PAINÉIS

FÓRUM 2024

AVANÇOS E RECUOS DA GLOBALIZAÇÃO

E AS NOVAS FRONTEIRAS:

TRANSFORMAÇÕES JURÍDICAS, POLÍTICAS, ECONÔMICAS, SOCIOAMBIENTAIS E DIGITAIS

ORGANIZADORES

GILMAR FERREIRA MENDES
CARLOS BLANCO DE MORAIS
LUIS FELIPE SALOMÃO

TRANSCRIÇÕES DO
XII FÓRUM DE LISBOA
REALIZADO EM JUNHO 2024

idp · FGV JUSTIÇA · Lisbon Public Law Research Centre · CJP Instituto de Ciências Jurídico-Políticas · Faculdade de Direito Universidade de Lisboa · fct Fundação para a Ciência e a Tecnologia · FIBE Fórum de Integração Brasil Europa

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Fórum de Lisboa (12. : 2024 : Rio de Janeiro, RJ)
XII Fórum de Lisboa [livro eletrônico] : avanços e recuos da globalização e as novas fronteiras : transformações jurídicas, políticas, econômicas, socioambientais e digitais : painéis / organizadores Gilmar Ferreira Mendes, Carlos Blanco de Morais, Luis Felipe Salomão. -- 1. ed. -- Rio de Janeiro : Fundação Getulio Vargas, 2025.
PDF

Vários autores.
Vários colaboradores.
Bibliografia.
ISBN 978-65-83308-69-6

1. Direito - Brasil - Miscelânea 2. Economia 3. Gerenciamento socioambiental 4. Globalização 5. Política I. Mendes, Gilmar Ferreira. II. Morais, Carlos Blanco de. III. Salomão, Luis Felipe. IV. Título.

25-262395 CDD-337.1

Índices para catálogo sistemático:

1. Globalização e integração : Economia 337.1

Aline Graziele Benitez - Bibliotecária - CRB-1/3129

XII FÓRUM DE LISBOA

idp

Coordenação científica
Gilmar Ferreira Mendes

Coordenação acadêmica
Francisco Schertel Ferreira Mendes
Laura Schertel Ferreira Mendes
João Paulo Bachur
Raphael Carvalho da Silva
Victor Fernandes

Coordenação executiva
Lincoln Philipe Martins

ICJP INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICO-POLÍTICAS | CIDP CENTRO DE INVESTIGAÇÃO DE DIREITO PÚBLICO

Coordenação científica
Carlos Blanco de Morais

Coordenação acadêmica
Vladyslava Kaplina
Gonçalo Carrilho
Vitalino Canas

Coordenação executiva
Ana Vieira Silva

FGV JUSTIÇA

Coordenação acadêmica
Luis Felipe Salomão
Elton Leme

Coordenação executiva
Marina Bichara

Coordenação de design / projeto gráfico
Marcela Lima

Revisão
Anelise Freitas
Elisabeth Lissovsky

Diagramação
7 Artes

O conteúdo desta publicação é de responsabilidade dos autores e não reflete, necessariamente, a opinião da FGV.
A divulgação desta edição é gratuita, estando disponível para *download no site*: forumdelisboa.com.

SUMÁRIO

MESA DE ABERTURA

01

ABERTURA 18

JOSÉ PEDRO AGUIAR-BRANCO 20
ARTHUR LIRA 22
EDUARDO VERA-CRUZ PINTO 26
GILMAR FERREIRA MENDES 28
JOSÉ ALBERTO SIMONETTI 32
CARLOS BLANCO DE MORAIS 34
CARLOS IVAN SIMONSEN LEAL 36
VITALINO CANAS 40

KEYNOTE SPEECH

02

KEYNOTE SPEECH 42

REBECA GRYNSPAN 44

PAINEL I

03 **TENSÕES NA EUROPA, NO ORIENTE MÉDIO E NA AMÉRICA LATINA: OS IMPACTOS ECONÔMICOS E GEOPOLÍTICOS** 54

EDUARDO GRANZOTTO 56
AGOSTINHO COSTA 58
SÓNIA SÉNICA 64
VINICIUS CARVALHO 68
ANTÓNIO JOSÉ SEGURO 72

PAINEL II

04 **INFRAESTRUTURA NA ECONOMIA GLOBAL** 76

ANDRÉA HÄGGSTRÄM 78
TARCÍSIO DE FREITAS 80
ANTONIO ANASTASIA 86
PEDRO INFANTE MOTA 90
WALTER BAÈRE FILHO 96

SUMÁRIO

PAINEL III

05 **RESPONSABILIDADE SOCIAL: O PAPEL DO SETOR PÚBLICO E DO SETOR PRIVADO** ____ **100**

GILMAR FERREIRA MENDES ____ 102
PAULA MACEDO WEISS ____ 104
LUIZ CARLOS TRABUCO CAPPI ____ 108
MARTHA LEONARDIS ____ 112
LUIZINHO MAGALHÃES ____ 116
PEDRO NERY ____ 120
JOSÉ MARINHO ____ 124
FILIPE ALMEIDA ____ 128

PAINEL IV

06 **A GOVERNANÇA DA SEGURANÇA PÚBLICA NOS GRANDES CENTROS URBANOS** ____ **132**

ANTÔNIO JOSÉ CAMPOS MOREIRA ____ 134
MARGARIDA BLASTO ____ 136
CLÁUDIO CASTRO ____ 142
ANDREI AUGUSTO PASSOS RODRIGUES ____ 146
MIGUEL RELVAS ____ 150
JOANA DA COSTA MARTINS MONTEIRO ____ 154
GUILHERME DERRITE ____ 160

PAINEL V

07 **O GOVERNO DE COALIZÃO E OS DESAFIOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS** 164

GUSTAVO SABÓIA 166
CIRO NOGUEIRA 168
WANDERLEI BARBOSA 172
JOÃO CAMPOS 174
ANDRÉ LEMOS JORGE 178
EDILBERTO CARLOS PONTES LIMA 182
FELIPE DA SILVA FREITAS 186

PAINEL VI

08 **DESAFIOS ATUAIS DA ECONOMIA GLOBAL DIGITALIZADA** 190

ANDRÉ ESTEVES E THOMAS FRIEDMANN 192

SUMÁRIO

PAINEL VII

09 **SISTEMAS DE JUSTIÇA NO SÉCULO XXI: AVANÇOS E RETROCESSOS** ____ **210**

FREDIE DIDIER ____ 212
DANIELA TEIXEIRA ____ 216
DAVID METZKER ____ 224
FLORIANO DE AZEVEDO MARQUES NETO ____ 228
ATALÁ CORREIA ____ 234

PAINEL VIII

10 **DESINFORMAÇÃO, PROPAGANDA ELEITORAL E INTEGRIDADE DAS ELEIÇÕES** ____ **238**

LILIAN TAHAN ____ 240
ORLANDO SILVA ____ 242
ALINE OSÓRIO ____ 248
CLARA IGLESIAS KELLER ____ 254
MARCO AURÉLIO RUEDIGER ____ 260
ANTONIO LAVAREDA ____ 266

PAINEL IX

11 **JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL NA REVISÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ENTRE ATIVISMO E DEFERÊNCIA LEGISLATIVA** **272**

BETO SIMONETTI 274
ADEMAR BORGES 276
PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ 280
NEWTON RAMOS 284
LENIO STRECK 288
DIAS TOFFOLI 294

PAINEL X

12 **INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL: RISCOS ÉTICOS, ECONÔMICOS E ELEITORAIS** **300**

FABRÍCIO DA MOTA ALVES 302
LUÍS ROBERTO BARROSO 304
EDUARDO GOMES 312
RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA 316
LAURA SCHERTEL MENDES 322
DORA KAUFMAN 328

SUMÁRIO

PAINEL XI

13 **DIÁLOGO E TENSÕES ENTRE A JURISPRUDÊNCIA INTERNACIONAL E A JURISPRUDÊNCIA CONSTITUCIONAL** **334**

GILMAR FERREIRA MENDES 336
DIETER GRIMM 338
NUNO PIÇARRA 344
MARILDA SILVEIRA 348
LUÍS GRECO 352
FRANCISCO BALAGUER CALLEJÓN 356

PAINEL XII

14 **JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL E SEPARAÇÃO DOS PODERES** **360**

JOSÉ LUÍS BONIFÁCIO RAMOS 362
FLÁVIO DINO 364
CARLOS BLANCO DE MORAIS 370
MARCUS VINICIUS FURTADO COÊLHO 376
LUCIO PEGORARO 382
GUILHERME MARINONI 386

PAINEL XIII

15 **ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE PERSECUÇÃO E CONTROLE NO ESTADO DEMOCRÁTICO** ____ **392**

RICARDO COUTO ____ 394
CRISTIANO ZANIN ____ 396
PAULO GUSTAVO GONET BRANCO ____ 400
VINÍCIUS MARQUES DE CARVALHO ____ 404
JORGE MESSIAS ____ 410
DAIANE NOGUEIRA DE LIRA ____ 414
PAULO DE SOUSA MENDES ____ 418

PAINEL XIV

16 **INTEGRAÇÃO GLOBAL E BLOCOS ECONÔMICOS** ____ **422**

CARLOS IVAN SIMONSEN LEAL ____ 424
ROBERTO CAMPOS NETO ____ 426
ROBERTO AZEVÊDO ____ 432
MIGUEL MOURA E SILVA ____ 438
JOAQUIM LEVY ____ 444

SUMÁRIO

PAINEL XV

17 **O MUNDO EM ELEIÇÕES E O FUTURO DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA** ____ **448**

LUIS FELIPE SALOMÃO ____ 450
ALEXANDRE DE MORAES ____ 452
RICCARDO MARCHI ____ 460
VITALINO CANAS ____ 466

PAINEL XVI

18 **O QUE FICA DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO?** ____ **470**

JOSÉ JOÃO ABRANTES ____ 472
MICHEL TEMER ____ 474
MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO ____ 480
FLÁVIO PANSIERI ____ 484
MANUELLITA HERMES ROSA OLIVEIRA FILHA ____ 488
VITALINO CANAS ____ 492

PAINEL XVII

19

ENCERRAMENTO ____ **496**

GILMAR FERREIRA MENDES ____ 498

LUIS MANUEL DOS ANJOS FERREIRA ____ 500

NOTA DO EDITOR

O XII Fórum de Lisboa – "Avanços e recuos da globalização e as novas fronteiras: transformações jurídicas, políticas, econômicas, socioambientais e digitais", ocorreu nos dias 26, 27 e 28 de junho de 2024, em formato presencial e transmissão ao vivo. Os conteúdos apresentados resultam das transcrições e edições dos painéis principais e das mesas paralelas realizadas durante os três dias do Fórum. Esses materiais têm como propósito contribuir para a compreensão dos desafios e das tendências relacionadas à globalização e aos seus diferentes impactos nas organizações públicas e privadas.

Para proporcionar uma leitura direta, as saudações e os agradecimentos realizados pelos participantes foram omitidos. Assim, o leitor será direcionado exclusivamente ao conteúdo das discussões. Por isso, em alguns momentos, as transcrições poderão apresentar diferenças em relação às gravações do evento. Além disso, com o objetivo de garantir maior fidedignidade à fala dos palestrantes, foram mantidas algumas expressões típicas da linguagem oral, como repetições, contrações de preposições e artigos e demais expressões da linguagem oral. Ademais, as opiniões e manifestações não refletem o posicionamento das instituições organizadoras do Fórum.

Boa leitura!

PREFÁCIO

Organizado pelo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), pelo Lisbon Public Law Research Centre (LPL) da Faculdade de Direito de Lisboa e pela FGV Justiça, o Fórum de Lisboa é um encontro global que reúne acadêmicos, autoridades, juristas, e representantes da sociedade civil organizada, do Brasil e da Europa, com o objetivo de debater grandes temas do Estado contemporâneo. A XII edição do Fórum de Lisboa ocorreu em junho de 2024 sob o mote "Avanços e recuos da globalização e as novas fronteiras: transformações jurídicas, políticas, econômicas, socioambientais e digitais".

Esta publicação sistematiza os diálogos e conhecimentos compartilhados no evento, com ênfase nas relações entre economia global, democracia, tecnologia, direitos humanos, sistemas de justiça e garantias institucionais. As seções seguintes detalham as contribuições e os debates que ocorreram durante o Fórum, com a abrangência dos desafios, das possibilidades e das tendências que a globalização traz às instituições, às empresas e aos governos. No site

do Fórum, encontram-se as publicações com os debates ocorridos nas diversas edições anteriores. As publicações estão disponíveis em: forumdelisboa.com

Esta publicação apresenta, portanto, o registro das interações e das discussões do XII Fórum de Lisboa. Espera-se que os leitores possam encontrar um conteúdo informativo e inspirador, com a promoção do engajamento contínuo nas questões relacionadas à globalização, que são extremamente pertinentes ao Estado contemporâneo.

MESA DE ABERTURA

01

José Pedro Aguiar-Branco

Presidente da Assembleia da República Portuguesa.

O oceano Atlântico, que Fernando Pessoa batizou de mar português, volta a fazer-se pequeno. As perspetivas cruzam-se e as diferenças atenuam-se. Portugal, Brasil e o mundo juntam-se para debater o futuro da política, da economia e das leis. Portugal e Brasil são países diferentes, mas irmanados pela história e pela cultura. Vale a pena, por isso, refletir juntos sobre o mundo e os seus caminhos, sobre as mudanças geopolíticas e econômicas em curso, a política ambiental e a transição energética, responsabilidade social, privada e pública, segurança, políticas públicas e sustentabilidade do mundo digital e a globalização da saúde e do ensino, e a cultura midiática.

É bom ver a academia numa relação viva com a sociedade civil e com a política, a pensar sobre esses assuntos, ouvindo com sanidade perspectivas díspares, aprofundando o sentido da realidade e os seus desafios, procurando encontrar respostas para as perguntas e soluções para os problemas e ir para além das diferenças dos partidos ou dos nossos próprios egos, para pensar no todo. Precisamos muito desse exercício, cada vez mais.

Será discutido também o risco da judicialização da política e a importância da separação dos Poderes. Talvez não exista uma ideia tão repetida no nosso país como a de que é preciso reformar a justiça, de que é preciso mais celeridade nos processos, de que há uma crise no segredo de justiça, de que os cidadãos estão a perder a confiança no sistema judicial. Estes são problemas sérios e que devem convocar a atenção dos agentes políticos. Mas, por algum motivo, o aparente consenso não se tem traduzido em reformas concretas. Estamos de acordo no diagnóstico, nas ideias, concordamos que é preciso fazer alguma coisa e, no entanto, aqui estamos.

Ao consenso da opinião falta o consenso da ação e esta é cada vez mais urgente. A separação de Poderes, princípio fundador do Estado de Direito, precisa reencontrar instrumentos de interação que eliminem a percepção, por parte dos cidadãos, de promiscuidade e que reforcem a confiança das pessoas por meio de uma comunicação e/ou explicação percetível dos fatos que, estando no domínio público, causam perplexidade e não estão sujeitos ao segredo de justiça.

É preciso que a legítima investigação judicial não constitua, aos olhos das pessoas, uma aparente vigilância preventiva dos detentores de cargos públicos. É preciso que qualquer um dos Poderes não esmague os outros, valendo-se da legitimidade das urnas, da rua ou dos jornais. A República tem regras, valores e princípios. O Estado de Direito tem regras, valores e princípios. Os direitos fundamentais de todos os cidadãos têm de ser salvaguardados. Disso depende a saúde do sistema democrático e a própria credibilidade do Estado de Direito.

Arthur Lira

Presidente da Câmara dos Deputados da República Federativa do Brasil (2021-2025).

Transformações e mudanças de concepções sempre ocorreram no mundo, mas é inegável que a revolução tecnológica e a ampliação do acesso à informação, que circula por ambientes digitais, aceleraram enormemente o ritmo das transições. Na Câmara dos Deputados, somos diuturnamente demandados a legislar sobre assuntos emergentes ou a modernizar a legislação sobre questões que estejam passando por renovação a partir de mudanças na nossa sociedade. Ouso dizer que o Parlamento brasileiro tem sabido responder a este desafio de permanente atualização com respeito à pluralidade e às divisões existentes na sociedade brasileira.

Nosso compromisso tem sido o de apoiar e realizar os objetivos nacionais de aumento da produtividade econômica e de redução da pobreza e da desigualdade com responsabilidade fiscal e em favor do desenvolvimento sustentável. A pandemia do coronavírus e os atuais conflitos na Europa e no Oriente Médio deixaram a evidência de que estamos diante de um novo cenário mundial, cujos contornos ainda estão em construção. Há indícios de que rumamos para um rearranjo nas

cadeias produtivas, para uma estratégia de aproximar a produção dos mercados consumidores.

Ao mesmo tempo, há o desafio da sustentabilidade ambiental, que demanda uma cooperação cada vez maior em escala global, apesar das incertezas sobre se prevalecerá a lógica da competição ou da cooperação em nível mundial. O Brasil reúne condições privilegiadas para se posicionar bem neste novo cenário. Para citar alguns exemplos, temos a força do agronegócio, uma sólida base exportadora, uma indústria petrolífera forte ao lado do protagonismo na produção de energia limpa, um mercado consumidor pujante e uma relativa estabilidade macroeconômica. Isso é corroborado por projeções do Fundo Monetário Internacional (FMI) de que seremos a oitava economia do mundo já em 2024, e pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), que nos colocou como o segundo maior destino de investimentos diretos estrangeiros em 2023, apenas atrás dos Estados Unidos.

Esses são resultados do trabalho e do empreendedorismo de uma nação que tem consciência da sua força. Por isso, na atual legislatura, escolhemos trabalhar a reforma tributária, o equilíbrio fiscal e a pauta verde, que mira a transição energética, a descarbonização das cadeias produtivas e a responsabilidade socioambiental. Está em fase de regulamentação uma ampla reformulação do nosso sistema tributário para torná-lo mais justo, simples e eficiente. Uma mudança que foi procrastinada por décadas e que, agora, com sua consagração na Constituição, precisa se cristalizar em leis. Essa é a hora das reformas estruturantes que darão ao país melhores condições para ser competitivo no mercado internacional, independentemente dos caminhos ditados pelos avanços e recuos da globalização.

Outro tema que tem atraído, com razão, a atenção de todos é o uso da inteligência artificial. Estamos em fase de aprendizado sobre como lidar com essa ferramenta tecnológica, mas temos que ser rápidos nesse processo. A evolução digital e a sua absorção pela sociedade são muito velozes. Em campo correlato, temos também a questão das redes sociais, algo que tem ensejado debates e inovações legislativas em várias

partes do mundo. Criamos na Câmara dos Deputados, recentemente, um grupo de trabalho que está analisando proposições que tratam do assunto, inclusive na dimensão do combate à desinformação.

Em 2024, o parlamento brasileiro preside o P20, pilar parlamentar do G20. Trata-se de uma oportunidade singular para que nossas interações com o mundo sejam ainda mais próximas. Nesse contexto, organizaremos, pela primeira vez na história do P20, uma reunião de mulheres parlamentares. Na próxima semana, em Maceió, capital do meu estado, Alagoas, delegações de mais de 30 Parlamentos de todas as regiões e de organismos internacionais trocarão experiências e informações sobre os temas centrais da conjuntura mundial. Nosso empenho será o de deixar melhores contribuições para um mundo mais integrado, mais justo e mais sustentável.

Eduardo Vera-Cruz Pinto

Diretor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

A Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa é uma Escola de Direito que está cheia de gente, e hoje temos professores, alunos e funcionários brasileiros que nos trazem competência, empenho, alegria e dão à Faculdade aquilo que todas as escolas devem ter: um diálogo intercultural e, sobretudo, uma forma diferente de fazer escola e de ser Direito. Fica aqui, então, o meu reconhecimento àqueles que, vindo do Brasil, contribuem para aquilo que a Faculdade é hoje.

Por outro lado, temos uma escola que ensina coisas que são evidentes, mas que têm que ser ditas. O Direito é um instrumento da Justiça. A Justiça é um caminho para a paz. A liberdade de expressão é ouvir aquilo com que não concordamos, aquilo de que não gostamos, e respeitar as pessoas que o dizem. Dizer que a democracia é a arte da conversa, que na política se discute e que a ética do Direito é a controvérsia. É esse o nosso papel, estimular a controvérsia com respeito por todos aqueles que estão empenhados nesses diálogos.

A universidade é um lugar onde todos se encontram. A universidade não tem

inimigos, só tem amigos. A universidade faz estes encontros, e e isto só é possível porque na Faculdade de Direito existe uma comunidade luso-brasileira que, no seu cotidiano, desenvolve laços de amizade que são o fundamento de todas as coisas importantes.

Gilmar Ferreira Mendes

Ministro do Supremo Tribunal Federal do Brasil, Professor do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa e Doutor em Direito pela Universidade de Münster.

É com imensa satisfação que damos início aos trabalhos envolvidos neste XII Fórum de Lisboa. Seminário organizado pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), pelo Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e pela Fundação Getulio Vargas, e já integrado de forma indelével ao calendário político jurídico luso-brasileiro. O encontro ocorre anualmente e representa um espaço de diálogo a partir de perspectivas variadas, sobrevisões e diferentes modelos de sistemas jurídicos presentes em ambos os continentes.

Com efeito, o Fórum surgiu há mais de uma década com o propósito de buscar, reconhecer e avivar as raízes históricas e culturais que ligam portugueses e brasileiros, premissa que exige de nós o compromisso com a construção de um futuro comum. Durante esses anos, apesar do amplo escopo dos debates veiculados, as análises sempre orbitaram três eixos principais: governança, direitos fundamentais e desafios tecnológicos, considerando não apenas as questões internas das nações, mas ainda o cenário internacional envolvido em cada um daqueles tópicos. Assim,

em matéria de governança, já em 2014, o Fórum contava com reflexões do professor Jorge Miranda sobre o futuro do constitucionalismo na Europa e no Brasil.

Retomaremos essa discussão ao tratarmos de diálogo e tensões entre a jurisprudência internacional e a jurisprudência constitucional. Em outra perspetiva, jamais deixamos de considerar as consequências das assimetrias jurídicas e políticas com que deparamos, não apenas aquelas existentes entre cidadãos de um mesmo Estado, mas também aquelas que vigoram entre as nações na cena global. Estamos convictos de que essa temática em tudo se aproxima dos direitos fundamentais. Nesse sentido, já em 2018, diversos palestrantes refletiram sobre a reforma do Estado Social no contexto da globalização. Agora, com atenções voltadas ao cenário internacional, a professora Rebeca Grynspan trará *insights* acerca desse ponto durante a sua fala sobre a "Encruzilhada do comércio global: em busca da integração Norte e Sul", intrinsecamente relacionada à governabilidade e aos direitos fundamentais.

O desenvolvimento sustentável também veio crescendo em nossa agenda. Em 2022, o CEO do Pacto Global da Organização das Nações Unidas (ONU) no Brasil já nos abrilhantava com lições sobre o papel do Judiciário na preservação ambiental. Nesta edição, examinaremos amplamente os desafios jurídicos e econômicos da transição energética, da mesma forma em relação à tecnologia.

No ano passado (2023), o Fórum reafirmou sua vocação para a reflexão do nosso tempo, propondo um diálogo sobre as diferentes aplicações tecnológicas como fator estratégico para gerar conhecimento e inovação. Neste ano (2024), autoridades brasileiras e internacionais voltam seus olhos para a delicada relação entre desinformação, propaganda eleitoral e integridade das eleições.

Como um rápido histórico, cabe o registro de que a presente edição envolve números que nos enchem de orgulho. São mais de 50 painéis, com mais de 300 palestrantes e um número recorde de inscritos, exatos 2.423 na modalidade presencial e 535 na modalidade online. Este cenário, de um lado, nos dá a certeza de que estamos no caminho certo e, de outro, nos lembra da responsabilidade para com nossa ilustre

audiência. Aos nossos organizadores cabe providenciar um ambiente de debates técnicos e políticos da mais alta sofisticação, que sejam capazes de fazer com que as reflexões desenvolvidas ao longo desses 3 dias possam alcançar a Academia e o mundo institucional, colaborando para que novas soluções sejam pensadas e concretizadas. Neste ano, o simpósio tem por objeto a globalização como forma de deslindar os avanços e retrocessos por ela experimentados.

Atualmente, os motivos para tal impasse e os impactos dessa ambivalência no Brasil e na Europa, na busca por compreender os desafios que se colocam no mundo atual, como meio ambiente, segurança, saúde, migração, é que discutiremos temas diversificados como a Agenda Verde, o desenvolvimento econômico, a criminalidade transnacional e virtual, o direito à saúde na sociedade democrática, a integração global, e muito mais.

De fato, os últimos anos têm descortinado um novo cenário na ordem internacional. Se, há algumas décadas, os analistas eram quase que unânimes em proclamar a vitória do projeto iluminista representado pela proteção dos direitos humanos e pela prevalência da solução pacífica dos conflitos sobre a condução da ONU, é preciso reconhecer que o mundo, por vias tortuosas, mudou. Basta um passar de olhos sobre a realidade que nos circunda para perceber que aquelas certezas de outrora se esgotaram perante um ambiente cada vez menos aberto e arejado, seja na política, com o crescimento de movimentos extremistas, seja na economia, campo em que os protecionismos nacionais ganham cada vez mais corpo e dão contornos ainda mais trágicos. Nesse novo quadro, assistimos atônitos a guerras que se prolongam diante dos nossos olhos, sem que a comunidade internacional chegue a consensos mais eloquentes, como se passa no conflito entre a Rússia e a Ucrânia e no dramático conflito que se desenrola no Oriente Médio. Diante dessa nova conjuntura, convém questionar, qual papel está reservado para o Brasil? Como devemos nos posicionar perante tudo isso?

Consideradas as múltiplas problemáticas econômicas e sociais no Sul global, ganha ênfase o crescente papel da cooperação Sul-Sul, que representa no século XXI uma das principais tendências em matéria de colaboração internacional voltada para o estímulo do desenvolvimento das nações, superando ideologias e visões de mundo que não mais representam o complexo quadro internacional por nós vivenciado. Trata-se de uma forma de apoio, mediante a criação e o fortalecimento de laços políticos, econômicos ou culturais, com a ampliação de espaços de negociação e de poder. Por meio dela, países, antes excluídos das grandes deliberações da cena global, passaram a buscar de maior protagonismo. Assim sendo, vê-se que a atual conjuntura oferece oportunidades e espaço para que os atores globais assumam novas missões

e incumbências diante das novas e crescentes adversidades que hoje nos instigam constantemente. Estou certo de que, para além de qualquer critério meramente geográfico, essa nova forma de encarar as relações entre os povos representa um claro exemplo, e norte, a ser seguido nos esforços de aproximação entre Brasil e Portugal, nações-irmãs fortemente ligadas por vínculos históricos e culturais.

Tenho a plena convicção de que o Fórum acrescentará valiosas lições ao assunto, trazendo novos pontos de vista, iluminando perspectivas para que possamos entender melhor o tempo presente e, assim, sejamos instrumento de transformação rumo à integração entre Brasil e Europa, em especial entre brasileiros e portugueses, que tanto almejamos. Assim, desejo a todos e a todas uma excelente experiência de aprendizado.

José Alberto Simonetti

Presidente
da Ordem
dos Advogados
do Brasil.

Vivemos tempos que clamam por segurança jurídica, legalidade, justiça e diálogo. Tempos em que a economia deve se articular com os direitos humanos, a igualdade, a sustentabilidade socioambiental e com a soberania dos povos e culturas que formam nossas nações. Tempos em que a superação do colonialismo político, econômico, jurídico e epistêmico que separa o Norte e o Sul global é uma ordem à comunidade jurídica constituída a partir do Fórum de Lisboa.

Devemos nos comprometer permanentemente com a liberdade, a vida e a proteção das minorias políticas em nossos territórios. Nossa missão é assegurar o respeito às pluralidades de pensamentos políticos, ideológicos, religiosos, éticos e raciais, de gênero, orientação sexual, entre outras diferenças. Devemos potencializar as deliberações conjuntas em favor da justiça global.

O desenvolvimento sustentável é o grande eixo que orienta o nosso encontro. O desastre climático do Rio Grande do Sul, que resultou em mais de 170 óbitos e afetou cerca de 2.300.000 pessoas, ressalta a urgência de políticas sustentáveis que também se aplicam, por exemplo, à floresta amazônica, uma

riqueza natural com o impacto econômico anual de 317 bilhões de dólares. O desmatamento ameaça essa vitalidade e exige regulação do mercado de carbono e de outras práticas sustentáveis. A adoção do princípio da sustentabilidade do agronegócio, por exemplo, tende a equilibrar a proteção ambiental, o uso sustentável de recursos e a geração de resultados para todos e todas as interessadas. Para isso, investir em tecnologia e inovação nesse setor é crucial para garantir a segurança alimentar e a estabilidade econômica no Brasil e em outras nações.

Antes de finalizar, não posso deixar de mencionar a difícil realidade dos conflitos contemporâneos entre as nações. Temos hoje, em curso, inúmeras guerras territoriais e pelo controle de recursos naturais, com impactos econômicos globais. A construção de confiança é essencial para a mediação eficaz desses conflitos.

Dianto disso, nossa tarefa é promover práticas que protejam o planeta, preservem a dignidade humana e promovam a paz entre os países, pois somente assim poderemos garantir um futuro no qual a prosperidade seja compartilhada e a dignidade, universalmente respeitada.

Carlos Blanco de Morais

Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coordenador Científico do Lisbon Public Law Research Centre e Consultor Sénior do Centro Jurídico da Presidência do Conselho de Ministros de Portugal.

Este Fórum de Lisboa se constituiu, indubitavelmente, na última década, como o mais importante encontro jurídico entre Portugal e o Brasil, não só pela riqueza das intervenções, mas também das interações, na medida em que temos feito uma produção científica conjunta, com publicações internacionais e nacionais. O Fórum tem sido, de fato, um encontro de saberes que tem permitido um avanço na comparação estreita e um aproveitamento estreito das nossas experiências jurídicas. Assim, continuaremos.

Tais encontros têm sido caracterizados pela diversidade de ideias e de pessoas, em que a liberdade de investigação, de ensino e de pensamento constituem o *ex-libris* das nossas iniciativas. Num tempo em que existem, por vezes, riscos diversos às nossas democracias, a liberdade de expressão, que é pressuposto fundamental dessa mesma democracia, ou pelo menos de uma democracia autêntica, é algo que preservamos religiosamente nesta Faculdade e também nestes mesmos encontros. Portanto, essa diversidade de opiniões significa muitas vezes, e agora reproduzo algo que foi dito pelo por um juiz do Supremo Tribunal Federal americano, implica tolerância

e tolerância com as ideias que nós próprios, muitas vezes, não só não compartilhamos, mas por vezes até detestamos.

Uma palavra também para a comunidade brasileira em Portugal, que é a maior comunidade estrangeira aqui. O Lisbon Public Law, no ano passado, fez uma sondagem que nos transmitiu que 70% dos portugueses que participaram da pesquisa entendem que a comunidade brasileira é aquela que se encontra melhor integrada na sociedade portuguesa, e isso para mim é um grande motivo de satisfação, dada a relação estreita que temos mantido com este nosso país-irmão.

Carlos Ivan Simonsen Leal

Presidente da Fundação Getulio Vargas e Doutor em Economia pela Universidade de Princeton.

Nós estamos numa época muito complicada, em que o mundo está enfrentando o provável fim da Pax Americana. Hoje em dia, devido à situação fiscal de vários países, já se começa a questionar se daqui a 10, 20, 30 anos, o dólar será a moeda de reserva internacional. Isso pode parecer uma bobagem, mas não é. O déficit em conta corrente americano é o que financia o gasto militar americano e há uma extrema dependência indireta do euro em relação ao dólar, porque a verdadeira âncora do euro é o superávit em conta corrente alemão, ancorado, uma grande parte, em comércio com a China feito em dólares. Não só com a China, mas com a Ásia toda.

Então, nós temos uma situação que prenuncia uma possível fragmentação do mundo, que vai ser provavelmente diferente do que foi no passado. Ela não será mais um bloco americano e um bloco soviético, como era no passado. Será, possivelmente, uma segmentação em camadas muito mais confusa e com um provável aumento das dificuldades, uma redução do comércio internacional, uma queda no nível de riqueza em geral. É uma possibilidade. E, hoje, o mundo já se encontra, pelo menos o mundo ocidental, ao qual o Brasil é bas-

tante apegado, se encontra sobre o intenso choque que tem levado à polarização das suas classes médias (médias da opinião política). Qual é esse choque? É o choque da subida do ritmo de inovação na Ásia.

O que conta no mundo são duas coisas, recursos naturais e inovação. Se um continua inovando no mesmo ritmo de antes e outro começa a inovar mais, a oferta de inovação no mundo aumenta e se começa a ter que dividir recursos naturais com esse novo agente no mercado. Isso é nítido no caso da energia, que é o maior e mais importante recurso natural, mas é também verdade para vários outros itens.

Isso significa que a classe média de vários países, como é o caso na Europa, tem tido uma queda no seu nível de vida. Nos Estados Unidos, durante mais de 30 anos, não têm subido em termos reais o nível de vida da classe média. Obviamente, sem classe média você tem dificuldade de apoio às decisões, aos partidos políticos e às decisões e à constância de um partido político com uma estratégia predefinida de longo prazo no poder. Note-se que nos Estados Unidos têm havido alternância cada vez mais rápida entre os partido Democrata e o partido Republicano, tendo o partido Republicano agora praticamente mudado de mãos, mudado de controle para um novo grupo cujo maior símbolo é o ex-presidente Trump. Então, tudo isso acontece e agora temos o choque da digitalização.

O choque da digitalização faz com que todas as estruturas de comando no mundo sejam comprimidas para cima e, portanto, muitos postos de trabalhos vão sendo prejudicados. Logo, a classe média e média-baixa e classe baixa no mundo inteiro sofrerá. Esse é o desafio importante. Como nós vamos enfrentar isso? O enfrentamento disso vai acabar sempre no Legislativo e no Judiciário? E, é óbvio, dependerá também das decisões do Executivo. O sistema ocidental, que é baseado no livre-arbítrio e na filosofia que vem de Aristóteles, é um sistema bem construído e equilibrado. Mas esse sistema está sendo colocado à prova. Não se pode, todavia, fazer como Cícero que, a meu ver, foi o maior advogado do mundo porque perdeu a maior causa do mundo, que era a causa da República romana. Cícero, um dia, resolveu pular por cima da lei, de um princípio básico, e condenou Catilina sem dar direito de defesa.

Logo, vamos ter que enfrentar o desafio que está sendo colocado e, para isso, o Brasil tem muito a aprender com a Europa, e com a longa história de Portugal. Vamos ter que enfrentar como nos reorganizarmos diante do inevitável choque da digitalização, ou seja, o choque da fragmentação maior do mundo. Com esse desafio, a importância desse seminário não se estabilizou, mas está crescendo, porque os problemas são cada vez mais complexos e não temos o privilégio de ter esses problemas sozinhos. Nós temos problemas muito parecidos.

Vitalino Canas

Presidente do Fórum de Integração Brasil Europa e Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

Breves palavras apenas para salientar a grandeza deste evento, que está a se tornar, de fato, um evento não apenas português, mas universal. É, seguramente, o maior evento promovido por juristas de língua portuguesa, brasileiros e portugueses, sendo que a nossa ambição não fica pelo debate dos temas jurídicos, vai também para os temas que nos ocupam no nosso tempo. Temas difíceis, que requerem solução e pensamento.

O Fórum de Integração Brasil Europa (Fibe) tem como missão acentuar as pontes, intensificar os laços entre o Brasil e a Europa. E este evento é seguramente um evento em que nos revemos pela projeção que ele permite dar ao Brasil na Europa, mas também de Portugal no Brasil.

KEYNOTE SPEECH

02

Rebeca Grynspan

Secretária-Geral
da Conferência
das Nações Unidas
sobre Comércio
e Desenvolvimento.

Pediram-me para compartilhar alguns pontos das principais tendências do comércio e investimento mundial, de acordo com o entendimento da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad).

Vivemos tempos de mudanças muito aceleradas e, quando isso acontece, nem tudo muda ao mesmo tempo. Produzem-se assimetrias e desequilíbrios. Alguns setores da população, países e setores da economia vão mais rápido do que outros.

Eu me lembro de uma anedota que conta a história de dois amigos que estavam na selva e se encontraram com um tigre. Um deles começa rapidamente a calçar os tênis e o outro pergunta: "Por que está colocando tênis? Você não vai correr mais rápido do que o tigre.". E o amigo responde: "Eu não quero correr mais rápido que o tigre, quero correr mais rápido que você." Isso é o que está acontecendo nesse mundo de mudanças aceleradas.

Permitam-me, então, compartilhar dez grandes tendências que vemos nas áreas de comércio e investimento em nível global:

- A primeira é o fato de que o comércio global está perdendo dinamismo. Para se ter uma ideia, entre 1992 e 2008, as exportações globais cresceram 10% ao ano, enquanto o Produto Interno Bruto (PIB) global aumentou 6% ao ano. O comércio crescia mais do que a economia e impulsionava a economia durante esses anos. Essa época foi chamada por alguns de "hiperglobalização", com o comércio sendo o principal motor da economia mundial.

  No entanto, desde 2009, desde a crise financeira, o comércio está crescendo a um ritmo mais lento do que a economia. No ano passado, o comércio mundial caiu levemente, ainda que a economia global tenha crescido 3%. É a primeira vez, em décadas, que o comércio cai enquanto a economia cresce. Este fenômeno, de um comércio em processo de desaceleração, é chamado por alguns de 'desglobalização'. Mas nós não acreditamos que haja uma "desglobalização".

  É importante esclarecer: o comércio, na verdade, não diminuiu em termos absolutos. O ano de 2022 foi um ano recorde em termos de comércio e, este ano, espera-se uma leve recuperação. Por isso, não acreditamos que estejamos diante de um fenômeno de "desglobalização", mas sim de uma reconfiguração do comércio mundial.

- Essa reconfiguração do comércio mundial é a segunda tendência. O que realmente desacelerou foi o comércio de bens, e o que cresceu foi o comércio de serviços, de serviços de alto valor agregado, especialmente os serviços digitais. É o que alguns chamam de "desmaterialização do comércio internacional", que responde a uma economia mundial mais orientada para os serviços. Isto vai demandar mais leis, normas, padrões e regulações. Esperamos que isso ocorra de uma maneira sensata, para que não seja um obstáculo ao comércio internacional.

- Também houve crescimento no comércio de bens verdes, o que me leva à terceira tendência: o retorno da política industrial e do protecionismo, assim como o retorno do Estado à economia, mas esperamos que com uma concepção distinta à do passado. Não se trata de substituir o setor privado, mas de devolver uma visão estratégica à economia, que assegure uma visão compartilhada no longo prazo.

  No comércio atual, essa política industrial tem forte ênfase no setor de energias renováveis e produtos relacionados, como baterias, carros elétricos e supercondutores. Esse é um tema que está repercutindo bastante internacionalmente, devido ao esforço das economias grandes e ricas em manter sua porção de mercado em setores estratégicos.

  Os Estados Unidos têm um plano de política industrial de mais de dois trilhões de dólares, o Inflation Reduction Act, e há alguns meses aplicaram impostos de 100% às importações de carros elétricos chineses e duplicaram suas tarifas alfandegárias às baterias chinesas. A União Europeia, que tem o fundo Next Generation, também aumentou suas tarifas aos carros chineses, embora em uma escala menor. Mas o que acontece com os países do Sul Global, os países em desenvolvimento? Para nós é muito difícil competir com uma política de subsídios porque não temos espaço fiscal para isso e porque muitos países do Sul estão altamente endividados. Então, o que fazem os países do Sul?

- Isso me leva à quarta tendência. A grande maioria dos minerais essenciais para a cadeia de valor da energia renovável está no Sul. Alguns países estão aproveitando essa riqueza para alavancar novas políticas de transformação estrutural que permitam aumento da produtividade e empregos de qualidade para os jovens que desejam empregos melhores e que sustentam as classes médias dos nossos países. A Indonésia, por exemplo, basicamente proibiu há alguns anos a exportação de níquel bruto, forçando os investidores a gerar capacidades produtivas que agreguem valor ao país. Igualmente na América do Sul, onde Chile, Argentina, Bolívia e Brasil são ricos em energias renováveis e em minerais essenciais para a transição energética, e esta é uma grande oportunidade para criar uma política produtiva diferente da política do passado.

  A pergunta-chave é se esse retorno à política industrial vai produzir uma flexibilização ordenada das normas de comércio em um marco multilateral, ou se, em vez disso, transitaremos para um marco comercial mais fragmentado, com guerras protecionistas entre países e setores, motivadas pela confrontação geopolítica. É uma pergunta aberta, já que a resposta dependerá da comunidade internacional.

- A quinta tendência que quero destacar é o auge do Sul Global. Na década passada, pela primeira vez, o comércio entre países do Sul superou o comércio entre países do Norte. Para se ter uma ideia, em 1890, 80% do comércio mundial era Norte-Norte. Em 1980, 60% do comércio mundial era Norte-Norte. Hoje, quarenta anos depois, o comércio Norte-Norte representa, talvez, 25%, enquanto o Sul-Sul representa 35%. Dito isso, o comércio Norte-Sul e Sul-Norte continua sendo o maior bloco, representando 40% do total. Há uma reconfiguração geográfica do comércio internacional.

  Por outro lado, o Fundo Monetário Internacional (FMI) espera que a economia mundial cresça em 26 bilhões de dólares nos próximos cinco anos, e dois terços desse crescimento mundial nos próximos cinco anos virão do Sul, e não do Norte. Logo, em cinco anos, o Sul crescerá em 16 bilhões. Isto é como colocar uma outra economia chinesa na economia mundial, e todo esse crescimento virá do Sul Global. Nesse crescimento, há muito mercado, muita demanda, muitas oportunidades de investimento, e, por isso, eu ainda não acredito na narrativa da "desglobalização".

- A sexta tendência é que esse auge do Sul Global está levando de fato a uma descentralização do poder econômico e do poder político em nível mundial. Eu chamei essa descentralização de "poliglobalização". A "poliglobalização" corresponde a um mundo naturalmente mais multipolar e tem o potencial de gerar um crescimento global mais inclusivo. Ela tem esse potencial, menos concentrado, mas devemos reconhecer que, nesse contexto tão geopolitizado, há forças centrífugas que podem nos levar à fragmentação. A decisão é entre descentralização e fragmentação. A fragmentação seria catastrófica para o comércio e o desenvolvimento. O FMI estima que a fragmentação da economia mundial, tanto no comércio como no financeiro, poderia significar uma perda global de 7% do PIB, que é um choque equivalente a duas pandemias. Eu creio que nenhum de nós quer voltar a passar por um, nem dois choques econômicos.

  No momento, temos um mundo mais multipolar, com vários blocos políticos e comerciais (a União Europeia, a União Africana, o Asean, os Brics, o G7, o G20), mas esses blocos, em grande medida, estão abertos ao comércio entre si. O risco é que passemos de um marco de blocos abertos a blocos fechados, que só se comuniquem e comercializem entre si. Nós começamos a ver nas tendências de comércio algo que se denominou *friendshoring*, no qual não é a economia, e sim a geopolítica que está tomando as decisões na economia internacional.

- A sétima tendência é a notável estagnação dos fluxos de investimento. Se antes eu dizia que o comércio estava crescendo, mas menos que o PIB; em nível de investimento, o que vemos é claramente um retrocesso. Desde 2009, os fluxos de investimento internacional cresceram a uma taxa de basicamente 0%, com quedas importantes nos últimos dois anos. Na semana passada, divulgamos o World Investment Report, que mostra que em 2023 houve uma queda de 2% do investimento estrangeiro direto em nível global, e uma queda de 7% nos países do Sul. O mais preocupante é que o investimento estrangeiro em desenvolvimento sustentável caiu 10%, especialmente no setor agrícola e nos setores de água e saneamento. Vale destacar que os investimentos na América Latina mostraram muita resiliência, caíram apenas 1%, muito menos do que o registrado no resto do mundo em desenvolvimento. Então, a América Latina não está mal e o Brasil continua sendo o país da América do Sul que atraiu mais investimento estrangeiro direto (em 2023).

  Aqui, vemos a mesma dualidade entre bens e serviços. Os investimentos em bens – em indústria e manufatura – caíram 12% nos últimos três anos, ou seja, o setor manufatureiro está sofrendo. Ao mesmo tempo, continuamos vendo que os investimentos em serviços cresceram 15% no mesmo intervalo.

- Isso me leva à oitava tendência, que é a fragmentação das linhas dos fluxos de investimento, uma fragmentação geopolítica. Vemos, por um lado, uma maior volatilidade entre os sócios de investimentos e, por outro lado, certos casos de *nearshoring*. Na América Latina o *nearshoring* beneficiou o México e a Costa Rica, com os semicondutores, por exemplo. O que também vemos, que é menos conhecido, é uma incipiente integração vertical das cadeias de valor. Em um mundo mais fragmentado, algumas grandes empresas apostaram em encontrar resiliência na verticalidade, na integração vertical. Temos visto essa tendência em países grandes, como Estados Unidos e China. A BYD, por exemplo, que é considerada a titã dos carros elétricos chineses, é dona de toda a cadeia de valor dos seus carros, desde a mina de lítio à propriedade intelectual das baterias, à fábrica dos carros e até dos navios que transportam os carros de porto a porto. Ela está integrada verticalmente.

- A nona tendência que vemos é a sustentabilidade no mundo dos investimentos. Os investimentos em tecnologias ambientais cresceram a uma taxa muito mais dinâmica: 10% nos últimos sete anos. Em 2003, os investimentos em tecnologias ambientais representavam 1% de todos os novos investimentos. Hoje, representam 20%. No setor de baterias e carros elétricos, as taxas de crescimento são ainda maiores. São taxas de crescimento anual de 27%.

Por sua vez, nos mercados financeiros, no universo dos investimentos, agora temos 5,8 trilhões de dólares norte-americanos em tecnologias ambientais. O problema é que, excluindo a China, a maioria desses fundos não chega ao mundo em desenvolvimento. Além disso, estamos vendo agora com preocupação o que chamamos um *greenlash*. Não um *greenwash*, mas um *greenlash*, ou seja, no mundo dos investimentos sustentáveis, os investidores estão se tornando muito mais céticos em relação a alguns dos padrões usados para classificar um investimento como verde. Aqui também necessitamos esclarecer o que vamos chamar de investimento verde, para evitar o *greenwashing*. Nossos dados indicam que os fundos sustentáveis tiveram queda de capital de 60% em 2023, em comparação com o ano anterior.

