequente e exacerbado de algoritmos de personalização. Mapear a dinâmica social, todavia, não é tarefa fácil.

Ainda é atual a constatação feita em 1945 pelo pioneiro da computação, Vannevar Bush (*apud* Harari, 2016, p. 169): "sempre haverá muito o que computar nas questões detalhadas de milhões de pessoas empenhadas em seus complicados afazeres". Entretanto, Eli Pariser (2012, p. 190) faz um relevante alerta quanto à iminente perda de controle decorrente do crescente uso da tecnologia digital: "quanto mais poder temos sobre o ambiente, mais poder sobre nós terá qualquer pessoa que assuma o controle". É possível que os sistemas criados para ajudar a humanidade representem riscos, posto que é possível que "viveremos com a ameaça de que os sistemas criados para nos ajudar se voltem contra nós – de que um hacker inteligente invada o monitor do bebê, dispondo então de uma câmera de vigilância, de que uma pessoa capaz de interferir com o que vemos nos exponha ao perigo" (Pariser, 2012, p. 190).

Inexiste dificuldade, portanto, em perceber que a ascensão do mundo dito "virtual", especialmente as redes sociais, impactou substancialmente as relações humanas, impondo a necessidade de reordenação das trincheiras entre o que é real e virtual, em um contexto de virtualidade do real e a realidade do virtual.

Bauman (2012, p. 38 e 227) apresenta elaborado conceito de cultura, como práxis humana, agora afetada pela modernidade líquida[6]: "[...] é a subjetividade objetificada; é um esforço para compreender o modo como uma ação individual é capaz de possuir uma validade supraindividual; e como a realidade dura e consistente existe por meio de uma multiplicidade de interações individuais". Em tal contexto de volatilidade, Bauman aponta para as peculiaridades do ciberespaço:

> O ciberespaço é territorialmente desancorado; situa-se numa dimensão diferente, impossível de atingir, muito menos de controlar, a partir das dimensões em que operam os 'poderes soberanos' da Terra. Pode-se dizer que o fluxo de informações e o quadro de controle são 'principalmente descoordenados'. Se a ideia de cultura como um sistema era organicamente vinculada à prática do espaço 'gerenciado' ou 'administrado' em geral,

6 Onde as relações sociais e econômicas são frágeis e voláteis, como os líquidos.

> e em particular de sua versão Estado-nação, ela não se sustenta mais nas realidades da vida. A rede global de informações não tem, nem pode ter, agências dedicadas à 'manutenção do padrão', assim como não é dotada de autoridades capazes de separar a norma da anormalidade, o regular do desviante (Bauman, 2012, p. 39).

O Pierre Lévy (1999, p. 17) afirma que, no contexto de ciberespaço (que ele também chama de "rede"), surge a cibercultura, "o conjunto de técnicas (materiais e intelectuais), de práticas, de atitudes, de modos de pensamento e de valores que se desenvolvem juntamente com o crescimento do ciberespaço". Lévy (1999, p. 129) esclarece que três princípios nortearam o crescimento inicial desse espaço: "a interconexão, a criação de comunidades virtuais e a inteligência coletiva". O autor defende que uma das pulsões mais fortes na origem do ciberespaço é a da comunicação, ou seja, para a cibercultura, "a conexão é sempre preferível ao isolamento". (Lévy, 1999, p. 129). "Cada computador do planeta, cada aparelho, cada máquina, do automóvel à torradeira, deve possuir um endereço na internet", segundo Lévy (1999, p. 129). Para ele, esse é o imperativo categórico da cibercultura.

Como consequência da interconexão, surgem as comunidades virtuais para socializar distintas finalidades, dando ensejo à inteligência coletiva como "modo de realização da humanidade que a rede digital universal felizmente favorece, sem que saibamos, a priori, em direção a quais resultados tendem as organizações que colocam em sinergia seus recursos intelectuais". (Lévy, 1999, p. 135).

Lévy (1999, p. 136), contudo, adverte que esse cenário de interconexão é um processo inacabado. A busca pela comunicação interativa, de todos com todos, representa um forte indício de que "a totalização não ocorrerá, que as fontes serão sempre mais heterogêneas, que os dispositivos mutagênicos e as linhas de fuga irão multiplicar-se". "O que é o virtual?", pergunta formulada por Pierre Lévy (2017), mostra-se relevante na procura pela concepção de democracia, considerando-se o contexto tecnológico introduzido nas relações humanas:

> Um movimento geral de virtualização afeta hoje não apenas a informação e a comunicação, mas também os corpos, o funcionamento econômico, os quadros coletivos da sensibilidade ou o exercício da inteligência. A virtualização atinge mesmo as modalidades do estar junto, a constituição do "nós": comunidades virtuais, empresas virtuais, democracia virtual... (Lévy, 2017, p. 11).

Gilles Deleuze, francês citado por Lévy, defendia que "o virtual possui uma plena realidade, enquanto virtual". (Deleuze apud Lévy, 2017, p. 11). No contexto atual, não há que se separar o real do virtual, "sendo tal oposição fácil e enganosa". (Lévy, 2017, p. 15). Lévy (2017, p. 147) acredita que "o sofrimento de se submeter à virtualização sem compreendê-la é uma das principais causas de loucura e da violência de nosso tempo". E, apesar da realidade da virtualização, a democracia (tanto o povo como também parte dos políticos) ainda não se adequou a esse "novo" contexto. Para Lévy (2017, p. 150), resistir à inevitável virtualização é um erro fatal e não deve ser cometido de maneira alguma.

Nesse sentido, é interessante pensar que a humanidade se encontra em um momento de profunda transição: a revolução digital. Byung-Chul Han, discorrendo sobre a Psicologia das massas (1895), de Gustave Le Bon, faz uma reflexão importante sobre o momento atual, o chamado "enxame digital":

> O enxame digital não é nenhuma massa porque, nele, não habita nenhuma alma [Seele], nenhum espírito [Geist]. A alma é aglomerante e unificante. O enxame digital consiste em indivíduos singularizados. A massa é estruturada de um modo inteiramente diferente. Ela revela propriedades que não podem ser referidas aos indivíduos. Os indivíduos se fundem em uma nova unidade, na qual eles não têm mais nenhum perfil próprio. Um aglomerado contingente de pessoas ainda não forma uma massa. É primeiramente uma alma ou um espírito que os funde em uma massa fechada e homogênea. Uma alma de massa ou um espírito de massa falta inteiramente ao enxame digital. Os indivíduos que se juntam em um enxame não desenvolvem nenhum Nós (Han, 2018a, p. 27).

Assim, não se cogita excluir da realidade aquilo que é virtual. Todavia, é importante considerar as peculiaridades do universo digital. Há profundas diferenças entre o mundo digital e o mundo não digital. Ora, o tempo, o espaço, o alcance, entre outros itens, são muito distintos quando verificados na perspectiva digital, em comparação com a não digital.

As diferenças das respostas às perguntas do método 5W2H (O quê? Quem? Quando? Onde? Por quê? Como? Quanto Custa?)[7] bem exemplificam as peculiaridades do mundo digital e do mundo não digital. Como dito inicialmente, neste subcapítulo, a cultura do real e a cultura do virtual se confundem sem que esta perca suas impositivas características, o que resulta em profundas mudanças no cenário pós-digital.

O caso do Uber[8], por exemplo – um aplicativo que reformulou o conceito de transporte de passageiros em veículos –, chama a atenção ao objeto de estudo do presente trabalho por causa da credibilidade do aplicativo perante os usuários. Na prática, o usuário chama um estranho, entra em seu automóvel e fica vulneravelmente à disposição do motorista, com o anseio de que este o conduza até o destino pretendido. A confiança, a fidúcia e a credibilidade são depositadas no aplicativo de uma empresa cujo usuário médio não conhece a sede nem a nacionalidade. As notícias de qualquer tipo de dano aos usuários do serviço são raríssimas. Ao contrário, a satisfação, a qualidade do serviço e a uniformização do padrão fazem com que o serviço de Uber só aumente em todo o mundo e a legislação precise se ajustar a essa "realidade virtual e real" que veio para ficar.

---

7 "O tratado sobre oratória, escrito por Marcus Fabius Quintilianus entre os anos 30 e 100 D.C., observava que, para se obter a compreensão do público sobre qualquer tema, era necessária a utilização do hexágono de perguntas/respostas: O quê? Quem? Quando? Onde? Por quê? Como? Com o item How Much? (Quanto Custa?), passamos a falar de 5W2H, que é uma excelente ferramenta para resolução de problemas, esclarecimento da real situação do caso (...)". (Sasdelli, 2012, p. 19-20, apud Paris, 2002).

8 "Uber é basicamente duas coisas que sua mãe te pediu para nunca fazer: pegar carona com estranho e aceitar balinha" – pensamento exposto no Twitter, no perfil conhecido como Otariano (2017) (Souza Filho, 2018, p. 19).

Para exemplificar a força da cultura virtual, o brasileiro passou 3 horas e 45 minutos por dia usando aplicativos em 2019, conforme principal relatório sobre o tema no mundo, da consultoria App Annie.[9] Por outro lado, pesquisa revela que pais gastam apenas 14 minutos de tempo de qualidade com os filhos por dia (Pinto, 2019). Limberger e Santanna afirmam que o computador e a internet deram início a uma nova era, acrescentando:

> A velocidade e a troca de informações alcançaram proporções inimagináveis, o que mudou substancialmente o comportamento da sociedade. Logo, ainda que muito próximos e altamente dependentes, mas ainda assim, distintos, é que computador e internet dão origem a uma sociedade interligada/conectada, através de seus computadores e *smartphones* que permite a transmissão, atualmente, quase que instantânea de informação (Limberger; Santanna, 2018, p. 30).

É importante também registrar a conceituação e a contextualização histórica de Rigueira sobre Inteligência Artificial:

> A Inteligência Artificial é a definição mais ampla das máquinas capazes de realizar tarefas inteligentes, no sentido humano da palavra. A AI abrange vários métodos, técnicas e práticas com algoritmos que tornam um *software* inteligente, como computação cognitiva, robótica, processamento de linguagem natural, *machine learning* e *deep learning*.
>
> O termo AI foi cunhado em 1956 nas conferências de Dartmouth College, em New Hampshire, Estados Unidos. Os autores da proposta — McCarthy (Dartmouth), Marvin Minsky (Harvard), Nathaniel Rochester (IBM) e Claude Shannon (Bell Laboratories) — realizaram um estudo durante 2 meses e foram os primeiros a usar oficialmente a expressão Inteligência Artificial.
>
> Nelas, concluíram que, assim como existem medidas de inteligência para seres humanos, também é possível ter parâmetros de inteligência para máquinas. A partir des-

9 País figura entre os três principais em tempo gasto no *smarpthone*, atrás de China e Indonésia. Relatório da consultoria App Annie mostra também aumento da quantidade de *downloads* feitos (Agência Brasil, 2020).

> se evento, o estudo das faculdades mentais, por meio do uso de modelos computacionais, ganhou força.
>
> Os dispositivos projetados para agir de forma inteligente podem ser classificados em 2 grupos: AI aplicada e geral. A Inteligência Artificial aplicada é a mais comum e diz respeito aos sistemas projetados para negociar ações — um exemplo é a realização de manobras em um veículo autônomo. Já a AI generalizada envolve sistemas e dispositivos que podem lidar com qualquer tarefa em teoria.
>
> Nos últimos anos, a AI deslanchou. Essa tecnologia permite que as máquinas desempenhem funções sem a intervenção das pessoas. Elas podem armazenar muito mais informações que nós — imagens, texto, transações, dados de mapeamento, entre outros —, que serão processadas de forma rápida, poderosa e barata (Rigueira, 2017).

Limberger e Silva Santanna (2018) registram a relação entre a Inteligência Artificial e o Direito. Citam John R. Searle para classificar Inteligência Artificial como "forte" ou "fraca":

> John R. Searle (1994, p. 82) traça uma distinção entre Inteligência Artificial "forte" e "fraca". Na Inteligência Artificial "fraca" a principal função do computador é servir de ferramenta para formular e comprovar hipóteses de modo mais rigoroso e preciso. Já na Inteligência Artificial "forte" o computador não serviria somente como uma ferramenta para estudar a mente, mas, também, funcionar como uma "mente" no sentido de que pode dizer-se literalmente que os computadores compreenderiam e possuiriam outros estados cognoscitivos (Searle, 1994, p. 82 *apud* Limberger; Santanna, 2018, p. 35).

O Poder Judiciário brasileiro tem se destacado na utilização de inteligência artificial. O corregedor nacional de Justiça, ministro Humberto Martins, na palestra *Processo eletrônico, virtualização dos atos processuais e inteligência artificial nos tribunais*, destacou:

> [...] é possível identificar cinco áreas da prática jurídica que se apresentam promissoras para a aplicação da inteligência artificial: pesquisa jurídica, geração de do-

> cumentos, descobertas preditivas, resumos de casos e descrições e, por fim, predição de resultados de processos judiciais. Na pesquisa jurídica, segundo o ministro, o ponto central da evolução dos sistemas de busca é conseguir prever, com razoável grau de acerto, a importância do documento. (Corregedor, Agência CNJ de Notícias, 2020).

O ministro Humberto Martins esclareceu ainda que os programas têm sido utilizados como assistentes no processo de decisão, mas tudo precisa ser verificado e supervisionado por seres humanos: "O Poder Judiciário brasileiro vem investindo nesses sistemas com a mesma crença que marcou o processo de digitalização dos processos judiciais e a virtualização dos atos processuais" (Corregedor..., 2020).

A cultura da virtualização tem alcançado não só o Poder Judiciário, mas também o Legislativo e o Executivo – estes, inclusive, por meio dos respectivos processos eleitorais. Trindade, Campelo e Carvalho alertam sobre a ruptura trazida pela Revolução Tecnológica:

> A humanidade, marcada por constantes processos de transformações aos longos dos últimos séculos, enfrenta um dos momentos mais desafiadores da história. A Revolução Tecnológica propõe uma completa ruptura com *modus vivendi* e faz isso de forma acelerada. O tempo da Era Digital é diferente de outrora. Contudo, as respostas às inúmeras dúvidas e indagações são tomadas pelas incertezas do processo disruptivo. As mudanças são sentidas em todas as escalas, sobretudo nas relações sociais e humanas que passaram a ser definidas pelo mundo digital. (Trindade; Campelo; Carvalho, 2020, p. 111).

A partir da década de 1990, o computador pessoal passou a se popularizar no mundo. Como destaca Filipe Garrett (2019), "a partir desse período, as grandes evoluções apareceram na forma como o usuário interagia com o *PC*. O Windows 95 virou uma referência de sistema operacional ao promover a chegada de uma interface gráfica mais limpa e funcional". Em 1997, o jornalista Gilberto Dimenstein cria a expressão "analfabetismo digital":

> A redefinição sobre ser alfabetizado aumenta ainda mais o tamanho e o desgaste de uma velha mentira brasileira, repetida em livros e estatísticas. Segundo os números oficiais, o Brasil teria 20 milhões de analfabetos. Ou seja, gente incapaz de ler ou escrever um bilhete simples. Essa mentira foi aperfeiçoada e, hoje, é a que está em uso pelos educadores. Seria necessário um nível mínimo de entendimento, obtido com, no mínimo, quatro anos de estudos, os chamados analfabetos funcionais. Por esse critério mais rigoroso, os 20 milhões pulariam para 50 milhões. Quantos seriam, porém, os analfabetos digitais, despreparados para lidar com os computadores e, muito menos, com suas redes de informação? (Dimenstein, 1997).

Apesar dos progressos de 1997 para os tempos atuais, persiste o analfabetismo digital funcional: o usuário "[...] se julga um conhecedor da cultura tecnológica, e apto para exercer atividades pertinentes a esse domínio" (Oliveira; Azevedo, 2007, p. 109), mas não tem o discernimento mínimo necessário para interpretar o contexto virtual em que está inserido.

Documentários como O Dilema das Redes[10] mostram o quanto o usuário médio desconhece o funcionamento dos algoritmos e da inteligência artificial e os impactos dessas tecnologias na vida cotidiana das pessoas. Termos de uso de aplicativos são ignorados e autorizações das mais diversas são feitas cegamente a empresas completamente desconhecidas do usuário.

No relatório anual *The inclusive internet index 2019*, "o Brasil aparece na 31ª posição no *ranking* geral de 100 países, que avalia preparo, facilidade de acesso, disponibilidade e relevância da internet em nível global" (Salles, 2019). No quesito "preparo", que abrange as categorias "alfabetização", "confiança e segurança no uso da internet" e "políticas de incentivo do uso da *web*", o país ficou nas posições 66ª, 21ª e 50ª, respectivamente. Essas posições demonstram que, apesar da alta disponibilização de acesso à rede no Brasil, tal acesso não se confunde com efe-

10 *O Dilema da Internet. Direção: Jeff Orlowski. Produção: Halle Adelman; Ivy Herman. Estados Unidos. Netflix. 2020. Disponível em: https://www.netflix.com/search?q=o%20dilema%20das%20redes&jbv=81254224. Acesso em: 02 jul. 2024.*

tiva aptidão para a utilização da rede, o que demonstra grande desigualdade social.

Como destaca Alessandro Anilton Maia Nonato (2020), no Brasil, "o acesso à internet é um direito humano, ainda não fundamental, pois não está fincado em nossa Constituição Federal", no entanto, existe no Marco Civil da Internet e nas convenções internacionais ratificadas pelo Brasil. Além disso, por ser o País membro da Organização das Nações Unidas (ONU), espera-se que ele observe a orientação da entidade, a qual identifica que "a internet é um direito fundamental da humanidade, em face das infinidades de benefícios sociais que surgem com seu emprego" (Nonato, 2020).

Segundo o Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Avançada), a internet no Brasil reproduz desigualdades do mundo real, posto que 33% da população ainda não dispõem de acesso à rede em seus domicílios:

> Alardeada como uma ferramenta democrática, a internet está cada vez mais popular no mundo todo. No Brasil, 61% dos domicílios tinham acesso à internet em 2017, segundo dados do Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br) do Comitê Gestor da Internet no Brasil, num total de 120 milhões de usuários acima de 10 anos de idade – cerca de 67% da população (Ipea, 2019).

O Plano Nacional de Educação (PNE) do Brasil prevê universalizar, até o quinto ano de vigência do plano, o acesso à rede mundial de computadores em banda larga de alta velocidade[11] nas unidades de ensino. De toda forma, não basta ter o computador, é preciso também possuir formação para o seu uso. Pessoas que não sabem utilizar os meios digitais estão excluídas de uma série de questões cruciais da sociedade atual, inclusive do debate político, seja na condição de eleitor, seja na condição de eventual representante popular. Como os pais de adolescentes

11 Disponível em: https://www.gov.br/pt-br/noticias/educacao-e-pesquisa/2019/11/ministerio-da-educacao-anuncia-r-115-milhoes-para-levar-internet-banda-larga-a-escolas. Acesso em: 21 set. 2020.

poderão exercer o controle do uso das redes sociais do filho se não souberem utilizá-las? Como o povo poderá exercer o controle social da gestão pública, da política e da própria democracia se não possuírem educação digital?

Franklin Foer (2018, p. 39) resumiu muito bem o alcance da pretensão da Revolução Tecnológica, afirmando que "a rede quer que seus tentáculos abracem o mundo, enroscando-se em volta de tudo e de todos". Para tanto, a retórica e abordagem inicial é de inclusão:

> As grandes empresas de tecnologia se apresentam como plataformas para libertação pessoal, exatamente como Stewart Brand pregava. Nas mídias sociais, todo mundo tem direito a falar o que pensa, a satisfazer seu potencial intelectual e democrático, além de expressar a própria individualidade. Enquanto a televisão promovia uma certa passividade, que deixava as pessoas inertes, o Facebook estimula a participação e o empoderamento. Permite que os usuários leiam sobre os mais variados assuntos, pensem por si mesmos e formem opiniões. (Foer, 2018, p. 59).

Foer reconhece que não podemos desprezar por completo essa retórica de inclusão social e, em alguma medida, fortalecimento do debate democrático, posto que, "em algumas partes do mundo, inclusive nos Estados Unidos, o Facebook encoraja os cidadãos, possibilitando que se organizem em oposição ao poder estabelecido" (Foer, 2018, p. 59). Contudo, Foer adverte:

> Mas tampouco devemos encarar como plenamente sincera a concepção da empresa sobre si mesma. Trata-se de um sistema administrado com toda a minúcia, de hierarquia muito clara, e não uma robusta praça pública. Ele imita alguns padrões de conversação, mas só na superfície. A verdade é que o Facebook é um emaranhado de regras e procedimentos para selecionar informações, e essas regras são desenvolvidas pela empresa, para benefício final da empresa. Ela está o tempo todo vigiando os usuários, sempre auditando o que estão fazendo e usando-os como ratos de laboratório em seus experimentos comportamentais. Embora dê a impressão de que oferece escolhas, o Facebook, de forma paternalista, empurra os usuários na direção que considera melhor para eles, que não por acaso costuma ser a direção que

> os torna completamente dependentes. Esse é o engodo mais óbvio na meteórica carreira do cérebro que está por trás disso tudo. (Foer, 2018, p. 59-60).

Portanto, a partir de todo o contexto traçado até o momento, é importante pensar que a vida em rede, entre a cultura do físico e do virtual, fatalmente afeta a democracia, como anunciam Trindade, Campelo e Carvalho:

> As mudanças advindas do desenvolvimento tecnológico e do avanço dos meios de comunicação propõem também mudanças na forma de participação política. Isso significa que não há mais a possibilidade de se falar em democracia sem relacioná-la com a participação social desenvolvidas nas redes. (Trindade; Campelo; Carvalho, 2020, 124).

Elas ainda advertem que "tudo pode se perder nesse turbilhão de vozes que ganharam destaque através das redes sociais, assim como muito pode se revelar sobre anseios e expectativas de uma parcela subjugada às mídias tradicionais" (Trindade; Campelo; Carvalho, 2020, 124). Ainda assim, a cultura digital contribui na edificação de uma educação cidadã, e, apesar das tantas dificuldades existentes, é uma realidade posta com a qual a democracia precisa coexistir.

4 – A democracia digital: quando a política é definida nas redes sociais

Na busca pelo conceito de democracia, é necessário olhar para o mundo, agora sem os limites territoriais outrora existentes sob o aspecto cultural. Zygmunt Bauman (2012, p. 38) adverte para a reformulação do conceito tradicional de espaço territorial com o advento da cibernética. Bauman, citando Paul Virilio, esclarece que os elementos desse novo espaço são "desprovidos de dimensões espaciais, porém inscritos na temporalidade singular de uma difusão instantânea" (Virilio *apud* Bauman, 2012, p. 38). A partir dessa nova realidade, "as pessoas não podem ser separadas por obstáculos físicos ou distâncias temporais. Com a interligação de terminais de computador e

monitores de vídeo, as distinções entre *aqui* e *lá* já não fazem sentido" (Virilio *apud* Bauman, 2012, p. 39).

Eduardo Magrani (2014, p. 21) explica que, no Brasil, após o advento do Marco Civil da Internet, através da Lei 12.965/2014, a priorização do acesso à internet e o seu uso para fins democráticos veio, com as novas ferramentas digitais com potencial democrático, dar nome ao engajamento por meios eletrônicos de comunicação que possibilitem interação política. Assim, surge o termo "e-democracia" ou "democracia digital".

O desafio em definir o conceito do todo em contraponto ao individual marca a necessidade de revisão de todas as premissas até então válidas. Entra em cena o que Byung-Chul Han nomeia de Psicopolítica, ocasião em que aponta a Big Data como solução que remonta a análise de modelos de comportamento, tornando prognósticos possíveis (Han, 2018a, p. 131), viabilizando a substituição de modelos teóricos hipotéticos pela comparação direta de dados. Para ele, "a correlação substitui a causalidade, a questão do por que é assim [Wieso] se torna supérflua em vista do é assim que é [Es-ist-so]" (Han, 2018a, p. 131, 132). Han finaliza com preocupante constatação:

> Chegou ao fim o tempo de toda a teoria do comportamento humano, desde a linguística até a sociologia. Esqueça a taxonomia, a ontologia e também a psicologia. Quem pode dizer por que o ser humano faz o que ele faz? Ele o faz simplesmente, e nós podemos medir e rastrear isso com uma exatidão sem igual. Quando há dados o suficiente, os números falam por si (Han, 2018a, p. 132).

As redes sociais e o diuturno monitoramento das atividades dos usuários de tecnologia, por meio de sofisticados algoritmos, aceleram a perda de privacidade, realidade preocupante na sociedade digitalmente vigiada. George Orwell, em 1949, parecia estar profetizando os dias atuais com o subtítulo do livro *1984: o grande irmão está vigiando você*. O referido romance representa uma distopia, em que o Estado assume o controle absoluto da sociedade, negando a individualidade dos cidadãos.

1984: o grande irmão está vigiando você, então, repudia o totalitarismo de qualquer espécie.

O Facebook, que controla os algoritmos das redes sociais de seus usuários, está ou não aparelhado para saber sobre o cidadão mais do que qualquer outra pessoa? Será que o celular realmente não está grampeado? Será que a *webcam* foi ligada por algum sistema de investigação estatal ou mesmo privado, alheio à vontade do proprietário do equipamento? A Polícia Federal do Brasil está ou não aparelhada tecnologicamente para fazer uma verdadeira devassa na vida de qualquer cidadão brasileiro? Em todas essas situações, cresce a ameaça à democracia. É utópico o pedido feito antes de se contar um segredo a alguém: "faz de conta que você não está sabendo de nada". Ora, quem tem informação tem um verdadeiro arsenal.

Essa é a era do "hackeamento humano" e não apenas a economia, a política e a sociedade estão enfrentando mudanças. De acordo com Harari (2018, p. 323), "o próprio sentido de ser humano" mudou:

> Nesse exato momento os algoritmos estão observando você. Estão observando aonde você vai, o que compra, com quem se encontra. Logo vão monitorar todos os seus passos, todas as suas respirações, todas as batidas de seu coração. Estão se baseando em Big Data e no aprendizado de máquina para conhecer você cada vez melhor. (Harari, 2018, p. 329-330).

O Big Brother, símbolo do Estado autoritário na ficção do britânico Orwell (Estado que tudo vê e tudo sabe), usa a informação como instrumento de dominação: "Quem controla o passado", dizia a palavra de ordem do Partido, "controla o futuro; quem controla o presente controla o passado" (Orwell, 2021, p. 40)[12]. E não se trata de teoria da conspiração. Os relatos

12 Expressão é repetida na página 256 da mesma obra: "— Quem controla o passado controla o futuro: quem controla o presente controla o passado" — repetiu Winston, obediente". Winston é o personagem principal do livro *1984: o grande irmão está vigiando você*.

de Edward Snowden[13] são a prova de que somos, pelo menos potencialmente, vigiados para além das barreiras impostas pela privacidade:

> Ex-membro da NSA (Agência de Segurança Nacional) e da CIA (Agência Central de Inteligência), Snowden chocou o mundo após divulgar que o grupo de países, conhecido como "Five Eyes" (Cinco Olhos) trabalhava em conjunto com gigantes de telecomunicações, acessando e vigiando a comunicação de usuários de qualquer país no mundo (Rigues, 2020).

Julian Assange *et al*. apontam que:

> temos agora uma maior comunicação *versus* uma maior vigilância. Uma maior comunicação significa que temos mais liberdade em relação às pessoas que estão tentando controlar as ideias e criar o consenso, e uma maior vigilância significa exatamente o contrário (Assange *et al.*, 2013, p. 43).

Com a sociedade cada vez mais individualizada, "o grande desafio democrático é conectar pessoas, responsabilizá-las, sensibilizá-las pelos problemas comuns" (Formentini; Argerich; Lucas, 2019, p. 13). Nesse contexto, as Tecnologias da Informação e da Comunicação (TICs) se apresentam, a princípio, como solução ideal para comunicação das massas.

Castells, discorrendo sobre tecnologia e a sociedade informacional, esclarece:

> É claro que a tecnologia não determina a sociedade. Nem a sociedade escreve o curso da transformação tecnológica, uma vez que muitos fatores, inclusive criatividade e iniciativa empreendedora, intervêm no processo de descoberta científica, inovação tecnológica e aplicações sociais, de forma que o resultado final depende de um complexo padrão interativo. Na verdade, o dilema do determinismo tecnológico é, provavelmente, um proble-

13 O analista de segurança Edward Snowden, que se tornou famoso em 2013 por revelar um programa de vigilância internacional orquestrado pelo governo norte-americano e por órgãos de segurança do Reino Unido, da Austrália, da Nova Zelândia e do Canadá, conseguiu um visto de residência permanente na Rússia.

> ma infundado, dado que a tecnologia é a sociedade, e a sociedade não pode ser entendida ou representada sem suas ferramentas tecnológicas (Castells, 2019, p. 64).

Um dos maiores desafios da democracia contemporânea diz respeito à convivência entre a "crescente capacidade dos ambientes digitais para promover a participação política e, ao mesmo tempo, a incerteza quanto aos fins dessa participação" (Maia; Prudencio; Vimieiro, 2018, p. 7). Maia, Prudêncio e Vimieiro (2018, p. 7) acrescentam que "várias pesquisas têm sido feitas para avaliar a relação das ferramentas digitais com processos como eleições, mediação do diálogo com órgãos do sistema político, facilitação da comunicação de demandas populares via ativismo digital, entre outros".

O exame do uso das tecnologias digitais em diferentes práticas políticas é complexo, exige um olhar que seja multidisciplinar e mescle as lições de *marketing*, psicologia social, inteligência artificial, propaganda política, funcionamento das redes sociais, entre outros.

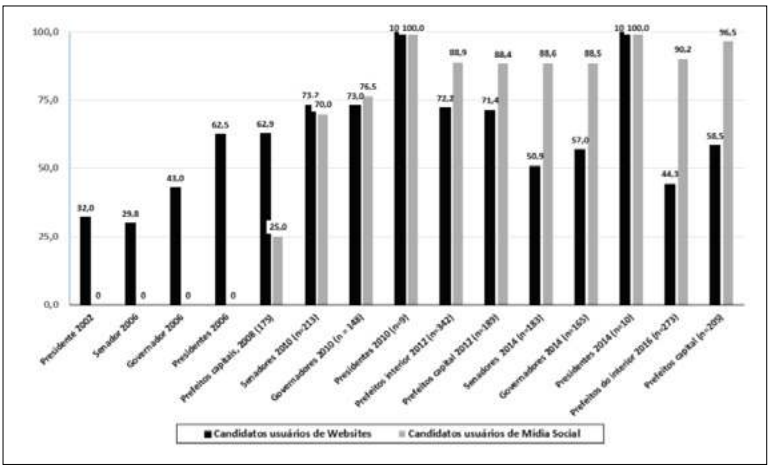
Com foco nos processos da democracia representativa[14], impõe-se a necessidade de observação da construção da imagem pública do candidato até as efetivas formas de comunicação entre candidatos e eleitores e campanhas no ambiente digital. Mensagens de ataque, tão comuns em campanhas eleitorais – até mesmo o uso da sátira política na internet, com utilização de paródias, vídeos e montagens – são utilizadas para arrebatar a atenção dos eleitores e, consequentemente, o seu respectivo voto.

Isso demonstra que essa busca por pertencimento social impõe um "desaparecimento ético", em que se passa a materializar discursos eleitorais adaptados que em nada diferem de propagandas personalizadas. Como bem pontua Byung-Chul Han, "cada vez mais, votar e comprar, Estado e mercado, cidadão e consumidor se assemelham. O *micro-targeting* se torna a prática geral da Psicopolítica". (Han, 2018b, p. 87)

14 Os processos deliberativos na democracia não são o objetivo deste trabalho.

Braga e Carlomagno (2018), no artigo *Eleições como de costume? Uma análise longitudinal das mudanças provocadas nas campanhas eleitorais brasileiras pelas tecnologias digitais (1998-2016),* especificamente no tópico sobre o uso de *websites* e mídias sociais nas campanhas eleitorais brasileiras (2002-2016), apresentam informações sobre várias dimensões do uso da internet pelos candidatos, "a fim de verificar tendências nos últimos anos e apontar algumas inovações ocorridas nas campanhas mais recentes de outubro de 2014 e de 2016" (Braga; Carlomagno, 2018, p. 25), e utilizam os indicadores mencionados anteriormente, sendo "o primeiro deles a frequência simples de uso de *websites* e mídias sociais pelos candidatos a cargos majoritários ao longo do tempo" (Braga; Carlomagno, 2018, p. 25). O gráfico a seguir demonstra o uso de *websites* de campanha e de algum tipo de mídia social pelos candidatos nas eleições majoritárias (15 eleições):

Figura 1: Uso de *websites* de campanha e de algum tipo de mídia social pelos candidatos nas eleições majoritárias



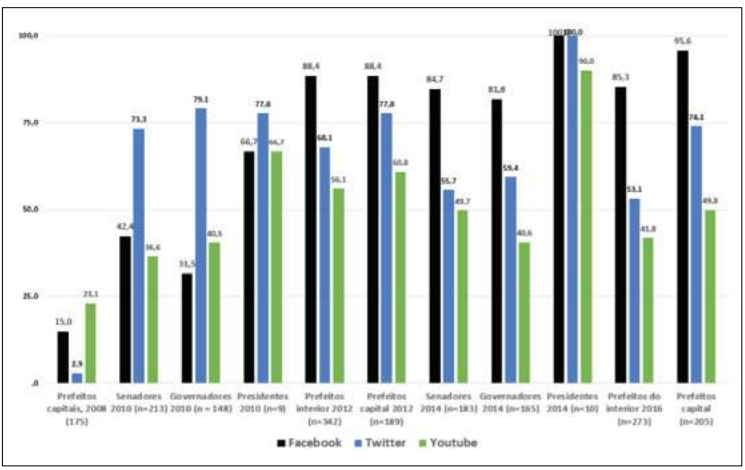
Fonte: https://www.scielo.br/pdf/rbcpol/n26/2178-4884-rbcpol-26-7.pdf[15]

15 Destaque para a diminuição do uso de websites em razão do maior acesso às mídias sociais, inclusive por partidos com poucos recursos políticos e regiões com o eleitorado menos incluído digitalmente, o que tem provocado "a migração dos atores políticos com menos recursos para as mídias de menor custo".

Maia, Prudêncio e Vimieiro destacam a pesquisa de Braga e Carlomagno (Braga; Carlomagno, 2018, p. 8) pelo fato de ela reunir "dados sobre o uso das mídias sociais e da internet nas campanhas eleitorais brasileiras desde 2006" e apresentar a hipótese básica de que as e-campanhas no Brasil "evoluíram de um nível pré-*web*, com baixo grau de interatividade dominante em 1998, para um patamar pós-*web*, com grau mais elevado de interatividade e amplo uso das mídias em 2016". (Braga; Carlomagno, 2018, p. 8). Segundo eles, se há uma intensa utilização da internet pelos candidatos, ainda é baixo o engajamento de cidadãos não "convertidos", com a priorização do Facebook e do YouTube em detrimento do Twitter, que permite maior interação entre candidatos e eleitores.

Braga e Carlomagno (2018, p. 8) enfatizam, ainda, que "outro indicador agregado da difusão do uso das tecnologias digitais nas eleições brasileiras é a frequência com que as mídias sociais mais populares, tais como Facebook, Twitter e canal do YouTube, foram utilizadas pelos diferentes candidatos", o que se evidencia por meio do gráfico a seguir:

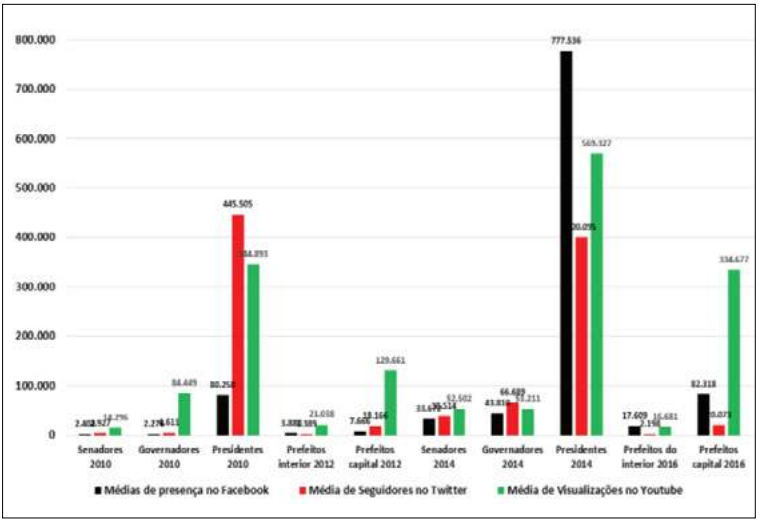
Figura 2: Frequência de uso das mídias sociais mais utilizadas: Facebook, Twitter e canal do YouTube (n=1.896 candidatos), entre 2008 e 2016



Fonte: disponível em: https://www.scielo.br/pdf/rbcpol/n26/2178-4884-rbcpol-26-7.pdf

Como último indicador relevante para o presente estudo, Braga e Carlomagno apresentaram o nível de interatividade observada nas eleições. Para tanto, buscaram "mensurar o grau em que os candidatos interagem com os eleitores na última semana de campanha, tal como evidenciado pelo índice de presença no Facebook (amigos + seguidores + falaram sobre), pelo número de seguidores no Twitter e de visualizações em vídeos no YouTube":

Figura 3: Nível geral de interatividade observada nas principais mídias sociais (médias por grupo de candidatos nas eleições 2010-2016)



Fonte: https://www.scielo.br/pdf/rbcpol/n26/2178-4884-rbcpol-26-7.pdf

Os dados evidenciam a migração do Twitter para o Facebook como a principal mídia social de e-campanha nas últimas eleições apuradas neste estudo (2016). Quanto à expressividade dos números do YouTube, os pesquisadores fazem uma importante contextualização:

> Um achado a ser destacado é que o YouTube ultrapassoutodas as demais mídias sociais em termos de interações nos dois últimos pleitos para as prefeituras das capitais. Isso se deve ao fato de haver candidatos "cele-

> bridades", com reputação consolidada em programas de TV ou outras plataformas de atuação audiovisual com elevada presença no Youtube, que utilizaram este recurso durante a campanha eleitoral. Os casos clássicos de "outliers" são os do apresentador Celso Russomano, candidato derrotado a prefeito de São Paulo em 2016 pelo PRB, cujo canal do YouTube tinha 8.658.827 de visualizações e 28.515 inscritos na reta final da campanha em outubro de 2016 (*link*: https://www.youtube.com/user/crussomanno/about), Marcelo Freixo, candidato do PSOL à prefeitura do Rio de Janeiro no mesmo ano, com 3.016.585 de visualizações, ou os casos de Marina Silva, candidata pelo PSB às eleições presidenciais de 2014, e Romário, candidato pelo PSB ao Senado no Rio de Janeiro em outubro de 2014, todos eles com mais de 2.000.000 de visualizações nos respectivos canais de YouTube na reta final de campanha. Estes "outliers" inflaram o grau de interatividade médio do YouTube *vis-à-vis* o Facebook, fazendo com que as médias fossem pouco representativas nesse caso específico (Braga; Carlomagno, 2018, p. 34).

Celso Russomano, 3º colocado na disputa a prefeito de São Paulo, em 2016, pelo Partido Republicano Brasileiro (PRB)[16], cujo canal do YouTube teve 8.658.827 de visualizações, recebeu 789.986 votos (Uol eleições, 2016). Ou seja, na competição eleitoral, o mero engajamento digital não é decisivo. Assim, o *modus operandi* de empresas, como a já citada Cambridge Analytica, é não engajar, mas tentar literalmente manipular o eleitorado por meio da abordagem digital, utilizando-se de plataformas como o Facebook.

Além disso, esse processo eleitoral digital contribui para exaltar e disseminar a cultura do poder. As ações políticas imparciais, que valorizam o interesse coletivo, perdem lugar para o que Massimo di Felice (2020, p. 104) chama de "net-ativismo[17]".