- Isso me leva à última tendência, que é a necessidade crescente de reformar a arquitetura financeira internacional, para aumentar os fluxos de investimento para o desenvolvimento sustentável do Sul, onde, segundo nossos dados, há um *funding gap* de quatro trilhões de dólares americanos. Por isso, é importante que os bancos multilaterais de desenvolvimento aumentem (em nossos dados, quintupliquem) seus investimentos para atrair o capital privado. Vamos precisar dos bancos multilaterais de desenvolvimento, dos bancos regionais de desenvolvimento e dos bancos nacionais de desenvolvimento, para poder fazer baixar o risco do investimento privado e para que ele possa chegar aos países em desenvolvimento. Hoje em dia, essa é uma tarefa que o G20 assumiu, especialmente sob a presidência do Brasil.

- Essa reforma da arquitetura financeira internacional inclui também temas sobre dívida. Como disse, vemos países muitos endividados entre os países em desenvolvimento, à beira de uma crise de dívida, e também vemos problemas de liquidez, em um contexto de choques externos que estão aumentando, e necessitamos de financiamento de emergência para esses países.

Este, então, é o decálogo de tendências:

1) Desaceleração do comércio em nível global;

2) Crescimento do comércio de serviços, especialmente digitais;

3) Retorno da política industrial e do protecionismo;

4) Minerais essenciais no Sul como contrapeso à política de subsídios do Norte;

5) O auge do Sul Global;

6) A encruzilhada entre descentralização e fragmentação;

7) A queda do investimento estrangeiro direto, especialmente em desenvolvimento sustentável no Sul;

8) A geopolitização dos fluxos de investimento;

9) Investimento em sustentabilidade e tecnologias renováveis;

10) A demanda por reforma da arquitetura financeira internacional.

Termino compartilhando uma breve reflexão:

O auge do Sul Global, com seu crescente peso econômico e político, abre uma janela de oportunidade sem precedentes para o comércio e a cooperação Sul-Sul. No entanto, essa oportunidade não deve ser vista como uma ameaça para o Norte, mas como um catalisador para a inovação e o crescimento compartilhado.

Em vez de pensar em termos de blocos fechados e rivalidades geopolíticas, devemos adotar uma visão mais ampla e colaborativa. O comércio não é um jogo de soma zero, mas uma ferramenta para construir um futuro mais próspero e sustentável para todos.

Nesse contexto, a cooperação triangular surge como uma estratégia promissora. Países como Portugal e Brasil, com seus laços históricos e culturais com diversas regiões do mundo, incluindo a África, podem desempenhar um papel-chave como pontes e facilitadores dessa cooperação.

Devemos imaginar um futuro no qual as empresas do Norte não apenas invistam no Sul, mas cocriem com o Sul, aproveitando o talento local e gerando valor compartilhado. Um futuro no qual o comércio não seja apenas a troca de bens e serviços, mas também um veículo para a transferência de conhecimentos, tecnologias e capacidades. Um futuro no qual a política industrial não seja uma ferramenta de protecionismo, mas um motor de crescimento sustentável para toda a economia mundial. Uma aliança que nos devolva a esperança, porque também temos um déficit de esperança nesse mundo. Por isso, precisamos de mais mulheres na diplomacia, na política e no setor privado. Podemos fazer uma diferença!

Ministro Gilmar Ferreira Mendes:

O mundo está cada vez mais complexo e, dos desafios que se colocam, certamente há muitas perguntas que poderiam ser feitas. O mundo todo sofreu, mas nós, no Brasil, sofremos imensamente, com a crise da Covid-19. Nós perdemos mais de 700 mil irmãos nessa pandemia. No que diz respeito então ao comércio global, sempre fica uma pergunta sobre as assimetrias e desequilíbrio nas negociações ocorridas na distribuição de vacinas durante a pandemia de Covid-19. Eu não queria ser inconveniente, mas gostaria de deixar pelo menos essa pergunta.

Rebeca Grynspan

O que aconteceu com as vacinas não deveria se repetir. Essa é a primeira coisa que precisa ser dita. Não só houve uma escassez de vacinas, mas as vacinas disponíveis ficaram concentradas em poucos países. Eu digo que a ciência foi um êxito, mas a política foi um fracasso. A razão é que as vacinas não só ficaram concentradas em poucos países, nos países mais desenvolvidos, mas, além disso, esses países compraram muito mais do que necessitavam suas populações. Como havia muita incerteza por parte dos governos, esses países fizeram muito mais pedidos e contratos com as companhias farmacêuticas do que necessitavam para atender suas populações. Em algum momento, houve países desenvolvidos que haviam pedido o dobro de vacinas de que necessitavam para poder imunizar suas populações. O que vimos, portanto, foi mais nacionalismo e menos solidariedade.

Os países em desenvolvimento começaram a pressionar muito fortemente para que as medidas e as normas de propriedade intelectual pudessem ser flexibilizadas, para que esses países pudessem produzir suas próprias vacinas. Houve uma grande discussão na Organização Mundial de Comércio (OMC), na qual se deu uma flexibilidade que, na realidade, não solucionou o problema, porque a propriedade intelectual é um tema muito complexo e com interesses muito fortes. Talvez o mais esperançoso desse cenário é que surgiram conglomerados nos países em desenvolvimento para produzir as vacinas nesses países.

A África fez negociações entre vários países e farmacêuticas para poder ter a tecnologia, a capacidade e os investimentos para poder produzir. A América Latina tem uma capacidade maior, nesse sentido, do que outros países em desenvolvimento. Mas o principal aqui é: quando vem um choque externo, não temos os mecanismos internacionais para manejá-lo adequadamente, para proteger a vida das pessoas. Nesse momento há uma negociação, na Organização Mundial da Saúde (OMS), de um tratado para a saúde e as pandemias que possa colocar algumas normas de

aceitação universal. Houve uma grande negociação e se avançou muito, entretanto, acabam de postergar a negociação final por um ano. É uma tristeza não termos concluído um tratado tão importante.

Outro problema é que quando há um choque como a pandemia, os países que têm moeda de reserva podem simplesmente emitir o *quantitative easing* para enfrentar a pandemia. Usaram esse recurso, os países com bancos centrais com moeda de reserva, a Europa e os Estados Unidos, mas nós não temos essa possibilidade. Então, necessitamos de um mecanismo de liquidez internacional para poder enfrentar um choque externo. Isso só o FMI nos pode oferecer.

Por isso, a reforma que se está propondo é tão importante, porque necessitamos de um mecanismo internacional para poder enfrentar os choques sistêmicos que estão afetando o mundo. Depois da pandemia, tivemos o choque da Guerra da Ucrânia, com um aumento enorme (do custo) dos alimentos. Isso beneficiou o Brasil, mas prejudicou os países importadores de produtos agrícolas. Agora, temos o choque do Oriente Médio, no qual o transporte marítimo internacional está sofrendo outra vez um aumento dos custos, e nós já sentimos novamente uma pressão sobre os preços dos bens comercializados. Vocês sabem que 80% do comércio mundial é marítimo? Hoje, estão afetados o Mar Negro, o Mar Vermelho e o Canal de Panamá, pela seca, pelas mudanças climáticas, e, agora também, o Oceano Índico. Portanto, esses choques externos requerem um sistema de proteção universal no sistema internacional e é isso que estamos tratando de promover neste momento nas Nações Unidas.

PAINEL I

03

TENSÕES NA EUROPA, NO ORIENTE MÉDIO E NA AMÉRICA LATINA: OS IMPACTOS ECONÔMICOS E GEOPOLÍTICOS

Eduardo Granzotto

Chefe de Gabinete no Supremo Tribunal Federal e Professor do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa.

O tema que nos traz hoje aqui é de grande interesse, não só para os internacionalistas, mas para o público em geral. Os jornais, que nós acompanhamos todos os dias, e a internet nos enchem de informações sobre os principais conflitos ao redor do mundo e é difícil encontrar uma única pessoa que nunca tenha discutido sobre os conflitos mundiais ou os conflitos locais com seu colega de trabalho, com sua família na hora do almoço, com suas pessoas próximas.

Em um mundo globalizado como o que nós vivemos, um conflito que ocorre a milhares de quilômetros de distância, por exemplo na Rússia ou na Ucrânia, tem o poder de impactar a nossa vida com o aumento do preço do pão na padaria. Quando pensamos em tensões na Europa, logo nos vem a cabeça o conflito atual entre Rússia e Ucrânia, que já ultrapassa dois anos, e impactou e impacta até hoje os mercados de alimentos, de fertilizantes, de petróleo e de energia. Esse conflito trouxe uma mudança geopolítica importante, que é necessário ressaltar, a expansão da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan), algo que não era esperado para alguns países. Quando pensamos

em tensões no Oriente Médio, pensamos no Iêmen, mas também pensamos no conflito longo e duradouro entre Israel e Palestina, com um capítulo sombrio iniciado no ano passado, impactando também os preços do petróleo mundial e todas as suas consequências para a inflação global.

Uma guerra que tem raízes profundas e que coloca em xeque as nossas instituições, como a ONU, as suas agências e o seu Conselho de Segurança. Quando pensamos em América Latina, costumamos pensar em uma região de paz conhecida por ser livre de conflitos armados. No entanto, recentemente, um alerta veio da Venezuela, com uma possível invasão da Guiana para a conquista territorial de Essequibo.

Com esses três exemplos como parâmetro, cabe me dizer que o uso da força no âmbito internacional traz desafios não só para o Direito Internacional, mas também para a economia cada vez mais globalizada, e traz desafios também para o jogo de poder da geopolítica, exigindo respostas firmes de organismos internacionais e de posicionamento de outros países da região.

Agostinho Costa

Major-general de Portugal, Vice-presidente do Centro de Estudos EuroDefense-Portugal (2018-2023) e Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Lusíada de Lisboa.

O tema das tensões geopolíticas é muito vasto, mas vou procurar passar fundamentalmente e vincular aquilo que é mais importante. Recentemente, Ben Rhodes, num artigo publicado na *Foreign Affairs* e intitulado *"A Foreign Policy for the World as It Is"*, disse que, em 2025, o inquilino da Casa Branca terá que ter 23 preocupações. Primeiro, impedir uma guerra mundial. Segundo, mitigar a aceleração da atual crise climática. Terceiro, acompanhar ou controlar o processo de desenvolvimento tecnológico, nomeadamente no âmbito da inteligência artificial. Portanto, são riscos e situações no plano global e de ordem existencial para a humanidade e deveriam ter ou deverão ter subjacente a necessidade de se encontrarem consensos, isto é, estabelecendo normativas legais para o mundo, que parece cada vez mais confuso.

Neste momento, o processo de globalização tem dinâmicas distintas. Tendo em conta a ascensão da Ásia e a intenção de reverter a deslocalização da capacidade produtiva dos países ocidentais, sendo a palavra de ordem do momento a reindustrialização do chamado mundo ocidental ou do Ocidente alargado, combatendo as fragilidades

que foram identificadas no período da Covid-19, no qual se verificou que as máscaras, os ventiladores, tudo era feito fora do chamado mundo ocidental. Como fator agravante, entramos na antagonização da China, que, para a União Europeia, passou a ser um parceiro negocial e um competidor estratégico. A estratégia de segurança nacional dos Estados Unidos de Joe Biden refere-se à China como o desafio geopolítico mais importante. Portanto, a prazo, a perspectiva é que a China se junte à Federação Russa com o epíteto de ameaça. Logo, vivemos tempos perigosos. É nesse sentido que se queria focalizar.

É necessária a análise dos fatores de tensão nos respetivos catalisadores, isto é, os aceleradores das ameaças, dos riscos e dos desafios com que hoje nos confrontamos. No século passado, definia-se crise como uma situação em que o velho já morreu e o novo ainda está para nascer, sucedendo-se, entretanto, o conjunto de fatos mórbidos. Isto era uma realidade até 23/02/2022. A partir daí, com uma situação que se agudizou após a Cimeira da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan) e Bucareste de 2008 e a intervenção russa da Geórgia no mesmo ano, ainda com remiscências da Conferência de Munique de 2007, já não estamos em crise. Estamos, sim, numa situação de conflito em todas as dimensões. Se decodificarmos a situação atual, os conflitos em curso e a situação de pré-confrontação na região de Taiwan temos que revisitar a geopolítica. É obrigatório para quem quer interpretar a situação de crise internacional em que vivemos, revisitar o pensamento de Mackinder, os conceitos de Heartland, de "ilha mundial" e de "áreas pivô", revisitar o pensamento geopolítico de Spyckman e seu conceito de Rimland, ler Georges Jinen, que sustentou a contenção da União Soviética no período da Guerra Fria, e ler o pensamento geopolítico de Józef Piłsudski, para entender os conceitos de prometeísmo e de intermares, e perceber o fundamento para o impulso a Leste do atual mundo ocidental, a iniciativa dos três mares e o grupo de Bucareste.

É fundamental perceber que a geografia não muda e a história é sempre determinante na definição das identidades nacionais. Estes conceitos transportam-nos para três teatros de operações importantes: o europeu, o Oriente Médio e o Indopacífico. É aqui que se desenvolve a confrontação entre as placas tectônicas geopolíticas dos dois blo-

cos que estão, neste momento, a se desenhar e que estão entrando em confronto. Os Estados Unidos ganharam a Guerra Fria, moldaram o sistema internacional à sua imagem e aos seus interesses, conforme a profecia de Fukuyama do fim da história. Ben Roses, no artigo supracitado, comentou que a Rule-Based International Order já não existe, pois os próprios Estados Unidos, na sua relação comercial e industrial no plano global, distanciam-se sistematicamente dos mecanismos da globalização, tal qual foram desenvolvidos no pós-Guerra Fria.

O Brasil, a Índia, a Turquia, os Estados do Golfo e todas essas novas potências emergentes adequam as suas parcerias às circunstâncias e aos seus respectivos interesses, naturalmente. No plano econômico, o consenso de Washington, que fundamenta a arquitetura econômica do mundo, conduziu-nos ou culminou na crise financeira de 2008. A banalização do recurso das sanções econômicas e a saturação da utilização do dólar como meio de coação aceleraram o processo de desdolarização em curso e as preleções sobre democracia já suscitaram mais entusiasmo do que no presente. A crise moral pela passividade do Ocidente alargado perante a tragédia na Palestina e a desvalorização das instituições, em particular da Organização das Nações Unidas (ONU), e da hostilidade em relação ao Tribunal de Justiça Internacional e ao Tribunal Penal Internacional constituem fatores de aceleração e de tensão e são catalisadores da atual situação.

O primeiro fator de tensão, que é causa e consequência do quadro preocupante em que nos encontramos, é resultante dos sucessivos atropelos ao Direito Internacional e aos princípios do Direito Internacional Humanitário que não são verificados. Teria, certamente, havido alternativas diplomáticas à invasão russa da Ucrânia e não assistiríamos à carnificina causada pelas tropas de Netanyahu em Gaza e na Cisjordânia. No Oriente Médio, a ineficácia do exército israelense em Gaza que, ao fim de 264 dias de combate, não atingiu nenhum dos objetivos declarados e está em vias de lançar uma aventura no Líbano, que poderá resvalar para um conflito regional alargado envolvendo o Irã, e uma potencial ameaça existencial para Israel, no qual estará naturalmente acionado aquilo a que os os israelenses chamam de Samson Option, isto é, uma retaliação com emprego de armas nucleares estáticas.

No teatro de operações da Ucrânia, acumulam-se fatores de tensão, ambiguidades estratégicas, jogos de poder e excesso de confiança desfasados, e com um misto de delírio e desespero, até de ridículo e de burlesco, num cenário que, se não fosse trágico, mais pareceuma nova série da guerra dos tronos. Repetimos continuamente as mesmas receitas à espera de resultados diferentes, como se vê na 14ª série de sanções com os resultados à vista, e aplicando conceitos velhos a situações novas. A má notícia é considerar o emprego de armas nucleares nos pressupostos da doutrina da

Guerra Fria, os pressupostos do *Mutual Assured Destruction*, no compromisso de 1978 da Assembleia das Nações Unidas, com a não utilização de armas dessa natureza contra Estados não-nucleares, e que fundamentou o Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares. A revisão da postura nuclear dos Estados Unidos, realizada em 2010, consubstancia a possibilidade de emprego dessas armas na resposta a um ataque com armas convencionais, químicas ou biológicas e mesmo com uma resposta a ciberataques. O atual diretor de Controle de Armamento do Conselho de Segurança Nacional dos Estados Unidos disse que vamos entrar numa nova Era das armas nucleares e que o país deixará de colocar restrições aos quantitativos que colocam por este mundo. Isso levou Putin a reagir da mesma forma e a dizer que vai rever a sua doutrina de dissuasão nuclear. Podemos dizer, que o gênio já saiu da lâmpada e, agora, é aguardar e gerir as consequências.

As recentes declarações do presidente da Rússia, com a intenção declarada de colocar um fim à arquitetura de segurança euro-atlântica e procurar uma alternativa centrada no espaço euro-asiático, vem alterar, em certa medida, desafiar, a atual ordem internacional, consubstanciada também no imperativo da reforma das instituições internacionais, nomeadamente, o novo desenho do Conselho de Segurança, com a perspectiva de que a África, a América Latina e a Ásia tenham uma representação reforçada. Está em perspectiva um novo Tratado de Westfália e o futuro joga-se hoje, pois estão em causa interesses vitais e questões existenciais para os beligerantes e está em disputa também o controle de recursos naturais, que, segundo Lindsey Graham, senador da Carolina do Sul, os recursos minerais da Ucrânia representam 13 trilhões de dólares, dos quais 50% estão nos territórios em posse dos russos. Isso quer dizer que, para este conflito, também é importante perceber o *Follow the Money*, como os anglo-saxões costumam dizer.

Para terminar, seguem as ideias de força que eu gostaria de deixar marcadas. O potencial desenvolvimento no plano global terá um impacto na ordem da arquitetura de segurança internacional, sendo como primeira linha de força o conflito da Ucrânia. Ele será o principal catalisador de mudança, pois terá um impacto na União Europeia e no vínculo transatlântico, que poderá traduzir-se no colapso de ambas as instituições. As eleições em novembro nos Estados Unidos terão necessariamente um impacto na evolução e mesmo na conclusão desse conflito. A situação no indopacífico e a questão de Taiwan terá ou tem uma relação direta com o desenvolvimento do conflito atual na Europa. A situação no Oriente Médio, o conflito em Gaza, tenderá a ser um teatro de operações subsidiário da confrontação entre grandes potências, com vista a desgastar o *soft power* norte-americano e levar a exaurir recursos.

A América Latina, com a afirmação das potências regionais, acentuará a tendência para explorar eventuais réstias da Doutrina Monroe com novos realinhamentos. O risco de confrontação nuclear com emprego de armas nucleares estáticas, seja no Oriente Médio, ou na Europa, é uma possibilidade real, tendo em conta a evolução de ambos os teatros de operações. A transição para uma nova ordem internacional multipolar, com polos alinhados segundo vínculos de ordem geográfica, ou afinidades de natureza cultural é um efeito emergente do atual clima de confrontação e do desgaste da ordem internacional emergente do pós-Guerra Fria. O espaço da lusofonia, pela dimensão territorial e demográfica dos seus principais Estados, em particular do Brasil e de Angola, do índice de desenvolvimento econômico crescente desses países e da potencial relevância no contexto internacional, poderá constituir-se como um polo relevante, em Brasília, Luanda e Lisboa. Os atropelos ao direito internacional e ao direito internacional humanitário, decorrentes da atual conjuntura, atestam não só a sua relevância e a sua necessidade, como acentuaram a perceção da necessidade de reforço do papel das Nações Unidas, do respeito pela Carta e o imperativo de retorno a um sistema internacional regido não por regras, mas pelo direito.

Sónia Sénica

Professora da Universidade Autónoma de Lisboa

No quadro daquilo que é uma liberdade científica que me foi dada, em termos daquilo que são as dinâmicas de conflitualidade e também as dinâmicas de cooperação em curso na atualidade e na política internacional, desde logo e sobretudo, quero começar pelo caráter disruptivo da invasão russa da Ucrânia, uma chamada guerra, enfim, ou uma crise multinível com impactos em várias dimensões, não apenas militar, político, diplomático, necessariamente também humanitário, alimentar e com consequências de internacionalização muito impactantes, não só na própria arquitetura de segurança europeia, mas também naquilo que é, no fundo, a nova ordem internacional em transição de poder.

Em termos daquilo que é, no fundo, uma segunda premissa de análise, nessa dinâmica nova de cooperação, de reorganização de alianças, a criação ou a construção de uma espécie de multilateralismo alternativo ao ocidental, onde encontramos importantes fóruns e organizações e formatos multilaterais de cooperação, como é o caso também dos Brics, ou da Organização para Cooperação de Xangai, que têm uma preponderância muito significativa na atualidade.

Finalmente, uma outra premissa do que é essa crise, ou percepção de crise do multilateralismo, cujo epíteto até agora tinha sido o sistema *onusiano*, portanto, a Organização das Nações Unidas, e também essa percepção de declínio ocidental, que, no quadro desta dinâmica de gestão de conflitualidades em curso, não apenas o conflito na Ucrânia, mas também, agora, o reacender do conflito no Oriente Médio, acabou por exigir um outro posicionamento, com impactos muito significativos, uma necessidade de reflexão das próprias organizações de influência ocidental. Desde logo, a própria União Europeia, que, pela primeira vez, acabou por ter que se robustecer numa dimensão de maior assertividade, com mecanismos internos, como um mecanismo para apoiar, em particular, a Ucrânia na sua guerra existencial de defesa diante da invasão russa, mas também a própria Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan), que de alguma forma e contrariando um certo desalento, outrora firmado e advogado por algumas lideranças ocidentais que advogavam o declínio ou a espécie de morte cerebral da Aliança Atlântica, e agora, no fundo, a Otan teve que não só se revitalizar, reforçar, mas também alargar-se a países outrora neutrais, como é o caso da Finlândia e da Suécia.

A reflexão em curso, naquilo que é o epíteto da cooperação multilateral até agora, o sistema das Nações Unidas, e que recentemente está sofrendo um impacto, quer em termos daquilo que é a perceção da sua real eficácia de resolução e pacificação de conflitos internacionais, mas também daquilo que é necessidade de eventualmente se reformar o importante órgão, nomeadamente o Conselho de Segurança, que, em certa medida, acaba por não refletir o que é a realidade da política internacional.

No fundo, congregando todas essas dimensões de cooperação, mas também de conflitualidade, trago o enfoque maior da minha questão que é: nós não podemos entender nem a paz, nem a democracia como garantidas. Eu creio que, talvez, esse tenha sido o maior erro estratégico de visão ou de falta de visão estratégica do dito Ocidente alargado. Portanto, esse eixo que emerge na confrontação com outros atores oponentes no sistema internacional de ter como garantido que, não só a questão idílica da paz, quase kantiana, não é perpétua no continente europeu. No fundo, houve a subestimação das dinâmicas internacionais que estavam em curso e a necessidade

de reforçar uma cooperação maior naquilo que é a cooperação Norte-Sul, para acalentar ou ir ao encontro de expetativas do chamado Sul global e naquilo que é a emergência do eixo da ambiguidade, que se tem posicionado aqui de forma muito pragmática no quadro dessas dinâmicas de conflitualidade em curso.

Eu também destacaria um outro eixo, que eu chamo de eixo da conveniência, que é o de se advogar uma ordem multipolar, quer por Moscou, quer também por Pequim, articulando com outros parceiros e atores e aliados no sistema internacional que, no fundo, tentam contrariar a influência ocidental e aquilo que consideram ser uma espécie de soberania e liderança norte-americana. Não é advogando e também reiterando o declínio ocidental, o fim da ordem internacional unipolar de hegemonia norte-americana e, no fundo, propondo, uma alternativa não baseada nos chamados critérios políticos, mas, mais uma vez, na defesa de critérios que são considerados interesses nacionais e no quadro de um pragmatismo das linhas de suas políticas externas. De fato, essas dinâmicas em curso estão a gerar uma grande reflexão acadêmica para a qual ainda não temos uma resposta objetiva. É algo que nós estamos acompanhando, mas há um argumento com o qual eu talvez concorde com o presidente russo, Vladimir Putin, que é, depois do conflito na Ucrânia, nada nunca mais será igual.

É isso que estamos percebendo e mapeando. São conflitualidades com impactos não só regionais, mas internacionais muito substanciais. Eu diria mesmo que poderão gerar aquilo que é a criação, os pilares e a fundação dessa nova ordem internacional que, do meu ponto de vista, vai ter que exigir de países ocidentais uma outra predisposição, não apenas para salvaguardar aquilo que entendiam em seus termos como democrático, mas também aquilo que são as linhas estruturantes permanentes da sua ação externa e uma necessidade de exigência e de reflexão também dessas lideranças para projetar uma cooperação igualitária entre estados soberanos no quadro internacional. Eu creio que, talvez, possamos reformar, rebuscar e reinventar a maior ou a mais importante manifestação de expressão do multilateralismo que congregue todos esses países, que é o sistema das Nações Unidas. Talvez a ONU seja a solução futura para um mundo mais pacificado, estável e, eu diria, até mesmo previsível, no quadro daquilo que são os princípios estipulados e consagrados na própria Carta das Nações Unidas, que, como sabemos agora, tem sofrido algumas ilegalidades e contrariedades de alguns atores em termos internacionais.

No quadro dessas dinâmicas que estão em curso, eu creio que essa cooperação será a pauta, na dimensão não regional, pois não é uma abrangência regional, mas uma abrangência linguística identitária que nos pode trazer aqui. No quadro daquilo que é, no fundo, conseguir e até congregar uma concertação, uma posição una, conjunta,

tendente àquilo que é o que nos une e pode potencializar linhas e ações e medidas de estabilidade e de desenvolvimento de paz internacional. Eu creio que, talvez, seja esse um vetor que eu, se pudesse, em termos de *policy brief*, daria ao nosso novo ministro dos negócios estrangeiros, para apostar mais na dimensão lusófona. Não em detrimento da atlântica ou da europeia, mas em concertação com. Eu acho que estamos no momento de assumir essa vontade política, e claramente é tempo de o fazer na linha daquilo que tem sido também anterior.

Vinicius Carvalho

Professor de Estudos Brasileiros e Latino-Americanos do Departamento de Estudos de Guerra do King's College London.

Citando Caetano Veloso, "Alguma coisa está fora da ordem, fora da nova ordem mundial". Parece que estamos vivendo uma diferenciação muito grande no que diz respeito ao que se quer ver como ordem mundial hoje e quais desafios isso traz.

O tema proposto "Tensões na Europa, no Oriente Médio, na América Latina" me parece até um pouco eufêmico, quando, na verdade, nós já estamos falando de conflitos em execução e de guerras que estão utilizando recursos bélicos, que vão além daqueles que estávamos convencionalmente acostumados a ver. Então, eu acho que é muito importante nesse momento que se comece primeiramente a definir, em termos muito claros, do que estamos falando quando dizemos aqui tensões. Se estamos falando de disputas entre países em termos de reclamações, por exemplo, na questão da Guiana, é uma reclamação territorial que ainda não é uma guerra, ainda não é nenhum conflito ou agressão, mas é uma tensão muito importante, com potencial de agravamento. Neste painel estão algumas áreas do mundo, como Oriente Médio e Europa, mas foram deixadas de fora algumas muito relevantes para entender a costu-

ra geopolítica que estamos vivendo hoje. Eu chamaria a atenção para dois espaços em particular. O primeiro deles é o espaço africano, onde ocorrem várias guerras históricas e algumas, talvez novas, mas com dimensões e brutalidades, se não comparáveis, algumas vezes até maiores do que a guerra da Ucrânia e da Rússia. A questão do Sudão hoje foi um pouco esquecida nos nossos debates contemporâneos, sem contar o agravamento e a tensão que se acentua na República Democrática do Congo, por exemplo.

Ali, sim, falta um vocabulário muito apropriado para poder se dizer o que está ocorrendo, se são tensões ou se já estamos falando de alguma forma de agressão e de conflito. Mormente se olharmos a atuação da República Popular da China em relação a Taiwan, por exemplo, ou a outros países, como Filipinas. Que movimentos realmente podem ser interpretados como agressões estão ocorrendo?

Primeiro é muito importante situar isso em terminologia, ou seja, o que nós estamos chamando de quê, o que são essas tensões, o que são guerras, o que são conflitos? Porque essa definição é o que efetivamente nos demandará, como responder a isso ou como nos preparar para esse tipo de agravamento?

O segundo ponto é sobre essas escolhas geográficas, quais áreas do mundo nos interessam diretamente. E eu diria que no contexto comunicacional e de globalização que nós vivemos hoje, num talvez segundo ou terceiro nível de globalização, já é muito difícil separar isso. Esses conflitos estão todos interligados e é impossível, aqui, tratar de um independentemente do outro. Esses conflitos tratados no tema do painel (Europa, Oriente médio e América Latina), assim como os conflitos africanos e asiáticos, são muito diferentes nas suas origens, mas são todos também históricos. Nesse sentido, pode-se dizer também como Eclesiastes – "Não há nada de novo debaixo do Sol". Logo, o que estamos vendo são algumas inflamações, agravamentos e fraturas em certas fissuras que já estavam presentes na geopolítica global desde o fim da Segunda Guerra Mundial.

Pensa-se muito sobre o que há depois da Guerra Fria. Pensou-se no fim da Guerra Fria como o fim do bilateralismo e o surgimento de um monolateralismo, se fosse possível dizer dessa forma. Mas o que nós estamos vendo é, na verdade, um acirramento, agra-

vamento, inflamação, fratura de uma série de conflitos que historicamente não estavam resolvidos. E todas as situações não resolvidas, tendem a se agravar. A questão de Guiana-Essequibo é um exemplo, pois é uma questão histórica, que estava aguardando o seu momento de inflamação, de erupção. A questão russo-ucraniana é uma questão histórica, aguardando o seu momento de erupção. Agora, a questão Israel-Palestina é uma questão histórica que já se agravou, já se acentuou em muitos outros momentos da história e agora nós olhamos isso como se fosse desconectado desse contexto mais amplo e precisamos ter muita atenção nesse sentido, porque são essas articulações geopolíticas que estamos vendo hoje e que estão outra vez refletindo.

Nesse repertório de palavras que mencionei – tensões, conflitos, guerras etc. – têm algumas novidades no que diz respeito às suas articulações, que diz respeito também a seus espaços de operações. A primeira questão é que houve uma redução na nossa capacidade de interconexão global, e nós acentuamos isso para um nível muito maior. Consequentemente, essas tensões se agravam também. Então, nesses contextos geopolíticos, hoje, não estamos apenas tratando de questões territoriais, como foi em alguns conflitos do passado, mas são questões de comércio, de indústria, de comunicação e de tempo.

De novo, se pusermos em perspectiva o que foi a Segunda Guerra Mundial em termos de comunicação, de mobilização de forças e tropas etc., o tempo hoje é muito mais rápido e a capacidade de comunicação é muito mais imediata. Tudo isso levou a uma dinâmica desses conflitos se tornarem mais rápidos no seu desenrolar e com consequências muito grandes em um espectro social mais amplo. Logo, o desafio principal que se vê hoje é como se situar nacionalmente. Aqui, eu estou falando para uma perspectiva brasileira, ou seja, como o Brasil se situa num contexto como esse. Quais são os pontos de tensão, de conflito, de potencial e até de guerra que nos tocam diretamente e que temos que ficar mais atentos?

A novidade, que talvez toque o Brasil diretamente, é que outra vez globalmente, não existe uma área do mundo que está fora desses riscos geopolíticos ou dessa potencialidade de ingressar em algum tipo de conflito. Isso ocorre por causa de alguns espaços novos que nunca tínhamos abordado tanto antes. O primeiro deles são os oceanos. Sempre houve guerra naval, desde o século XIII e já há uma tentativa de regulação do uso do mar. Há a *International Maritime Organization*, que regula bastante esse espaço. No entanto, há um espaço entre os mares territoriais que ainda é um local onde tudo pode acontecer. Então, há um espaço marítimo, ainda que não regulado, ao menos permissivo. Também já há alguns países do mundo que estão criando suas forças espaciais, que também é um espaço ainda não regulado. Não há ainda delimitações fronteiriças, quem pode e o quê se pode fazer em algum espaço, que satélite pode passar sobre o território de algum país ou não. Logo, há uma falta de regulação do mar e do espaço.

Há uma falta de regulação, em nível global, da dimensão *Cyber*, que perpassa tudo que dizemos hoje em termos geopolíticos globais. Ainda não temos categorias sobre o que é uma guerra *Cyber*. Nós não temos ainda, no Direito Internacional dos Conflitos Armados, nenhum tipo de regulação sobre o que é ou não violação de Direitos Humanos dentro do espaço *Cyber* e ele é um componente grande em todos esses conflitos que estamos vivendo agora. Também há uma questão cognitiva, que, hoje, é tratada no meio militar como um outro domínio. Além dos domínios físicos de terra, mar e ar, do domínio espacial e *Cyber*, há um domínio cognitivo, que não tem regulação. Então, a gente entra em uma zona muito cinzenta das definições e dos conceitos, do que é guerra, conflito, ameaça e tensão. Essa mesma questão cinzenta surge por onde caminham os procedimentos de conflitos e que inclui todos os países do mundo, não necessariamente apenas aqueles que estão sendo vítimas diretas de alguma guerra nesse momento.

Isso tudo acontece numa outra situação, que eu considero que é mais preocupante, na qual se fala muito no enfraquecimento da Organização das Nações Unidas (ONU) ou no enfraquecimento dos organismos internacionais. Não se pode falar do enfraquecimento da ONU sem falar das ações que os países membros têm em fazê-la fraca. É importante se dizer que a ONU não existe por si mesma, mas ela é a combinação de atores e de países. Ou seja, os países-membros estão enfraquecendo esses organismos internacionais e reduzindo a plataforma na qual se pode buscar a solução pacífica de conflitos.

Finalizando, eu gostaria de chamar atenção para a necessidade que nós temos hoje, talvez, de começar a reconfigurar os minilateralismos. Mais do que pensar em grandes alianças, precisamos começar a reconfigurar a importância e a necessidade de que países, como o Brasil, estabeleçam diálogos mais concretos, mais efetivos e de confiança com seus vizinhos. O Brasil pode fortalecer essa posição na América do Sul, por exemplo, com os seus companheiros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Enfim, que nós comecemos a reforçar esses minilateralismos que nos ajudam, de certa forma, a prevenir o nosso espaço, que não foi mencionado como um espaço de ameaça geopolítica imediata. Espero que ele continue dessa forma e que, dali, possa emanar, através dessa capacidade de cooperação e de diálogo, algumas possíveis soluções para os momentos de tensões, conflitos, guerras e ameaças que estamos vivendo hoje.

Resumindo, eu queria deixar muito clara a importância de se definir os conceitos que estamos usando, especialmente no trato disso, que chamam de tensões, ameaças, guerras e conflitos. Espero que a gente saiba como se situar neles e, principalmente, que a gente comece, com muita urgência, a discussão sobre esses espaços que ainda não estão regularizados, porque é a partir deles, possivelmente, que as tensões se agravarão e, porventura, as guerras. Com proporções muito mais amplas do que já estamos vendo agora, eles podem se agravar e nos fazer entrar em em conflitos sem que necessariamente o queiramos e até sem que necessitemos.

António José Seguro

Professor da Universidade Autônoma de Lisboa e Ex-Secretário Geral do Partido Socialista de Portugal.

Vou abordar os impactos econômicos e geopolíticos das tensões na América Latina, na Europa e no Médio Oriente num universo mais vasto de mudanças globais e de disputas pela liderança mundial. O fim da Guerra Fria trouxe consigo a promessa da paz duradoura e do progresso crescente. Baseado em regimes democráticos que resolvem os problemas por vias pacíficas e em economias de mercado globalizadas que evidenciam as vantagens mútuas de uma cooperação comercial com todos os países do mundo. O mundo parecia ter finalmente deixado a barbárie para trás e caminhado no sentido do humanismo, chegando-se a fazer a apologia do fim da história, onde todos os países abraçariam os ideais democráticos e as economias de mercado como condição de paz e desenvolvimento. De fato, a globalização dos mercados deixou de separar democracias e autocracias, como nos tempos da Guerra Fria. As fronteiras foram caindo, os mercados globalizaram-se e transformaram-se num local de encontro de centenas de países.

Indiferente à natureza dos seus regimes e ao modo como lidam com as liberdades e com os direitos humanos,

as teses de que, em primeiro, o crescimento econômico conduziria à democracia e, depois, que só as democracias crescem economicamente não se verifica nos dias de hoje. As autocracias descobriram que não precisavam se transformar em democracias para crescerem economicamente. O desempenho econômico da China, desde a sua adesão à Organização Mundial do Comércio (OMC), confirma o que acabamos de afirmar. Aparentemente, o fator explicativo do crescimento econômico parece estar mais associado à estabilidade política e à qualidade dos governantes e menos à natureza dos regimes políticos. Esta é uma das razões que explica um certo enfraquecimento do prestígio dos regimes democráticos e a sua capacidade de atração à escala global.

Outra razão está relacionada às alterações do equilíbrio geopolítico mundial. Coincidência no enfraquecimento da posição dos Estados Unidos na cena internacional por contraposição à emergência da China e do fortalecimento dos seus laços comerciais e econômicos com vários países em todos os continentes. Por outro lado, no plano interno, estudos recentes realizados em democracias consolidadas expressam uma diminuição do apoio dos eleitores ao funcionamento das democracias, fragilizando a sua legitimidade política. Muitas democracias não estão a conseguir lidar com novos problemas e a responder às preocupações básicas das pessoas, como habitação, emprego, rendimento, serviços públicos e imigrações. Quando isto acontece, as pessoas procuram alternativas. Aparentemente, algumas dessas alternativas estão a surgir fora do quadro dos valores democráticos a que estamos habituados. Veja-se o caso de El Salvador, na América Latina, ou em vários países da própria Europa. Algumas autocracias aproveitam estas situações para se intrometerem na vida interna dos países democráticos, manipulando as opiniões públicas e os eleitores, provocando clivagens artificiais, explorando os medos, estabilizando as lideranças e enfraquecendo as democracias. As duas últimas eleições presidenciais nos Estados Unidos, o Brexit no Reino Unido, e a expansão de movimentos anti-europeus e xenófobos na Europa têm sido referidos como exemplos. Os inimigos das democracias percebem que elas já não se roubam através de golpes militares. Elas podem morrer por dentro, lentamente, desvitalizando as suas instituições e enfraquecendo a sua base eleitoral de apoio.

Levitsky e Ziblatt ilustram bem o que acabamos de referir. Mas podem perguntar por que é esta minha preocupação com as democracias quando abordamos os impactos econômicos e geopolíticos das guerras? Por duas razões essenciais. Porque a cooperação internacional não é suficiente para manter a paz entre os países, contrariando a ideia alemã do contrato energético com a Rússia, o Nord Stream. Porque também se mantém válida a tese segundo a qual as democracias não fazem guerras entre si, preferindo a resolução pacífica dos conflitos em detrimento do uso das armas, a que não é alheio a opinião das opiniões públicas. Desse modo, a defesa das democracias é uma condição essencial para fazermos a paz e garantirmos o direito à dignidade humana.

Do mesmo modo, a globalização sem regras é uma forte ameaça aos regimes democráticos e, por consequência, à paz mundial. A globalização teve efeitos positivos, ajudou a retirar centenas de milhões de pessoas da pobreza, mas os seus benefícios não têm sido repartidos de forma equitativa pelas diferentes pessoas e regiões. Segundo o estudo da União Europeia, durante a última década, o rendimento real das famílias da classe média, e de outras economias estagnaram, na sua maior parte, quando a economia cresceu no seu conjunto. Embora a desigualdade na Europa continue a ser muito menos acentuada do que no resto do mundo, 10% da população mais rica detém 67% da riqueza global.

Esse sentimento de que a globalização apenas beneficia os mais ricos é reforçado pelas grandes empresas, que tiram partido da ausência de regulamentação e transferem lucros para países com níveis mais baixos de tributação, deixando de pagar impostos naqueles países onde produzem e vendem os seus produtos. O perigo reside aí. Permitimos que a economia de mercado se transforme numa sociedade de mercado onde tudo, incluindo as pessoas, são tratadas como bens descartáveis. É preciso lembrar que os mercados servem ao crescimento econômico, gerador do desenvolvimento e promotor do progresso social, cultural e científico, e não o contrário. A ideia de que os mercados são autossuficientes e resolvem todos os problemas das pessoas é tão ilusória como a ideia é contrária, a de que o Estado resolve todos os problemas sem necessidade do mercado. É aquilo a que eu chamo de dupla ilusão, como se comprovam diversos e variados exemplos ao longo da história.

Os mercados são essenciais para a criação de riqueza, mas não podem ser deixados à solta. Eles têm de funcionar com regras. Não são regras cegas para impedir a iniciativa, nem o empreendedorismo, nem o investimento. São regras para garantir uma concorrência leal entre empresas, proteger os direitos dos trabalhadores e dos consumidores. Cito a esse propósito o insuspeito Karl Popper: "A liberdade econômica ilimitada poderia resultar tão injusta como a liberdade física e limitada, poden-

do o poder econômico ficar a ser quase tão perigoso como a violência física.". Um dos problemas atuais é que esse perigo está latente numa globalização que se faz acompanhada de desregulação, de eliminação de regras e de concorrência desleal e destrói tudo o que é pequeno ou de média de dimensão, seja emprego ou empresas. O mais forte domina o mais frágil, porque não há normas e não há leis que regulem as atividades.

Quem tem legitimidade para estabelecer essas regras são os governos. Acontece que o mercado de mercadorias de capitais é supranacional, enquanto os mecanismos da política permanecem em nível nacional. Os governos estão a perder o controle sobre a economia e a enfraquecer a sua capacidade de colocar os mercados a serviço das pessoas. Enquanto os mercados se expandem pelo globo, as democracias estão enclausuradas nos seus territórios nacionais.

Mesmo os países mais ricos já não dispõem de todos os instrumentos para responder aos problemas concretos das pessoas. Os sistemas políticos nacionais encontram-se em sobrecarga e continuam a ser pressionados com novas exigências. Aqui, surgem novas tensões, de natureza populista e nacionalista. O populismo que aponta caminhos aparentemente fáceis para resolver os problemas, e o nacionalismo que oferece um porto de abrigo perante as incertezas, os riscos e as ameaças de um mundo em acelerada mudança em direção a parte incerta. Mais do que os populismos, os nacionalismos preocupam-me. Eles estiveram na origem de duas guerras mundiais e, ao contrário do que os nacionalistas afirmam, são muito mais o ódio aos outros do que o amor aos próprios.

O caminho da paz e do humanismo faz-se pela cooperação entre os povos e pela afirmação de valores universais. A paz não é a ausência de guerra. A paz é um entendimento que nos dá a condição de sermos seres humanos e racionais. Ela é indispensável como o ar que respiramos ou a água que bebemos. Ela é a essência do ser humano.

Concluo revelando o óbvio. Não possuo nenhuma bola de cristal e, por isso, não posso dizer como vai ser o futuro, mas tenho a convicção de que da ação de cada um de nós e das nossas escolhas depende se caminhamos em direção à barbárie ou em direção ao humanismo.

PAINEL II

04

INFRAESTRUTURA NA ECONOMIA GLOBAL

Andréa Häggsträm

Diretora de Relações Institucionais da Aegea Saneamento.

Nesse painel, devemos debater sobre o papel da infraestrutura na economia global e gostaria de fornecer alguns dados.

Relatórios do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) recomendam pautar esse setor não apenas em obras, mas em investimentos feitos pela ótica dos serviços, aumentando a eficiência, incorporando tecnologias e também oferecendo maior qualidade e acessibilidade aos consumidores. Focando especificamente na América Latina e Caribe, a melhoria das infraestruturas reduziria a desigualdade e auxiliaria as populações vulneráveis dos países a aumentar a sua renda, em média, 28% a mais do que a renda dos mais ricos em 10 anos. Por outro ângulo, também podemos citar um estudo da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), de abril de 2024, que detalhou que o investimento financeiro em infraestruturas resilientes não está sendo suficiente para podermos, de fato, enfrentar os impactos climáticos.

Com esse cenário cada vez mais crítico, a OCDE nos diz que será necessário um investimento de 6,3 trilhões de

dólares ao ano para os países poderem cumprir com os objetivos do desenvolvimento sustentável. Nessa linha, os governos regionais e locais estão no que podemos chamar de linha de frente de investimentos sustentáveis.

Tarcísio de Freitas

Governador do Estado de São Paulo.

Abordarei esse tema tão importante, o papel da infraestrutura global, e farei algumas reflexões. Acho que não tenho nenhuma certeza, mas tenho, na verdade, muitas dúvidas e tentarei colocar um pouco delas aqui. Primeiro, acho que vale a pena trazer um pouco de dados da América Latina e do Brasil.

O Brasil, nos últimos anos, vem passando por transformações importantes e por um processo, realmente, de reformas muito fortes. Podemos ver o que aconteceu a partir de 2016. Saímos de uma era anti-*business* e ingressamos em uma era pró-*business*, com a aprovação de uma série de reformas que têm dado lastro para a economia. Ganhamos muito com a governança na estruturação de projetos. Aquilo que era problema no passado, que era a estruturação de projetos, deixou de ser. Passamos a desenvolver modelos extremamente sofisticados, que passaram a entender os riscos percebidos pelos investidores internacionais, e os riscos como o risco de demanda e de câmbio, foram traduzidos em medidas de resposta e mitigação nos projetos. Por isso que, de uns anos para cá, tivemos uma resposta avassaladora no que diz respeito à contratação de projetos e à pre-

sença de investidores de forma cada vez mais forte.

De qualquer maneira, temos ainda muitos desafios, mesmo com todo o caminho que trilhamos. Passamos por uma aprovação de marco de cabotagem, das ferrovias e do saneamento, um grande divisor de águas na nossa história, mas os desafios permanecem. Um dos desafios é, sem dúvida, a questão do financiamento. Como vamos fazer para mobilizar capital para dar resposta a uma demanda tão grande por infraestrutura? Sabemos o quanto a infraestrutura demanda capital e é fundamental que aliemos capital público e capital privado. No campo do capital público, é necessário preparar o Estado do ponto de vista fiscal para termos o fôlego necessário para fazer o investimento. Medidas como desindexação do orçamento, desvinculação de receitas, reformas que se traduzem em redução de custos, são fundamentais para termos o estoque, o fôlego para fazer o investimento em infraestrutura. Do outro lado, é fundamental que tenhamos a capacidade de atrair investimento privado no mundo, extremamente desafiador. Estamos vendo que está acontecendo uma inflação resiliente, taxas de juros em mercados consolidados que permanecem altas, uma drenagem de liquidez internacional. Isso é um desafio para o mundo corporativo, para o mundo emergente, e fica sempre cada vez mais difícil trazer dinheiro, investimentos e mobilizar os grandes *players* globais de infraestrutura para que eles deem conta de fazer esses projetos. Então, precisamos fazer um esforço adicional.

Um dos grandes esforços que precisamos fazer é estruturar da melhor forma os projetos. Temos o desafio do saneamento básico na África, na América Latina e no Brasil. Entendo que o marco do saneamento é um divisor de águas. Sempre comparamos o marco do saneamento ao pré-sal, pelo poder e pela capacidade de libertar investimentos. Quando falamos, por exemplo, o que vai acontecer na Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp) nos próximos anos, estamos falando de 68 bilhões de reais que serão investidos até 2029, para a universalização, e 260 bilhões de reais em saneamento até 2060. Porque, observem, mesmo São Paulo, o estado mais rico do Brasil, tem deficiências em saneamento. Guarulhos, a segunda maior cidade do estado, só trata 20% do esgoto. As cidades do alto Tietê tratam 50% do esgoto. A cidade de São Paulo trata 83% em relação àquilo que é coletado, mas os

contratos não alcançam as áreas informais consolidadas. Então, é necessário um esforço enorme no que diz respeito ao saneamento básico e é impossível monetarizar as externalidades que serão geradas, em termos de repercussão na saúde, no aumento da produtividade, diminuição do absenteísmo. É realmente notável.

Outro desafio é a descarbonização da infraestrutura e temos que nos preparar para isso que requererá um esforço fundamental, principalmente em investimentos no campo da mobilidade urbana e na substituição da matriz de transportes. Temos visto, nos últimos anos no Brasil, o incremento da cabotagem e das ferrovias e estamos procurando, por exemplo, em São Paulo, dar impulso ao transporte ferroviário e metroferroviário.

Precisamos também pensar nas cidades resilientes, em como faremos a adaptação das cidades para as mudanças climáticas e considerar a estiagem e a contenção de cheias. As cidades vão se tornar mais permeáveis e temos que pensar que tipo de estruturas construiremos. Obviamente, tem toda a questão de meio ambiente, de proteção dos mananciais e das nascentes, que está envolvida. É um investimento que precisa ser conjugado. Por outro lado, temos que preparar as cidades para as estiagens. Passamos parte do ano nos preparando e enfrentando as cheias, e parte do ano nos preparando para as estiagens. Logo, há a questão da água, das outorgas, das captações, do aproveitamento dos aquíferos subterrâneos. Enfim, tem um elenco de atividades que precisam ser tomadas.

Uma questão fundamental é o financiamento. Acredito que, no Brasil, a aprovação recente da nova Lei das Debêntures Incentivadas é um avanço importante, ao permitir a emissão de debêntures de infraestrutura em moedas estrangeiras, segundo as regras do país de origem, de retorno do capital. Mas precisamos dar um passo importantíssimo se quisermos trazer mais capital e mobilizar mais *players*. Não podemos esquecer que, ao longo do tempo, os nossos *players* vão ficando cada vez mais impactados, vão se dedicando a projetos, vão ficando mais alavancados e com menos capacidade de entrar em novos projetos. Logo, é fundamental que tenhamos a capacidade de trazer *players* novos para o Brasil. Nesse contexto, a migração do *corporate finance* para o *project finance* é um passo fundamental e tenho certeza de que as instituições financeiras serão essenciais para que possamos dar esse passo. Vimos, no Brasil, uma reforma do sistema financeiro nos últimos anos, com o aprimoramento do mercado de capitais, e isso ajuda a financiar a infraestrutura cada vez mais. Conseguimos, via mercado de capitais, hoje, *funding* de mais longo prazo e isso é fundamental.

Um ponto importante é como vamos nos preparar para aquilo que gerará riqueza para as nações em breve. Que tipo de infraestrutura promoveremos para aproveitar

a economia do conhecimento, sendo algo que crescerá muito? Já estamos vendo esse fenômeno, por exemplo, no estado de São Paulo, pois estamos com cada vez mais investimentos em estruturas para computação em nuvem. Precisamos formar pessoas para isso e desenvolver a infraestrutura, basicamente, de oferta hídrica e de disponibilidade de energia. Esses mercados vão procurar energias cada vez mais limpas e o esforço de mudança da matriz energética é fundamental. O Brasil, por exemplo, tem um potencial enorme para liderar um processo de transição energética e para aproveitar todas as vantagens que a bioenergia pode nos fornecer, como o biometano, a biomassa, o hidrogênio verde, o biogás, o combustível sustentável de aviação, e assim por diante.

Obviamente, quando falamos em infraestrutura, não basta falar na infraestrutura em si, na obra, mas também na agregação de tecnologia, nos sistemas inteligentes, na agregação de valor, naquilo que proporcionará uma melhor prestação de serviços. Em síntese, são esses alguns dos principais pontos ou alguma das principais reflexões que deixamos aqui.

Andréa Häggsträm

No contexto atual, precisamos de infraestruturas resilientes, que foquem nas pessoas, aliadas às restrições fiscais que vemos na maioria dos países e às questões geopolíticas. Portanto, gostaria de pedir conclusões finais sobre isso para cada um dos palestrantes.

Tarcísio de Freitas

Para acrescentar e dar um exemplo, além da beleza da modelagem do projeto da linha 6 do metrô, este é um *project finance*. Isso mostra como é importante evoluirmos nessa questão da estruturação, do financiamento. Tenho certeza de que se conseguirmos estruturar mais projetos e caminharmos mais na direção do *project finance*, o que libertaremos de capacidade de trazer investimento, é sem precedentes. Temos, realmente, condição de trazer muito dinheiro.

Há uma coisa interessante. O cenário hoje é extremamente negativo e desafiador, com os juros americanos altos etc. No entanto, estamos empossando dinheiro e fazendo reserva de liquidez. Em algum momento, quando a situação virar e tivermos a redução da taxa de juros e uma situação mais favorável, essa liquidez será liberada. Se conseguirmos apresentar bons projetos, poderemos absorver boa parte dessa liquidez. Temos que dar atenção a essa oportunidade.

Tenho certeza de que estamos caminhando na direção certa. O Brasil será líder nesse processo de transição energética e precisa ser, pois tem potencial para isso. Quando houve a crise do petróleo, no final da década de 70, foi a criatividade do brasileiro que salvou o nosso país por meio da utilização da cana-de-açúcar, que tem a maior relação energia por biomassa que conhecemos. Novamente, a cana nos dá vários instrumentos interessantes, como o combustível sustentável de aviação, o fertilizante, o hidrogênio verde e o biometano. Podemos nos valer muito disso.

O desafio agora é, realmente, pensar nas nossas cidades e na infraestrutura resiliente. Esse exercício tem que estar presente nos novos projetos rodoviários, ferroviários e portuários, e, sem dúvida nenhuma, devemos investir cada vez mais no transporte em massa, na mobilidade urbana e no saneamento básico. Obviamente, temos um corredor de oportunidades. Sou um otimista, por natureza, e tenho certeza de que temos um caminho excelente para trilhar. Devemos, primeiro, perceber esse desafio para conseguirmos construir respostas, mas entendo que crescemos muito nos últimos anos, principalmente no que diz respeito a instrumentos de planejamento. Aprendemos a planejar, a enxergar a longo prazo e a estruturar projetos. Então, acho que temos todos os elementos na mesa para fazer um grande trabalho.

Continuamos contando com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que é esse grande instrumento de financiamento de longo prazo, tão importante para a infraestrutura nacional, com o Tribunal de Contas da União (TCU) e com os Tribunais de Contas dos estados também, que nos ajudam bastante. Tenho certeza que o futuro vai ser de muitas realizações. Estamos plantando para isso.

Antonio Anastasia

Ministro do Tribunal de Contas da União do Brasil.

Em primeiro lugar, quero dizer da relevância do tema da segurança, evidentemente, dentro desse aspecto relativo à infraestrutura, a segurança jurídica. Os grandes governantes, ao longo dos séculos, da história e dos milênios, sempre se dedicaram a grandes obras de infraestrutura, inicialmente na engenharia. Permito-me lembrar da grande cisterna de Constantinopla, por exemplo, ou o sistema de esgotamento sanitário de Roma. Hoje, isso é objeto até de turismo. Ao longo de toda essa nossa evolução, focamos muito na importância da infraestrutura, que, claro, evoluiu muito desde a engenharia até as questões mais modernas, como a energia, as telecomunicações, a transmissão de dados, a logística, que passaram a ser uma questão econômica fundamental para a infraestrutura. Logo, há a necessidade de uma atividade muito robusta, que coordene o poder público e o setor privado, para oferecermos condições de desenvolvimento a um país. Dentro dessa visão de evolução, o que havia idealmente no passado? O poder público deveria, *per se*, ter condições de realizar a infraestrutura. Isso não ocorre mais, lamentável ou positivamente.

É imprescindível que tenhamos a necessidade de uma parceria estreita com o setor privado, para a infraestrutura ser realizada eficazmente no país. Quais são os insumos necessários para a infraestrutura ocorrer e permitir que a logística se complete dentro do nosso círculo? Em primeiro lugar, é a questão do financiamento. Para termos financiamento, há a necessidade de ter um ambiente amigável, de segurança jurídica, de equilíbrio das partes, para podermos ter um ambiente adequado que o empresário, nacional ou estrangeiro, se sinta confortável em contratos de longo prazo.

Há a percepção de uma evolução muito recente da nossa administração pública. Felizmente, na área do controle – pois não adianta pensarmos mais com os códigos do passado, com a visão ultrapassada, anacrônica, diria até um pouco obsoleta –, se faz tão somente para as questões formais. O mais importante agora, e em infraestrutura isso assume um caráter importante, que se observe o resultado da ação governamental, a eficácia e a efetividade daquilo que foi pretendido realizar. Como há uma parceria necessária com o setor privado, a figura da regulação e do controle assumem, evidentemente, um papel precípuo no novo ordenamento do que significa um bom desempenho da infraestrutura em parceria do setor público com o setor privado.

Tendo regulação e controle harmonizados, passamos a ter essa visão moderna, que não será mais aquela tão somente procedimental, ritualística, de solenidade, dos aspectos formais. É fundamental abrirmos com um bisturi muito fino aquele contrato administrativo de concessão, aquela delegação realizada, e se observar qual é o verdadeiro desiderato daquele objetivo. Temos que perceber que o serviço público ali colocado tem por meta atingir qual tipo de cidadão, com qual prazo e com quais condições. É exatamente dentro dessa visão que evoluímos, felizmente, no Brasil, de uma questão extremamente formal do controle para algo muito mais material. Por isso, a administração pública e o Tribunal de Construção da União (TCU), inserido dentro desse contexto, têm se esforçado muito, juntamente com o Congresso Nacional, que apresenta leis nesse sentido, para termos um ambiente que favorecerá o financiamento e um ambiente muito mais adequado para que contratos de longo prazo tenham a percepção da sua adequada evolução.

Um contrato de 30 ou 40 anos, no século XIX, durava 30, 40 anos. Agora também dura esse período, só que os 30, 40 anos de hoje são completamente distintos dos 50 anos atrás. Atualmente, eles passam muito mais rápido, não do ponto de vista cronológico, é óbvio, mas do ponto de vista das modificações que a sociedade exige do serviço que é prestado. Então, a administração tem de estar preparada, adequada, extremamente ousada e criativa para fazer face a esses desafios. Essas alterações, portanto, que o controle fará, não deve se reter exclusivamente em questões questiúnculas, bizantinas, menores, que se prendem aquilo que se refere à forma, mas muito mais ao objeto contratado e a qual seria a grande meta a ser realizada pelo Poder Público.

Esse ponto é fundamental a ser observado e realizado dentro dessa visão do TCU. Felizmente, apostamos em duas ideias forças novas: a do consequencialismo e a do consensualismo. A ideia do consensualismo tem avançado de tal modo, no âmbito do controle externo, que o TCU criou uma Secretaria de Consenso visando compor o entendimento das partes e permitir que o Tribunal evolua para identificar pontos de concisão e pontos de equilíbrio para que aquele determinado serviço público seja realizado. A nova lei de licitações e contratos administrativos tem um diálogo muito próximo com essa visão, na medida que não só estimula as formas de arbitragem, de composição do conflito, mas, mais do que isso, quando estimula o planejamento e a governança, ela sinaliza, de fato, que o controle deve verificar agora alguns aspectos extremamente inovadores, sendo os aspectos necessários à realização da finalidade do Poder Público. É essa alteração que estamos vivendo agora. Diria até que é uma nova era do controle externo, mais ousada, com mais resultados e menos preso àqueles procedimentos mais tradicionais.

É claro que existem resistências, dúvidas, indagações e má compreensão, ainda, de alguns segmentos. No entanto, o objetivo principal é exatamente identificar como o controle externo e o TCU, juntamente com seus pares e os estados, compõem esse universo e podem permitir que esse ambiente favorável e necessário para o financiamento ocorrer. Esperamos que isso venha se somar a toda mudança do arcabouço legal que o Brasil fez e essas necessidades hemorrágicas que temos de infraestrutura e que possamos, de fato, apresentar um plano robusto de desenvolvimento. Esse ambiente saudável passa por um controle que não seja considerado um inimigo, mas, ao contrário, seja visto como um aliado no sentido não de passar a mão sobre a cabeça do gestor irresponsável, que age com fraude e com dolo ou com erro grosseiro, que, é claro, será punido na forma da legislação. Mas compreender que, muitas vezes, as suas circunstâncias e as suas agruras levarão à necessidade de modificarmos a compreensão daquilo que está escrito em um contrato feito há 10, 15 anos em outra circunstância. A ocorrência, a superveniência da pandemia foi a prova cabal que essas modificações ocorrem.

Desse modo, gostaria de concluir afirmando que a necessidade de uma infraestrutura considerada elemento basilar para termos uma logística que permita o nosso desenvolvimento, pressupõe esse ambiente de segurança, de satisfação, e um ambiente amigável. Para isso, necessitamos de vários insumos e, um deles, é exatamente um controle externo que eu diria propositivo, que permita, de fato, avançarmos positivamente e não nos prendemos exclusivamente, como o foi em passado mais remoto, a questões meramente formais e procedimentais.

Andréa Häggsträm

No contexto atual, precisamos de infraestruturas resilientes, que foquem nas pessoas, aliadas às restrições fiscais que vemos na maioria dos países e às questões geopolíticas. Portanto, gostaria de pedir conclusões finais sobre isso para cada um dos palestrantes.

Antonio Anastasia

Em matéria de infraestrutura, se não estivermos otimistas, seremos fracassados previamente, porque infraestrutura pressupõe longo prazo. A China não fez a muralha da China em uma década, ou em um mandato. O Egito não fez as pirâmides em um reinado de um só faraó. Poderia citar aqui uma miríade de exemplos nesse campo. Infraestrutura significa longo prazo e está ligada ao otimismo, sinônimo técnico de planejamento.

Por isso mesmo, colocamos aqui, em respectivas visões, posições que demonstram haver um ambiente favorável no Brasil hoje, com a mudança legislativa, com a mudança da capacidade empresarial, com a questão econômica que vai melhorando e temos, de fato, essa possibilidade vigorosa de infraestrutura, que é essencial, imprescindível para o Brasil dar o salto definitivo para o seu desenvolvimento. Percebo que há essa sensibilidade hoje. No entanto, para criarmos esse ambiente plenamente favorável, com menos litígios, menos conflitos, com mais otimismo e planejamento, é fundamental haver essa união de forças.

É importante lembrar que os Tribunais de Contas dos estados, que estão em estreita parceria conosco e, da mesma forma, não só o TCU, mas também o Ministério Público, o Poder Judiciário, nessa questão do controle e todos os agentes econômicos que podem perceber que o recurso aplicado é bem aplicado e tem retorno. Porque ninguém pode pensar que chamará o empresário para investir na infraestrutura de um país, dizendo que ela é um pouco arriscada, pois daqui a uns anos não sabemos o que acontecerá. Ele tem que ter segurança plena. Portanto, com otimismo, planejamento e segurança, avançaremos.

Pedro Infante Mota

Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

No painel, falaram em velocidade e em descarbonização. Para vocês terem uma ideia, quando Constantinopla caiu, em 1453, o Papa, só 40 dias depois, é que soube que Constantinopla tinha caído. Hoje em dia, um míssil balístico demora apenas 30 minutos para cruzar o Oceano Atlântico. Portanto, vivemos, de fato, num mundo de velocidade e confusão e tudo o que se falou aqui e que se vai falar neste Fórum dependerá muito da relação entre os Estados Unidos e a China.

Fala-se muito em geoeconomia, um termo relativamente recente, apareceu apenas em 1990, com o professor Edward Luttwak. No entanto, a geoeconomia é muito antiga. Se vocês lerem aquele que é, provavelmente, o maior historiador de sempre, Tucídides, ele já dava vários exemplos de geoeconomia. Ele, por exemplo, falava daquele que é o primeiro uso conhecido do comércio como arma, o chamado Decreto de Mégara, em 432 a.C. O que aconteceu? Atenas impôs um bloqueio aos produtos de Mégara, impedindo que eles tivessem acesso aos portos da Liga de Delos, à Liga Ateniense, ao Império, e ao Porto de Atenas. Como vocês devem calcular, Mégara

era aliada de Esparta, tinha uma posição geográfica muito importante e Atenas tinha uma economia consideravelmente maior que de Mégara. Como é óbvio, Mégara sofreu muito mais e, como diz o autor, ela ficou praticamente isolada do mundo.

Recentemente, li um artigo muito interessante que dizia que não podemos superar a crise climática e chegar a zero emissões líquidas de gás com efeito estufa sem comércio. Precisamos do comércio para levar tecnologia e serviços de baixo carbono para todos os lugares onde são necessários. Para dar um exemplo, o preço da energia solar caiu quase 90% desde 2010 e 40% deste declínio resultou de economias de escala tornadas possíveis em parte pelo comércio e pelas cadeias globais de valor. Portanto, esta questão será, de fato, muito importante.

Aqui temos um contraponto. Temos aquilo que já ouvimos falar muitas vezes, que é a chamada mentalidade soma zero do mercantilismo, na qual a riqueza era estática e o comércio internacional limitava-se a transferir riqueza de um país para o outro. Portanto, havia uma concessão estática e esta introduziu-se em intensas rivalidades comerciais. Tais rivalidades degeneraram, em regra geral, em guerras militares. Nos séculos XVI, XVII e XVIII, a Espanha esteve em guerra durante cerca de 240 anos. O Reino Unido e a França, cerca de 150 anos. Contraponto a esta mentalidade de soma zero, temos a Revolução Industrial que, com o aproveitamento das novas forças de produção, nomeadamente o vapor, demonstrou que a riqueza era expansível que todos os países poderiam lucrar com o comércio internacional, ainda que não na mesma medida. Por isso é que se diz que o livre-cambismo é uma teoria otimista, mas o mundo, hoje em dia, está tornando-se particularmente polarizado em dois grandes blocos e isso, coloca uma questão muito importante, pois tudo dependerá muito da relação entre os Estados Unidos e a China. Será que assistiremos à Terceira Guerra Mundial? Enfim, é uma questão que, no meu entender, dificilmente acontecerá.

Uma vez, perguntaram ao Einstein, um dos maiores cientistas, como seria a Terceira Guerra Mundial? Ele respondeu, a Terceira não sei, a Quarta será com paus e pedras porque o grau de destruição seria de tal ordem que dificilmente o mundo

sobreviveria. Portanto, hoje em dia, um aspecto que temos que nos assegurar, e por isso é que acho que o comércio internacional é muito relevante, é que não há vencedores e lucros numa guerra nuclear. A questão que aqui se coloca é se o mundo em que vivemos é parecido com o mundo do período clássico da Grécia. Hoje em dia, fala-se muito da Armadilha de Tucídides, no qual ele diz que a ascensão de Atenas gerou um grande receio em Esparta e isso levou à famosa Segunda Guerra do Peloponeso.

Acho que, no mundo atual, não haverá uma guerra militar entre os Estados Unidos e a China, porque, há duas grandes diferenças. Primeiro, o poder nuclear, porque, como já disse, não há vencedores e lucros numa guerra nuclear, pois o grau de destruição é imenso. Durante a Guerra Fria, a União Soviética e os Estados Unidos tinham um arsenal que dava para destruir o mundo 50 vezes. Penso que bastava uma, mas eles acumularam armas atrás de armas. Logo, este é o primeiro aspecto e o mais relevante. O segundo aspecto é a crescente integração da economia mundial. Apesar da guerra comercial que os Estados Unidos têm com a China, e por mais que as exportações da China para os Estados Unidos tenham diminuído em alguma medida, mas a exportação do Vietnã, por exemplo, e de outros países vizinhos da China têm aumentado para os Estados Unidos. Há o redirecionamento dessas exportações chinesas para outros países que, por sua vez, exportam para os Estados Unidos. Portanto, hoje em dia, a crescente integração da economia mundial foi acompanhada por uma fragmentação do processo de produção, ou seja, pelo aparecimento das cadeias globais de valor. Esta fragmentação do processo de produção aumentou claramente, com a utilização do comércio e do investimento direto estrangeiro como arma.

Os Estados Unidos, enfim, têm a guerra comercial e os direitos aduaneiros foram aumentados. O Presidente Trump disse que quem iria pagar os direitos aduaneiros eram os chineses, mas não é verdade. Os estudos que têm sido feitos, dizem que grande parte desses direitos aduaneiros foram pagos pelos consumidores norte-americanos, porque quando cobramos um direito aduaneiro, estamos impondo um imposto. Por outro lado, vejam também que a importância do *on-road* tem aumentado significativamente. A China tem cerca de 900 bilhões de bilhetes do Tesouro norte-americano e, portanto, a China não tem grande interesse no qual a economia norte-americana entre em derrocada, porque isso vai fazê-la perder muito dinheiro. Existem milhares de empresas chinesas espalhadas pelo mundo afora. Em Portugal, temos algumas empresas, por exemplo, estratégicas que estão nas mãos dos chineses. Também, enfim, conta-se que a elite chinesa tem cerca de sete trilhões de dólares depositados em países terceiros. Portanto, na minha opinião, muito dificilmente, acho que o poder nuclear é um argumento decisivo, mas penso que o

argumento liberal-otimista, como é associado ao livre-cambismo, é um argumento também para termos em conta. Na minha opinião, então incorreremos numa Terceira Guerra Mundial.

Andréa Häggsträm

No contexto atual, precisamos de infraestruturas resilientes, que foquem nas pessoas, aliadas às restrições fiscais que vemos na maioria dos países e às questões geopolíticas. Portanto, gostaria de pedir conclusões finais sobre isso para cada um dos palestrantes.

Pedro Infante Mota

Sei que no Brasil, a infraestrutura é uma questão muito importante. O Brasil, neste momento, está negociando a adesão ao Acordo sobre Contratações Governamentais da Organização Mundial do Comércio (OMC). Sei que houve já três ofertas, depois elas foram retiradas e o processo de adesão não foi interrompido, mas a administração do presidente Lula ponderou que o Brasil invocasse o artigo 5º desse acordo e aderisse como país em desenvolvimento.

Penso que o acordo oferece muitas flexibilidades, de modo que o Brasil possa participar e poupar muito dinheiro. Os estudos que têm sido feitos dizem que quando há concorrência em matéria de contratação pública, por exemplo, as poupanças podem ser da ordem dos 15% a 30% e as infraestruturas demandam muito dinheiro. Só para dar um exemplo, aquela que é a maior potência econômica da atualidade, os Estados Unidos são parte desse acordo e há uma abundância de isenções que eles põem, porque conseguiram negociar essas isenções. O Brasil poderia, perfeitamente, fazer isso. Os Estados Unidos, por exemplo, tem uma emenda de 1941, que diz que o exército norte-americano só pode usar fardas de fabrico norte-americano e os alimentos têm de ter uma origem 100% norte-americana. Há exceções, como é óbvio, quando, por exemplo, estão fora do país. Além dessa, tem outra muito interessante, o Buy America Act de 1982, que diz que o aço e o ferro usados em projetos de infraestruturas têm de ter uma origem 100% norte-americana. Também esta possibilidade é possível de isenção, por exemplo, se a utilização de aço e ferro norte-americano aumentarem em 25% o custo total do projeto. Tem outra isenção, nos chamados mercados reservados, ou seja, para pequenas empresas, como propriedade de antigos veteranos da guerra, de mulheres, de zonas afetadas por uma elevada taxa de desemprego.

Esse acordo, portanto, oferece muitas possibilidades. O Brasil é um mercado com uma grande dimensão e muito apetecível e o país poderia para, enfim, aderir a esse

acordo em termos favoráveis e garanto que a poupança seria bastante. A concorrência iria aumentar e algumas empresas brasileiras seriam prejudicadas, mas o comércio é mesmo assim. Ele gera benefícios para a economia no setor, mas há partes da população que vão ser afetadas. Isso aconteceu, por exemplo, em Portugal. A OMC entrou começou em 1995 e é uma organização muito importante para o Brasil, ao ser o único país que conheço em que teve três antigos embaixadores em Genebra que abandonaram o cargo para assumir o cargo de Ministro das Relações Exteriores, o embaixador Luís Felipe Lampreia, Celso Lafer e Celso Amorim, demonstrando bem a importância que o Brasil dava ao OMC.

Hoje em dia, a OMC está no limbo, porque o presidente Trump disse claramente que a OMC era inimiga declarada dos norte-americanos. A OMC era o único tribunal com jurisdição compulsória que os Estados Unidos aceitavam, mas o presidente Trump bloqueou a nomeação de novos membros desse órgão e ele deixou de funcionar. O presidente Biden manteve esse bloqueio, demonstrando muito a relevância que o OMC poderia ter nesse aspecto.

Agora, acho que é importante e que o Brasil pode e deve aderir a este acordo. A China já vai na sétima oferta de negociações porque esse acordo oferece muitas vantagens, como acesso à inovação tecnológica. Hoje em dia, as infraestruturas dependem muito dessa inovação tecnológica e o aumento da concorrência. Isso seria particularmente importante. Portanto, penso que seria um passo, e sei que no Brasil esta questão é muito discutida, tenho lido muitos artigos em revistas especializadas brasileiras e penso que é um aspecto que o Brasil deveria ponderar.

Só para acabar, nada impede que alguns estados brasileiros não fiquem sujeitos à disciplina deste acordo. Os Estados Unidos, por exemplo, têm 50 estados, mas só 37 estão sujeitos à disciplina deste acordo e outros três decidiram ficar de fora. Portanto, há muita flexibilidade e seria um aspecto que o Brasil poderia ter em conta porque permitia poupar muito dinheiro.

Walter Baère Filho

Diretor Jurídico do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

Falar de infraestrutura no contexto atual, no mundo, demanda uma primeira reflexão sobre realismo climático. Não é possível falar em investimento em infraestrutura sem levarmos em consideração que os eventos climáticos extremos, pois eles serão cada vez mais intensos e frequentes. Para ilustrar um pouco, em 2023, no Rio Grande do Sul, tão assolado em 2024 pelas enchentes, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) foi chamado para prestar apoio e socorro às cooperativas de crédito rural, em razão de uma forte estiagem que tinha ocorrido. Acabou o suporte para a estiagem e outro diretor foi visitar o Rio Grande do Sul por conta das chuvas do ano passado, que já foram bastante graves em muitos municípios do estado. Agora, temos essa devastação de cenário desolador, que vai exigir um esforço de reconstrução enorme de toda a infraestrutura e dos equipamentos públicos. Nada melhor para ilustrar o tamanho do desafio que a infraestrutura no mundo vai passar a enfrentar. O mundo todo está de mãos dadas porque esses eventos vão acontecer globalmente, como já têm ocorrido.

Tratar de realismo climático é cuidar também de uma infraestrutura que pre-

cisa acompanhar a necessidade de transição da matriz energética global e da descarbonização da economia. Isso vai acarretar uma oportunidade de geração de emprego. O Brasil em especial, que tem uma produção elétrica limpa e renovável em mais de 83%, pode ajudar o mundo a se reindustrializar de forma muito mais sustentável e pode ser uma base exportadora de energia limpa e renovável para as cadeias produtivas globais, ou seja, isso pode ser uma solução brasileira para o mundo.

O terceiro desafio que se coloca para a infraestrutura é a mudança do paradigma tecnológico. Cada vez mais a economia caminha para ser baseada em métodos produtivos automatizados, com a robotização nos processos industriais, com a necessidade de ampliação da infraestrutura de telecomunicação e conectividade, em razão da realidade presente do desenvolvimento exponencial da inteligência artificial, que vai se agregar ao método produtivo e vai fazer com que planejemos, pensemos e executemos a infraestrutura como nunca se fez na história da humanidade. Até hoje, precisávamos de grupos de técnicos bastante especializados para projetar, desenvolver, desenhar, e cada vez mais o auxílio da inteligência artificial vai potencializar a realização desses projetos de infraestrutura e vai se aderir a toda a etapa de planejamento e execução dessa nova infraestrutura que precisa ser resiliente, ser reconstruída periodicamente em razão desses eventos e deve agregar todos esses valores para refletirmos um pouco o tamanho do nosso desafio.

Dentro desse cenário, e pensando que infraestrutura é competitividade e produtividade, temos um desafio que é regulatório. Ao mesmo tempo que a regulação precisa ser estável o suficiente e os contratos respeitados para a atração de investimento, é preciso ter uma agenda regulatória permanente e em debate constante, que seja flexível o suficiente para absorver as necessidades de alteração de todas as etapas, desde o planejamento do projeto até a execução das obras, agregando todos esses valores e essas alterações das cadeias produtivas.

Falando um pouco sobre o Brasil, crescemos 20% em investimento em infraestrutura no Brasil em 2023, comparado a 2022. Investimos, ano passado, cerca de 43 bilhões de dólares, destes, 10 bilhões de investimento público e 33 bilhões de investimento

privado. Este último vai ser cada vez mais prevalecente pela necessidade de *funding* que temos, mas ele é insuficiente para, sozinho, dar conta do tamanho do desafio. Isso representou 1,99% do Produto Interno Bruto (PIB). Para termos uma infraestrutura em desenvolvimento, precisaríamos ter investido 4,31% do PIB, aproximadamente, o que dá um *gap* em torno de 50 bilhões de dólares de subinvestimento em infraestrutura, para termos uma infraestrutura competitiva e adequada para gerar competitividade e crescimento para o país. Isso é para entendermos um pouco do tamanho do nosso problema e dilema e a necessidade de novos *fundings* para o desenvolvimento da infraestrutura.

Nesse sentido, temos a nova política industrial, o novo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Plano de Transição Ecológica, como uma grande agenda governamental para possibilitar o crescimento de infraestrutura e o maior *gap* entre os setores de infraestrutura no Brasil é justamente transporte e logística, que temos um desafio enorme de melhoria, principalmente da mobilidade urbana. O Brasil faz cerca de 18 bilhões de viagens e de transportes e deslocamentos diários, sendo fortemente calcado em uma matriz mobilidade urbana de ônibus. Os ônibus a diesel são responsáveis por 50% da poluição dos meios urbanos. Então, a agenda de descarbonização do nosso sistema viário e de melhoria da infraestrutura é urgente, não só para a melhoria da qualidade ambiental dos centros urbanos, mas da qualidade de vida das pessoas e da produtividade para o Brasil crescer.

Nesse sentido, o BNDES tem uma agenda e vem investindo fortemente no setor de infraestrutura. Investimos, desde 2014, cerca de 35 bilhões de dólares em energia renovável, o que faz do BNDES, reconhecidamente pela Bloomberg, ser a instituição financeira que, no mundo, mais apoiou projetos de energia e de infraestrutura. Somos, também, o maior financiador de projetos de longo prazo de infraestrutura. Só em 2023, agregamos, parte investimento do BNDES, 16 bilhões de dólares. Então, boa parte daquele investimento privado, dos 33 bilhões, foram feitos com *funding* do BNDES porque é uma instituição financeira que consegue emprestar no longo prazo e no prazo de maturidade que os investimentos de infraestrutura demandam e exigem, ainda mais num cenário de desinteresse ao risco e pensamento de curto prazo, é preciso uma instituição financeira que pense no *funding* de longo prazo, e é o que tentamos fazer. Temos um projeto e um programa grande de eletrificação das frotas urbanas. Já investimos para 13 mil novos ônibus no município de São Paulo, 500 milhões de dólares no ano passado, aprovamos em financiamento, mas isso representa 10% da frota de ônibus desse município, para termos ideia do tamanho da transição e do tamanho do investimento que precisamos fazer. Só em esforços de eletrificação, o Brasil precisa investir, até 2038, cerca de 56 bilhões de dólares.

O BNDES, em 2023, sob a liderança do presidente Aluísio Mercadante, e o governo federal, sob a orientação do governo Lula, tem cooperado com todos os estados, sem exceção. O estado de São Paulo, por exemplo, tem sido um parceiro do BNDES, que tem apoiado iniciativas lá também. A maior iniciativa, hoje em São Paulo, é para esse programa de mobilidade urbana que é o investimento previsto na linha 6 do metrô de São Paulo, o maior projeto de infraestrutura logística e mobilidade urbana da América Latina, com potencial de agregar 630 mil viagens por dia, dentro do município, tirando do ar 228 mil toneladas de CO_2. O investimento só do BNDES foi de 1,4 bilhões de dólares, e esse projeto foi premiado internacionalmente, ganhando o prêmio de melhor estruturação de projeto pela Latin Finance. O BNDES vai apoiar, independentemente da linha ideológica, porque o Brasil está em um momento em precisamos dar as mãos para avançarmos nessa agenda e sermos mais competitivos, mais resilientes e ecologicamente sustentáveis.

Andréa Häggsträm

No contexto atual, precisamos de infraestruturas resilientes, que foquem nas pessoas, aliadas às restrições fiscais que vemos na maioria dos países e às questões geopolíticas. Portanto, gostaria de pedir conclusões finais sobre isso para cada um dos palestrantes.

Walter Baère Filho

O Brasil tem esses desafios enormes no setor de infraestrutura para gerar uma agenda positiva de competitividade, mas tem igualmente uma oportunidade gigantesca. Sob a perspectiva da geoeconomia, o Brasil está bem posicionado. Temos instituições sólidas, um país estável, boas condições, matriz energética e bases naturais muito favoráveis aos investimentos que o mundo precisa. O Brasil pode, definitivamente, se houver capacidade de planejamento e execução suficiente, ser a primeira potência ambiental do mundo.

Podemos ser a primeira potência ecologicamente sustentável da humanidade e isso pode representar uma oportunidade para todos os brasileiros e brasileiras. Acredito que quem apostar contra o Brasil vai perder. Essa é a minha crença e a minha aposta, porque temos condições naturais, pessoais e de desenvolvimento muito grande. O BNDES tem apoiado, atualmente, em projetos ativos, mais de 2 mil projetos de infraestrutura em andamento e execução junto ao banco. Temos, então, as instituições e as capacidades necessárias para fazer um bom planejamento e projetar um país e desenhar o desenvolvimento que tanto ansiamos.

PAINEL III

05

RESPONSABILIDADE SOCIAL: O PAPEL DO SETOR PÚBLICO E DO SETOR PRIVADO

Gilmar Ferreira Mendes

Ministro do Supremo Tribunal Federal do Brasil, Professor do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa e Doutor em Direito pela Universidade de Münster

Gostaria de dizer da alegria de estarmos aqui para debatermos um tema que é extremamente relevante e que tem sido objeto de outros fóruns, nos quais debatemos essa temática que é muito cara. Acho que a ideia de responsabilidade social é uma das marcas do Fórum de Lisboa.

Não faz muito tempo, o Sr. Trabuco, inclusive, escreveu um artigo chamando atenção para a necessidade de termos uma regulação, uma disciplina sobre responsabilidade social. Assim como avançamos significativamente na tematização e na regulação da responsabilidade fiscal, e esse é um dado positivo, uma conquista, inclusive, civilizatória, também precisamos ordenar e organizar essa ideia de responsabilidade social.

Paula Macedo Weiss

Presidente da Fundação do Museu de Artes Aplicadas.

Moro na Alemanha há 30 anos. Nasci no auge da ditadura civil-militar brasileira. Meu pai foi, durante esse período, um político de oposição e pude vivenciar muito de perto a luta pela redemocratização e a retomada da democracia e da cidadania plena com o advento da Constituição Cidadã. Essa história, como outras, nos lembra que preservar a memória é, também, uma tentativa de não deixar escapar o futuro. Aprendi, desde a infância, que democracia é um sistema que exige muito de todos nós, que ela nunca está garantida e que é uma batalha diária. Com experiências pregressas aprendemos e moldamos a identidade coletiva e a cidadania de uma nação. Meu passado me obriga, diria. Desde 2018, frente a onda populista de extrema-direita que vem se alastrando pelo mundo, venho me engajando pela democracia em diferentes frentes e linguagens artísticas através da literatura, de projetos culturais e, mais recentemente, como co-fundadora do chamado Netzwerk Paulskirche, uma rede de intelectuais e autores da sociedade civil alemã que visa incentivar a participação política e criar experiências democráticas positivas no cotidiano, pois entendemos que democracia não é

apenas um regime político, mas, sobretudo, uma forma de vida.

Na verdade, temos que falar de democracia na forma verbal porque o que a caracteriza é a prática e, como tal, deve ser declinada em todos os setores e experimentada por todos os membros de uma sociedade. O que isso tem a ver com o nosso tema? Partindo da definição de responsabilidade social como conjunto de ações e práticas do setor público, do setor privado e dos cidadãos em prol do bem-estar, do desenvolvimento da sociedade e do meio ambiente, me permitam abrir essa discussão por uma nova chave. Entendo que, para falarmos de responsabilidade social, temos que fazer um exercício de reflexão pulando para a questão inicial de entendimento de sociedade e de dependência de um ser para com o outro e pensando a *priori* sobre pacto e coesão social, ou seja, sobre contrato social, a compreensão das motivações humanas para se viver em sociedade e os mecanismos de solidariedade que fazem com que os cidadãos de uma nação mantenham instituições em comum.

A grande cientista política da atualidade, Nicole Deitelhoff afirma que "não há um entendimento de coesão social que seja compartilhado por todos, mas, sim, ideias bastante diferentes sobre ele. No entanto, todos os entendimentos giram em torno do que é preciso para que os membros da sociedade se defendam uns aos outros, de forma solidária, para além de todas as diferenças e possam manter instituições que funcionem em prol de um bem comum.". Logo, coesão não significa contemplar o interesse de todos em uma sociedade, pois eles serão sempre diversos e, muitas vezes, antagônicos. É tarefa de todos buscar o equilíbrio nas diferentes visões de mundos e respeitar a necessidade e o direito que cada indivíduo tem de se ver representado e acolhido na organização social. Democracia não é um instrumento para oprimir minorias ou grupos sem poder. Pelo contrário, ela é, ou deveria ser, a prática da justiça, nas palavras do filósofo Rainer Faust. Não há justiça sem a participação de todos. Enfrentar uma sociedade disfuncional exige, portanto, uma noção de compromisso e responsabilidade por parte de todos. A redundância é desejada. Apenas este pacto nos afastará do abismo. Temos que modelar e balancear permanentemente distúrbios de afetividade, fruto da disputa de concepções de mundo e de existência social nas sociedades contemporâneas. A melhora de um determina-

do grupo não pode significar a desvalorização material e cultural do próximo. Uma sociedade não pode viver em paz se cada setor jogar só por seus interesses individuais, deixando os demais participantes abandonados nos seus anseios e impotências, pois isso cria um dilema político estrutural.

Neste contexto, a responsabilidade social passou a ser um fator extremamente relevante na manutenção da coesão social e na compreensão da democracia plena. Sendo assim, proponho abrirmos mais uma categoria nesta discussão: a da participação política e a responsabilidade democrática. Entendo a participação política como parte imprescindível da responsabilidade social de todos os grupos da sociedade na construção de uma sociedade justa e plural. Partindo desta premissa, a responsabilidade social é, ou deveria ser, não uma prática voluntária, mas um dever inerente e indisponível da cidadania, independente de qual tarefa exercemos. Desta forma, a construção, a manutenção e a inovação da democracia seriam uma responsabilidade social coletiva, que deveria pautar todas as ações de todos os cidadãos em todos os setores. Isso não deixa de ser uma alegação republicana, ou talvez utópica, e não perdeu, a meu ver, em atualidade. Assim sendo, tanto para o setor público quanto para o setor privado, o empoderamento político da sociedade civil é imprescindível para a manutenção das estruturas e das instituições e para a legitimação de suas ações. O entendimento sobre estado de bem-estar, o *welfare state*, e sobre sociedade não é algo estático e insuscetível de mudanças. Diante das transformações estruturais do mundo globalizado, o Estado está se tornando cada vez mais *primos inter pares*, convidando e incentivando a participação do setor privado e dos cidadãos na tomada de responsabilidade pelo bem comum. Com isso, a responsabilidade social do setor privado saiu da esfera da filantropia e entrou numa responsabilidade política.

Mesmo em moda, atualmente, a responsabilidade social é uma velha conhecida. Já temos isso em vários dispositivos constitucionais, como a função social da propriedade. Já na Alemanha, falamos que a propriedade obriga. O serviço militar obrigatório e a obrigatoriedade de voto no sistema eleitoral brasileiro, por exemplo, são formas de exercício de responsabilidade social. Estes outros institutos e elementos estão presentes na tradição de Estado Social forte, como no Brasil e na Europa ocidental, mas ante as inúmeras crises nos últimos anos não são mais suficientes. Sem querer me deter numa discussão terminológica, é interessante comparar esta distribuição de responsabilidade com países que tradicionalmente têm Estados fracos e sempre contaram com a participação voluntária do setor privado como, por exemplo, os Estados Unidos, onde, sintomaticamente, a malha social é fraquíssima. A geração ESG é, a meu ver, uma reação necessária a estas falácias e uma versão atualizada da responsabilidade social ante ao bem-estar público e ao meio ambiente e a prova cabal de que ou reagimos, ou perdemos como sociedade.

É importante, nesta discussão sobre responsabilidade social, pensarmos também no setor cultural. A arte é um importante meio para entendermos casos multifacetados nos quais é preciso uma análise mais ampla e crítica para haver soluções mais justas e democráticas no plano político. Ela é a prova de fogo de uma democracia operante. O filósofo Walter Benjamin, no seu ensaio *A obra de arte na época da sua reprodutibilidade técnica*, discorre exatamente sobre a função social e política da arte na sociedade moderna. Já o artista alemão Joseph Beuys não insistia somente na responsabilidade social da arte. Ele ia mais longe e pleiteava que todo indivíduo não só poderia, como teria a obrigação com a sua criatividade de participar na formação da plástica social. Ou seja, no seu entendimento, a responsabilidade social está interligada à participação política numa democracia. Como exemplo de uma instituição cultural que prima por suas responsabilidades sociais, vejamos o caso da Fundação Bienal de São Paulo, que faço parte do Conselho Construtivo Internacional. Esta é uma instituição cultural líder, sede de uma das maiores bienais internacionais de arte do mundo e de um arquivo referência na América Latina, com uma atuação que contribui para a cena artística no Brasil e no exterior. Com sua natureza educacional histórica, prima por um projeto educativo de ponta que atinge mais de 800 mil pessoas gratuitamente. Desde 2010, a Fundação Bienal de São Paulo tem implementado medidas para aumentar a sustentabilidade ambiental e reduzir sua pegada de carbono. No âmbito do desenvolvimento humano, a Fundação desenvolveu uma política de diversidade e inclusão, acompanhada pela adoção de um guia LGBTQIAP+, e a implementação de uma política de respeito à diversidade e enfrentamento do assédio. Outras ações de acessibilidade foram expandidas para tornar a Bienal um ambiente mais inclusivo e acessível.

Só podemos ganhar enquanto sociedade se entendermos que as responsabilidades sociais e políticas são partes constitutivas do nosso pacto social e fundamentais para a coesão, a construção da cidadania e a moldagem de uma sociedade justa e igualitária. O resto são apenas esmolas bem intencionadas. É isso, enfim, que pressupõe uma democracia plena: participação, responsabilidade individual e coletiva.

Luiz Carlos Trabuco Cappi

Presidente do Conselho de Administração do Banco Bradesco.

É muito importante refletir sobre responsabilidade social, essa temática tão relevante, quer seja na versão pública, fundamental, ou na versão privada. Sou um bancário, funcionário de um banco e trabalho no mesmo banco há 56 anos. Tenho o prazer de registrar que, desde os anos 50, o fundador do banco, o lendário Amador Aguiar, teve a visão de criar uma primeira escola e uma fundação, a chamada Fundação Bradesco. Era um momento da responsabilidade social voltada a aspectos da filantropia. Essa função social foi se desenvolvendo e, hoje, o banco mantém 42 escolas, com 45 mil alunos, com um investimento de 1 bilhão e 400 milhões de reais anualmente, devotando que a empresa tem uma função social de dar educação gratuita, alimentação, assistência médica e odontológica. Essa é uma parte que podemos fazer para contribuir para a redução da desigualdade no Brasil.

Acreditamos que só educação transforma. Alguém poderia dizer que educação muda o mundo. Não, a educação não muda o mundo. A educação muda as pessoas e são as pessoas que mudam o mundo. Por isso, na responsabilidade social, pública ou privada,

ter educação como motor de transformação e compressão do mundo é algo que merece relevância. As nossas escolas também dão assistência médica e odontológica e aprendi, nesses anos todos de visitas às escolas, que é impossível sorrir se não tivermos os dentes na boca. Por isso, a responsabilidade social do poder público, principalmente no Brasil, envolve algo que não é tecnologicamente impossível de fazer, ou seja, dar assistência odontológica para milhões de desdentados que temos no país. Acho que isso é responsabilidade social.

Na Declaração de Direitos da Virgínia, de 1776, há algo incrível que dá o direito à felicidade. Fiquei pensando para vir aqui, o que é felicidade? Felicidade é o bem-estar das pessoas. E as pessoas objetivam o quê? Qualidade do meio ambiente. Se a propriedade tem função social, não se diria que o meio ambiente no século XXI tem uma finalidade social, ou melhor, o meio ambiente é o roteiro de sobrevivência dos seres humanos na Terra. Se a Constituição, na sua intenção, dá direito à felicidade, ter felicidade é ter água encanada e saneamento e isso não depende do debate ideológico, se é responsabilidade pública ou privada. Isso tem que ser entregue. Fico feliz com a lembrança da Lei de Responsabilidade Social, pois visa dar métricas a governantes que, em fim do mandado, tem que prestar suas contas sobre quanto deu mais água de encanada, de esgoto, de educação etc. Enfim, acho que essa é uma trajetória importante para os países em desenvolvimento, ou seja, aqueles países que possuem uma dívida social tão intensa quanto a nossa.