16 Desde a convenção nacional do Partido ocorrida em 7 de maio de 2019, o partido passou a se chamar Republicanos.

17 O termo 'net-ativismo' foi criado por Massimo di Felice para indicar as dimensões conjuntivas e não mais centradas no sujeito que atuam nas arquiteturas reticulares. Superando a ideia de ação direcionada para o exterior e realizada por um "ator", o termo "net-ativismo" indica a dimensão ecológica das interações na rede. Para mais detalhes, consultar na obra *Net-ativismo: da ação social para o ato conectivo*, *op. cit.*

O processo democrático passa a ser reduzido a "patrícios contra os plebeus, guelfos contra gibelinos, esquerda contra a direita" –, e isso faz com que a luta pelo poder se confunda com a participação democrática nas redes. De acordo com Eugênio Bucci, a receita é infalível:

> Na era das redes sociais, o indivíduo se encontra encapsulado em multidões que o espelham e o reafirmam ininterruptamente – são as multidões de iguais, as multidões especulares, as multidões de mesmos. Vêm daí as tais "bolhas" das redes sociais, cujo traço definidor é a impermeabilidade ao dissenso [...]. Os algoritmos das redes sociais estimulam e fortificam as bolhas, espessando as muralhas que separam uma das outras [...]. A rede tecnológica por onde trafegam as informações, que deveria ser neutra, não o é (Bucci, 2019, p. 61).

O Código Eleitoral Brasileiro possui um dispositivo que proíbe, na propaganda eleitoral, "meios publicitários destinados a criar, artificialmente, na opinião pública, estados mentais, emocionais ou passionais":

> Art. 242. A propaganda, qualquer que seja a sua forma ou modalidade, mencionará sempre a legenda partidária e só poderá ser feita em língua nacional, não devendo empregar meios publicitários destinados a criar, artificialmente, na opinião pública, estados mentais, emocionais ou passionais.
>
> Parágrafo único. Sem prejuízo do processo e das penas cominadas, a Justiça Eleitoral adotará medidas para fazer impedir ou cessar imediatamente a propaganda realizada com infração do disposto neste artigo (Brasil, 1965).

Conseguimos abstrair, da norma citada anteriormente, o cuidado do legislador em resguardar o processo democrático, a partir da proteção da autonomia da população contra mecanismos de manipulação. Por outro lado, o referido dispositivo está totalmente desprovido de efetividade. Propagandas eleitorais visam a convencer o eleitor a votar no respectivo candidato. São empregadas técnicas de venda semelhantes às utilizadas para comercialização de produtos e serviços. A atual redação

do caput do artigo 242 do Código Eleitoral foi dada pelo art. 1º da Lei Federal nº 7.476/1986. O Tribunal Superior Eleitoral (Código..., 2020, p. 111) já se pronunciou no sentido de que "a parte final deste artigo não impede a crítica de natureza política ínsita e necessária ao debate eleitoral e da essência do processo democrático representativo".

O precedente a seguir transcrito, da Corte Eleitoral Brasileira, evidencia a plena relativização do disposto no art. 242 do Código Eleitoral:

> [...] Representação por propaganda irregular. Associação de *emoticons* à imagem de candidato. Trucagem e montagem. Alegada violação ao art. 242 do Código Eleitoral. Estados mentais e emocionais. [...] 1. Sendo objetivo da propaganda – ou pelo menos da boa propaganda – exatamente gerar nos seus destinatários os mais variados estados mentais, emocionais ou passionais, impõem–se ao intérprete especiais cautelas na exegese do art. 242 do Código Eleitoral de 1965, sob pena de ser inviabilizada a publicidade das candidaturas. Precedentes. 2. Utilização de sinais gráficos – *emoticons* – que simplesmente expressam desaprovação do candidato, em manifestação albergada pelas liberdades constitucionais de expressão e de opinião, fundamentais para o debate eleitoral nos regimes democráticos. 3. Inocorrência de trucagem e montagem, cujos conceitos não se identificam com a simples inserção de *emoticons* sob a foto de candidato [...]. *NE:* Inserção em peça publicitária divulgada no You Tube de imagem de candidato à Presidência da República associada a sinais digitais (*emoticons*), correspondentes a faces estilizadas vomitando. *(Ac. de 20.9.2018 no R-Rp nº 060104469, rel. Min. Carlos Horbach.)* (Código..., 2020).

A abordagem feita até então tem o objetivo de mostrar, por um lado, a constante profissionalização e automação da propaganda eleitoral e, por outro lado, a escassez do ordenamento jurídico brasileiro, tanto das normas como também da jurisprudência no sentido de resguardar a população de manipulação.

Nessa atmosfera, a sociedade brasileira foi construída sob linha democrática extremamente volátil e atualmente ninguém está satisfeito. Para Sérgio Abranches (2019, p. 28), "é possível

detectar um "hooliganismo político", um espírito violento de time radicalizado e projetado na política". Ou seja, os partidos políticos são transformados em times, e o eleitor vota de forma polarizada, "isso quando não vota em outro candidato. Quem é contra A vota em B e quem é contra B vota em A" (Abranches, 2019, p. 28).

Com efeito, o *marketing* político, por meio da propaganda eleitoral, ganha profunda complexidade com o implemento do universo digital, especialmente nas redes sociais, plataforma em que máquinas/programas (*bots*) ocupam lugar de fala na "arena" política, seja majorando os números de seguidores, seja debatendo por meio de frases prontas para fazer frente a situações previsíveis. A máquina, sempre "travestida" de humano, num contexto de normalidade, em que a convivência com o digital e com a própria inteligência artificial é perigosamente despercebida nesse contexto de normalidade, acaba por mudar o fluxo do debate político e da própria democracia.

Brusadin e Graziano (2020), discorrendo sobre o nascimento digital nas campanhas (primeira fase) e o surgimento e o fortalecimento das redes sociais (segunda fase), defendem que chegamos ao darwinismo digital (terceira fase):

> Entramos na terceira fase na eleição de 2018. Ela é um marco histórico não pelo resultado, mas pelo protagonismo das redes sociais no debate político. A televisão, apesar de sua relevância ainda significativa, deixou de ser o mais importante palco da política. Começamos, efetivamente, o reinado da democracia digital.
>
> Denominamos essa nova fase de *Darwinismo digital*. Charles Darwin, em seu livro A origem das espécies (1859), demonstrou que os organismos mais bem adaptados ao ambiente têm maiores chances de sobrevivência do que os menos adaptados. Os organismos mais bem adaptados são, portanto, selecionados geneticamente para aquele ecossistema.
>
> No parágrafo acima, troque "organismos" por "políticos", e "ambiente" por "digital". Os resultados das eleições de 2018 revelaram que os políticos que não se adaptaram às mudanças da era digital não sobreviveram nas urnas,

> assim como na evolução cultural (Brusadin; Graziano, 2020, p. 48).

A realidade das disputas eleitorais mudou. A democracia digital também apresenta uma mudança significativa no fator temporal. Segundo Brusadin e Graziano, não existe mais "período eleitoral": "Quem deseja ser liderança política no século XXI precisa construir sua narrativa e estar presente todos os dias nas redes, dialogando com a sociedade, expondo-se com clareza, abertamente e com honestidade" (Brusadin; Graziano, 2020, p. 49). Eles concluem enfatizando que, em 2018, no Brasil, as lideranças que construíram canais de redes ao longo desse processo, debatendo todos os dias, sagraram-se vencedoras nas eleições.

5 – Conclusão

Ao descrever uma realidade distópica em sua obra *1984*, George Orwell talvez não imaginasse que mecanismos de dominação e controle da sociedade poderiam se intensificar tão rapidamente com o avanço da tecnologia. A realidade imita a ficção. Com o advento da internet, a mídia já não está restrita aos jornais impressos, às emissoras de rádios e aos canais de televisão. O poder da comunicação está disponível às pessoas de forma praticamente instantânea em um simples *smartphone*. Qualquer um pode – inclusive partidos e candidatos – criar uma conta em uma rede social e influenciar, em alguma medida, os rumos de uma eleição. O avanço estrondoso das redes sociais parece não apenas ter acelerado a comunicação entre os indivíduos, mas também ter presentificado o lema do partido do romance de Orwell: "liberdade é escravidão".

Ao longo deste estudo, discutimos o impacto das novas tecnologias, em especial, no tocante ao desenvolvimento e à utilização de inteligência artificial na esfera da democracia. Atualmente, o uso de *fake news*, *marketing* eleitoral sob demanda, impulsionamentos de conteúdo, *malwares*, invasão de sistemas informáticos e inteligência artificial nas campanhas eleitorais

constitui um verdadeiro desafio para as democracias contemporâneas.

A utilização de *fake news* tem sido cada vez mais uma questão relevante a ser discutida no mundo do Direito e da política. No mundo jurídico, por um lado, temos o problema da previsão legal e de um Direito engessado, que corre atrás das rápidas mudanças implementadas pelas tecnologias na seara cultural. Por outro, temos a própria desinformação massificada e os mecanismos de ocultamento de autoria e disseminação, que dificultam a punição. Já na esfera da política, o uso ilegal de inteligência artificial nas campanhas eleitorais tem o poder de polarizar ainda mais os grupos políticos, estimulando discursos de ódio, que provocam uma fragilização da tessitura social e favorecem discursos populistas e o messianismo político. Os impactos negativos para a democracia podem ser devastadores quando a inteligência artificial potencializa o abuso do poder comunicacional.

Tem-se, assim, um novo paradigma para a democracia, a qual ganha novos contornos em seu conceito. É importante considerar, em relação a essa forma de governo, não apenas o livre pensamento e a livre manifestação, mas também a sua proteção, para que todos a exerçam de maneira plena e consciente.

É o próprio mundo democrático que está em jogo. É preciso que se evitem ao mesmo tempo a omissão estatal e a ditadura da informação. É preciso combater a anarquia do cyberespaço e evitar que a liberdade dos indivíduos se transforme em escravidão de uma nação. Uma mentira contada mil vezes não deveria se transformar em uma verdade. Que assim seja! Para o bem da democracia e da sociedade.

6 – Referências

ABRANCHES, Sérgio. **Democracia em risco:** 22 ensaios sobre o Brasil hoje. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

ALBUQUERQUE, Paulo Antônio de Menezes; MOREIRA, Márcio Alan Menezes. **A democracia no Estado moderno: entre ambivalência e participação**. **Pensar,** Fortaleza, v. 10, n. 10, p. 82-89, fev. 2005. Disponível em: https://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/765. Acesso em: 3 abr. 2021.

AMARAL, Alberto do. A democracia é o governo da maioria, com a proteção da minoria. **Jornal da USP**, 23 jun. 2020. Disponível em: https://jornal.usp.br/radio-usp/a-democracia-e-o-governo-da-maioria-com-a-protecao-da-minoria/. Acesso em: 25 abr. 2021.

ASSANGE. Julian *et al*. **Cypherpunks**: liberdade e o futuro da internet. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 43.

BAUMAN, Zygmunt. **Ensaios sobre o conceito de cultura**. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia. Uma Defesa das Regras do Jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra-Política, 2002, p. 17.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 16. ed. Rio de Janeiro. São Paulo: Paz e Terra, 2019.

BRAGA, Sérgio; CARLOMAGNO, Márcio. Eleições como de costume? Uma análise longitudinal das mudanças provocadas nas campanhas eleitorais brasileiras pelas tecnologias digitais (1998-2016). **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 26, p. 7-62, maio/ago. 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/rbcpol/n26/2178-4884-rbcpol-26-7.pdf. Acesso em: 22 set. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988).** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 mar. 2021.

BRASIL. **Código Eleitoral**. Lei Federal nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm. Acesso em: 21 jun. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Estatísticas eleitorais**, Ano 2018, Comparecimento/Abstenção. Disponível em: https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais. Acesso em: 28 mar. 2021.

BRITTO, Marianna. Índices de democracia: como mensurar os princípios democráticos? **Politize!**, 19 fev. 2018. Disponível em: https://www.politize.com.br/indices-de-democracia/. Acesso em: 29 maio 2021.

BRUSADIN, Maurício; GRAZIANO, Xico. *Marketing* político e darwinismo digital. *In*: FRATINI, Juliana (org.). **Campanhas políticas nas redes sociais**. São Paulo: Matrix, 2020. p. 45-54.

BUCCI, Eugênio. **Existe democracia sem verdade factual? Cultura política, imprensa e bibliotecas públicas em tempo de fake News**. Barueri, SP: Estação das Letras e Cores, 2019.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede.** Tradução Roneide Venancio Majer. 20. ed., rev. e ampl. São Paulo: Paz e Terra, 2019. (A era da informação: economia, sociedade e cultura, 1).

CASTELLS, Manuel. **Ruptura:** a crise da democracia liberal. Tradução Joana Angélica d'Avila Melo. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. *Ebook.*

CORREGEDOR fala sobre a aplicação da inteligência artificial no Poder Judiciário. **Agência CNJ de Notícias**, 12 ago. 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/corregedor-fala-sobre-a-aplicacao-da-inteligencia-artificial-no-poder-judiciario/. Acesso em: 7 set. 2020.

CRIAÇÃO de estados mentais e emocionais. **Tribunal Superior Eleitoral**. Disponível em: http://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/propaganda-eleitoral/radio-e-tv/criacao-de-estados-mentais-e-emocionais. Acesso em: 27 set. 2020.

DAHL, Robert. **Análise política moderna**. Brasília: UNB, 1989.

DAHL. Robert. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora da UNB, 2009.

DEMOCRACY Index 2020: in sickness and in health? Disponível em: https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2020/. Acesso em: 29 de maio 2021.

DI FELICE, Massimo. **A cidadania digital**: a crise da ideia ocidental de democracia e a participação nas redes digitais. São Paulo: Paulus, 2020. São Paulo: Paulus, 2020.

DIMENSTEI, Gilveto. Computador cria novos alfabetos. **Folha de S. Paulo *Online***, 25 maio 2017. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mais/fs250539.htm. Acesso em: 21 set. 2020.

DINIZ, José Janguiê Bezerra. **Inovação em uma sociedade disruptiva**. Barueri: Novo Século Editora, 2020. *Ebook*.

ELSTER, Jon. A possibilidade da política racional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais,** São Paulo, n. 39, v. 14, jan. 1999.

FOER, Franklin. **O mundo que não pensa:** a humanidade diante do perigo real da extinção do homo sapiens. Tradução de Debora Fleck. Rio de Janeiro: LeYa, 2018.

FORMENTINI, Francieli; ARGERICH, Eloisa; LUCAS, Doglas Cesar. **Jurisdição, democracia e direitos humanos**: reflexões contemporâneas. Porto Alegre: Editora Fi, 2019.

GAMA NETO, Ricardo Borges. Minimalismo schumpeteriano, teoria econômica da democracia e escolha racional. **Revista de Sociologia e Política.**, Curitiba, v. 19, n. 38, p. 27-42, fev. 2011.

GARRET, Filipe. Dia da informática: veja a evolução dos PCs ao longo das décadas. **TechTudo, Informática, 15 ago. 2019.** Disponível em: https://www.techtudo.com.br/noticias/2019/08/dia-da-informatica-veja-a-evolucao-dos-pcs-ao-longo-das-decadas.ghtml. Acesso em: 21 set. 2020.

GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia?** Tradução de Claudia Berliner. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia, entre a facticidade a validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HAN, Byung-Chul. **No enxame**: perspectivas do digital. Tradução de Lucas Machado. Rio de Janeiro: Vozes, 2018a.

HAN, Byung-Chul. **Psicopolítica**: o neoliberalismo e as novas técnicas de poder. Belo. Horizonte: Âyiné, 2018b.

HARARI, Yuval Noah. **2 lições para o século 21**. São Paulo. Companhia das Letras, 2018.

HARARI, Yuval Noah. **Homo Deus**: uma breve história do amanhã. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

Internet no Brasil reproduz desigualdades do mundo real. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, 2019. Disponível em: https://

portalantigo.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34796:internet-no-brasil-reproduz-desigualdades-do-mundo-real&catid=10:disoc&directory=1. Acesso em: 2 jul. 2024.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LEVY, Pierre. **Cibercultura**. Tradução de Carlos Irineu da Cosa. São Paulo: Editora 34, 1999.

LEVY, Pierre. **O que é o virtual?** Tradução de Paulo Neves. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2017.

LIMBERGER, Têmis; SANTANNA, Gustavo da Silva. **Do surgimento do computador à implantação da inteligência artificial**: o direito não está imune a essa transformação. Disponível em: http://conpedi.danilolr.info/publicacoes/34q12098/9l053031/ckC3n06UtTO756po.pdf. Acesso em: 7 set. 2020.

MAGRANI, Eduardo. **Democracia conectada**: a internet como ferramenta de engajamento político-democrático. Curitiba: Juruá, 2014.

MAIA, Rousiley C. M.; PRUDENCIO, Kelly; VIMIEIRO, Ana Carolina. **Democracia em ambientes digitais:** eleições, esfera pública e ativismo. Salvador: EDUFBA, 2018.

MOUNK, Yascha. **O povo contra a democracia**: porque nossa liberdade corre perigo e como salvá-la. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

NONATO, Alessandro Anilton Maia. **O acesso à internet é um direito fundamental? DireitoNet**, 10 jan. 2020. Disponível em: https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/11461/O-acesso-a-internet-e-um-direito-fundamental. Acesso em: 2 set. 2020.

O DILEMA DA INTERNET. Direção: Jeff Orlowski. Produção: Hallee Adelman; Ivy Herman. Estados Unidos. Netflix. 2020. Disponível em: https://www.netflix.com/search?q=o%20dilema%20das%20redes&jbv=81254224. Acesso em: 02 jul. 2024.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, n. 44, 1998.

OLIVEIRA, Carlos Alberto; AZEVEDO, Suami Paula de. **Analfabetismo digital funcional**: perpetuação de relações de dominação? Disponível

em: http://www.professorcarlosoliveira.com/RBL2007.pdf. Acesso em: 2 set. 2020.

ORWELL, George. **1984**: **o grande irmão está vigiando você**. 1. ed. São Paulo: Excelsior, 2021.

PARISER, Eli. **O filtro invisível**: o que a internet está escondendo de você. Tradução Diego Alfaro. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

PASOLD, Cesar Luiz; CRUZ, Paulo Márcio. **Norberto Bobbio e a democracia**. *In*: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, 19., Fortaleza, 2010. **Anais.** p. 4465-4475. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3046.pdf. Acesso em: 28 mar. 2021.

PATU JÚNIOR, Ruy Trezena; FREITAS JÚNIOR, José Alberto de Barros (coord). **Manual de ações eleitorais**. 3. ed., rev., atual. e ampl. Recife: EJE – PE, 2020. Disponível em: https://www.tre-pe.jus.br/o-tre/escola-judiciaria-eleitoral/eje-pe/manual-de-acoes-eleitorais-3a-edicao/rybena_pdf?file=https://www.tre-pe.jus.br/o-tre/escola-judiciaria-eleitoral/eje-pe/manual-de-acoes-eleitorais-3a-edicao/at_download/file. Acesso em: 24 jun. 2021.

PINTO, Rabino Samy. Pesquisa releva que pais gastam apenas 14 minutos de tempo de qualidade com filhos por dia. **São Paulo para Crianças**, 9 abr. 2029. Disponível em: https://saopauloparacriancas.com.br/pesquisa-revela-que-pais-gastam-apenas-14-minutos-de-tempo-de-qualidade-com-os-filhos-por-dia/. Acesso em: 7 set. 2020.

PRIVACIDADE HACKEADA. Direção: Karim Amer; JehaneNoujaim. Produção: Karim Amer; Jehane Noujaim; Pedro Kos; Geralyn Dreufous; Judy Korin. Estados Unidos. Netflix. 2019. Disponível em: https://www.netflix.com/watch/80117542?trackId=13752289&tctx=0%2C0%2C6808 c261-468b-49ae-82b6-75a4a4bdeca3-58929296%2C%2C. Acesso em: 01 de jun. 2023

PRZEWORSKI, Adam. A minimalist concept of democracy: a defense. *In*: SCHAPIRO, I.; HACKERCORDÓN, C. (eds.). **Democracy's value**. Cambridge: Cambridge University, 1999. p. 12-17.

PRZEWORSKI, Adam. **Crises of democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

RIGUEIRA, Marina. Qual é a diferença entre *AI*, *machine learning* e *deep learning*? **iMasters**, 2017. Disponível em: https://imasters.com.br/desenvolvimento/qual-e-diferenca-entre-ai-machine-learning-e-deep-learning/?trace=1519021197&source=single. Acesso em: 07 set. 2020.

RIGUES, Rafael. Edward Snowden recebe visto de residência permanente na Rússia. **Olhar Digital**, 22 out. 2020. Disponível em: https://olhardigital.com.br/2020/10/22/noticias/edward-snowden-recebe-visto-de-residencia-permanente-na-russia/. Acesso em: 28 mar. 2021.

SALLES, Antônio Carlos Amazonas. Brasil: um país de analfabetos digitais. **Chanel 360**, 23 jul. 2019. Disponível em: https://www.channel360.com.br/brasil-um-pais-de-analfabetos-digitais/. Acesso em: 2 set. 2020.

SANTOS, Gustavo Ferreira**.** Social media, disinformation, and regulation of the electoral process: a study based on 2018 Brazilian election experience. **Revista de Investigações Constitucionais.**, Curitiba, v. 7, n. 2, p. 429-449, maio/ago. 2020. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rinc/a/smjsTVv5BVxHr5Dy74xN9pR/?lang=en&format=pdf. Acesso em: 24 jun. 2021.

SASDELLI, Maria Clara Baggio. **Utilização de ferramentas da qualidade para a geração de inovação em processo**: um case de análise de perda em uma indústria de embalagens cartonadas. Disponível em: http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/1392/1/PG_CEGI-CI_VII_2012_16.pdf. Acesso em: 7 set. 2020.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia. São Paulo**. Zahar, 1984.

SOUZA FILHO, Sebastião Aleixo de. **A distensão entre UBER e táxi**: uma análise sob a perspectiva do macromarketing. Belo Horizonte, 2018. Disponível em: http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Administracao_SouzaFilhoSA_1.pdf. Acesso em: 7 set. 2020.

TRINDADE, Germana Assunção; CAMPELO, Olívia Brandão Melo; CARVALHO, Rebeka Coelho de Oliveira. Democracia no passado, no presente e no futuro: da polis ao mundo digital. **Arquivo Jurídico**, v. 7, n. 1, p. 110-127, jan./jun. 2020. Disponível em: https://revistas.ufpi.br/index.php/raj/article/view/11719/6720. Acesso em: 23 maio 2021.

VALENTE, Jonas. Brasil é o 3º país em que pessoas passam mais tempos em aplicativos: O *download* anual de aplicativos cresceu 45% nos últimos

três anos. **Agência Brasil**, Brasília, 16 jan. 2020. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-01/brasil-e-o-3o-pais-em-que-pessoas-passam-mais-tempo-em-aplicativos. Acesso em: 7 set. 2020.

VALENTE, Jonas. País figura entre os três principais em tempo gasto no *smartphone*, atrás de China e Indonésia. Relatório da consultoria App Annie mostra também aumento da quantidade de *downloads* feitos. **Agência Brasil**, Brasília, 16 jan. 2020. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-01/brasil-e-o-3o-pais-em-que-pessoas-passam-mais-tempo-em-aplicativos. Acesso em: 7 set. 2020.

Recebido em 19/1/2024
Aprovado em 09/4/2024

2

A reforma tributária do consumo realizada pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023: uma fábrica de ilusões

https://doi.org/10.62551/2595-4539.2024.517

Fabrício Augusto de Oliveira[1]

Resumo: Este artigo analisa as principais mudanças introduzidas no sistema tributário brasileiro com a aprovação da Emenda Constitucional nº 132 no Congresso Nacional, em 20 de dezembro de 2023. Para tanto, realiza uma leitura crítica dessas mudanças, buscando demonstrar que, ao contrário do que defendem o governo, as lideranças econômicas e políticas do País e até boa parte da mídia, a reforma tributária, que se restringiu, na verdade, a uma reforma tributária sobre o consumo, está longe de remover as principais distorções do sistema e contribuir, de fato, para abrir o caminho do crescimento econômico e de promover seu encontro com a justiça fiscal.

Abstract: *This paper analyzes the main changes introduced in the Brazilian tax system with the approval of Constitutional Amendment nº 132 in the National Congress on December 20, 2023. To this end, it carries out a critical reading of these changes, seeking to demonstrate that, contrary to what the government, the country's economic and political leaders and even a good part of the media defend, the tax reform, which was restricted, in fact, to a reform on consumption taxation, is far from removing the main distortions of the system and contributing, in fact, to open the way for economic growth and promote its reunion with fiscal justice.*

1 Doutor em Economia pela Universidade Estadual de Economia (Unicamp). Professor da Escola do Legislativo da Assembleia do Estado de Minas Gerais (ELE/ALMG). Orcid: https://orcid.org/0000.0001.7933.1467.

Resumen: *Este artículo analiza los principales cambios introducidos en el sistema tributario brasileño con la aprobación de la Enmienda Constitucional nº 132 en el Congreso Nacional, el 20 de diciembre de 2023. Para ello, realiza una lectura crítica de estos cambios, buscando demostrar que, contrariamente a lo que defienden el gobierno, los dirigentes económicos y políticos del país e incluso buena parte de los medios de comunicación, la reforma tributaria, que se restringió, de hecho, a una reforma tributaria al consumo, está lejos de eliminar las principales distorsiones del sistema y contribuir, de hecho, allanar el camino para el crecimiento económico y promover su encuentro con la justicia fiscal.*

1 – Introdução

Concluída sua aprovação na Câmara dos Deputados no dia 15 de dezembro de 2023, quando recebeu em votação do primeiro turno 371 votos favoráveis contra 121 e, do segundo, 365 contra 118, a Proposta de Emenda Constitucional nº 45, de 2019 (PEC 45/2019), da reforma tributária sobre o consumo, foi promulgada no Congresso Nacional no dia 20 de dezembro e transformada na Emenda Constitucional nº 132 (Brasil, 2023) que alterou significativamente o sistema tributário nacional.

Embora tenha conhecido várias alterações em relação ao projeto original durante a sua tramitação e não poucas idas e vidas em seus complexos e polêmicos temas de difícil consenso, o resultado final do texto aprovado foi saudado por várias autoridades do País como se se tratasse de uma verdadeira revolução na sua estrutura tributária.

Nas palavras do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, expressas no dia de sua promulgação, "[...] a reforma tributária é uma vitória do País, para que o povo brasileiro viva melhor". Nas de Rodrigo Pacheco (PSD-MG), presidente do senado brasileiro, "a proposta representa a força da democracia brasileira, [ao criar as condições para] o início de um novo País rumo ao progresso". Para Fernando Haddad, ministro da Fazenda, "a reforma é perfeita, porque é democrática e humilde [por] por prever revisão contínua [...]". Simone Tebet, ministra do Planejamento,

enxergou nela "a reforma dos mais pobres, a mãe de todas as reformas [...]", destacando a justiça tributária e a isenção dos impostos sobre a cesta básica, o que garantirá mais comida na mesa da população. Já para Arthur Lira, presidente da Câmara dos Deputados, "[ela] vai acelerar a economia, fortalecer o empreendedorismo, gerar milhares de emprego e melhorar a vida de milhões de brasileiros". Agnaldo Ribeiro (PP-PB, que foi seu relator na Câmara dos Deputados, classificou-a como se fosse "uma revolução cidadã" e considerou mesmo não se tratar de uma "reforma possível", como alguns apontaram, mas de ter sido uma "reforma [que se acreditava] impossível", tal a envergadura de suas mudanças.[2]

Pelas colocações dessas autoridades com a reforma tributária aprovada, as portas do paraíso seriam abertas para a população brasileira, garantindo, com a sua implantação, mais empregos, maior renda e também, de maneira especial, maior justiça fiscal, à medida que se promoveria, com ela, uma redistribuição da carga tributária, reduzindo a tributação sobre os mais pobres e aumentando a incidente sobre os mais ricos. E, para completar seu alcance, as mudanças na estrutura dos impostos seriam, adicionalmente, como se procurou vender para os governos subnacionais, capazes de promover uma verdadeira "revolução federativa", com uma distribuição mais equitativa dos recursos tributários entre os entes federados. Representaria, enfim, uma verdadeira panaceia para os males da economia brasileira, o Santo Graal da tributação.

O objetivo deste trabalho é o de demonstrar que a reforma aprovada na forma da EC 132/23 não tem o poder a ela conferido por essas autoridades, por ter seu objetivo praticamente limitado a corrigir apenas uma das mazelas do sistema tributário brasileiro, a qual se refere à existência de impostos cumulativos em sua estrutura, e transformá-los em um imposto sobre o valor agregado, de base ampla (um IVA), incidente pelo princípio do

2 Para as manifestações desses atores sobre a reforma, consultar o texto produzido e divulgado pelo Senado Federal, intitulado *Congresso promulga reforma tributária* (Brasil, 2023).

destino, que teria o condão de melhorar a competitividade da produção nacional, reduzir a complexidade da legislação tributária, pôr cobro à guerra fiscal entre os estados subnacionais e diminuir a insegurança jurídica sobre as suas regras e, com isso, limitar os contenciosos tributários entre os contribuintes e o fisco.

Se isso pode, de fato, melhorar o sistema tributário brasileiro, ao remover pelo menos algumas de suas distorções, dando-se prioridade à questão de sua eficiência econômica, as mudanças nele contempladas se encontram muito distantes de serem capazes de corrigir suas duas outras mazelas principais: i) a grande desigualdade existente na distribuição de seu ônus entre os membros da sociedade, ao lançar parcela altamente expressiva da arrecadação sobre as camadas da baixa e média renda, tornando-o um poderoso instrumento de concentração da renda e da riqueza; e ii) a fragilidade da equação federativa no Brasil, a qual, apesar de ser apontada entre os defensores da reforma como beneficiária das mudanças aprovadas, permite que sejam dados mais alguns vigorosos passos, na verdade, no processo de desconstrução da Federação pelo governo federal, dada a ampliação da perda de autonomia dos entes subnacionais e o enfraquecimento financeiro do nível intermediário de governo, ou seja, dos estados, em sua estrutura.

Para tanto, além desta introdução, o trabalho se encontra organizado em três seções e uma conclusão. Na primeira, expõem-se os principais problemas que o sistema apresenta e que deveriam ser corrigidos numa reforma mais ampla de sua estrutura. Na segunda, apresentam-se as principais mudanças aprovadas com a reforma, restringindo-a a uma reforma da tributação indireta, guiada pelo princípio da eficiência. Na terceira, problematizam-se algumas questões relativas à essência dessas mudanças e faz-se um questionamento de seus objetivos, mostrando suas limitações para sanar os principais problemas do sistema tributário brasileiro. Nas conclusões, tecem-se considerações sobre o caminho por ela trilhado, bem como sobre as suas limitações para promover uma verdadeira reforma da

tributação no País, a fim de ajudar a desobstruir as travas que barram o seu crescimento econômico.

2 – As mazelas do sistema tributário brasileiro

Não é preciso ser especialista em finanças públicas e tributação para saber que o sistema tributário brasileiro, se não é o pior, figura entre os piores do mundo, o que pode ser constatado em várias pesquisas realizadas por institutos internacionais sobre esse tema.

Além de se contar com uma legislação extremamente complexa, dada a profusão de impostos em sua estrutura e das intrincadas e distintas regras para sua cobrança por setores – casos mais específicos da Contribuição para o Financiamento Social (Cofins), do Programa de Investimento Social (PIS), do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), imposto cobrado com legislações próprias por 27 estados, e do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN ou, simplificadamente, ISS), de competência municipal –, o sistema tributário também conta, em sua estrutura, com impostos cumulativos, ou seja, com impostos que incidem sobre impostos, reduzindo a competitividade da produção nacional e, não menos importante, com uma distribuição altamente desigual da carga tributária, beneficiando a população mais rica ao jogar o maior parte do ônus da tributação para as camadas de baixa e média renda.

Para agravar essa situação, em um país federativo como o Brasil, não somente a distribuição das receitas tributárias é altamente desfavorável para os governos subnacionais, tornando-os altamente dependentes de recursos para eles transferidos pelo governo federal, como sua autonomia na gestão de suas finanças, inclusive de gastos, têm progressivamente se reduzido no tempo, obrigando-os a se submeterem às vontades, desejos e políticas do Poder Central.

A complexidade do sistema

De acordo com pesquisa do Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT), publicada em 2023,[3] desde a promulgação da Constituição de 1988 foram editadas, no Brasil, até setembro de 2023, ou seja, completados 35 da CF 88, incluindo-se as do governo federal (42.534 normas), dos estados (162.710) e dos municípios (287.277), 492.521 normas tributárias, o que representa 38 normas por dia ou 55 por dia útil. Considerando essa edição de normas em termos de horas e horas úteis, essas corresponderam a 1,6 por hora e a 2,29 por hora útil. Nenhuma empresa consegue acompanhar tantas mudanças sem dispor de (ou contratar) uma empresa de planejamento tributário para essa tarefa, o que aumenta muito os seus custos operacionais.

Isso sem falar no fato de que abrir uma empresa no Brasil representa um verdadeiro calvário, que consome entre 30 e 45 dias, dependendo de seu faturamento e do regime de apuração fiscal pelo qual opta, e de que o tempo médio para cumprir suas obrigações fiscais é de 1.501 horas por ano, perdendo até mesmo para a Bolívia, com 1.025 horas, e para a Venezuela, com 920 horas, e até mesmo para a Líbia, com 889, sendo o País líder absoluto entre 192 países pesquisados pela Plataforma cupomvalido.com.br, com base nos dados do Banco Mundial.[4] É muita burocracia, o que termina desestimulando empresários potenciais que pensam entrar no ramo de negócios.

---

3 AMARAL, Gilberto Luiz do. *et al*. **Quantidade de normas editadas no Brasil***:* 35 anos da Constituição Federal de 1988. Curitiba, PR: Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação – IBPT, 2023. Disponível em: https://ibpt.com.br/estudo-quantidade-de-normas-35-anos-cf-2023/. Acesso em: 15 Jan. 2024.

4 The World Bank. **Doing Business Subnational Brazil 2021**, 06 Maio 2021. Disponível em: https://portugues.doingbusiness.or/brasil. Acesso em: 15 mar. 2024.

A questão da cumulatividade da tributação

Embora não por ordem de importância, a segunda mazela que pode ser apontada no sistema tributário brasileiro diz respeito à apreciável participação dos impostos cumulativos em sua estrutura, também conhecidos como "impostos em cascata". São assim chamados pelo fato de os impostos irem incidindo também sobre os impostos em todas as transações efetuadas do mesmo fato gerador sem que se contemple qualquer dedução desses mesmos impostos.

Ora, nessas condições, o preço final do produto/serviço será totalmente contaminado pelo montante dos impostos que são cobrados, sendo tanto maior quanto maior forem as cadeias da produção e do consumo. Em virtude da cobrança desse tipo de imposto, a empresa perde poder de competitividade, não em decorrência de atraso tecnológico, gerencial ou organizacional, mas por ter seu produto taxado por esse tipo de imposto que, alterando a estrutura de preços relativos, lhe impõe perdas no mundo da concorrência, com prejuízos para o crescimento econômico.

Na mais ampla reforma do sistema tributário realizado no Brasil, entre 1964/1966, avançou-se, pioneiramente no mundo, na extinção de boa parte dos impostos cumulativos ("em cascata") de sua estrutura, principalmente nas figuras do Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC) e do Imposto de Consumo (IC) e substituiu-os por dois impostos sobre o valor agregado, o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias (ICM), atual Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

A modernização da tributação indireta não foi maior porque, por se tratar de um país federativo, a competência desses impostos foi atribuída a dois entes da Federação, ficando o governo federal com o IPI e os governos estaduais com o ICM/ICMS, quando, pela sua natureza, o último deveria ser um imposto de âmbito nacional. Para agravar esse quadro, ainda se atribuiria, na reforma realizada, competência para os municípios cobra-

rem o imposto incidente sobre os serviços, o ISS, o qual não dava direito a crédito, sendo, portanto, cumulativo. Isso significa que, além de ser distribuído em diferentes campos de competência, o IVA, criado com a reforma de 1966, deixou de fora de sua base os serviços, com o ISS sendo cobrado de forma cumulativa.

O problema de um IVA (ou parte dele) na competência dos governos regionais, com alguma autonomia na definição de suas alíquotas, bases de cálculo e concessão de incentivos, é que ele perde o caráter de âmbito nacional e se transforma em um instrumento de manejo dessas administrações para alcançar objetivos econômicos por meio de benefícios e incentivos desse imposto, fazendo dele um instrumento de guerra fiscal entre esses entes.

Por outro lado, em virtude de o cálculo do ICMS ser feito pelo regime de débito/crédito, ou seja, de um sistema que vai permitindo às empresas fazer o aproveitamento do crédito de compras realizadas com o imposto nelas incluídos, já que darão continuidade ao processo de produção/comercialização até o consumidor final das mercadorias/serviços, caso esses créditos não sejam pagos ou devolvidos, isso significa, na prática, que esse imposto perde as características de um imposto sobre o valor agregado e se transforma em imposto cumulativo.

Essas duas questões – a guerra fiscal e a cumulatividade, ainda que parcial, do ICMS – estão na base da degeneração conhecida por esse imposto ao longo de sua existência, sendo em parte responsáveis pela instabilidade do sistema e pelo consenso que acabou se formando sobre a necessidade de sua reforma, dados os prejuízos causados para a economia, o crescimento econômico e para a própria arrecadação tributária, além dos conflitos federativos com ele gerados.

Embora não somente, mas especialmente a partir da Constituição de 1988, que não regulamentou a sua utilização pelos estados como instrumento de industrialização, reabrindo as portas, que haviam sido razoavelmente fechadas pela Lei Com-

plementar nº 24, de 1975[5], para que esse imposto voltasse a ocupar posição central na "guerra fiscal" que se intensificou na década de 1990 diante do avanço do processo de globalização, da entrada em cena das ideias neoliberais e do abandono, por parte do governo federal, das políticas de desenvolvimento regional, uma exigência da nova ordem que passou a predominar nessa época, em que caberia a cada ente federativo cuidar de seu interesse.

Nada foi capaz sequer de estabelecer uma trégua na encarniçada guerra que se travou a partir dessa época, principalmente entre os estados brasileiros, visando atrair empresas para dentro de seus fronteiras, com perdas importantes para a arrecadação, dados os benefícios e incentivos fiscais do ICMS concedidos, gerando graves problemas na alocação mais eficiente dos recursos na economia e grandes desperdícios para os governos, a sociedade e a própria economia, mas sem demover de seus objetivos os governantes que perseguiam essa estratégia de desenvolvimento de seus estados.

Não existe nenhum problema no regime de débito/crédito do ICMS se uma empresa está sempre comprando e vendendo à mesma alíquota, o que lhe permite nos processos de vendas se apropriar e deduzir o crédito do imposto pago nas fases anteriores. Mas quando as operações de saída (de venda) são feitas com alíquota inferior às operações de entrada (de compra) ou sem a incidência do imposto (isenções, imunidades), o que pode acontecer por uma política deliberada do governo para apoiar ou estimular algum setor da atividade econômica de redução da alíquota, da base de cálculo, diferimento, exportações, etc. gera-se um *crédito acumulado* que tem de ser pago ou devolvido à empresa pelos governos que arrecadaram impostos nas fases anteriores para que o IVA possa vigorar em sua plenitude. Se essa devolução não é feita, ele se transforma em um *imposto cumulativo*.

5 Ver, a respeito: OLIVEIRA, Fabrício Augusto. **Uma pequena história da tributação e do federalismo fiscal no Brasil**: a necessidade de uma reforma tributária justa e solidária. São Paulo: Contracorrente, 2020, p. 226.