Igualdade de oportunidades é direito à felicidade e a educação é um eixo importante nessa trajetória. Por isso, a responsabilidade social no século XXI se expandiu pelos princípios do ESG. Este é o eixo de atuação do poder público e do poder privado. Isso é algo que tem de ser debatido e metrificado para que a cobrança na pessoa física, jurídica, ou nos entes estatais, possa acontecer. Toda essa questão está acima da ideologia. Não importa se é de esquerda ou de direita, de capital privado ou capital estatal. No entanto, temos de ter mobilidade urbana em grandes centros do Brasil. As pessoas, às vezes, ficam de três a quatro horas em um ônibus para chegar ao seu local de trabalho. Isso é falta de mobilidade urbana e isso é índice de felicidade. Por isso que quero, concluindo, lembrar que "O futuro não é desti-

no, mas é uma construção.". Então, acho que essas reflexões com relação à responsabilidade social, pública ou privada, são fundamentais para a nossa sociedade.

Tem um tema subjacente deste Fórum que é o assunto da globalização. Fiquei pensando que a globalização veio para ficar, mas ela é como o coração. Ela tem momentos de sístoles e momentos de diástoles, momentos de expansão e de retração. É evidente que a sociedade humana está no planeta Terra e fiquei refletido que, quando Cristo chegou à Terra, o mundo tinha 2 bilhões de habitantes. O mundo demorou 1929 anos para dobrar a população de 2 bilhões para 4 bilhões. Agora, nos próximos 20 anos, vamos adicionar 2 bilhões de pessoas. Isso é o mesmo que imaginar, e estou pegando emprestado um estudo de Marcos Troyjo, ex-presidente do Banco dos Brics, que nos próximos 20 anos desembarcará no planeta Terra o equivalente a uma Rússia com 150 milhões de habitantes, uns Estados Unidos com 350 milhões de habitantes e uma China com 1 bilhão e meio. Dessa população que chegará a 10 bilhões de pessoas, a África terá 4 bilhões e a Ásia também. Nesse eixo do mundo do Sul, teremos 8 dos 10 bilhões de habitantes. A Índia promete, pelo plano de desenvolvimento, duplicar a renda *per capita* de 3 mil dólares, que é baixa, para 6 mil dólares. Provavelmente um suíço que dobrasse a sua renda *per capita* gastaria isso em uma segunda ou terceira casa, ou em viagens. No entanto, um indiano que dobrará de 3 a 6 mil gastará em calorias, em alimentos, na primeira fase. Na segunda fase, ele investirá no aspecto nutricional. Aqui, entra a defesa intransigente do meio ambiente, da agricultura sustentável brasileira. Elas serão fundamentais para reduzirmos a desigualdade e a fome. Temos condições de ainda ser mais protagonistas na oferta de alimento, alimento é água, em última instância.

A água é mais do que vida. Há uns 5 anos, num seminário desse mesmo tema, lembrei algo que parecia poético. A água chegou no planeta Terra pelo choque de um asteroide na Terra e produziu o início da água. Pela lei da gravidade ou pela carapaça que a Terra tem, não exportamos água para fora do planeta. Então, um pouco da água que temos dentro dos nossos corpos é a mesma água que chegou no planeta. Acho que essa é uma questão fundamental, pois ter a água tem uma função social e tem de ser democratizada de uma maneira muito intensa.

Martha Leonardis

Sócia do BTG Pactual (2014-2024) .

É uma honra estar falando do tema de responsabilidade social, que sou apaixonada. Colocarei-me aqui para fazer um chamamento para as empresas porque acho que, hoje, é um dever das empresas investir no terceiro setor. As empresas têm se conscientizado muito disso, principalmente depois da pandemia, com um aumento considerável de investimento. Oitenta e quatro por cento das pessoas físicas no Brasil fazem doação para o terceiro setor e as empresas começaram a atuar e se estruturar dentro desse ambiente. Isso é extremamente importante, principalmente agindo em conjunto com o setor público.

No BTG Pactual, fazemos diversos investimentos, não pensando pontualmente, mas pensando no longo prazo e no que podemos promover de transformação social. Um dos nossos projetos, por exemplo, é de fortalecimento das ONGs, a BTG Soma. Aqui não quero me ater a fazer propaganda, mas sim, de novo, esse chamamento para as empresas, de fato, investirem no terceiro setor e se estruturarem. O que vimos de diferença no que fizemos dentro da nossa empresa? Pegamos um time qualificado e assim tratamos esse time direto

com a liderança, e envolvemos os colaboradores. Então, empresas que ainda estão pensando como se estruturar, os seus colaboradores são grandes forças de atuação nesse setor. Um dado interessante é que, na nossa empresa, temos 7 mil colaboradores e 50% deles, hoje, se engajam nos nossos projetos sociais voluntariamente. Esse é um dado importante. Também temos 3.500 funcionários envolvidos diretamente em ações sociais e todas as empresas têm esse poder de transformação e chamamento dentro delas. Isso faz uma força colaborativa muito grande.

Além disso, atualmente, 70% dos investidores, antes de investirem, consideram se as empresas estão trazendo impactos para o terceiro setor e os consumidores também têm essa tendência de comportamento, em torno de 73%, 74%. Esses são números relevantes porque, se a empresa não está investindo no terceiro setor de forma significativa, os clientes vão cobrar essa sua atuação. Sentimos isso com os nossos clientes no banco e também tivemos uma proximidade e uma relação muito mais profunda, depois que estruturamos a nossa área. Isso precisa ser feito de forma organizada e pensando na transformação e no impacto social.

Aprendemos e buscamos os agentes transformadores na ponta. Tive uma aula com o Celso Athayde, da Central Única das Favelas (Cufa), quando estava fazendo uma doação, pensando no longo prazo do projeto deles. Ele falou: "Martha, como é que você, branca, sentada na Faria Lima, consegue saber o que está faltando aqui na ponta? Deixa te ensinar". Então, temos, como empresa, que ter humildade. Sei que temos que dar *report*, dar retorno para os nossos investidores. Por isso, medir esses impactos é importante, mas temos que ter os agentes transformadores na ponta e agir de forma organizada para gerar transformação.

É importante medir o seu impacto, não é somente para publicar e fazer propaganda desses números, mas também para poder corrigir a rota, ver se o que está fazendo está na forma correta. Não adianta só investir os recursos. Deve-se ensinar o terceiro setor. O que mais vemos é que conseguimos multiplicar os nossos investimentos quando ensinamos como investir, ampliar e replicar. Tem muita gente no Brasil trabalhando de boa-fé e bem no terceiro setor, mas precisam de algumas aulas e de

mentoria. Então, doar o seu tempo também é uma grande colaboração, quando falamos de terceiro setor.

Por fim, para as empresas que ainda não se estruturaram, acho que realmente já passou do tempo de trazerem para perto os seus colaboradores e os seus clientes, criarem essas relações mais profundas, escolherem seus pilares de atuação (o nosso é educação e meio ambiente) e, de fato, promoverem essa transformação social.

Luizinho Magalhães

Diretor Pedagógico do Instituto J&F.

Vim com a intenção de contar um pouquinho da história do Instituto J&F, que faço a direção pedagógica. É um instituto que já conta com 15 anos e ele começou com a decisão da empresa que nos mantém de, além de fazer, como responsabilidade social, muita doação, de estruturar um modelo em que pudesse doar muito mais do que dinheiro e alimentos, mas doar o tempo e o conhecimento de uma empresa que, na época, contava com mais de 50 anos. Lá no Instituto, acreditamos que o desenvolvimento socioeconômico passa pela educação e pelo trabalho. Então, o Instituto J&F se denomina como uma empresa socioeducadora e todas as nossas atividades permeiam a educação. Trabalhamos com quatro pilares, que chamamos de: empresa, escola, comunidade e família. Todos os nossos projetos de atuação social envolvem, pelo menos, três ou a maioria deles dos quatro pilares.

Estamos dedicando, nos últimos doze meses, a escrever o conceito de empresa educadora e estamos exercitando-o dentro das nossas empresas para depois divulgar para a sociedade. O que é uma empresa educadora? Acreditamos que a empresa educado-

ra é aquela que tem a educação como estratégia principal de crescimento da companhia. É formar pessoas. Se formos na nossa Constituição, quando ela fala que a educação é direito de todos para as habilidades, competências e o trabalho. A educação básica sempre fez muito pouco com isso. Basicamente, ela preparou para o vestibular, mas exercitamos isso.

No pilar de escola, então, no instituto, temos uma escola de Ensino Fundamental dos ciclos finais até o ensino médio e, no Ensino Médio, é um curso técnico de administrador de empresas, no qual carinhosamente chamamos de uma formação para os tocadores de negócio. Os alunos dessa escola, na segunda série do Ensino Médio, quando eles já alcançam os 16 anos, já são trabalhadores CLT e tomam conta da nossa menor unidade de empresa, que são lojas Swift. Então, com 17, 18 anos, o aluno já está, na prática, exercitando o que ele aprendeu e temos uma carga bem complementar. Temos também um curso técnico de Ensino Médio de tecnologia, análise e desenvolvimento de sistemas. Por último, abrimos mais uma escola de ensino médio, com o itinerário formativo "Ciências da Natureza" e elas estão alocadas em duas plantas: uma em Lins e uma em Amparo. Todo esse trabalho conta, hoje, com cerca de 1.100 alunos, com refeição, uniforme e mensalidade totalmente gratuitos. Promovemos a inserção deles e o foco já para o trabalho.

Fazemos também um trabalho com as famílias porque acreditamos que esses alunos vão transformar sua família e a sua comunidade. Quando esses alunos entram na escola, alguns deles no sexto ano e outros na primeira série do Ensino Médio, fazemos uma análise socioeconômica da família e, quando eles se formam e já estão trabalhando, têm uma melhoria de 72% na renda *per capita* da família. Esse é um indicador certeiro de que se está fazendo uma promoção social não só com aluno, pois muitos deles acabam sendo o primeiro componente da família a ter o Ensino Médio. Então, no pilar Escola, temos as escolas de educação básica e acabamos de ter aprovada a nossa faculdade J&F, que começa com um curso, mas já temos oito no Ministério de Educação para serem aprovados. Também tivemos autorização, no final de 2023, para sermos uma entidade qualificadora e estamos escrevendo e já pilotando um vasto programa de jovem aprendiz, que estamos divulgando nas escolas públicas que estão no entorno das nossas fábricas.

No pilar da Comunidade, não basta apenas trabalhar com os nossos alunos, que melhora a comunidade. Também temos um trabalho de parceria público-privada muito forte com escolas públicas no nosso entorno, para onde levamos Formação Continuada para diretores, coordenadores e professores de escolas públicas, que estão no entorno da nossa matriz. Hoje, temos 170 escolas públicas entre São Paulo e Osasco apadrinhadas. Isso dá uma formação de quase 700 gestores, 6 mil professores e levamos uma plataforma de português e matemática para cerca de 90 mil alunos. Um trabalho com a comunidade, porque essas escolas inseridas na comunidade, ajudam também na transformação e na melhoria. Temos relatos de melhorias em escola pública fruto desse envolvimento de toda a comunidade, porque a Associação de Pais e Mestres recebe um aporte financeiro resultado da meta de engajamento atingida na formação dos professores. Assim, juntos eles decidem a melhoria que vão fazer na escola e isso melhora a segurança, reduzindo furtos na escola e esta está mais aberta para a comunidade nos finais de semana. Ou seja, são pequenas ações, escolhas nossas, que começamos fazendo, mas de uma grande qualidade para, depois, irmos terminando isso e possamos escalar esse movimento. Na família, todo o trabalho que desempenhamos, temos algo a oferecer para que ela seja também uma partícipe do crescimento dos outros pilares.

Na empresa, acho que é um pilar muito importante, temos o que chamamos, carinhosamente, também de processo ganha-ganha. Ganha a empresa, porque recebe esses colaboradores altamente preparados, e estamos no treinamento e desenvolvimento da companhia com produção de conteúdos metodologias aplicadas. Também ganham a escola e a comunidade porque os colaboradores e os executivos da companhia é que são os nossos produtores de conteúdo. Eles são os responsáveis pelo desenvolvimento dos nossos alunos e das nossas famílias. Então, vejo muita sinergia e fico muito contente de ver o tema do nosso encontro do Fórum.

Pedro Nery

Consultor Legislativo do Senado Federal do Brasil e Professor do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa.

Gosto muito da provocação que o professor e ministro Gilmar Mendes e economista José Roberto Afonso fazem ao trazer o tema da responsabilidade social e dar esse *framing* para esse termo, que faz ele imediatamente se contrapor à responsabilidade fiscal, sendo algo que estamos mais acostumados a falar no Brasil. Lembro-me que o Martin Ravallion, economista australiano do Banco Mundial que faleceu recentemente, falava que economia, a ciência econômica, é fundamentalmente o estudo da pobreza. Fico pensando se também não deveríamos considerar política econômica também como, fundamentalmente, uma política de combate à pobreza e o fato é que, entre as coisas que são boas do Brasil, temos diversos instrumentos para responsabilidade fiscal. Quando olhamos nossos países vizinhos na América do Sul, vemos que, muitas vezes, as coisas não andam bem. Então, fico pensando se não poderíamos adequar instrumentos parecidos com os que temos para a política fiscal para a política social. Temos o teto de gastos, que virou o novo arcabouço fiscal, a regra de ouro e a lei de responsabilidade fiscal. Temos também um sistema de metas de inflação, que tem embutida ali a meta para a taxa de juros, e, em geral,

esses instrumentos todos envolvem uma meta, um objetivo, e algum tipo de gatilho em caso de descumprimento. Isso conseguiu nortear bem o debate público e no Parlamento. Penso que deveríamos tentar fazer o mesmo com a política social.

Na legislatura anterior, o Congresso Brasileiro chegou a aprovar um dispositivo que veio do Projeto de Lei de Responsabilidade Social, que previa metas para a redução da pobreza e da extrema pobreza no Brasil. Logo, tinha a mesma lógica do sistema de metas de inflação. A Câmara e o Senado aprovaram e o presidente da República, na época, vetou e acabou ficando por isso mesmo. No entanto, esse diálogo entre Economia e Direito Constitucional faz todo sentido porque um economista abre a Constituição e vê, nas primeiras páginas, enunciados os objetivos da República e traduz, com alguma facilidade, aquilo para o "economês". Consta que se deve garantir o desenvolvimento nacional e o economista pensa em Produto Interno Bruto (PIB). Quando se lê erradicação da pobreza, o economista pensará em linhas de pobreza, redução das desigualdades, Índice de Gini etc. Então, acho que existe um espaço para avançarmos, que poderíamos chamar de economia constitucional, ou algo do tipo, para fazer esse diálogo melhor da eficácia do que se propõe a fazer na nossa Constituição.

Ao fim e ao cabo, estamos falando de avaliar. Temos ouvido falar muito de avaliação do gasto público e brincamos, às vezes, que até a escola de samba é avaliada e por que o gasto público também não é avaliado? Podemos pensar o mesmo também para o setor privado. A verdade é que não sabemos muito bem para onde esses recursos vão, ou se eles poderiam ser mais bem empregados. Queria recomendar muito um movimento que gosto de acompanhar lá do Vale do Silício, que saiu dos empreendedores da Califórnia, que se chama Effective Altruism (EA) ou Altruísmo Efetivo. Eles são, basicamente, obcecados em ter métricas de retorno de terceiro setor de doação, numa perspectiva mais global, como o retorno do investimento no combate à malária ou desparasitação. No entanto, acho que podemos pensar em algo assim também no Brasil, aproveitando que temos aqui pessoas trabalhando em empresas líderes da economia nacional. Por que não trazemos esse tipo de métrica para avaliar o terceiro setor?

Temos falado muito em *greenwashing*, nos últimos anos, mas não falamos de *socialwashing*. Ouvimos muito as empresas falarem das suas iniciativas, mas nem sei se todo mundo está conseguindo medir e avaliar resultados. Acho que poderíamos fazer mais. Isso não é fácil. O pessoal do *Effective Altruism* tem uma provocação que acho muito interessante, mas muito dura também. As principais entidades do setor, basicamente, só recomendam doar para atividades que comprovadamente tenham um retorno social pelo menos oito vezes maior do que dar diretamente o dinheiro para a população ou para o cidadão, ou seja, é muito difícil doar. Também é difícil fazer alguma coisa que seja efetiva, tanto que a principal recomendação acaba sendo que, não sabendo como doar melhor, simplesmente doe dinheiro diretamente para a pessoa em vez de fazer alguma coisa que não será bem utilizada. Tem muito conteúdo legal nas páginas desse movimento EA, mesmo para aqueles que não trabalham no terceiro setor, pois tem muita recomendação sobre o que se faz com a carreira para ter mais impacto.

Estou aberto a esse diálogo e acho muito legal que comecemos a olhar para a política social com o mesmo rigor com que olhamos para a política econômica. Acho que isso tem um potencial enorme, pois estamos conseguindo, nos últimos anos, reduzir a taxa de pobreza e de extrema pobreza, mas precisamos fazer essa discussão nem que seja para celebrar os resultados. Nos últimos anos, vimos tantas críticas à democracia brasileira sem percebermos quantos resultados impressionantes conseguimos. Temos muito o que fazer em áreas como saneamento, mas dobramos os anos de escolaridade, reduzimos enormemente o analfabetismo, aumentamos a expectativa de vida em cerca de 10 anos e reduzimos imensamente a pobreza. Mas, até para celebrar esses avanços, precisamos não ter medo de olhar para os números. Então, acho que essa é uma mensagem importante, sendo a avaliação do gasto, seja do gasto público, quanto também do gasto do terceiro setor.

José Marinho

Promotor de Justiça
da 1ª Promotoria de
Fundações do Ministério
Público do Estado
do Rio de Janeiro.

Democracia e responsabilidade social não são elementos estanques. A magistratura e o Ministério Público não são estranhos a esse debate. Quando o nosso país vicejava inúmeras perplexidades no mundo jurídico, que transbordavam para o mundo político, quando as ruas celebravam cegamente o que acontecia, quando os jornais festejavam em manchetes tudo o que acontecia, quando a fronteira entre ser justo e ser justiceiro absolutamente sumia, o ministro Gilmar Mendes, em uma postura altiva e corajosa, se contrapôs ao que acontecia e, suportando enorme sacrifício pessoal e injustas críticas, conseguiu o seu trabalho socialmente responsável na judicatura, de forma democrática a repor nosso Estado de Direito. Então, acho absolutamente oportuno tê-lo como presidente dessa mesa.

O Fórum de Lisboa é um evento obrigatório para quem tem poder de decidir pelo nosso país. Quem tem parcela de poder no nosso Brasil precisa estar bem informado e não há melhor lugar de fazer isso do que estando, hoje, aqui. Pois, é uma maneira de podermos contribuir cientificamente com decisões importantes para o nosso país e isso nos leva a um painel de grande importância, sen-

do de responsabilidade social.

Há um dos grandes paradoxos, do ponto de vista governamental, que sempre se contrapõem responsabilidade social à responsabilidade fiscal, como se eles fossem antagônicos. Na verdade, não adianta um cofre público cheio e um monte de barriga vazia nas ruas. É evidentemente, que se precisa ter equilíbrio fiscal e se buscar superávit. Não se pode ter uma gastança incontida, mas, ao mesmo tempo, esse desempenho fiscal precisa estar a serviço do resgate humanitário do nosso país. É preciso que isso se converta em combate à pobreza e à miséria extrema para resgatar as pessoas à própria humanidade. Da mesma forma, do ponto de vista corporativo, não existe paradoxo entre o lucro e a responsabilidade social. Hoje, já se superou a ideia do lucro selvagem, que destrói, mata e escraviza. Atualmente, o mundo corporativo já tem a evolução do pensamento. Tem um grande pensador de responsabilidade social corporativa, que se chama Surya Deva, que sustenta que, hoje, não se fala mais em *stakeholders* e que evoluímos para *rightholders*, no sentido de que, como investidor, agrego valor ao lucro que quero obter. O que ele quer dizer com isso?

Quando vai ver o desempenho de duas empresas, é claro que ninguém quer uma empresa falida para ser investidor, pois todos se preocupam com lucro, no entanto, ao mesmo tempo, esse lucro não é simplesmente um valor nominal, monetário. Ele está agregado. Essa empresa tem inclusão social? Ela preserva o meio ambiente? Muitas vezes, o valor nominal não transpassa o valor intangível que aquele negócio oferece. A responsabilidade social, hoje, convive com o lucro inclusivo. Atualmente, o mundo corporativo já evoluiu do Business and human rights (BHR) para Corporate Sustainability Assessment (CSA) e, hoje, o ESG corporifica esse sentimento.

No terceiro setor, a minha área de maior atuação, também se fala que não existe o paradoxo entre o mundo social, entre o terceiro setor e a atividade empresarial. Essa era uma ideia muito romântica, quando havia uma separação entre esses mundos, quando, na verdade, dizemos ser inerente a uma fundação, por exemplo, a uma entidade filantrópica buscar fins sociais e, por isso, ser socialmente responsável. Ao mesmo tempo, não basta que elas sejam o que elas são simplesmente, e parem por aí. É preciso que

elas tenham consistência. A imagem que sempre se fala é que não se pode entregar um prato de comida apenas a uma criança no meio da rua e se contentar com isso. Precisa-se voltar lá no dia seguinte, ampliar essa atividade até o momento em que o próprio Estado possa fazer isso pelas próprias mãos e não precise mais ter o terceiro setor para isso. É necessário, então, consistência, que significa, na prática, sustentabilidade financeira, que implica a busca de meios empresariais. A responsabilidade social do terceiro setor convive sem paradoxo com atividade empresarial.

Por último, também existe a responsabilidade social dos órgãos de controle, como os tribunais de contas, as controladorias e o próprio Ministério Público. Eles têm responsabilidade social e isso nos ilumina para uma atividade, que antes era persecutória, meramente acusatória, algumas vezes destrutiva, que causava destruição em massa, sem preocupação com a preservação de empregos ou da própria economia. Hoje, já temos o sentimento de que a atuação precisa ser pedagógica e precisa preservar empregos. Não podemos, a pretexto de condenar alguém e levar para a mesma prisão uma família de inocentes, destruir uma empresa, ser uma arma de destruição em massa, sem nenhuma preocupação e não ser ter um algum alvo para se atingir.

Filipe Almeida

Presidente da
Portugal
Inovação Social.

Aqui falamos da responsabilidade social do setor privado e do setor público. Responsabilidade social, de uma forma geral, refere-se ao conjunto de compromissos que vinculam uma pessoa, uma organização, uma instituição à sociedade que a legítima, que a justifica e que a permite. É, portanto, o conjunto desses compromissos.

No caso do setor privado, a responsabilidade social pode, genericamente, desagregar-se em três categorias: a responsabilidade econômica, é também uma responsabilidade social de satisfazer necessidades de consumo; a responsabilidade legal, é uma responsabilidade social também porque em sociedades democráticas, desde que as organizações e as empresas mantenham a liberdade de cumprir ou não a lei tem que estar debaixo do quadro da responsabilidade; e a responsabilidade ética. Esta última se desdobra em três tipos. Por um lado, estamos falando de alinhamento com os valores e as expectativas da sociedade. Por outro lado, a minimização do dano e, por fim, a intervenção ativa na resolução de problemas sociais na parceria com entidades públicas e entidades do setor social para provocar

transformação social. É disto que estamos falando na responsabilidade ética, são compromissos do setor privado.

Saltando para o setor público, as responsabilidades sociais se organizam de outra forma e, do meu ponto de vista, podem ser organizadas em três categorias. No setor público temos as responsabilidades substantivas, que são aquelas obrigações que os governos, representando o Estado, têm que promover o bem-estar e o desenvolvimento da sociedade como um todo. Depois, temos as responsabilidades instrumentais, que são aqueles contextos necessários para que as substantivas sejam cumpridas, e as responsabilidades prospectivas.

Nas responsabilidades substantivas, temos dez áreas clássicas de política, como Saúde, Educação, Habitação, Alimentação, Cultura (no acesso, mas também na produção da criação), Justiça, Segurança, Meio Ambiente (e práticas ambientais com proteção e gestão de recursos naturais), Cidadania Ativa e Participação, e, naturalmente, Prosperidade Econômica, gerando empregos que sejam estimulantes e que permitam o desenvolvimento da sociedade. Estas são responsabilidades substantivas. As instrumentais são basicamente o desenvolvimento de serviços públicos de qualidade que permitam que as responsabilidades sejam cumpridas, criar infraestruturas e, também, promover parcerias intersetoriais com setor público e setor privado para conseguir cumpri-las.

As responsabilidades prospectivas são as mais desafiadoras. Temos a obrigação ou o compromisso público de promover o desenvolvimento individual e coletivo, oportunizando, naturalmente, os três pilares da transformação social: o fortalecimento de redes colaborativas entre instituições; o fortalecimento de relações de confiança entre as pessoas; e o fortalecimento de laços intra e intercomunitários. Sem esta trindade não se consegue a transformação social substantiva. Por fim, nessas responsabilidades prospectivas, temos que desenvolver a capacidade de resposta a desafios extremos e a desafios que não existem hoje, mas que podem agravar-se no futuro e fazer o investimento público em novos equilíbrios.

Nesse conjunto de desafios, destaco rapidamente sete que me parecem ser os desafios extremos que, hoje, enfrentamos como humanidade e tem que ser o setor público a dar-lhes resposta. Primeiro, as desigualdades sociais e, dentro delas, a desigualdade de acesso à educação. Segundo, o envelhecimento da população, que um drama terrível no mundo inteiro e não apenas em países velhos, como Portugal. Terceiro, o desemprego tecnológico. Estamos a caminho de um problema significativo de desemprego por via do desenvolvimento tecnológico. Quarto, a desumanização das relações interpessoais, quando a tecnologia substitui as nossas relações, ou melhor, é intermediária primeiro e depois substitui. Quinto, as ameaças ou os riscos sanitários para a nossa saúde. A pandemia é um exemplo, mas temos riscos e problemas significativos de saúde mental em todas as faixas etárias. Também são desafios as ameaças autocráticas e bélicas, o esgotamento de recursos naturais e as alterações climáticas. Estes são desafios extremos que a humanidade enfrenta atualmente e que dependem da responsabilidade social do Estado.

Para arrematar, e agora rapidamente com o chapéu de gestor público, porque sou atualmente o presidente da Portugal Inovação Social, que é um programa pioneiro de política pública criado pelo governo português há 10 anos, que mobilizou fundos da União Europeia e fundos do Orçamento Geral do Estado para promover inovação social no país, empreendedorismo social e também desenvolver o investimento social. São quatro os pressupostos do programa. Primeiro, o reconhecimento que o governo fez de que os problemas sociais que enfrentamos são cada vez mais complexos, mais interdependentes e mais urgentes. Segundo, o reconhecimento que o setor público nunca terá nem recursos, nem competências suficientes para dar uma resposta eficaz a estes desafios coletivos. Terceiro, o pressuposto de que o empreendedorismo social, o setor social e a contribuição do setor privado poderia ser um bom contexto para testar soluções inovadoras para estes desafios. Quarto, tudo isto se consegue melhor por meio de parcerias intersetoriais e isto dá resposta a uma das responsabilidades instrumentais, que falei sobre o papel do setor público.

Criamos instrumentos de financiamento que juntam setor privado, cofinanciando, o setor público, dando prioridade e escala a esta experimentação, e entregamos ao setor social, mas também ao setor privado, a possibilidade de testarem soluções inovadoras para desafios coletivos. Com essa experiência pioneira, Portugal foi o único país da União Europeia que criou um programa de política pública como este até hoje, fez com que este programa torne-se, agora, obrigatório para os 27 Estados-Membros da União Europeia. Agora, a inovação social tornou-se, de fato, uma obrigação, mas há 10 anos era uma excentricidade. Ninguém achava que isso traria resultado, entregar ao setor privado e ao setor social a possibilidade de testarem novas soluções que poderiam vir a ser políticas públicas. Em geral, há o monopólio do setor público e esta

é uma grande novidade, que é quebrar a barreira do setor público, dar a mão ao setor privado e ao setor social e entregar-lhes a voz para poderem, eles próprios, testar soluções inovadoras. Aprovamos 698 projetos em todo o país, 101 milhões de euros de fundos públicos mais 51 milhões de euros de fundos privados, fizemos *match* com quase 900 investidores de todos os setores e tornamos este país um dos maiores laboratórios experimentais de políticas públicas do futuro, a partir das parcerias intersetoriais. É isso que foi possível fazer em Portugal com este programa, que tenho o grato privilégio de coordenar há sete anos.

PAINEL IV

06

A GOVERNANÇA DA SEGURANÇA PÚBLICA NOS GRANDES CENTROS URBANOS

Antônio José Campos Moreira

Procurador-Geral
de Justiça do Ministério
Público do Estado
do Rio de Janeiro.

Quero, inicialmente, registrar a minha enorme satisfação de poder moderar um debate sobre tema tão importante e atual, sobretudo para nós, brasileiros, que vivemos uma crise sob controle, mas uma crise na segurança pública. Entre nós, malgrado todos os esforços feitos pelas diversas áreas governamentais, a criminalidade, principalmente a criminalidade organizada, vem ganhando espaço. O Estado brasileiro, em suas três esferas de competência, precisa se organizar e se integrar para poder enfrentar esse desafio.

Maria Margarida Blasco Martins Augusto

Ministra da Administração Interna da República Portuguesa.

Portugal é um país seguro, sendo a segurança um dos seus principais ativos estratégicos em relação ao qual importa uma permanente atenção e consolidação.

Quero, em primeiro lugar, deixar uma palavra de elevado apreço pelo trabalho desenvolvido pelos meus antecessores, o doutor José Luís Carneiro e a doutora Isabel Oneto, que, juntando vários autores de vida pública portuguesa e estrangeira, entre muitos outros, antigos ministros da Administração Interna e da Justiça, da Academia, das Forças e Serviços de Segurança, das Autarquias e muitas entidades, que traçaram e elaboraram um conjunto de programas agregados na Estratégia Integrada de Segurança Urbana, delineando-a, tendo por base uma abordagem multidisciplinar orientada pelos resultados e avaliação contínua dos impactos de segurança urbana. A promoção da segurança dos cidadãos, objetiva e subjetivamente, é uma prioridade para o 24º Governo Constitucional, sendo o reforço do policiamento de proximidade e de visibilidade e a promoção da segurança dos grupos populacionais mais vulneráveis, fator-chave neste domínio. A segurança e a

proteção dependem muito dos atores institucionais com responsabilidades específicas nestes domínios, numa lógica de intervenção integrada entre as diversas entidades em que todos são igualmente convocados a dar o respectivo contributo em prol deste signo nacional, visão esta que importa promover.

Não obstante, o trabalho realizado e a realizar de forma continuada, existem diversos indicadores que impõem um plano de prevenção, ação e reação imediato. Por exemplo, em 2023, pelo segundo ano consecutivo, após o período pandêmico da Covid-19, aumentou a criminalidade registada em termos globais, a criminalidade violenta e grave, a criminalidade grupal e a delinquência juvenil, sendo que para quase todos estes indicadores, os quantitativos mais recentes superam os valores registados pré-pandemia, no ano 2019. Se em 2019 Portugal ocupava o terceiro lugar em termos de países mais pacíficos do mundo e o primeiro ao nível da União Europeia, em 2024 situa-se em sétimo lugar e em terceiro ao nível da União Europeia, segundo o Global Peace Index.

Acrescem estes indicadores outros sinais de agravamento da severidade da violência praticada, os quais, associados a comportamentos de incivilidade ou situações de maior vulnerabilidade e risco, potenciam o sentimento de insegurança por parte dos cidadãos. Como de todos é conhecido, os homens e mulheres que servem nas forças de segurança, quer na Guarda Nacional Republicana (GNR), quer na Polícia de Segurança Pública (PSP), têm sido um fator fundamental para garantir que Portugal continue a se posicionar entre os países mais seguros e pacíficos do mundo, sendo essencial reconhecer este fato, apostando na valorização e no investimento nas forças de segurança. Para isso, importa reforçar de forma integrada os programas especiais de policiamento de proximidade implementados pelas forças de segurança, nomeadamente a Escola Segura e Idosos em Segurança, as iniciativas para prevenir e combater a violência doméstica, a delinquência juvenil, a discriminação e os crimes de ódio, em alinhamento com um conjunto de outras medidas previstas no Programa do 24º Governo, tais como as que visam melhorar as condições e uniformizar procedimentos por parte da GNR e da PSP, ao nível do atendimento das vítimas e denunciantes de crimes e potenciar uma resposta operacional, célebre e

eficaz, colocando diversos e novos instrumentos ao serviço da modernização das forças de segurança. Assim, neste espaço temporal de quase três meses de governação e dando cumprimento às orientações estratégicas definidas para 2024 e plasmadas no Relatório Anual de Segurança Interna, foi revisitada a estreita cooperação com as forças de segurança, as recomendações da Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (IGAI) e o controle financeiro da Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna, a execução das medidas anteriormente previstas e identificadas outras, ajustadas à dinâmica própria de um país como Portugal, com uma demografia, necessidades e prioridades diversas.

Vou cingir-me ao tema que levou à minha presença neste XII Fórum de Lisboa, para o que convoco o Programa Cidade Segura, Cidadão Seguro, que comporta um conjunto de medidas prioritárias a concretizar, organizadas segundo dois eixos que naturalmente se articulam. O eixo da segurança dos cidadãos e a valorização e investimento nas forças de segurança. Não obstante, esta aposta foram ainda sujeitas à análise as especificidades inerentes ao período de verão e de férias que exigem o reforço a algumas medidas de promoção de segurança e da proteção, tendo em vista o bem-estar de todos, nomeadamente daqueles que visitam Portugal. Atendendo a que nos encontramos no final do mês de junho e para instruir os elementos das forças de segurança a dar uma resposta célere aos cidadãos, no eixo da segurança dos cidadãos foram definidos objetivos estratégicos: sistematizar e reforçar o policiamento de proximidade e visibilidade adequando a estrutura da prevenção criminal; reorganizar o dispositivo policial, em particular nos centros urbanos de Lisboa e do Porto e em cidades do chamado interior profundo, em estreita colaboração com as autarquias locais; reforçar os efetivos dos programas de policiamento de proximidade, promovendo formação específica designadamente em plataforma de *e-learning* e a atualização dos normativos e procedimentos internos neste âmbito; formar os elementos das forças, tendo por objetivo a uniformização de procedimentos face às vítimas de crime no atendimento inicial, na comunicação e na interação; reforçar a colaboração estabelecida no contexto dos protocolos existentes com outras entidades, como a Associação Portuguesa de Apoio à Vítima, em alinhamento com as prioridades definidas e promovendo um acompanhamento e articulação mais regulares.

No âmbito da valorização e investimento nas forças de segurança foram definidos os seguintes objetivos estratégicos: rever o suplemento de missão dos elementos das forças; solucionar as situações mais críticas em termos de instalações policiais da GNR e da PSP; assegurar condições aos efetivos das forças que se encontrem deslocados; promover o apoio e o acompanhamento em questões de saúde mental dos efetivos das forças; reforçar a autoridade das forças, procurando a dignificação das suas carreiras e promovendo o respeito pelas forças de segurança e a defesa do agravamen-

to do quarto sancionatório penal nos crimes praticados contra os seus agentes; criar a unidade de estrangeiros e fronteiras na PSP, atribuindo-lhe as competências de controle de fronteiras e de retorno e, ainda, a fiscalização em território nacional em coordenação com as competências da Unidade de Controle de Processadores e de Fronteiras da GNR, o que implicará ainda a coordenação com a Polícia Judiciária no âmbito das suas competências em estreita articulação com a Unidade de Coordenação de Fronteiras e Estrangeiros do Sistema de Segurança Interna. Especificamente, através desta unidade irá promover-se o controle de fronteiras e estrangeiros em todo o território nacional em matéria de afastamento coercivo, expulsão, readmissão e retorno voluntário de cidadãos estrangeiros, elaborar normas técnicas com vista à uniformização de procedimentos, à gestão de centros de instalação temporários e os espaços equiparados nas suas áreas de jurisdição. É assegurar a realização de controles móveis e de operações conjuntas com serviços ou forças de segurança congêneres, nacionais ou estrangeiras nas suas áreas de jurisdição com o Sistema de Proteção Civil Verão Seguro, o qual já foi aprovado, e o Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Rurais (DECIR), portanto o Sistema de Proteção para este verão com a apresentação há cerca de dois meses da nova diretiva.

Com um pacote específico de medidas para a época de verão pretende-se reforçar as condições e o sentimento de segurança dos cidadãos nacionais e estrangeiros, concentrando uma maior capacidade operacional das forças de segurança e um elevado índice de visibilidade em zonas e contextos específicos, com o objetivo de garantir a segurança, a ordem e a tranquilidade públicas em todo o território nacional, nas zonas balneárias, nas zonas turísticas, nas zonas comerciais e nas zonas de diversão noturna, onde haja maior aglomeração de pessoas, quer nos parques de estacionamento, ou nas residências daqueles que vão gozar férias, nos principais eixos rodoviários, na proteção da floresta, na proteção e fiscalização nas fronteiras. Elevando a presença e a visibilidade policial nas zonas e nos contextos sindicados, a política deste governo consubstancia-se através do incremento do policiamento de proximidade em várias ações específicas ou em ações de patrulhamento misto e conjunto em diversos pontos do país com forças policiais congênitas da Espanha, França e Itália.

Por outro lado, irá ser reforçada a segurança e apoio a idosos em situação de especial vulnerabilidade, mobilizando elementos das forças afetos ao policiamento de proximidade. Neste período, com a visita de muitos portugueses residentes em outros países às suas terras de origem, pretende-se dar uma particular atenção não só ao reforço da prevenção e fiscalização rodoviárias, como ainda o reforço da segurança dos cidadãos nas inúmeras festas, feiras, eventos culturais e religiosos, bem como em grandes eventos em que se procurou reforço da fiscalização, da fabricação e uso de explosivos. O reforço da prevenção e fiscalização rodoviária pela GNR e PSP já teve

início no dia 14 de junho e prolonga-se até 15 de setembro. Em suma, o governo destacou e preparou para este período um conjunto de medidas que serão muito brevemente apresentadas sob o lema "Cada gesto, cada ação, cada comportamento conta. Viver, estar e sentir-se em segurança". Pretende-se chegar a cada cidadão, seja português, estrangeiro, migrante, trabalhador no enquadramento de um verão seguro, uma cidade segura, uma praia segura, uma noite segura, uma estrada segura, uma floresta segura. A densificação destas medidas faz parte de um pacote mais vasto de medidas no seu tempo de implementação. O trabalho de sistematização em curso, no contexto de uma visão integrada, leva-nos a apostar no mesmo conjunto de orientações estratégicas como a segurança dos cidadãos, a valorização e investimento nas forças de segurança, a segurança rodoviária, o sistema de proteção civil e ainda a cooperação internacional para os quais o governo pretende, no eixo da segurança dos cidadãos avançar com instrumentos estratégicos ao serviço da prevenção e combate à violência doméstica, rever o regulamento e reforçar o Programa Escola Segura e criar de uma nova perspectiva em articulação com as áreas governativas da educação, ciência e inovação, da justiça e da juventude e contribuir ainda para a revisão do estatuto do aluno e a ética escolar, sistematização a nível local dos resultados das avaliações de risco efetuadas pelas forças de segurança no âmbito dos estabelecimentos escolares e áreas envolventes de modo a promover a mitigação das situações detectadas, robustecer a prevenção e combate à delinquência e criminalidade juvenil, reforçar o Programa Idosos em Segurança e a criação de uma nova perspectiva em articulação com as áreas governativas da saúde, do trabalho, solidariedade e segurança social, reforçar a prevenção e combate aos crimes de ódio com a criação de equipes especializadas nas forças de segurança para incrementar a monitorização de conteúdos violentos, extremistas ou radicais no espaço digital, implementar soluções para garantir o atendimento a vítimas especialmente vulneráveis em sala de atendimento à vítima ou em espaços com níveis de privacidade, segurança e conforto equivalentes, realizar o primeiro Plano Estratégico da GNR sobre Pessoas Desaparecidas para o período 2024-2027 para melhorar a sua capacidade de resposta em vários níveis, nas suas diversas vertentes.

No eixo de avaliação e investimento nas forças de segurança estamos revendo o modelo organizativo da GNR e da PSP, adequando à nova realidade territorial. Solucionar as situações mais críticas em termos de instalações policiais da GNR e da PSP, terminando o levantamento em curso dos pontos negros e a respectiva solução em estreita articulação com as autarquias locais, regularizar os imóveis com vista a possibilitar a candidatura a fontes de conservação e reabilitação, definir o manual orientador para a construção ou readaptação de edifícios para postos de guarda e da PSP, desmistificando preconceitos e modelos passados assentes na uniformização das estruturas físicas, orgânicas e funcionais, adotando modelos flexíveis que te-

nham em conta os contextos envolventes, sobretudo observando o fato que as comunidades não são iguais e não terão necessidade dos mesmos modelos cognitivos de percepção da autoridade e do seu exercício. Também neste eixo, está apostar na transformação digital das forças, reforçando as soluções e os projetos tecnológicos, criando e reforçando uma inteira operabilidade de sistemas com a Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária e a Rede Nacional de Segurança Interna, fortalecer a atuação da IGAI, designadamente no âmbito do Plano de Prevenção de Manifestações de Discriminação nas Forças de Segurança com a criação de um grupo de trabalho que no prazo de seis meses apresenta um conjunto de recomendações de hábito preventivo e interventivo e que visem proporcionar um bem-estar físico e mental a todos aqueles que no seu dia a dia lidam com situações de elevada exigência do ponto de vista emocional.

Vamos fazer uma revisão e reforço do sistema da queixa eletrônica e utilizar outro tipo de instrumentos, nomeadamente sistemas de videovigilância e *body camera*. Será dada particular atenção à revisão da implementação da Estratégia Nacional para uma Proteção Civil Preventiva 2030. O quadro se desenha para a repressão de risco de catástrofes, com a Lei de Bases da Proteção Civil e a revisão do seu relatório de execução 2023. Vamos preparar a alteração ao Plano de Ação da NCP e será aprovada e executada a Estratégia Nacional de Segurança Rodoviária 2021-2030.

Em conclusão, em matéria de segurança interna, o trabalho a realizar impõe análises compreensivas a ações cuja implementação requer a devida continuidade e aprofundamento em uma lógica de intervenções integradas entre as diversas entidades que concorrem para a coprodução da segurança, tendo em vista a otimização de resultados. Assim, o modelo preconizado baseia-se em equipes interministeriais de dimensão reduzida, facilitando a articulação e a execução das medidas prioritárias, mantendo, no entanto, a perspectiva integrada e garantindo a dupla dimensão práativa social e operacional. Não obstante essa dimensão reduzida, será promovida a audição e o envolvimento de outros autores, como autarquias e organizações da sociedade civil e a academia, cujos papéis na coprodução da segurança a nível local são determinantes.

Cláudio Castro

Governador do Estado do Rio de Janeiro.

Nesse painel tão importante, que falaremos um pouco sobre a questão da segurança pública, que não tenho dúvida que é uma das principais pautas do Brasil e do mundo. Hoje, entendemos que a segurança pública deixou de ser um problema local, sobretudo no Rio de Janeiro. Podemos dividir o problema em três grandes pilares. O primeiro grande pilar, não temos dúvida, é a questão da infraestrutura policial. O Rio de Janeiro padecia de uma boa infraestrutura, tanto na Polícia Militar, quanto na Polícia Civil. Ao entrarmos no governo, vivíamos uma situação de sucateamento das polícias. Tínhamos o terceiro pior salário do Brasil, da Polícia Militar, e sequer tínhamos o armamento necessário, como um colete individual por policial. Também não era usada tecnologia nas polícias. No âmbito da Polícia Civil, em 2021, o software mais novo havia sido adquirido para a Copa do Mundo, ou seja, um software de sete anos de defasagem. Isso para a investigação policial é algo completamente danoso. A maioria das nossas viaturas estava sucateada e conseguimos fazer, nesses anos para cá, uma verdadeira transformação nas estruturas policiais. Saímos do segundo pior salário do Brasil para

o terceiro melhor salário do Brasil e todos os batalhões, hoje, e delegacias que haviam necessidade estão reformados. Tínhamos dez Institutos Médicos Legais fechados e, atualmente, estão todos abertos. No âmbito da Polícia Civil, temos todos os softwares mais jovens e modernos e montamos um prédio inteiro devotado à investigação e inteligência. Também fizemos concurso, tanto para a Polícia Militar, quanto para a Polícia Civil. Desenvolvemos os programas de polícia de proximidade, como o nosso Segurança Presente, um exemplo para o Brasil, que tinha 14 bases e, agora, são 42 bases e passarão, no próximo mês, para 53 bases do Segurança Presente. Onde o Segurança Presente chega, a mancha criminal diminui entre 70% e 80%, então é um programa importantíssimo. Hoje, o Estado do Rio de Janeiro compra 500 viaturas por ano e, agora, elas são semi-blindadas, pois não podem ser completamente blindadas porque o policial fica refém da viatura quando ela é 100% blindada. Armamentos e coletes são comprados a cada dois anos agora, mantendo a atualização e a vida útil deles, protegendo a vida do policial. Fizemos a maior compra de câmeras corporais do mundo, com a aquisição de 21 mil câmeras corporais e já temos, pelo menos, 14 mil implantadas e também a questão das câmeras das viaturas, protegendo a vida do policial que está numa operação de inteligência. O Supremo Tribunal Federal (STF) entendeu, com o Ministério Público, que em ações que tinham inteligência era importante manter a estratégia policial sob sigilo, não com licença para errar, mas protegendo a vida do policial que está fazendo um trabalho de estratégia.

O segundo vetor importante, e esse ainda carecemos, é que a polícia, hoje, o Judiciário e os advogados infelizmente trabalham ainda com o Código Penal de 1940 e com o Código de Processo Penal de 1941, ou seja, completamente desatualizado. A principal facção do Rio de Janeiro está em 21 das 27 capitais brasileiras, demonstrando que isso não é mais um problema simplesmente do Rio de Janeiro. Se não tivermos uma modernização urgente da legislação penal e processual penal, continuaremos vendo situações onde um criminoso passa 5, 10, 15, 20, 30 vezes pela polícia sido solto no dia seguinte. 61% da população carcerária do Rio de Janeiro é faccionada e, pela legislação, se olharmos brutalmente, um crime de um faccionado é tratado da mesma forma que uma briga entre vizinhos ou de um crime passional. Precisamos de

uma atualização e estamos conversando com o Congresso Nacional, não visando o encarceramento, mas querendo especializar a legislação penal, sobretudo para aqueles faccionados de tráfico, de milícia, dessas instituições criminosas.