Entre as várias possibilidades que existem para o crédito acumulado do ICMS no Brasil, a que suscita menos controvérsia jurídica é a que se refere à isenção das exportações. A Lei Complementar 87/1996, conhecida como Lei Kandir[6], estabelece a isenção do imposto nas exportações, mas permite a manutenção do crédito do ICMS decorrente das compras efetuadas. No entanto, cada estado define, no seu regulamento do ICMS, condições para que essas transferências sejam realizadas, visando não as pagar ou adiar este pagamento, rompendo, assim, a cadeia da não cumulatividade, e deixando esse ônus para as empresas com crédito acumulado, não existindo nenhum dispositivo legal que determine um prazo para essa transferência seja realizada. Em dificuldades financeiras, os estados raramente cumprem essa lei, sempre sob o argumento do comprometimento que essa transferência provocaria para a oferta de suas políticas sociais.

O aumento da cumulatividade da estrutura tributária brasileira após a reforma de 1966 não resultou, no entanto, apenas da degeneração do ICMS como um imposto cobrado sobre as transações econômicas, mas também da inserção e ampliação na mesma estrutura de impostos incidentes sobre o faturamento e a receita bruta, especialmente após a Constituição de 1988, que definiu essas bases específicas da produção para a cobrança de impostos, como o Programa de Integração Social (PIS), a Contribuição de Financiamento Social (Cofins) e, posteriormente, da Contribuição Provisória para o Financiamento Social (CPMF) para o financiamento da Seguridade Social, as quais passaram a ser mais exploradas *vis-à-vis* os impostos tradicionais em virtude da necessidade da União, que perdeu recursos no novo desenho tributário que dela brotou, de recuperar sua participação no bolo tributário para cumprir suas obrigações, que foram ampliadas no financiamento das áreas sociais, conforme estabelecido na Carta Magna. Embora em 2001 se tenha, em decorrência do acordo assinado com o Fundo Monetário Inter-

6 OLIVEIRA, Fabrício Augusto. O sistema tributário brasileiro: evolução, distorções e os caminhos da reforma (1891-2017). *Texto para discussão nº 2*. Brasília: Plataforma Política Social/Anfip/Fenafisco, 2017, p. 21.

nacional (FMI) para o período de 1999-2001, reduzido parcialmente a cumulatividade tanto do PIS como da Cofins, o certo é que a estrutura tributária brasileira continuou contaminada pela cobrança de impostos cumulativos, comprometendo o grau de competitividade da produção nacional, com prejuízos para as empresas e o crescimento econômico. Por isso, a necessidade de sua reforma.

A questão da distribuição do ônus tributário

O Brasil nunca foi um exemplo a ser seguido no que diz respeito à questão da equidade tributária, um princípio que estabelece que os mais ricos devem, proporcionalmente aos seus níveis de rendas, pagar mais impostos que os mais pobres para financiar as necessidades de recursos do Estado. De alguma forma, mesmo em governos de centro, centro-esquerda ou de esquerda, essa questão não costuma ter prioridade, assim como a apresentação de propostas de deslocamento das bases da tributação para incluir, a não ser no nível do discurso, as camadas mais ricas da sociedade como contribuintes importantes da tributação.

Pode-se dizer que existiram ocasiões em que isso poderia ter sido feito. Na mais ampla e abrangente reforma tributária realizada no Brasil em 1966[7], durante o último regime militar (1964-1984), apesar da extinção do imposto sobre as heranças e doações da estrutura tributária, o imposto de renda teve suas bases de incidência consideravelmente alargadas, suas alíquotas, em geral, ampliadas e extintos os benefícios de sua isenção para várias categorias profissionais, o que poderia tê-lo transformado no principal tributo da estrutura tributária brasileira.

7 Ver a respeito: OLIVEIRA, Fabrício Augusto. **A reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1991.

Todavia, como o governo militar tinha como um de seus objetivos o "crescimento econômico a qualquer custo", para angariar apoio político do empresariado e da população, e considerava, para isso, necessário injetar forças na estrutura industrial herdada do governo Juscelino Kubitscheck (1957-1960), apoiada predominantemente no setor de bens de consumo duráveis, os bens consumidos pelas classes média e alta da sociedade, boa parte dos ganhos que foram obtidos com o aumento da carga tributária e do imposto de renda retornavam para essas mesmas classes, por meio de generosas doações e incentivos fiscais para fortalecer a demanda por esses bens, estimulando o crescimento, enquanto o maior ônus da tributação era lançado sobre os ombros das classes mais baixas de renda, por meio da tributação indireta.

Esse quadro, que perdurou até a década de 1980, quando esses incentivos começaram a ser reduzidos devido à grave crise econômica e fiscal que se abateu sobre o País e o Estado brasileiro, conduzindo ao ocaso do autoritarismo, poderia ter sido modificado com a Constituição de 1988, que daí brotou e que teve como orientação o atendimento das demandas da sociedade por mais democracia e descentralização e maior justiça fiscal, depois de 20 anos de arbítrio do regime militar.

Os constituintes de 1988, no entanto, mais preocupados em mudar a equação da distribuição de receitas entre o governo federal, de um lado, e os estados e municípios, do outro, em resposta à forte concentração e centralização de recursos e de decisões sobre suas finanças, em geral, registradas durante o regime militar, contentaram-se em incluir, na Carta Magna, importantes *princípios sobre a igualdade, a universalidade e a isonomia* na cobrança de impostos, mas transferiram sua materialização para a legislação infraconstitucional, o que não ocorreu (isso inclui a criação de um imposto sobre grandes fortunas, que nunca foi regulamentado). Ao contrário do que pretendiam nessa questão, que poderia contribuir para uma melhoria da distribuição do ônus tributário entre os membros da sociedade, terminou ocorrendo, na verdade, um maior encolhimento do imposto de renda a partir daí. Explica-se a razão.

O primeiro passo nessa direção foi dado em 1987 e 1988 pelo então ministro da Fazenda, Maílson da Nóbrega, durante o governo Sarney (1985-1989). No primeiro ano, reduzindo de 11 para 9 as faixas de renda com a alíquota-teto do imposto de renda da pessoa física em 45%, quando essa já fora de 65% entre 1962 e 1964 e oscilara em torno de 50% até o final da década de 1980. No segundo ano, em 1988, justificando uma nova mudança para acompanhar as tendências internacionais que se registravam principalmente nos Estados Unidos, com Ronald Reagan como presidente, e na Inglaterra, sob o comando de Margareth Thatcher, eximindo-se, assim, de se declarar inimigo da justiça fiscal, Maílson, por meio da Lei 7.713, de 22 de dezembro de 1988, praticamente soterrou qualquer possibilidade do IRPF vir a se tornar uma importante fonte de arrecadação para o governo, ao reduzir as faixas de contribuição para apenas três, com três alíquotas previstas: 0% (faixa de isenção); 10% (alíquota mínima); e 25% (alíquota máxima).

Se Maílson abriu o caminho para reduzir a importância do imposto de renda da pessoa física na estrutura de impostos para financiar o Estado, coube a Everardo Maciel, então secretário da Receita Federal do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), seguindo seus passos, tratar, por meio da Lei 9.249, de 26 de setembro de 1995, de tornar o imposto de renda das pessoas jurídicas (IRPJ) bem mais brando, concedendo também às pessoas físicas maiores benefícios, com o argumento de estar se antecipando às mudanças futuras que seriam feitas no cenário internacional e realizando "uma verdadeira revolução tributária".

Everardo foi pródigo nessas mudanças e não fez economia para favorecer as empresas e as pessoas mais ricas do País. Em relação ao IRPJ, reduziu de 25% para 15% a alíquota incidente sobre o lucro real apurado, à época, em até R$ 180 mil, com um adicional de 10% para lucros superiores, em substituição aos adicionais de 12% anteriormente cobrados para as faixas de lucro entre R$ 180 mil e R$ 780 mil e de 18% para a parcela acima de R$ 780 mil. Ou seja, de uma só vez a carga incidente do IR sobre o lucro real foi reduzida de 43% (25% + 18% na lei anterior para os maiores lucros) para 25% (15% + 10% na Lei

9.249/95), isentando-se também as remessas de lucros e dividendos para o exterior. Mas isso ainda foi pouco para Everardo.

Ele brindou também as empresas com a possibilidade de deduzirem como despesa financeira para o cálculo do lucro tributável pelo IRPJ e pela CSLL, a distribuição de lucros por elas feitas para seus acionistas na forma de Juros sobre o Capital Próprio (JCP), os quais seriam taxados exclusivamente na fonte à alíquota de 15%. E, para não deixar dúvidas sobre o tratamento tributário favorável para os mais ricos, isentou do IR os lucros recebidos por seus acionistas residentes no País ou no exterior, na forma de dividendos.

Maílson e Everardo eram, na verdade, adeptos do pensamento neoliberal, para quem tanto o capital como as camadas mais ricas da sociedade devem ser poupados do pagamento de impostos pela importância que têm para a poupança, o investimento e o crescimento, uma crença que caiu há mais de cem anos por terra com os trabalhos de Wicksell, Schumpeter e, posterior e mais definitivamente, com Keynes, que derrubaram esse mito. Tiveram sucesso, no entanto, em tornar o sistema tributário brasileiro ainda mais regressivo, aumentando o ônus da tributação para as classes de rendas mais baixas.[8]

Com o predomínio das ideias neoliberais e com o Brasil obedecendo fielmente às suas regras em termos de política econômica e fiscal, passou-se a se preocupar mais com a geração de superávits fiscais para garantir a sustentabilidade da dívida pública do que com a questão da injustiça fiscal do sistema tributário, sem se verificarem alterações relevantes em sua estrutura, a não ser com o objetivo de aumento da arrecadação. Por sua maior produtividade e pelo fato de não serem partilhadas com os governos subnacionais, passou-se a explorar bem mais as contribuições sociais, de caráter cumulativo, enquanto, em relação ao imposto de renda da pessoa física, suas alíquotas foram aumentadas, para vigorarem, nos

8 Para esses pontos, ver: OLIVEIRA, Fabrício Augusto. **Uma pequena história da tributação e do federalismo fiscal no Brasil**: a necessidade de uma reforma tributária justa e solidária. São Paulo: Contracorrente, 2020, p. 90-98.

exercícios de 1994 e 1995, de 10% para 15% (mínima) e de 25% para 26,6% (média), criando-se uma alíquota adicional de 35%, com o objetivo de melhorar as condições fiscais do governo para assegurar o sucesso do Plano Real, lançado em julho de 1994. Além disso, quando do Brasil foi exigido maior controle de suas contas para fechar o acordo de 1999/2001 com o FMI, as alíquotas do IRPF, que já haviam retornado aos níveis anteriores, foram aumentadas para 15% e a máxima, de 25%, para 27,5%, em novembro de 1997, para vigorarem a partir de 1 de janeiro de 1998. Nada mais.

A esperança de alguma mudança mais significativa na estrutura tributária para aumentar a taxação sobre os mais ricos se reacendeu com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para governar o País no período de 2003-2006, por meio de um governo supostamente de centro-esquerda que empunhou a bandeira do "crescimento com inclusão social". Tendo, no entanto, feito um acordo com o mercado e as elites, Lula manteve, no seu primeiro mandato, o modelo econômico em vigor e, apesar de aumentar as transferências diretas de renda para a população mais pobre, apenas apresentou uma reforma tributária mais focada no ajuste fiscal – aprovada no final de 2003 –, sem nenhuma alteração relevante na tributação direta, ou seja, da renda e do patrimônio.

No segundo mandato, Lula enviou uma nova proposta de reforma tributária focada na tributação indireta (PEC 233/2008), proposta que, no entanto, perdeu-se no Congresso, sem conseguir ir adiante, por falta de empenho do próprio governo, e, em 2009, para vigorar a partir de 2010, introduziu, pela Lei 41.945, de 4 de junho de 2009, mais duas faixas de renda no imposto de renda da pessoa física (IRPF) e mais duas alíquotas em sua estrutura, a de 7,5% e de 22,5%, visando melhorar a distribuição de sua incidência, mas manteve a alíquota-teto em 27,5%, situação que permanece até os dias atuais, também sem nenhuma modificação sendo feita em relação ao imposto sobre o patrimônio.

Depois de Lula, esse tema praticamente desapareceu da cena nos governos de Dilma Rousseff (2011-2016), Michel Temer (2016-1018) e de Jair Bolsonaro (2019-2022), só voltando a despertar interesse quando Lula, concorrendo novamente às eleições para 2022, recolocou a questão da desigualdade na distribuição do ônus tributário em sua campanha, afirmando ser "preciso colocar o rico no imposto de renda para que eles paguem mais impostos do que os pobres". Com o encaminhamento da reforma tributária do governo para o Congresso, esse objetivo perdeu novamente prioridade e foi transferido para um futuro incerto. A confirmação, na verdade, de que constitui pecado original cobrar impostos dos mais ricos no Brasil.

O elevado grau de regressividade do sistema tributário brasileiro pode ser confirmado pela expressiva participação da tributação indireta na arrecadação do Estado. Somados, os impostos que incidem sobre o consumo (em torno de 50%) e os que são cobrados sobre a folha de pagamento (cerca de 25%), uma tributação indireta que é transferida para os preços dos produtos, chega-se a uma participação de 75% de impostos indiretos em sua estrutura, sabendo-se que esses penalizam mais as camadas de baixa renda, enquanto os impostos diretos – renda e patrimônio – participam com acanhados 25% de seu total, uma realidade completamente diferente da maioria dos países desenvolvidos e mesmo de países em situação econômica relativamente similar à do Brasil.

O maior problema de um sistema tributário com essa estrutura é o de que além de atuar como um poderoso instrumento de concentração da renda, na contramão, portanto, de um princípio caro às finanças públicas, que é o da *equidade da tributação*, ele opera também, como apontaria Keynes em sua obra-prima de 1936, *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*[9], como força anticrescimento, à medida que enfraquece a demanda efetiva de bens e serviços da economia por parte das camadas da sociedade menos ricas ou mais pobres, que apresentam uma

9 KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

propensão a consumir mais elevada do que as mais ricas. Existe, assim, além de uma *razão social* para justificar uma maior progressividade do sistema tributário, a justiça fiscal, também uma *razão econômica*, como defendia Keynes, que é a de favorecer o crescimento econômico e amortecer as crises e as flutuações econômicas.

A questão federativa

Embora seja uma cláusula pétrea da Constituição, a federação brasileira nunca passou, na verdade, de uma ficção. Seja por arranjos inadequados, como ocorreu com a Constituição de 1891, que tornou o governo federal financeiramente fraco e prisioneiro das decisões, em termos de política econômica, dos estados mais desenvolvidos, e sem a menor capacidade de promover políticas equalizadoras para atenuar os conflitos federativos, seja pela vigência de regimes autoritários nos mandatos de Getúlio Vargas (1930-1945) e da ditadura militar (1964-1985), a federação no Brasil não passou de uma pálida ideia dos anseios que alimentaram o sonho dos constituintes de 1891 de sua construção como forma de organização política do Estado brasileiro.

Afora o breve interlúdio ocorrido entre 1946 e 1964, quando ventos mais descentralizantes e democráticos condizentes com o espírito de uma verdadeira federação sopraram em território brasileiro, ventos logo desfeitos com a tomada do poder pelo golpe militar de 1964, que novamente decretou seu sepultamento, a federação só voltaria a renascer com a Constituição de 1988. Com ela, os constituintes da época, visando atender as demandas da sociedade por maior descentralização das políticas públicas, por mais democracia e mais políticas sociais, criaram as bases necessárias para a reconstrução da federação. A vida dessa não foi, no entanto, longa.[10]

10 Para uma análise mais completa dessa evolução do federalismo no Brasil, consultar: OLIVEIRA, Fabrício Augusto. **Uma pequena história da tributação e do federalismo fiscal no Brasil**. São Paulo: Contracorrente, 2020.

A Constituição de 1988 foi pródiga em promover uma redistribuição do bolo tributário entre os entes federados, favorecendo estados e municípios em detrimento da União, e aumentando a autonomia das esferas subnacionais na administração de seus tributos, mas pecou ao não aprovar um projeto de descentralização dos encargos mais condizente com a nova realidade que com ela brotou, ao mesmo tempo que ampliou, com o objetivo de universalizar a oferta de algumas políticas sociais, as responsabilidades da União na sua provisão.

A reação do governo federal a essa situação de acentuado desequilíbrio de suas finanças pôs em marcha um processo de ajuste de suas contas que deu início à desmontagem dos frutos que haviam sido plantados para o fortalecimento de suas bases. Abriu-se, com ele, um período que, alimentado pelas ideias do novo pensamento econômico neoliberal, que passaram a ser dominantes a respeito da disciplina fiscal, pelas crises econômicas que se abateram sobre o País, derrubando suas receitas, e pela necessidade, nesse novo quadro, de se exercer um controle hierárquico sobre as finanças dos governos subnacionais, considerados responsáveis pelos desequilíbrios existentes, provocou, no longo prazo, novamente a morte da federação, quando essa mal havia ensaiado os primeiros passos depois de 1988.

O novo pensamento econômico que passou a ser predominante, especialmente a partir da década de 1990, fez da disciplina fiscal a *pièce de rèsistance* da estabilidade macroeconômica e, em países federativos, para que isso ocorresse, encarregou o governo federal de exercer um maior controle sobre as finanças dos governos subnacionais, o que significa subordiná-los a essa orientação desse novo consenso, quebrando resistências a essas novas regras através, por exemplo, de uma maior asfixia financeira dessas esferas e da transferência da definição de suas políticas para o seu comando.[11]

11 Para uma visão mais ampla sobre esse pensamento, consultar: OLIVEIRA, Fabrício Augusto. **Economia e política das finanças públicas no Brasil**: um guia de leitura. São Paulo: Hucitec, 2012.

Quanto à definição de suas políticas, a própria Constituição de 1988 forneceu as condições para que isso se tornasse possível, ao estabelecer que as políticas de âmbito nacional, como, por exemplo, a saúde e a educação, tivessem suas diretrizes definidas pelo governo federal, reduzindo o papel do nível intermediário de governo, dos estados, na equação federativa. No tocante às resistências dos governos subnacionais às ordens emanadas desse novo pensamento, isso terminou ocorrendo em vários momentos e em várias frentes: na gradativa redução da participação dos estados no bolo tributário por meio de vários expedientes. Basta apontar que essa participação caiu de 38% na década de 1960 para cerca de 29%, em 1991-1992, e de 25%, em 2021-2022; na implementação de uma política monetária altamente restritiva, com elevadas taxas de juros, especialmente a partir do Plano Real, que levou à explosão das dívidas dos estados, os quais, para não irem à bancarrota, tiveram de firmar acordos com a União e se submeterem às suas ordens em termos de administração de gestão de suas finanças; no estabelecimento de uma relação direta entre a União e os municípios na implementação das políticas de âmbito nacional, atribuindo-lhes o *status* de ente federativo, mas tornando-os seus meros executores e enfraquecendo ainda mais o papel dos estados nessa estrutura como coordenadores das políticas municipais; e no avanço da redução de sua autonomia a partir do momento em que os acordos da dívida começaram a comprometer sua capacidade de financiamento e a União, para renegociá-los, foi aumentando gradualmente as restrições de sua liberdade para administrar suas finanças até culminar com o projeto do Regime de Recuperação Fiscal (RRF), instituído pela Lei Complementar nº 159, de 18 de maio de 2017 (LC 159/2017), que praticamente transfere para o Tesouro Nacional a gestão das finanças dos estados que a ele aderirem.

Nenhuma federação subsiste caso as esferas que a compõem não desfrutem de autonomia financeira e administrativa para impedir que sejam dependentes de recursos de outra ou das demais para o financiamento de suas atividades, assim como ocorre com a democracia representativa, na qual a independência dos poderes é essencial para frear o abuso de poder

que venha a ser cometido por algum deles. Na ausência dessa autonomia, como ocorre atualmente no Brasil, onde estados e municípios não dispõem, pela estrutura das relações intergovernamentais que foi sendo erguida pelo governo federal desde a década de 1990, nem de condições financeiras nem de liberdade para decidir sobre suas próprias políticas, reduzindo expressivamente a eficiência do gasto público, a federação, para ser reerguida, necessita enfrentar não poucos desafios. Sem vencê-los, não existe a menor possibilidade de sua reconstrução, como desejam seus defensores.

Esse é o desafio que as propostas de reforma tributária têm, de uma maneira geral, negligenciado, evitando dar uma solução para essa questão para que o Poder Central não perca o controle sobre os governos subnacionais. Mas sabe-se que, sem uma revisão ampla do modelo federativo, serem inevitáveis os prejuízos não somente para o Estado democrático de direito, mas também para a eficiência do gasto público, à medida que as normas padronizadas estabelecidas pela União para as políticas sociais a reduzem e também para a própria economia e o crescimento pelo enfraquecimento dos investimentos dessas esferas.

3 – A essência da reforma do consumo aprovada no Congresso (EC 132/23)[12]

As principais mudanças

A principal mudança feita no sistema tributário com a aprovação da reforma foi a substituição de alguns impostos cumulativos e parcialmente cumulativos sobre o consumo, casos do ICMS, do ISS, da Cofins e do PIS, juntamente com o IPI, por dois impostos incidentes sobre o valor agregado (IVAs): a Contri-

12 BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional n. 132, de 20 de dezembro de 2023**. Altera o sistema tributário nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 5 jun. 2024.

buição sobre Bens e Serviços (CBS), de competência federal, e o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência dos estados e municípios, ou seja, com a criação de um IVA dual, que incidirá sobre bens materiais e imateriais, inclusive direitos ou serviços.

Os dois tributos incidirão, assim, sobre o consumo de todos os bens e serviços, um IVA, portanto, de base ampla, mas, para fechar as portas que existiam na estrutura anterior para a diversidade da legislação dos impostos sobre o consumo, estabelece-se, no texto constitucional, que esses serão uniformes em todo o território nacional, com legislação e regulamentação única, observando-se, assim, as mesmas regras para os dois impostos em termos de fatos geradores, base de cálculo, hipóteses de não incidência e sujeitos passivos, imunidades, regras específicas, diferenciadas ou favorecidas de tributação e regras de cumulatividade e creditamento. Esses impostos serão cobrados "por fora" para evitar a cumulatividade que existe no caso do ICMS, que é cobrado "por dentro", e pelo *princípio do destino*, visando fazer uma redistribuição federativa da receita e, ao mesmo tempo, colocar um ponto final na *guerra fiscal* entre os estados, reduzindo os conflitos federativos. Da mesma forma, não integrarão suas próprias bases de cálculo nem as dos demais impostos que deixarão de existir e dos criados, como o Imposto Seletivo (IS).

Em relação à definição das alíquotas, concede autonomia para cada ente federado fixá-la de acordo com os seus objetivos e necessidades de recursos, por lei específica, mas deverá haver apenas uma alíquota para cada unidade federada. A alíquota total do IBS, à qual se somará a da CBS para a cobrança dos novos impostos, será dada, portanto, pela alíquota do governo estadual mais a alíquota do municipal, e suas receitas repartidas, assim em função de cada uma para os estados e municípios, cabendo ao Comitê Gestor fazer a correta distribuição das mesmas receitas.

Na proposta aprovada, manteve-se o compromisso com a *neutralidade* da reforma em relação ao tamanho da carga tribu-

tária, mas apenas para a tributação sobre o consumo, ou seja, sobre os novos impostos criados, contemplando uma trava, com um teto de referência, que foi introduzida no Senado Federal, correspondente à média da receita dos impostos substituídos, no período de 2012-2021, sendo que essa avaliação deverá ser feita para a CBS em 2030 e para a CBS e o IBS em 2035 e, caso a arrecadação tenha extrapolado esse teto de referência, as alíquotas deverão ser reduzidas para tornar possível esse ajustamento. Descarta-se, assim, qualquer redução da tributação indireta, que poderia reduzir a regressividade do sistema, mas procura-se também garantir que não ocorrerá o seu aumento com o estabelecimento desse teto.

Para gerar a mesma receita dos impostos substituídos e, ao mesmo tempo impedir uma expansão da carga tributária, a alíquota dos novos impostos deverá, assim, ser continuamente calibrada. A alíquota total incidente sobre o bem e/ou o serviço deverá, dessa maneira, ser a soma das alíquotas dos dois tributos, da CBS e do IBS. Cálculos preliminares indicam que poderá ser uma alíquota muito elevada se comparada aos mais de 100 países que adotam o IVA, podendo ser maior até que a da Hungria, onde é de 27%. Isso é compreensível, por ser elevada a participação da tributação sobre o consumo na arrecadação do Estado brasileiro (cerca de 50%) comparativamente a outros países, principalmente os mais desenvolvidos. Alíquotas elevadas, além de comprometerem o poder de competitividade das empresas, aumentam muito os riscos de aumento da sonegação do imposto, à medida que eleva o benefício que pode ser obtido com essa prática *vis-à-vis* os seus custos.

Do ponto de vista macroeconômico, a mudança de impostos cumulativos para impostos sobre o valor agregado deve favorecer a competitividade do produto nacional ao baratear o preço do bem produzido no País, mas a extensão da alíquota de 25% (que pode até ser maior) para o setor de serviços, que opera, na atualidade, com alíquotas entre 5% e 10%, deve provocar uma elevação geral dos preços desse setor, com repercussões inflacionárias ainda não dimensionadas.

Originalmente, a proposta contida na PEC 45/2019 contemplava uma única alíquota para o novo imposto, sem exceções para setores e produtos, projetando-se que seria necessária uma alíquota em torno de 25% para a geração da mesma receita. Entretanto, essa aposta foi gradativamente perdendo força para outras, que apontaram a necessidade de se contemplarem setores importantes para a economia e a sociedade com cadeias produtivas mais curtas, que prejudicam o aproveitamento do crédito e que deveriam ter um tratamento mais favorecido, de um lado, para não comprometer sua rentabilidade e, de outro, para não prejudicar os demandantes de seus produtos com o aumento de seus preços, por serem importantes do ponto de vista social.

Com isso, além da alíquota de referência, que é formada pela soma das alíquotas da CBS e do IBS, vários setores da economia terminaram sendo premiados com alíquotas reduzidas ou até mesmo com a isenção desses impostos, por meio de regimes específicos, favorecidos e diferenciados da tributação dos novos impostos. Ora, ao contemplar esses setores com esses benefícios, inevitavelmente a alíquota de referência terá de ser elevada para garantir a mesma arrecadação. A EC 132/2023 lista os setores que podem ser beneficiados com esse tratamento:

- Entre os *setores favorecidos* com a *redução de 60% da alíquota de referência*, podendo lei complementar até mesmo isentar (redução de 100% da alíquota) do imposto de alguns desses setores (notadamente na área da saúde), se incluem: insumos e produtos agropecuários, pesqueiros e *in natura*; alimentos; higiene pessoal e limpeza; comunicação, cultura nacional e esporte; serviços de educação; serviços de saúde, medicamentos e equipamentos médicos; disponibilidade de acessibilidade para pessoa com deficiência; soberania e segurança nacional; transporte coletivo rodoviário e metroviário urbano, semiurbano e metropolitano.

- Para um grupo que deverá também receber um *tratamento específico* a ser definido em lei complementar, a

mesma EC 132 lista os seguintes setores: combustíveis e lubrificantes; operações com bens imóveis; serviços financeiros; sociedades cooperativas; planos de assistência à saúde; concursos de prognósticos; serviços de transportes coletivos de passageiros rodoviário, intermunicipal e interestadual, ferroviário e hidroviário; serviços de hotelaria; agências de viagem e turismo; parques de diversão e temáticos; bares; restaurantes; atividades esportivas desenvolvidas por Sociedade Anônima de Futebol (SAF) e aviação regional.[13]

- Também os profissionais liberais, como advogados, médicos, dentistas, engenheiros e outros, conseguiram, na tramitação da proposta, reduzir em 30% a alíquota do novo imposto sobre as suas receitas, impondo perdas adicionais à sua arrecadação e exigindo que a alíquota de referência conhecesse novo aumento.

- A cesta básica de alimentos sobre a qual inicialmente também incidiriam os novos impostos, mas com a sua devolução prevista para ser feita para a população de mais baixa renda cadastrada no Cadastro Único do Governo Federal (CadÚnico) por um sistema chamado de *cashback*, poderia, de fato, constituir uma medida importante para favorecer as camadas mais pobres, ao mesmo tempo que manteria a cobrança dos impostos sobre esses produtos para as camadas de maior renda, reduzindo as desigualdades da tributação. No entanto, depois de conhecer várias alterações na sua tramitação, na votação final da proposta foi criada a Cesta Básica Nacional de Alimentos, transferindo-se para lei complementar a definição dos produtos que a comporão, sendo que, em relação a eles, as alíquotas da CBS e do IBS serão reduzidas a zero. Essa extensão da isenção da cesta básica para toda a população, inclusive para

13 Foram excluídos do regime específico no projeto final aprovado da reforma os serviços aéreos de transportes coletivos e os serviços de saneamento e de concessão de rodovias, que haviam sido aprovados no Senado Federal.

os mais ricos, enfraqueceu o seu poder redistributivo, embora se tenha procurado garantir o *cashback* para o gás de cozinha e a energia elétrica para as camadas de mais baixa renda.

A proposta que havia sido aprovada no Senado Federal e que acabou sendo descartada na votação final da Câmara dos Deputados contemplava, ainda, uma segunda opção, a de uma cesta básica "estendida", que incluiria outros produtos de fora da cesta tradicional e com características regionais desses produtos, os quais contariam com uma alíquota reduzida do IBS e da CBS de 40% (60% de desconto sobre a alíquota de referência). Nesse caso, no entanto, os mais pobres poderiam resgatar o tributo embutido no preço por meio de devolução do pagamento, por meio do *cashback*.

- Manteve-se, ainda, o tratamento tributário diferenciado para as empresas inscritas no Simples Nacional no caso da incidência da CBS e do IBS, concedendo-lhes, no entanto, a possibilidade de optarem por escolher o recolhimento dos novos impostos pelo regime único ou em separado, submetendo-se, nesse caso, às regras dos novos impostos e mantendo o regime unificado para os demais tributos. Se optar por esse recolhimento em separado, a empresa não se apropriará dos créditos, mas permitirá que o adquirente de seus bens e serviços aproveite-os, reduzindo-se, assim, a cumulatividade do sistema e integrando-se mais adequadamente as micro e pequenas empresas na economia.

Em agosto de 2023 e pouco tempo depois, em novembro, o Ministério da Fazenda, diante dessa ampliação das exceções, estimou que, devido a esses vazamentos da receita, a alíquota de referência dos novos impostos poderia variar entre 25,45% e 27,5%, enquanto outros analistas mais pessimistas apontavam que ela poderia superar a casa dos 30%, tal a amplitude dos setores beneficiados. De qualquer forma, seria prematuro antes da regulamentação dos novos impostos e da definição desses

regimes de tributação e dos benefícios concedidos a esses setores e produtos, estimar a alíquota que garantiria a mesma arrecadação ao novo sistema.

De qualquer maneira – e esse é um ponto essencial nos benefícios setoriais concedidos –, o texto prevê que os regimes diferenciados sejam submetidos à avaliação de seus resultados a cada cinco anos em termos de seus custos-benefícios para a sociedade. Se isso efetivamente ocorrer, para o que não há nenhuma garantia, pode-se começar a pôr cobro no Brasil à prática de se concederem incentivos e benefícios a determinados setores, com a exigência de determinadas contrapartidas, mas sem a fiscalização de seu cumprimento pelos órgãos responsáveis por essa política, que aqueles se perpetuem, como direito adquirido, mas sem garantir qualquer retorno para o País.

Dadas as características desses impostos, especificamente cobrados sobre o consumo, estabelecer-se-ia sua não incidência sobre as exportações e também a isenção sobre os investimentos, medidas importantes para não prejudicar a competitividade da produção nacional, mas que já estavam, mesmo que parcialmente e com uma legislação que abria brechas para o não pagamento dos créditos acumulados dos contribuintes, contempladas na estrutura anterior.

A principal novidade introduzida nessa questão diz respeito à garantia de que, com a legislação aprovada, o creditamento do imposto seja realizado para as empresas exportadoras e para os investimentos realizados. A grande dificuldade no regime anterior era a de que a legislação continha brechas das quais os governos se aproveitavam para criar exceções a esse creditamento, a fim de não devolver os impostos pagos aos contribuintes, o que, na prática, transformava-os em impostos cumulativos. Na redação da reforma aprovada, deixa-se claro que o IBS "não incidirá sobre as exportações, assegurados ao exportador a manutenção e o aproveitamento dos créditos relativos às operações, nas quais seja adquirente de bens materiais ou imateriais, inclusive direitos ou serviços, excetuadas exclusivamente as consideradas de uso ou consumo pessoal, nos termos da lei

complementar, e as hipóteses nessa Constituição". Com isso, fecham-se as portas para a inclusão de possíveis restrições para o não creditamento.

Mais importante é que se atribui ao Comitê Gestor do IBS, um órgão criado com a reforma, a responsabilidade de garantir rápida devolução do crédito ao contribuinte e, para isso, reter o valor dos créditos do IBS e definir a forma e os prazos para o ressarcimento dos créditos acumulados pelo contribuinte e também a forma de desoneração da aquisição de bens de capital que podem ser implementados por meio do crédito integral e imediato do imposto, diferimento ou redução em 100% das alíquotas. Importante, por isso, conhecer qual o papel e as atribuições deste Comitê Gestor do IBS nesse novo desenho da tributação sobre o consumo dos governos subnacionais.

O *Comitê Gestor* do IBS substituiu, na proposta aprovada, o que nas primeiras das suas versões, se chamou de *Conselho Federativo*, um conselho formado por representantes dos governos estaduais e municipais, com independência técnica, administrativa, orçamentária e financeira, a quem caberia, também, entre outras atribuições, a iniciativa de propor medidas legislativas, por meio de leis complementares, na regulamentação e administração deste imposto.

O Conselho Federativo atraiu inúmeras críticas por representar uma ofensa para a federação porque passava, com um grande poder, a ser responsável pelas decisões relativas ao IBS, esvaziando os poderes dos governos subnacionais na sua definição, e também porque estabelecia uma representação de seus membros muito favorável para os estados mais desenvolvidos e populosos em pequeno número, os quais, em acordo, adquiriam poder de veto sobre as medidas e os projetos votados nessa instância. Isso sem contar o fato de que poderia, dada a sua estrutura administrativa, por não necessariamente contar com quadros dos governos que o conselho representaria, ser cooptado pelo governo federal.

Algumas dessas questões foram alteradas no relatório final aprovado. O Conselho Federativo transformou-se no Comitê Gestor e, embora para o último esteja contemplada também sua independência técnica, administrativa, orçamentária e financeira, foi dele retirada a iniciativa legislativa, restringindo-se suas atribuições, como representante dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, à edição do regulamento único do IBS e à uniformização da interpretação e aplicação de sua legislação, à sua arrecadação e à distribuição do produto de sua arrecadação entre os entes subnacionais, além de efetuar as compensações nele contempladas, incluindo-se a garantia dos créditos dos contribuintes, e de decidir sobre o contencioso administrativo.

Com o esvaziamento de seu poder, o Comitê Gestor teve suas competências legislativas sobre o IBS transferidas para o Congresso Nacional, o que também despertou críticas dos governadores, por entenderem que os senadores e deputados, antes de defenderem os interesses dos governos subnacionais, se deixam cooptar pelos acenos do governo federal, em troca de liberações de emendas parlamentares e cargos, não raro aprovando medidas que aumentam suas despesas e retiram receitas dos entes federados.

Devendo ser financiado por um percentual da arrecadação do imposto destinado a cada ente federativo, os estados, o Distrito Federal e os municípios serão representados, em sua instância máxima, com a seguinte composição:

- 27 membros representando cada estado e o Distrito Federal;
- 27 membros representando o conjunto dos municípios e do Distrito Federal, que serão eleitos nos seguintes termos:

  a) 14 representantes, com base nos votos de cada município, com igual valor para todos;

  b) 13 representantes, com base nos votos de cada município, com valor ponderado pelas respectivas populações.

Para serem aprovadas, as deliberações do Comitê precisam contar, cumulativamente, com os votos:

I – em relação ao conjunto dos estados e do Distrito Federal:

a) da maioria absoluta de seus representantes;

b) dos representantes dos estados e do Distrito Federal que correspondam a mais de 50% da população do País;

II) em relação ao conjunto dos municípios e do Distrito Federal, da maioria absoluta de seus representantes.

Deve-se chamar a atenção para uma importante alteração ocorrida no *quórum* para aprovação das deliberações do Comitê. A proposta original, que seguiu vitoriosa durante algum tempo, era a de que seriam necessários, em relação ao conjunto dos estados e Distrito Federal, que esses representassem mais de 60% da população do País para a aprovação de alguma deliberação do Comitê, o que dava *um grande poder de veto* aos estados mais populosos e mais desenvolvidos, caso do Sudeste brasileiro. Isso porque, em conjunto, os quatro estados da região contam com uma população superior a 40%, podendo, caso em acordo, barrar qualquer proposta que considerassem ser desfavorável. No fim, prevaleceu o bom senso federativo e essa proporção foi reduzida para 50%.

Entre as mudanças introduzidas no sistema da tributação indireta, cabe ainda expor o que aconteceu, de fato, com o IPI. Embora se tenha feito uma grande divulgação sobre a sua extinção, a verdade é que esse imposto, além de ter se incorporado em parte na CBS e, em parte, ter sido transformado em um Imposto Seletivo (IS), de competência da União – também chamado de "imposto do pecado" por ter como alvo prioritário produtos que fazem mal à saúde e ao meio ambiente –, foi mantido em sua nomenclatura para ser cobrado no resto do País sobre produtos que concorrem com os bens produzidos na Zona Franca de Manaus (ZFM), com o objetivo de oferecer proteção às empresas dessa região, onerando a produção, a comercialização e a importação de bens que concorrem com os lá produzidos.

Em relação ao IS, estabelece-se que não incidirá sobre as exportações nem sobre as operações com energia elétrica e telecomunicações. Para afastar temores sobre sua cumulatividade, a regra de que incidirá apenas uma vez sobre o bem ou serviço, ou seja, do fato de ser um imposto monofásico e de que não integrará sua base de cálculo, sendo, portanto, cobrado "por fora". Contudo, integrará a base de cálculo do ICMS e do ISS (enquanto permanecerem na estrutura tributária), do IBS e da CBS. Como alcança produtos taxados pelo IBS e CBS, esse imposto é autorizado pelo texto constitucional a ter o mesmo fato gerador e base de cálculo de outros impostos, devendo suas alíquotas serem fixadas em lei ordinária e podendo ser específicas ou *ad valorem*. A Constituição prevê ainda a alíquota de 1% sobre a extração do petróleo e minerais e a definição em lei posterior da lista dos produtos sobre os quais o esse imposto incidirá.

Na verdade, quando tramitou no Senado Federal, o diferencial competitivo da Zona Franca de Manaus foi transferido para uma Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) que seria cobrada no resto do Brasil sobre bens produzidos nessa zona incentivada ou nas áreas de livre comércio. A justificativa para tal mudança era de que o Imposto Seletivo, que cumpriria esse papel, era um imposto de impacto sobre a saúde e o meio ambiente, sendo, portanto, inadequado para desempenhá-lo. Se aprovada essa proposta do Senado, a Cide seria instituída em 2027 e, com isso, seria extinto o IPI.

A ideia de tributar as demais unidades da Federação com uma nova Cide foi, no entanto, rejeitada na Câmara dos Deputados, que, em seu lugar, reintroduziu o IPI para garantir a competitividade dessa plataforma econômica do estado do Amazonas. O IPI permaneceu, assim, na estrutura tributária, como um imposto a ser cobrado para essa finalidade, conforme estabelecido no Ato de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), art. 126, III da EC 32/2023, "que o IPI terá suas alíquotas reduzidas a zero, *exceto* em relação aos produtos que tenham industrialização incentivada na Zona Franca de Manaus, conforme critérios estabelecidos em Lei Complementar".