O terceiro aspecto fundamental, sobretudo à luz dessa nacionalização do crime organizado, é o melhor diálogo entre os entes. Essa legislação, por exemplo, toda vez que chegamos em uma lavagem de dinheiro passa a ser um crime federal e tem que chamar a Polícia Federal e sabemos que, na prática da vida, isso recomeça do zero. Se não tivermos uma política de integração clara entre os entes, e o Rio de Janeiro e a Polícia Federal por meio do Comitê de Inteligência Financeira e Recuperação de Ativos (Cifra), sendo o nosso comitê integrado de lavagem de dinheiro, demos um primeiro pontapé nessa verdadeira integração. Quando vamos olhar o crime de milícia, o *business* principal da milícia, hoje, é transporte alternativo e ocupação irregular do solo, são atividades municipais, mas na hora de combater o crime é papel da Polícia Civil e da Polícia Militar. O tráfico de drogas, de arma e a lavagem de dinheiro são crimes federais, mas é a Polícia Civil e a Polícia Militar que combatem no dia a dia. Então, precisamos urgentemente de uma legislação que entenda essa nova complexidade do crime e que não trate mais o crime simplesmente como algo regional. O Primeiro Comando da Capital (PCC), em São Paulo, e o Comando Vermelho, no Rio de Janeiro, são instituições criminosas que já estão, inclusive, em outros países e que precisam ser tratadas de uma forma global. Não adianta mais acharmos que, com decisões e medidas simples resolveremos algo que é extremamente complexo e não é mais homogêneo. A criminalidade, hoje, está altamente heterogênea e cada vez que a polícia avança, eles também avançam e precisamos entender que o crime não é mais uma natureza somente social ou somente pontual. Crime organizado é *business*, é dinheiro. Não tem mais mala de dinheiro circulando atualmente. Tudo está no sistema financeiro nacional e, por isso, instituições de controle financeiro, como o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), são fundamentais para que consigamos conferir a efetividade à Polícia Federal, à Polícia Civil e à Polícia Militar.

A lógica orçamentária do Rio de Janeiro mostra o erro, talvez até erro de pacto federativo mesmo. Ao olhar o orçamento da educação se gasta R$ 6,5 bilhões, o da saúde que se gasta R$ 8,5 bilhões e o orçamento da segurança pública, que já está quase na casa de R$ 13 bilhões por ano, mostra que não estamos trabalhando numa lógica de um estado que cresce numa lógica educacional, mas estamos gastando quase o dobro do que se gasta com educação em segurança pública. Esse é um problema que tem que ser analisado pela ótica do Executivo, do Legislativo e do Judiciário para que o Executivo possa dar verdadeiramente não só bons números. Se olharmos os números da segurança do Rio são os melhores dos últimos dez anos, mas, hoje, não são mais as câmeras das TVs, são as câmeras dos celulares e isso gera uma comunica-

ção e uma falta daquela famosa sensação de segurança, que para que darmos sensação de segurança vamos ferir outros preceitos fundamentais. Então, ou realmente sentamos à mesa, de verdade, partindo, sobretudo, do Congresso Nacional para que achemos a nova realidade da segurança pública ou continuarão os estados, sobretudo, com uma missão árdua e impossível de resolver e solucionar a lógica de uma comunicação que, infelizmente, gera mais medo e mais insegurança pública, muitas vezes, do que é a verdade.

A Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (Fecomércio) me entregou um estudo mostrando que 40% do turista nacional chega no Rio de Janeiro achando que o Rio é inseguro ou muito inseguro, e quando ele vai embora isso é 18%. Com o turista estrangeiro chega a 32% com essa visão e vai embora somente 9%. Esse é um dado importantíssimo para entendermos que a comunicação que está sendo feita e, muitas vezes, à luz de uma legislação convidativa ao crime, está mostrando um Rio de Janeiro e um Brasil que não são realidades, mas que, infelizmente, quem vai embora não divulga tanto a notícia boa como quem tem uma experiência negativa divulga. Acho que isso é um trabalho de todos e precisamos ter um verdadeiro pacto pela segurança pública e por um Brasil que mostre a verdade, os problemas, mas, na medida certa, não em uma medida que gere terror e o medo que não existem.

Andrei Augusto Passos Rodrigues

Diretor-Geral da Polícia Federal do Brasil.

Sendo muito objetivo, dividirei minha comunicação em três eixos. O primeiro ponto é que não poderia deixar de registrar e exaltar a vitória que o Brasil obteve ao ter sido eleito pelo Comitê Executivo para gerenciar a Organização Internacional de Polícia Criminal (Interpol), a maior associação de polícias do mundo, o maior organismo multilateral de cooperação policial. A Interpol tem mais países que a Organização das Nações Unidas (ONU), são 196 países integrantes, e teremos um brasileiro à frente da instituição a partir do próximo ano. Falo sobre a Interpol e essa vitória do nosso país, do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério da Justiça, da Polícia Federal porque o crime organizado é global e não podemos mais pensar dentro das nossas divisas estaduais ou das nossas fronteiras.

O segundo ponto é que gostaria de registrar o papel e o que a Polícia Federal está fazendo neste contexto tão difícil de enfrentamento ao crime organizado para chegar na visão global para a segurança dos nossos centros urbanos e, por fim, em que caminhos entendo serem possíveis seguirmos. A vitória da Interpol nos remete à importância da cooperação internacional para en-

frentar o crime organizado. O Brasil não produz drogas, como cocaína, mas é um país de trânsito. Os nossos países vizinhos produzem, no Brasil ela transita sendo destino. A droga chega à Europa e o dinheiro é lavado na Ásia. Ou seja, há uma cadeia criminosa envolvida nesse processo que, sem uma investigação qualificada, sem um trabalho de inteligência, sem a cooperação interna e internacional, ficaremos insistindo em inutilidades e fazendo mais do mesmo a vida inteira. Precisamos desse trabalho de cooperação e, repito, necessariamente em razão dessa grande vitória brasileira ao chefiar a Interpol. Tivemos, por exemplo, com Portugal um acordo de cooperação firmado de transferência de conhecimento do Brasil, uma parceria com a Polícia Judiciária de Portugal, para enfrentamento à violação de crianças e adolescentes pelas redes sociais, demonstrando a importância dessas ações que temos que fazer com todos. Isso aliado, é claro, à integração interna que o Brasil precisa para fazer qualificadamente todo esse trabalho.

Temos também de sair das falsas premissas ou, às vezes, até do discurso mais fácil de ser feito, por exemplo, das questões de fronteiras que tanto se remetem e tanta preocupação traz a todos. Só a fronteira do Brasil com a Bolívia, e temos fronteiras com 10 países, tem 3.400 quilômetros. A fronteira dos Estados Unidos com o México tem 3.100 quilômetros, ou seja, é menor que a nossa fronteira com a Bolívia. A Polícia Federal do Brasil tem 13 mil policiais, aproximadamente, para todas as suas funções. Só a Border Control dos Estados Unidos tem mais de 19 mil policiais com o poderio econômico. No entanto, os problemas de drogas, de migração de armas, de tráfico de pessoas seguem acontecendo. Então, temos que encontrar outros mecanismos de fazer esse enfrentamento qualificado e que necessariamente passa pela cooperação internacional. Tivemos a maior apreensão de armas do tráfico internacional de armas feita no Brasil, e não foi feita na fronteira com o Paraguai, Peru, Colômbia ou Venezuela. Foi feita a partir de um trabalho de inteligência, de investigação com cooperação com a Polícia do Rio de Janeiro, vinda de Miami e apreensão e prisões feitas no aeroporto do Galeão, lá no Rio de Janeiro.

O que a Polícia Federal tem feito e pode fazer? Concordo ser necessária uma integração maior com as agências locais para fortalecer o crime organizado e, hoje, a

polícia será uma polícia moderna e conectada com os grandes desafios do nosso país e, porque não dizer, do mundo para termos capacidades de enfrentar e de atuar de maneira organizada e coordenada, assim como o crime também faz do outro lado. O crime não tem fronteiras. O crime não respeita nenhuma barreira. Temos que respeitar a legislação, obviamente a Constituição, romper essas barreiras e avançar nessas parcerias. Criamos, por exemplo, novas diretorias, como a diretoria para a Amazônia e o Meio Ambiente, a diretoria de cooperação internacional, a diretoria de crimes cibernéticos, sendo exemplos que se prestam e servem para o Brasil, mas também que são motivo de parcerias com vários outros países e com outras agências internacionais em que atuamos.

Falo também da pauta internacional, como a nossa cooperação com a Ameripol, Europol, Afripol, com a Asiapol, que são agências globais de cooperação policial e que temos uma intensa troca e um facilitador para as polícias estaduais, para elas que possam contar conosco para essa atuação também com outros países. Além disso, modernização em termos de normativos de procedimentos, uso de inteligência artificial, redução de protocolos e de burocracias, que entendemos desnecessárias, a presença feminina na liderança da Polícia Federal. Hoje, em que pese menos de 20%, em torno de 15% das nossas policiais serem mulheres. Temos nas superintendências 30% de policiais mulheres como superintendentes nos estados. Também temos uma gestão transparente, assertiva, com uma comunicação e uma governança que nos permite o controle da gestão, com indicadores e métricas que trazemos com emprego de tecnologia e de várias ferramentas que estão disponíveis a outros países e aos nossos parceiros nacionais, como o projeto de satélites que utilizamos para enfrentamento a crimes ambientais, mas que pode ser utilizado em várias outras modalidades criminosas, como a integração, que temos no Rio de Janeiro, cito ainda outros dois que estão nas 27 capitais, sendo as forças integradas de combate ao crime organizado coordenadas pela Polícia Federal, mas com o intenso apoio e a participação das polícias civis, militares e as forças de segurança de todos os estados. Estamos nas 27 capitais atuando de maneira coordenada, integrada e trazendo os resultados.

A partir do segundo semestre, teremos, no estado do Amazonas, em Manaus, o Centro de Cooperação Policial Internacional, que é uma ação absolutamente inovadora, em que vamos reunir os nove estados amazônicos brasileiros, os nove países que têm a Amazônia e que são nossos vizinhos, além do Equador que não tem fronteira com o Brasil, e ali a partir de tecnologia, de informação, de inteligência trabalharmos de maneira integrada e produzindo melhores resultados. Assim como temos no Rio de Janeiro, já em funcionamento desde os Jogos Olímpicos, o Centro de Cooperação Policial Internacional, com mais de cinco países lá representados, além de representantes da Europol, da Polícia Nacional da Espanha, já atuando em coordenação.

Como terceiro e último ponto, abordarei os resultados no campo da Polícia Judiciária Federal. Temos, hoje, e é importante que as nossas coirmãs também o busquem, metas de melhorias para as polícias civis dos estados. Isso passa por decisões políticas, mas precisamos do incremento da solução dos nossos inquéritos das investigações policiais. A Polícia Federal tem um índice de 84% de solução das nossas investigações. Conseguimos a redução de 22% do índice de desmatamento na Amazônia, 66% da redução da área de garimpo ilegal nas terras indígenas, sobretudo nas terras Yanomamis, e o foco naquilo que também do enfrentamento à descapitalização, a atacar o poder econômico e financeiro das organizações criminosas. Ano passado, apreendemos cerca de 500 milhões de euros em patrimônios, seja recursos em espécie, bens móveis, imóveis, aeronaves, edifícios inteiros, de apreensões efetivas, não de construção de bens que um dia vai se achar, mas de bens que de fato conseguimos aprender.

Por fim, reforço um caminho que penso ser importante: investimento nas investigações nas polícias judiciárias. A nossa valorosa Polícia Militar é fundamental e essencial. É ela que tem o primeiro contato com o cidadão e, inclusive, quem garante os direitos fundamentais e está ali para fazer esse trabalho preventivo. Se não investigarmos com qualidade, não tivermos muito investimento nas polícias judiciárias, insistiremos em um trabalho inútil e não chegaremos muito longe. Quando falo de inteligência, falo de inteligência policial e não de espionagem criminosa e clandestina. Falo de trabalho sério e balizado pela lei e pela Constituição. Enfrentamento ao poder econômico dos grupos criminosos e a prisão dos principais líderes têm que ser o foco da nossa atuação. Cooperação internacional, integração e também agregar políticas públicas são essenciais. As polícias não vão resolver o problema de segurança pública. As polícias são um dos vetores para aquele conjunto de ações públicas que temos que fazer. Portanto, também passa por essa investigação e por esse trabalho do poder público para que enfrentemos e, no caso da nossa belíssima cidade do Rio de Janeiro e do estado do Rio de Janeiro, o problema das milícias que hoje, infelizmente, é um método. Então, isso precisa ser revertido e enfrentado e estamos com as forças de segurança do estado trabalhando muito em várias frentes e espero que com resultados muito fortes para a sociedade carioca e para o nosso país.

Miguel Relvas

Gestor e Consultor de Empresas.

Portugal tem uma realidade distinta daquela que se vive no Brasil. É verdade que os governos são cada vez mais confrontados com problemas novos e complexos e para os quais nem sempre existem respostas imediatas. É igualmente verdade que é preciso tempo para ir construindo as necessárias soluções, mas o que não podemos fazer é fingir que esses problemas não existem e que acabarão por desaparecer por si próprios. Isso seria apenas uma ilusão, mas uma ilusão perigosa porque adiar a resolução só torna o problema ainda mais complexo e difícil.

Vivemos hoje, em particular, num país como Portugal, mas na Europa, volta a frisar, começa a ter contornos reais esta conflitualidade e esta incapacidade de diferenciar o que é o nacionalismo do patriotismo e o populismo do extremismo. Vivemos, atualmente, uma realidade em que quando falamos em segurança pública estamos falando da segurança das pessoas, das famílias, das empresas e trata-se da realidade concreta, do dia a dia. Não se trata de um problema acadêmico ou de uma formulação filosófica, a segurança das pessoas é um problema concreto e não podemos ocultar as suas dimensões so-

ciais e também econômicas. Fechar os olhos não é certamente a solução. Apesar do debate na opinião pública estar frequentemente sujeito a críticas mais pessoais do que políticas, alguns dirigentes políticos e analistas começam a conseguir alargar o debate que terá de ser feito com prudência para ser moderado pelo bom senso e não tomado pelo radicalismo. Isso, aliás, seria o pior que podia acontecer, deixar que o debate sobre segurança seja dominado pela intolerância ou pelo radicalismo.

Nesse sentido, o segundo ponto da minha intervenção conta-se na urgência de se encontrar soluções de equilíbrio entre duas necessidades óbvias: a necessidade que a economia nacional tem de mais mão de obra para crescer e a necessidade de integrar essas pessoas através de compromissos baseados em direitos e deveres. Só assim conseguiremos garantir paz social. Portugal é um país de imigrantes. Portugal é um país cujos imigrantes foram sendo plenamente integrados nas respectivas sociedades de acolhimento e são, hoje, considerados casos exemplares. O Brasil é um bom exemplo disso, todo o Brasil, e em particular o Estado do Rio de Janeiro, onde há uma forte comunidade de descendentes e de portugueses. Temos orgulho dos nossos compatriotas espalhados por esse mundo afora porque cumpriram um conjunto de regras e, assim, conseguiram obter os respectivos direitos e, hoje, são reconhecidos como forças desses países. É esse caminho que devemos procurar construir internamente. Por um lado, definir e estabilizar políticas de integração que respeitem os direitos fundamentais dos imigrantes para os retirar das redes criminosas de tráficos de seres humanos e garantir que este início é um problema com a segurança de todos nós e que não se transforme num problema grave desde logo regulado as condições de entrada através da insistência de vínculos laborais o que estamos, hoje, a consolidar e a solidificar. Portugal, nos últimos quatro, cinco anos recebeu um número muito significativo de pessoas que vieram viver para o nosso país, uns em termos definitivos e muitos outros como um ponto de passagem para a Europa, e é preciso não esquecer que somos um ponto de entrada não só pela nossa localização geográfica no Atlântico, tanto para o Atlântico Norte como para o Atlântico Sul, mas, acima de tudo, temos laços fraternos, de amizade, e culturalmente sólidos que temos os países de língua portuguesa, em particular com os países de língua portuguesa de África, que são hoje uma parte muito significativa da mão de obra que temos necessidade

de ter em Portugal. Aliás, como o Brasil, onde há um acolhimento e uma integração, muitas vezes, poderia ser mais potenciado, poderia ser naturalmente mais aperfeiçoado, mas onde há aqui uma interação muito significativa entre os portugueses e os brasileiros que vem aqui viver. Portugal é uma segunda pátria para um brasileiro, como o Brasil é uma segunda pátria para um português.

Também é importante integrar a inovação, através dos meios tecnológicos. Dessa forma, evoluir das informações policiais para a informação da inteligência e permitir e focar a ação policial onde ela é mais precisa. Este é o caminho que estamos hoje a consolidar em Portugal, sendo um país periférico, mas temos a relação de proximidade com o Atlântico e o Atlântico Sul, mas somos um país integrado à União Europeia com regras, com deveres e com direitos. Um país que tem uma realidade completamente distinta da brasileira. O modelo de insegurança que vivemos em Portugal não é o modelo de insegurança, nem a dimensão da insegurança, com que se vive no Brasil. A verdade é que a percepção que existe sobre a violência e a insegurança no Brasil não é real com aquela com que sou confrontado quando vou ao país. Muitas vezes, essa imagem de insegurança que passa para o mundo é uma imagem que vem de dentro para fora e não de fora para dentro e esse é um esforço que as entidades políticas, sociais e institucionais brasileiras devem fazer para que não se crie essa ideia. O Brasil vencendo o desafio da segurança, que também é um desafio da ordem social, pois a segurança não se combate só com polícia e fiscalização, combate-se também com os meios que são proporcionados e com as políticas sociais que são criadas, teremos um cidadão mais integrado com melhores condições, mais disciplinado e mais agregado à sua sociedade e à sua comunidade. Isso significa que temos que olhar para ele como uma parte decisiva do sucesso na sociedade. Essa é a perspectiva que tentamos construir todos os dias em Portugal e na Europa. Temos esta vantagem de ter um enquadramento global, mas também, hoje, temos uma carga muito forte de imigrantes que vêm de outros povos, com outras culturas e com outras religiões. Tivemos esta facilidade ao longo dos anos, de aqueles que vieram para Portugal comungarem culturalmente da nossa matriz e ter também uma proximidade religiosa muito forte. Verifico isso, por exemplo, em Moçambique, que é um país em que 50% dos cidadãos são cristãos e os outros 50% são islâmicos. Isso cria uma dificuldade de integração que, por exemplo, não existe em Angola, onde existe um número muito significativo de 90% dos cidadãos são de matriz cristã. Não estou fazendo um discurso religioso radical, mas estou dizendo que esta integração e esta preocupação é real e é decisiva. É necessário que todos os políticos e darmos a nossa opinião, o nosso conselho e a nossa presença nestes fóruns, mas cabe àqueles que têm de tomar as decisões políticas serem capazes de ter uma visão adulta, equilibrada e moderada destes problemas.

Joana da Costa Martins Monteiro

Coordenadora do Centro de Ciência Aplicada à Segurança Pública da Fundação Getulio Vargas.

Sou hoje professora da Faculdade de Administração da Fundação Getulio Vargas, no Rio de Janeiro, sou doutora em Economia e dedico os meus últimos anos a pensar como aplicar a ciência na área de segurança pública. Antes disso, passei seis anos no governo do Estado do Rio, quatro anos como diretora do Instituto de Segurança Pública (ISP), que é uma autarquia vinculada à Secretaria de Segurança do Rio, e dois anos no Ministério Público (MP), na gestão do Eduardo Gussem, como coordenadora de um centro de pesquisa dentro do MP, cuja lógica era tentar trazer mais evidências para a prática da atividade ministerial, assim como era a ideia do ISP. Nos últimos três anos, venho me dedicando a avaliar práticas policiais e a entender melhor a estrutura de crime organizado e violento no Brasil.

Hoje, queria convidar para pensarmos como podemos usar melhor a ciência para pensar no desafio que temos na segurança pública. Quando falo de segurança, faço muitas analogias com a medicina. Quando tratamos uma doença, sabemos que um resfriado é muito diferente de uma dor no estômago, que é muito diferente de uma dor nas costas, e tratamos cada doença de uma

forma diferente. Hoje, na segurança pública, falamos de problemas muito distintos, colocamos todos dentro do mesmo saco e trazemos um grande remédio, que brinco que é o nosso analgésico genérico, as operações policiais.

Para pensar nisso, queria trazer dois exemplos: um é o crime de rua e o outro é o crime organizado e violento. Crime de rua, acho que talvez seja o grande problema da segurança pública que aflige todos nós, o que faz o brasileiro querer se mudar para Portugal, que é o que faz e que define a nossa relação com a cidade, e é o que faz a sensação de segurança explodir. Quando pisamos em Portugal, ficamos pensando, por que é tão difícil? Por que aqui se consegue e no Brasil não conseguimos? Há muitos motivos para isso.

Cidades segregadas é um dos principais motivos que levam a problemas de segurança, mas acho que no Brasil ainda falamos muito pouco sobre profissionalização de polícias. Que polícia é essa que precisamos para gerar ambientes seguros? O que sabemos de evidência do mundo, principalmente lugares que investem muito em ciência policial, os Estados Unidos e a Inglaterra, que foram países que fizeram mudanças de paradigmas policiais importantes, que é sair do modelo que chamamos de reativo para o modelo preventivo, que basicamente é a gente se debruçar sobre o problema e ver que problema é esse.

Primeiro começamos olhando os dados, vendo onde está o crime e onde se concentra. O crime é muito concentrado no espaço, e a partir daí pensaremos em como podemos alocar o policiamento. Parece um sonho, e uma coisa muito longe da realidade no Brasil, mas ano passado, por exemplo, fizemos um experimento com a polícia do Paraná, onde sentamos com a Secretaria de Segurança, identificamos segmentos de rua com alta concentração de crime e discutimos como alocar, aumentar a presença de policiamento preventivo. Aumentou-se o policiamento, medimos isso com um protocolo de teste, de tratamento e controle, que nem se faz com vacina, e mostramos que o aumento de policiamento que saía. Para se ter ideia, o nível de patrulhamento médio de Curitiba era de dez minutos por dia nos segmentos mais quentes. Com o experimento, isso praticamente dobrou, e a polícia gerou uma redução. A sua

maior presença, que era simplesmente ficar parada nos pontos comerciais nos horários de maior concentração, reduziu o crime em termos de 20%. Posso dar esse exemplo, e vão falar que em Curitiba é fácil. Mas, na verdade, temos que olhar cada problema desse em contextos mais violentos.

Uma coisa que estudamos, por exemplo, é no caso do Ceará. O Ceará tem um modelo de policiamento que é o raio, um modelo motorizado de polícia e que todo mundo lá se refere como muito efetivo. Medimos o efeito do raio e de fato, a presença dele, a expansão dele está associada à redução de roubos e de homicídios. No entanto, quando chegamos lá, a polícia falava muito da moto e como era incrível o seu patrulhamento de moto etc. Nos debruçando sobre ele, vimos que, na verdade, o raio é um grande processo de seleção, motivação e qualificação do trabalho policial. São policiais muito bem selecionados, muito bem treinados e com altíssimo controle da atividade policial.

Medimos para a população e perguntamos o que eles achavam do raio. Uma das coisas que tínhamos em mente, no início, é que as pessoas gostavam do raio porque o raio mostra força e as pessoas têm medo. Quando perguntamos, conseguimos medir por pesquisas que mostram que, na verdade, as pessoas identificam o raio como uma força que usa menos violência, é menos corrupta e é mais efetiva para reduzir o crime. Acho que esses dois exemplos falam muito como são estratégias policiais diferentes para ambientes diferentes e pensando para lidar com o problema.

Tenho me dedicado nos últimos anos a estudar que práticas policiais são essas, que podem ser feitas para reduzir esse problema no Brasil. Acho que ainda fazemos muito pouco isso no Brasil. Acho que um dos problemas que temos, hoje, é que a está polícia totalmente na mão dos estados e toda essa pauta de segurança. Sempre digo que no Brasil interpretamos que segurança pública é sinônimo de polícia. Outro dia, fiquei muito irritada quando a Prefeitura do Rio estava anunciando umas medidas na área de segurança e um jornalista perguntou por que eles iam fazer isso, já que segurança pública é responsabilidade dos estados. Falei "de onde veio essa afirmação?". O que está nas mãos do estado são as duas forças policiais. Acho que temos que investir muito ainda em práticas policiais e ter claro que cada problema existe em abordagens diferentes.

Falarei um pouco sobre crime organizado violento. Acho que é sempre uma coisa que precisamos avançar também no debate de segurança no Brasil, é que sempre achamos que o que acontece no Brasil é muito único. No caso do Rio de Janeiro, então, falam que tudo o que acontece no Rio, só acontece no Rio. Esse problema de crime de rua, por exemplo, é um problema muito genérico. Todos os lugares têm proble-

mas parecidos. O que é muito específico do Brasil, ainda mais da América Latina na totalidade, é esse fenômeno do crime organizado violento, no qual se tem grupos criminosos que exercem violência de forma muito pesada. Isso é um problema que temos que nos dedicar a ele e a entender como podemos pensar na estrutura sobre ele. É um problema que, sobretudo, exige a ação de polícia investigativa, onde acho que a Polícia Federal é o grande exemplo de sucesso no Brasil. No Brasil, estamos sempre citando casos de insucesso e falamos muito pouco dos nossos casos de sucesso. É importante lembrar que, antes dos anos 2000, ninguém falava da Polícia Federal. Ela passou por um processo de enorme transformação. É uma polícia que conduziu casos de altíssimo perfil e que acho que, hoje, temos que nos debruçar para entender o que essa polícia pode ensinar para as nossas polícias judiciárias estaduais, que deveriam ser a cerne do combate e do controle do crime organizado, assim como os Ministérios Públicos, que acho que ainda recebem muito pouca atenção no debate da segurança sobre o seu papel. Nesse papel também de controle de investigação, acho sempre importante centralizar a importância de discutirmos o controle da atividade de agentes do Estado. Quando falamos de crime organizado, é sempre importante dizer que não existe crime organizado sem atuação de atores estatais colaborando com isso. Falamos que não existe crime paralelo, existe crime simbiótico ao Estado. Por isso, é absolutamente fundamental ter estruturas de controle muito fortes, não só de corrupção, como de uso da força.

Caminhando para as minhas conclusões, acho que estamos num momento peculiar do Brasil sobre esse tema. As pesquisas de opinião, pela primeira vez no Brasil, estão dizendo que virou um tema prioritário para a população brasileira, mas que só conseguiremos avançar nele se entendermos e reconhecermos que o que estamos fazendo hoje é muito pouco e de forma muito simplificada para o problema que virou. Nesse sentido, precisamos muito de uma liderança federal e que o governo federal agarre e abrace para si o desenho de um sistema de uma governança de segurança pública.

Hoje, por exemplo, começou-se a falar de PEC para entrar na área de segurança pública. Não vejo necessidade disso, acho que é muito mais uma necessidade de virar e falar que se quer atuar nisso, discutir todos os atores, para além de polícia, o que a polícia precisa fazer, mas também o que a Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf) precisa fazer, o que o Banco Central precisa fazer, o que os municípios precisam fazer. Alguém precisa colocar no papel o que é a responsabilidade de cada ente da federação e de cada atividade. Alguém precisa colocar no papel o que cada instituição precisa fazer e entregar, e alguém precisa medir produtividade e a entrega.

O doutor Andrei citou rapidamente aqui um caso que tive oportunidade de ver, um trabalho incrível da Corregedoria da Polícia Federal, onde está se medindo resolução

de inquéritos dos seus delegados. O simples fato de botarmos a luz faz com que todo mundo passe a trabalhar. Fizemos um trabalho no Ministério Público, que era o Farol, que era justamente para medir o trabalho das promotorias de investigação penal e, com isso, também redesenhamos a atribuição de todas elas. Acho que pensarmos também nas estruturas organizacionais e como medir o trabalho de cada uma é algo absolutamente fundamental.

O governador Cláudio Castro mencionou o orçamento hoje da Segurança Pública do Rio de Janeiro em comparação a outras áreas de governo. Acho que temos que pensar muito hoje, e talvez o Governo Federal pudesse colocar mais dinheiro, mas acho que essa área não tem um problema de recursos, ela tem um problema de visão, do que achamos do que é preciso fazer e o que pode ser feito. Acho que ela precisa muito da colaboração da sociedade civil, porque os governos e os governantes estão limitados aos seus mandatos políticos, mas em uma agenda de Segurança Pública, para melhorar as condições do Brasil, temos que falar de pelo menos 10 anos de horizonte e, para isso acontecer, a sociedade civil tem que liderar esse movimento e esse compromisso para o país reduzir uma dessas mazelas.

Guilherme Derrite

Secretário de Segurança Pública do Estado de São Paulo.

Sou Guilherme Derrite, deputado federal no segundo mandato. Fui eleito em 2018 com 120 mil votos e em 2022 com quase 240 mil votos. Também sou policial militar de carreira, trabalhei 16 anos no serviço ativo, fui estudar direito após a Academia de Polícia Militar do Barro Branco, sou pós-graduado em Direito Constitucional e aluno do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) no mestrado em Política Pública da 2ª Turma de São Paulo.

Falando de medicina, o que precisamos é de um diagnóstico. Quando o governador Tarcísio de Freitas, então ministro, me convidou para elaborar a proposta do plano de governo, enquanto era candidato, sobre Segurança Pública, a primeira coisa que pensei foi qual é o diagnóstico, qual é o tamanho do crime organizado no Estado de São Paulo, quem são essas pessoas, quem é o Primeiro Comando da Capital (PCC), que, infelizmente, nasceu em 1993 no Estado de São Paulo e se expandiu para vários países do mundo, rompendo as fronteiras transnacionais. O PCC tem 40 mil integrantes, 30 mil presos e 10 mil em liberdade. Poucos sabem, mas um país que tem muitos integrantes do PCC, infelizmente, é Portugal, atual-

mente. O que aconteceu com o PCC? Por que ele se expandiu e ficou desse tamanho? Depois do diagnóstico, falarei das estratégias de combate ao crime organizado que estamos implementando e os resultados obtidos até aqui.

O crime é uma atividade econômica como outra qualquer, como o premiado Gary Stanley Becker escreveu na sua obra, e o PCC percebeu que era importante ter integrantes nos países produtores de cocaína e não mais trabalhar com intermediários, e era melhor lucrar com o tráfico de drogas, em especial o tráfico internacional de drogas, do que com assalto a banco ou a carro forte, porque as penas são maiores para quem é preso e pela facilidade e objetivo do crime organizado, que é lucro. A partir de 2014 e 2015, eles passaram a ter uma expansão do tráfico internacional de drogas, majoritariamente partindo do Porto de Santos para países da Europa, em associação com organizações criminosas da Europa, da África, da Ásia, e pouca parte para os Estados Unidos. Dentro desse diagnóstico do tamanho do crime organizado, que passou a se infiltrar e fazer a lavagem de dinheiro na economia formal, se infiltrando no transporte municipal, precisamos, para um problema complexo, ter uma rede colaborativa e apresentar soluções.

Nesse contexto, fizemos acordos de cooperação com o Tribunal de Justiça de São Paulo que têm avançado muito e nos permitido um combate eficaz ao crime organizado. O acordo com o Ministério Público, na figura do Grupo de Atuação Especial de Repressão ao Crime Organizado (GAECO), em São Paulo, é algo que já é consolidado, mas que conseguimos, por exemplo, fornecer as bases de dados de inteligência que as polícias tinham, mas não forneciam, por conta das vaidades institucionais, para o Ministério Público. Assim, começamos a traçar a nossa estratégia.

A primeira delas foi a busca e captura das principais lideranças do PCC, no Estado de São Paulo. Então, temos uma série de prisões realizadas pelas polícias, porque quando se tira um líder de uma organização criminosa, acaba desarticulando o poder de influência e até de ordens emanadas pelas lideranças, enfraquecendo, assim, essa organização criminosa. Depois da busca e captura das principais lideranças, algumas delas estão procuradas pela Justiça. Segundo ponto, inviabilizar a cadeia logística do

crime, asfixiando financeiramente, pois asfixiar financeiramente é tirar o poder econômico do crime organizado. Nesse contexto, aumentamos em mais de 50% a apreensão de cocaína, que é a maior fonte de receita. Se somarmos, de janeiro de 1923 até hoje, foram mais de 335 toneladas de drogas apreendidas, 80% das apreensões foram realizadas nas rodovias, porque o crime organizado se aproveita da infraestrutura aeroportuária, rodoviária, dos estados que têm mais desenvolvimento, para fazer o escoamento do mercado ilícito e do tráfico de drogas.

Fizemos um convênio com Estados de Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Mato Grosso do Sul e São Paulo, num grupo chamado SUMASP, porque por esses estados passam cerca de 70% do escoamento do mercado ilícito. Essa parceira não é só para realizar operações nas fronteiras, mas, hoje, lá no Estado do Paraná, o Serviço de Inteligência do Paraná nos passa informações sobre os integrantes do PCC e conseguimos, dentro desse problema complexo, juntar as peças do quebra-cabeça para realizar a prisão de criminosos de relevância da organização criminosa. Então, estamos inviabilizando a cadeia logística do crime e o escoamento de drogas. Eles usam o Porto de Santos, que é de responsabilidade federal, mas é de nossa responsabilidade evitar que a droga chegue até o Porto de Santos, se sabemos que está passando pelo Estado de São Paulo.

O terceiro, que é tão importante quanto os outros dois anteriores, é a investigação robusta e serviço de inteligência para combater a lavagem de dinheiro. Se o crime organizado consegue romper as barreiras do estado e lucrar com o tráfico internacional de drogas, ele vai utilizar a lavagem do dinheiro na economia formal. Aqui, temos prisões importantes, como a da Karen, no contexto da operação na Baixada Santista, presa com um milhão de reais de dinheiro, 50 mil dólares, mas isso não é o principal. Os apontamentos com ela, que são objetos ainda de investigação, indicam mais de 4 bilhões de reais da lavagem do tráfico internacional de drogas. Esse é o crime organizado que estamos enfrentando e que precisa de uma rede colaborativa. Se não fosse a ação conjunta do Ministério Público, da Polícia Civil e da Polícia Militar, para que pudéssemos dividir as peças desse quebra-cabeça, não teríamos chegado com essa informação até a prisão dessa criminosa. Outro exemplo, é a operação Fim da Linha. Uma empresa responsável pelo transporte municipal na maior capital da América Latina, tendo no quadro societário da empresa um indivíduo procurado pela justiça e membro do PCC em 2024. Esse é o crime organizado que estamos enfrentando. É um crime organizado que lá atrás já deu sinais, quando executou o juiz Machado, lá em Presidente Prudente. Isso foi sendo negligenciado pelo Estado, tomou as proporções atuais e não podemos permitir que o crime organizado, hoje, ganhe características de máfia. Temos que impedir, inviabilizar e asfixiar financeiramente o crime organizado.

Nesse contexto, para formular políticas públicas, para avaliar os resultados dessas estratégias que mencionei aqui de forma bem simples, trouxemos a comunidade acadêmica conosco, como o Centro de Analytics da Fundação Getulio Vargas, a Universidade de São Paulo, e estamos reativando o nosso convênio com o INSPER, porque queremos a comunidade acadêmica junto de nós, de forma transparente.

A Secretaria de Segurança era uma caixa preta inviolável. Os dados estatísticos só eram revelados uma vez por mês. Abrimos isso e qualquer pessoa entra no site da Secretaria de Segurança Pública, hoje, em São Paulo, clica na rua da casa dela e sabe qual crime aconteceu ali, qual foi a providência da Polícia Militar, o número do Boletim de Ocorrência Eletrônico (BOPM), depois o que a Polícia Civil está fazendo, se esse inquérito já foi solucionado e se o indivíduo foi preso. A partir dessa transparência, chamamos a sociedade para participar, seja por meio dos Conselhos Comunitários de Segurança, criados em 1985, pelo então secretário, e depois presidente, Temer, que é uma política pública que funciona até hoje. Chamamos para participar e formulamos política pública com base em evidência.

Nesse contexto, partimos para os resultados, dentro do ciclo da política pública. Será que a nossa estratégia está dando certo? Acho que um problema tão complexo como esse precisa ter coragem para enfrentar, e quero agradecer ao governador Tarcísio de Freitas por ter essa coragem, porque é uma decisão política e estratégica, que parte do governo do Estado. Temos uma rede colaborativa com o Ministério Público e com o Tribunal de Justiça (TJ) de São Paulo. Devemos lembrar do pioneirismo de São Paulo no uso da tornozeleira eletrônica para eficácia da medida protetiva na segurança contra a mulher, agredida pelo seu companheiro. Mas estou falando de crime organizado, e o TJ tem sido grande parceiro com o Ministério Público. Agora, os resultados é que nos mostram, dentro da avaliação da política pública, que estamos no caminho certo. É claro que o desafio é muito grande, mas reduzimos o número de roubos na área central de São Paulo em 68%. Isso não é pouca coisa. Aliás, é muita coisa. Por que isso aconteceu? Efetivo policial disposto com base em indicador criminal, autorização para a contratação de mais de 13 mil policiais. Demos posse a 4.017 policiais civis, a maior posse da história da Polícia Civil. No final do ano, mais 4 mil vão se formar. A redução de roubos, como mencionei, aumento do número de prisões, e a certeza de que o trabalho de investigação e inteligência policial, em especial com o uso da tecnologia, é o caminho que deve ser adotado para continuarmos dando prejuízo ao crime organizado, asfixiando financeiramente essa organização criminosa que se tornou a maior do Brasil, mas que, hoje, está tendo um prejuízo financeiro muito grande pelas estratégias de combate adotadas por nós em São Paulo.

PAINEL V

07

O GOVERNO DE COALIZÃO E OS DESAFIOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Gustavo Sabóia

Secretário-Geral
da Mesa do Senado
Federal.

Estamos aqui para tratar de governo de coalizão e os desafios das políticas públicas. O presidencialismo de coalizão, replicado em estados e municípios, como uma organização da política, é um sistema introduzido pela Constituição de 1988, na República Federativa do Brasil, e teve um início de vida institucional conturbada. Sérgio Abranches escreveu, logo no início, que não se tratava de um sistema de organização política, mas sim de um dilema institucional brasileiro, porque era um sistema que, dados o número de freios e contrapesos que ele enxergava como estímulos para um comportamento individualista dos parlamentares, principalmente, era um sistema fadado ao fracasso.

Essa visão foi, no início, muito reforçada pelo impeachment do presidente Fernando Collor de Melo, e houve ali até um certo consenso na doutrina que o presidencialismo de coalizão teria muita dificuldade de vingar no Brasil. No entanto, apesar desse início conturbado, o presidencialismo de coalizão teima em existir, em resistir e segue vigente no Brasil. Isso não quer dizer que ele não passe por crises e por desafios. Já vivemos inúmeros. Depois do presiden-

te Fernando Collor, houve outro processo de impeachment, houve uma série de desafios para a formação de coalizão de governos, mas isso também não quer dizer que Sérgio Abrantes estivesse equivocado nas suas palavras e colocações.

Apesar do governo de coalizão seguir em pleno funcionamento, ele representa um desafio porque tem como base um sistema eminentemente de um Estado clássico liberal, o presidencialismo, diante de um Estado, hoje, muito mais complexo, que demanda diferentes ações do Estado, a regulação de diversas de atividades e que, por sua vez, vão demandar um nível de consenso e de ação do Estado muito maior, o que é comumente dificultado pelos próprios sistemas de freios e contrapesos estabelecidos tanto na Constituição Federal e, por assimetria, nas Constituições Estaduais e leis orgânicas.

Ciro Nogueira

Senador da República Federativa do Brasil.

Vindo para cá, pensava que, em pouco tempo, completaremos 40 anos da nossa democracia. A nossa Constituição, ainda nessa década, também completará 40 anos. Considero-me, pois tenho 55 anos, um pouco filho dessa democracia, com todos os seus contrastes, com a sua evolução. No entanto, hoje, é difícil falar de coalizão no nosso país da forma como ela foi concebida porque, na prática, tivemos um contrassenso. Fizemos uma Constituinte, em 1988, e, cerca de cinco anos atrás, fizemos um plebiscito. Deveria ter sido o contrário. A população deveria ter escolhido qual o sistema de governo deveríamos ter concebido. Porque, na prática, temos, hoje, no Brasil, um semipresidencialismo forçado.

No Brasil, temos um Congresso Nacional que não tem a responsabilidade, e isso em todos os governos, estou falando historicamente, que tem em um parlamentarismo. Neste, toda vez que não há apoio popular, o Parlamento é dissolvido. Temos um presidencialismo que não tem a força, nem as decisões que, às vezes, a história o obriga, por conta da falta de sintonia. Porque, na prática, temos um Parlamento eleito no primeiro turno e, na grande mai-

oria, o presidencialismo é eleito num segundo turno. Eles estão totalmente dissociados. Poucas vezes, na nossa história, tivemos uma sintonia nisso. Na última eleição, foi eleito um governo de esquerda e um parlamento completamente conservador. Se olharmos os números do Congresso, a esquerda elegeu em torno de 130 deputados porque não se prioriza esse debate.

No meu ponto de vista, o debate mais importante em uma eleição presidencial é a sintonia com o Congresso Nacional, porque isso cria problemas que estamos vendo atualmente. Não tem sintonia entre a vontade popular que elegeu o Congresso com a vontade popular que elegeu o presidente da República. Cria-se, assim, uma falsa coalizão, ou uma colisão que não dá certo. Às vezes, no passado, apoiávamos o governo porque colocávamos a governabilidade acima da coerência. Isso criou diversos obstáculos ao longo da história. Espero que isso seja corrigido porque teremos cada vez mais dificuldades cada vez que se aproximarem as eleições, pois os deputados e senadores eleitos dessa forma vão ter que prestar conta aos seus eleitores que o elegeram. Por isso que eu, hoje, me coloco onde a população me colocou, na oposição. Não por falta de carinho, porque tenho um respeito enorme pelo presidente Lula, mas tenho divergência total. Sou mais à direita que o presidente Bolsonaro, na minha visão. Não sou na questão de costumes, na questão de armas, mas no tamanho do Estado, sou mais à direita que Bolsonaro, e é assim que continuarei.

Acho que se não resolvermos esse dilema, ou destituirmos o presidencialismo de fato, ou o parlamentarismo que a população não quer, sou um parlamentarista convicto, mas tenho consciência que a população que, às vezes, anda lá no meu Piauí para votar 800 quilômetros, quer eleger o seu governante. Na prática, ela não está elegendo, no atual sistema que nos encontramos hoje. Então, esse é o grande desafio da nossa jovem democracia. Precisamos resolver esse dilema para que a gente não possa ter falsas composições, como atualmente se encontra no nosso país.

Grande parte dos problemas, escândalos que tivemos ao longo da nossa história foi por conta disso, porque não tem sinergia, por conta do "toma lá, dá cá". Hoje, com o empoderamento do Congresso Nacional, isso não tem efetividade. Vocês viram que o atual governo fez uma composição, nomeou ministro, e não mudou em nada as votações, porque, hoje, o Congresso é completamente empoderado no que diz respeito ao orçamento, tem que prestar mais contas ao seu eleitor. Então, espero que o Parlamento e a sociedade, resolvam esse dilema de muito difícil solução.

Wanderlei Barbosa

Governador
do Tocantins.

Esse tema é muito sugestivo para nós que governamos porque buscamos sempre estabelecer uma relação de parceria com todos os entes federativos. Quero me ater ao tema que trata da questão da coalizão, da gestão compartilhada, e abordar mais o meu estado, o estado mais jovem do Brasil e que passa a ter bons indicadores nacionais devido às políticas públicas praticadas, e algumas em coalizão, em sintonia, com os demais estados e com o Governo Federal. Estabelecemos também essa mesma relação com os municípios e achamos que é a melhor forma de resolver problemas e de melhorar a vida das pessoas para as quais governamos.

O Tocantins é um estado que tem crescido muito nos seus indicadores devido a esse cuidado que temos de estabelecer essa relação com municípios, fazendo parcerias na área de saúde e de segurança pública, para enfrentar problemas da maneira que enfrentamos. Enfrentamos, com o governador do Mato Grosso e de Goiás, um problema muito sério, que levou a uma operação chamada Canguçu, na qual prendemos marginais que assaltaram bancos, que mataram pessoas e que assustaram uma cidade inteira. Então, a coalizão para nós vem de encontro a isso, unirmos para resolver problemas. Estabe-

lecemos também consórcios de governadores. Pertenço ao consórcio da Amazônia, no qual cuidamos do meio ambiente. Também pertenço ao consórcio do Brasil Central, no qual cuidamos dessa parte de segurança pública, tudo isso a gente tem buscado fazer.

Os temas do Fórum de Lisboa são relevantíssimos porque eles cuidam e nos orientam, não apenas na parte jurídica, mas também na parte pública. Aqui, todos, de igual maneira, se preocupam com o nosso país e nós, além de aprender, vamos também compartilhando aquilo que fazemos nos nossos estados. Queremos compartilhar com o mundo o crescimento do Tocantins, que é um estado novo e que cresce no agronegócio, no turismo, em diversas vertentes da gestão pública. Já somos o maior produtor de grãos da região Norte do Brasil e, daqui a pouco, seremos do Norte e Nordeste, porque fazemos esse compartilhamento de ideias. Participamos daquilo que é importante e fazemos as boas discussões. Para reduzir as cirurgias eletivas do meu estado, estabeleci uma parceria com os municípios tocantinenses. Para reduzir a criminalidade também e reduzimos em 59% o índice de criminalidade do nosso estado nos primeiros meses do ano, justamente porque fazemos uma integração das forças de segurança do estado com as forças de segurança dos municípios e da Federação. Então, é isso que entendo e compreendo como coalizão.

Mesmo pertencendo à região Norte do Brasil, buscamos estar sintonizados com a região central do país por meio do consórcio de governadores, mas da mesma forma, com os municípios. Não permitimos em nenhum momento que a pressão ideológica dificulte a nossa relação com o Governo Federal. Sou de um partido de centro-direita, mas busco a relação com o Governo Federal diariamente, porque o nosso povo não é culpado pelas nossas vontades políticas. Se votei num candidato e ele perdeu, não deixo de me aproximar de quem ganhou, porque no momento político fazemos política e no momento de gestão fazemos governo. Faço isso com todos os entes federativos e tenho o maior orgulho de ir aos ministérios, de me relacionar com todos, de criar uma relação próxima do Governo Federal, para que o nosso povo sofra menos. O povo tocantinense, que sempre me orientou quando procuro qualquer relacionamento social, me orientou a ter esse bom relacionamento com o governo do Brasil e com os demais entes federativos. Assim, procurei a convergência com a bancada federal, com os municípios, com todos, para fazer um governo de tranquilidade no meu estado.