Estranhamente, apesar de em versão anterior da redação da reforma ter-se previsto que "o Imposto Seletivo incidiria também sobre armas e munições, exceto quando destinados à administração pública", por seu caráter nocivo à vida e à saúde, um papel antes desempenhado pelo IPI, que contemplava alíquotas bem elevadas para esses produtos – em torno de 75% e 63%, superiores às incidentes sobre outros bens –, o texto final aprovado não cita nominalmente nem armas nem munições entre os que serão com ele taxados. Se isso não for revisto no processo de sua regulamentação, que ainda pode incluir esses itens no grupo, sua tributação poderá ser equiparada à de alimentos, material escolar, artigos de primeira necessidade, etc.

O período de transição

O período de transição para a vigência completa dessas mudanças e a implantação dos novos impostos é muito longo, especialmente para o IBS, o imposto dos governos estaduais e municipais, e, mais ainda, para a transição federativa desse imposto, para sua incidência pelo princípio do destino.

No que diz respeito aos novos impostos, o que entrará em vigor em um prazo mais curto é a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), que deverá estar plenamente implantada em 2027. Ela será cobrada, como teste, em 2026, à alíquota de 0,9%, para calibrar a alíquota federal, permanecendo na estrutura os que ele substituirá, com descontos dessa alíquota do PIS, da Cofins ou de outro tributo federal para não haver dupla tributação. Em 2027, quando essa contribuição estiver plenamente implantada e também o Imposto Seletivo (IS), os ganhos deste serão deduzidos para ajustar a sua alíquota final, com o IPI tendo as suas alíquotas zeradas, a não ser para os bens produzidos no resto do País que concorrem com as empresas da Zona Franca de Manaus (ZFM). Resolução do Senado Federal fixará a alíquota da CBS para assegurar, de 2027 a 2033, que a receita seja equivalente à redução das receitas da Cofins, do PIS, do IPI e do IOF nas operações de seguro.

No caso do IBS, no entanto, essa transição será de mais longo prazo. Como teste, será cobrada uma alíquota de 0,1% (0,05% para os estados e 0,05% para os municípios), percentual que será deduzido das alíquotas da CBS para os anos de 2027 e 2028 e cujos recursos serão integral e sucessivamente destinados para financiar o Comitê Gestor e compor o Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais e Financeiros. A partir de 2029, as alíquotas do ICMS e do ISS serão reduzidas, anualmente, em 1/10 de seus valores, incorporando-se às do IBS até atingirem 60% de suas alíquotas originais em 2032, sendo reduzidos, também, na mesma proporção, os benefícios fiscais e financeiros do ICMS, que serão extintos. Só a partir de 2033, o ICMS e o ISS serão extintos e o IBS implantado em sua totalidade, com o estabelecimento final de suas alíquotas para garantir a mesma arrecadação média do período de cada ente da federação. Isso significa que os ganhos esperados com a reforma levarão muito tempo, aproximadamente 10 anos entre a sua aprovação até a sua completa implantação (2023-2033). Do mesmo modo, resolução do Senado fixará a alíquota de referência para que a sua receita seja equivalente à redução do ICMS para os estados e do ISS para os municípios.

Bem maior ainda é o prazo de transição do princípio do destino e a repartição dos recursos desse novo sistema entre os governos subnacionais. Essa transição se divide em duas fases.

A primeira é de 50 (cinquenta) anos. Entre 2029 e 2032, ou seja, durante quatro anos, haverá retenção de 80% das receitas do IBS pelo Comitê Gestor e de 90% em 2033 para serem repartidos de modo a garantir a receita média de cada ente federado no total do imposto arrecadado (no caso dos estados, do ICMS, e dos municípios, do ISS), o que será definido em lei complementar sobre a matéria. Os 10% restantes (parcela definitiva), dos quais serão deduzidos 5% para a constituição de um fundo de reserva para compensar os entes que tiverem perdido receita nessa transição, sendo distribuídos de acordo com as novas regras do imposto, ou seja, pelo princípio do destino. Entre 2034 e 2077, o percentual será reduzido à razão de 1/45 por ano até

ser totalmente suprimido no último ano, passando a vigorar, em sua plenitude, a repartição da receita pelo princípio do destino, em que cada ente tributa apenas seus próprios cidadãos e cada cidadão é tributado apenas pelo estado e pelo município em que reside, ficando essa receita canalizada para essas mesmas unidades.

Cabem, aqui, algumas explicações sobre a indefinição do período para se calcular a receita média prevista para os entes federados. Até a aprovação final da proposta, o período considerado era o de 2024-2028. Todavia, com o objetivo de assegurar maiores receitas nesse período para abocanhar maior fatia do IBS de acordo com a distribuição prevista, vários estados aprovaram, a partir de 2024 – e outros estavam caminhando nessa direção –, um aumento das alíquotas de seus ICMS, às vezes em até quatro e cinco pontos percentuais. Para barrar a continuidade deste processo, houve-se por bem, assim, retirar do texto o período de 2024-2028 para esse cálculo e transferir sua definição para lei complementar que trataria da matéria.

A segunda fase é prevista para ocorrer até 20 anos depois, ou seja, até 2097 (2078-2097), para usar a reserva de 5% da receita retida pelo IBS, uma espécie de seguro-receita cujos recursos visam compensar os entes que perderam receita nesse processo, até a sua completa extinção.

A repartição da receita do IBS entre os estados e os municípios

Sendo o IBS um imposto que, substituindo o ICMS estadual e o ISS municipal, passa a ser cobrado pelo princípio do destino, ao contrário do que ocorre na atualidade, em que se combina um sistema misto de incidência de origem/destino, parece óbvio que ocorrerá uma significativa alteração na distribuição das receitas por ele geradas entre os entes subnacionais, ou seja, entre os estados e municípios.

Entre os estados, os que serão mais beneficiados com essa mudança serão os chamados estados consumidores *vis-à-vis* os

produtores, uma mudança que foi apresentada na Constituição de 1988, mas que não conseguiu prosperar. A redistribuição desse imposto em favor dos estados menos desenvolvidos representa um dos motivos pelos quais os defensores da reforma têm apontado a sua importância para que se atinja no País um maior equilíbrio federativo com a redução das desigualdades dessas receitas em termos *per capita*.

Na parte do IBS estadual que está prevista de ser distribuída aos municípios, assim como ocorre com o ICMS, que destina 25% para essa finalidade, a reforma muda corretamente a equação para definir a sua distribuição. Na legislação do ICMS, essa distribuição dos 25% é feita considerando-se como principal critério o valor agregado da produção local, o que provoca grandes distorções e desigualdades de receita *per capita* entre os municípios, ao favorecer os que contam com maiores bases produtivas, às vezes por serem sede apenas de uma grande empresa, caso de uma mineradora, por exemplo, ou uma refinaria de petróleo. Esse fato explica, assim, em larga medida, as disparidades das receitas tributárias *per capita* entre os municípios brasileiros, com não poucos pequenos municípios, em termos de população, obtendo receitas superiores a médios e até mesmo grandes municípios, especialmente os das cidades-dormitório.

Na reforma aprovada e em sintonia com a cobrança do IBS pelo princípio do destino, é o critério *população* que passa a ter maior peso nessa equação, participando com 80%, sendo 10% atribuídos aos indicadores de melhoria na educação e qualidade do ensino, 5% distribuídos de acordo com a preservação do meio ambiente e 5% distribuídos em montantes iguais para todos os municípios. Essa mudança deve promover, inegavelmente, uma redução significativa na disparidade das receitas tributárias *per capita* entre os municípios.

Entre os estudos encomendados pelo governo para convencer os agentes que serão com ela afetados – no caso os governos estaduais e municipais – de que a reforma deve fortalecer a federação, destacam-se as realizadas no Instituto de Pesquisa

Econômica Aplicada (Ipea) pelos pesquisadores Sérgio Gobetti, Rodrigo Orair e Priscila Monteiro. O primeiro desses estudos, intitulado "Impactos redistributivos [na federação] da reforma tributária", foi publicado em 31/05/2023,[14] contemplando três cenários básicos: ausência de crescimento econômico decorrente dos efeitos da reforma no prazo de até 15 anos de sua entrada em vigor; crescimento de 4%; e crescimento de 12% a 20%, um número mágico que surgiu nessas projeções de estudos realizado pelo economista Bráulio Borges e pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), os quais foram incorporados na propaganda governamental a respeito de seus impactos sobre a atividade econômica.

Segundo esse estudo, mesmo que a reforma não seja capaz de gerar expansão da atividade econômica em decorrência de suas mudanças, ainda assim o número de municípios beneficiados com maiores receitas seria de 83,8% de um total de 5.569 e de 60% dos estados (de um total de 27, incluindo-se o Distrito Federal). Caso o crescimento seja de 4% no mesmo período, o percentual dos municípios que sairia ganhando aumenta para 88% e o dos estados para 78% do total. No cenário mais otimista, o de crescimento de 12% a 20%, o número mágico que o Ministério da Fazenda passou a divulgar sobre os aspectos positivos da reforma para convencer o empresariado, a população e a mídia sobre os seus ganhos, o número de municípios que teriam perda cairia para apenas 2%, todos com receita *per capita* três vezes superior à média nacional, enquanto *todos os estados* sairiam ganhando. Estudos posteriores, realizados por esses pesquisadores, com dados e modelos mais atualizados e sofisticados, confirmariam ainda mais esses ganhos, garantindo que, com a reforma, se abriria o caminho para a redenção federativa no Brasil.

14 GOBETTI, Sérgio; ORAIR, Rodrigo Octávio; MONTEIRO, Priscila Kaiser. Impactos redistributivos (na federação) da reforma tributária. Carta de Conjuntura: Brasília: IPEA, n. 59, 2 trim. 2023, 31 maio 2023. Nota de conjuntura 17.

As compensações

Em virtude das modificações introduzidas na forma de incidência e de cobrança desses impostos na estrutura tributária e também de seus campos de competência, a reforma promoveu uma série de alterações não somente nas limitações que estabelece para o seu manejo pelos entes federativos, mas também na destinação de seus recursos, necessitando, por essa razão, de garantir algum tipo de compensação para os governos que os detêm, assim como resolver problemas que neles existem e que terão de ser equacionados para a entrada em vigor dos novos impostos. Vejamos alguns exemplos sobre isso.

A extinção do ICMS e do ISS e sua transformação em um IBS cobrado pelo princípio do destino, proibindo explicitamente a concessão de incentivos fiscais para o seu manejo como instrumento de política econômica, retira destes governos a autonomia de que esses dispunham para promover políticas de desenvolvimento e de apoio à atividade econômica. Ao limitar sua autonomia nesse campo, impede, principalmente os estados menos desenvolvidos, de encurtar as distâncias que os separam dos mais desenvolvidos, naturalizando-as.

Enquanto manejado como instrumento de política econômica, o ICMS foi um grande gerador de créditos acumulados nos passivos dos governos estaduais, os quais, embora não pagos, devem ser liquidados para remover dos impostos que ficarão no passado, quando extintos, quaisquer pendências que possam prejudicar o novo sistema.

Assim como a extinção do ICMS e do ISS apresentam esses problemas, o mesmo pode ser dito em relação aos impostos federais, a Cofins, o PIS e também o IPI. A Cofins e o PIS são tributos vinculados ao financiamento da Seguridade Social, enquanto o IPI é, ao lado do Imposto de Renda, o imposto cujos recursos são parcialmente destinados para os Fundos de Participação dos Estados e Municípios (FPEM), para os Fundos Constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste e também para o Fundo de Compensação às Exportações de Manufatura-

dos, formado com receitas equivalentes a 10% de sua arrecadação, criado com a Constituição de 1988. Tratam-se, portanto, de receitas dos governos subnacionais. Por isso, foi necessário contemplar, na reforma, vários arranjos para acomodar os interesses dos setores com ela afetados com essas mudanças e afastar a resistência que essa mesma reforma poderia receber desses setores.

No caso da perda do ICMS como instrumento de política econômica, a reforma ofereceu, em troca, aos estados, a constituição de um Fundo de Desenvolvimento Regional (FDR), cujos recursos deverão ser utilizados para essa finalidade, distribuídos de acordo com os seguintes indicadores e pesos: 30% em função do número de habitantes do estado e do Distrito Federal e 70% com base nos mesmos critérios de distribuição do Fundo de Participação dos Estados (FPE), os quais favorecem os estados mais pobres. O montante de recursos a ser transferido da União para esse fundo, cujo valor deverá ser corrigido monetariamente, começa com R$ 8 bilhões em 2029, valor que aumenta mais R$ 8 bilhões a cada ano até atingir R$ 40 bilhões em 2033. A partir de 2034, o aumento passa a ser de R$ 2 bilhões ao ano, chegando a R$ 60 bilhões em 2043, quando, então, esse passará a ser o valor anual a ser transferido para o mesmo. As pressões dos governos estaduais eram para o fundo chegar a R$ 75 bilhões, mas acabou prevalecendo o limite imposto pelo governo de que esse valor poderia acarretar sérios problemas fiscais no futuro.

A reforma, no entanto, foi além do FDR. Garantiu, de um lado, os benefícios fiscais para a Zona Franca de Manaus (ZFM), determinando que as leis instituidoras da CBS e IBS estabeleçam os mecanismos para manter, em caráter geral, o diferencial competitivo a ela assegurada e às áreas de livre comércio e, de outro, determinou que lei complementar instituirá dois fundos, com recursos da União e por ela geridos, com a participação dos governos estaduais: o *Fundo de Sustentabilidade e Diversificação do Estado do Amazonas*, e o *Fundo de Desenvolvimento Sustentável dos Estados da Amazônia Ocidental e do Amapá* (onde estão as áreas de livre comércio).

No que diz respeito aos créditos acumulados do ICMS pelos contribuintes contra os governos estaduais, um passivo que terá de ser equacionado com a extinção desse imposto previsto para dezembro de 2032, a reforma jogou essa conta para que os estados a pagassem a partir de 2033, quando passarão a ser corrigidos monetariamente pelo IPCA, estabelecendo que esses créditos poderão ser compensados com a arrecadação do IBS de cada ente federativo. No caso de se tratar de créditos referentes à entrada de mercadorias para o ativo permanente da empresa (bens de capital), a compensação do crédito deverá ser feita em 48 meses; para os demais casos, em 240 meses. De qualquer maneira, é uma conta que poderá, dependendo do volume desses créditos, dificultar a situação financeira dos estados a partir desse ano.

Outro ponto que preocupava os governadores dizia respeito aos benefícios do ICMS que foram concedidos pelos estados na guerra fiscal entre eles travada para atrair empresas para os seus territórios. Podendo ser considerados direitos adquiridos, concedidos e muitas vezes renovados por prazos longos, era necessário resolver como honrá-los quando saísse de cena o imposto do qual nasceram e, à medida que esse perdesse gradativamente espaço para o IBS, ser necessário resolver como garantir esse pagamento.

Para isso, a reforma criou, em mais uma concessão aos governos estaduais, o *Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais e Financeiros*, com recursos da União equivalentes a R$ 160 bilhões para compensar, até dezembro de 2032, a cessação dos benefícios e incentivos fiscais relativos ao ICMS, mas apenas para os concedidos até 31 de maio de 2023, assim como para as prorrogações e renovações do incentivo feitas até 2032, permitindo que as empresas recebam do governo federal os valores prometidos pelos governos estaduais, entre 1 de janeiro de 2029 e 31 de dezembro de 2032, ficando a União obrigada a complementar esses recursos em caso de insuficiência do fundo para fazer essas compensações. Prevê-se o início da transferência desses recursos em 2025, no valor de R$ 8 bilhões, que aumentam em mais R$ 8 bilhões ao ano até 2028, totalizando,

portanto, R$ 32 bilhões nesse ano, valor que se repete em 2029, e começam a diminuir também em R$ 8 bilhões a partir de 2030, fechando em R$ 8 bilhões em 2032.

É importante um esclarecimento sobre os prazos e condições estabelecidos na reforma. A guerra fiscal travada entre os estados brasileiros havia conhecido um estancamento em 1975, por meio da Lei Complementar nº 24, ao proibir a utilização do ICM/ICMS como instrumento de política econômica e da concessão de incentivos, transferindo essa decisão para o Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) que deveria contar com a aprovação unânime dos representantes dos estados da federação para a aprovação de novos incentivos. A Constituição de 1988, que criou o novo imposto estadual, o ICMS, não regulamentou, contudo, a sua utilização pelos estados como instrumento de política econômica e reabriu, com isso, as portas para o seu manejo como instrumento de industrialização, acirrando os conflitos federativos nessa época em que se tornava predominante a busca por soluções próprias dos entes federativos, dado o afastamento do governo federal de políticas comprometidas com a redução das desigualdades econômicas regionais.

O desrespeito em geral com as proibições da LC 24/1975 por parte dos estados acabou levando o tema para ser julgado no STF. Antecipando-se a esse julgamento, o Congresso aprovou, por meio da Lei Complementar nº 160, de 7 de agosto de 2017, prazos limites para a renovação e fruição destes incentivos, em função da atividade econômica (indústria, comércio, produção agropecuária e extrativas, etc.) até dezembro de 2032, prazo que contemplava o fomento das atividades agropecuárias, industrial, agroindustrial e para os investimentos em infraestrutura, sendo que as atividades comerciais teriam esse benefício extinto em 31 de dezembro de 2022, enquanto para outras (produtos agropecuários e extrativos vegetais *in natura* e atividades portuárias vinculadas ao comércio internacional), esses prazos acabariam ainda mais cedo.

Contudo, para evitar essa perda, foi editada, em 28 de outubro de 2021, no governo Bolsonaro, a Lei Complementar nº 186,

que prorrogou, até 2032, para todas as atividades econômicas esse benefício, estabelecendo, entretanto, que nos últimos quatro anos desse período, ou seja, de 2029 a 2032, ele seria reduzido à razão de 20% ao ano, sendo extinto a partir de 2033. Ou seja, sua extinção já estava prevista, na LC, para dezembro de 2032.

Por último, no que diz respeito aos impostos do governo federal, as receitas do Imposto Seletivo substituirão as do IPI e passarão a alimentar os Fundos de Participação dos Estados e Municípios (FPEM), os Fundos Constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste e o Fundo de Compensação às Exportações de Manufaturados, com seu percentual aumentando para 60% para essa finalidade e, caso se registrem perdas de receitas em relação à arrecadação e às transferências médias do IPI calculadas entre 2022 e 2026, essas serão compensadas pela União, mas, enquanto lei complementar não tratar da nova distribuição e enquanto isso não ocorrer, vigorarão as regras anteriores de distribuição para esses fundos. E, no caso da CBS, estabelece-se que 18% de sua arrecadação serão destinados para financiar o programa de seguro-desemprego, outras áreas da previdência e o abono salarial.

Mudanças adicionais

Embora não tenha sido objetivo da reforma introduzir alterações importantes na tributação direta, ou seja, nos impostos incidentes sobre a renda e o patrimônio, e também nas contribuições de melhoria e em outras matérias nesse campo, algumas pequenas mudanças foram nela contempladas no que diz respeito a esses impostos. Entre essas, cabe destacar:

- *Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis e Doações* (ITCMD): transfere-se a competência de sua cobrança do estado onde se processa o inventário para o estado em que o *de cujus* é domiciliado, visando pôr cobro à guerra fiscal entre os estados nesse campo e, além disso, introduz a possibilidade de suas alíquotas serem pro-

gressivas, mas em função do valor do quinhão que cada herdeiro recebe, e não de uma alíquota incidindo sobre o valor total do espólio;

- *Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores* (IPVA): considera que o imposto poderá ter alíquotas diferenciadas em função do tipo, do valor, da utilização e do impacto ambiental dos veículos e inclui, entre os que podem ser por ele taxados, os aquáticos (lanchas, iates, *jet skis*, por exemplo) e os aéreos (helicópteros, jatinhos), que, até então, não estavam submetidos à cobrança deste imposto, mas excluindo dessa taxação as aeronaves agrícolas e de prestação de serviços aéreos a terceiros, a prestação de serviços de transporte aquaviário e embarcações utilizadas para exploração da pesca industrial, artesanal, científica ou de subsistência;

- *Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana* (IPTU): autoriza o Poder Executivo a atualizar sua base de cálculo do imposto, conforme critérios estabelecidos em lei municipal, o que significa que poderá corrigi-lo acima dos índices de inflação, o que atualmente não é permitido;

- *Contribuição para o financiamento da iluminação pública*: amplia a sua cobrança para a expansão e melhoria do serviço de iluminação pública e do sistema de monitoramento para a segurança e preservação de logradouros públicos, cobrança antes restrita, na legislação, ao financiamento de seu custeio;

- *Criação de contribuição estadual para investimentos*: apesar de polêmico, por dar tratamento desigual para os entes federados, a EC 132 autoriza os estados que criaram, até 30/04/2023, fundos estaduais destinados a investimentos em infraestrutura econômica e habitação com receita oriunda de aportes condicionados à fruição de tratamento diferenciado em relação ao ICMS, a instituir contribuições semelhantes, não vinculadas ao referido imposto, ou seja, ao ICMS, as quais poderão vigorar até 2043 (EC 132/23,

art. 136). Isso desde que as alíquotas e suas bases de incidência não sejam superiores nem mais amplas que as vigentes no regime anterior – ou seja, em 30/04/2023, que deverão ser extintas, e desde que a destinação de sua receita seja a mesma das contribuições anteriores.

4 – Os esperados (e duvidosos) efeitos das mudanças na economia e no manicômio tributário

Apesar de limitada a uma reforma tributária sobre o consumo, o governo não economizou nas virtudes que essa teria, nem o seu alcance para a solução dos problemas da economia e do próprio sistema tributário brasileiro. Entre essas virtudes, cabe destacar algumas que foram apontadas: i) a simplificação do sistema, com a limpeza de sua legislação e de regras tributárias complexas, que dificultam e encarecem o cumprimento das obrigações tributárias para o contribuinte; ii) a extinção da cumulatividade da tributação, com o que se abriria o caminho para o crescimento econômico; iii) a melhoria na distribuição do ônus tributário, de acordo com a ministra do Planejamento, Simone Tebet, de que essa "é uma reforma dos pobres"; e iv) o aprimoramento e o fortalecimento do pacto federativo, com uma distribuição de receitas mais equilibrada entre os entes subnacionais.

Nas seções que se seguem, analisa-se cada uma dessas questões sem a tendenciosidade de seus defensores nos debates sobre elas realizados.

A "simplificação complicadora"

O jurista Ives Gandra da Silva Martins, em artigo publicado no dia 22 de janeiro de 2024 e intitulado "Reforma tributária: uma simplificação complicadora",[15] questiona a simplificação

15 MARTINS, Ives Gandra da Silva. **A simplificação complicadora**. São Paulo: Fecomércio-SP, 22 jan. 2024.

trazida pela reforma para o sistema tributário. Para ele, sua complexidade pode, ao contrário da propaganda feita pelo governo sobre essa virtude, até aumentar. Isso por algumas importantes razões.

Em primeiro lugar, porque as mudanças aumentam, comparados ao sistema atual, três vezes o número de artigos para regular o sistema tributário, o que amplia – e muito! – as chances de diferentes interpretações jurídicas sobre a nova legislação e, portanto, a insegurança jurídica sobre as novas normas.

Em segundo, porque o sistema caótico atual vai continuar vigente até o final de 2032, que será o último ano em que ainda existirão o ICMS e o ISS. Só em 2033, portanto, entrará em vigor o novo sistema, com a implantação, em sua totalidade, do IBS. Até lá, os contribuintes estarão convivendo com dois sistemas, devendo conciliar e seguir as regras dos dois: do sistema atual e caótico e do novo, que é desconhecido.

Em terceiro, com as exceções criadas à alíquota de referência, como cada ente pode fixar sua própria alíquota, a possibilidade de contar com uma profusão de alíquotas do IBS não pode ser desconsiderada, ao contrário da proposta inicial de uma alíquota única para tornar o sistema menos confuso e mais transparente.

O fato é que a reforma foi aprovada sem se ter a mínima ideia de qual será a alíquota de referência capaz de gerar a receita que a tornará neutra, do ponto de vista de sua distribuição não provocar perdas para os entes federados. Caso os fundos criados para essa equalização sejam insuficientes para a União bancar o prejuízo, as alíquotas de referência terão de sofrer contínuos reajustes.

Além disso, o prazo de 50 anos para a transição federativa, previsto para a repartição das receitas do IBS pelo princípio do destino, deixará o Comitê Gestor também operando durante todo esse tempo com dois sistemas: um em que as regras dos antigos impostos definem a distribuição; outro, em que essa é

calculada segundo as regras do novo imposto, o IBS, pelo princípio do destino. Uma confusão até mesmo para a fiscalização por parte dos governos subnacionais checar se a distribuição está sendo feita corretamente.

Por último, existe a permanência do IPI que será cobrado dos bens produzidos fora da Zona Franca de Manaus (ZFM) para garantir a competitividade de sua produção no cenário nacional, o que não deixa de ser mais um complicador, que vai na contramão da simplificação do sistema tributário.

Não cumulatividade e crescimento econômico

Em função da extinção da cobrança dos impostos cumulativos sobre o consumo e sua substituição por impostos sobre o valor agregado, ao que se somam a simplificação do sistema, a garantia de devolução dos créditos e a isenção dos novos impostos para as exportações e os investimentos, projeções feitas em 2020 pelo economista Bráulio Borges, da Fundação Getúlio Vargas, estimavam que essa mudança poderia elevar o PIB potencial brasileiro em 20% no prazo de 15 anos, enquanto um outro estudo, realizado pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), projetou um crescimento menor, de 12% no mesmo prazo. Se, de fato, isso se verificar, o País obteria, hoje, um PIB adicional de R$ 1,2 trilhão, na projeção mais pessimista.

As duas projeções foram incorporadas na propaganda do governo para vender mais facilmente para o empresariado, a mídia e a população os ganhos que seriam obtidos no campo econômico com a reforma, projetando-se que esses poderiam atingir, num prazo de 15 anos, um maior crescimento, estimado entre 12% e 20% do PIB. É preciso, no entanto, cautela com essas projeções.

Mesmo que a experiência internacional de países que adotaram o IVA em substituição a impostos cumulativos forneça elementos importantes para essas projeções, não se pode ignorar que essas mesmas projeções são realizadas com hipóteses

que podem não se verificar. Especialmente se se considerar que levará muito tempo para o sistema estar completamente implantado, o ano de 2033, a partir do qual serão considerados mais 15 anos, ou seja, será preciso chegar até 2047 para se confirmarem ou não essas projeções. Com o mundo econômico em rápida transformação na fase atual do capitalismo globalizado, movido pela III e pela IV Revolução Industrial, em que a economia digital e os serviços avançam progressivamente, ao mesmo tempo que vai ocorrendo uma desmonetização do sistema econômico, as bases da produção, que determinam e condicionam as bases da tributação, poderão estar bastante modificadas no futuro, exigindo impostos de outra natureza em sua estrutura.

Além do mais, não se pode esquecer que os óbices ao crescimento, no País, não se resumem ao sistema tributário, mas se estende a inúmeros outros fatores, que atuam como força antieconômica. Entre esses, cabe destacar: as políticas macroeconômicas inconsistentes, com a manutenção, por longo tempo, de elevadas taxas de juros inibidoras do consumo e do investimento; a existência de uma infraestrutura precária e cara, que eleva muito o custo-Brasil; a inexistência de mão de obra qualificada para atender as demandas do setor produtivo em face das novas necessidades colocadas pela III e pela IV Revolução Industrial; e as incertezas que existem sobre a questão fiscal no País quanto à capacidade do Estado de conquistar a confiança do mercado no que diz respeito à sua solvência. Sem enfrentar essas questões, para o que seria necessário dispor de um plano de desenvolvimento de médio e longo prazo, o que até o momento não existe, dificilmente apenas a redução da cumulatividade e da semicumulatividade de alguns impostos sobre o consumo será capaz de garantir crescimento tão expressivo como essas projeções indicam.

Mantendo o status quo *da iniquidade tributária*

Não há em todo o texto aprovado nenhuma preocupação com a questão que diz respeito à melhor distribuição do ônus tribu-

tário entre os membros da sociedade, o que é compreensível, já que não era esse o seu propósito, mas apenas o de reformar a tributação sobre o consumo, uma demanda do mercado para reduzir o custo-Brasil e aumentar a produtividade da economia. Por isso, todo e qualquer argumento usado para defender que a reforma foi voltada também para essa finalidade e que deve produzir efeitos importantes para melhorar a equidade da tributação deve ser visto como falacioso.

As mudanças adicionais, introduzidas em alguns impostos diretos, como o ITCMD, o IPVA e o IPTU, praticamente não modificam a taxação sobre o patrimônio, a não ser no caso da instituição da cobrança do IPVA sobre iates, lanchas, *jet ski*, helicópteros, jatinhos, etc., o que, em que pese o fato de ser uma tributação mais justa, pouco altera o peso da tributação direta na carga tributária. De todas as mudanças feitas, a única que teria mais significado para diminuir um pouco a regressividade foi, inicialmente, a proposta de devolução em dinheiro (*cashback*) do imposto pago pela população brasileira de mais baixa renda pela cesta básica de consumo. Todavia, esse mecanismo terminou sendo bastante enfraquecido com a aprovação da zeragem das alíquotas dos produtos dessa cesta, beneficiando também os mais ricos com essa mudança.

Na verdade, a regressividade do sistema pode até se agravar, caso a carga tributária sobre o consumo se eleve, o que é perfeitamente possível, por ser desconhecido o novo sistema e ainda não se ter chegado ao término da determinação de sua alíquota e dos regimes tributários de exceção, o que só vai ocorrer com a sua regulamentação e com o início de suas operações, quando então deverão ser feitos os seus ajustes finais, como prevê a EC 132/23.

Como se vendeu a ideia de que a reforma tributária seria feita em duas etapas, sendo a primeira a reforma do consumo e, em seguida, a da renda e do patrimônio, essa sim com o objetivo de fazer uma redistribuição da carga tributária, reduzindo o seu peso para as camadas mais baixas de renda e aumentando-o para os mais ricos, a EC 132 incluiu, entre os seus artigos, a determinação de que, em até 90 dias contados a partir de sua promulgação,

até 20 de março de 2024, portanto, o Poder Executivo deverá encaminhar ao Congresso Nacional, projeto de lei que reforme a tributação da renda e também, em até 90 dias, projeto para a da tributação sobre a folha de salários. Pelo menos em relação à renda, não são muitos os que apostam que isso irá ocorrer, apesar do discurso do governo de que vai incluir os ricos entre os pagadores do imposto de renda, num país que é campeão das desigualdades no mundo e que tem como regra, por tradição, ser camarada em termos de tributação com esse grupo.[16]

A federação enfraquecida

Apesar das ilusões vendidas pelo governo e por seus defensores sobre os ganhos que serão obtidos pela federação com a reforma, a verdade é que, com ela, enfraquecem-se, ainda mais, os seus alicerces. O pouco de autonomia que resta, principalmente para os governos estaduais, em relação ao manejo de seu principal imposto, o ICMS, para seus objetivos de política econômica, deixará de existir com sua extinção e criação do IBS e com a transferência de sua competência legislativa para o Congresso Nacional. Isso sem considerar o fato de que, por ter a mesma legislação prevista, em lei, da CBS, e o fato de essa ter sido implantada bem antes e, por essa razão, sofrer os primeiros ajustes no período de teste, o IBS terá de acompanhar suas mudanças e tornar-se, dessa maneira, refém do governo federal em sua regulamentação.

A principal mudança que vai, de fato, beneficiar a federação em termos de uma melhor redistribuição da receita entre os entes subnacionais refere-se à criação do IBS pelo princípio do destino, que, de um lado, favorece os estados consumidores, que são os menos desenvolvidos *vis-à-vis* os estados produtores e, de outro, os municípios mais populosos, modificando uma equação de distribuição de receita que era altamente desequilibrada

16 Passados mais de 150 dias da promulgação da EC 132/23, quando este artigo estava em processo de revisão final para publicação, o governo ainda não havia encaminhado ao Congresso o projeto de reforma do imposto de renda, conforme previsto nessa emenda.

e desfavorável para as unidade da federação de menor nível de renda. Como o impacto sobre a receita *per capita* dos municípios é significativa – com a diferença entre a de maior nível e a de menor caindo de 200 para 13 vezes, de acordo com as projeções realizadas por especialistas e, no caso de se atingir o crescimento esperado de 12% a 20% em 15 anos, como apontado –, nenhum estado sairia perdendo receita com a reforma e apenas 2% do total dos municípios incorreriam em alguma perda, mas esses municípios são os que registram níveis elevados de receita *per capita* muito acima da média nacional. Mas é só.

Afora isso, a autonomia dos entes subnacionais, entre as quais a autonomia financeira, acabou. Eles não disporão mais de nenhum imposto que lhes permita implementar qualquer política de seu interesse, o que terá de ser feito através do gasto, mais limitado, especialmente em orçamentos altamente enrijecidos com vinculações de despesas. Além disso, pouca influência esses entes terão sobre o seu principal imposto, o IBS, cujo regulamento ficará dependente do Congresso Nacional, tendo de correr atrás da CBS. Até mesmo o controle do recebimento e distribuição do IBS será centralizado no Comitê Gestor, cuja sede deverá ser em Brasília, com os 54 representantes dos estados e municípios, 27 representando os 5.569 municípios e 27 os estados e o Distrito Federal.

Uma revisão do modelo federativo não pode se contentar com um projeto que impõe perdas, caso não haja a devida compensação pela União para os grandes estados e municípios e ganhos para os pequenos e médios estados e municípios, tal como a proposta aprovada. Sem antes definir claramente os encargos que caberão a cada ente na oferta de políticas públicas, reatribuir alguma autonomia a esses mesmos entes na definição dessas políticas para evitar soluções padronizadas que afetam a eficiência do gasto, resolver o problema do encilhamento e asfixia financeira que impede a ação de alguns entes relevantes da estrutura federativa, rever seus campos de competência e redesenhar o sistema de partilha dos tributos para garantir o financiamento das políticas estabelecidas, nenhuma iniciativa pode, isoladamente, trazer vigor para a federação. Sem isso, a federação no Brasil não deixará a condição de ficção, que tem marcado sua trajetória desde a sua aprovação, em 1891.

5 – Conclusões

Não se coloca em dúvida o fato de que a reforma tributária do consumo não seja importante para o País nem que as mudanças que serão introduzidas no sistema, a partir de 2026, não sejam necessárias. Discorda-se, no entanto, de algumas questões.

A primeira diz respeito à prioridade conferida à tributação sobre o consumo em relação à tributação sobre a renda e o patrimônio. Pelas suas características e pela distribuição de suas competências entre os entes federados, a tributação do consumo afeta bem mais as relações federativas e impõe perdas e ganhos entre os seus entes, sendo que, no caso das perdas, essas têm de ser compensadas de alguma forma pelo governo federal para que a reforma possa se viabilizar num quadro de acentuados desequilíbrios fiscais. A reforma sobre o consumo, nessa perspectiva, deveria ser, portanto, não o *ponto de partida* da reforma tributária, mas o seu *ponto de chegada*, sendo a tributação direta quem deveria ir à frente, por ser menos conflituosa e capaz de gerar recursos adicionais para a criação de fundos necessários para compensar essas inevitáveis perdas que a reforma do consumo acarreta.

Além disso, a tributação sobre a renda e o patrimônio, ao fortalecer a arrecadação do governo, com impostos progressivos e com maior equidade, dando maior legitimação social ao sistema, permitiria reduzir o peso da tributação indireta na carga tributária, reduzindo a sua regressividade, enquanto, de outro lado, poderia contribuir para viabilizar as metas fiscais estabelecidas pelo novo marco fiscal, sem a necessidade de caça insana e desordenada de receitas, como vem sendo feito pelo governo.

Não se pode concordar, também, com os longuíssimos prazos de transição previstos na reforma, seja para a implantação de novos impostos, seja – ainda mais nesse caso – para a repartição da receita pelo princípio do destino entre os entes federados. A velocidade atual das mudanças no sistema econômico, com o avanço da economia digital e de serviços, ao alterar as bases econômicas que condicionam as bases da tributação, pode tornar

obsoleto o IVA antes mesmo de sua implantação definitiva ou, pelo menos, reduzir a sua importância.

Por último, também não se pode concordar com as ilusões transmitidas principalmente pelo governo para a população sobre o alcance da reforma. Caso não se avance na reforma do imposto de renda e do patrimônio, o sistema tributário brasileiro continuará como um dos mais iníquos e injustos do mundo, por mais que as autoridades econômicas, numa propaganda enganosa, afirmem se tratar de uma reforma dos pobres. E, se não for feita uma revisão mais ampla do modelo federativo, a federação não poderá ser reerguida, com o que se perderá importante pilar da democracia e do crescimento econômico. Em ambos os casos, mantidas essas mazelas, os frutos esperados com a reforma realizada para o crescimento econômico não passarão de um sonho distante da realidade.

Não se pode, por isso, entre tantas opiniões suspeitas e tendenciosas emitidas sobre a reforma por variados setores e autoridades governamentais em comemoração à sua aprovação, deixar de dar destaque a uma das mais honestas, emitida pela Federação da Indústria de São Paulo (Fiesp) que se restringiu a situá-la como uma mudança importante para o mercado, para a produção, o que ela realmente é: "o país passará a ter um sistema tributário mais moderno, transparente e alinhado às melhores práticas internacionais, simplificando a vida de quem gera emprego e renda no Brasil". Nada mais. E isso se, depois de um longuíssimo prazo para sua implantação, as ideias de hoje a respeito da tributação continuarem valendo no futuro distante por ela previsto.

6 – Referências

AMARAL, Gilberto Luiz do *et al*. **Quantidade de normas editadas no Brasil***:* 35 anos da Constituição Federal de 1988. Curitiba, PR: Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação – IBPT, 2023. Disponível em: https://ibpt.com.br/estudo-quantidade-de-normas-35-anos-cf-2023/. Acesso: 15 jan. 2024.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional n. 132, de 20 de dezembro de 2023**. Altera o sistema tributário nacional. Brasília, DF:

Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 5 jun. 2024.

BRASIL. Senado Federal. **Congresso promulga reforma tributária**. Brasília, DF: Agência Senado, 20 dez. 2023. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/12/20/congresso-promulga-reforma-tributaria#:~:text=O%20Congresso%20Nacional%20promulgou%20nesta,da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal%20de%201988. Acesso em: 5 jun. 2024.

GOBETTI, Sérgio; ORAIR, Rodrigo Octávio; MONTEIRO, Priscila Kaiser. Impactos redistributivos (na federação) da reforma tributária. **Carta de Conjuntura**: Brasília: Ipea, n. 59, 2 trim. 2023, 31 maio 2023. Nota de conjuntura 17.

KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Cultural Abril, 1983.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **A simplificação complicadora**. São Paulo: Fecomércio-SP, 22 jan. 2024.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto. **A reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1991.

_____. **Uma pequena história da tributação e do federalismo fiscal no Brasil**: a necessidade de uma reforma tributária justa e solidária. São Paulo: Contracorrente, 2020.

_____. **Economia e política das finanças públicas no Brasil**: um guia de leitura. São Paulo: Hucitec, 2012.

_____. **O sistema tributário brasileiro: evolução, distorções e os caminhos da reforma (1891-2017)**. *Texto para Discussão nº 2*. Brasília: Plataforma Política Social/Anfip/Fenafisco, 2017, p. 21.

THE WORLD BANK. **Doing Business Subnational Brazil 2021**, 06 Maio 2021. Disponível em: https://portugues.doingbusiness.or/brasil. Acesso em: 15 mar. 2024.

Recebido em 19/1/2024
Aprovado em 09/4/2024

3

Os limites da ideia de CPI como instrumento de direito das minorias

DOI: https://doi.org/110.62551/2595-4539.2024.515

Guilherme dos Santos Todeschini[1]

Resumo: O objetivo do presente artigo é examinar a existência de limitações à ideia de que as CPIs se constituem em instrumento legislativo pleno da minoria. Com base na análise do desenho normativo do instituto, são exploradas algumas das complexidades relativas ao seu manejo, as quais acabam por indicar que as CPIs possuem limites de compreensão como forma de ação própria das representações parlamentares minoritárias. É sugerido, ao fim, que a ideia de CPI como direito da minoria encontra sua mais expressiva representação ancorada no poder de agenda legislativa que seu uso pode promover.

Palavras-chave: Comissão parlamentar de inquérito. Funcionamento parlamentar. Minorias. Processo legislativo. Agenda legislativa.

Abstract: *The objective of this article is to examine the exist-ence of limitations to the idea that the CPI constitute a full legislative instrument of the minority. Based on the analysis of the institute's normative design, some of the complexities related to its management are explored, which end up indicating that the CPIs have limits of understanding as a form of action specific to minority parliamentary representations. In the end, it is suggested that the idea of CPI as a minority right finds its most expressive representation anchored in the power of the legislative agenda that its use can promote.*

1 Mestre em Direitos Humanos, Especialista em Direito Constitucional, Analista judiciário do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS). E-mail: guilhermetodeschini.prof@gmail.com. Lattes: http://lattes.cnpq.br/6626346548163710.

Keywords: *Parliamentary commission of inquiry. Parliamentary functioning. Minorities. Legislative process. Legislative agenda.*

1 – Introdução

No ano de 2023 ocorreu o seguinte fato relevante no âmbito do ecossistema político brasileiro: o ex-presidente da República Jair Bolsonaro, liderança política da oposição ao governo iniciado em 1º de janeiro de 2023, acabou sendo indiciado pela prática dos crimes de associação criminosa, violência política, abolição violenta do Estado Democrático de Direito e golpe de Estado (art. 288, caput, e arts. 359-P, 359-L e 359-M do Código Penal) em relatório final de CPMI instaurada por interesse de seus próprios apoiadores no Congresso Nacional para investigar os atos de vandalismo contra as sedes das cúpulas dos três Poderes, ocorridos no dia 8 de janeiro de 2023 em Brasília.

Esse fato tem algo[2] a dizer sobre a pertinência do manejo do instituto por minorias parlamentares: ele legitima o questionamento sobre se, de fato, as comissões parlamentares de inquérito são instrumentos de utilidade plena para a minoria parlamentar, ou se essa ideia não corresponde totalmente à realidade.

Com base na análise de alguns elementos caracterizadores das comissões parlamentares de inquérito, bem como de algumas ideias relacionadas ao instituto, é proposta uma explicação (entre outras possíveis) para o fato relatado (com valor de possível resposta ao questionamento a ele correlato): devido ao influxo de normas de orientação majoritária no funcionamento

2 É pertinente o esclarecimento de que não se quer dizer, neste artigo, que o resultado final de CPIs é determinado tão somente pela prevalência de uma maioria parlamentar exercida em seu âmbito, sendo de relevância para esse resultado também outros fatores – tais como a natureza e a gravidade dos atos e fatos apurados, bem como a leitura que a sociedade civil, a imprensa e outros atores políticos possam vir a fazer desses atos e fatos. O que se busca, aqui, é identificar em que sentido algumas questões relativas à natureza majoritária ou minoritária de grupos parlamentares podem operar para interferir no funcionamento e no resultado de CPIs.

de CPIs, a ideia do instituto como instrumento de ação das minorias parlamentares encontra certos limites.

O estudo realizado é estruturado da seguinte forma: no item 2, são examinadas as relações existentes entre a CPI e a ideia de direito de minoria, bem como o desenho normativo do instituto; no item 3, são examinados os elementos diretos e indiretos capazes de relativizar a ideia de CPI como direito da minoria; no item 4, são abordadas as estratégias utilizadas para a mitigação dos influxos majoritários que relativizam a CPI como instrumento das minorias; no item 5, o tema abordado é o da importância que as CPIs podem ter para as oposições no contexto do presidencialismo de coalizão que caracteriza o sistema político brasileiro.

Por fim, a conclusão do estudo sinaliza para uma compreensão de que CPI como direito da minoria talvez encontre sua mais consistente ancoragem no poder de agenda legislativa.

2 – Direito da minoria, CPI e desenho normativo do instituto

É abordado, no presente item, antes do exame dos limites propriamente ditos da ideia de CPI como direito da minoria, as características do instituto. No item 2.1 é examinada a origem da construção dessa ideia de CPI como direito da minoria e sua extensão. Já no item 2.2, o foco de análise é o exame propriamente dito do instituto da CPI no texto da Constituição Federal de 1988.

2.1 Da relação existente entre a CPI e a ideia de direito da minoria

Moraes (2023, p. 512), Mendes e Branco (2024, p. 509), Tavares (2024, p. 428), Barcellos (2023, p. 366-367) e Bulos (2023, 615-616) identificam na jurisprudência do STF (a partir do julgamento do Mandado de Segurança nº 24.831 e da ADI

3619) uma consolidação[3], baseada no Texto Constitucional de 1988, da ideia de CPI como instrumento de direito das minorias.

Ao julgar o Mandado de Segurança nº 24.831, em 2005, o STF analisou um caso com os seguintes contornos: após mais de 1/3 dos membros do Senado Federal subscreverem requerimento de instauração de CPI e o apresentarem à Presidência da referida casa legislativa, a comissão não foi instaurada devido ao fato de os líderes de partidos e blocos partidários interessados em sua não instauração se omitirem nas indicações de membros para o colegiado investigador, bem como ao fato de o presidente do Senado à época entender (com base em previsão do Regimento Interno da Câmara Alta) que a prerrogativa de indicação era privativa dessas lideranças – entendimento confirmado também pela CCJ do Senado Federal.

No julgamento, o STF entendeu que, como no caso estavam cumpridos os requisitos constitucionais para a instauração da CPI (entre os quais a assinatura de 1/3 dos membros da casa legislativa), era impositiva sua abertura (sob pena de vulneração do direito constitucional da minoria), não cabendo à Presidência do Senado deixar de fazê-lo sob a justificativa de existência de lacuna normativa. Dessa forma, foi determinado ao presidente do Senado Federal que procedesse à aplicação

3 Consolidação porque, anteriormente, o STF, apesar de já de manifestar a identificação da CPI como direito da minoria, produziu jurisprudência que não a tutelava como tendencialmente o faria hoje – tal como quando, por ocasião do julgamento do Mandado de Segurança nº 22.494 (em 1997), reconheceu a juridicidade de determinação de encerramento de CPI já em andamento por deliberação da maioria do Plenário do Senado Federal (em contexto de alegação de inexistência de objeto determinado de investigação suscitada em Questão de Ordem por parlamentar na própria esfera legislativa). Embora seja possível o legítimo impedimento de instauração de CPI por ausência do requisito constitucional do objeto determinado (elemento cuja aferição compete ao presidente do Poder Legislativo, conforme entendimento do STF manifestado no Mandado de Segurança nº 33.521, julgado em 2020), o voto vencido no Mandado de Segurança nº 22.494 (acompanhado por mais quatro ministros, resultando em julgamento por 6x5) examinou a controvérsia sob a perspectiva de que, na situação, se estaria ratificando ilegítima situação de prevalência da maioria parlamentar sobre o direito da minoria de ver em curso a continuação dos trabalhos de CPI (os quais, por determinação constitucional, têm seu termo final em data certa, e não definido por deliberação majoritária).

analógica do Regimento da Câmara dos Deputados – o qual previa que, em situações da espécie, competiria ao presidente da casa parlamentar o suprimento da ausência de indicação de membros da CPI por líderes das bancadas ou blocos partidários.

Já ao julgar a ADI 3.619 em 2006, o STF analisou uma ação de controle normativo abstrato na qual foram questionadas normas do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo que submetiam o requerimento de instauração de CPI em seu âmbito à deliberação de seu Plenário. Nesse caso, o STF declarou a inconstitucionalidade da previsão devido ao fato de a instauração de CPI, como instrumento próprio da minoria, não poder ser submetida ao aval de deliberação majoritária.

Essa decisão ainda tem o seguinte aspecto digno de nota para os fins do presente trabalho: ela sinaliza em direção do entendimento de que os critérios estabelecidos no art. 58, § 3º, da Constituição Federal de 1988 não se limitam a regular a instauração de CPIs nas casas do Congresso Nacional, mas também estendem seus efeitos para regular a instauração de CPIs nas casas legislativas existentes nos diversos âmbitos federativos (estados, municípios e Distrito Federal).

2.2 Desenho normativo

Antes da articulação de algumas ideias que expõem uma possível relativização da ideia de CPI como instrumento de ação das minorias, é pertinente fixar (para fins de exata determinação do objeto examinado) a identificação do desenho normativo do instituto (naquilo que é essencial) para fins de exame da relação proposta – entre CPI e a ideia de minoria.

Conforme art. 58, § 3º, da Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 1988, as comissões parlamentares de inquérito (CPIs) serão instauradas, em cada casa do Congresso Nacional, mediante requerimento de 1/3 (um terço) dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal (competindo ao presidente de cada uma dessas casas proceder

à instauração). Existe ainda a possibilidade, mediante requerimento de 1/3 (um terço) dos membros de cada casa, de instauração (pelo presidente do Congresso Nacional) de comissões parlamentares mistas de inquérito (CPMIs[4]).

Cabe referir que, diferentemente das regras deliberativas que normalmente regem o funcionamento parlamentar (orientadas pelo princípio majoritário, traduzido em norma pelo art. 47 da Constituição de 1988), o requerimento de instauração de CPI não precisa da aprovação da maioria dos membros da casa legislativa para surtir seus efeitos. Isso porque, obtidas assinaturas de 1/3 dos membros do Legislativo, o presidente da casa (conforme se pode constatar em decisão do STF no Mandado de Segurança nº 24.831) está obrigado a instaurar a comissão.

Cabe ressaltar também que essa regra (de obrigatoriedade de instauração da CPI quando houver subscrição do requerimento por 1/3 dos membros do Poder Legislativo) tende, considerando o teor da decisão do STF na ADI 3619, a ser compreendida como de reprodução obrigatória para os demais âmbitos federativos – nos estados federados (e suas assembleias legislativas), nos municípios (e suas câmaras de vereadores) e no Distrito Federal (e sua câmara legislativa)[5].

4 Conforme art. 21 do Regimento Comum do Congresso Nacional, embora o requerimento de instauração deva contar com o mínimo de 1/3 dos membros de cada casa considerada individualmente, a composição da CPMI é paritária (com igual número de senadores e deputados), com número de integrantes fixado em seu ato de criação.

5 Tende porque o STF, no caso, não examinou a situação também para Municípios e para o Distrito Federal (embora inexista, ao menos em tese, razão para se negar a aplicação da mesma regra em seus âmbitos), bem como não examinou situação na qual, em lugar de redução do poder da minoria parlamentar, a regra controversa fosse sobre aumento de seu poder – por meio, por exemplo, da redução do quórum necessário para instauração de CPI de 1/3 para 1/4 dos membros do parlamento (essa, sim, capaz de suscitar reflexões sobre possível juridicidade e consecutiva quebra da natureza reprodutiva obrigatória do critério da Constituição Federal, ao menos no que diz respeito à redução do número mínimo de assinaturas necessário para instauração de CPI para frações menores que 1/3 dos membros do parlamento).

É possível afirmar, assim, que a ideia de CPI como direito da minoria deriva do fato de que ela é produto da vontade de uma minoria (1/3) dos membros do parlamento (nos diversos níveis da Federação brasileira).

Nos itens seguintes, contudo, são levantadas reflexões indicativas de que, possivelmente, a ideia de CPI como instrumento da minoria não vá muito além desse poder de instauração que independa da vontade da maioria de um corpo legislativo.

3 – Dos elementos capazes de relativizar a ideia de CPI como direito da minoria

Podem ser identificadas duas espécies de elementos capazes de relativizar a ideia de CPI como direito da minoria. Uma dessas espécies (examinada no item 3.1) diz respeito a causas que direta e claramente operam para a prevalência de maiorias parlamentares. Já a outra espécie (examinada no item 3.2) diz respeito a causas um pouco menos claras (mas ainda assim existentes), porém também capazes de gerar desvantagens para a minoria no jogo parlamentar.

3.1 Causas diretas de relativização da compreensão da CPI como direito da minoria

São identificadas, no presente ponto, causas que claramente operam a relativização da ideia de CPI como instrumento de ação da minoria. São elas: a composição proporcional da comissão, a eleição das funções exercidas na CPI e a fórmula deliberativa utilizada no âmbito de seu funcionamento.

3.1.1 Composição proporcional do colegiado investigador

Embora a CPI seja instaurada a partir de requerimento de 1/3 dos membros do Poder Legislativo, é necessário ressaltar que a indicação de seus membros não é determinada com base nos

subscritores desse requerimento (por sua designação como membros ou por indicações feitas por eles), mas sim determinada pela regra de proporcionalidade partidária integral do parlamento (na forma do art. 58, § 1º, da Constituição Federal de 1988).

Essa circunstância tem o seguinte efeito: embora uma minoria possa instaurar a CPI, a composição integral da comissão espelhará a composição integral do parlamento, e (tendencialmente) quem terá maior poder de atuação na comissão será o grupo parlamentar majoritário.

Façamos um exercício hipotético: imaginemos um parlamento de 30 membros dividido, formalmente, em dois blocos[6] parlamentares antagônicos (um com 10 membros e outro com 20 membros), no qual suas CPIs sejam integradas por nove membros. Nessas condições, o bloco parlamentar minoritário conseguiria instaurar CPI somente por suas forças (com 10 assinaturas). Na indicação da composição dos membros da CPI, contudo, esse bloco minoritário poderia indicar somente três membros, enquanto ao bloco parlamentar antagônico caberia a indicação de seis membros (o que representa o dobro da representação do bloco que agiu para instaurar a CPI).

Como bem se pode ver, a definição da composição da CPI com base na regra de proporcionalidade partidária (e não com base nos subscritores ou suas indicações) constitui um primeiro elemento de relativização da ideia do instrumento de ação da minoria, uma vez que tende a reproduzir, também na composição da CPI, a prevalência numérica das maiorias existentes na composição integral do parlamento.

6 É comum, na prática parlamentar brasileira, que o parlamento se organize formalmente em partidos e blocos partidários (que congregam mais de um partido), tal como definido, por exemplo, nos arts. 61 a 66-C do Regimento Interno do Senado Federal, e nos arts. 12 e 13 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. É com base no número de integrantes de cada uma dessa representações formais (partidos e blocos partidários) que são feitos os cálculos de divisão de cadeiras nas comissões parlamentares.

3.1.2 Eleição das funções

Outro elemento capaz de relativizar a ideia de CPI como direito da minoria diz respeito à eleição das funções diretivas dos trabalhos na comissão (ponto que deriva do fato de sua composição observar a proporcionalidade partidária).

No caso das CPIs instauradas no Senado Federal[7] e na Câmara dos Deputados [8], bem como no caso das CPMIs instauradas no Congresso Nacional[9], as funções de presidente e vice-presidente da comissão são eleitas pelo colegiado integrante da CPI – fato que favorece a ocupação dessas funções por membros pertencentes a grupos parlamentares majoritários (uma vez que a composição da comissão espelha a composição integral do parlamento).

Cabe ressaltar que a posição de Presidência da CPI tem importância porque o parlamentar que a exerce (e, consecutivamente, o grupo a que esse parlamentar pertence) passa a deter o poder de determinar o ritmo e o modo de condução dos trabalhos. São atribuições do presidente da CPI, por exemplo, convocar o colegiado, conceder e cassar a palavra dos agentes atuantes na CPI, adotar medidas para a manutenção e a restauração da ordem na realização dos trabalhos e dirimir dúvidas a respeito dos trâmites procedimentais.

É possível afirmar, assim, que o atrelamento da escolha da Presidência da CPI à eleição por seus membros pode constituir mais um elemento de relativização do instituto como manifestação do direito da minoria (uma vez que a regra prestigia uma escolha da maioria desse colegiado, que tende[10] a refletir também uma maioria parlamentar).

---

7 Conforme art. 88, caput, do Regimento Interno do Senado Federal (diante da inexistência de regra especial em seus arts. 145 a 153, os quais tratam sobre CPI).

8 Conforme art. 39, caput, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (diante da inexistência de regra especial em seus arts. 35 a 37, os quais tratam sobre CPI).

9 Conforme art. 10, § 2º, do Regimento Comum do Congresso Nacional (diante da inexistência de regra especial em seu art. 21, o qual trata sobre CPMI).

10 Tende porque a política não se trata de uma ciência exata, podendo ocorrer de a

Em alguns casos, contudo, podem existir regras que afastem essa relativização gerada pela eleição do presidente da CPI: no caso da Câmara Municipal de Porto Alegre, por exemplo, o art. 69, § 2º, de seu Regimento Interno estabelece que o presidente da CPI será o primeiro subscritor de seu requerimento de instauração. É possível afirmar que tal regra constitui um balanceamento contramajoritário ao fato de que a composição da CPI observará a representação parlamentar proporcional (em tese a favor do interesse da maioria).

3.1.3 Requerimentos deliberados por maioria

Um terceiro elemento claro de relativização da ideia de CPI como instrumento da minoria, também derivado do fato de que ela observa a proporcionalidade partidária, é o fato de que os requerimentos em seu âmbito formulados são aprovados por maioria, na forma do art. 47 da Constituição Federal de 1988.

Dessa forma, a definição das ações de investigação da CPI – tais como quais testemunhas serão inquiridas, quais documentos serão solicitados (e a qual órgão ou pessoa), quem será indiciado ao final – dependerá da deliberação da maioria do colegiado da comissão.

Quando conjugada essa circunstância com o fato de que a Presidência da CPI (que normalmente tem certo poder para determinar o ritmo de seus trabalhos) tende a pertencer à maioria, fica evidente a ocorrência de situação na qual o exercício de atos investigatórios de interesse da minoria tende a ficar subordinado ao aval da maioria parlamentar.

3.2 Pontos indiretamente relacionados à relativização da ideia de CPI como direito da Minoria

Não são, contudo, somente esses fatores diretos que operam a relativização da ideia de CPI como instrumento de ação da

composição da comissão parlamentar de inquérito distanciar-se (em maior ou menor grau) de um exato espelhamento da correlação de forças total do parlamento.

minoria. Há questões menos claras (mas ainda assim existentes) que também podem contribuir para essa relativização. São identificadas, no presente artigo, ao menos quatro desses elementos: as complexidades que envolvem o próprio conceito de minoria parlamentar; os modos de atuação obstrutiva que a maioria parlamentar pode adotar; a interpretação quanto à aplicabilidade de normas constitucionais de maioria e minoria ao funcionamento de CPIs; e os riscos de reviravolta que as CPIs carregam.

3.2.1 O que seria exatamente minoria?

É abordada, no presente item, a ideia de minoria que circunda as discussões sobre as comissões parlamentares de inquérito.

A primeira constatação que pode ser feita é a de que, embora tendam elas a coincidir, a minoria considerada para a instauração de CPI não é de natureza político-filosófica, econômica, racial, de gênero (ou de qualquer outra natureza que se possa cogitar como representada no parlamento), mas sim de natureza numérica: tem o poder de abrir CPI quem tem 1/3 dos membros do parlamento para fazê-lo (grupo que não representa a maioria do parlamento, e que por isso é identificado como uma minoria parlamentar).

É importante, contudo, fazer a seguinte constatação (derivada do fato de a natureza dessa minoria ser numérica): de um lado, minorias sociais (político-filosóficas, econômicas, raciais, de gênero ou quaisquer outras possíveis) que não tenham representatividade de 1/3 dos membros do parlamento (ou apoio de número de parlamentares suficiente para chegar a essa fração de 1/3) não têm, mesmo sendo minorias, capacidade política para instaurar uma Comissão Parlamentar de Inquérito; de outro lado, maiorias políticas (justamente por serem maiorias) têm poder para, quando de seu interesse, fazer uso também desse instrumento identificado como direito da minoria (conseguindo juntar 1/3 das assinaturas, o que tendem a conseguir com maior facilidade).

Em outras palavras: nem toda minoria tem força suficiente para instaurar CPI (fator indicativo de que não basta ser minoria para ter o poder de fazê-lo), ao passo que maiorias tendem a ter poder para usar também esse instrumento.

Igualmente relevante, nesse ponto, é identificar as possíveis relações existentes entre as posições de maioria e minoria parlamentar, bem como as posições de governo e oposição. Conforme Abranches (2018, p. 14-16), o ecossistema político brasileiro cobra, do chefe do Poder Executivo, a capacidade de formação de coalizões para a sustentação de seu governo – situação que tende a gerar maiorias governistas nos parlamentos. Consecutivamente, como instrumento de minoria, é comum que a CPI seja identificada como instrumento da oposição (minoritária no parlamento) para investigar os atos do governo (majoritário no parlamento).

Para fins das reflexões aqui propostas, contudo, é pertinente o levantamento de duas reflexões que relativizam essa ideia. Primeiramente, a de que nem sempre o governo é majoritário e a oposição minoritária, podendo (por vezes) a base do governo ser minoritária e/ou[11] a oposição ser majoritária (de modo que, nessas condições, o poder de instauração da CPI contra o governo pode não ser identificado como o exercício de um direito próprio da minoria). Em segundo lugar, a de que nem sempre a matéria de investigação da CPI são atos do governo (de modo que, nessas condições, a relação maioria/minoria no que diz respeito ao tema investigado não é balizada com base na relação governo/oposição).

Ainda em relação ao ponto sobre o que deveria ser identificado como minoria, cabe ressaltar que a correlação de forças existentes no parlamento pode apresentar complexidades

11É pertinente ressaltar que pode ocorrer, ainda, a existência, no parlamento, de grupos (de maior ou menor extensão) que não fazem parte da oposição ou da base de governo – algo aproximado à ideia de independentes, mas que também pode ser identificado à atuação de grupos parlamentares "flutuantes". E a existência de tal grupo (e, principalmente, sua extensão) é capaz de relativizar a necessidade de divisão do parlamento com base nas concepções binárias de governo/oposição e maioria/minoria.

que exijam análises de condições específicas de formação de minorias suficientes para a instauração de CPI. No sistema multipartidário brasileiro, normalmente as condições hipotéticas simplificadas propostas no item 3.1.1 (de parlamento composto por dois blocos, um com 1/3 e outro com 2/3 de seus membros) não são reproduzidas, sendo mais comum a existência de múltiplos grupos partidários, com interesses diversos e pontos de divergência e convergência distintos e sobrepostos – de modo que, a depender do(s) ponto(s) a ser(em) investigado(s) pela CPI, pode haver variação nas condições de obtenção de apoio à instauração da comissão para apuração de um tema ou de outro.

A consideração de todos esses fatores indica as possíveis complexidades que envolvem a própria ideia de minoria que teria seus direitos exercidos por meio do instituto das comissões parlamentares de inquérito.

3.2.2 Atuação obstrutiva da maioria

Derivado do fato de que a maioria parlamentar também pode (e com muito mais facilidade) utilizar o instrumento das CPIs devido ao fato de a natureza minoritária relacionada ao instituto ser de feição numérica, pode ocorrer de o manejo do mecanismo também ser, por vezes, feito de maneira a obstruir a ação das minorias parlamentares.

Um claro exemplo desse modo de ação obstrutiva são as CPIs abertas por interesse do próprio governo. Em algumas casas legislativas, seus respectivos Regimentos Internos determinam um número máximo de CPIs que podem existir simultaneamente, regra de funcionamento parlamentar reconhecida como válida pelo STF no julgamento da ADI 1.635[12].

12 Entendimento que, ao reconhecer a prevalência de norma regimental sobre requerimento que observa formalidade constitucionalmente estabelecida, constitui exceção à própria orientação jurisprudencial do STF sobre o tema (que vai no sentido da prevalência da regra constitucional sobre a regra tão somente regimental).

Dessa forma, havendo um número máximo de CPIs que podem funcionar simultaneamente, pode ocorrer de determinado governo (ou mesmo grupo com forte representação legislativa), diante da possibilidade de abertura de CPI sobre tema que não quer que seja investigado, mobilizar a base parlamentar majoritária para a abertura de CPIs (relativas a outros temas) até o número máximo permitido pelas normas regimentais, de modo a obstruir a abertura de CPI por ele indesejada. Pode acontecer, até mesmo, que essa base majoritária se mobilize para alterar o Regimento Interno com o intuito de fixar, conforme seus interesses, determinado número de CPIs simultâneas que podem funcionar.

Outras formas de obstrução prévia à instauração de CPIs são a atuação dos agentes interessados em sua inexistência (ou em seu retardo) junto à Presidência do Poder Legislativo (para, de alguma forma, condicionar os atos relativos à instauração em termos de prazos e formas), a criação de incidentes procedimentais (tal como a apresentação de questões de ordem, requerimentos e recursos relativos à instauração de CPI) ou o atraso/omissão na indicação de seus membros pelas lideranças partidárias com a finalidade de retardar e/ou inviabilizar a própria instauração da comissão – artifícios que, contudo (como visto no julgamento do Mandado de Segurança nº 24.831 pelo STF), tendem a ter limitada legitimidade, dada sua natureza potencialmente obstrutiva em relação ao exercício de prerrogativas parlamentares coletivas legítimas.

Já no que se refere aos métodos de atuação obstrutiva de CPIs utilizados após a instauração delas, eles podem se manifestar de diversos modos. Um deles consiste na concentração de atos importantes da CPI em calendário apertado ou sua realização em datas e horários impertinentes (de modo que, por exemplo, oitivas de pessoas potencialmente relevantes para fins de produção probatória sejam prejudicadas). Outro desses métodos pode consistir na convocação de pessoas (ou requisição massiva de documentos) que pouco teriam a contribuir para as investigações, em detrimento de convocações que poderiam gerar melhores resultados investigatórios. Por fim, também constitui

método de obstrução a manobra de retirada de quórum da CPI para impedir (ou "picotar") o prosseguimento de seus trabalhos.

Há, ainda, outros modos de promover atuação obstrutiva prévia, a depender das particularidades do desenho normativo específico do instituto em cada casa parlamentar. Um caso ocorrido no âmbito da Câmara Municipal de Porto Alegre, por ocasião da CPI da Educação em 2023[13], traz um interessante exemplo. Como o art. 69, § 2º, do Regimento Interno da referida casa legislativa definia que o primeiro subscritor do requerimento de instauração da CPI seria também presidente da comissão, a base do governo (majoritária no parlamento local à época dos fatos), diante da constatação de que a oposição estava prestes a atingir o número necessário de assinaturas para instaurar CPI, mobilizou-se para, antes, conseguir instaurar CPI sobre o mesmo tema[14] (o que acabou conseguindo).

A ação tinha, aparentemente, três objetivos: tentar obstruir a abertura da CPI que a minoria parlamentar tentava instaurar (objetivando provocar uma espécie de prevenção devido à identidade de objetos entre as comissões); impedir que a presidência da CPI fosse exercida por membro da minoria parlamentar; e passar a mensagem pública (diante da iminência de abertura de CPI) de que o governo teria interesse em investigar irregu-

13 Os registros relativos à CPI da Educação realizada na Câmara Municipal de Porto Alegre podem ser acessados nos autos dos processos SEI nº 118.00435/2023-22 e nº 055.00006/2023-37 daquela instituição (autos de registro formal dos trabalhos), em seus registros de vídeo (acessíveis em <https://www.youtube.com/playlist?list=PLKexzdfy3Em4nWa_ijiwvMZwipBMBXbC1>), e nas atas e notas taquigráficas relativas a suas reuniões realizadas, no ano de 2023, em 10, 14, 17, 18, 21, 25, 28 e 31 de agosto, 4, 6, 11, 18 e 25 de setembro, 2, 9, 16, 23 e 30 de outubro, 6, 13 e 20 de novembro, e 4 e 5 de dezembro (acessíveis em <https://www.camarapoa.rs.gov.br/reunioes_de_comissoes>).

14 Enquanto o requerimento de instauração de CPI formulado pela base do governo (Requerimento nº 106/2023, processo SEI nº 118.00435/2023-22) tem certidão de autuação datada de 5/6/2023, o requerimento formulado pela minoria (Requerimento nº 107/2023, processo SEI nº 055.00006/2023-37) tem certidão de autuação datada de 6/6/2023.

laridades cometidas em seu próprio âmbito[15]. No curso das CPIs, ainda, a base do governo (majoritária) tentou unificá-las (sob o argumento de ser injustificável o custo, ao erário público, do funcionamento de duas CPIs que tratavam sobre o mesmo tema)[16], fato que seria capaz de concentrar a presidência dos trabalhos nas mãos da base governista (dada sua prevalência na composição da comissão).

Os movimentos de obstrução foram relativamente efetivos. Embora não tenham sido suficientes para evitar o funcionamento da CPI requerida pela minoria ou promover a unificação das duas CPIs em uma única, eles foram capazes de induzir a uma divisão de trabalhos entre as Presidências das duas CPIs, as quais acabaram funcionando sob a forma inusitada de instituto que poderia ser denominado de "CPCIs" (comissões parlamentares conjuntas de inquérito): por meio de sessões presididas alternadamente por um integrante da minoria parlamentar (que presidia uma das CPIs) e pelo Líder do Governo (que presidia a outra CPI), reuniam-se todos os membros de ambos os colegiados para as inquirições, discussões e encaminhamentos, mas observadas suas respectivas composições para a votação de requerimentos (que ocorria por comissão). Com a manobra, a base do governo na câmara municipal conseguiu capturar o poder de manobra presidencial da CPI em ao menos metade das sessões.

3.2.3 Regras procedimentais de maioria e minoria

15 Embora esse argumento relacionado ao interesse pela transparência possa ter buscado justificar o requerimento de abertura de CPI pela base do governo, ele é de questionável legitimidade devido à seguinte circunstância (intimamente relacionada à compreensão da CPI como direito da minoria e indicativa de que o movimento foi mesmo de natureza obstrutiva): o governo tem, à sua disposição, mecanismos próprios de investigação administrativa e controle interno, motivo pelo qual a abertura de CPI pela própria base do governo, além de politicamente ilógica (e, só por isso, já questionável em seus objetivos), apresenta-se tendencialmente injustificável do ponto de vista prático – já que o governo detém meios para investigar (ao passo que a oposição não os detém).

16Conforme Requerimento nº 1 relativo à CPI instaurada por iniciativa da base do governo na câmara municipal por meio do Requerimento nº 106/2023 (processo SEI nº 118.00435/2023-22).

O instituto das comissões parlamentares de inquérito é caracterizado como regra especial de funcionamento parlamentar. Isso porque, enquanto a regra geral de funcionamento do parlamento é orientada pela decisão majoritária (a qual tem sua âncora estabelecida no art. 47 da Constituição de 1988), a possibilidade de criação de CPI é orientada pelo poder de deliberação de 1/3 dos membros do parlamento (conforme estabelece o art. 58, § 3º, da Constituição de 1988).

Cabe ressaltar, contudo, que a orientação da CPI pela regra da vontade minoritária de 1/3 tem limite: ela diz respeito tão somente à vontade de 1/3 dos membros do parlamento para instauração da CPI, mas não estende seus efeitos sobre o quórum necessário, por exemplo, para a aprovação de requerimentos deliberados já no âmbito de funcionamento da comissão. Com a CPI em andamento, o quórum deliberativo para apreciação de tais requerimentos é o definido no art. 47 da Constituição de 1988.

Cabe aqui, porém, a seguinte reflexão: será mesmo adequado, considerada a CPI instrumento excepcional orientado por regra procedimental minoritária, que o funcionamento ordinário da CPI seja orientado pela regra majoritária estabelecida no art. 47 da Constituição de 1988? O questionamento mostra-se cabível diante de interpretação literal e sistemática do Texto Constitucional.

No que diz respeito ao aspecto da literalidade, o art. 58, § 3º, da Constituição de 1988, ao dispor sobre a criação de CPIs, excepcionou a regra procedimental de maioria estabelecida no art. 47 da Constituição de 1988. Embora se possa objetar que a redação desse artigo que estabelece norma específica refira-se, de modo expresso, tão somente ao quórum necessário para a abertura da CPI (de modo que não haveria como projetar tal regra também para o funcionamento da comissão), também é verdade que inexiste regra expressa no sentido de que o funcionamento da CPI deve ser orientado pela regra constante do art. 47 da Constituição de 1988 (derivando tal constatação, contudo, de uma interpretação possível – e em certa medida adequada – de que normas excepcionais devem ser interpretadas restritivamente).

Já no que diz respeito ao aspecto sistemático, é possível afirmar serem, no mínimo, razoáveis interpretações tendentes à afirmação da possibilidade de extensão da regra minoritária constante do art. 58, § 3º, da Constituição de 1988 também ao funcionamento das CPIs, como forma de mitigação de efeitos de regras majoritárias que podem permear o instituto, já que compreendido ele como forma de exercício de direitos parlamentares pela minoria (embora tal entendimento também possa gerar dúvidas e dificuldades[17]).

Cabe ressaltar que uma possível interpretação capaz de compatibilizar o estrito teor do Texto Constitucional com as regras de funcionamento parlamentar de maioria e a regra excepcional de minoria a respeito das CPIs seja o reconhecimento, no tema, do conteúdo normativo dos Regimento Internos das casas legislativas. E aqui essa possibilidade é suscitada devido ao fato de que Regimentos Internos das casas legislativas podem conter normas de orientação não majoritária aplicáveis ao funcionamento de CPIs[18].

17 O modelo não traria dificuldades, por exemplo, em relação a requerimentos de oitivas de pessoas ou de requisição de documentos, de clara natureza de impulsionamento das investigações. Aprovados pela minoria de 1/3, poderiam eles (em tese) ser considerados aprovados. Os problemas começariam a surgir, contudo, nas seguintes situações: em relação ao plano de trabalho inicial ou ao relatório final (decisões de natureza mais reflexiva do colegiado) numa CPI hipotética de 30 membros, seria razoável, por exemplo, a prevalência por vontade de uma minoria de 10 membros (1/3) sobre a vontade manifesta, por exemplo, por 14 membros (pouco menos que 1/2) com posição diversa? Ou, ainda, qual minoria deveria prevalecer diante de três posições diversas apresentadas, cada uma, por 1/3? São regras que, mesmo que eventualmente tenham regulamento regimental claramente estabelecido, ainda assim podem suscitar questionamentos. Já em caso de decisão sobre quebra de sigilo (capaz de interferir na esfera de intimidade constitucionalmente protegida da pessoa), seria razoável a deliberação por minoria? E quanto às posições eleitorais a serem ocupadas na CPI: seria possível uma "eleição por minoria"? Aparentemente (ainda que arranjos diversos possam ser concebidos), a definição procedimental do modo de funcionamento das CPIs dificilmente escaparia por completo às regras de deliberação parlamentar majoritária.

18 Tal como no caso do art. 69, § 2º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Alegre, o qual define que o primeiro subscritor do requerimento de instauração da CPI será também seu presidente (em clara opção por prestigiar um membro da minoria ao invés de ocorrer uma futura escolha de feição majoritária).

Faz-se necessário referir que o STF[19] tem o entendimento consolidado de que as regras procedimentais constantes tão somente de Regimentos Internos têm uma espécie de conteúdo compromissório político, mas não impositivo jurídico. E essa interpretação (conhecida também como teoria da natureza *interna corporis* dos atos regimentais dos parlamentos) dialoga com o disposto no art. 47 da Constituição de 1988 – o qual dispõe que o Legislativo delibera por maioria simples, presente a maioria absoluta de seus membros, desde que a Constituição não disponha de modo diverso. Desse modo, se é só o Regimento Interno que dispõe de modo diverso a essa fórmula deliberativa (mas não a Constituição), o parlamento pode ignorar sua própria regra de funcionamento regimental e utilizar o formato decisório estabelecido no referido art. 47 da Constituição.

Ao estabelecer a regra excepcional relativa ao funcionamento das CPIs (art. 58, § 3º), contudo, o próprio Texto Constitucional refere, expressamente, que tais comissões exercerão poderes previstos no Regimento Interno da casa legislativa a que pertencem. Desse modo, se por um lado a própria Constituição de 1988 autoriza o afastamento da norma de natureza só regimental no procedimento parlamentar ordinário devido ao disposto em seu art. 47, por outro lado, no que diz respeito especificamente ao funcionamento das CPIs, é razoável a interpretação de que é também a Constituição de 1988 que imporia a necessidade de observância das normas estabelecidas nos Regimentos Internos das casas legislativas.

Esse reconhecimento de conteúdo jurídico impositivo dos Regimentos Internos no que diz respeito ao funcionamento das CPIs poderia (ao menos em tese) imprimir certo equilíbrio na correlação de forças entre as maiorias e minorias parlamentares. Por um lado, é necessário referir que tal medida teria a capacidade de não desgarrar o parlamento da ideia de prevalência da representação majoritária ("vacinando-o" contra certo risco de subversão de seu funcionamento aos interesses da minoria). Isso porque, mesmo que o parlamento passasse a funcionar com base nas regras regimentais na condução de

19 Conforme Mandado de Segurança nº 22.503.

trabalhos de CPIs (e não com base na regra de maioria disposta no art. 47 da Constituição de 1988), ainda assim estariam sendo observadas regras que foram determinadas por opção de maiorias parlamentares (no momento de elaboração dos Regimentos Internos). Por outro lado, é possível afirmar também (ao menos em tese) que o reconhecimento da normatividade dos Regimentos Internos em matéria de CPI poderia evitar abusos de direito por parte de maiorias parlamentares ocasionais que tentassem obstar a ação da minoria por meio do acionamento da regra disposta no art. 47 da Constituição de 1988 para fazer prevalecer sua força majoritária de momento.

Cabe ressaltar que, embora as regras constantes de Regimentos Internos sejam representativas dos interesses das maiorias no decorrer do funcionamento das casas parlamentares, a formação das regras lá estabelecidas conta com a participação histórica (em termos de avanços e recuos) também das minorias parlamentares que integraram determinado corpo legislativo. E, nesses avanços e recuos, é possível identificar que os Regimentos Internos tenderiam a carregar certa herança normativa construída por minorias do passado.Assim, é possível afirmar, de certo modo, que o reconhecimento da prevalência das normas dos Regimentos Internos (por sua previsão no art. 58, § 3º, da Constituição de 1988) sobre a regra geral de deliberação majoritária estabelecida no art. 47 da Constituição de 1988, ou vice-versa, tende a significar uma escolha entre o reconhecimento da prevalência da correlação maioria/minoria em perspectiva histórica ou dessa prevalência no momento da ocasião decisória.

3.2.4 Risco de reviravolta em CPI

Outra circunstância de importante consideração por uma minoria parlamentar relacionada às CPIs é o risco de reviravolta que elas carregam.

No que diz respeito aos riscos de reviravolta de uma CPI, o acontecimento político relatado na introdução do presente

estudo pode ser bem elucidativo de como ela pode acontecer. No ano de 2022, após a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, em outubro, como presidente da República, correligionários do ex-presidente (e candidato derrotado no referido pleito) Jair Bolsonaro passaram a se concentrar em frente a quartéis para contestar o resultado do pleito. Tais manifestações culminaram, em 8 de janeiro de 2023 (após a posse do eleito em 1º de janeiro do mesmo ano), na depredação das sedes das cúpulas dos três Poderes em Brasília por membros desses grupos. Com base nos fatos ocorridos nesse dia, a base parlamentar que apoiava o ex-presidente (e que em 2023 fazia parte da oposição) mobilizou-se para instaurar CPMI[20] sob o argumento de que o governo federal empossado em 1º de janeiro de 2023 teria se omitido propositalmente (com a finalidade de deixar que os atos de vandalismo ocorressem).

Essa oposição conseguiu instaurar a CPMI porque, embora o candidato que apoiavam à Presidência da República tivesse perdido a eleição, compunha ela grupo de ampla representação no Congresso. Ocorre, contudo, que essa representação, mesmo que ampla, ainda assim se mostrou minoritária em relação à coalização formada pelo governo para compor sua base de apoio no Congresso Nacional (base essa refletida na composição da CPMI). Tais circunstâncias tiveram o seguinte efeito reviravolta: o relatório final aprovado pela CPMI[21], instaurada por interesse da oposição, concluiu pelo indiciamento da principal liderança política dessa oposição (Jair Bolsonaro) pela prática dos crimes de associação criminosa, violência política, abolição violenta do Estado Democrático de Direito e golpe de Estado (art. 288, *caput,* e arts. 359-P, 359-L e 359-M do Código Penal[22]).