João Campos

Prefeito do Recife.

Não vou sair de Recife para cá para não falar de Recife também. Falarei do Brasil, mas tenho que falar também da minha terra e esse tema tem uma relevância muito grande, sobretudo no momento que passamos. Gustavo Sabóia trouxe uma rápida explanação sobre a origem da coalizão, quando, talvez de forma mais materializada, Sérgio Abrantes conseguiu colocar, avaliando os governos de 1946 até os primeiros anos do governo Sarney, quando, na teoria, se identificava que era necessário um presidencialismo, um multipartidarismo e um federalismo para poder equilibrar essa coalizão e os governadores tendo um papel que poderia atrapalhar nessa composição, tendo em vista que também haveria uma força política não necessariamente alinhada com o presidencialismo. Havia uma avaliação de que isso geraria algo muito heterogêneo e, de fato, é verdade. No entanto, deixou-se de analisar, no primeiro momento, que muitas outras variáveis estavam em jogo e que poderiam equilibrá-lo como, por exemplo, a cooperação entre estados, municípios, União e Poderes, força a se ter algum tipo de coalizão, seja ela por livre e espontânea vontade ou não.

O fato é que, depois de 1988, houve uma divisão de agendas. A agenda do presidencialismo com a centralização de decisão do Congresso. O presidencialismo, na teoria, pauta, e o Congresso decide se é por ali ou não. Isso, na minha visão, tem uma mudança grande nesse tempo recente, não porque vivi, mas porque estudei, já que não estava nem nascido. No entanto, tive a oportunidade de ser deputado, de 2018 a 2020, e, sobretudo nesse período, vi um crescimento muito grande da força do Congresso Nacional, tanto na construção de agenda, quanto na construção de decisões, principalmente orçamentárias, relativas ao país. Nesse mesmo período, também vi, não com bons olhos, o embate com o artigo segundo da Constituição, que trata da independência e harmonia entre os Poderes. Vimos mais independência, mas também menos harmonia. Esse desejo dessa construção harmônica é algo fundamental à vida do país.

Muito se fala também da caixa de ferramentas presidencial, de um novo modelo de coalizão, no qual a força vem muito mais pelas ferramentas presidencialistas, mas acho que precisamos sair do campo teórico e entrar na vida prática. Vejo, hoje, sobretudo no Brasil, uma situação adversa para a política, para quem escolheu a política como uma missão de vida, como um ambiente onde deve ser valorizado o contraditório e não combatido e como um instrumento onde se busca a convergência, mesmo diante das aparentes divergências postas. O que acho que está precisando ser inaugurado no tempo de hoje é a capacidade de poder dar respostas práticas, efetivas à população. Enquanto a política não compreender que o cidadão sai de casa esperando que os representantes construam um Estado mais justo, uma cidade mais eficiente, um país mais equilibrado, e que a vida dessas pessoas melhore a cada dia, haverá cobrança pelos dois lados. Então, é preciso se construir uma agenda em torno disso. Isso precisa entrar na prática da vida cotidiana. Acho que, hoje, é um tempo muito mais de prática do que um tempo de discurso. É preciso fazer, mostrar, para as pessoas terem certeza de que aquilo é possível. Ao mesmo tempo, vemos um questionamento por falta de resposta no tempo hábil das instituições, da própria democracia, na qual muita gente reivindica ou questiona, e não necessariamente o Estado democrático de direito, mas a democracia representativa, e é como se as pessoas requeressem uma democracia direta, que é algo que não existe sem instituição.

A política, então, está diante de um limbo para poder tomar decisões e para poder se reposicionar. O que me preocupa muito é a velocidade do Estado, da burocracia, da política, das estruturas públicas, não conseguirem acompanhar as demandas e a velocidade da sociedade, e, sobretudo, da comunicação da sociedade. No meio disso, vai surgir muita situação oportunista, principalmente transvestida de inovação, de juventude. Fui eleito em 2018, e vimos muita gente mais nova entrar com um comportamento muito mais antigo e muita gente ótima, de mais idade, sair, porque não tinha uma aparência nova. Então, isso é um remédio amargo, que muitas vezes acontece quando se generaliza tudo. Acredito que a gente consegue colocar isso em uma agenda prática.

Fui eleito em Recife com 30% dos votos totais da minha cidade. Fui ao segundo turno, disputei contra uma candidatura do Partido dos Trabalhadores e fui eleito. Sabia que, a partir daquele momento, não estava ali governando para quem votou ou não. Era preciso fazer um movimento claro de desmontar palanque, porque não se governa em cima de palanque, e construir uma agenda prática para a cidade. A gente teve a oportunidade de construir, em diversas frentes. Se olharem o ranking de investimento da cidade na área de infraestrutura, de saneamento, de urbanização, na educação, na saúde, em todas essas áreas, batemos o recorde de investimento. Para isso, primeiro, foi preciso fazer um ajuste fiscal, uma reforma previdenciária, mexer no estatuto de servidor, ganhar uma nova nota de crédito, rodar grandes operações de crédito com organismos internacionais, ter muito projeto com capacidade de execução, para poder realizar uma infraestrutura nova para a cidade. Essas marcas trazem um impacto muito positivo para a cidade, mas que muitas vezes não são vistas. Fiz uma pesquisa recente e uma das três marcas de opinião pública que nossa gestão tem é a marca da educação, que, para muita gente, é algo que não dá voto, não traz resultado prático, mas conseguimos em quatro anos, três anos e cinco meses, fazer a mesma quantidade de vagas de creche dos últimos 40 anos da cidade do Recife. Como isso é possível? Mais de 200 obras simultâneas, mais de 400 salas de aulas foram criadas na cidade do Recife para duplicar esse número de vagas em creche. Um programa de alfabetização que muita gente não sabe, mas todos os estudantes que são do primeiro e do segundo ano têm uma formação diferenciada e, em dois anos e meio, saltamos no Indicador Nacional de Alfabetização, lançado há 20 dias, da 21ª posição para a 6ª capital do Brasil em alfabetização, e o Recife não vai parar até estar entre as três primeiras.

Conseguimos ser a primeira cidade do Brasil a fazer um intercâmbio de *summer camp* para alunos dos anos finais do Ensino Fundamental. Trinta por cento de todos os nossos alunos dos anos finais fizeram o intensivo de inglês e os 10% que estiveram melhor colocados estão, nessa semana, viajando para passar 30 dias em universida-

des americanas, canadenses, inglesas, estudando uma segunda língua e tendo uma imersão dentro de uma universidade fora do Brasil. Então, é possível fazer.

Acredito que a gente precisa reposicionar a gestão pública. Uma marca da nossa gestão é um governo acessível, próximo, e se comunica, mas, sobretudo, sabe escutar. Só consegui fazer isso em 3 anos e 5 meses porque tomei uma decisão, no dia 15 de janeiro de 2021, em fazer um sistema de vacinação completamente digital para a vacina da Covid-19, no qual todo cidadão recifense teve que se cadastrar e escolher o dia local e horário para a vacinação. Vacinamos em mais de 300 dias, sem faltar nenhum dia a vacinação. Sabia que ali era importante não só para organizar a vacinação, mas que teria a maior janela de oportunidade da nossa geração para apresentar a porta do serviço público para o cidadão, porque 100% das pessoas que se vacinariam fariam isso pelo Sistema Único de Saúde. Construí uma ferramenta em pouco mais de 15 dias para isso. A partir desse dia, virou a ferramenta única da cidade, o Conecta Recife, que é todo o portal de serviços da cidade. Tinham 8 mil pessoas que já utilizavam essa plataforma e, hoje, temos mais de 1 milhão e 600 mil recifenses cadastrados e com dados atualizados. Tivemos mais de 1 milhão e 200 mil downloads da ferramenta e temos *opt-in*, que é a autorização para se comunicar com mais de 1 milhão de recifenses diariamente. Hoje, é a cidade do mundo que mais manda *WhatsApps* para o cidadão. São mais de 7 milhões de mensagens por mês e nenhuma dessas com propaganda da prefeitura, porque a melhor propaganda é um serviço bem feito. Então, é exclusivamente com serviço. Tenho certeza que fazendo isso criamos uma relação diferente com o cidadão, que traz acessibilidade e transparência e faz uma comunicação em duas vias, não só falando, mas, sobretudo, com canais de escuta e de tomada de decisão que temos implementado.

Quero terminar com uma referência a Dom Helder, que é uma grande referência humana e religiosa da nossa cidade, inclusive está no processo de beatificação, que dizia que, quando você pensa diferente de mim, você não me diminui, você me acrescenta e falta à política voltar a ter a capacidade de discordar sem brigar. Quando conseguirmos fazer isso novamente no ambiente, vamos ter, com certeza, um tempo melhor para o Brasil.

André Lemos Jorge

Presidente da Comissão Nacional de Avaliação do Ensino Superior do Ministério da Educação do Brasil.

Tenho algumas considerações, haja vista tratar-se de um congresso acadêmico, mais voltado aos estudantes, aos professores e acadêmicos. Esse é um resumo de um trabalho já publicado e esse tema me traz, inicialmente, duas considerações que bem poderiam constar como subtítulos. A primeira delas, o federalismo brasileiro, e a segunda delas, o complicador imposto pela extensão territorial do nosso país.

Parto, portanto, do desafio de implementação das políticas públicas em um Estado federativo, marcado principalmente por uma indispensável cooperação entre os entes federados, União, estados e municípios. A necessidade de articulação entre os diferentes níveis de governo já está mais do que provado nesses quase 36 anos de Constituição Federal de 88. Veja as incontáveis ações de constitucionalidade e inconstitucionalidade, revelando conflitos de competências entre os entes, duplicidades de esforços, ou, o que é pior, lacunas na execução de políticas públicas. Ao lado dessa característica complexa e rica do federalismo, consubstanciada na divisão de competências, temos uma abissal desigualdade regional no Brasil. As diferentes maturidades industriais, os

descompassos sociais e o desequilíbrio educacional, transmudam o denominado governo de coalizão em um sistema de governo, por vezes, incapaz de processar essa diversidade. A dependência financeira em relação à União Federal aprofunda a utilização de instrumentos políticos, o que nos remete à expressão, cunhada também por Sérgio Abranches, o presidencialismo imperial.

Nesse ponto, gostaria de enumerar algumas críticas ao modelo brasileiro de coalizão política. O primeiro deles, um sistema partidário deveras fragmentado. Segundo, é a falta de vínculo entre parlamentares e seus eleitores. Não estou aqui, obviamente, generalizando. Terceiro, as políticas clientelistas, fisiologistas, corrupção estimulada pelas regras de financiamento de campanhas. Mas a origem desses males está no sistema eleitoral escolhido por nosso constituinte, pois, nas palavras do grande professor Sérgio Ferreira Vitor: "Há elevadíssima probabilidade de que o partido do presidente eleito não alcance maioria no Parlamento. Isso porque o sistema de eleições proporcionais não possui mecanismos que impeçam a fragmentação partidária." Talvez, hoje, com o percentual mínimo do coeficiente para se declarar eleitos pelas obras eleitorais, seja já um instrumento bastante eficaz.

Voltando, então, ao tema central da implementação de políticas públicas, a relação com as eleições proporcionais tem especial importância para a governabilidade do mandatário principal. Ao lado da crítica que fiz à fragmentação, levanto uma bandeira em oposição àqueles que enxergam um mal maior na chamada supremacia partidária. Irão dizer que incorri aqui em uma contradição. De um lado, critico a fragmentação partidária e a falta de coesão interna nos partidos, e, de outro, tento desconstruir a oposição que se faz de uma supremacia de partidos. Sim, pois talvez o que se chama jocosamente de governo de cooptação, em um trocadilho com coalizão, seja o antídoto contra a supremacia partidária. A diferença, todos sabemos, entre o remédio e o veneno está na dose. Imaginemos que, hipoteticamente, o partido, de momento que ocupasse o Governo Federal, tendesse a favorecer administrativamente os estados e municípios governados por partidos aliados. Sem as emendas, sem a coalizão, as políticas públicas jamais seriam aplicadas e avaliadas na maioria do território nacional. Portanto, entendo que as emendas individuais, de bancadas, de comissões, merecem o carimbo da impositivida-

de sob pena de ferirmos de morte o bem-estar da população na parte territorial não governada pelos partidos componentes do Governo Federal do momento. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), trazendo um pouco para a área da educação, é um compromisso que materializa a visão sistêmica da educação e simboliza uma política pública de sucesso, como política de Estado, política permanente.

Para não empoderarmos nosso complexo de inferioridade perante os países europeus, tenho um quadro comparativo com cinco características para tratar de coalizão e políticas públicas. O primeiro item, é a análise de coalizão. Na Espanha, o governo de coalizão atual é entre o Partido Socialista e o Podemos. No campo da coordenação entre seus entes federados, enfrentam-se desafios na negociação entre partidos regionais. Há desigualdades econômicas entre regiões autônomas com certa dependência em relação ao governo central. A coalizão tende a favorecer regiões alinhadas politicamente, com pressão política e barganhas, e há necessidade constante de negociar com os partidos regionais. Atualmente, todos acompanham, o governo espanhol buscando uma nova coalizão. Na Itália, as coalizões são frequentes e há dificuldade de coordenação entre entes federados devido à diversidade de partidos.

Há desigualdades regionais, especialmente entre o Norte e o Sul. Há dependência em relação ao Governo Federal, com recursos distribuídos conforme negociação política. Há barganhas políticas constantes devido à instabilidade das coalizões e alta dependência das regiões do governo central. Portanto, não é uma peculiaridade brasileira. Países como Espanha, Itália, África do Sul e outros tantos padecem dos nossos mesmos problemas que os nossos.

O sistema é evolutivo. Não há um sistema perfeito com relação ao sistema político, coalizão e políticas públicas. Isso a demonstrar nesse congresso acadêmico importante que fomenta um debate político, jurídico, empresarial, a importância das coalizões para a efetividade das políticas públicas. A crítica, por vezes injusta, superficial, anticientífica, ao sistema de coalizão, atinge o diálogo entre os que pensam diferentemente, base do nosso Estado democrático.

Edilberto Carlos Pontes Lima

Corregedor do Tribunal de Contas do Estado do Ceará e Presidente do Instituto Rui Barbosa.

O tema do governo de coalizão e políticas públicas é interessante. Quando falamos em presidencialismo de coalizão, aparentemente, a primeira impressão que temos é que há uma contradição até nos termos, porque pensamos que, no presidencialismo, quem ganha eleição, ganha o governo. Diferentemente do parlamentarismo, quando se ganha e vai formar o governo é que se precisa fazer coalizão. Mas, no presidencialismo, não. Quem ganhou a eleição, ganhou o governo, aparentemente, não há necessidade de coalizão. Mas a coalizão existe, e esse termo que o cunhado pelo professor Sérgio Abranches, nos anos 90, foi tão falado no governo do Fernando Henrique, e entrou no dicionário brasileiro, ele surge porque uma coisa é ter o governo, outra coisa é conseguir governar, ter governabilidade. Principalmente, se for um governo que exija muitas reformas, como foi o caso do governo do Fernando Henrique. O governo exigia muitas reformas constitucionais que foram feitas naquela época. O governo tinha 70, 80 deputados, e não conseguiria aprovar as suas reformas constitucionais, que precisam de três quintos, se ele não tivesse um arco de apoio, uma aliança muito mai-

or do que o partido dele dispunha de parlamentares. Então, por isso, esse termo presidencialismo de coalizão no Brasil.

Qual o lado bom disso tudo? O lado bom do presidencialismo de coalizão é que precisa desses consensos, dessa quantidade grande de partidos que dialogam. É claro que a grande vantagem é que quem fica fora da agenda, que perdeu a eleição, participa da agenda. Isso é um lado bom, um lado positivo. Não é aquela história de quem ganhou a eleição leva tudo. O presidencialismo de coalizão permite que haja participação, pelo menos de um pedaço da agenda, para quem perdeu a eleição. Nesse sentido, ele é mais democrático e favorece consensos no país. Nessa agenda de consensualismo, em um país menos dividido, ele força o diálogo, se quiser ter governabilidade. Muitas vezes, governabilidade até é vital para evitar o que se chama, hoje, na literatura de constitucionalismo abusivo. O Congresso tem uma maioria e acaba constrangendo de forma ilegítima, embora constitucional, prevista na Constituição, quem está no Poder Executivo. O fato é que o lado positivo é que se fortalece, força-se o consenso, o diálogo, a negociação. Logo, é mais democrático nesse sentido.

O lado negativo é que pode haver muita inconsistência e incoerência de políticas. Quem faz a agenda e a política não vai estar em contradição com o seu eleitor se a agenda que defendeu na eleição é uma, se está apoiando um governo, ou pelo menos parte das propostas do governo que são contrárias à sua agenda que defendeu na eleição, não vai ser cobrado pelo seu eleitor. Há a chance de haver contradições, incoerência e inconsistência nas políticas públicas e elas se reforçam muito com esse tipo de arranjo institucional que se estabeleceu no Brasil muito fortemente.

Qual é o antídoto para isso tudo, já que é assim que temos fragmentação partidária? Mesmo que não tenhamos fragmentação partidária, como os Estados Unidos. Por exemplo, Barack Obama governou boa parte do seu mandato sem maioria parlamentar. O preço disso é que o governo é dele, mas quaisquer reformas a mais, não conseguiu fazer. Qualquer coisa que precisasse de uma maioria maior, ele não conseguiu. Barack Obama não conseguiu nomear um ministro da Suprema Corte Americana, por exemplo. No último ano de governo, ele mandou o nome, o Senado simplesmente não

aprovou, engavetou e ficou um ano lá. O próximo presidente, foi o presidente Trump, é que indicou. Então, é um problema e, nos Estados Unidos, não se fala em coalizão, pois são dois partidos muito fortes e muito divididos.

Falando do lado de políticas públicas, nesse contexto de coalizão, como fazer, já que há uma tendência à possível inconsistência ou incoerência das políticas? Acho que o grande modelo, que o Brasil está engatinhando muito nisso ainda, é radicalizar a transparência das políticas públicas. O que chamo de radicalizar a transparência? Transparência não no sentido apenas formal, mas no sentido substantivo da palavra, no sentido que é exatamente a avaliação de políticas públicas. Estamos engatinhando no Brasil nisso ainda. Nos Estados Unidos, um professor de Harvard que participou muito fortemente do governo do presidente Obama, Cass Sunstein, escreveu um livro, depois que saiu do governo, chamado A Revolução do Custo-Benefício, que o ponto dele era exatamente esse, ou seja, que se precisa radicalizar a avaliação das políticas públicas, que é muito marcado pelo incrementalismo. A segurança pública é um bom exemplo. Quanto se gasta no Brasil em segurança pública? Bilhões nos estados, no Governo Federal e os municípios também estão investindo muito. Estas políticas estão sendo avaliadas devidamente em relação ao custo-benefício e ao custo da efetividade?

Uma técnica nova que está sendo muito utilizada no mundo, e acho que o Brasil vai fazer uma revolução se adotarmos isso com muita força, são os experimentos aleatórios, randomizados. Antes de fazer a política, deve-se testar em pequenos locais. Não vou fazer isso no Brasil todo. Não vou fazer nem no município todo, nem no estado todo, mas num pequeno bairro e vou testar aquela política. Vou eleger um grupo de controle, um grupo de tratamento, vou adotar aquela política e vou testar, igual ao experimento que se faz na área médica. Vários países do mundo estão adotando isso com muita força. Isso é *accountability*, é prestação de contas. Isso é, o que estou chamando, transparência radical. Falta muito isso, hoje, no Brasil. Acho que, nesse caminho, vamos avançar para evitar esse problema da incoerência, da inconsistência das políticas, que vemos no nosso sistema fragmentado e de coalizão, por conta da fragmentação política.

Felipe da Silva Freitas

Secretário de Justiça e Direitos Humanos do Estado da Bahia e Professor do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa.

Vou compartilhar algumas reflexões sobre o tema dos governos de coalizão e o desafio das políticas públicas, que é um assunto que me instiga por, pelo menos, dois motivos.

Primeiro, do ponto de vista intelectual e acadêmico, pensar os desafios do Estado brasileiro e da governança democrática. Instiga-me também do ponto de vista político e profissional, como militante político e como gestor público. Então, as reflexões que quero propor se situam nessa fronteira entre a minha reflexão como especialista em Direito, Estado e Constituição e as minhas percepções como um militante político de esquerda que, na prática, se acha na condição de gestor público diante dessa complexa relação.

Falo dessa experiência sendo nascido para a política num estado que é, há 17 anos, governado pelo nosso grupo político, que venceu sucessivamente cinco eleições, que deu vitórias no estado ao nosso grupo político e no Governo Federal todas às vezes, e que partiu de uma bancada diminuta na Assembleia Legislativa do estado para uma maioria bastante estável. Portanto, a minha ação política na disputa institucional como

militante de esquerda se dá dentro dessa experiência, me parece bastante exitosa, de um governo de coalizão que consegue, a um só tempo, preservar sua identidade de renovação e arejamento das relações democráticas no Estado, de atualização das pautas num campo da centro-esquerda e manter aberta a porta para o diálogo com todas as forças políticas do Estado.

É a partir dessa experiência que quero pensar nesse tema do governo de coalizão, que geralmente é disseminado no debate público com duas chaves, ora como sinônimo de uma composição de interesses e de mediações de posições no bojo de processo de negociações eleitorais, e ora como uma certa rasura nas fronteiras ideológicas que nos distinguem e nos separam e que justificariam a elasticidade maior nas possibilidades de atuação desse referido governo. No meio-campo político, no campo da esquerda, é sempre muito comum que a alegação de se tratar de um governo de coalizão figura como uma justificativa para conter os anseios expansionistas do grupo hegemônico na frente que governa, e o mesmo, presumo, acontece também nos governos de direita. Não é possível fazer tudo por tratar-se, então, de um governo de coalizão. No entanto, o fenômeno é um pouco mais complexo do que essa simplificação e essa polaridade que a mídia e o debate político têm tratado. Acho que, de fato, as reflexões do Sérgio Abranches nos ajudam a pensar que essa chave interpretativa do presidencialismo brasileiro coloca no centro do debate a necessidade de se institucionalizar os mecanismos pragmáticos de negociação para resolver os conflitos entre Legislativo e Executivo. Isso se dá de maneira objetiva, é a negociação do orçamento, a recusa de uma indicação presidencial para um cargo em um tribunal ou em um conselho importante, é a recusa de uma indicação de embaixador no Senado Federal, são instrumentos muito concretos que têm a força e o condão de, muitas vezes, parar uma máquina pública em face da não harmonização das disputas no campo da coalizão.

Só para ilustrarmos, por exemplo, como é que essa análise se dá de maneira muito objetiva, podemos evocar dois exemplos bem-sucedidos de funcionamento de um governo de coalizão para aprovar reformas estruturais, se somando a que me referi antes, do governo do estado da Bahia, do qual participo. Posso falar, por exemplo, da aprovação

do plano real, quando a divergência sobre o método e a conveniência dos instrumentos de política econômica e política fiscal apresentados não foram fortes o suficiente para impedir uma reforma estrutural e duradoura na política econômica que estabilizou a moeda e nos deu condições de atravessar os últimos 20 anos da política nacional. Também as importantes políticas sociais aprovadas no governo Lula, que perseveraram em diferentes momentos da vida democrática porque foram produtos de uma pactuação na coalizão que sobreviveu à tensão com o grupo divergente.

A tese, portanto, que queria reforçar é de que é possível, sim, pensar no campo de um governo de coalizão, reformas estruturais, longevidade política, aprovação popular e estabilidade democrática. No entanto, acho que tem uma série de desafios e quero destacar dois ou três deles em duas dimensões. A primeira, a do orçamento público, e a segunda, a do sistema eleitoral.

No que se refere ao orçamento público, penso que temos, pelo menos, três dimensões de desafio que estão colocadas, além da impositividade ou não das emendas parlamentares. Refiro-me à repartição federativa do orçamento, ao subfinanciamento de áreas sociais e à vulnerabilidade do orçamento público às pautas corporativas. Esses me parecem três desafios fundamentais de serem enfrentados para que consigamos proteger os mais vulneráveis das disputas das coalizões.

Isso é fundamental. Podemos divergir na coalizão e submeter ao debate público uma série de coisas, mas não podemos penalizar os pequenos municípios e inviabilizar a sua existência. Não podemos onerar os mais pobres, não podemos subfinanciar as políticas públicas e não podemos vulnerabilizar a peça orçamentária à mera pressão corporativa de quem tem voz no Parlamento, porque a maioria é sub-representada no Parlamento sempre, nos governos, pela hierarquia das formas de poder na nossa sociedade. Portanto, acho que é fundamental, no debate do orçamento, ao lado de falar sobre impositividade ou não e sobre esse tema parlamentar, que parece que é o único debate possível no orçamento, pensarmos como salvaguardarmos dimensões fundamentais da gestão pública, sem rasurar a escolha constituinte, que é um governo presidencialista. Me parece que essa é a escolha constituinte. Podemos reabrir esse debate, mas esse é o debate que me parece importante.

Do ponto de vista do sistema eleitoral, acho que tem várias questões, mas uma delas, que é importante e que acho que foi enfrentada com o tema do financiamento público, que foi um avanço para o aprimoramento do sistema eleitoral na minha avaliação, mas tem pelo menos duas que me preocupam do ponto de vista da continuidade, perenidade e longevidade das políticas públicas. Primeiro, o fato dos mandatos serem interrompidos praticamente a cada dois anos pela disputa eleitoral que se dá no outro pla-

no, ou seja, a gestão municipal com dois anos é assaltada pela disputa do Governo Federal. O Governo Federal com dois anos é praticamente interrompido pela disputa eleitoral dos municípios. A tudo isso se soma de que no segundo biênio de prefeitos e governadores de primeiro mandato começa a disputa da reeleição. Isso dá pouco tempo de governo efetivo para os gestores e faz com que as disputas internas na coalizão tenham menos tempo de serem processadas, porque, na medida em que se está estabilizando a base para começar a votar, o atropelo da agenda eleitoral subverte o sistema e impõe outra lógica.

O último aspecto do sistema eleitoral que me parece muito importante de ser refletido é como o tema da premissa da reeleição, do debate sobre reeleição nos mandatos de quatro anos pressiona a reflexão e dificulta a votação de reforma. Votar reformas estruturantes nos estados, nas prefeituras, no Governo Federal, é dificílimo. O prefeito João Campos falou aqui da sua inteligente decisão de, já no começo, empreender as reformas mais difíceis para dar perenidade e estabilidade à sua gestão. Todavia, isso é exceção, porque a regra é que não seja possível há um só tempo elaborar peça orçamentária de Plano Plurianual (PPA), estabilizar a base, conviver com as disputas da gestão e imprimir marca própria ao governo e ter efetividade para apresentar as reformas. É difícil compatibilizar essas cinco dimensões há um só tempo na governança. Me parece que algumas medidas institucionais, como, por exemplo, a unificação das eleições há um só tempo, mandatos de cinco anos, reformas desse tipo, ou mecanismos mais estáveis de deliberação sobre orçamento, com preservação de áreas sociais, poderiam dar melhores condições de enfrentamento aos desafios dos governos de coalizão, que são produto da complexidade da nossa democracia e da pluralidade das representações sociais no nosso país. Portanto, são reflexo no sistema político do que há de melhor em nós, que é a nossa diversidade como país, a pluralidade das nossas percepções sobre a política, mas, repito, também um terreno no qual é possível, sim, fazer importantes alterações em favor da democracia, da cidadania e dos direitos humanos. Essa me parece ser uma agenda política sobre a qual podemos produzir importantes reflexões.

PAINEL VI

08

DESAFIOS ATUAIS DA ECONOMIA GLOBAL DIGITALIZADA

Thomas Friedman

Colunista de
relações exteriores
do New York Times

Moderador
André Esteves

Cofundador da Inteli e
Chairman e Sócio Sênior
do BTG Pactual.

André Esteves:
Para iniciar a nossa conversa, eu sei que você está trabalhando em um novo livro, que reflete o momento que estamos vivendo. Talvez devêssemos começar falando sobre isso.

Sobre o que é o seu novo livro?

Thomas Friedman:
André, antes de mais nada, obrigado por me receber aqui. Ministro Gilmar Mendes, muito obrigado pelo convite. É ótimo estar de volta a Lisboa.

Estive aqui há 40 anos, acompanhando o secretário de Estado, James Baker. Naquela ocasião, fiquei 24 horas na cidade, e agora é ótimo poder ficar por 72 horas, então muito obrigado. O lugar se desenvolveu tanto, de forma tão bela, desde a última vez que estive aqui.

Então, estou trabalhando em um novo livro. É um livro sobre como escrever uma coluna, porque vivemos em uma época em que todos querem ser colunistas, seja no Facebook, no Twitter ou no Instagram. Por isso, pensei em escrever sobre algo que eu conheço bem.

André Esteves:
É mais competitivo hoje em dia, certo?

Thomas Friedman:
Exatamente. Então, a primeira metade do livro é literalmente sobre por que escrevo, como escrevo uma coluna e como eu aprendo de fato, porque todos nós aprendemos de maneiras diferentes. Deixe-me começar compartilhando com você o capítulo sobre como eu aprendo, que inicia a segunda metade do livro, que trata do que eu vi durante minha carreira.

Sou jornalista desde 1978. A maneira como eu aprendo é indo até o limite, explorando três diferentes áreas, porque é no limite que ocorre o aprendizado mais significativo. Quando você está no limite, consegue enxergar as coisas com mais clareza e pode nomeá-las, porque você foi o primeiro a chegar lá. Parece que o mundo é um pouco plano por aqui. Então, aprendi explorando o limite de três diferentes áreas.

O primeiro limite que explorei foi o limite do comportamento humano. Vivi em uma guerra civil em Beirute por cinco anos, de 1979 a 1984, e pude observar como as moléculas humanas se comportam em temperaturas muito altas, tanto para o mal extremo quanto para a bondade incrível sob pressão extrema. Isso ampliou toda a minha perspectiva sobre o comportamento humano, muito mais do que aprendi crescendo em Minnesota nas décadas de 1950 e 1960. Também aprendi em Beirute a ser um antropólogo, porque, em Beirute, quando eu estava lá, não havia dados, pois praticamente não existia governo. Então, a única forma de obter dados era conversando com outro ser humano. Assim desenvolvi uma abordagem muito antropológica para o jornalismo. Quando eu queria saber qual era a tendência, saía e entrevistava 20, 30 pessoas.

Confessei em De Beirute a Jerusalém, meu primeiro livro, que, como vivia em uma cidade sem dados, e um dos meus trabalhos como repórter novato era enviar o boletim meteorológico diário de Beirute, sinto-me envergonhado em dizer que eu inventava o boletim do tempo todos os dias. Basicamente era assim:

"Ahmed, qual foi a sensação lá fora hoje?"

"Ah, Sr. Tom, estava meio quente."

"Algo em torno de 28 graus, você diria?"

"Sim, 28 graus."

Máxima em Beirute: 28 graus.

"E na noite passada, Ahmed, como estava?"

"Ah, meio fresco, Sr. Tom. Talvez uns 24 graus."

"Sim, sim, está bom."

Mínima em Beirute: 24 graus.

E assim foi arquivado o boletim meteorológico em uma cidade sem dados.

O segundo limite que explorei foi o limite da tecnologia. Sou, tecnicamente, o colunista de relações exteriores do The New York Times que mais desenvolvi o hábito de visitar grandes empresas, como Walmart, General Electric ou Microsoft, e me reunir com seus CEOs, como o André, e lhes fazer apenas duas perguntas, basicamente.

Eu lhes dizia que não estava interessado em seus lucros trimestrais. Não me interessava o preço de suas ações. Não me interessava suas receitas nem mesmo seu sucessor. Eu estava interessado somente em duas coisas: queria passar um tempo em seus laboratórios de pesquisa, pois queria saber o que estava acontecendo na ponta mais afiada de suas inovações, porque, se você quer entender o futuro, precisa conviver com as pessoas que o estão inventando. Eu quero passar um tempo no seu departamento de recursos humanos. Quero entender como vocês estão treinando suas equipes para o futuro que estão inventando, porque minha intuição me diz que isso está chegando na minha vizinhança.

Essa abordagem me levou a Bangalore, na Índia, em 2004, para uma empresa chamada Infosys, que na época era a principal companhia do mundo no setor de terceirização. Depois de duas semanas observando o processo de terceirização ocorrendo em Bangalore, sentei-me com o CEO da Infosys, Nandan Neelakanty, fora de seu escritório. Estávamos filmando, e eu estava com meu laptop no colo, e, num determinado

momento, Nandan me disse: "Tom, o campo do jogo econômico global está sendo nivelado, e vocês, americanos, não estão preparados." Ah, eu anotei isso no meu laptop. Depois que terminamos, voltei para o meu Jeep e saí da Electronic City, onde a Infosys está localizada, de volta para Bangalore, e durante todo o trajeto fiquei repetindo na minha cabeça o que Nandan havia dito: "O campo do jogo econômico global está sendo nivelado, e vocês, americanos, não estão preparados."

Depois de algum tempo, me dei conta de que o que ele realmente estava dizendo era que o campo do jogo econômico global estava sendo achatado e, então, me veio à mente que o principal engenheiro e empreendedor da Índia acabara de me dizer que o mundo é plano, e anotei isso no meu caderno: "O mundo é plano". Voltei para o meu hotel, o Lila Palace, em Bangalore, corri para o meu quarto, liguei para minha esposa, em Washington D.C., e disse: "Querida, vou escrever um livro que vai se chamar 'O mundo é plano'." Ela diz que achou o título uma ideia brilhante. Não é exatamente assim que me lembro da conversa, mas o ponto é que cheguei a esse achado porque estava envolvido na história de um engenheiro empreendedor que conseguiu me explicar isso. Quando as pessoas me perguntam o que faço para viver, digo que sou um tradutor do inglês para o inglês. Pego assuntos realmente complicados e os desmembro, para que eu possa entendê-los, e então os traduzo para outras pessoas.

O terceiro limite que explorei foi o da questão ambiental, que foi como o André e eu nos conhecemos. Minha esposa fazia parte do conselho da Conservação Internacional com o André, e, por 16 anos, visitei todos os ecossistemas intocados do planeta com a Conservação Internacional, no Brasil, fui à Amazônia, à Mata Atlântica, e a outras regiões do globo. Fui com a Marinha dos EUA em um submarino sob o Ártico, tive experiências incríveis. No início, fiz isso para aprender sobre a natureza, porque eu não sabia muito sobre a natureza. Mas, depois, comecei a aprender com a natureza, porque percebi um padrão: os ecossistemas que sobreviveram às mudanças climáticas foram aqueles que construíram redes adaptativas complexas, onde todos os elementos do ecossistema se conectavam com interdependências saudáveis para maximizar sua adaptabilidade, produtividade e resiliência. A natureza fez isso de maneira emergencial. O cervo comia a grama, o leão comia o cervo, tudo acontecia de forma emergencial e violenta. Mas passei a entender e apreciar o papel das redes adaptativas complexas. Então, guarde essa ideia por um momento.

Minha inovação, do ponto de vista jornalístico, foi fundir essas três perspectivas. Então, quando venho a Lisboa, estou olhando para vocês em 3D. Estou questionando o que está acontecendo na sociedade humana, nos negócios e no meio ambiente, e levo essa visão tridimensional para onde quer que eu vá. Foi assim que aprendi. Na

verdade, obtive meu diploma de pós-graduação em Árabe pela Universidade de Oxford em 1978. Se pudéssemos voltar no tempo e trazer a minha versão de 1978 para o presente, eu tinha 25 anos na época, e perguntar a essa versão de 1978, "Ei, Tom, o que aconteceu na Síria?", ela daria uma resposta histórica e unidimensional. Ela diria que houve uma tentativa de golpe, algo semelhante ao que aconteceu quando Nadeem Shashakli derrubou Muhammad Jones em 1955. Eu daria uma resposta histórica muito unidimensional. Se você perguntar a esta versão atual de mim o que aconteceu na Síria, esta versão diria que a Síria sofreu a pior seca de sua história moderna, entre 2006 e 2011, e um milhão de agricultores e pastores sírios deixaram suas casas, migraram para as cidades e sobrecarregaram a infraestrutura. O presidente Assad não fez nada por eles. Então, eles se conectaram a esses celulares e assistiram às revoluções na Tunísia e no Egito, e depois explodiram a tampa por todo o país. Foi o mercado, a Mãe Natureza e a tecnologia, todos convergindo. Se você não enxergar isso em 3D, não entenderá o que aconteceu. Foi assim que aprendi. Essa é a perspectiva, basicamente, que trago para a minha visão de mundo.

Agora, qual foi a maior coisa que aprendi? Qual foi a maior coisa que aconteceu desde que me tornei jornalista em 1978? Bem, comecei a pensar sobre isso há cerca de dez anos, apenas lendo os jornais, e notei um padrão. Notei que todos os partidos políticos que surgiram com a Revolução Industrial, há cerca de 75 anos, estavam se desintegrando ao mesmo tempo. O Partido Conservador Tory, na Inglaterra, tornou-se um partido do Brexit, e ele era um partido internacional de negócios. O Partido Trabalhista na Inglaterra se tornou marxista. Os Liberais desapareceram. Seu ex-líder, agora, é porta-voz do Facebook. Quão estranho é isso? Republicanos se tornaram cultuadores de Trump. Os Democratas estão se desintegrando, e eu não faço ideia de quem governa a Itália hoje, mas não acho que ainda se chamem Democratas Cristãos. Então, algo muito grande está acontecendo. Todos esses partidos tradicionais dos últimos 75 anos se desintegraram ao mesmo tempo. O que está acontecendo?

O que está acontecendo, eu argumento, é que estamos entrando em um novo momento prometeico. Prometeu foi o deus mítico grego que roubou o fogo no Monte Olimpo e o deu aos humanos para construir a civilização. Nós sabemos o que são esses momentos prometeicos. Eles são a imprensa, a Revolução Científica, a Revolução Agrícola, a Revolução Industrial, e este momento. Sim, você, eu, nós, todos estamos aqui em um momento realmente grande. Estamos aqui em um momento prometeico, e a definição de um momento prometeico é a introdução de uma nova tecnologia ou conjunto de ideias que nos obriga não apenas a mudar uma coisa, mas a mudar tudo, como você governa, como ensina, como aprende, como faz negócios, como comete crimes, como combate crimes, como você luta na guerra, como dirige uma universidade, como administra um escritório de advocacia. Estamos no meio de um momento prometeico.

Vou lembrar que quando Gutenberg inventou a prensa tipográfica havia pessoas vivas, e um monge disse a um padre: "Isso é realmente incrível. Quer dizer que eu não preciso mais copiar esta Bíblia à mão? Podemos simplesmente imprimi-las em série?". Você está aqui, eu estou aqui, nós estamos aqui, em um momento semelhante ao de Prometeu. O último momento prometeico foi desencadeado pelo motor a combustão e pela máquina a vapor, a Revolução Industrial, e isso levou cerca de 100 anos. Tentamos o marxismo, o nazismo, o fascismo, experimentamos diversas formas de governar essa nova realidade, e, eventualmente, estabelecemos algo chamado Estado de Bem-Estar Social.

O Estado de Bem-Estar Social parecia o melhor modelo para extrair o melhor e atenuar o pior da Revolução Industrial. Houve uma versão chinesa, uma russa, uma do Leste Europeu, uma brasileira, uma da Europa Ocidental, e uma versão americana que chamamos de New Deal. O Estado de Bem-Estar Social era um conjunto de muros, tetos e pisos que permitia às pessoas colher os benefícios e suavizar os impactos negativos da Revolução Industrial, e as políticas durante essa Era Industrial, nas democracias industriais, eram um debate entre esquerda e direita, sobre quão altos deveriam ser os muros de proteção. A esquerda dizia muros altos, a direita dizia muros baixos; quão grosso deveria ser o piso, a rede de segurança; a esquerda dizia piso grosso, a direita dizia piso fino. E quão rígido deveria ser o teto. O teto limitava os rendimentos e o ritmo das mudanças; a esquerda dizia teto baixo, a direita dizia sem teto. Durante 75 anos, o mesmo debate, esquerda e direita, e aí, um dia, kaboom!, uma nova fonte de energia é lançada e destrói o teto, derruba os muros e rompe o piso, e nos apresenta um novo conjunto de problemas que não podem ser resolvidos com a dicotomia esquerda e direita. Esses problemas só podem ser solucionados da maneira como a natureza responde às mudanças climáticas: apenas com coalizões adaptativas complexas, e não com redes tradicionais.

O que a natureza faz emergencialmente, nós precisamos fazer intencionalmente, construindo novas coalizões para administrar esses novos problemas. Agora, darei um pequeno exemplo disso. Eu estava em Israel em 2019, durante a pandemia, e encontrei Amnon Shashua, fundador da Mobileye, a empresa israelense de condução autônoma que a Intel comprou por 14 bilhões de dólares, porque a Intel decidiu que queria ser uma empresa automotiva. Amnon me perguntou: "Tom, você já dirigiu um carro autônomo?". Eu respondi: "Amnon, eu estive na Google. Dirigi na Waymo por toda Mountain View, na Califórnia, em um carro autônomo.". Ele disse: "Mountain View é bem estruturada. Experimente dirigir um carro autônomo em Jerusalém, onde não há duas ruas paralelas.". Então fui para Jerusalém, andei no carro deles, subindo, descendo, nos arredores, com burros, camelos, judeus, árabes, e ninguém dirigindo! Fiquei impressionado. Depois, ele me contou uma história. Para

testar um carro autônomo em Jerusalém, é necessário um protocolo de segurança que determine o que é condução autônoma segura. Caso contrário, qualquer pessoa que você atingir, ou que atingir você, resultaria em um processo judicial. Acontece que os rabinos que administram Jerusalém não sabem muito sobre carros autônomos. Então, Amnon teve que formar uma coalizão integrada e complexa, envolvendo a Volkswagen como fornecedora de automóveis, os engenheiros da Mobileye, os rabinos que administram Jerusalém e o Ministério dos Transportes de Israel, e eles redigiram a lei de forma colaborativa, como uma coalizão adaptativa complexa. A lei ficou tão boa que a Yandex, o "Google" da Rússia, começou a testar seus carros autônomos em Israel, e a China simplesmente pegou toda a legislação israelense, traduziu para o chinês e a adotou como sua própria lei.

Quem é de esquerda e quem é de direita nessa história? Não há esquerda nem direita. Há um problema totalmente novo, e os partidos binários tradicionais de esquerda e direita não estão à altura da tarefa. Eles não são adequados, e o que os partidos fazem quando não estão à altura? Eles recorrem à identidade, à cultura e ao tribalismo.

Estamos no meio do surgimento de um novo momento prometeico. O que é isso? É a fonte de energia que derrubou as paredes, tetos e pisos da Revolução Industrial. O que é único no nosso momento prometeico, em comparação com todos os outros, é que ele não é construído sobre uma única tecnologia, como a prensa tipográfica ou o motor de combustão. Não é baseado em um único conjunto de novas ideias, como a Revolução Copernicana, como a Revolução Científica. É construído sobre dois superciclos. Estamos no meio de dois superciclos. Um é um superciclo tecnológico, e isso significa nossa capacidade de sentir, de captar sensações, depois digitalizar essas sensações, conectá-las a um processador, processar essas sensações em achados, cada vez mais amplificados pela inteligência artificial, depois aprender com os achados, compartilhá-los, agir sobre eles e protegê-los. Estamos no meio de um superciclo de sensoriamento, digitalização, conexão, aprendizado de processos, compartilhamento, ação e proteção, e isso está se expandindo para literalmente tudo.

Trouxe um exemplo esta manhã para ilustrar isso. Este é um eletrocardiograma (ECG) portátil. Este pequeno dispositivo se conecta ao meu iPhone. Eu tenho fibrilação arterial às vezes. Quando sinto que está começando, coloco dois dedos aqui. O dispositivo realiza um eletrocardiograma no meu celular. Ele capta os batimentos do meu coração, digitaliza-os, conecta-os ao meu iPhone, processa-os, aprende com eles, compartilha-os com meu cardiologista, que então age, ligando para mim e me dizendo para relaxar. Esse processo, em miniatura, está se incorporando em tudo, desde a

sua torradeira até a sua geladeira, o seu carro, o caça F-35. Isso tem respostas positivas, ou seja, quanto melhor o software, melhor fica o hardware. Quanto melhor o hardware, melhor fica o software. Quanto melhor o software, melhor fica o hardware, e assim por diante, em um ciclo que cresce de forma não linear. Esse crescimento é exponencial. Com o motor a combustão, o crescimento era linear: 20 cavalos de potência, 30 cavalos de potência, 40 cavalos de potência. Não é isso. Agora cresce 5, 25, 75. Cresce de maneira não linear. É um superciclo.

O que é singular neste nosso momento prometeico é que ele vem acompanhado de um superciclo climático. Nunca tivemos os dois ao mesmo tempo. Emissões, aquecimento, derretimento do gelo, mudanças nas correntes oceânicas, mudanças nos padrões de vento, eventos climáticos extremos. Isso também opera em ciclos de retroalimentação, só que na direção contrária, basicamente. Quanto mais o gelo derrete, menos ele reflete o sol, mais o oceano aquece, mais mudanças climáticas ocorrem. Estamos no meio de dois superciclos.

Esse é o nosso momento prometeico, e a convergência desses dois ciclos derrubou o teto, desmoronou as paredes e rachou o chão. De repente, nossa antiga política binária de esquerda e direita não era mais adequada, porque agora temos um conjunto totalmente novo de problemas que precisam ser geridos, que os governos precisam administrar. Como gerenciamos um mundo cada vez mais rápido? Isso diz respeito ao ritmo da mudança. No mundo antigo, você poderia ter um líder, poderia ter um líder ruim por cinco anos. Ele te levaria cinco milhas fora do curso. Num mundo rápido como o de hoje, ter um líder ruim por cinco anos pode te levar quinhentas milhas fora do curso, e a dor de voltar ao curso pode ser devastadora. A propósito, seja na sua cidade, na sua empresa ou no seu país, ok? O mundo se tornou rápido. O mundo se fundiu. Não estamos apenas interconectados agora. Estamos aglutinados. A interdependência agora é a nossa condição. Vamos crescer juntos ou vamos cair juntos. Mas, seja o que for, vamos fazer juntos.