Essa ocorrência sinaliza para o fato de que um dos elementos que merece pertinente análise por grupo político que queira

20 Conforme Requerimento nº 1/2023 do Congresso Nacional.

21 Parecer nº 1/2023 do Congresso Nacional.

22 Com as redações dadas pela Lei Federal nº 12.850/2013 (art. 288, caput) e pela Lei Federal nº 14.197/2021 (arts. 359-P, 359-L e 359-M).

instaurar uma CPI é o risco de que os fatos investigados possam se voltar contra seus próprios interesses. É claro que, por vezes, pode ocorrer de a janela de oportunidade para a abertura de uma CPI ser curta (devido às flutuações próprias da política ou à amenização de temperatura política em determinada situação), de os riscos de reviravolta da CPI serem desconhecidos ou ignorados por quem queira instaurá-la, ou, ainda, de não estarem claras (ou serem flutuantes) as correlações de forças de maioria e minoria existentes no momento – circunstâncias nas quais o balanço entre as vantagens e os riscos de abertura de uma CPI pode ser de difícil realização. De qualquer modo, o exercício desse balanço seria recomendável.

4 – Possíveis estratégias de mitigação dos influxos majoritários

Não se quer dizer, com esse artigo, que, do modo como concebido atualmente, o instituto das CPIs seria ineficaz para as minorias por estarem elas submetidas a determinadas condicionantes que favorecem a atuação das maiorias parlamentares. O que se busca, aqui, é propor reflexões sobre os limites da compreensão da CPI como instrumento de ação da minoria parlamentar a partir de alguns de seus aspectos procedimentais.

Cabe ressaltar, inclusive, que o sucesso de uma CPI para determinado grupo político não depende tão somente de sua natureza majoritária ou minoritária, mas também de fatores relacionados à habilidade de seus membros no campo das negociações políticas, no manejo de instrumentos de ação parlamentar, na utilização dos meios de comunicação, na investigação prévia e contínua de fatos, e na efetividade dos constrangimentos públicos gerados para justificar a necessidade de aprofundamento de atos investigatórios.

Diante da constatação de que o instituto da CPI, apesar de identificado como uma prerrogativa das minorias, sofre influxos de orientação majoritária no funcionamento parlamentar, são trabalhados, no presente item, alguns elementos capazes de configurar estratégias de escape desses influxos pelas minorias. São elas

o estudo do número de integrantes da CPI a ser indicado em seu requerimento de instauração (item 4.1), a participação dos parlamentares da minoria membros e não membros da CPI em seus atos (item 4.2) e a elaboração de relatórios paralelos (item 4.3).

4.1 Do número de integrantes da CPI

Uma estratégia que pode ser utilizada pela minoria é a de cálculo adequado do número de integrantes que a CPI deverá ter, para fins de sua indicação no respectivo requerimento de instauração[23]. Nesse caso, a matemática pode se mostrar aliada na estratégia de mitigação das vantagens da maioria parlamentar no âmbito da CPI.

Voltemos ao exemplo hipotético já aqui proposto de um parlamento com 30 membros, composto por dois blocos – um majoritário de 20 membros, e um minoritário de 10 membros. Ainda com base no que foi aqui já proposto, observou-se que uma CPI integrada por nove membros imporia (pela regra da proporcionalidade) a composição do colegiado da CPI por seis membros da maioria somados a três membros da minoria, o que perfaz uma composição aproximada de 66,6% de membros da maioria para 33,3% de membros da minoria (equivalente à proporção de forças políticas também da integralidade desse corpo legislativo). Essas mesmas proporções seriam também observadas caso os números de integrantes de CPIs indicados fossem o número imediatamente superior e o imediatamente inferior a 9 divisíveis por 3 (6 e 12).

No espaço existente entre esses números, contudo, considerando aqueles não divisíveis por 3 (7, 8, 10 e 11), essa proporção exata de desfaz. E, dessa forma, a aplicação do cálculo de pro-

23 O art. 145, § 1º, do Regimento Interno do Senado Federal e o art. 35, § 5º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados estabelecem que o número de membros da CPI deve ser indicado no requerimento de instauração. Pode ocorrer, contudo, de o Regimento de cada casa parlamentar estabelecer regras diversas específicas quanto à definição do número de membros de CPI.

porcionalidade[24] sobre esses números observaria a novas configurações: em relação à proporcionalidade total do parlamento, duas mais vantajosas à maioria (com 7 e com 10 integrantes), e duas mais vantajosas à minoria (com 8 e com 11 integrantes).

A CPI com sete membros seria integrada por cinco da maioria e dois da minoria (numa proporção aproximada de 71,4% de membros da maioria para 28,6% de membros da minoria). Já a CPI com 10 membros seria integrada por sete da maioria e três da minoria (numa proporção de 70% de membros da maioria para 30% de membros da minoria).

Por outro lado, a CPI com oito membros seria integrada por cinco da maioria e três da minoria (numa proporção de 62,5% de membros da maioria para 37,5% de membros da minoria). Já a CPI com 11 membros seria integrada por sete da maioria e quatro da minoria (numa proporção aproximada de 63,6% de membros da maioria para 36,4% de membros da minoria).

Conforme se pode observar, portanto, a indicação do número de membros da CPI no requerimento de sua instauração (a ser feita com observância das condições específicas de proporcionalidade e funcionamento de cada corpo parlamentar) pode determinar o fortalecimento ou o enfraquecimento da minoria (em relação à totalidade do corpo legislativo) na correlação de forças que integrarão a comissão.

4.2. Da participação de parlamentares da minoria membros e não membros da CPI em seus atos

Outra estratégia que pode ser usada pela minoria nas CPIs para fortalecer sua posição é a da incisiva participação de parlamentares não integrantes da comissão em alguns de seus atos. Embora as CPIs possuam uma composição formal estruturada em número restrito de membros com observância da propor-

24Aplicou-se, no caso, as regras do cálculo de proporcionalidade constantes do art. 27 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

cionalidade partidária (os quais podem votar requerimentos submetidos à apreciação do colegiado investigador), há atos realizados no âmbito da CPI que podem ser praticados também por parlamentares não membros da CPI, tal como previsto, por exemplo, no art. 50, § 3º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Diante dessa possibilidade, podem vir a ocorrer tanto situações individuais de influência nos trabalhos (tal como a produção de provas importantes para a CPI a partir de inquirição de testemunha feita por parlamentar não membro da CPI), quanto situações coletivas de influência nos trabalhos (tal como a minoria mostrar-se mais atuante que a maioria na hipótese de grande número de parlamentares não membros da CPI alinhados à posição minoritária marcarem presença constante em seus atos).

Ainda dialogando com essa possibilidade, cabe chamar atenção também para a importância da assiduidade dos parlamentares da minoria membros da CPI em seus atos: considerando que o art. 47 da Constituição Federal de 1988 estabelece a regra da deliberação pela maioria simples dos presentes (desde que presente a maioria absoluta dos membros), a presença de todos os membros da CPI pertencentes à minoria é capaz – na hipótese de ausência de membro(s) da maioria – de mitigar a amplitude da representação majoritária nas deliberações da CPI.

4.3 Dos relatórios paralelos

O presente ponto é dedicado à análise de uma das estratégias que pode (e normalmente é) utilizada pela minoria parlamentar para fazer valer seus interesses: a confecção de relatórios paralelos.

Os arts. 37 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e 150 do Regimento Interno do Senado Federal estabelecem que os trabalhos de CPIs serão finalizados com a emissão de relatório (votado pela comissão) do qual constem as conclusões das investigações. É comum da praxe parlamentar, contudo, que também

sejam emitidos relatórios paralelos pelos grupos políticos que tiveram posição não prevalecente no relatório final da comissão.

Os relatórios paralelos, cabe ressaltar, podem ser de grande importância (em termos de resultado da CPI) porque, embora não sejam o pronunciamento oficial da comissão parlamentar[25], não há impedimento para que sejam eles utilizados como peças de informação por órgãos competentes com o intuito de prosseguir em investigações adicionais ou para o acionamento dos órgãos devidos a fim de promover responsabilização.

Cabe ressaltar que as comissões parlamentares de inquérito não têm poder para promover responsabilizações (criminais, cíveis, funcionais, administrativas ou de qualquer outra natureza)[26]. Sua função é limitada, no campo jurídico[27], à promoção de investigações para posteriores responsabilizações nos campos devidos. O destino dos trabalhos das CPIs é, de regra, subsidiar a atuação de outros órgãos (nos quais o poder decisório do parlamento passa a ser relativizado). É possível dizer que o mais próximo que uma CPI pode chegar de uma decisão final é quando ela conclui que deve haver responsabilização em âmbito parlamentar (situação na qual, em alguns casos, o órgão investigador já pode elaborar projeto de proposição[28] que será, posteriormente, deliberado por outros órgãos do parlamento).

25 Cabe ressaltar que, devido ao disposto na Lei Federal nº 10.001/2000 (bem como à matéria julgada pelo STF na ADI 5351), o relatório oficial final de CPI tem certa prevalência (em termos de oficialidade) sobre relatórios paralelos porque a matéria nele tratada tem prioridade de tramitação em esfera administrativa ou judicial. Tal circunstância não afasta, contudo, a possibilidade de que relatórios paralelos consistentes possam ser utilizados por órgãos de controle.

26 Circunstância que possivelmente contribui para a produção (em certa medida equivocada) de uma ideia pública de que as CPIs seriam institutos ineficazes, fadados a "acabar em pizza".

27 Já, no campo político, as funções da CPI tendem a ser outras: desestabilização de governos ou grupos, exercício de poder de agenda, estratégia defensiva (como no caso de seu manejo obstrutivo), alavancagem de carreira política, etc.

28 Conforme, por exemplo, o art. 37, I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, e o art. 150, § 1º, do Regimento Interno do Sendo Federal.

E esse fato aponta para a seguinte circunstância digna de atenção para o grupo político em posição minoritária na CPI: mais importante do que buscar a aprovação de um relatório final favorável talvez seja o foco na produção, na medida do possível[29], de provas contundentes durante os trabalhos ordinários da CPI (provas essas que dificilmente seriam produzidas fora de um ambiente oficial de investigação[30]). A produção de provas contundentes, posteriormente apontadas, contextualizadas e reforçadas com o cruzamento de novas informações no relatório paralelo podem, para os outros órgãos de controle, vir a ter mais valor investigatório do que relatórios oficiais que busquem abafar fatos relevantes sob o selo da decisão majoritária do colegiado investigador.

5 – A CPI como mecanismo de exercício do poder de agenda pela oposição

Embora as comissões parlamentares de inquérito não sejam instrumentos exclusivos das oposições políticas (conforme apontado no item 3.2.1), é inegável que o instituto apresenta essencial importância para o sucesso da função oposicionista no parlamento. Isso porque as CPIs configuram, para o Poder Legislativo, mecanismo de escape do controle político exercido pelo Poder Executivo no contexto do presidencialismo de coalizão típico do sistema político brasileiro.

Nesse sistema, a relação entre os dois Poderes é caracterizada pelo domínio do Poder Executivo sobre a agenda política: é ele que determina quais assuntos devem ser discutidos (e ainda quando e como). Um dos elementos que garantem essa hege-

29 Embora a CPI possa vir a ser dominada pela maioria parlamentar, esse domínio tende a não ser completo, havendo margens para que a minoria possa, com habilidade política, atingir alguns de seus objetivos.

30 No âmbito da CPI, o parlamento pode exercer poderes de investigação próprios de autoridades judiciárias (conforme art. 58, § 3º, da Constituição de 1988), bem como o poder de inquirir testemunhas sob compromisso (conforme art. 2º da Lei Federal nº 1.579/1952).

monia sobre a agenda política é o fato de que, para a obtenção desse domínio, o Poder Executivo conta também com o apoio de maiorias parlamentares (seja por meio de afinidade política, seja por meio da cooptação de congressistas para a formação de base de apoio).

São múltiplos os mecanismos por meio dos quais o Poder Executivo, no contexto da Constituição Federal de 1988, exerce o poder de agenda. Figueiredo e Limongi (2001, p 67-72 e 158) apontam que o Poder Executivo o faz por meio da reserva de iniciativa legislativa que detém sobre determinadas matérias, do poder de edição de medidas provisórias, da prerrogativa de solicitação de urgência na tramitação de seus projetos de lei e da posição estratégica que ocupa (de iniciativa e execução) em relação ao orçamento. Já as lideranças partidárias do Congresso Nacional (ainda conforme esses mesmos autores), em nome das maiorias parlamentares, exercem poder de agenda por meio de seus poderes regimentais individuais ou dos poderes de órgãos colegiados como o Colégio de Líderes da Câmara dos Deputados. E o exercício de tais poderes por esses atores políticos estabelece os termos de funcionamento do presidencialismo de coalizão – dinâmica de relação caracterizada pela prevalência do Executivo na determinação da pauta política a ser observada (prevalência essa obtida mediante concessões às lideranças políticas do Congresso Nacional).

As CPIs, contudo, não dependem do aval da maioria parlamentar, tampouco do aval formal do Executivo. E, ao não dependerem elas da vontade formal desses atores, é possível afirmar que as CPIs configuram mecanismo por meio do qual a minoria (onde a oposição tende a estar no presidencialismo de coalizão) pode exercer poder de agenda. É graças ao poder de instauração de CPI que é possível forçar a discussão de temas que o Executivo e a maioria parlamentar não queiram discutir – e aí talvez resida a mais consistente ancoragem da ideia de CPI como instituto de direito da minoria.

Nesse contexto, as CPIs apresentam potencial força de desestabilização de governos e coalizões. Embora o Poder Executivo

possa exercer poder de agenda com apoio das maiorias parlamentares, Abranches (2018, 88-89) aponta que, no presidencialismo brasileiro, a estabilidade dos governos é dependente da capacidade não só de construção de coalizões, mas também de sua manutenção e de sua resiliência em momentos de crise. E as CPIs, embora possam ter seu funcionamento dominado pelas maiorias (pelas razões apontadas no item 3 do presente estudo), têm a capacidade de inserir na agenda deliberativa temas capazes de gerar constrangimentos e desgastes com efeitos corrosivos de coalizões parlamentares que dão sustentação a governos (temas esses que talvez não tivessem repercussão caso a minoria não tivesse mecanismos como a CPI para sua inserção na agenda política).

6 – Conclusão

É possível concluir, a partir das reflexões propostas, que a ideia de CPI como exercício do direito das minorias parlamentares encontra limites: ela vai, pela configuração atual de entendimento do instituto, até o ponto da possibilidade de abertura de comissão parlamentar de inquérito – desde que tal minoria detenha a proporção numérica de 1/3 dos membros do parlamento.

Esse poder, contudo (por sofrer posterior mitigação devido a influxos majoritários que orientam o funcionamento das CPIs), não é suficiente para a condução dos trabalhos conforme o interesse da minoria parlamentar, embora seja capaz – nisso que talvez se ancore a ideia de CPI como direito de minoria – de obrigar o parlamento a discutir assunto que talvez a maioria parlamentar não gostasse de discutir. É possível afirmar que o poder de instauração de CPI é, antes de tudo (além do exercício de um poder fiscalizatório), também um poder de agenda legislativa que pode ser exercido por minorias parlamentares.

Mas seu exercício, conforme visto, também reclama reflexão estratégica: talvez possa ser impertinente a uma minoria exercê-lo, a depender da margem existente para a ocorrência de reviravoltas desfavoráveis. No que se refere ao aspecto jurídico,

é possível afirmar que talvez o principal foco de atuação das minorias parlamentares em CPIs deva ser a adequada produção de provas capazes de reforçar, posteriormente, relatório paralelo a ser produzido para embasar os trabalhos de órgãos com poder de responsabilização em suas esferas próprias de competência.

7 – Referências

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de Coalizão:** raízes e evolução do modelo político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de direito constitucional.** 5. ed., rev., atual., e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2023. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559647828. Acesso em: 15 jan. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 17, de 1989.** Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2023. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2011-2024.pdf. Acesso em 15 jan. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. Parecer (CN) nº 1, de 2023. Da COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO DOS ATOS DE 8 de JANEIRO DE 2023, sobre o Requerimento (CN) nº 1, de 2023, do Deputado Federal André Fernandes, que requer a criação de Comissão Parlamentar de Inquérito, composta de 15 (quinze) Senadores e 15 (quinze) deputados, e igual número de suplentes, para, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, investigar os atos de ação e omissão ocorridos no dia 08 de janeiro de 2023 nas Sedes dos Três Poderes da República, em Brasília, nos termos dos arts. 58 da Constituição Federal e 21 do Regimento Comum do Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, DF, ano LXXVIII, suplemento único ao nº 43, 19 out. 2023. 2023a.

BRASIL. Congresso Nacional. Regimento Comum: Resolução nº 1/1970 do Congresso Nacional (texto consolidado até janeiro de 2023) e normas conexas. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, DF, ano LXXVIII, suplemento único ao nº 6, 19 fev. 2023b.

BRASIL. Congresso Nacional. Requerimento (CN) nº 1, de 2023. Requer a criação de Comissão Parlamentar de Inquérito, composta de 15 (quinze) Senadores e 15 (quinze) deputados, e igual número de suplentes, para, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, investigar os atos de ação e omissão ocorridos no dia 08 de janeiro de 2023 nas Sedes dos Três Poderes da República, em Brasília, nos termos dos arts. 58 da Constituição Federal e 21 do Regimento Comum do Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, DF, ano LXXVII, nº 18, 27 abr. 2023c, p. 16 e 92-242.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 14 jan. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940.** Código Penal. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2848.htm. Acesso em: 14 jan. 2024.

BRASIL. L**ei nº 1.579, de 18 de março de 1952.** Dispõe sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1579.htm. Acesso em 14 jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.001, de 04 de setembro de 2000.** Dispõe sobre a prioridade nos procedimentos a serem adotados pelo Ministério Público e por outros órgãos a respeito das conclusões das comissões parlamentares de inquérito. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L10001.htm. Acesso em: 14 jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013.** Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção de prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm. Acesso em: 14 jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.197, de 1º de setembro de 2021.** Acrescenta o Título XII na Parte Especial do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), relativo aos crimes contra o Estado Democrático de Direito; e revoga a Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983 (Lei

de Segurança Nacional), e dispositivo do Decreto-Lei nº 3.688, de 2 de outubro de 1941 (Lei das Contravenções Penais). Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14197.htm. Acesso em: 14 jan. 2024.

BRASIL. Senado Federal. Regimento Interno: Resolução nº 93/1970 (texto consolidado até janeiro de 2023). **Diário do Senado Federal**, ano LXXVIII, suplemento B ao nº 8, de 4 de fevereiro de 2023. Brasília, DF: Senado Federal.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.635/DF.** Ação Direta de Inconstitucionalidade. Comissão Parlamentar de Inquérito. Instauração. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Restrição: impossibilidade de instituí-la enquanto estiver funcionando pelo menos cinco delas. 1. A restrição estabelecida no § 4º do art. 35 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que limita em cinco o número de CPIs em funcionamento simultâneo, está em consonância com os incisos III e IV do artigo 51 da Constituição Federal, que conferem a essa Casa Legislativa a prerrogativa para elaborar o seu regimento interno e dispor sobre sua organização. Tais competências são um poder-dever que permite regular o exercício de suas atividades constitucionais. [...]. Requerente: Partido dos Trabalhadores e outros. Requerida: Câmara dos Deputados. Relator: Min. Maurício Corrêa, 19 de outubro de 2000. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266707. Acesso em: 15 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.619/DF.** Ação Direta de Inconstitucionalidade. art. 34, § 1º, e 170, inciso I, do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Comissão Parlamentar de Inquérito. Criação. Deliberação do Plenário da Assembleia Legislativa. Requisito que não encontra respaldo no texto da Constituição do Brasil. Simetria. Observância compulsória pelos estados-membros. Violação ao artigo 58, § 3º, da Constituição do Brasil. [...]. Requerente: Partido dos Trabalhadores – Diretório Nacional. Requerido: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Relator: Min. Eros Grau, 1º de agosto de 2006. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=439258. Acesso em: 15 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.351 /DF.** Ação Direta de

Inconstitucionalidade. *Caput* e parágrafo único do art. 2º e art. 4º da Lei Federal nº 10.001/2000. Atribuições dos Membros do Ministério Público: ampliação: Proposição de origem parlamentar. Vício de iniciativa. Matéria reservada a lei complementar de iniciativa do chefe do Ministério Público de cada estado e ao Presidente da República. Ofensa à al. D do inc. II do § 1º do art. 61 e § 5º do art. 128 da Constituição da República. Usurpação do poder de iniciar processo legislativo. Contrariedade à independência e à autonomia administrativa do Ministério Público. Art. 3º da Lei Federal nº 10.001/2000. Prioridade na tramitação dos processos com origem em apurações das Comissões Parlamentares de Inquérito. Norma de natureza processual. Proporcionalidade e razoabilidade preservadas. Deferência ao interesse público e à função fiscalizadora conferida ao Poder Legislativo. Inc. X do art. 49 da Constituição da República. Ação direta julgada parcialmente procedente [...]. Requerente: Procurador-Geral da República. Interessado: Congresso Nacional e Presidente da República. Relator: Min. Carmen Lúcia, 21 de junho de 2021. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=756848889. Acesso em: 15 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Mandado de Segurança n. 22.494/DF.** Mandado de Segurança contra ato do Senado Federal. Provimento de questão de ordem, em grau de recurso para o Plenário, para o arquivamento do Requerimento nº 198/96, que propõe a criação da chamada "CPI dos Bancos", por falta de indicação do fato determinado a ser apurado (CF, art. 58, § 3º) e do limite das despesas a serem realizadas (RI-SF, art. 145, § 1º) [...]. Impetrante: Antônio Carlos Valadares e outros. Impetrado: Mesa Diretora do Senado Federal. Relator: Min. Maurício Corrêa. 19 de dezembro de 1996. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85763. Acesso em: 15 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Mandado de Segurança n. 22.503/DF.** Mandado de Segurança impetrado contra ato do Presidente da Câmara dos Deputados, relativo à tramitação de Emenda Constitucional. Alegação de violação de diversas normas do Regimento Interno e do art. 60, § 5º, da Constituição Federal. Preliminar: Impetração não conhecida quanto aos fundamentos regimentais, por se tratar de matéria interna corporis que só pode encontrar solução no âmbito do Poder Legislativo, não sujeita à apreciação do Poder Judiciário; conhecimento quanto ao fundamento constitucional. [...]. Impetrante: Jandira Feghali e outros. Impetrado: Presidente da Mesa da Câmara dos Deputados. Relator para o acórdão: Min. Maurício Corrêa, 8 de maio de 1996. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85766. Acesso em: 15 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Mandado de Segurança n. 24.831/DF.** Comissão Parlamentar de Inquérito – Direito de oposição – prerrogativa das minorias parlamentares – expressão do postulado democrático – direito impregnado de estrutura constitucional – instauração de inquérito parlamentar e composição da respectiva CPI – tema que extravasa os limites "interna corporis" das Casas Legislativas – viabilidade do controle jurisdicional – impossibilidade de a maioria parlamentar frustrar, no âmbito do Congresso Nacional, o exercício, pelas minorias legislativas, do Direito Constitucional à investigação parlamentar (CF, art. 58, § 3º) [...]. Impetrante: Pedro Jorge Simon e outro (a/s). Impetrado: Presidente do Senado Federal. Relator: Min. Celso de Mello, 22 de junho de 2005. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86189. Acesso em: 15 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Mandado de Segurança n. 33.521/DF.** Inquérito – Comissão Parlamentar – instauração. É atribuição do Presidente da Câmara aferir o preenchimento dos requisitos atinentes à instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito. Impetrante: Ricardo José Magalhães Barros. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Min. Marco Aurélio, 15 de maio de 2020. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343546771&ext=.pdf. Acesso em: 15 jan. 2024.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional.** 16. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553624818. Acesso em: 15 jan. 2024.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional.** 19. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553629417. Acesso em 29 jul. 2024.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 39. ed. Barueri: Atlas, 2023. Disponível em https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559774944. Acesso em: 29 jul. 2024.

PORTO ALEGRE. Câmara Municipal. **Processo SEI nº 055.00006/2023-37 (Requerimento nº 107/2023).** Porto Alegre, RS: Câmara Municipal

de Porto Alegre, 2023. Disponível em: https://www.camarapoa.rs.gov.br/processos/138997. Acesso em: 28 jul. 2024.

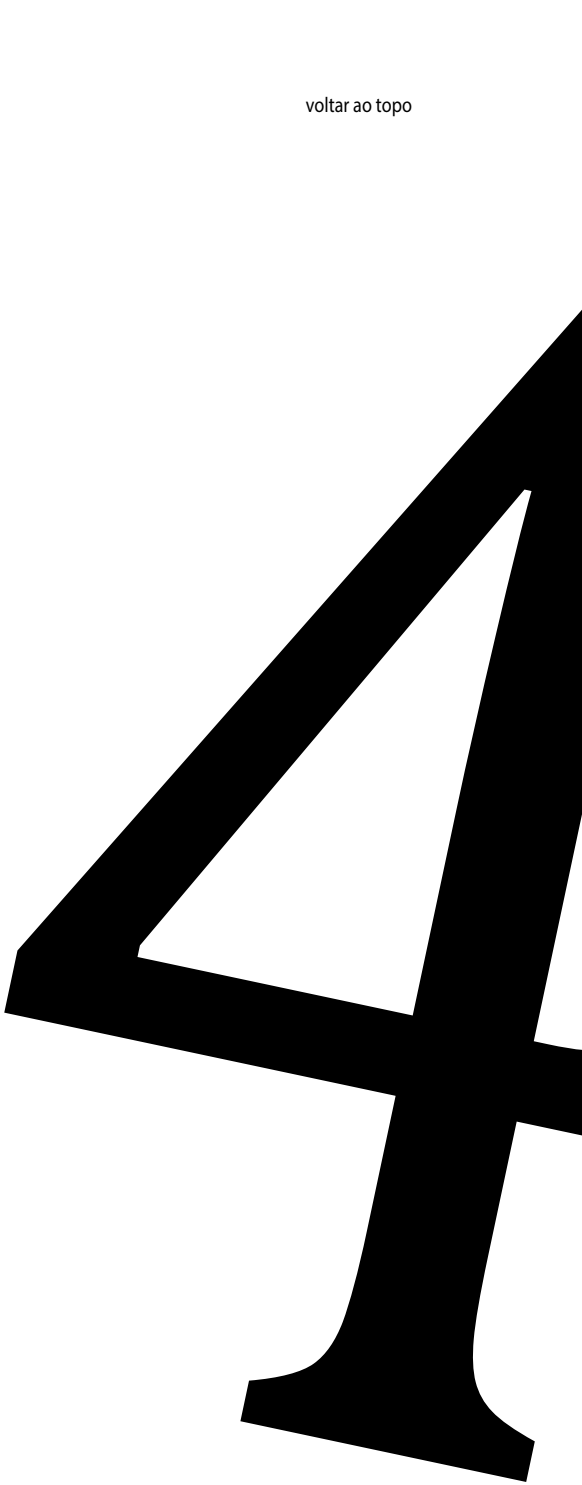
PORTO ALEGRE. Câmara Municipal. **Processo SEI nº 118.00435/2023-22 (Requerimento nº 106/2023).** Porto Alegre, RS: Câmara Municipal de Porto Alegre, 2023. Disponível em: https://www.camarapoa.rs.gov.br/processos/138996. Acesso em: 28 jul. 2024.

PORTO ALEGRE. Câmara Municipal. **Resolução nº 1.178, de 1992. Aprova o Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Alegre.** Porto Alegre, RS: Câmara Municipal de Porto Alegre [2023]. Disponível em: https://legislacao.camarapoa.rs.gov.br/regimento/. Acesso em 15 jan. 2024.

PORTO ALEGRE. Câmara Municipal. **Reuniões Conjuntas CPIs SMED (playlist).** Porto Alegre. 2023. Disponível em: https://www.youtube.com/playlist?list=PLKexzdfy3Em4nWa_ijiwvMZwipBMBXbC1. Acesso em 28 jul. 2024.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional.** 22. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553621248. Acesso em 29 jul. 2024.

Recebido em 29/4/2024
Aprovado em 1º/7/2024



Buber e a educação: diálogo como resolução de conflitos

https://doi.org/10.62551/2595-4539.2024.524

Roberlei Panasiewicz[1]

MORGAN, W. John; GUILHERME, Alexandre. **Buber e a educação:** diálogo como resolução de conflitos. Porto Alegre: EdiPUCRS, 2023. 276 p.

O desafio de desenvolver relações dialógicas perpassa a história dos seres humanos. Conflitos e guerras seguem assombrando as relações entre culturas e nações. Os processos educacionais buscam eficácia em sua maneira de conceber as relações entre professores, alunos e ambientes educacionais. Entretanto, por que tantas polarizações, defesas das próprias verdades, intolerâncias religiosas e fechamentos ao encontro aberto com o outro? A diferença é ameaça que deve ser eliminada ou possibilidade de crescimento? Há variedade de perguntas que perpassam a mente no estudo das relações interpessoais e interculturais da história humana – de forma particular, o último século e o início do século XXI. Martin Buber (1878-1965) foi uma pessoa extremamente incomodada com questões como essas e enfrentou o desafio de refletir sobre novas construções para as relações humanas e buscar caminhos existenciais para elas.

1 Doutor e mestre em Ciência da Religião pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) e pós-doutor em Teologia pela Faculdade dos Jesuítas. Professor no Programa de Pós-Graduação em Ciências da Religião da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Pesquisador do pluralismo e do diálogo inter-religioso e intercultural, trabalha com temas de fronteira que os perpassam. E-mail: roberlei@pucminas.br. Lattes: http://lattes.cnpq.br/5871245626115751.

Nesse livro, *Buber e a educação: diálogo como resolução de conflitos*, W. John Morgan (pesquisador das Ciências Sociais) e Alexandre Anselmo Guilherme (pesquisador da Filosofia), ambos educadores, resolveram trabalhar o pensamento de Martin Buber – particularmente, a sua compreensão do *diálogo* aplicado ao ambiente educacional. As palavras-princípio *Eu-Tu* e *Eu-Isso* conduzirão todo o livro, pois, na compreensão dos autores, estão na base para a resolução dos conflitos, seja nas relações interpessoais, seja nas relações entre nações. O livro está dividido em dez capítulos. O início da obra narra brevemente a vida de Buber e as palavras-princípio. Em seguida, apresenta-o em seu tempo, em meio ao Holocausto, relaciona-o com outros autores, aplica sua reflexão à paz no Oriente Médio e faz lapidações, apresentando suas contribuições para o processo educacional. Por fim, a obra traz uma reflexão sobre o interculturalismo no Brasil.

O primeiro capítulo do livro, proposto como *Introdução*, apresenta breve biografia de Martin Buber, nascido em Viena, de família de judeus ortodoxos, filósofo social, um dos maiores pensadores sobre educação do século XX. O capítulo mostra várias faces da sua vida como religioso, estudioso, educador e ativista pela paz e apresenta a sua obra *Eu e Tu* (1923, em alemão, e só traduzida para o inglês em 1937). Nessa obra, Buber apresenta uma taxonomia das relações entre as pessoas: *Eu-Tu* e *Eu-Isso*. A primeira relação trata da mutualidade, de encontro de pessoas que se reconhecem como iguais e desenvolvem o que pode ser chamado, propriamente, de *diálogo*. É a relação entre dois amigos ou dois amores ou entre professor e aluno. Entretanto, para que essa relação ocorra, é necessária uma estrutura adequada, pois o infinito e a universalidade de possibilidades estão na base dessa relação. Na raiz de seu existencialismo, há três princípios: a consciência de que os indivíduos são singulares e devem ser respeitados, de que é preciso recorrer ao *Outro* e de que o compromisso com o *Outro* deve ser genuíno. O autor distingue a reciprocidade da mutualidade. Enquanto na reciprocidade um indivíduo faz algo para o outro esperando algo em troca, na mutualidade eles fazem juntos. Essa é a relação *Eu-Tu*. Na relação *Eu-Isso* é diferente. Nessa relação, não há o reconhecimento do *Outro* como um igual. O *Outro* é objetificado, não

tem valor em si mesmo. Porém, utilizamos dos serviços uns dos outros. É uma relação de afazeres. Entretanto, mesmo aí, o cumprimento dessa prestação de serviço pode ser cordial e fazer emergir a relação *Eu-Tu*. Assim, existe uma oscilação nessas relações. Os autores compreendem que, com base na filosofia do diálogo de Buber, é possível pensar a resolução de conflitos entre indivíduos e mesmo entre comunidades.

No segundo capítulo, *Os tempos de Buber*, os autores iniciam com um relato do *Zeitgeist*, termo que indica o *espírito do tempo* ou *de uma época*, e apontam as mudanças ocorridas no fim do século XIX e início do século XX, particularmente na Alemanha. Há fascínio pela tecnologia, que vem acompanhada das mudanças na economia e no trabalho (o taylorismo e o fordismo). Max Weber escreve sobre as relações humanas com Deus e com o trabalho e sobre as relações inter-humanas. Em julho de 1918, a Alemanha é derrotada na Primeira Guerra e, em novembro, ocorre a Revolução de Novembro de 1918. Em 1919, há o Tratado de Versalhes, com perdas territoriais. Emerge a noção de germanismo (*Deutschtum*), sentimento de comunidade muito unida, com base na língua e na identidade racial alemãs. A radicalização desse movimento gerou profunda inquietação por parte daqueles que não eram considerados *povo alemão*. É nesse quadro histórico que deve ser pensada a filosofia de Buber. O livro *Eu e Tu* foi escrito entre 1919 e 1922 e publicado em 1923 e reflete parte do conflito da época: a relação entre a humanidade e Deus, entre o ser humano e o trabalho e entre o conjunto dos humanos. Provavelmente Buber não pensava que "Deus estava morto", como Nietzsche, mas sim que a comunicação com Deus havia sido dificultada com o *Zeitgeist.* Para ele, a relação com Deus deveria ser necessariamente *Eu-Tu*. O capitalismo e o individualismo representam o *Eu sem Tu*; o comunismo e o coletivismo representam o *Tu sem Eu*. Quando as relações *Eu-Tu* não emergem, devido às relações *Eu-Isso*, o conflito se torna a norma. Por isso, Buber defendia as comunidades dialógicas. A dimensão ética da relação *Eu-Tu* está no reconhecimento do *Outro* como pessoa; caso contrário, o *Outro* passa a ser percebido como objeto. *Eu e Tu* foi escrito na época em que o germanismo e a ideologia nacionalista-populista estavam

em ascensão. Buber não foi crítico somente dos acontecimentos na Alemanha, mas também do extremismo presente no movimento sionista da época. Entre 1930 e 1944, toda a comunidade judaica e outros considerados "não pessoas", como ciganos e homossexuais, foram estigmatizados e perseguidos. Esse foi o resultado do domínio das relações *Eu-Isso*, da objetificação do *Outro* e da supressão das relações *Eu-Tu*. Além de ser crítico dos acontecimentos na Alemanha, também advertiu que a imigração judaica para a Palestina tinha que ocorrer em diálogo *Eu-Tu* com a população árabe local e que o estabelecimento de um Estado binacional era desejável. Se a relação fosse *Eu-Isso*, seria extremamente problemática. Buber rejeita a dicotomia inimigo-amigo. O diálogo – relação *Eu-Tu* – é um instrumento fundamental para promover a resolução de conflitos entre indivíduos e entre comunidades. O diálogo encoraja a discutir problemas e encontrar soluções. Por isso ele argumentava a favor das comunidades dialógicas e seu principal dinamizador é a educação. A integração das pessoas dentro das comunidades somente poderia ocorrer por meio da educação dialógica.

O terceiro capítulo, *Buber, Russell e Lukács: utopia*, indica pontos de interesse que os perpassavam. O filósofo britânico analítico ateísta Bertrand Russell (1872-1970) era pacifista, empenhava-se pelo desarmamento nuclear e lutava pela liberdade e pela dignidade humanas. Eles trocaram algumas cartas. Georg Lukács (1885-1971) era húngaro, crítico literário, marxista ortodoxo. Tiveram vários amigos e buscas em comum. "Utopia", palavra grega que se refere à ideia de *um lugar nenhum*, é retomada na época moderna, passando a fazer referência a uma sociedade ideal ou perfeita. Russell assevera que uma melhor ordenação da sociedade humana, ante o caos destrutivo e cruel, é antiga, e Platão já a discutia em seu livro *República*. Para ele, caminhos alternativos foram propostos por Marx, com a doutrina socialista, por Bakunin, com o anarquismo, e pela "revolta sindicalista". Lukács publica, em 1922, *História e consciência de classe*, com o objetivo de criar um partido revolucionário de vanguarda, dizia da liderança política e moral e da educação às classes trabalhadoras, assim, a hegemonia burguesa seria desafiada e substituída pela ditadura proletária para, finalmente,

haver uma sociedade sem classes. *Caminhos da utopia* foi publicado por Buber em 1946 e tinha a intenção de fazer um relato sobre o socialismo utópico. Segundo dizem, a obra foi escrita no meio da maior crise que a humanidade já conheceu – não se tratava, simplesmente, de uma troca de sistema econômico e social. A resposta de Buber a essas ameaças à humanidade é *a comunidade autêntica e a educação dialógica.*

No quarto capítulo, *Buber e o pacifismo*, há, inicialmente, a defesa do *diálogo* como uma forma de estabelecer a paz e resolver conflitos. Porém, que tipo de pacifismo ele defendia? Os autores definem pacifismo como (a) a crença em métodos de paz como alternativas viáveis e desejáveis à guerra ou (b) uma doutrina que rejeita e exclui a guerra e toda forma de ação violenta para resolver disputas. A defesa da primeira definição e a rejeição da segunda apontam para o *pacifismo fraco*. Porém, a defesa da segunda definição e, por extensão, a defesa da primeira apontam para o *pacifismo forte*. Os autores entendem que Buber defendia a segunda definição por rejeitar e excluir a guerra e toda ação violenta como forma de resolver disputas. Ele defendia o diálogo como único instrumento ético para a paz e a resolução de conflitos. Sem o diálogo, há aumento da disputa e do conflito. Ele demonstra que a perseguição aos judeus na Alemanha atingiu o cerne do judaísmo. Buber dialoga com Gandhi tomando como referência o termo *satyagraha*, que significa "testemunho sem reconhecimento", "martírio ineficaz". É um pacifismo forte, mas inútil em uma situação extrema. Elias Canetti (1905-1994), judeu sefardita búlgaro, também escreve sobre a natureza das massas e afirma que, quando somos absorvidos pela *massa*, queremos que a segurança coletiva permaneça. Wilhelm Reich escreve *Psicologia de massas do fascismo*, entre 1930 e 1933. Nessa obra, ele diz que o fascismo é a expressão última das personalidades de caráter irracional e, posteriormente, afirma que a multidão escolhe regimes autoritários – o fascismo e o nazismo – contra seu próprio interesse, pois anseia satisfazer seus desejos orgásticos e orgíacos. Para Buber, a reconciliação e a paz só podem ser iniciadas com o reconhecimento das diferenças e dos pontos de conflito. Nesse sentido, ele defende o diálogo entre judeus e árabes.

O quinto capítulo, *Buber e Fanon*, apresentará a contraposição entre as filosofias da educação de Martin Buber e as de Frantz Fanon (1925-1961). Buber compreende que as relações *Eu-Tu* e *Eu-Isso* exercem papel importante na educação. Critica a educação tanto centrada no professor quanto centrada no estudante, pois ambas permanecem no âmbito do *Eu-Isso*. Defende a abordagem baseada no *diálogo* entre professor e estudante, na relação *Eu-Tu*. A educação dialógica se refere à formação e à educação do caráter. A tarefa central da educação é permitir que as pessoas vivam humanamente em paz e em harmonia social. Buber entende que a educação como ensino e aprendizagem é mais fácil que a educação do caráter, que ensina valores com base na relação *Eu-Tu*. Ele defende uma atitude "política" de *diálogo,* de *respeito mútuo* e de *reconhecimento* entre indivíduos e comunidades, numa *comunidade dialógica*. A educação dialógica dificulta o surgimento de preconceitos e de racismo. O potencial do conflito fica reduzido devido à chance de resolução do problema. Politicamente, o diálogo suscita o respeito e permite que o sujeito esteja aberto ao *Outro*. F. Fanon foi psiquiatra, filósofo e revolucionário da colônia de Martinica e tem sido influente nos estudos pós-coloniais. Na Argélia, testemunhou o racismo dos colonizadores franceses em relação à população árabe local, fato que desenvolveu sua visão de psiquiatria e educação e sua concepção de *contestação*, como resposta a situações de crise. Violência psicológica é um dano à psique humana, pois implica lavagem cerebral e doutrinação para apaziguar a autodeterminação da população local. Há também a violência estrutural, caracterizada pela violência socioeconômica, em que existe exploração dos recursos locais pelos colonizadores a favor da metrópole. Para Fanon, toda a situação dos países colonizados é consequência de violência. Sonnleitner (1987) afirma que a defesa de Fanon ao terrorismo está de acordo com seu programa: a) promoção do autorrespeito individual; b) realização da independência política; e c) criação de uma humanidade. Para Fanon, os países colonizados e os povos oprimidos devem adotar um modelo anticolonialista de educação, o qual não seja extensão da dominação. Para ele, o diálogo problemático entre colonizador e colonizado se dá porque nenhum vê o *Outro* como humano. Para Buber, somente através do *diálogo* tais comuni-

dades antagônicas poderão estabelecer uma relação ou, pelo menos, estar à disposição de ir ao encontro do outro.

O sexto capítulo é intitulado *Buber e o holocausto*. Em 1933, quando Adolf Hitler foi confirmado chanceler da Alemanha, o antissemitismo torna-se ideologia oficial, apoiada pelo *racismo científico*. Os judeus, então, são proibidos de exercerem várias profissões e terem empresas, até perderem o direito de cidadania com as leis de Nuremberg, em 1935. Buber viveu os horrores do nazismo. Ele defendia um renascimento cultural judeu e a educação como o dispositivo mais eficiente da comunidade judaica para enfrentar a repressão. Defendia também a educação para a formação da vida comunitária e a comunhão judaica. Buber entendia que o diálogo com Deus era necessário para alcançar a humanidade e dar sentido à existência. Em 1933, ele tenta fundar uma escola, mas não consegue realizar esse projeto. Cria, então, um escritório para empreendimentos educacionais para adultos da comunidade judaica, na Alemanha. Várias experiências foram realizadas até a Noite dos Cristais, em 9 e 10 de novembro de 1938, quando empresas e sinagogas foram saqueadas e queimadas e judeus foram assassinados e levados para os campos de concentração. O processo educacional estabelecido ajudou os jovens a ter uma estrutura estável e mobilização para a existência. Em 1935, a família de Buber vai para a Palestina e, em abril de 1938, ele se une a ela. Ele foi professor de Filosofia Social na Universidade Hebraica de Jerusalém e acompanhou os acontecimentos na Alemanha. Escreveu sobre a missão que a comunidade judaica tinha no mundo. Foi criticado por não ter feito mais contra o Holocausto. Com o fim da Segunda Guerra Mundial, aparece a extensão do Holocausto: seis milhões de judeus haviam perecido.

No sétimo capítulo*, Buber e a educação moral*, são discutidas as questões éticas que perpassam as relações dialógicas, defendidas por Buber. As relações *Eu-Tu* e *Eu-Isso* impactam as relações humanas, com a natureza e com Deus. A compreensão de Buber sobre ética está diretamente ligada à relação entre *um Eu* e *um Tu*, perspectiva que foge da disputa entre os que afirmam que os valores são absolutos por natureza e os que alegam que são relativos a indivíduos ou grupos. Para ele, o valor está *entre*, ou seja, no

intervalo da relação do *Eu* com um *Tu*. Perspectiva que fica mais clara no contraste com a relação *Eu-Isso*. Nesta, não há *inclusão* e a relação é distante. Assim, mesmo existindo a tomada de consciência e a ajuda a uma comunidade que necessita de auxílio, ainda permanece a relação *Eu-Isso*. Entrar numa relação *Eu-Tu* com o outro supõe relação mútua, ou seja, aproximar da experiência do outro no momento em que ele necessita. A *inclusão* leva à partilha da experiência do outro. Essas relações podem ser aplicadas ao coletivo, quando um grupo não considera o outro como *Tu*, não o reconhece como *pessoa*. Nesse caso, crimes podem ser cometidos. A relação *Eu-Tu* pode se transformar em *Eu-Isso*, e as relações *Eu-Isso* têm potencial para se tornarem *Eu-Tu*. Essas abordagens de Buber se assemelham ao imperativo categórico de Kant: "age de tal forma que uses a humanidade tanto na tua pessoa como na pessoa de qualquer outro, sempre e ao mesmo tempo, como fim e nunca como meio" (p. 161). Entretanto, para Kant, o respeito pelos outros é resultado do autorrespeito e, para Buber, é resultado da relação direta com o *Outro*. A chave do existencialismo de Buber é que a moralidade é revelada sempre que a situação surge. Aí emergem o que deve ser perguntado e a resposta apropriada. Esse é o *entre diálogo*. Assim, a educação deve ser sempre dialógica e voltada para a educação do caráter, e, nesse âmbito, tanto a relação educador-educando quanto a relação entre educandos deve ser dialógica. As reflexões críticas, a interação com o outro e o respeito ao ponto de vista dele e a reavaliação do próprio ponto de vista são denominados por Buber de *comunidade dialógica*. Isso aumenta a coesão social, sustenta a criatividade e dissipa o potencial de conflito.

No oitavo capítulo, *Buber e a educação de adultos*, os autores avançam na demarcação da compreensão de Buber sobre o processo educacional. Na relação professor-aluno, há uma unilateralidade, pois, mesmo que haja inclusão dialógica, ela não pode ser completamente mútua. Dessa forma, a relação se tornaria amizade. Essa relação está sob a direção do orientador. A educação não é seletiva, ela se estabelece com o estudante que está diante do educador, o que é diferente na relação amorosa, que é seletiva. A educação de adultos é diferente da educação de crianças. Ela permite um nível superior de mutualidade, baseia-se num nível superior de comunhão. O objetivo é permitir que as

pessoas vivam humanamente e em paz e em harmonia social. É a educação para a comunidade. Na relação educador-estudante, há constante avaliação e reavaliação das plataformas de valores. Além da educação formal, há também a *educação não formal*, que acontece fora do sistema formal estabelecido. Há preocupação com os grupos e povos desfavorecidos. Os autores citam alguns exemplos de iniciativas do hemisfério sul, como o projeto brasileiro Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos da Cidade de São Paulo (Mova-SP), influenciado por Paulo Freire e Martin Buber e estabelecido em 1989 para minimizar o analfabetismo. Há parceria entre governo e organizações não governamentais (ONGs), porém, não ficam atreladas a partidos políticos. As filosofias educacionais de Freire e Buber baseiam-se no diálogo. Tanto as relações *Eu-Tu* quanto as *Eu-Isso* desempenham papel na educação de diversas formas, permitindo surgimento e aprofundamento de relações *Eu-Tu*. Para Buber, as relações dialógicas eram transformadoras para indivíduos e comunidades e, para Freire, estavam diretamente ligadas à ação política, uma forma de pobres e oprimidos adquirirem consciência crítica e tentarem desafiar as estruturas sociopolíticas opressoras. A educação não formal promove, através do diálogo, a cidadania ativa e combate ao sexismo, ao etarismo, ao racismo e outras fobias sociais. E diante do aumento das migrações, essa perspectiva deve ser levada ao diálogo entre comunidades. Somente através do diálogo sustentado, constante e incansável entre comunidades em conflito, as disputas podem ser superadas. Apontando a potencialidade do dialógico, os autores afirmam que, após a Segunda Guerra Mundial, o diálogo entre Alemanha e Israel (perspectiva *Eu*-Tu) ajudou a diluir o conflito entre os países, mesmo com as atrocidades do nazismo, enquanto a falta do diálogo entre Israel e Palestina (perspectiva *Eu*-Isso) aumentou o conflito entre as duas comunidades, mesmo essas nações tendo interesses reais em comum. A pesquisa e o investimento na educação não formal de adultos, baseada no *diálogo*, em que o *Outro* se torna um *Tu*, são fundamentais.

O nono capítulo, *Buber e a paz no Oriente Médio*, afirma, em seu início, que a teoria do diálogo não é somente para as relações interpessoais. Ela tem importância social e política. O estado de

natureza de Hobbes é um mundo fundado nas relações *Eu-Isso*. De acordo com a antropologia filosófica de Buber, somos seres relacionais. Por isso, há, no capítulo, uma distinção entre *comunidade*, na qual acontecem as relações *Eu-Tu*, e *sociedade* (associada às relações *Eu-Isso*), na qual os indivíduos se relacionam entre si como instrumentos para atingir um fim. O desafio é formar comunidades dentro de sociedades. O diálogo tem múltiplas camadas e múltiplos participantes; por isso, no conflito intercomunitário, o diálogo deve assumir formas tanto de *interdiálogo* (entre comunidade e sociedade) quanto de *intradiálogo* (dentro da comunidade e sociedade). Diálogos entrelaçados devem ocorrer paralelamente. No Oriente Médio, o diálogo deve acontecer entre israelenses, árabes e palestinos (*interdiálogo*) e na interioridade de cada sociedade e comunidade (*intradiálogo*). Os autores citam as várias interações ocorridas e os desafios que persistem nas várias conjunturas geopolíticas da região (p. 208-211). É necessário que as sociedades estejam dispostas a fornecer a estrutura e o apoio necessários para as comunidades se engajarem no diálogo. O *intradiálogo* permite que as comunidades e sociedades integrem as memórias reprimidas e difíceis para que, assim, não emerjam em forma de violência. As relações *Eu-Isso* são de natureza instrumental, não tem conteúdo moral e não se baseiam na mutualidade e no reconhecimento do *Outro* como um igual. Portanto, torna-se fundamental que os governos compreendam a educação dialógica e invistam nela, nas relações *Eu-Tu*.

O décimo e último capítulo, *Buber e o interculturalismo no Brasil*, começa por caracterizar o interculturalismo como a interação entre diferentes culturas e os vários processos subjacentes a ele. Isso possibilita a tomada de consciência de que o *Outro* é diferente, porém, devem se reconhecer e se respeitar mutuamente, mantendo suas diferenças. O Brasil oferece uma estrutura singular para a interação de diferentes culturas (camada interna), e a interação produz a cultura brasileira (camada externa). O multiculturalismo defende a tolerância de múltiplas culturas dentro de uma estrutura maior. O mito de o Brasil ser uma *democracia racial* vem do movimento abolicionista do século XIX, em que todas as raças viviam em harmonia. Gilberto Freyre (1933) usou esse termo, pois identificava a miscigenação

interracial como um fator importante para entender a suposta harmonia entre as raças na sociedade brasileira. A literatura sobre esse tema é extensa e há concordâncias e discordâncias em relação a ele. Porém, o Brasil não é apenas um *paraíso racial*, mas também uma *democracia religiosa*. A liberdade religiosa é lei desde 1891 e a demografia religiosa é variada e com tendência à mobilização entre as religiões. Os autores apresentam uma tabela do Censo de 2000 com a variedade religiosa e alguns processos educacionais que foram desenvolvidos. Ao retomarem a filosofia do diálogo de Buber, afirmam que as relações *Eu-Tu* estão profundamente relacionadas ao interculturalismo, o qual defende que culturas diferentes devem ser conscientes de que o *Outro* é diferente e devem respeitá-lo em sua diferença. A teoria dialógica das relações humanas de Buber dá clareza às relações intercomunitárias. A visão dele sobre educação possibilita resolver conflitos intercomunitários e iniciar o diálogo pacífico entre comunidades. O conceito de comunidades dialógicas fornece a estrutura que permite aos indivíduos e às comunidades se entenderem e estabelecerem relações de interdependência.

O livro *Buber e a educação: diálogo como resolução de conflitos* procura, portanto, enfrentar o desafio de lidar de forma prática com as divergências que perpassam as relações humanas, tanto interpessoais quanto coletivas e interculturais. As palavras-princípio de Buber, *Eu-Tu* e *Eu-Isso*, são muito bem trabalhadas no decorrer da obra, permitindo que mudanças sejam efetuadas e experienciadas nos vários ambientes em que relações humanas ocorram. De modo especial, essas relações devem acontecer na educação de crianças, adolescentes e jovens, estimulando-os a percorrer caminhos de relações cidadãs e de construção da cultura de paz. Os autores da obra optaram por não fazerem críticas. Eles não mostraram os avanços e os limites dessa forma de conceber a educação, sobretudo, para a realidade brasileira. Entretanto, em seu conjunto, é um bom livro, e os autores apresentam de maneira clara a perspectiva *do diálogo como resolução de conflitos* em seus vários desafios e perspectivas. Assim sendo, trata-se de uma boa maneira de enfrentar e minimizar as intolerâncias. Boa leitura e bom estudo das palavras-princípio *Eu-Tu* e *Eu-Isso*, de Martin Buber!

5

A religião na esfera pública: análise da "cláusula de tradução" do discurso religioso para a linguagem secular

Religion in the Public Sphere: Analysis of the Translation Clause of Religious Speech to Secular Language[1]

DOI: 10.62551/2595-4539.2024.525

Gonzalo Scivoletto[2]

Tradutor: Tales Resende de Assis[3]

Resumo: O presente trabalho trata do lugar da religião na última etapa da obra de Habermas. Na primeira parte, são mostradas as diferentes facetas da questão da religião, com ênfase nos aspectos filosófico-políticos, especialmente

1 Artigo publicado no periódico espanhol Análises: revista de investigación filosófica, v. 4, n. 1, 2017, p. 93-116. Disponível em: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6073534. Acesso em: 06 de agosto de 2024.

2 Doutor em Filosofia pela Universidad Nacional de Lanús (Lanus, Buenos Aires, Argentina). Professor nas faculdades de Filosofia e Letras, de Ciências Econômicas e de Direito da Universidad Nacional de Cuyo (Mendoza, Argentina). E-mail: scivolettog@gmail.com.

3 Mestre e doutorando em Direito pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Lavras (Ufla). Advogado e membro do Núcleo de Estudos Constitucionalismo e Aprendizagem Social. E-mail: tales.resende@hotmail.com. Lattes: lattes.cnpq.br/3740155444477603.

no que diz respeito à "tradução" do discurso religioso para o secular como um "requisito" de acesso à esfera pública. Na segunda parte, o conceito de "tradução" em Habermas é reconstruído, apontando seus limites ou dificuldades. Para isso, recorre-se também a algumas categorias conceituais propostas por Jean-Marc Ferry. A tradução, nesse contexto, pode ser entendida em dois sentidos: como uma reformulação semântica que visa ampliar o universo discursivo de origem (tradução como desencapsulamento) e como uma transformação dos gêneros pré ou para-argumentativos em argumentativos (tradução como mudança de gênero discursivo).

Palavras-chave: Habermas. Religião. Pós-secularismo. Tradução. Esfera pública.

Abstract: *The present work deals with the place of religion in the last stage of Habermas' work. In the first part the different aspects of the question of religion are shown, emphasizing the philosophical-political aspects, especially the one that concerns the "translation" of the religious language to the secular like a "requisite" of access to the public sphere. In the second part, the concept of "translation" in Habermas is reconstructed, pointing out its limits or difficulties. To this end, it also appeals to certain conceptual categories proposed by Jean-Marc Ferry. The translation in this framework can be understood in two senses: as a semantic reformulation that aims to extend the original discursive universe (translation as "disencapsulation") and as a transformation of the pre or para-argumentative genres into argumentative (translation as discursive genre change).*

Keywords: *Habermas, religion, post-secularism, translation, public sphere.*

1 – Introdução

Nos últimos anos, a problemática da religião, em geral, e do seu papel no âmbito público, em particular, tem despertado enorme interesse acadêmico (além dos seus campos de estudo tradicionais, como a sociologia, a filosofia, a antropologia da religião e a teologia). Embora, como sugere Mendieta (2001), a religião nunca tenha desaparecido completamente, é certo que muitos expoentes da filosofia contemporânea têm se ocupado da religião, a partir de diferentes marcos teóricos e com

diferentes objetivos.[4] Mas, entre os filósofos contemporâneos que se dedicaram a essa questão, um dos que despertou maior surpresa talvez tenha sido Habermas. Até meados dos anos 80, a religião não ocupava um lugar destacado em sua obra, embora, é claro, isso não signifique que não tivesse nenhum lugar, como destacou na época Mardones (1998).[5] No entanto, esse lugar era mais bem representado pela imagem comum da religião na tradição da esquerda hegeliana e da Escola de Frankfurt. De fato, o próprio Habermas confessa, no final dos anos 80, que havia evitado falar sobre questões relativas à teologia (Habermas, 1988, p. 38). No entanto, pode-se dizer que desde seu livro *El futuro de la naturaleza humana* (Habermas, 2002) e seu encontro com Ratzinger – posteriormente papa Bento XVI –, suas afirmações sobre o pós-secularismo e o papel da religião no âmbito público provocaram uma explosão bibliográfica que deixou em segundo plano outros aspectos da obra de Habermas, incluindo temas como o naturalismo e o determinismo da liberdade, que até mesmo estão fortemente conectados com esse "giro religioso".[6]

4 Isso é particularmente significativo no "ressurgimento" da teologia política, ligada a Carl Schmitt, na tradição filosófica francesa dentro e fora da fenomenologia (além de Derrida, Nancy, Marion, Henry, Badiou, entre outros), ou na teoria crítica lacaniana de Zizek, para citar apenas alguns exemplos.

5 A reconstrução feita por Mardones sobre a religião em Habermas parte da tese de que ele entende a ética discursiva como assumindo a "função significativa, orientadora e integrativa" da religião e, embora reconheça que no "último Habermas" exista uma maior sensibilidade, sua posição representa a linha crítico-iluminista que remonta a Kant e Marx (Mardones, 1998, p. 10 et seq..). Sem embargo, o posicionamento de Habermas sobre a religião seria modificado após esse diagnóstico. O que está em discussão desde então é qual o alcance dessa mudança ou "giro religioso". Minha impressão é que há duas linhas: aqueles que enfatizam a dimensão política ou filosófico-política, no marco da teoria da democracia deliberativa, e aqueles – muito menos – que o fazem na dimensão linguística e antropológica, no marco de uma reconstrução genético-evolutiva da teoria da ação comunicativa. Em ambas as linhas, por sua vez, podem ser encontradas opiniões divergentes em relação a mencionada mudança.

6 Na verdade, é assim que Habermas apresenta em *Entre naturalismo y religión*, onde fala de "duas tendências opostas [que] caracterizam a situação espiritual de nossa época: a expansão das imagens naturalistas do mundo e a crescente influência política das ortodoxias religiosas" (Habermas, 2005, p. 9). No entanto, como mencionei, a atenção da crítica tem sido direcionada para a questão eminentemente político-religiosa.

Talvez essa preferência ou prioridade se deva ao interesse social, político e midiático despertado, sobretudo na Europa, pela problemática do terrorismo e pela situação dos migrantes e refugiados[7] – que, em muitos casos, da perspectiva europeia, são vistos como "outros" cuja identidade está fortemente ligada à religião, especialmente ao islã. Na América Latina, por outro lado, a religião entra em cena, a meu ver, através do poder real que ainda possuem determinadas igrejas cristãs – principalmente o catolicismo, mas também igrejas evangélicas – para condicionar alguns processos políticos, de legislação e gestão pública.[8] Mas, além dessas considerações sobre o papel das religiões na atualidade, há quem encontre motivos "mais profundos" e menos conjunturais para o retorno do religioso, ou seja, motivos que não se reduzem a um problema político de integração e participação cidadã ou ao poder de *lobby* da(s) Igreja(s). Tais motivos poderiam ser descritos como a ausência de sentido de uma modernidade que esgotou todas suas forças motivacionais[9] ou a crise da crença no potencial emancipador da comunicação e da democracia diante de um capitalismo globalizado e imparável.[10]

---

7 Questão que está presente, evidentemente, de maneira muito clara em Habermas, como pode ser apreciado nesta citação: "Enquanto, por exemplo, uma parte considerável dos cidadãos alemães de origem turca e credo muçulmano vive com maior intensidade política na antiga do que na nova pátria, faltarão na esfera pública e na urna eleitoral as vozes e os votos corretores que seriam necessários para ampliar a cultura política dominante" (Habermas, 2015, p. 272).

8 Um caso muito recente é o papel desempenhado pela Igreja Evangélica na oposição à paz na Colômbia. Na Argentina, por exemplo, embora o catolicismo tenha perdido terreno e importantes "batalhas", não deixou de ser um fator altamente influente nos processos de formação da vontade política: ao longo de 30 anos, a esfera pública tem sido mobilizada por campanhas da Igreja Católica contra a ampliação dos direitos civis, como a Lei do Divórcio (em 1987) ou a Lei do Casamento Igualitário (em 2010), e atualmente contra a legalização do aborto.

9 Um exemplo literário – na minha opinião extraordinário – desse clima de época são os romances de Michel Houellebecq. Em '*Submissão*', além disso, essa crise do Ocidente é retratada em uma potencial islamização da França – modelo de laicidade.

10 No seu ensaio "'O político: o sentido racional de uma herança questionável da teologia política"', Habermas o aponta explicitamente: "Nos Estados demo-

No entanto, neste trabalho, não me ocuparei primariamente com essas questões relativas ao "retorno" ou reabilitação do religioso, nem em geral nem na obra de Habermas em particular (sobretudo se os termos do debate se centrarem nas "reais motivações"[11] do autor para uma mudança de perspectiva). Sem embargo, interessa-me esclarecer uma questão geral: ainda que eu tente argumentar contra o "preconceito" que defende uma suposta sabedoria originária ou potencial força normativa vinculante encapsulada na religião, não pretendo, com isso, sugerir o contrário, em tom positivista ou secularista à moda antiga, isto é, sugerir que a religião é algo arcaico, pura superstição e que deve ser "superada". Acredito que é importante manter, em prol do rigor, um certo "agnosticismo metodológico", pois, embora seja verdade, como diz Habermas, que "não se pode excluir que

cráticos de bem-estar da segunda metade do século XX, a política ainda tinha a capacidade de dirigir os subsistemas divergentes; ainda podia contrabalançar as tendências de desintegração social... Hoje, sob as condições do capitalismo globalizado, as possibilidades da política para proteger a integração social estão se reduzindo perigosamente" (Habermas, 2011, p. 23). N.T.: Não consta na lista de referências do texto original. É a religião que vem ocupar essa função de integração social? Assim interpreta López de Lizaga, que, embora reconheça a compreensão de Habermas de que a reabilitação da religião não se deve a critérios funcionais, senão de conteúdo, afirma: "a integração social mediada por tradições religiosas ocupa em seus últimos escritos [de Habermas] o lugar que vai desalojando a comunicação tanto nesses como na própria sociedade. Com a diferença, nada irrelevante, de que a comunicação prometia suprimir a dominação, e a religião, em vez disso, já não promete nada, exceto consolo" (López de Lizaga, 2011, p. 206).

11 Habermas esclarece explicitamente em que consiste para ele o retorno do religioso. Ele se refere à "'propagação missionária"' das religiões mundiais, ao fundamentalismo e à instrumentalização política do poder da religião (Habermas, 2015, p. 265). No entanto, em outros lugares, o tom varia, e ele não se refere mais a esses fatos sociais e políticos, mas a razões mais de fundo. Por exemplo, em um texto sobre a filosofia da religião de Kant, ele afirma: "no Ocidente europeu, é uma batalha do passado a autoafirmação ofensiva da compreensão antropocêntrica de si e do mundo perante a compreensão teocêntrica. Assim, a tentativa de recuperar, em uma fé racional, certos conteúdos centrais da Bíblia tornou-se mais interessante do que a luta contra o engano clerical e o obscurantismo. A razão pura prática já não pode estar tão segura de poder enfrentar uma modernização descarrilada recorrendo apenas às intuições de uma teoria da justiça [...]. Por isso, a filosofia da religião de Kant me interessa do ponto de vista de como é possível apropriar-se da herança semântica das tradições religiosas sem desfocar o limite entre os universos da fé e do saber" (Habermas, 2006, p. 219).

[as religiões] levam consigo potenciais semânticos valiosos que podem desenvolver uma energia capaz de inspirar toda a sociedade uma vez que liberem seus conteúdos de verdade profanos" (Habermas, 2006, p. 151), tampouco se pode afirmar que necessariamente haja um tal conteúdo de verdade. Apenas mediante um discurso é possível determinar se as afirmações religiosas são ou não "verdades" e eventualmente avaliar seu potencial normativo. Portanto, ainda que considere que a religião não é um caso especial e que não há necessariamente "verdades" a serem reveladas (assim como a "inspiração" motivacional da religião pode ir em qualquer direção), acredito que esse giro em direção à religião permita abrir uma questão importante para a filosofia discursiva. Com isso me refiro ao problema da pretensão de compreensibilidade e às possibilidades ou dificuldades de "traduzir" conteúdos semânticos, dos quais o discurso religioso é um tipo a mais. Nesse sentido, retorna e se agudiza o problema da dependência da linguagem secular da filosofia, com suas raízes religiosas ou "culturais" em um sentido amplo, como um problema filosófico e da filosofia, a saber: sua linguagem. A pergunta que permeia este trabalho, a partir do reconhecimento da problemática participação das religiões no âmbito público, é o que significa que uma linguagem seja secular e se é possível uma linguagem não cosmovisiva – a qual presumidamente deveria desempenhar a filosofia.

Por fim, não gostaria de minimizar, ainda que sem matizar, o problema político da participação de cidadãos crentes na esfera pública. Do meu ponto de vista, o problema filosófico por trás do problema político do papel da religião no âmbito público não se reduz a uma questão de filiação e participação. Em primeiro lugar, por uma dificuldade de descrição empírica: é factível que, por razões históricas, culturais ou educacionais, cidadãos que não se reconhecem precisamente como crentes utilizem argumentos com conteúdo religioso ou que cidadãos crentes "usem" uma linguagem presumidamente secular para defender argumentos já assumidos por convicções religiosas. O suposto limite entre cidadãos seculares e cidadãos religiosos é extremamente difuso nas sociedades contemporâneas. Como em todo limite, é apreciado a partir dos extremos, mas, no meio, a paleta de cores

é bem ampla.[12] Por isso o problema hoje é, como apontou Taylor, não a relação entre o Estado e a religião, mas a do Estado com a diversidade de posturas básicas (Taylor, 2011, p. 45)[13]. A meu ver, para abordar a questão da religião na esfera pública devemos focalizar nos tipos de razões admissíveis no espaço público, que essencialmente é um espaço de razões, mais que nos tipos de participantes.

Em segundo lugar, acredito que essa estratégia – contra Habermas – é argumentativamente mais coerente – com Habermas. De fato, Habermas defende, por um lado, a completa neutralidade da esfera formal (as instituições com poder decisório, como o Parlamento ou as magistraturas), enquanto, por outro lado, coloca na porta de entrada da esfera público-política uma "cláusula" de tradução como filtro institucional, "pois sem uma tradução bem-sucedida não há nenhuma perspectiva de que o conteúdo das vozes religiosas encontre acesso às agendas e negociações dentro das instituições estatais nem de que 'conte' no mais amplo processo político" (Habermas, 2006, p. 140).[14] A pergunta que deveríamos fazer, então, é: que requisito os argumentos devem cumprir para que sejam considerados como

12 Para as dificuldades sociológicas de determinar os tipos de crenças, ver Taylor (2014, p. 355 et seq.).

13 Ainda que não coincida com Taylor em colocar no mesmo nível doutrinas religiosas e doutrinas filosóficas como o marxismo ou o kantismo. Nesse aspecto, Habermas está correto ao assinalar que o ponto de diferenciação é a prática do culto e a filiação. Sem embargo, na hora de elaborar razões em um debate, as razões nem sempre se aderem total e absolutamente a uma doutrina. Voltaremos a esse ponto. N.T.: Taylor (2011) não consta na lista de referências do texto original.

14 "A neutralidade do Estado em relação às diferentes visões de mundo certamente não é um argumento contra a aceitação de manifestações religiosas no espaço político público, desde que os processos institucionalizados de deliberação e decisão nos parlamentos, tribunais, ministérios e autoridades administrativas continuem claramente separados da esfera informal dos cidadãos na comunicação pública e na formação da opinião. A separação 'entre Igreja e Estado' exige que entre essas duas esferas exista um filtro encarregado de permitir a passagem unicamente das contribuições 'traduzidas', isto é, seculares, provenientes de toda essa babel de vozes do âmbito público, transportando-as até as agendas das instituições estatais" (Habermas, 2009, p. 79).

tais? Resumidamente, a resposta a essa pergunta indica que os argumentos devem estar formulados em uma linguagem publicamente acessível (Habermas, 2006, p. 142). Embora o próprio Habermas não desenvolva a ideia do que deve ser entendido por tradução, como realizá-la, etc., acredito que haja duas direções que, pelo menos, podemos ensaiar. Em primeiro lugar, concebe-se a tradução como uma espécie de "desencapsulamento", ou seja, uma potencial ampliação do sentido, destinado originalmente a uma comunidade específica, para uma comunidade "universal". Em segundo lugar, pode-se conceber a tradução como uma mudança de gênero discursivo, isto é, da linguagem pré ou para-argumentativa para uma linguagem argumentativa. No final do trabalho examinarei essas duas opções, entendidas como hipóteses exploratórias e, portanto, não conclusivas.

2 – O giro religioso de Habermas e suas múltiplas facetas

Do meu ponto de vista, a religião na filosofia discursiva do "último" Habermas não se reduz a um problema político ou filosófico-político no contexto da democracia deliberativa. Como mencionei no início, há outros aspectos conectados que talvez não tenham recebido tanta atenção. Ainda que eu não pretenda desenvolver uma visão completa e acabada, senão situar o tema que me interessa aqui, a saber, a compreensibilidade e a tradução, é importante mencionar algumas das facetas dessa questão da religião.

a) A religião no espaço público, uma resposta a Rawls

A primeira aproximação é de tipo mais político e diz respeito à forma de participação das comunidades religiosas nos Estados laicos. Nesse aspecto, a posição de Habermas, e o debate em si, é o que é menos denso teoricamente. A solução de Habermas, embora possa ser discutível em alguns pontos, como é mostrado ao longo deste trabalho, é certamente razoável, o que me leva a crer que a explosão bibliográfica mencionada anteriormente se deva menos à questão teórica em si do que às posições políticas

(em um sentido amplo) dos leitores. Assim, por exemplo, aqueles que defendem o laicismo em uma posição mais próxima de Rawls, com uma forte separação dos argumentos religiosos da esfera pública, veem na posição de Habermas uma certa decepção ou até mesmo perigo; por outro lado, aqueles intérpretes mais "abertos" à religião e à espiritualidade, ou eles mesmos crentes, veem com bons olhos a sensibilidade de Habermas, em certa medida, porque alivia a tensão nesse jogo duplo entre crente e cidadão, isto é, aqueles que defendem e vivem por determinadas convicções, mas devem moderar suas palavras na esfera pública. Nesse sentido, em resposta a Rawls, Habermas entende que "o Estado liberal não tem que transformar a obrigatória separação entre religião e política em um fardo mental e psicológico indevido que não pode ser exigido de seus cidadãos religiosos" (Habermas, 2006, p. 137); e, continuando, afirma:

> é claro que o Estado tem que esperar que eles reconheçam o princípio de que o exercício da dominação deve ocorrer com neutralidade em relação às visões de mundo. Todo cidadão deve saber e aceitar que somente contam as razões seculares mais além do umbral institucional que separa a esfera pública informal dos parlamentos, tribunais, ministérios e administrações. (Habermas, 2006, p. 137).

Ao separar a esfera pública informal da esfera formal (basicamente, as instituições do Estado), o processo da tomada de decisões políticas vinculantes (decretos, leis, sentenças, etc.) mantém sua neutralidade em relação às crenças religiosas, mas o âmbito informal (basicamente a sociedade civil) de formação da opinião pública "autoriza" a livre circulação de razões de todo tipo, incluindo as religiosas, mesmo em sua própria linguagem, se não puderem ser encontradas ou elaboradas traduções adequadas. Essa solução, que tem a tradução como dobradiça fundamental do processo de formação da vontade política, evitaria a divisão da identidade dos cidadãos religiosos (Habermas, 2006, p. 138).

Diante dessa proposta de Habermas várias objeções foram levantadas. Delas gostaria de mencionar duas, que, a meu ver, são mais relevantes para este trabalho. A primeira se refere aos

pontos de interseção entre as esferas formal e informal (López de Lizaga, 2011). A segunda, é que a correção de Habermas a Rawls, em qualquer caso, não modifica substancialmente as coisas, pois os cidadãos crentes não podem participar enquanto crentes (Lafont, 2009; Prono, 2016). No primeiro caso, o problema consistiria na dificuldade de estabelecer limites no fluxo comunicativo entre a sociedade civil e o Estado. López de Lizaga apresenta o caso hipotético de uma sociedade civil não secularizada perante um Estado laico e se pergunta: "Poderia [o Estado laico] justificar [sua política] empregando argumentos estritamente laicos diante de uma sociedade civil que não estivesse secularizada e na qual as opiniões dos cidadãos sobre questões de interesse público estivessem muito influenciadas pela religião?" (López de Lizaga, 2011, p. 179). E mais adiante volta a perguntar:

> Poderia [uma lei ou medida administrativa] alcançar uma base de acordo suficiente, que garantisse a legitimação da lei em questão, se não dispusesse de alguma linguagem política comum, ou de algum conjunto de princípios de legitimação da política independentes de suas respectivas cosmovisões éticas ou religiosas? (López de Lizaga, 2011, p. 179).

O que se reivindica aqui é uma "base de entendimento". Segundo entendo, essa base de entendimento seria o sistema de direitos (isso é, a meu ver, similar ao que Ferry chama de "mediação jurídica"). A essas objeções, acredito que se poderia responder o seguinte. Em primeiro lugar, é difícil pensar em uma sociedade totalmente não secularizada e uniforme, ou seja, uma sociedade totalmente católica, por exemplo, e, além disso, uma sociedade assim dificilmente geraria (ou teria gerado) instituições estatais laicas porque haveria uma total identificação entre a sociedade civil e o Estado. Se existe o Estado laico, ao menos do ponto de vista histórico, não é porque existam sociedades secularizadas, mas porque existem minorias religiosas. Em segundo lugar, se uma sociedade fosse muito religiosa, os cidadãos seriam "fortemente influenciados pela religião" e dificilmente deixariam de responder a essa influência por serem obrigados a utilizar outra linguagem: precisamente isso é o que

acontece com o secularismo estratégico. Por exemplo, hoje em dia, as justificativas dos grupos religiosos para suas posturas antiaborto apelam à linguagem da ciência ("há vida humana desde a concepção, do ponto de vista genético") e ao direito ("se desde o momento da concepção há vida humana, então o aborto é um crime"). Nesse sentido, é preferível que as religiões revelem, por assim dizer, suas verdadeiras razões, e que na esfera informal digam o que quiserem. Para o funcionamento de uma democracia e de um estado de direito, é suficiente que essas opiniões, enquanto religiosas, permaneçam fora dos órgãos de decisão do Estado. Mas, como interpreto as religiões, no esquema geral da comunicação público-política,[15] como grupos de pressão (em um nível similar às associações, corporações ou lobbies, etc.), não vejo por que se deveria impor a elas que não falem em sua própria linguagem, que tentem inserir determinadas problemáticas na agenda pública e enquadrá-las em sua perspectiva.

A meu ver, o segundo tipo de objeção à posição de Habermas se conecta com o primeiro. O núcleo desse argumento, como explicitado por Prono, é que basicamente as razões religiosas são contrárias à razão, são dogmáticas e, portanto, um crente "verdadeiro" não pode pôr em dúvida suas convicções (Prono, 2016, p. 10). Com isso, o problema da tradução, sob essa perspectiva, é supérfluo. Os conteúdos da fé não têm nada a acrescentar a uma democracia deliberativa e a um estado de direito que se sustenta sobre si mesmo; o que resta à religião é ou adaptar suas convicções a essa linguagem ou ficar relegada ao seu próprio âmbito: os cidadãos religiosos ou, melhor dizendo, suas razões, não podem participar enquanto religiosas.

Pois bem, sem objetar a objeção, gostaria de apontar um pressuposto, acredito, problemático. Essa abordagem presume que já sabemos o que é um argumento religioso e o que não é e supõe duas entidades claramente delimitáveis entre si: crentes

15 Refiro-me ao desenho da comunicação pública de massa proposto por Habermas em "Tem ainda a democracia uma dimensão epistêmica?" (Habermas, 2009, p. 158 et seq.). (Consulte-se, principalmente, os diagramas 1 e 2).

e não crentes. Voltarei a esse ponto mais adiante, quando me referir estritamente à tradução. Mas o que gostaria de destacar por ora é que, se filtros muito rígidos forem aplicados, corre-se o risco de censura e exclusão, o que é um problema político muito mais sério a longo prazo. Além disso, também existe um problema pragmático, que, até onde pude observar, raramente é mencionado. Na esfera formal, as instituições do Estado, o discurso tende a estar institucionalizado, com protocolos e delimitação de funções, incluindo-se a dos moderadores, que devem garantir o cumprimento desses protocolos ou procedimentos. No caso de uma discussão parlamentar ou judicial, por exemplo, existem mecanismos muito rigorosos, de acusação e apelação, para garantir a neutralidade das próprias instituições. Em contrapartida, na esfera público-política ou fraca, não existem nem podem existir tais mecanismos, exceto em casos de extrema gravidade. No entanto, também não é conveniente uma judicialização excessiva da comunicação pública, que por princípio é relativamente espontânea. Embora eu compartilhe o ceticismo em relação à genuína transformação das convicções religiosas em argumentos públicos, não me atrevo a afirmar, no entanto, que todas as convicções religiosas sejam dogmáticas e que a única possibilidade para um crente seja "disfarçar" seu discurso. Por isso eu argumentava que a solução de Habermas era "razoável": neutralidade do Estado e uma sociedade civil permeável e fluida, mesmo com os riscos que isso implica. Agora, acho importante distinguir a dimensão política, que acabei de descrever, da suposta "situação privilegiada" da religião, em relação à sua capacidade motivacional e como recurso de sentido.

b) A religião como recurso de sentido e motivação

Outro aspecto é a valorização que se realiza sobre a religião, o que é muito diferente da análise sobre seu lugar em um modelo como a democracia deliberativa ou mesmo da teoria da ação comunicativa. Aqui se pode encontrar, nos textos de Habermas, uma atitude condescendente em alguns momentos, atitude que o leva a exagerar certos traços em detrimento de outros. Nessa

perspectiva, frente à atitude "excessivamente" secularista,[16] teria chegado o momento, nessas sociedades pós-seculares, de mudar a atitude beligerante e reconhecer a potencialidade do discurso religioso. Mas uma coisa é mudar a atitude "combativa" contra a religião e outra muito diferente é atribuir-lhe algum tipo de "privilégio" cognitivo. No seguinte fragmento se pode ver como se sobrepõem, a meu juízo, essas duas questões. Diz Habermas:

> O Estado não pode desencorajar os crentes e as comunidades religiosas para que se abstenham de se manifestar como tais também de uma maneira política, pois não pode saber se, ao contrário, a sociedade secular não estaria se desconectando e se privando de importantes reservas para a criação de sentido (Habermas, 2006, p. 138).