O mundo se fundiu rapidamente, tornou-se profundo. Não há um lexicógrafo global, mas você deve ter notado que, de repente, começamos a adicionar o adjetivo "profundo" a tudo. Estado profundo, mente profunda, pesquisa profunda, medicina profunda, mentira profunda. Nada pode ser apenas o que é. Agora tem que ser profundo. Isso porque a tecnologia está indo tão fundo que já não sabemos mais onde ela está. Então, o antigo sistema binário, eu-empresa-inovo, eu-governo-regulo, simplesmente desmoronou porque o governo já não tem mais ideia de onde está o inovador.

No meu livro, trago e-mails da Boeing durante a crise com o jato MAX e temos e-mails vazados em que um engenheiro da Boeing fala sobre seu avaliador da

Administração Federal de Aviação dos Estados Unidos (FAA). Ele diz: "Meu avaliador da FAA é tão ignorante sobre o que faço, que observá-lo, observando-me, é como ver cães assistindo televisão." O antigo binário não funciona em um mundo profundo.

Atualmente, isso já se infiltrou na cultura popular. Alguns de vocês talvez tenham visto o filme Nasce uma estrela, com Bradley Cooper e Lady Gaga. Ouçam a letra da canção principal: "Eu estou no fundo, veja enquanto mergulho, nunca alcançarei a margem, emergindo para a superfície, onde não podem nos ferir, estamos longe da superfície agora." Tudo está se tornando profundo. O mundo está ficando rápido, aglutinado, profundo, dual. Agora tudo tem dupla utilidade.

Na Guerra Fria, isso era um F-15 e aquilo era um jato comercial. O problema da dupla utilidade era muito claro. Poucas coisas tinham dupla utilidade. Agora, qualquer coisa que esteja conectada e seja digital tem dupla utilidade. Minha torradeira é conectada e digital e feita na China. Isso significa que a China sabe que gosto dos meus pães bem torrados? Eu não sei. Mas agora tudo é dual, rápido, aglutinado, profundo, dual, aberto. Um de nós agora pode falar com todos nós e podemos ouvir uns aos outros sussurrar.

Conto a história de um jogador de golfe profissional, Justin Thomas, que estava em um torneio em Xangai. Ele deu uma tacada de cinco pés, errou e xingou a si mesmo com uma ofensa homofóbica. Só ele e o microfone supersensível na borda do gramado puderam ouvir. Em 48 horas, ele perdeu seu contrato de roupas com a Polo. Podemos ouvir uns aos outros sussurrar agora.

Rápido, aglutinado, profundo, dual, aberto e assimétrico. O mundo é incrivelmente assimétrico. Veja a guerra entre Israel e Hezbollah, agora. Por que estão em um impasse? Porque o Hezbollah agora possui os mesmos foguetes de precisão que Israel. Por isso, Israel sabe que, se usar seus foguetes de precisão no aeroporto de Beirute, o Hezbollah usará seus foguetes de precisão no aeroporto de Tel Aviv. Pequenas e menores unidades agora podem ser superpotencializadas. Então, hoje, temos superpotências, indivíduos e pequenos grupos superpotencializados. O mundo se tornou incrivelmente assimétrico e, por fim, frágil.

Conectamos todos os nós e lubrificamos as conexões entre eles, e, então, removemos os *buffers*. Agora a instabilidade em um nó, digamos, Wuhan, na China, é transmitida para todo o sistema da noite para o dia. A única maneira de governar um mundo rápido, aglutinado, profundo, dual, aberto, assimétrico e frágil já não

pode ser feita em uma grade de esquerda/direita. Só pode ser feito através de coalizões adaptativas complexas.

Permita-me concluir com uma analogia da computação. Basicamente, a computação clássica é construída sobre zeros e uns, zeros e uns. É como jogar uma moeda, cara ou coroa, zero e um. Quando você faz isso bilhões de vezes em um transistor, você obtém computação e armazenamento. Estamos entrando na era da computação quântica. A computação quântica é como girar uma moeda de 25 centavos. Você pode ser zero e um ao mesmo tempo. Você pode ser cara e coroa ao mesmo tempo. Assim como a computação está passando do binário para o quântico, nossa política também deve passar da política binária para a política quântica, na qual você tem que ser público e privado, juntos, separados, apartados e integrados. Você tem que ser zero e um ao mesmo tempo. Estamos nessa transição.

Bem-vindos ao nosso momento prometeico. Eu o chamo de a Era da Aceleração, Amplificação e Democratização. Nunca tantas pessoas tiveram ferramentas que amplificam seu poder a uma taxa constantemente acelerada e que estão sendo democratizadas com "d" minúsculo, compartilhadas com todos no planeta.

André Esteves:
Penso que, após essa brilhante introdução, talvez algumas perguntas. Muito se tem discutido sobre tecnologia, não apenas neste mundo que se torna mais plano, mas também mais democrático, profundo, integrado e em fusão. Tivemos um amigo em comum, que ambos tivemos o prazer de conhecer, o Sr. Gordon Moore. Para aqueles que não sabem, o Sr. Gordon Moore foi o fundador da Intel, o criador da Lei de Moore e o inventor do chip moderno. Ele era engenheiro e matemático, e se tornou um homem muito rico, mas também uma personalidade bastante reflexiva. Para mim, foi como encontrar um deus grego em pessoa.

Em uma conversa, eu fiz todas as perguntas sobre a Lei de Moore, a criação do chip e outras coisas. Gordon pacientemente me explicou tudo, ou a sua versão de tudo. Mas, ao final, terminando a conversa, quando estávamos nos levantando, Gordon olhou para mim e disse: "André, só me deixe lembrar uma coisa. Eu criei o chip com um lápis e uma folha de papel em branco.".

Nós falamos muito sobre inteligência artificial (IA) e suas consequências. Agora que todos sabemos que Gordon inventou o chip com um lápis e uma folha de papel em branco, o que você acha que a IA, ou como a IA, nas discussões de hoje, pode transformar nosso mundo, ou a maneira como vivemos? Não do ponto de vista tecnológico, mas mais do ponto de vista humanitário ou humanista, quais serão as consequências para nós?

Thomas Friedman:
Eu diria algumas coisas, André. O efeito líquido desses dois superciclos é o que torna nosso momento prometeico tão diferente de todos os outros, é estarmos nos tornando divinos. De uma maneira que nenhum membro de nossa espécie jamais fez antes. Estamos nos tornando divinos em cognição, em conectividade e em clima.

Estamos nos tornando divinos em cognição no sentido de que nós, humanos, desenvolvemos, agora, um cérebro artificial superior ao que Deus nos dotou, superior ao que evoluímos. Nenhum membro de nossa espécie já fez isso antes. Nós, humanos, desenvolvemos tecnologias de conectividade que nos permitem ouvir uns aos outros sussurrar. Nenhum membro de nossa espécie já fez isso. Isso é divino. E nós, humanos, somos a primeira geração de nossa espécie que realmente nos levou de uma era climática para outra. Estamos agora no meio de nos conduzir para além do Holoceno, que existiu por 11.500 anos e foi a Era climática ideal para produzir civilização, porque nos deu quatro estações distintas para que as pessoas pudessem plantar, criar cidades e civilizações. Estamos nos afastando da única era climática que sabemos que poderia sustentar a civilização para uma nova era climática, o Antropoceno, a era impulsionada pelo homem e pela mulher.

Nos tornamos divinos. Só há um problema. Estamos fazendo isso com muita frequência sem os Dez Mandamentos. Podemos agora abrir o Mar Vermelho, mas não temos os Dez Mandamentos. Então, os valores, agora, particularmente o primeiro valor que você aprende em qualquer fé, têm a sua versão dele, a regra de ouro: "Faça aos outros o que você gostaria que fizessem a você". Porque, agora, vivemos em um mundo onde mais indivíduos podem "fazer aos outros" mais longe, mais rápido, mais profundo e mais barato do que nunca. Portanto, uma das minhas regras sobre esta Era é que quanto mais nos tornamos divinos, mais a escola dominical importa. Mais do que nunca, bons valores importam, porque agora o poder de um para perturbar todos nós é enorme.

Acabei de vir do Vale do Silício antes de vir aqui, me encontrando com um dos líderes de IA da Google. Ele fez um pequeno teste na minha presença. Entrei em seu escritório. Ele tinha um artigo científico muito técnico na tela do computador. Ele pegou o telefone, simplesmente apontou para a tela do computador, desse jeito, e disse: "Gemini", que é o programa de IA deles, "o que estou lendo?". Em um segundo o programa lhe disse a natureza exata do artigo técnico que ele estava lendo. Daí, ele disse: "Por favor, resuma os cinco pontos mais importantes deste artigo." Em outro segundo, o programa resumiu os cinco pontos mais importantes do artigo. Depois, ele pegou um bloco de notas e rabiscou três figuras de palitinho, apontou para elas e disse: "Gemini, isso te lembra que filme?" O programa respondeu: "Ah, o Matrix."

A primeira regra deste momento prometeico é que tudo acontece mais rápido do que você pensa, tanto as mudanças climáticas, quanto a tecnologia. A IA está avançando muito rápido, muito longe e muito profundamente. Isso vai mudar tudo, literalmente. Por isso que estou tão feliz por ter 70 anos e estar no fim da minha carreira, porque eu não quero mudar nada. Esse avanço tecnológico vai mudar o modo como aprendemos, ensinamos, fazemos negócios e travamos guerras.

Tudo o que posso dizer é que, seja qual for o negócio em que você esteja, a organização não governamental (ONG) que você dirija, a universidade que você comande, você não pode se mover rápido o suficiente para entender como isso funciona e como alcançar os benefícios disso. Agora, acredito que, como em todas as tecnologias anteriores, será disruptivo, e as pessoas perderão empregos, mas espero que seja, no geral, positivo.

Lembre-se: se os cavalos pudessem votar, nunca teríamos tido carros, certo? O mesmo com a prensa de impressão e a Revolução Industrial. Isso, contudo, é o lado positivo. O lado negativo disso é que não tenho certeza se gostaria de ser apenas um advogado comum na era da IA, porque se o Gemini pode simplesmente olhar para uma tela de computador dessa maneira, o programa pode redigir seu contrato básico muito mais rápido, e melhor, e com eficiência, e mais barato do que qualquer advogado do seu escritório, correto? Então, para uma classe inteira de pessoas, a média vai desaparecer, especialmente nos empregos de colarinho branco. Se você for apenas um contador médio, um advogado médio, a IA vai te eliminar.

Porém, a IA também está tornando a média obsoleta para um grupo completamente diferente de pessoas. Se você é um agricultor brasileiro analfabeto no Pantanal, você nunca teve acesso à média. Você mal teve acesso a cuidados de saúde, educação e orientações sobre agricultura abaixo da média. Agora, com a IA, há um robô ao qual esse agricultor brasileiro, analfabeto, poderá recorrer, utilizando não o português oficial, mas o seu linguajar regional, poderá perguntar a esse robô a quantidade de água, quais sementes, a que hora do dia. Esse agricultor, pela primeira vez, não apenas terá acesso à média, ele ou ela terá acesso a uma formação de nível mundial. Então, a média acabou para os pobres e as classes mais baixas de uma forma totalmente empolgante. Agora, como tudo isso vai se desenrolar, eu não faço ideia.

Tudo o que posso dizer é que estamos no meio de um momento prometeico. Portanto, apertem os cintos, coloquem os encostos e bandejas em posição vertical e aprendam tudo o que puderem sobre IA e como aproveitar o melhor dela e amenizar o pior.

André Esteves:
Certamente. Fantástico, Tom.

Tom, estamos em 2024, faz 20 anos que você escreveu O mundo é plano. Você lançou o livro em 2005, presumo que tenha escrito em 2004. Então, 20 anos depois, e após tantas experiências, quão plano o mundo é hoje para você?

Thomas Friedman:
Me fazem essa pergunta com frequência. Na verdade, o Financial Times concede um prêmio para livro, o prêmio de melhor livro de negócios do ano, e eu fui agraciado. Recebi o primeiro prêmio em 2005 por O mundo é plano e há dois meses me escreveram por ocasião do 20º aniversário do prêmio. Agora, eles escreveram para todos os 20 vencedores e perguntaram: "O que você mudaria no seu livro agora, 20 anos depois? E quais outros livros deveriam ter vencido? E que coisas novas você está pensando?". Na parte sobre o que eu mudaria, eu disse que não mudaria nada. Agora, existe uma biblioteca inteira de livros dizendo que o mundo não é plano, é irregular, acidentado, espinhoso, curvo, o que quer que seja. Superem isso.

O mundo é plano do jeito que eu quis dizer. Mais pessoas em mais lugares podem competir, se conectar e colaborar em mais coisas de mais maneiras, em mais dias, por menos dinheiro, como nunca antes. Adivinha só? Garotas só querem se divertir. As pessoas querem se conectar. O mundo é plano. Superem isso. Vai ficar ainda mais plano nesse sentido.

A questão é: você está construindo uma sociedade, empresas e países que podem tirar proveito disso? Dessa capacidade de competir, se conectar e colaborar em mais coisas, de mais maneiras, em mais dias, com mais pessoas, por menos dinheiro como nunca antes?

Eu estou, de fato, novamente otimista em relação a isso. O futuro é uma coalizão adaptativa complexa.

Mas, André, quero lhe fazer uma pergunta. Como você vê essas tendências se desenrolando aqui em Portugal e no Brasil?

André Esteves:
Bem, eu deveria entrevistar você, Tom.

Thomas Friedman:
Sim, deveria. Eu preciso de um copo de água.

André Esteves:
Como você disse, e eu concordo totalmente, o mundo não é apenas plano, mas está mais plano do que em qualquer outro momento da vida. Qualquer tipo de lacuna, seja tecnológica, política ou de conhecimento científico, acredito que estejam se fechando, não apenas para os Estados Unidos (EUA) ou para o Brasil, mas para os Estados Unidos e a República Democrática do Congo.

Eu sou otimista, sou humanista, e acredito que o Renascimento nos ensina o poder de um mundo centrado no ser humano. Eu realmente vejo a evolução de tudo que foi descrito aqui, esse momento privilegiado, mesmo que a mudança nos assuste, e você está certo sobre todos nós, precisamos aprender maneiras diferentes de fazer as coisas. Mas, sinceramente, como qualquer outra tecnologia ou tecnologia transformadora que vivenciamos nos últimos 300 anos, as pessoas tinham medo do fogo, da agricultura, da imprensa, dos aviões, dos computadores, da televisão e do rádio. Portanto, acredito que essas novas tecnologias nos assustem porque trazem transformação, mudam o mundo e a vida como nós conhecemos. Mas, sinceramente, e certamente o seu exemplo do agricultor isolado no Pantanal é um exemplo muito bom, basicamente os avanços permitem o acesso de milhões ou bilhões de pessoas à tecnologia de ponta de uma forma inestimável. Acredito que isso será uma transformação enorme e imensamente positiva para o planeta.

Claro, precisamos entender, e seu conhecimento sobre a Boeing e os reguladores da aviação — é algo que temos, muitos reguladores aqui: juízes, ministros e diferentes agências reguladoras. É uma reflexão para nós sobre como regular, porque o mundo ainda precisa ser regulamentado. Mas é tanta transformação, tão rápida, tão profunda, que é um bom exercício para nós pensar sobre como fazer tal transformação de maneira eficaz, de modo que possamos extrair os benefícios e evitar as consequências negativas.

De forma geral, acredito que será uma transformação muito positiva, especialmente para os seres humanos. Portanto, não importa se você está em Portugal, no Brasil, e especialmente se você está na República Democrática do Congo, acredito que será impactado de uma maneira muito positiva.

Temos uma pergunta do público, Tom, relacionada a este mundo transformacional em que a IA pode nos fornecer todo o conhecimento disponível: quem serão os formadores de opinião? Quem serão nossos gurus de forma positiva? Que tipo de pessoa vai conduzir nossas opiniões? Eu espero que a resposta seja "pessoas como as deste painel", mas…

Thomas Friedman:
Bem, é um pouco cedo para dizer, mas tenho um capítulo no meu livro – talvez eu use o capítulo para responder. Trata-se do motivo pelo qual eu escrevo. Por que eu escrevo?

Porque se você quer ser um colunista, a primeira pergunta que deve fazer é: por que eu escrevo? Eu escrevo por várias razões. A primeira razão pela qual eu escrevo é para aprender. Todos os meus livros começam com uma ideia, um conceito inicial. O mundo é plano. É como um grande bloco de mármore e aí vou esculpindo, e entrevisto o André, entrevisto mais uma pessoa, entrevisto o ministro, e sigo esculpindo, até que vejo uma articulação, um cotovelo, um olho, uma orelha, e sigo esculpindo. Então, para mim, o ato de escrever, a primeira e mais prazerosa coisa sobre o ato de escrever, é que eu escrevo para descobrir. Eu escrevo para aprender e incentivo qualquer pessoa que queira ser escritor a ter essa aspiração.

A segunda razão pela qual eu escrevo é para ensinar. Porque essa é a minha forma de idealismo. Eu acredito, respondendo à sua pergunta, que vivemos em uma era incrivelmente complexa e, por vivermos em uma era de tamanha complexidade, vivo sob o lema da Dra. Marie Curie: "Agora é o momento de entender mais para temer menos." Não posso falar sobre Portugal ou sobre o Brasil, mas posso dizer que nos Estados Unidos, atualmente, é um negócio, uma grande indústria, tornar as pessoas estúpidas e zangadas. Fazer com que elas entendam menos e temam mais. Uma das razões pelas quais escrevo é para que as pessoas entendam mais e temam menos porque não é possível sustentar uma democracia sem isso – essa é a segunda razão pela qual eu escrevo.

A terceira razão pela qual escrevo é para influenciar. Martin Luther King disse – e o que disse ganhou fama – que o arco do universo moral se inclina para a justiça, mas ele não se inclina sozinho. Eu quero estar ali, inclinando o arco do universo moral para o que considero ser o caminho mais justo, equitativo e produtivo. Essa é a terceira razão pela qual eu escrevo. Na verdade, a última razão pela qual escrevo é porque eu preciso de "ovos".

Você deve lembrar da cena do filme Noivo neurótico, noiva nervosa, de Woody Allen, em que, ao final, um homem vai no seu médico psiquiatra e diz: "Doutor, eu tenho um problema terrível. Meu irmão pensa que é uma galinha." E o médico responde: "Bem, diga ao seu irmão que ele não é uma galinha.". O homem então diz: "Não posso, eu preciso dos ovos.". Portanto, há algo de irracional no que faço. Mas posso dizer que há dias em que acordo às duas da manhã e uma coluna se escreve sozinha na minha cabeça e o que faço quando isso acontece: eu levanto da cama e

passo tudo para o meu computador. Espero até meus editores acordarem às 8h30, ligo para eles, digo que tenho uma coluna, eles gostam, chamam um revisor e um verificador de fatos e até as 14h é compartilhada com 11 milhões de pessoas ao redor do mundo, no site do The New York Times. Amigos, isso é a coisa mais divertida que eu conheço que se pode fazer legalmente. Essas são as razões pelas quais escrevo. Por todos esses motivos, claramente.

André Esteves:
Para concluir nossa conversa aqui, talvez uma pergunta mais específica sobre o mundo em que vivemos hoje. Teremos eleições nos Estados Unidos em poucos meses e os EUA são a democracia mais sofisticada do mundo. Surpreendentemente, temos dois candidatos que, provavelmente por razões diferentes, não são o modelo ideal do que uma democracia sofisticada como a dos EUA poderia produzir. Por outro lado, apesar de estarmos imensamente conectados globalmente, vemos um mundo cada vez mais dividido em dois blocos: um liderado pela China e outro pelos EUA.

Como você enxerga a geopolítica do momento atual sob esses dois aspectos?

Thomas Friedman:
Há algumas questões aí. Uma é sobre política interna americana. A outra é global no contexto da política americana.

Acabei de descrever uma transição incrivelmente complexa pela qual estamos passando como civilização e os Estados Unidos muito provavelmente, muito possivelmente, vão reeleger Donald Trump como presidente. O que poderia dar errado? Isso me preocupa muito, mas é uma possibilidade real. Não farei previsões porque não sei.

Mas uma das minhas regras como jornalista é que sempre que você vir elefantes voando, não ria do fato, tome nota. Donald Trump, agora na frente de Joe Biden nas pesquisas, depois de tudo o que aconteceu, depois de tudo o que ele fez, é um elefante voador e você não deveria fazer piada disso, contestar isso. Você deveria tentar entender. Neste momento, eu não consigo entender completamente, mas é uma possibilidade muito real.

Agora, a segunda parte da pergunta foi sobre — está relacionada ao papel divisivo da China e dos EUA. O que eu diria sobre isso é que o calendário atual indica 2024, mas o ano, na verdade, é 1989. Em 1989, definimos as regras e normas do mundo pós-Guerra Fria e esse projeto foi dominado pelos Estados Unidos, um país liberal que cometeu milhões de erros e fez muitas coisas estúpidas, mas que, apesar disso,

tentou basicamente promover uma política mundial mais consensual, um mundo de políticas democráticas mais consensuais e de mais comércio e integração.

Agora, estamos definindo o mundo pós-Guerra Fria. Se você me perguntasse o que estava acontecendo no mundo em 6 de outubro, no dia anterior à invasão de Israel pelo Hamas, eu diria que duas grandes coisas estavam acontecendo. A Ucrânia estava tentando se juntar ao Ocidente, e Israel estava tentando se juntar ao Oriente, normalizando relações com a Arábia Saudita. Isso é o que estava acontecendo. A Ucrânia, um país de 40 milhões de pessoas, com o maior setor agrícola da Europa, com um dos maiores centros de tecnologia do continente, agora com o maior exército terrestre da Europa. Se a Ucrânia se juntar à União Europeia (UE), você terá uma Europa quase totalmente unida e livre, exceto pelos Balcãs Ocidentais. Seria a maior expansão de uma Europa inclusiva desde que a Alemanha Oriental se uniu à Alemanha Ocidental. Quem era o coronel da KGB na Alemanha Oriental? Um homem chamado Vladimir Putin. Putin entendeu muito bem o que significaria uma Europa unida e livre se a Ucrânia, uma Ucrânia eslava, se tornasse um membro bem-sucedido da União Europeia ou um parceiro em comparação a uma Rússia eslava e cleptocrática e ele agiu para impedir isso.

Se Israel conseguisse normalizar as relações com a Arábia Saudita nos termos estipulados pela Arábia Saudita, que incluiriam um caminho de dois Estados para dois povos, seria o maior progresso de um Oriente Médio inclusivo, desde Camp David. O Irã e o Hamas entenderam o significado disso, de que seriam isolados, e agiram para impedir isso. Então, estamos, agora, no meio de uma luta titânica entre o mundo da inclusão e o mundo da resistência. Estamos em 1989 novamente, só que estamos falando do mundo pós-pós-Guerra Fria.

Minha opinião é que os Estados Unidos são extremamente importantes para esse mundo, mas os Estados Unidos no seu melhor, não no seu pior. Como este momento vai se desenrolar, eu não faço ideia, mas talvez eu deva concluir falando sobre o que foi o maior acontecimento da minha carreira, a maior adaptação.

O que eu acredito ser a melhor coisa que aconteceu nos meus 45 anos como jornalista? Isso choca os americanos quando eu digo a eles. Acho que a coisa mais importante que aconteceu nos meus 45 anos como jornalista americano foi a criação da União Europeia. A criação da UE no meu tempo de vida — um continente conhecido por guerras religiosas, tribais e étnicas, desde tempos imemoriais — criou o maior centro de mercados livres, pessoas livres, direitos humanos e Estado de Direito. Vocês criaram outros Estados Unidos, à sua maneira, os Estados Unidos da Europa, não tão integrados como os nossos, mas bastante impressionantes.

Tenho a sorte, o privilégio de fazer parte da geração que vive em um mundo com dois Estados Unidos, não apenas um. O mundo seria muito diferente se a UE não existisse como existe hoje. Agora os americanos farão qualquer coisa, absolutamente qualquer coisa pela União Europeia, exceto ler sobre ela? Por isso, é muito difícil explicar a eles a importância dessa instituição. Mas se você ainda não entendeu, compreenderá por que sou tão grato à UE. É a maior coalizão adaptativa, complexa, realizada pelo homem no mundo.

Muito obrigado. Obrigado a todos por estarem conosco.

PAINEL VII

09

SISTEMAS DE JUSTIÇA NO SÉCULO XXI: AVANÇOS E RETROCESSOS

Fredie Didier

Advogado e Diretor-Geral da Faculdade Baiana de Direito.

Sistemas de justiça é, particularmente para mim, um tema sobre o qual tenho me debruçado com muita intensidade nos últimos três anos. Recentemente, publiquei um livro com o Leandro Fernandes a respeito do assunto e fiquei muito feliz quando a organização do Fórum me colocou para ser o mediador de uma mesa com esse tema. Há muitas perguntas que merecem reflexão a respeito do assunto.

Começarei sobre o que significa hoje, no século XXI, o termo justiça, não no sentido filosófico, mas no sentido prático. O que é fazer justiça? Já que um sistema de justiça é um sistema para entregar justiça. Então, o que é fazer justiça hoje? A justiça se confunde com o Judiciário? O sistema de justiça é o sistema judiciário de justiça? Até mesmo na nossa memória rápida, quando pensamos em sistema de justiça, pensamos no sistema judiciário de justiça. Conseguimos pensar em jurisdição que não seja judiciária? Conseguimos pensar em heterocomposição que não seja judiciária? Conseguimos pensar em autotutela, não como, por exemplo, a minha geração, e imagino que a geração de muitos aqui, pensou na autotutela como uma coisa bárbara, como uma

coisa primitiva? Será que podemos pensar na autotutela do século XXI como um caminho interessante para a solução de determinados problemas jurídicos? Será que é o caso de ainda falarmos em conflito como o único objeto de um sistema de justiça? O sistema de justiça é necessariamente um sistema de solução de conflitos? Ou é um sistema de solução de problemas que o direito pode resolver? Porque se tiramos o foco do conflito para problema, abrimos e percebemos que nem todo problema jurídico é necessariamente um conflito, mas é algo que o direito pode ajudar a resolver.

O sistema de justiça hoje, para o século XXI, é um sistema com múltiplas portas de solução de problemas, e essas portas, de alguma maneira, se entrelaçam a casos no Supremo Tribunal Federal (STF). Há, especialmente um caso do STF, a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) 25, que é um caso muito emblemático em que o STF foi chamado a resolver uma situação de omissão legislativa. E o Supremo reconhece a sua omissão legislativa, exorta o Poder Legislativo a editar uma lei a respeito do assunto, mas, precisando regular o assunto, em vez de ele estabelecer o regramento provisório do tema, o STF entende que ele não tem capacidade institucional para isso, determina que o Tribunal de Contas da União (TCU), por ter mais capacidade institucional para aquilo, delibere, e, portanto, se vale de outra porta de acesso à justiça, e, no fim das contas, o STF homologa um acordo entre os entes federados do Brasil, para resolver esse problema. Esse acordo foi homologado no contexto de uma ADO e depois foi publicada uma lei complementar, cujos termos da lei são os termos do acordo que foi homologado. Então, um problema jurídico-constitucional por omissão foi levado ao STF, foi resolvido a partir de uma interlocução com múltiplas portas, e não apenas a porta do STF, e ainda com a utilização da consensualidade como um modo de solução do problema. Esse caso me parece um caso muito emblemático de como pensar o sistema de justiça hoje, para além de um sistema judiciário de justiça, para além de um sistema de solução de conflitos, para além de um sistema que só resolve os conflitos por heterocomposição.

Imaginar que, mais uma vez, a minha geração foi educada a pensar o direito público como um direito inflexível, um direito indisponível, um direito imperial, um direito hierárquico, no qual o diálogo e a consensualidade não podiam existir.

Hoje, 30 anos depois, vemos que a consensualidade é um pilar do direito público brasileiro, que está, inclusive, na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, e que não há como pensar o direito público brasileiro, ignorando que os conflitos jurídicos de direito público podem ser resolvidos por outros instrumentos, que não são apenas os instrumentos judiciários, há os tribunais administrativos, os precedentes administrativos obrigatórios, para além dos precedentes judiciais obrigatórios, a arbitragem, a arbitragem tributária etc. Pensar o sistema de justiça é pensar um pouco fora da caixa do Poder Judiciário e é tirar a ideia, inclusive a ideia muito tradicional de que, não sei se já perceberam, mas há uma expressão antiga que costumava se referir aos tribunais multiportas, nos quais haveria várias possibilidades de solução no conflito.

Acho que temos que pensar além de tribunal multiporta. Na verdade, é pensar em um sistema de justiça multiporta em que o tribunal seja uma das portas, e não o lugar onde estão as portas. O Judiciário não é o lugar onde as portas serão encontradas, é uma dessas portas que estão à disposição de uma espécie de espaço público imaginário, uma praça imaginária com portas como os tribunais administrativos, as agências reguladoras, que no Brasil exercem um papel muito importante de solução de problemas, as câmaras arbitrárias, as câmaras de mediação e, eventualmente, a autotutela.

Daniela Teixeira

Ministra do
Superior Tribunal
de Justiça do Brasil.

Meu tema aqui hoje é, exatamente, perguntar avanços e retrocessos da justiça. O Superior Tribunal de Justiça (STJ), que integro há seis meses, vai chegar agora ao incrível número de um milhão de *habeas corpus*. Chegamos, ontem, em 200 mil recursos em *habeas corpus*. É um número único, sem precedentes, no mundo. A pergunta que trago é exatamente: Isso é um avanço? Significa que a população chegou ao Judiciário? Ou isso é um retrocesso, e significa que não vamos dar conta de tanto processo? Aqui é a academia. Juntam-se juízes, advogados, promotores, partes. É o lugar para pensarmos. Deu certo a Emenda Constitucional 45 ou deu errado? O que podemos fazer daqui para frente para que a justiça dê para a população brasileira a sensação de que funciona? Então, é disso que vamos falar com toda a humildade de caloura. Acabei de chegar, mas, por outro lado, trago um olhar de quem acabou de chegar e isso é ótimo para a ciência. Às vezes, as pessoas estão tão acostumadas com aquele quadrado que quando chega a roda, ela impressiona.

Estou no topo do sistema de justiça infraconstitucional, que é o STJ. A liberdade no Brasil tem alçada constitucional.

Nosso *habeas corpus* está previsto na Constituição, mas apenas 5% dos nossos processos chegam ao Supremo Tribunal Federal (STF), onde se decide tudo com relação à liberdade. Então, a pergunta que faço é: quem queremos prender? Essa é a questão. Crimes são cometidos todos os dias. Alguns, vamos selecionar para punir e prender. Em 1824, no Brasil colônia tínhamos o Código Criminal do Império, que no seu artigo 179 dizia que ninguém poderia ser preso sem culpa formada. O professor Lênio Streck, 198 anos depois, teve que fazer Ação declaratória de Constitucionalidade (ADC) 43 e 44 pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) para que o STF dissesse o mesmo. Foi uma luta. Editoriais de jornal, pessoas gritando, como se professor Lênio estivesse dizendo algo absolutamente vindo de Marte. Isso já estava no nosso sistema desde a colônia.

Em 1832, Código de Processo Criminal (CPC) já previa pela primeira vez, o habeas corpus com o seu próprio nome, e dizia, põe o juiz que embaraçar ou retardar a concessão da ordem. Isso foi feito novamente, quase 200 anos depois, na Lei de Abuso de Autoridade, uma grande vitória da sociedade, uma grande conquista do sistema OAB, especialmente dos presidentes que estiveram aqui ontem, Marcos Vinícius Furtado Coelho, Felipe Santa Cruz e Beto Simonetti. Temos, desde 2019, essa Lei de Abuso de Autoridade para punir o juiz que deixa de conceder *habeas corpus* quando manifestamente cabível, deixa de conceder medidas restritivas de direito e determina a prisão quando manifestamente cabível, mas isso já existia no nosso ordenamento desde 1832.

Em 1871, a lei n. 2,033/1871 deu ao *habeas corpus* a natureza preventiva. Qual a diferença? Antes a pessoa estava presa e podia mandar soltar. Agora, ela poderia entrar já no Judiciário se ela estivesse ameaçada de sofrer uma lesão à sua liberdade de locomoção. A lei é linda. Conseguem perceber o que tem de errado nessa lei? O Brasil vivia um sistema escravocrata. Um terço do nosso país estava escravizado e não tinha mínimo acesso a essa belíssima lei e aquilo não causava a menor perplexidade entre os *doutos* de então. Se estivéssemos em 1871, estaríamos debatendo animadamente sobre essa lei brasileira que permitia que não deixasse a pessoa ter a sua locomoção restringida e ir presa. Só que ela não se aplicava ao povo escravizado negro

brasileiro. Isso não causava, a mínima perplexidade. É onde quero chegar. Será que hoje não estamos agindo rigorosamente da mesma forma? Daqui a 200 anos, vamos fazer uma lei para dizer que o povo negro, pobre, marginalizado do Brasil finalmente vai ter *habeas corpus*. Porque, hoje, não tem. Não tem.

Temos a famosa lei n. 11.343/2006, que é a nossa lei antidrogas. É uma das melhores do mundo, no papel, claro, como vem acontecendo no Brasil há 500 anos. Ela é uma lei altamente moderna que já separava usuário, traficante, grande traficante, até a questão "da mula" está prevista, aquela pessoa que foi contratada uma única vez para fazer um transporte de droga e que não é um traficante. Essa lei permite reduzir a pena a quase nada para quem for primário, tiver bons antecedentes, não se dedique à atividade criminosa e não integre organização criminosa. Assim como as três anteriores leis, de 200 anos atrás, seja branco, rico, bem-nascido, mora no bairro certo e tenha bons advogados. Isso não se aplica ao que estamos vendo na realidade brasileira. Ontem, o STF, em ótima hora, resolveu dizer matematicamente o que é um traficante e o que será um usuário, 40 gramas.

A discussão pouco cabe na realidade do Poder Judiciário brasileiro. A questão, e vamos comprovar com números, é que esse conceito de estar portando droga para vender ou estar portando droga para consumir, é ligado à cor da pessoa, ao bairro onde ela foi presa e qual é o tipo de advogado que ela vai ter. Temos pesquisas feitas por uma excelente professora da Universidade de Brasília, Anamaria Prates Barroso. Um branco com 400 gramas é considerado usuário. Um negro com 40 gramas é considerado traficante. A diferença para quem não é da área de roubo e furto é a violência. Se pegar uma carteira com violência, é roubo e a pena é bem mais alta do que sem violência, que é furto. Para um negro, a violência se configura com um empurrão. Para um branco, uma arma de fogo que funcione, porque se ela for um simulacro de plástico, é furto. Essa é a realidade brasileira.

Há um lençol, exposto no museu do STJ, que foi feito à mão por um interno do Ceará, pedindo melhorias para as condições dele. Um cidadão negro que havia sido condenado por, sendo negro, tráfico de drogas, e que portava 50 gramas. Recebi numa folha de papel, em um processo de minha relatoria, um *habeas corpus* de um interno do presídio de Brasília, onde ele pedia, simplesmente, que queria saber qual era a sentença, pois estava preso há dois anos. O direito de saber por que está preso há dois anos não chegou a este cidadão. É dessa justiça que estamos falando. Foi essa justiça que encontrei do outro lado do balcão quando saí do meu escritório, que fica num bairro chique em Brasília, e caí no STJ com 13 mil processos. Essa é a realidade, que talvez muitos não conheçam, mas essa é a realidade da justiça brasileira.

Gosto muito de Michel Foucault e seu livro *Vigiar e Punir*. Ele é necessário a todos. No Brasil, esse livro deveria ser traduzido para "Punimos quem vigiamos". Estamos punindo quem vigiamos. O que quero dizer com isso? Nunca tive a minha bolsa revistada. Nenhum vizinho meu teve a sua casa admoestada a qualquer hora do dia ou da noite pela Polícia Militar. Nenhum amigo dos meus filhos foi parado pela guarda municipal. Estamos punindo quem estamos vigiando e estamos vigiando a população pobre, que, com muita franqueza, muitas pessoas gostariam que desaparecessem do Brasil, num passe de mágica. Então, vamos prendê-los. Vamos deixá-los, lá no fundo, por muitos anos, porque assim fingimos que eles não existem. Essa é a verdade numérica do nosso Poder Judiciário, infelizmente.

A nossa Constituição tem um dos textos mais bonitos do mundo sobre o *habeas corpus*. Repete o que já estava lá há 200 anos, mas de uma forma mais incisiva, que ninguém poderá sofrer ameaça da sua locomoção sem que seja resguardado pelo Poder Judiciário.

Os convido para fazerem um passeio rápido no seu carro blindado em uma das avenidas brasileiras, do Rio de Janeiro, Brasília, Recife, São Paulo e Ceará. Entre no seu carro blindado, faça um passeio comigo. Verá um grupo de pessoas usando drogas, uns cometendo um furto sem violência, um roubo com violência, um homicídio, uma pessoa morta no chão, uma pessoa fugindo, um estupro de vulnerável, uma pessoa cometendo um estelionato pela internet, uma briga (que chamamos de lesão corporal), um estupro de uma mulher adulta e um caso de violência doméstica. Se só pode fazer uma ligação para a polícia no Brasil 190. Só uma. Qual dessas cenas denunciará? Qual dessas cenas abala a sua paz social? Não é esse o Estado que fizemos quando dissemos que haveria um Estado que poderá punir e será pelo Poder Judiciário independente? Qual ligação faria para dar ao Estado o poder de punir, processar, prender aquela pessoa que perturba a sua paz interior, que no direito, chamamos de bem juridicamente tutelado que lhe aborrece nesse passeio?

Esse que lhe aborrece deveria ser o que gasta o meu tempo de magistrada, da minha assessoria e do Poder Judiciário brasileiro. Deveria estar cuidando do que lhe aborrece, garanto que não é isso que acontece.

O acervo que encontrei no meu gabinete se repete nos dez gabinetes de ministros criminais do STJ, porque no STJ não trabalhamos com especialidades, como na justiça de primeira instância. Não tem um gabinete de direito criminal de colarinho branco. Os dez gabinetes recebem processos criminais, com livre distribuição. Essa proporção se repete. Pergunto: é essa situação que gostaria que estivesse sendo julgada no Judiciário, perdendo o meu tempo, da minha assessoria, do dinheiro do contribuin-

te? Cerca de 30% dos meus processos são tráfico de droga e, quando falo tráfico de droga, não é o traficante. Organização criminosa representa 1% do acervo, que engloba tráfico e também lavagem de dinheiro de outras fontes, como, por exemplo, corrupção. Logo, 30% dos processos do Judiciário brasileiro tratam de pequenos casos de tráfico de droga.

Assim, antes de comentarem a decisão de ontem do Supremo, pensem: o que quero que o Judiciário brasileiro faça? Trinta por cento do Judiciário brasileiro cuida de tráfico de drogas. Roubo majorado, aquele roubo bem violento, é 10%. Homicídio é 8%. Estupro de vulnerável é 4%. Há algo de muito errado no reino do *habeas corpus* e isso precisa ser conversado na academia. O que está acontecendo? Não adianta dizer que temos um milhão de *habeas corpus*. É preciso saber o que estamos julgando, quem estamos prendendo, por que estamos prendendo.

Os dados da Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen) mostram que temos 852 mil presos, ou seja, ninguém pode dizer que o Brasil prende pouco. Dos 852 mil, 30% é por tráfico de drogas. Total de crimes violentos, 319 mil. Temos 500 mil pessoas presas que cometeram crimes sem violência e temos essas leis maravilhosas que têm medidas restritivas de direito que poderiam ser aplicadas. Temos 300 mil mandados de prisão em aberto. Será que não era o caso de trocar quem está lá dentro por quem está lá fora, que efetivamente preocupa a paz social? Isso é um dado da vida. Você tem direito de opinião sobre esse microfone. Ele é grande, ele é pesado, ele não funciona. Você pode pensar o que você quiser do microfone. Mas você não tem direito de dizer que isso aqui não é um microfone, é uma garrafa de água. Isto é um microfone. Estamos julgando, punindo e prendendo as pessoas erradas no Brasil.

O STJ, criado com a Constituição de 88 e inaugurado em 89, foi do *habeas corpus* 1 ao 100 em 3 meses e 5 dias. De 1 ao 1.000 em 2 anos e 2 meses. Levou 2 anos e 2 meses para termos 1.000 *habeas corpus* no STJ. Ontem, foram distribuídos, no STJ, 997 *habeas corpus*. A nossa média diária é de 90 processos de *habeas corpus* para cada ministro. São 1.000 *habeas corpus* por dia, fora os recursos em *habeas corpus*, conflitos de competência e mandados de segurança. O meu gabinete recebe 180 processos por dia, todos os dias. Estou aqui e estou na chancela julgando *habeas corpus*. Chegamos, ontem, em 925.000 *habeas corpus*. Não tem precedente no mundo e o STJ não foi pensado para isso, tanto que levou dois anos para ter 1.000 *habeas corpus*, 700 dias para ter o que fazemos, hoje, em um dia.

De quem é a culpa por esses números? É de todos nós. A culpa é do promotor que pede prisão podendo pedir medida restritiva, do delegado que prende quem não precisava ser preso, do juiz que não aplica os precedentes do STJ e nem do STF. O

STF, ontem, deu uma decisão clara. Já recebi, hoje, *habeas corpus* que contrariou a decisão do Supremo de ontem. Então, a culpa é muito também do Poder Judiciário que não cumpre a lei. Existe uma lei que fala de recursos repetitivos, teses fixadas de cumprimento obrigatório. Não há margem de interpretação do juiz. Se o STJ disse, em feito repetitivo da terceira sessão, onde estão os dez ministros, por unanimidade, se não tem condenação transitada em julgado, não pode deixar de aplicar aquela lei que coloca a pessoa não como traficante, mas como usuário. Eles deixam de aplicar e dizem que é a independência de juiz. Isso gera *habeas corpus* para o STJ. O erro também é, em determinada medida, da advocacia, que faz *habeas corpus* várias vezes ao longo do processo. A pessoa foi presa e fazem *habeas corpus*, se está na cadeia fazem *habeas corpus* e se ficou doente também fazem. Deveria haver uma sistematização para só usar o remédio heroico, quando precisa. Uso "remédio heroico" para dizer que assim como o remédio, a droga precisa de uma medida. Se tomar muito remédio, o efeito vai ser contrário.

Alguns casos não deveriam chegar ao STJ e com erro de todos. Por exemplo, porte de 2,5 gramas de crack, com pena definitiva, já ocorrendo o cumprimento de pena de 5 anos e 10 meses em regime fechado, sendo o réu primário. Temos a questão da raça. No início do processo, quando a pessoa é presa, na delegacia tem escrito a cor. Temos, no final do processo, nos dados do Senappen, a cor de quem está preso. O meu processo não tem a cor desse réu, mas sou capaz de jurar que ele é negro, dado as informações de 2,5 gramas, pena de 5 anos e 10 meses de regime fechado. Independente da opinião sobre o uso de droga, não parece que isso seja razoável. O tempo que gastei para julgar isso, o tempo que o Tribunal de Justiça gastou e, especialmente o dinheiro que o Estado brasileiro gastou para manter essa pessoa presa. Em regime fechado, o custo por pessoa é de 7 mil reais por mês. Em regime semi-aberto, é de 2.500 reais por mês. É só multiplicar por 5 anos e ver quanto este réu custa ao Estado brasileiro.

Outro exemplo, um furto de alimento, que é uma questão recorrente nos *habeas corpus*. Réus condenados a penas de 3 anos, 1 mês e 10 dias. O furto foi de uma Coca-Cola e uma Fanta laranja. Não é razoável, não tem nenhum sentido epistemológico, moral, jurídico, para mandar uma pessoa para regime semi-aberto durante 3 anos, 1 mês e 10 dias por uma Coca-Cola e uma Fanta laranja. Se essa mesma pessoa comprasse uma Coca-Cola e uma Fanta laranja pela internet, de um grande site brasileiro e não fosse entregue, ela poderia recorrer à Justiça? Provavelmente, ela ia levar a uma litigância de má-fé, seria dito que isso é mero aborrecimento e que ela não deveria perturbar a Justiça brasileira por uma Coca-Cola e uma Fanta laranja. É o mesmo bem. Por mais que o bem juridicamente tutelado pelo furto é a paz social da pessoa, não é possível que a paz seja tão abalada por uma Coca-Cola. Dou a Coca-Cola, mas não posso julgar isso. Essa é a verdade.

Mais um exemplo, furto de de quatro cadeiras de plástico e um pato, num quiosque. Na confusão, o pato fugiu, as cadeiras foram devolvidas, mas a pessoa foi condenada a 3 anos, 1 mês e 10 dias. Era algo que poderia se resolver ali. No acervo do meu gabinete, não tenho, em 13 mil processos, nenhum caso de lesão corporal, porque a situação se acerta, se faz um acordo de não persecução, uma multa, devolve-se e pronto. Por que não conseguimos evoluir na questão desses pequenos furtos, como evoluímos na questão da lesão corporal, que é muito mais grave? Alguém me agredir é muito mais grave do que furtar a minha garrafa d'água. No entanto, estamos presos à questão do patrimônio e à questão do uso de droga. É isso que a justiça está julgando.

O furto de shampoo é um clássico. Todos os dias, tenho furto de shampoo. Shampoo é dignidade humana. A pessoa quer estar limpa, quer tomar um banho e não vou mandar ninguém para a cadeia porque furtou um shampoo. Ademais, é sempre tentativa. A pessoa pega o shampoo e ela é obstada na porta. O segurança na porta pega o shampoo, logo, não houve sequer prejuízo, pois foi uma tentativa de furto. Neste processo, colocaram o valor de 100 reais, disseram que era reiteração e, então, ela deveria ficar presa. Ganhamos na turma por 3 a 2, na quinta turma, usando um precedente do eminente ministro Gilmar Mendes no STF, no qual ele diz que se o fato é atípico não interessa se ele foi reiterado. Algo que não é crime não pode passar a ser crime só porque foi cometido 2, 3, 4 ou 10 vezes. A reiteração delitiva não pode ser motivo para mandar essas pessoas para a cadeia. Existem medidas restritivas de direito diversas da prisão.