Em primeiro lugar, há que dizer que o Estado não deveria desencorajar ninguém, na medida em que se conceba, como o faz a democracia deliberativa e a ética discursiva, a esfera pública como a institucionalização do discurso argumentativo. Ninguém pode ser legitimamente excluído e todos os afetados/interessados devem poder expressar suas razões. Então – e nisso particularmente coincido com Habermas –, não se pode forçar de antemão um cidadão para que se expresse em uma linguagem que ou não sinta como sua ou não lhe seja "suficiente".[17] Pensemos no seguinte caso, que não corresponde ao exemplo usual do cidadão católico conservador perante um Estado laico: a participação de um cidadão argentino de origem wichi ou mapuche

16 Habermas distingue entre "secular" e "secularista": "Diferentemente da postura compartilhada entre pessoas seculares e não crentes que se comportam de maneira agnóstica frente as pretensões de validade religiosa, os secularistas adotam uma atitude polêmica diante das doutrinas religiosas que, indepentendemente da falta de fundamentação científica de suas pretensões, gozam de importância pública. Na atualidade, o secularismo se baseia em um naturalismo duro, ou seja, fundamentado pela ciência" (Habermas, 2015, p. 276).

17 "A admissão na esfera público-política das manifestações religiosas que não foram traduzidas não só se justifica normativamente porque a estipulação rawlsiana não pode ser exigida razoavelmente daqueles crentes que não podem renunciar ao uso político de razões presumidamente privadas ou apolíticas sem colocar em perigo sua forma religiosa de vida" (Habermas, 2006, p. 138).

na esfera público-política. Deveria esse cidadão expressar suas demandas, por exemplo, de propriedade da terra e da água, fundamentais para sua forma de vida, em um linguajar "filtrado" de sua particular cosmovisão? O caráter inclusivo do discurso compele os interlocutores a ouvir e compreender seus argumentos, a fim de poderem responder à pretensão de validade levantada. Mas a pretensão de validade, em muitos casos, deve ser reconstruída como tal. Nisso consiste fundamentalmente, a meu ver, a tradução. Em suma, por razões lógicas e morais, deve-se favorecer a integração no discurso daqueles que, por razões fáticas, culturais, políticas ou econômicas, encontram-se fora. Mas isso é algo diferente do que diz Habermas apenas algumas linhas abaixo da citação anterior:

> As tradições religiosas estão providas de uma força especial para articular intuições morais, sobretudo em atenção às formas sensíveis da convivência humana. Esse potencial converte a fala religiosa, quando se trata de questões políticas pertinentes, em um sério candidato a possíveis conteúdos de verdade, que podem ser traduzidos do vocabulário de uma comunidade religiosa determinada para uma linguagem universalmente acessível (Habermas, 2006, p. 139).

A meu juízo, aqui Habermas outorga uma certa prioridade ou privilégio cognitivo à religião que, em minha opinião, não tem fundamento algum. Contudo, é importante reconhecer, como dizia, o valor motivacional do discurso religioso, embora, como todo valor, não esteja isento de ambiguidade. Frequentemente justifica-se essa espécie de privilégio epistêmico da religião devido ao seu lugar na história da cultura: de fato, argumenta-se, a filosofia não é mais que uma tradução dessa linguagem. A tradução filosófica da religião e dos "filósofos tradutores" é outra faceta da questão da religião.

c) A religião e sua "tradução" pela filosofia

Outra maneira de situar o religioso é através do valor que deve ser atribuído às doutrinas religiosas em sua relação com a filosofia. De algum modo, esse é o aspecto mais "clássico", na

medida em que se trata da relação entre essas duas figuras do espírito. Em geral, tem a ver também com o processo de esclarecimento iluminista, entendendo esse não só como um período particular da história europeia, mas como um processo de autodistanciamento ou de questionamento das tradições ou crenças religiosas. Agora, embora seja inegável que as grandes questões da filosofia podem ser retratadas genealogicamente a questões religiosas, teológicas ou metafísicas, é possível que surjam questionamentos sobre a razão de continuar fazendo indagações sobre um conteúdo semântico que, pelo menos para um pensamento pós-metafísico, já se encontra superado; nas palavras do Habermas (anterior): "desde então [desde Hegel] carecemos de alternativas ao pensamento pós-metafísico" (Habermas, 1988, p. 39). Isso não implica, evidentemente, negar o valor histórico-cultural e de autocompreensão que tal tarefa supõe, do mesmo modo que também não implica uma censura prévia em relação ao potencial semântico dos discursos da mitologia e da religião (enquanto capazes de aberturas de sentido, como a arte) e, em sentido estrito, de qualquer cosmovisão em geral. Mas, assim como não se pode limitar a priori à religião algum tipo de privilégio cognitivo, também não se pode atribuir-lhe a priori nenhum.

Sem a intenção de dar uma resposta definitiva, creio que a propensão a buscar nas religiões ou mitologias uma fonte de sentido deva-se, a meu ver, a uma espécie de "mito da origem", ou seja, ao preconceito de que haveria uma certa proximidade com a sabedoria ou a verdade naquelas cosmovisões que não foram particularmente "contaminadas" pela modernidade.[18] É difícil atribuir a Habermas essa intenção, mas é sem dúvida um dos pressupostos que se desprendem da análise de suas intervenções. Apenas com fins ilustrativos, podemos mencionar o seguinte exemplo.[19] Em um texto recente, em homenagem a

18 Isso eu coloco independentemente da questão da impossibilidade de uma linguistificação completa do sagrado. Se há algo de arcaico que resiste, é uma questão aberta.

19 A recepção por parte de Habermas dos filósofos-escritores religiosos e, consequentemente, a análise empírica reconstrutiva de como a filosofia traduz a

Martin Buber, Habermas reflete sobre esse status peculiar do filósofo ou escritor religioso. Além de Buber, Habermas menciona Kierkegaard, Royce, James, Bloch, Benjamin, Levinas e Derrida (Habermas, 2016, p. 37). Qual é a tarefa que desempenha o filósofo ou escritor religioso? Em primeiro lugar, Habermas a situa em uma dimensão temporal ou histórica, isto é, desempenham o papel de tradutores dentro de um momento histórico ou de transição epocal. Assim, estabelece uma analogia com

> a metafísica grega sob a tutela da religião abraâmica após o fechamento da Academia [...]. Assim, os filósofos tiveram que se revelar, em certa medida, como escritores religiosos se quisessem traduzir em conceitos filosóficos acessíveis à generalidade os conteúdos semânticos básicos do articulado tesouro de uma concreta tradição religiosa (Habermas, 2016, p. 38).

Do mesmo modo, os filósofos escritores contemporâneos, como Buber, "retomam, sob as condições próprias da Modernidade, uma tarefa de tradução que pode ser entendida na forma de uma osmose que passa despercebida..." (Habermas, 2016, p. 37). Em segundo lugar, consequentemente, esses pensadores enriqueceram a esfera pública na medida em que "filtraram filosoficamente os conteúdos da experiência religiosa e eliminaram deles o caráter exclusivo que vem dado por sua origem em uma comunidade religiosa" (Habermas, 2016, p. 38). Nesse sentido, os "filósofos tradutores" desempenharam e desempenham uma dupla tarefa: histórica e político-pública, em outras palavras, trata-se de uma tarefa Iluminista. Se essa tarefa um dia terminará, não pode ser sabido, e nisso reside a mudança de atitude do secularismo, mas, é claro, a meu ver, que Habermas, embora não profetize o fim da religião, de algum modo promove sua tradução filosófica, isto é, argumentativa e pública. A meu ver, o suposto giro religioso de Habermas consiste, nesse ponto, em injetar uma dose de falibilismo no triunfalismo secularista, mas a religião não deixa de ser, de certo modo, algo "superável" pela filosofia. Nesse sentido, por exemplo, Michelini levantou

linguagem religiosa será o tema de um próximo trabalho. Embora se tratem de escritos ocasionais ou que não têm um caráter sistemático, valem como modelo para o tema da tradução.

uma objeção importante: nem todos os conteúdos religiosos são necessariamente traduzíveis, apenas aqueles de importância pública ou com pretensões normativas, e querer traduzir toda a religião implicaria o desaparecimento da própria religião. A isso poderia ser respondido, sem embargo, que o que determina a religião como tal, mais que seus conteúdos, é o culto ou suas práticas ritualísticas. Mas essa é uma questão que deixo em aberto.

Dessa multiplicidade de facetas do tema da religião,[20] tal como adiantei na introdução, gostaria de me concentrar em um ponto em particular, a saber: o problema da tradução do conteúdo semântico do discurso religioso para o âmbito público. Ao contrário daqueles que pensam que esse seja um ponto já discutido e superado ou que não tem maior potencial, acredito que se trate de um aspecto da discussão geral sobre a religião no espaço público sobre o qual ainda há muito a ser analisado.

3 – O que pode significar traduzir um argumento?

Na introdução, afirmei que é possível entender a tradução, nesse marco teórico, em dois sentidos: como desencapsulamento e como mudança de gênero discursivo. Essa hipótese tem um caráter eminentemente exploratório e simplesmente tenta esclarecer o que pode significar "traduzir" uma razão. Além dos próprios textos de Habermas e, como veremos mais adiante, de Ferry, apelo à hermenêutica transcendental à qual me referi em outros trabalhos.

20 Por razões de espaço, lamentavelmente, devo deixar sem desenvolver duas dessas dimensões. A primeira, a relação com o mito, o ritual e o que Habermas denomina "linguistificação do sagrado", que, do meu ponto de vista, é a dimensão mais relevante e mais densa teoricamente, para a qual ainda não foi dedicada toda a atenção que merece. Em outros termos, trata-se do programaticamente mais promissor dos últimos trabalhos filosóficos de Habermas (influenciado em grande medida pelos estudos de Tomasello sobre a linguagem e a comunicação em primatas e crianças). Em síntese, Habermas agora rejeita que a ação comunicativa possa linguistificar o sagrado de maneira completa,. Ve ver Rosati (2014). O segundo aspecto é o que, a meu ver, inicia este esse "giro" de Habermas em direção ao religioso, e é seu ensaio sobre a eugenia liberal.

a) Tradução como desencapsulamento

O debate em torno da secularização e da modernização social abre duas questões para a filosofia e sua relação com a religião: por um lado, o vínculo propriamente dito entre filosofia e religião e, por outro, o problema filosófico-político em torno do papel das comunidades religiosas dentro de um Estado entendido como secular (Habermas, 2015, p. 13, 135). Sem embargo, haveria uma relação entre ambas as questões – a relação filosofia/religião e a questão político-normativa relativa ao papel da religião no âmbito público – já a partir do momento em que os cidadãos têm que apresentar argumentos ou razões para apoiar ou criticar suas posições políticas, mas muitas dessas razões se fundamentam em convicções de tipo religioso e, embora seja uma exigência dos Estados laicos, é pouco crível que um cidadão religioso simplesmente possa deixar suas convicções – como quem deixa um casaco ou os sapatos – à porta de entrada para a esfera público-política. O problema que apresentam as contribuições religiosas é que vêm formuladas em uma linguagem que, em princípio, se encontra "encapsulada".[21] Com isso quero dizer que o conteúdo material das razões como argumentos está formulados, *prima facie*, em uma linguagem aceita e direcionada a uma determinada comunidade, que, por sua vez, estabelece como critério de pertencimento a aceitação de um número determinado de "verdades", em princípio resignificáveis, mas não questionáveis. Habermas propõe uma "cláusula de tradução" para tais comunidades, a qual consiste em tradu-

21 Em Nachmetaphysischen Nachmetaphysisches Denken II, Habermas realiza uma autocrítica em relação à linguistificação do sagrado. N, nesse marco, afirma: "À luz da diferenciação entre comunicação cotidiana e extracotidiana, concebo a linguistificação do sagrado atualmente de outra maneira. Foi necessário liberar os conteúdos normativos de seu encapsulamento ritual e depois transferi-los para a semântica da linguagem cotidiana" (Habermas, 2015, p. 16). Segundo Habermas, a filosofia se apresenta a tarefa de continuar com a linguistificação do sagrado, isto é, "descobrir nas tradições religiosas os potenciais semânticos ainda não trabalhados e traduzi-los com seus próprios meios em uma linguagem universal e acessível, além dessas determinadas comunidades religiosas, para alimentar dessa maneira o jogo discursivo dos argumentos públicos" (Habermas, 2015, p. 19). A, a tradução consistiria em liberar o conteúdo semântico encapsulado, daí, então, a ideia de "desencapsulamento".

zir suas respectivas contribuições a uma "linguagem de acesso universal, antes que seu conteúdo possa acessar as deliberações das instituições políticas que tomam decisões juridicamente vinculativas" (Habermas, 2015, p. 136). Com isso se alcançaria, por assim dizer, uma solução política salomônica, que, como Habermas mesmo sustenta, para alguns é demais e para outros é muito pouco. As comunidades religiosas, segundo Habermas, não os indivíduos isolados, deveriam secularizar suas razões, isto é, formulá-las em uma linguagem "pública". Nesse sentido, como eu entendo, as comunidades religiosas deveriam institucionalizar comunidades de tradução para que suas pretensões de validade sejam traduzidas para uma linguagem secular a fim de obter o passaporte de entrada na esfera público-política.

Acredito que essa versão do problema apresente uma série de dificuldades. Em primeiro lugar, uma das principais dificuldades que surgem com as chamadas contribuições religiosas não é primordialmente a linguagem em que estão baseadas, mas sim o caráter dogmático dessas contribuições, ou seja, a falta de disponibilidade para reconhecer que o sentido, a verdade ou o correto pode não ser necessariamente o que corresponde à sua posição inicial. Em outras palavras, o problema reside na pretensão de infalibilidade de suas expressões, reivindicada por certas instituições religiosas. Em alguns debates políticos, por exemplo, é notável até como se apela a uma espécie de "secularismo estratégico", isso é, a mera reformulação da linguagem teológica através da linguagem do direito ou da ciência, não com o objetivo de elevar uma pretensão de validade normativa "genuína", mas de apresentar uma posição já assumida de antemão como absoluta e infalível de forma mais atraente para ouvidos não religiosos ou científicos. Um exemplo prático disso é, como mencionei anteriormente, a apelação feita pelos chamados grupos pró-vida, que, utilizando a linguagem da genética ou da biologia, revestem suas pretensões normativas baseadas na vontade de Deus para se opor à legalização do aborto. Entretanto, essa reformulação não seria precisamente um exemplo de tradução do discurso religioso para o discurso secular? Até que ponto uma razão é traduzida ou reformulada e até que ponto uma razão é "disfarçada"? Nessa impossibilidade de determinar

quando uma tradução é genuína, quando é falsa ou incompleta, baseia-se uma das principais razões de ceticismo em relação à participação genuína da religião no âmbito público. Com isso, a questão da tradução é muito mais relevante do que se poderia pensar, porque, se efetivamente não for possível traduzir razões religiosas, então, em sentido estrito, tais razões não podem participar da esfera pública.

Além disso, a questão da linguagem semanticamente encapsulada, por assim dizer, não é uma questão que diz respeito apenas aos discursos religiosos. Na minha opinião, qualquer "discurso" é semanticamente carregado por tramas conceituais ou matrizes de interpretação (Wellmer, 1994). Em uma entrevista, Habermas esclarece sua crítica ao modelo laicista de separação entre Estado e Igreja, afirmando que "o que deve ser salvaguardado é que as decisões do Poder Legislativo, Executivo e Judiciário estejam não apenas formuladas em uma linguagem universalmente acessível, mas também justificadas com base em razões aceitáveis por todos universalmente" (Habermas, 2015, p. 101-102). Mas, na esfera público-política informal, não se pode traçar um limite entre o secular permitido e o religioso proibido. Um exemplo recorrente nessas discussões (em Aguirre, Lafont, Walhof) é o caso do casamento entre pessoas do mesmo sexo. Por exemplo, a Igreja Católica pode afirmar que se trata de uma ação contrária à vontade de Deus (e continua afirmando isso, mesmo que, por exemplo, na Argentina seja legal há seis anos), ou também pode-se utilizar o argumento de que se trata de uma ação contrária à "ordem natural". Claramente, o argumento que apela à "vontade de Deus" pode ser contestado porque é exclusivista, só faz sentido para aqueles que já acreditam em Deus e nesse Deus. Por outro lado, o conceito de ordem natural é mais ambíguo, mas se trata de um argumento secular? Há aqui uma tradução secular da linguagem religiosa? Ou trata-se de um argumento completamente diferente?

Portanto, acredito que seja importante definir o que se entende por linguagem secular. No meu modo de ver não se trata de uma linguagem no sentido estrito, mas de um gênero, isto é, a argumentação. Caso contrário, corre-se o risco de identificar

a linguagem secular com uma forma de vida concreta, a saber, aquela que corresponde às sociedades modernas ocidentais, e legitimamente seria possível reclamar que as religiões estariam sendo forçadas a falar em uma linguagem que não lhes é própria devido a uma espécie de "coerção" cultural (Michelini, 2015): novamente, a coerção que exerceriam as sociedades modernas eurocêntricas que separam Estado e Igreja, etc. No entanto, mesmo quando consideramos a linguagem secular como um tipo de gênero discursivo, sua realização efetiva ocorre em um tipo de linguagem concreta, com sentidos sedimentados ao longo dos séculos. Assim sendo, a linguagem não pode ser neutra, tampouco livre de qualquer sentido cosmovisivo, motivo pelo qual acredito que ela tenha um peso específico maior do que Habermas, ao menos, lhe atribui em relação à possibilidade de entendimento (*Verständigung*). Sem embargo, a religião não tem um lugar "especial" nesse aspecto e, se tiver, não se deve, na minha opinião, ao seu tipo de linguagem, mas ao valor que lhe é atribuído e ao tipo de poder que está em condição de exercer no circuito geral da comunicação política.[22]

b) Religião: atitude pragmática e atitude semântica

Em um artigo recente, Jean-Marc Ferry esclarece essa distinção entre a dimensão pragmática e a semântica das condições de acesso da religião à esfera pública.[23] Em primeiro lugar, Ferry parte, como Habermas, do reconhecimento pelo sistema político (no seu caso a União Europeia) da importância da religião. Embora no processo de diferenciação social da modernidade a religião tenha se tornado uma esfera a mais, e opcional, em

22 Habermas divide o circuito da comunicação política em três níveis: os discursos institucionalizados, que correspondem principalmente à esfera do Estado, a comunicação de massa baseada nos meios de comunicação e a comunicação cotidiana da sociedade civil. No segundo nível, as elites impulsionam a comunicação mediática; entre elas devem ser contadas as igrejas. Ver Habermas (2009, p. 158 et seq.).

23 O texto espanhol utilizado neste trabalho corresponde ao capítulo II e parte do III de seu livro La raison et la foi.

uma sociedade "pós-secular" busca-se superar o suposto caráter privado da religião: "Uma sociedade pós-secular é capaz de oferecer, em uma base igualitária, um marco apropriado para uma exposição pública das convicções submetida à prova de contraexperiências e contra-argumentos" (Ferry, 2016, p. 27). Ferry prefere o termo "secularização interna" ou "segunda", na medida em que entende que não estão em questão os objetivos da laicidade. A questão é que o pós-secularismo não apontaria para a "diminuição da diversidade étnica e religiosa", mas sim para o "reconhecimento substancial das convicções", "sugere um levantamento do véu de ignorância posto sobre as pertenças e convicções" (Ferry, 2016, p. 28). Decerto, essa ampliação da arena deliberativa também supõe critérios de admissibilidade dos argumentos com fins normativos. Nesse sentido, por exemplo, os argumentos compreendidos sob a cláusula "Deus diz que…" já não são admissíveis. Ferry defende uma *perlaboración* da política com a religião. Não me ocuparei aqui da dimensão política, embora seja digna de menção sua crítica ao modelo democrático liberal e à ideia de consenso como solapamento, na medida em que ali se corre "o perigo de esvaziamento da base pré-política da solidariedade cívica" (Ferry, 2016, p. 36). Isso implica a transferência para um modelo de "consenso por confrontação" (diferente do consenso por "solapamento", de Rawls), o que pressupõe uma ampliação para "registros discursivos que não se reduzem ao estilo da argumentação jurídica" (Ferry, 2016, p. 34).

Mas gostaria de concentrar-me aqui nas condições ou "mudanças de atitude" que as religiões deveriam assumir para se envolverem nos processos da razão pública, mudança a que as religiões foram "convidadas" pelo próprio sistema político. Essa mudança supõe duas dimensões, uma pragmática e outra semântica (Ferry, 2016, p. 38 *et seq*.). A mudança pragmática refere-se à interiorização nas religiões dos princípios de uma sociedade aberta: falibilismo, criticismo e perspectivismo. Essa mudança de atitude é muito mais complexa, a meu ver, do que muitos autores sensíveis à religião supõem, pois não consiste apenas em expressar-se publicamente sobre os assuntos públicos – como bem assinala Ferry, algo a que as próprias Igrejas já

se autorizam –. De fato, é quase uma constante que, em debates públicos, como mencionamos no início, as diferentes confissões se expressem publicamente, geralmente contra: é o caso do divórcio, do casamento homossexual, do uso de anticoncepcionais, do aborto e de um longo etcétera. Sem embargo, assumir o princípio do falibilismo supõe precisamente reconhecer a possibilidade de errar, algo que geralmente as religiões não assumem por se basearem em supostas verdades reveladas. Por criticismo Ferry compreende a disposição de oferecer justificativas e de admitir refutações, "com base em exames imparciais". Por perspectivismo, finalmente, a ideia de que "o conteúdo de qualquer proposição só faz sentido em função do ponto de vista desde o qual se enuncia" (Ferry, 2016, p. 38). Essas três atitudes implicam um comportamento reflexivo que parte da base de que é possível distinguir entre certeza ou convicções e verdade. Mas, em muitos casos, essa consciência reflexiva não está presente nas religiões, que partem de certezas consideradas como verdades. Ferry conecta este "*ethos* falibilista-perspectivista-criticista" com os pressupostos contrafáticos descritos pela ética discursiva. Em definitivo, quem não assume tais pressupostos não participa de uma "discussão verdadeira", diz Ferry. Precisamente, em muitos casos podemos pôr em dúvida se determinadas religiões efetivamente querem entrar no discurso e submeter-se à força dos melhores argumentos. Mas coloquemos entre parênteses o ceticismo e concedamos esse ponto. Além dessa mudança de atitude pragmática é exigida uma segunda mudança das religiões que desejam ingressar no debate público, uma mudança de tipo semântico.

Segundo Ferry, a mudança semântica supõe que as religiões "ponham as cartas sobre a mesa e se esforcem para explicitar, mais além de um "Deus diz que…", as bases das convicções e das doutrinas de sua tomada de posição…" (Ferry, 2016, p. 40). Basicamente, se trata de um processo de tradução, em total coincidência com o proposto por Habermas.[24] Só que, no caso de

24 Diferentemente da compreensão de Graziano Lingua, que acentua o segundo sentido da tradução, que aqui chamo de "mudança de gênero discursivo". Lamentavelmente, além da representação sugestiva da perspectiva do autor, sobretudo a partir de Ricoeur, ele não fornece exemplos claros de como se realiza

Ferry, parece tratar-se de uma tradução realizada pela própria comunidade religiosa para a razão pública, quando Habermas fala mais de uma tarefa cooperativa entre cidadãos religiosos e seculares. (Mais adiante voltarei a esse ponto). Nesse texto, Ferry apresenta três exemplos de tradução da linguagem religiosa a secular: a criação do homem à "imagem e semelhança" de Deus pode ser traduzida como o caráter sagrado e diferenciado da pessoa humana; a unicidade de Deus e de que sejamos Seus filhos pode ser traduzida na irmandade e consequentemente igualdade em dignidade de todos os homens; ou o argumento da criação do mundo e da natureza como uma forma de entender a natureza não como uma propriedade do homem mas como objeto de cuidado. Esses exemplos, entre muitos outros, mostrariam, segundo esse autor, que a tradução é um requisito necessário e possível. Ferry inclusive chega a afirmar que "todos os gêneros semióticos podem ser traduzidos à linguagem comum, pois todas as intuições se beneficiam da presunção de comunicabilidade" (Ferry, 2016, p. 41), com a qual não só a religião formal ou padrão, por assim dizer, poderia ser traduzida, mas também o mito ou qualquer outra construção narrativa. Essa mediação "teológica" (semiótica) gera conteúdos que depois a razão pública poderia ou não reter, a partir da mediação jurídica. (No entanto, não gostaria de me deter nesse aspecto, pois creio que é o menos problemático e, ao fim e ao cabo, todos os autores que estamos analisando coincidem: o laicismo.)

De acordo com Ferry, o problema da tradução é um problema gramatical (noção que o autor desenvolve em *Grammaires de l'intelligence*). A diferença da linguagem religiosa com a secular radica na sua diferente gramaticalidade, a religião se encontra mais ligada se encontra mais ligada aos registros narrativos e interpretativos enquanto a gramática jurídica apela à argumentação (Ferry, 2016, p. 51). Em certo sentido, nisso consiste para Ferry a "passagem" do *mithos* ao *logos*, e, sem identificar igualmente mito e religião, o que importa aqui é que a tarefa do *logos*

efetivamente esse tipo de tradução, pelo menos no texto que tive em conta aqui: "Dépasser l'ex-communication politique du religieux" (Landenne, 2014, p. 74 et seq.).

é a reconstrução: "Sem a mediação do registro reconstrutivo, o retorno sobre o narrativo envolve a temerária aspiração a um reencantamento do mundo" (Ferry, 2016, p. 52).

c) Tradução como mudança de gênero discursivo

A tradução pode consistir em um processo mediante o qual se reformula uma determinada posição (pretensão de validade) em uma linguagem universalmente acessível. Mas, como vimos, esse pode ser o caso para traduções como aquelas do tipo Ferry: "dado que fomos criados a imagem e semelhança de Deus, todos somos iguais", para, por exemplo, "enquanto sujeitos racionais, todos somos iguais". Como é possível perceber, aqui não se julga o argumento em si, isto é, se a afirmação é correta, mas sobre sua formulação. O discutível, como vimos, é se a segunda formulação mantém efetivamente o sentido da primeira. Sem embargo, poderíamos dizer que são dois argumentos em sentido próprio, além do conteúdo semântico. Outro problema, mais complexo a meu ver, é quando se trata de traduzir linguagens ou gêneros não argumentativos ou para-argumentativos ao discurso. Nos textos considerados sagrados e canônicos, ao menos pelas "grandes religiões mundiais", encontramos abundante material: parábolas, sermões, exortações, poesias. Alguns sustentam que o discurso religioso é dificilmente traduzível ou mesmo que é intraduzível (Lara, 2013, p. 155). Sobre isso, creio que podem dizer-se duas coisas. Se é fácil ou difícil, o que quer que isso signifique, não é o ponto de discussão; o ponto de discussão é como uma pretensão normativa poderia participar, por exemplo, na esfera pública, se não é formulada ou não pode ser compreendida como pretensão de validade. Por outro lado, a história está repleta de intervenções bastante claras das religiões na esfera pública. Quando, por exemplo, o Cardeal Bergoglio, agora Papa Francisco, se referiu ao casamento entre pessoas do mesmo sexo como algo "demoníaco", deixava bastante claro o que pensa a Igreja Católica sobre a homossexualidade. Talvez essa condenação religiosa possa ser traduzida para uma linguagem secular com pretensões como "as relações sexuais e, consequentemente, toda forma de união sob a figura do casamento, são incorretas e o Estado não deveria enco-

rajá-las", "a homossexualidade é antinatural" ou "a homossexualidade é uma doença", ou argumentos semelhantes. Portanto, não se trata de que "a" religião seja traduzida (Michelini, 2015), mas sim suas pretensões normativas: de novo, a oposição da Igreja Católica à legalização do aborto não é um "mistério insondável" nem é apenas uma recomendação aos seus fiéis; trata-se de uma posição que tem a pretensão de incidir na esfera política, isto é, impedir que exista tal lei para todas as mulheres – sejam ou não católicas –, que os magistrados não possam administrar a justiça sob seu império e que as instituições e funcionários do Estado não se orientem por ela. Sem embargo, realizado esse esclarecimento, também é preciso consentir que certas intuições morais, formuladas em um gênero não discursivo, possam querer ingressar na esfera pública e que, por quaisquer razões, o interlocutor ou a interlocutora se vejam impossibilitados de formulá-lo como um argumento público. Nesse caso, os interlocutores, que desejam se entender e, portanto, encontrar uma base comum de significado, devem realizar um esforço de tradução para a compreensão mútua de seus argumentos. Mas, como vimos, uma coisa é traduzir entre uma mesma "gramática" e outra entre diferentes "gramáticas" (Ferry, 2016). Para o segundo caso, infelizmente, quase não temos indicações nos textos de Habermas, exceto uma vaga nota de rodapé sobre o uso comunicativo das parábolas bíblicas na teologia de Edmund Arens. No entanto, creio que essa segunda dimensão da tradução nos leve além de Habermas. Talvez a interpretação de Ferry na linha da tradição de Ricoeur possa oferecer uma perspectiva mais ampla ou esclarecedora. Mas essa é uma questão que ficará aberta para futuros trabalhos.

4 – A modo de conclusão

Neste trabalho busquei defender, no aspecto político, que as religiões não ocupam nenhum lugar "especial" ou "privilegiado" na esfera público-política, quanto à sua suposta capacidade de conferir sentido e motivação (ao menos não em relação a outras expressões do espírito, como a literatura ou a arte); mais ainda, dentro do esquema da comunicação público-política, as religiões ocupam o mesmo lugar que os grupos de pressão, defen-

sores de interesses gerais ou formadores de opinião em geral. Embora concorde que é necessário um filtro institucional para a linguagem religiosa, que consiste em um processo de tradução, não considero que essa seja uma tarefa especial ou específica que supostamente deveriam desempenhar os cidadãos seculares, pois, de certa forma, em um discurso, todos somos potenciais tradutores. De fato, a distinção entre cidadãos seculares e cidadãos religiosos, além de problemática do ponto de vista empírico, é irrelevante para o problema da formação da vontade política em um Estado de Direito. Sejam quais forem as matrizes de interpretação (e com isso quero ir mais além da sempre complicada questão de delimitar o que é religião, cosmovisão, espiritualidade ou "doutrina compreensiva") dos participantes em um discurso, os argumentos a favor ou contra determinadas ações devem ser apresentados publicamente, formulados de maneira compreensível para todos e sua justificação deve satisfazer a todos, isso além do compromisso contrafático de reformulação das razões quando solicitado pelo restante dos interlocutores. O aspecto da reformulação (que não implica uma mudança de razões) talvez não tenha sido tão considerado na ética discursiva. Ao menos em Habermas, a tradução cumpre a função de construir uma base de sentido geral, necessária para debater publicamente. Sem um significado intersubjetivamente válido não se pode dirimir nenhuma pretensão de validade.

Busquei sustentar, ademais, que aqueles que entram em um discurso pressupõem reciprocamente competências hermenêuticas, tais como a interpretação do conteúdo proposicional de seus atos de fala ou eventualmente a "tradução" de suas manifestações. Até o momento, acredito que, nesse marco, a tradução possa ser entendida de duas maneiras, não contraditórias. Em primeiro lugar, a "abertura" de uma linguagem, ou seja, a reformulação de determinados enunciados em uma linguagem que vá além dos destinatários iniciais ou da comunidade de pertencimento. Por exemplo, a exortação para agir como "irmãos" (em uma linguagem religiosa que atribui a "Deus" a paternidade) pode ser reformulada em termos de agir como "iguais". Em segundo lugar, a tradução pode consistir na reformulação de gêneros não discursivos, como as parábolas ou qualquer outro

tipo de linguagem narrativa em geral, mas com pretensões normativas, em atos de fala argumentativos. Sem embargo, embora o discurso religioso não seja um caso especial, a discussão sobre sua eventual tradução para a linguagem secular permite avançar na questão mencionada: o problema da tradução do conteúdo semântico do discurso religioso abre o campo problemático da compreensibilidade em geral como um elemento a ser considerado na institucionalização do discurso ou na prática discursiva.

5 – Referências

AGUIRRE, J. Jürgen Habermas y la religión en la esfera pública. **Ideas y Valores**, Bogotá, v. 61, n. 148, p. 59-78, 2012.

_____. Hacia un sentido democrático de "lo político": Jürgen Habermas y el rol de la religión en la esfera pública. **Revista de Antropología y Sociología**, Caldas (Colômbia), v. 17, n. 1, p. 23-44, 2015.

APEL, K. O. Plurality of Good? The Problem of Affirmative Tolerance in a Multicultural Society from an Ethical Point of View. **Ratio Juris,** Bolonha (Itália), v. 10, n. 2, p. 199-212, 1997.

_____. **Auseinandersetzungen in erprobung des transzendentalpragmatischen ansatzes**. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1998.

_____. **The response of discourse ethics to the moral challenge of the human situation as such and specially today.** Leuven: Peeters, 2001.

_____.The hermeneutics of being versus transcendental hermeneutics or transcendental pragmatics. *In:* **The Routledge Companion to twenty century hilosophy**. London and New York: Routledge, 2008. p. 736-783.

_____. **Semiótica filosófica**. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2009.

_____. **Paradigmas de filosofía primera.** Buenos Aires: Prometeo Libros, 2013.

ARFI, B. Habermas and the aporia of translating religion in democracy. **European Journal of Social Theory**, Sussex (Inglaterra), v. 18, n. 4, p. 489-506, 2015.

BÖHLER, D. Transzendentalpragmatik und kritische moral: über die möglichkeit und die moralische bedeutung einer selbstaufklärung der vernunft. *In:* KUHLMANN, W.; BÖHLER, D. (coord.). **Kommunikation und reflexion: zur diskussion der transzendentalpragmatik antworten auf Karl-Otto Apel**. Frankfurt: Suhrkamp, 1982.

BURCKHART, H. Nichthintergehbarkeit und unverzichtbarkeit einer diskursethischen begründung von moral. *In*: BURCKHART, H.; REICH, K. (coord.). **Begründung von moral: diskursethik versus konstruktivismus**. Würzburg: Königshausen und Neumann, 2000.

COOKE, M. Translating truth. **Reset dialogues on civilizations**, Dublin, 2013. Disponível em: https://www.resetdoc.org/story/translating-truth/. Acesso em: 30 out.2015.

_____. Salvaging and secularizing the semantic contents of religion: the limitations of Habermas's postmetaphysical proposal. **International Journal for Philosophy of Religion**, Oxford, v. 60, n. 1/3, p. 187-207, 2006.

FERRY, J. M. La religión in foro publico. *In*: Romerales, E.; Zazo, E. (coord.). **Religiones en el espacio público**. Barcelona: Gedisa, 2016.

GÓMEZ RINCÓN, C. M. La transformación postsecular de la relación entre religión y racionalidad. **Ideas y Valores**, Bogotá, v. 64, n. 157, p. 71-90, 2015.

HABERMAS, J. **Pensamiento posmetafísico**. Madrid: Trotta, 1988.

_____. **Textos y contextos**. Barcelona: Ariel, 1996.

_____. **El futuro de la naturaleza humana**. Barcelona: Paidós, 2002.

_____. **Entre naturalismo y religión**. Barcelona: Paidós, 2006.

_____. **¡Ay, Europa!** Madrid: Trotta, 2009.

_____. **Teoría de la acción comunicativa**. Madrid: Trotta, 2010.

_____. **Mundo de la vida, política y religión**. Madrid: Trotta, 2015.

_____. **En la espiral de la democracia**. Madrid: Trotta, 2016.

HARRINGTON, A. Habermas and the 'Post-Secular Society'. **European Journal of Social Theory**, Sussex (Inglaterra), v. 10, n. 4, p. 543-560, 2007.

LAFONT, C. **The Linguistic turn in hermeneutic philsophy.** Cambridge: MIT Press, 2002.

_____. Religion and the public sphere: what are the deliberative obligations of democratic citizenship? **Philosophy & Social Criticism**, Nova Iorque, v. 35, n. 1-2, p. 127-150, 2009.

_____. Dos argumentos transcendentales contra la tesis de la inconmensurabilidad. *In:* GIUSTI, M. (coord.). **Tolerancia**: el estado de la cuestión.Madrid: Fondo Editorial, 2010, p. 361-372.

LANDENNE, Q. **La philosophie reconstructive en discussions**: dialogues avec Jean-Marc Ferry. Bordeaux: Le bord de l'eau, 2014.

LARA, M. **The disclosure of politics:** struggles over the semantics of secularization. New York: Columbia University Press, 2013.

LÓPEZ DE LIZAGA, J. Verdades religiosas, política laica: Habermas sobre la religión en la esfera pública. *In:* FRANZÉ J. **Política y verdade**. Madrid: Plaza y Valdés, 2011. p. 175-208.

MARDONES, J. **El discurso religioso de la modernidade:** Habermas y la religión. Barcelona: Anthropos, 1998.

MENDIETA, E. Introducción: la lingüistificación de lo sagrado como catalizador de la modernidade. *In:* HABERMAS, J. **Israel o Atenas.** Madrid: Trotta, 2001. p. 11-50.

MENDIETA, E.; VANANTWERPEN, J. (coord.) **El poder de la religión en la esfera pública**. Madrid: Trotta, 2011.

MICHELINI, D. Creyentes y no creyentes en una sociedad democrática: la religión en el pensamiento actual de Jürgen Habermas. **Invenio**, Rosario, v.18, n. 35, p. 11-27, 2015.

MUÑOZ FONNEGRA, S. La función público-política de la religión: reflexiones sobre la controvertida interpretación de Habermas". **Astrolabio: revista internacional de filosofía**, Barcelona, nº 15, 32-41, 2013.

PRONO, S. Política y religión en Habermas: Reflexiones críticas desde la teoria del discurso. **Estudios de Filosofía Práctica e Historia de las Ideas**, Mendoza, v. 18, p. 1-17, 2016. Disponível em: http://qellqasqa.com.ar/ojs/index.php/estudios/article/view/137. Acesso em: 6 out. 2016.

ROSATI, M. The archaic and us: ritual, myth, the sacred and modernity. **Reset DOC,** 2014. Disponível em: http://www.resetdoc.org/story/00000022339. Acesso em: 6 out. 2016.

TAYLOR, C. **La era secular**: tomo II. Barcelona: Gedisa, 2015.

UNGUREANU, C. Razón pública, religión y traducción: prospectivas y límites del postsecularismo de Habermas. **Revista Española de Ciencia Política**, Madrid, v. 32, p. 183-201, 2013.

WELLMER, A. **Ética y diálogo: *e***lementos del juicio moral en Kant y la ética del discurso. Barcelona: Anthropos, 1994.

Como publicar nos *Cadernos da Escola do Legislativo*

1 – Publicamos estudos de natureza analítica, preferencialmente inéditos, sobre temas de interesse do Poder Legislativo, do Estado e da sociedade, nas áreas de Direito, Administração Pública, Ciência Política, História Política, Políticas Públicas, Economia, Orçamento Público e afins.

2 – Além de estudos monográficos, aceitam-se traduções ou resenhas. A responsabilidade pelos artigos publicados é exclusiva dos autores. Se for o caso, o autor deverá tomar as providências necessárias no sentido de obter permissão para a publicação ou o uso de qualquer material eventualmente protegido por direitos autorais.

3 – O texto recebido será avaliado por parecerista *ad hoc*, especialista na área do tema abordado, observando-se os critérios de densidade e adequação aos objetivos da publicação. O parecerista poderá sugerir modificações formais ou de conteúdo, ou opinar pela não publicação, caso em que a decisão será comunicada ao autor.

Para mais informações, acesse:
https://cadernosdolegislativo.almg.gov.br/cadernos-ele

Os artigos publicados são de responsabilidade dos autores.

Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais – Escola do Legislativo
Av. Olegário Maciel, 2.161 – Belo Horizonte – MG – 30180-112

Tel.: (31) 2108-3400
E-mail: cadernos@almg.gov.br

- Walles Henrique de Oliveira Couto
  Raymundo Juliano Rego Feitosa
- Fabrício Augusto de Oliveira
- Guilherme dos Santos Todeschini
- Roberlei Panasiewicz
- Gonzalo Scivoletto

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS
Poder e voz do cidadão