Esses foram os temas que trouxe. É a mensagem que trago e sei que é uma mensagem de caloura. Realmente, espero que consiga, com essa avalanche de *habeas corpus* em cima de mim, todos os santos dias, nos ensinamentos do mestre Lênio, cumprir a lei do jeito que a lei está escrita. O princípio da insignificância está na lei. Realmente espero, mas também espero a ajuda de todos, quem é advogado entrando só com *habeas corpus* que deve ser entrado, quem é promotor oferecendo alternativas à prisão, conforme é feito nos casos de lesão corporal, quem é juiz que cumpre os precedentes do STJ. O meu gabinete está, hoje, em plantão, fazendo um levantamento de todos os processos que envolvem maconha, que sejam menos de 40 gramas, para começar a aplicar o precedente de ontem à tarde. Então, realmente espero que os juízes façam isso porque Rui Barbosa já dizia que a justiça tardia é injustiça. Ninguém ganha quando o juiz independente julga de acordo com a vontade dele. Existe a lei e existe o precedente obrigatório. Ele só pode ter margem de interpretação fora disso. Ali, ele tem realmente que cumprir. Essa é a solução difícil, não é a solução fácil. A solução fácil é proibir e editar diversas súmulas dificultando o acesso de todos. O que vai acontecer se dificultar-

mos o acesso de todos? Essas pessoas do furto da Coca-Cola, do furto do pato, do furto do chinelo, que não são casos esporádicos, são diários, vão continuar presas. Nossas penitenciárias vão continuar lotadas e os nossos mandados de prisão pendentes com pessoas que efetivamente preocuparam, vão continuar soltas. Então, a proposta acadêmica que trago é de realmente fazermos uma revisão de quem queremos prender no Brasil do ano de 2024 para frente.

David Metzker

Advogado.

Desde do dia primeiro de janeiro de 2023, venho catalogando concessões em *habeas corpus* (CHC) e recurso em *habeas corpus* (RHC) no Superior Tribunal de Justiça (STJ) e também no Supremo Tribunal Federal (STF). Até o dia 21 de junho de 2024, incluindo o ano de 2023, já foram analisadas mais de 30.500 concessões em *habeas corpus* e recurso em *habeas corpus* nos tribunais superiores. Catalogamos cada uma dessas concessões. Em 2023, foram catalogados 19.887 concessões em *habeas corpus* e recurso em *habeas corpus*. Quais são as informações que catalogamos? Tem a classe, CHC ou RHC, se superou a súmula 691, o tipo de decisão, se é colegiado ou monocrática, qual o estado de origem, quem foi o ministro que concedeu, se é quinta turma ou sexta turma, ou até mesmo a presidência, nos casos de recesso Judiciário, quem foi que impetrou, se é particular, defensoria pública da União, do estado, o tempo médio de concessão entre a data de atuação e a data da concessão, quando saiu no diário, qual o tema, e fazemos uma leitura manual de cada uma das concessões para definir qual o tema, porque o que vem no STJ é classificado antes da concessão, então podem ocorrer alguns erros. Então, lemos cada uma

dessas concessões e colocamos o tema. Verificamos qual o crime e o resultado, se foi uma ordem concedida, se foi uma liminar deferida, ou se foi o provimento de um recurso.

Em 2024, mantivemos as mesmas informações e, no STJ, acrescentamos outras informações. Quais são as informações que acrescentamos? Incluímos o gênero, se a colegiada foi ao sistema virtual ou presencial e se a ordem foi concedida de ofício e agravo provido. No painel qualitativo, incluímos o parecer do Ministério Público Federal (MPF), se a concessão foi dosimetria qual a fase, o histórico criminal do paciente, a natureza da droga, a quantidade da droga, e criamos alguns padrões, menor do que 50 gramas, entre 50 e 100, entre 100 e 250, criamos alguns padrões, ou, como diz o ministro Antônio Saldanha, sem unidade de medida. Quando é caso de minorante do tráfico, separamos três temas já pacificados na terceira sessão, que é quantidade, ação penal em curso e ato inflacional.

O panorama de janeiro a maio mostra que já tivemos 48 mil impetrações e interposições de HC e RHC, com 8 mil e 45 concessões, dando 16,5% de concedidos. Separamos por estado e cada um tem uma média de concessão. Hoje, os principais os estados de São Paulo, Acre, Rio de Janeiro, Espírito Santo e Rio Grande do Sul. No ano passado teve Pernambuco incluindo entre esses cinco. São Paulo tem 3.868 concessões, ou seja, mais de 40% só do estado de São Paulo. Todas essas informações não são só números, estão todas planilhadas em Excel com o número de HC e a raça de quem toma cada decisão.

Vou trazer alguns dados relevantes. Primeiro, decisão colegiada e monocrática. 98% das concessões no STJ são monocráticas, o que é permitido pelo regimento porque se trata de temas já pacificados pela Corte, ou seja, a instância de origem não tem aplicado temas já pacificados na Corte. Outro dado importante, é porque esse ano colocamos se a colegiada é virtual ou presencial e tivemos 17% das concessões pelo colegiado no virtual. Tem gente que tem medo do virtual, mas no virtual tem um número considerável de concessões. Também chama a atenção o agravo provido, com 37 agravos providos para conceder. Entre os principais crimes, 52% das concessões tem rela-

ção com o tráfico, ou através do tráfico, ou ato infracional análogo ao tráfico, ou tráfico e associação. Uma pequena comparação com os crimes contra a ordem tributária, que foram 20, e a maioria para o trancamento. Já no tráfico, a maioria é revogação de prisão preventiva ou dosimetria. Nas concessões relacionadas ao tráfico, a principal natureza é maconha, seguida de cocaína, maconha e cocaína, maconha, cocaína e crack. Essas são as três principais naturezas. Além disso, 28% das concessões que tem relação com o tráfico, a apreensão é inferior a 50 gramas. Na maioria, a apreensão não chega nem a 50 gramas e a maioria é maconha e cocaína.

O principal tema hoje de concessão no STJ é a dosimetria e 29% das concessões tem relação com a dosimetria. Alguns temas relacionados ao tráfico, fizemos uma separação, porque a recorrência é enorme. Então, por exemplo, a aplicação da minorante, revogação de prisão preventiva de pequena quantidade de droga, esses são temas, obviamente, relacionados à dosimetria ou da prisão preventiva, mas fizemos a questão de separar para poder mostrar um dado melhor.

Sobre a superação da súmula 691, alguns entendem que há uma grande superação da súmula 691 no STJ, mas não tem. De todos os casos de HC e RHC, 0,5% superaram a súmula 691, sendo 42,5% que superaram a súmula foi por causa da pequena quantidade de droga ou pelo não recolhimento de fiança, revogando-se a prisão preventiva independente do recolhimento. Ademais, 60% das concessões relacionadas à súmula 691, a quantidade foi menor do que 50 gramas e réu primário. Será que isso realmente deveria chegar ao STJ? Nos casos de prisão preventiva e pequena quantidade de droga ou quantidade não exorbitante, 12% das concessões tem relação com a quantidade e a maioria é menor do que 50 gramas e réu primário.

A aplicação da minorante é um tema que me chama muita atenção. 82% das concessões que aplicaram a minorante, o fundamento da instância de origem para afastar foi tema pacificado na terceira sessão: quantidade, ação penal em curso e ato infracional. Sobre desclassificação para o artigo 28, até esse ano já foram 110 concessões. Na verdade, até ontem foram 112 concessões sobre desclassificação. O que chama atenção quanto a esses dados? 81% envolve quantidade inferiores a 50 gramas. Muitas decisões, nem chegam a mencionar o histórico criminal porque o foco é a conduta e as circunstâncias. O MPF, na maioria é pela denegação. Não concordo que tem que ser desclassificado. A maioria da natureza, que chama atenção, é crack. Não é maconha.

Por fim, alguns temas que considero como caros à sociedade, como o reconhecimento. Ano passado, 218 concessões sobre reconhecimento e a maioria é defensoria pública. Esse ano, já tivemos 86, até dia 21 de junho, sobre reconhecimento. O que chama a atenção é que a maioria dos estados que tem a concessão em relação ao reconheci-

mento é do Sudeste e Sul do Brasil. Sobre ingresso ilegal no domicílio, no passado, foram 960 concessões. Esse ano, até dia 21 de junho, 347 concessões relacionadas a ingresso ilegal no domicílio. Em relação à insignificância, ano passado, foram 148 concessões relacionadas à insignificância. Esse ano, já chegamos a 170.

Esses são os dados e apenas reforço que é muito necessário a pesquisa empírica para guiar políticas públicas. Devemos valorizar mais a pesquisa empírica.

Floriano de Azevedo Marques Neto

Ministro do Tribunal Superior Eleitoral e Professor da Universidade de São Paulo.

Apresentarei-me com chapéu de professor e depois de juiz eleitoral. Então, farei uma primeira parte, procurando fazer um diagnóstico do tema dos sistemas de justiça no século XXI, de maneira mais ampla, e depois focar um pouco na ambiência da justiça eleitoral.

Sabemos que o modelo de justiça no Brasil sempre foi construído dentro de um modelo adjudicatório, que é aquele pelo qual o Judiciário tem predominância na solução dos conflitos, é demandado e adjudica o direito na matéria civil, na matéria penal, diz o direito e, com isso, a sua decisão tem força. É bem verdade que convive minoritariamente outros sistemas de justiça dentro do nosso sistema. Às vezes, não percebemos, mas isso já há algum tempo existe.

A Justiça do Trabalho é um modelo que, sem deixar de ser adjudicatório, tem um papel que poderíamos chamar, teoricamente, de distributivo, mas, na verdade, é antirregressivo, no cenário da justiça do Brasil, quando pensamos a Justiça do Trabalho de maneira mais ampla, considerando Ministério do Trabalho, Ministério Público do Trabalho (MPT) e Justiça do Trabalho. O trabalho do MPT, por exemplo, contra o trabalho escravo, é

uma forma de ter uma justiça, se não distributiva, antirregressiva.

Temos um modelo de sistema de justiça promocional, que é muito bem-sucedido no ambiente da infância e da juventude. O que se faz no âmbito da infância e da juventude vai muito além de simplesmente dizer quem tem a guarda de um menor. Existe uma atividade promocional de conferir o conforto e um atendimento melhor à infância, ainda que incipiente, mas está estruturado e está, de certa forma, funcionando. Estamos crescendo em modelos de uma justiça baseada em autocomposição em vários cenários.

O fato é que temos uma certa dualidade no nosso sistema a partir da Constituição de 1988. De um lado, e isso é positivo, houve uma enorme ampliação do acesso à justiça pensado como justiça adjudicatória. A ampliação dos juizados de pequenas causas, a criação das Defensorias Públicas, que aumentou o acesso à justiça, a ampliação das funções do Ministério Público (MP), o alargamento, no âmbito da Suprema Corte, da legitimidade para agressão de inconstitucionalidade. Isso tudo ampliou a demanda pelo Judiciário. Por outro lado, o nosso sistema, é uma crítica que faço, e é preciso refletirmos, tem baixíssimos incentivos à desjudicialização. No âmbito civil, não temos mecanismos que exijam a demonstração, quando dá demanda do Judiciário em uma causa civil, do esgotamento prévio de tentativas de conciliação. Não é uma condição de ação demonstrar que antes de tentar ação judicial, se tentou um mecanismo de conciliação préjudicial. Isso não existe no nosso sistema. Da mesma forma, temos um sistema de baixíssima responsabilização do advogado e do MP por lides temerárias. As lides temerárias não são, de forma alguma, sancionadas e, muitas vezes, estorvam o Judiciário sem nenhuma perspectiva de terem sucesso. Da mesma forma, temos poucos incentivos às soluções conciliatórias, soluções de não judicialização dos conflitos. Não obstante isso, assistimos um movimento já há algum tempo de inflexão do ordenamento jurídico a favor de mecanismos de auto-composição.

A Lei da Ação Civil Pública foi precursora nisso, com o termo de ajustamento de conduta, a transação com o MP. O Ministério Público cresceu muito nessa justiça não judicializante. No âmbito ambiental e do consumidor, isso se tornou uma realidade. Depois, a

Lei da Defesa da Concorrência introduziu já no direito sancionatório os acordos de leniência como forma de não solução com o comando-controle da infração concorrencial. O Código de Processo Civil (CPC) fez uma sinalização bastante forte, ainda que declaratória, no artigo 3º, em favor do consenso. Mais recentemente, o artigo 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, criou um incentivo genérico de autorização legal para a transação no âmbito do direito público. Também no direito penal, assistimos vários mecanismos, como o acordo de não persecução penal. Da mesma forma, no direito público, a nova Lei de Licitações, traz um incentivo claro à solução não judicial de conflitos. Aqui, tenho uma pequena divergência com o Didier, porque acho que a arbitragem, embora seja muito útil para a desjudicialização, ela não deixa de ser uma demanda de jurisdição adjudicatória. Mas a Lei de Licitações, isso no direito público é quase revolucionário, incentiva conciliação com o poder público, mediação e juntas de solução de conflitos em contrato. Isso é uma coisa, para publicistas, quase radical, para quem sempre se acostumou com aquele mito da supremacia do interesse público. Na prática, isso vem crescendo no âmbito do direito público e dou dois exemplos: a Câmara de Conciliação da Advocacia-Geral da União (AGU), que é extremamente funcional, e, mais recentemente, a Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (Secex Consenso) no Tribunal de Contas da União (TCU). Isso é algo que, há 10 anos, seria impensável em um ambiente de controle, um ambiente formado para controlar e sancionar os administradores públicos. Então, estamos avançando nisso.

Faço menção a um artigo do Fred Didier, no qual ele aponta essa impenetrabilidade da justiça eleitoral ao consenso e, é verdade, que o direito eleitoral tem uma postura arredia à autocomposição. É até explicável, mas acho que a gente tem que romper também essa barreira. Agora, passo a falar como juiz, mas ninguém imaginava que ia chegar a uma posição de juiz eleitoral sem querer refazer as coisas e criar algum tipo de inovação. Então, ao final, pinçarei dois pontos que acho que esse eleitoral peca e falta por não adotar a autocomposição.

A Lei nº 12.034 alterou a Lei das Eleições para dizer que não se aplica em matéria eleitoral os procedimentos da Lei da Ação Civil Pública, em 2001. Isso interditou que a justiça eleitoral fizesse termos de ajustamento de conduta. Mais recentemente, em 2016, a Resolução nº 23.478 afastou para a justiça eleitoral as normas do CPC que estão no parágrafo 2º e 3º do artigo 3º que incentivam a autocomposição. O Fred Didier tem um texto publicado na Revista dos Tribunais recentemente que critica essa posição. Como juiz eleitoral, tenho que fazer um contraponto porque a justiça eleitoral é um pouco mais complexo que um mero órgão do Judiciário. A justiça eleitoral é um órgão de jurisdição e, onde ela é a jurisdição, é uma jurisdição de contingência, mas ela é mais do que um órgão de jurisdição. A justiça eleitoral é uma corte de contas que analisa a conta

da aplicação dos recursos públicos de fundo partidário e fundo eleitoral. É um tribunal de contas. Ela é uma instituição administrativa que organiza as eleições. Ela é um cartório de registro dos atos partidários e é, fundamentalmente, um órgão de fiscalização da função orgânica dos partidos. Então, a justiça eleitoral, tem dentro dela um TCU, um Conselho Nacional de Justiça (CNJ), um órgão administrativo e uma jurisdição. Na jurisdição, e confesso que isso é uma premência, a justiça eleitoral é, das instâncias judiciais, a mais contingencial porque o conflito eleitoral ou ele é resolvido a quente ou ele não é resolvido. Uma propaganda irregular a dois dias da eleição ou ela é coibida imediatamente ou, então, só vai restar caçar o candidato se eleito. O estrago está feito. Então, pensar em conciliação no prazo de 24 horas é impensável. Mas há mais a fazer, porque temos um problema de introduzir auto-composição. Não estou falando de Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) em matéria de crimes eleitorais. Acho que existe, hoje, autorização para onde a justiça eleitoral não é uma jurisdição de contingência de atuar de modo de conciliação.

Darei dois exemplos sobre os quais tenho refletido. Um deles são as irregularidade nos gastos com recursos do fundo partidário e do fundo eleitoral. Há situações em que o gasto é um desplante e a solução é a rejeição das contas com as sanções a elas atreladas. No entanto, há situações que, basicamente, decorrem da incapacidade dos partidos, por exemplo, em âmbito municipal, de gerir um sistema de prestação de contas que é complexo. Nisso tem, obviamente, um campo para afirmar termos de ajustamento de conduta que, de certa forma, cumpram o papel pedagógico e permitam o aperfeiçoamento do que chamamos de governança partidária, que não é desatendida por má fé, mas pela dificuldade que se tem de um diretório municipal agir dentro de padrões de governança. Aqui, acho que há uma falha de não se incentivar o ajustamento de conduta, até mesmo pelo juiz eleitoral, para adestrar a dinâmica interna dos partidos em relação à aplicação de recursos, em relação a registro de candidaturas etc. Um outro campo que venho pensando, que é um problemão, mas que tem que ser solucionado, e acho que o consenso pode favorecer. Qual é o problema? Até pouco tempo, os partidos podiam receber doação de pessoa jurídica e como que financiavam suas campanhas? Como toda campanha, ia se gastando no calor da rinha eleitoral, ficava um déficit, e depois ia buscar doações para cobrir esse déficit. Num dado momento o STF disse que não pode mais pegar doação de pessoa jurídica e os partidos quebraram porque ficaram com a dívida da eleição anterior e não tem recursos para pagar essa dívida. Existem credores com dívidas de 10 anos. Qual é o problema que se põe? Se fosse uma empresa que tivesse quebrado, ela faria uma recuperação judicial, ou uma negociação prévia, um *haircut* da dívida, negociar com as empresas, pagar uma parte e seguir a vida. O partido político é proibido de fazer isso porque, se fizer, está indiretamente recebendo uma doação de pessoa jurídica e, com os fundos partidários e eleitoral, o eleitoral não vai poder pagar a dívida e o fundo partidário é insuficiente. O partido, muitas

vezes, tem contas bloqueadas legitimamente pelos credores. Por que a justiça eleitoral não faz a conciliação entre empresas e partidos, fiscalizando para saber se não tem desvio, e chegar a um acordo sobre essa dívida, legítimo, transparente, de modo que o partido possa se organizar para pagar as suas dívidas dentro do padrão que qualquer pessoa jurídica faria, uma vez tendo uma situação financeira precária?

Então, acho que temos também que abrir essa área e pensar na introdução da autocomposição da justiça eleitoral, naquilo que ela não é premida por ser uma jurisdição de contingência. Essa é a minha visão sobre a importância de sistemas alternativos de justiça para que a justiça possa efetivamente ser feita.

Atalá Correia

Juiz e Professor do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa.

A proposta do Fórum de Lisboa é sempre de discussão, proposição, reflexão sobre novas ideias de como transformamos um país e o mundo para melhor, como transformamos as nossas relações com os demais países.

Focarei no tema dos sistemas de justiça. A minha formação é de civilista, então, a perspectiva é um pouco diferente, tanto do criminal quanto do eleitoral, voltada para aquela realidade que conheço mais de perto. Temos, talvez, dois grandes modos de sistema de justiça. Um desses modos é calcado em uma metodologia tópica, ou essa abordagem tópica, que está muito centrada na ideia de que o mundo é complexo e temos uma dificuldade de compreensão dessa complexidade do mundo na totalidade. A partir daí, também temos a percepção que nada é absolutamente igual, que cada coisa é uma coisa, que cada conflito é um conflito, e que precisam ser construídas soluções, digamos assim, feitas sob medida para aquele conflito. Essa forma de pensamento leva também a um sistema de justiça específico. Obviamente, ela não prescinde de que há, pelo menos, pontos de partida, ou princípios argumentativos universalmente válidos, mas ela, a partir

desses princípios, visa moldar soluções únicas. Então, esse campo é moldado para a justiça do caso concreto. Se ele é assim, por outro lado, desprestigia a noção de igualdade perante a lei, ou, pelo menos, não está tão preocupado com ela. Então, para que essa abordagem funcione bem, ela, essencialmente, parte da percepção que há pessoas que resolvem melhor, solucionam melhor os conflitos do que outras. Esse tipo de abordagem caminha para o emprego de soluções parecidas com a arbitragem, ou de arbitragem, onde se escolhe o jogador. Tem muita diferença entre um bom árbitro e um árbitro ruim. A arbitragem é calcada nessa possibilidade. Para quem não trabalha com arbitragem, tem sempre um colégio de árbitros, se consegue escolher um, a outra parte escolhe o outro, e ambos árbitros escolhem, em geral, um terceiro árbitro. Então, essa forma de solução de conflitos possibilita para trazermos para avaliar o conflito, justamente, aqueles que consideramos serem os melhores, aqueles que vão avaliar o conflito e, a partir de princípios, vão dar uma solução específica para aquele caso. Mas, em geral, isso não gera precedente e isso não tem uma externalidade positiva da lei. Também são muitos modos de arbitragem, leva a soluções específicas, bem montadas, para situações complexas, caso a caso. Isso não gera um sistema recursal, assim como o júri, em geral, não gera um sistema recursal, mas os recursos aqui das arbitragens não existem ou são ilimitados. Se estamos muito focados na justiça do caso concreto, cada caso é um caso, o melhor sistema para nós seria a arbitragem para tudo. Façamos a arbitragem para tudo, cada um escolhe o seu árbitro e cada um resolve o seu conflito. É curioso mesmo pensar na arbitragem, por exemplo, para países como a Inglaterra, onde, por exemplo, o direito de família é possível de ser arbitrado. Justamente pensando em que princípios morais, a depender das comunidades morais diversas, são relevantes para esse tipo de solução de caso.

Uma abordagem mais preocupada em sistematizar, é calcada na ideia de que a justiça tem a ver com o tratamento igualitário entre as pessoas para situações iguais. Criamos grupos de casos, e para esses grupos de casos há soluções equivalentes. Então, essa sistemática está mais preocupada com a igualdade perante a lei do que a própria ideia de arbitragem. Aqui é, sobretudo, o campo das regras. Não importa, portanto, quem é o julgador, porque se um julgador decide mal, ordinariamente a decisão é passível de revisão, por meio de um recurso. Esse é o campo, no qual as

melhores decisões podem servir de precedentes e de paradigmas para os casos futuros. Venho de uma tradição civilista e romanista, e penso sempre no direito como o direito privado, como uma construção a partir de casos, a partir do direito romano. O que é curioso nessa forma de pensar, é que nós, ordinariamente, estamos em grupos distintos. Os privatistas, muito preocupados sempre com a justiça do caso concreto, sempre preocupados em trazer aquela solução ou diferenciar o seu caso daquele grupo de casos que gerou os precedentes ou daquele grupo de casos que gerou a própria letra legal. Então, a doutrina do direito privado trabalha muito com a noção de que cada caso é um caso.

Por outro lado, os processualistas tentam pegar o direito privado e transformar isso em precedentes ou em regras gerais. Então, processualistas, e boa parte dos privatistas, partem de premissas diferentes. Isso traz uma certa cacofonia, expressão da professora Judite, sobre as formas de pensar os sistemas e estamos sempre, no direito privado, gerando mais conflitos. O sistema processualista tentando tratar conflitos de maneira uniforme e criar precedentes. Isso gera, por exemplo, situações curiosas.

Quando comecei a atuar como magistrado, recebia dez processos por dia sobre o mesmo tema. As pessoas compravam carros, contratavam determinados juros e, a partir daí, propunham ações para dizer que aqueles juros contratados violavam a dignidade humana ou que eram juros abusivos por qualquer motivo. Então, imaginava, dentro da minha visão de mundo, que todo mundo que estava contratando o financiamento de um carro estava, posteriormente, ajuizando a ação para questionar. O sistema de justiça joga isso e diz que não tem direito antes que o juiz fale qual é o direito. Portanto, passava todos os dias julgando pelo menos dez casos para dizer se os juros são válidos ou inválidos. No final, se a cidade inteira está propondo esses processos, não há juiz suficiente para julgar todos os casos. Os processualistas, ou juristas na totalidade, se preocupam com isso e tentam montar precedentes, que acabam sendo consolidados e, cristalizados na nossa jurisprudência.

Dentro desse momento, vivi uma experiência interessante, sem poder julgar dez processos todos os dias, alguém surge com uma solução negocial, e disseram para mediar. Na mediação, cada caso é um caso, e preciso de um bom mediador. Mas como tenho um bom mediador para dez casos por dia? Como contratarei mediadores? Tem orçamento? Pagarei mediadores externos? Como será para os mediadores poderem resolver esses conflitos? No fundo, montamos grandes sistemas de acordo que basicamente dizem que o que as partes assinam perante o juiz, um acordo judicializado, vale, aquilo que ela assina fora do juiz, não vale. Então, de modo bastante simples, leis eficazes, bem feitas, num sistema democrático, bem reguladas, num sistema onde a

lei valha e o contrato valha, e que o Judiciário só torne a revisão excepcional, ele é calcado na externalidade positiva da lei e na externalidade positiva do precedente. Isso gera menos judicialização.

Logo, me parece que quando a doutrina do direito material, do direito privado, é voltada para os contratos e para os pactos, o problema da judicialização diminui. Essa é a minha visão, bastante simplificada, mas também aproveitando o diálogo com os colegas, a única oportunidade de ter esses comentários.

PAINEL VIII

10

DESINFORMAÇÃO, PROPAGANDA ELEITORAL E INTEGRIDADE DAS ELEIÇÕES

Lilian Tahan

CEO do Grupo Metrópoles de Comunicação.

Gostaria de fazer uma breve reflexão sobre o tema do painel. Nunca estivemos com tanto acesso a informações. Cada *smartphone*, destes que a gente carrega e que viraram uma espécie de extensão das nossas mãos, abrange um infinito de acessos aos quais conseguimos absorver. De maneira instantânea, conseguimos estar a par de praticamente tudo o que acontece em qualquer parte do planeta.

No nosso mundo existem 5,4 bilhões de pessoas ligadas na internet. É muita gente com muito acesso à informação. Consumimos informações por meio da busca ativa, mas também somos fisgados pelas tramas envolventes das redes sociais, que nos seduzem com as assertivas provocações de seus algoritmos. No entanto, o acesso infinito ao conteúdo também nos joga em um oceano de informações duvidosas, insidiosas e, muitas vezes, simplesmente mentirosas.

A boa notícia, na minha visão de comunicadora, é que tão rápido quanto pode ser cair nas armadilhas das desinformações, também é sair dessa armadilha. Quais são os mecanismos, as ferramentas que temos disponíveis

para conseguirmos evitar que a desinformação interfira em processos democráticos, como as eleições, por exemplo?

Não temos de ter medo do debate de ideias, da divergência e de ideologias diferentes. Todos aqui, cheios de privilégios, temos de dedicar parte dessa nossa energia, no sentido de contribuir para que cada vez mais pessoas tenham acesso a bases de informações confiáveis, legítimas, verdadeiras e passíveis de checagem.

Orlando Silva

Deputado Federal da República Federativa do Brasil.

Inicialmente, quero abrir a discussão celebrando a era digital, celebrando as possibilidades de conexão entre as pessoas, difusão de informação, difusão de ciência, exposição de cultura, realização de empreendimentos econômicos, porque creio que o nosso ponto de partida sempre deve ser a celebração das oportunidades que a era digital oferece para a humanidade. No entanto, é evidente que nesse espaço luminoso, é natural surgirem temas sensíveis, pontos de preocupação, e circunscrevo o debate acerca da desinformação entre esses pontos sensíveis e pontos de atenção. Um assunto que entrou mesmo na agenda das Organizações das Nações Unidas (ONU), e vou me referenciar em dois conceitos expressos num documento recentemente produzido por ela, chamado Integridade da Informação nas Plataformas Digitais, no qual apresenta diretrizes para o debate global que inclua compromissos com a integridade da informação, respeito aos direitos humanos, apoio à mídia independente, aumento de transparência, empoderamento de usuários, mais confiança e segurança na operação desses serviços, entre outros itens. É importante frisar, e valorizo esse aspecto nesse documento, de que não há uma conexão entre desinformação e informação falsa. A

própria ONU aponta que a diferença estaria no elemento coletivo, na intenção, ao difundir um fato que se sabe inverídico. Essa é uma distinção essencial. Diz no documento: "A desinformação é uma informação que não é apenas imprecisa, mas também tem a intenção de enganar, e é espalhada para causar danos.".

Penso que esse documento da ONU também acerta quando associa riscos da desinformação à ausência de mecanismos eficazes e suficientes para a regulação do ambiente digital. Há, evidentemente, um debate que alcança até mesmo o chamado modelo de negócio dessas importantes empresas, ancoradas, sobretudo, na dita economia da atenção. O documento mostra que "Algoritmos são projetados para priorizar conteúdo que mantém a atenção dos usuários, maximizando, assim, o engajamento e o faturamento publicitário. O conteúdo impreciso e discurso de ódio concebidos para polarizar usuários e gerar emoções fortes, costuma ser o que mais gera engajamento.". Essa ideia circula fartamente nos debates e imagino que surgiram, inclusive, reflexões de dimensão ética na operação dos serviços feitos por grandes empresas, que têm, na expansão dos seus negócios, a natureza da sua atividade, o seu interesse, e, quando falo de dimensão ética, interessa a quem pretende sustentar esses negócios, ter compromisso com o ambiente mais sadio, portanto, enfrentando esses dilemas éticos.

O Parlamento brasileiro, com avanços e recursos, tem, nos últimos quatro anos, feitos inúmeros debates, reuniões com especialistas, pesquisadores, com a indústria, com a sociedade civil e mesmo com organizações internacionais. Nos parece evidente ser inescapável algum nível de regulação para as plataformas digitais. Observo que o ato dos serviços digitais e dos mercados digitais, mais recentemente o debate sobre inteligência artificial (IA) no Parlamento Europeu, já se converteram em referências básicas para esse debate. Apesar de que eu sempre digo que há dois caminhos possíveis no mundo, o caminho europeu e o caminho americano, com uma visão, na minha perspectiva, ultraliberal, a partir da primeira emenda de decisões da Suprema Corte importantes que mantém uma espécie de imunidade para as plataformas digitais. Há uma tensão entre os dois caminhos. A opção brasileira do Marco Civil é a opção pelo caminho americano, pelo caminho liberal, na imunidade que vejo no artigo 19 do Marco Civil, mas essa tensão segue no debate e segue presente no debate brasileiro.

O centro dessa discussão está em torno de duas questões essenciais, o tema da responsabilidade e da transparência, que aparecem em qualquer espaço ou ênfase que discutamos a regulação sobre plataformas digitais. Nesse debate, o nosso enfoque está, evidentemente, na desinformação como risco à rigidez de processos eleitorais e, portanto, uma tensão com a própria democracia, que pressupõe a escolha livre e consciente do eleitor. Sabemos que o avanço das tecnologias tem sua incidência cada vez maior na vida e na tomada de decisões de todas as pessoas e tem sido capaz de embotar até mesmo fronteiras entre o virtual e o real. Isso tende a se ampliar com o desenvolvimento da inteligência artificial generativa. Se fizermos um brevíssimo mosaico, podemos ver que as eleições presidenciais da Argentina já foram marcadas pela utilização das chamadas *deepfakes*, e o uso de inteligência artificial e manipulação de vídeos falseando posicionamentos para atrapalhar e adversários e, evidentemente, atrair apoiadores. No Parlamento Europeu, são públicas, inclusive, queixas quanto à intromissão de Estados fora da comunidade europeia, tentando incidir sobre o processo eleitoral utilizando *deepfake* e *doggelgangers*. Na Itália, houve uma intensa campanha para que eleitores não votassem. Na Espanha, as campanhas de desinformação aplicavam até técnicas que permitiriam fraudes eleitorais por meio de voto duplo, enquanto na Alemanha, a forma de marcar cédula eleitoral foi alvo também de desinformação. No México, campanhas de desinformação atingiram as duas principais candidatas à presidência da República. A candidata governista, acusada de querer acabar com a propriedade privada e ameaçando fechar a Igreja de Guadalupe, que todos admiram, quem lá pôde conhecer. A candidata oposicionista foi acusada também de acabar com todos os programas sociais. Isso pautou o debate vivido naquele país, o que mostra não haver viés exatamente político-ideológico para a difusão de desinformação, infelizmente. Ainda no México, teve um caso interessante com uma insinuação de que a justiça eleitoral estaria oferecendo canetas que apagariam a marcação do voto na continuação da votação acontecer. Vê-se que não tem fim a criatividade daqueles que tentam desinformar. Na Índia, com seus mais de 640 milhões de eleitores, há alguns serviços de mensagem, que têm impacto tão importante quanto esses serviços têm na informação no Brasil, e, eventualmente, na desinformação. A publicidade da internet segue as mesmas regras da publicidade de demais veículos e se viu a criação de milhares de contas fantasmas, de contas de aluguel, que foram utilizadas fartamente para, estando dissociados de partidos, candidaturas e campanhas, manejarem informações, estimulando discurso de ódio contra minorias étnicas e conteúdos desinformativos. Consta que perto de 20% dos anúncios políticos da eleição da Índia, do maior difusor de informações pelas redes naquele país, são alvos de investigação nesse momento. Infelizmente, não foram ainda identificados e punidos os responsáveis.

Essa lista é ilustrativa e suficiente para mostrar a dificuldade que temos para conter o binômio desinformação e inteligência artificial. Temos experiências terríveis no Brasil, com suas consequências conhecidas no campo da desinformação, sobretudo no que diz res-

peito a ataques à rigidez e a integridade do processo eleitoral. Isso motivou uma resolução importante do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que, na minha perspectiva, acertou ao afirmar especificamente que mira o uso malicioso da inteligência artificial e de plataformas digitais para fins de propaganda eleitoral ou contra a propaganda eleitoral. Estabeleceu uma gradação entre aquilo que é lícito e não será regulado, aquilo que é lícito e deve ser regulado e aquilo que é ilícito, portanto, vedado e objeto de sanções. Uma observação importante: o uso de inteligência artificial não pode ser confundido como sempre um uso lesivo, como sempre um uso perigoso. O uso de inteligência artificial pode ser muito útil para otimizar o contato do eleitor com campanhas, facilitar o acesso e entendimento sobre propostas e programas, auxiliar mesmo a criação e montagem de peças de campanha, entre muitas outras potencialidades. Voltando à resolução do TSE, ela prevê que qualquer conteúdo multimídia que tenha IA para criar, substituir, omitir, mesclar, alterar, velocidade ou ainda sobrepor imagens ou sons, deve carregar aviso explícito. Há toda uma preocupação com relação ao tema transparência, informação ao eleitor e creio que isso é importante para que ele saiba o que recebe, reflita e decida com a consciência das informações recebidas até ali. Na mesma linha, estabelece que a utilização de *chatbots* e avatares para intermediar a comunicação de campanha com os eleitores deve submeter à transparência, à identificação, mas veda que seja simulada interlocução com o candidato ou outra pessoa real. Creio que a identificação de que o conteúdo foi produzido com uso de televisão artificial é útil para maior transparência e não fiquemos expostos ao mundo ficcional. A resolução veda o recurso a *deepfake*, aquela criação e manipulação que me referi aqui, de áudios e vídeos, até porque hoje é possível produzir algo com um realismo hollywoodiano, com a manifestação e o uso e manejo dessas tecnologias. Isso é importante, pois imagine uma eleição acirrada e às vésperas do pleito, com os prazos eleitorais que conhecemos, tenhamos circulando uma *deepfake* que mostra o candidato flagrando, cometendo um crime, ou ali se produz uma prova falsa para demonstrar uma denúncia publicada anterior. Isso poderia comprometer completamente a legitimidade do processo eleitoral. O tribunal mostrou preocupação com a disseminação de desinformação em massa, é certo. Importante dizer que *deepfake* está considerado na resolução como parte de conteúdo desinformativo.

Em ambos os casos, tão importante quanto a vedação, é a sanção aplicável no caso de burla. Se incorporou a sanção prevista na Lei Complementar 64, de 1995, que prevê cassação de registro de candidatura e do mandato, ou seja, pena máxima. É uma medida dura e, na minha percepção, proporcional para um dano que pode comprometer a rigidez do processo eleitoral. Há, por fim, uma inovação, que refletiu um pouco o debate do Congresso Nacional, a introdução de uma espécie de dever de cuidado, porque cria obrigações para que as plataformas digitais adotem medidas que evitem e diminuam a circulação de conteúdos desinformativos. Evidentemente, há que se prever um determinado processo judicial no plano eleitoral, para que essas plataformas notifica-

das atuem sob pena de serem responsabilizadas. A proposta é num nível duro, pois a responsabilidade solidária me parece um nível duro. Assim, o tema da responsabilidade que me referi anteriormente, como nuclear, aparece na resolução, vinculado ao tema da transparência.

Concluo dizendo que é digno de nota críticas, e é sempre bom estarmos abertos e permeáveis a críticas. Críticos que afirmam que pode haver riscos de restrições e obrigações podem produzir uma atitude das plataformas que silenciem parcelas da população, na medida em que, se houver alguma zona cinza, se não houver uma medida judicial muito nítida e eficiente, uma zona cinza pode determinar a retirada de conteúdos legítimos. É uma crítica que, na minha percepção, precisa ser considerada. Precisa ser posta na mesa e analisada por aqueles que vão operar o processo eleitoral. Ainda assim, sabendo dos riscos, quero render as minhas homenagens ao Poder Judiciário brasileiro, porque realiza muitos esforços para garantir a integridade do processo eleitoral no país, nesse ambiente tão desafiador. No entanto, não posso deixar de registrar a consciência de que o Parlamento brasileiro está desafiado, dentro das suas competências e atividades típicas, de constituir uma regulação para as plataformas digitais, considerando os debates realizados no plano internacional e suas melhores experiências, como a Lei aplicável a Redes da Alemanha (NetzDG), como o ato de serviços digitais. O Parlamento deve fazer isto porque é a casa do debate público, das expressões legítimas dos grupos organizados, da busca por consensos e da formação de maiorias representativas da sociedade brasileira. Isso produzirá a segurança jurídica que também é tão necessária para a nossa democracia. O Parlamento ainda terá a vantagem de fazer uma abordagem mais ampla para enfrentar a desinformação em todos os planos da vida, na saúde, na proteção da infância, para além da agenda eleitoral.

Insisto, o desafio central das democracias representativas na era digital e seu elemento precípuo é garantir a vontade livre, sem qualquer manifestação vil, de sua excelência, o eleitor. Até aqui, no Brasil, temos tido sucesso, mas não podemos baixar a guarda. Avante.

Lilian Tahan:

Vou fazer algumas provocações e fiquem à vontade nas considerações finais para poder respondê-las como acharem melhor.

Qual deve ser o papel das redes sociais no combate às *fake news* durante as eleições? Qual é o limite entre a liberdade de expressão e a disseminação das *fake news*? O Poder Judiciário pode assumir a função de regulador, ditando o que configura ou não *fake news* e quais as medidas devem ser tomadas pelas redes sociais, como suspensão de perfis? O país está preparado para combater as *fake news* com o uso de inteligência artificial?

O TSE editou esse ano diversas resoluções, dentre elas, uma que regula a propaganda eleitoral, inclusive com efeitos para além do período eleitoral, como a resolução 23.732 de 2024. Enxergam algum risco de o TSE ter criado regras que arrefecem o debate público, legítimo e a propaganda política eleitoral?

Orlando Silva

Considero que são temas muito sensíveis, que exigirá muita reflexão e que têm sido objeto de muita reflexão por diversos pesquisadores. Apenas diria que tenho fé no Brasil, acredito no Brasil, nas nossas instituições e que teremos maturidade para produzir soluções que dêem estabilidade à nossa democracia.

Aline Osório

Secretária-Geral do Supremo Tribunal Federal do Brasil.

Dois mil e vinte e quatro é um grande ano de eleições. Mais de 4 bilhões de pessoas irão às urnas em diversos países, representando cerca de metade da população mundial. Estamos assim em um ano central para a democracia no mundo. Até mesmo porque, nos últimos ciclos eleitorais, os pleitos passaram a ser um teste de estresse para a sobrevivência dos regimes democráticos, especialmente pela possibilidade de ascensão de líderes extremistas, autoritários, antidireitos, mas também pelos danos associados à disseminação massiva da desinformação.

Abordarei um pouco a dimensão dos riscos que a desinformação representa no contexto atual e gostaria de trazer uma reflexão sobre a existência de uma combinação de fatores especialmente explosiva, que faz com que tenhamos um cenário de grande incerteza e risco, citando cinco desses fatores.

O primeiro, a generalização do uso de inteligência artificial (IA) generativa. Em uma velocidade sem precedentes, a IA generativa tornou-se disponível ao público. Isso traz uma consequência para as eleições. Em eleições passadas, a desinformação era produzida

por humanos e disseminada artificialmente por robôs, por uma série de tecnologias. Agora, a perspectiva é que tanto a produção da desinformação se torne sintética, quanto a sua distribuição.

É interessante que um CEO de uma *big tech* com quem conversei em Davos, esse ano, se mostrou cético quanto ao impacto da IA sobre a desinformação. Ele disse, as pessoas não precisam de *deepfakes* hiper-realistas para acreditar em mentiras. Elas são convencidas por vídeos falsos caseiros. De fato, ele tem um ponto. Mas, é impossível negar que a IA traz pelo menos três implicações de escala para a desinformação. Primeiro, o aumento do volume da desinformação. Se posso produzir conteúdos sinteticamente, eu posso produzir milhares num tempo de um segundo. O segundo é o aumento da qualidade dos conteúdos desinformativos, dos conteúdos falsos, que se tornam hiper-realistas, como áudios, vídeos, imagens e textos. Em terceiro lugar, o aumento da personalização da desinformação, que amplia a possibilidade de *microtargeting* para audiências diversas. Tudo isso consegue aumentar o potencial de convencimento da desinformação e, portanto, o potencial de dano.

Há, ainda, uma questão adicional que é a questão da velocidade da detecção, do esclarecimento e do desmentido. Com *deepfakes* de alta qualidade e, ainda, pouco avanço em tecnologias de marca d'água, em reconhecimento da produção da desinformação por IA, até que se identifique e se prove se tratar de um conteúdo sintético e adulterado, pode ser que o estrago já seja irreversível. Isso é, especialmente, danoso em contextos eleitorais. Um exemplo recente é o caso das eleições da Eslováquia. Dois dias antes da eleição, um áudio foi postado no Facebook, supostamente revelando uma conversa entre o líder do partido progressista e uma jornalista, não à toa, em que eles discutiam como fraudar as eleições com compras de voto, além de um possível aumento do preço da cerveja. Os envolvidos, claro, imediatamente falaram que era uma *fake*, mas uma agência de checagem até conseguir identificar que realmente aquele era um conteúdo fabricado, o dano já era irreversível. Quando o áudio foi lançado, 48 horas antes, já era período de silêncio eleitoral, e a eleição, que estava acirradíssima, se resolveu em favor do partido oponente.

Essa situação trazida pela IA, de dificuldade, demora na resposta, me remete um pouco à agonia das eleições de 2018 no Brasil, em que o volume da desinformação contra o processo eleitoral pegou todo mundo de surpresa e a Justiça Eleitoral não tinha os instrumentos e armas adequadas para revidar. Isso funciona como um alerta para as eleições de 2024 e para as eleições gerais de 2026, no Brasil.

Passo, então, ao segundo fator especialmente explosivo, a crise continuada da democracia. O risco de transições autoritárias é especialmente agudo, pelo aumento da representatividade e força eleitoral de correntes políticas extremistas e antidireitos em todos os cantos do mundo, somado ainda a um clima de instabilidade causado por crises sobrepostas, como guerras, eventos climáticos extremos, que fazem com que o risco de as democracias ruírem por dentro se torne ainda maior. Nesse contexto, para a desinformação, vemos operações de influência cada vez mais frequentes, inclusive por governos estrangeiros, especialmente de países autoritários, como a Rússia e a China. Não por acaso, nesse caso da Eslováquia, o partido beneficiado pela campanha desinformativa gerada por IA havia feito campanha para a retirada de apoio militar à Ucrânia. Então, há uma máquina de desinformação e manipulação eleitoral a pleno vapor com contornos geopolíticos.

O terceiro fator, e esse é um fator importante, é o recuo nas proteções das plataformas. Diversas plataformas alteraram suas políticas e práticas de moderação de conteúdo que funcionavam como uma barreira, ainda que incipiente e insuficiente a conteúdos especialmente nocivos. O caso do X é extremo e caricato. Então, ficarei no exemplo de que os e-mails encaminhados pela imprensa, para o e-mail de imprensa do X, eram respondidos automaticamente com um emoji de fezes durante o último pleito. Mesmo grandes plataformas retrocederam em suas políticas. O YouTube, por exemplo, alterou recentemente a sua política de retirar vídeos com falsas alegações de fraude nas eleições presidenciais americanas de 2020. Essa política de remoção de conteúdo ainda se aplica às eleições brasileiras, de 2018, de 2022 e de 2024. Mas até quando? Também há uma preocupação importante manifestada em vários trabalhos acadêmicos sérios sobre as restrições que diversas redes sociais têm feito às suas APIs, como o X e o TikTok, dificultando enormemente o trabalho dos pesquisadores.

O quarto fator é a redução do financiamento em pesquisa e na sociedade civil organizada, que exerce papéis relevantes e tem projetos importantes de combate à desinformação. No Brasil, é clara a desmobilização dos investimentos em pesquisa e a redução do apoio a essas organizações. Em conversas com parceiros do programa do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e do Supremo Tribunal Federal (STF), vemos claramente essa ideia de uma redução drástica de recursos e isso parece não ser só no Brasil. Recentemente, nos Estados Unidos, foi desmantelado o Stanford Internet Observatory depois de pressões externas.

O quinto e último fator é que, nos últimos anos, vimos um avanço em várias iniciativas regulatórias, mas o cenário regulatório ainda é insuficiente, incerto ou incipiente, dando seus primeiros passos. Se tornou claro para todos que é preciso regular as plataformas, é preciso conter os danos causados pela desinformação e a mera autorregulação não pode produzir os resultados desejados. Mas, esse cenário regulatório mundial ainda é incerto, incipiente ou insuficiente e a própria Lei dos Serviços Digitais (DSA) aprovada pelo Parlamento Europeu, que representa uma das mais robustas e abrangentes intervenções regulatórias no mundo, continua nos seus primeiros passos e a sua efetividade vai depender do *enforcement*, que estamos começando a ver agora com os procedimentos abertos contra o X e contra o TikTok. Mesmo no Brasil, permanecemos sem conseguir aprovar uma lei adequada de regulação das plataformas digitais. Enquanto essa regulação não vem, o TSE ocupa um espaço, mas é preciso regular pelo Congresso.

Em conclusão, esses cinco fatores – a generalização do uso de IA generativa, a crise continuada da democracia, o recurso na proteção das plataformas, a redução dos investimentos do financiamento em pesquisa e em organizações da sociedade civil e esse cenário regulatório insuficiente que mencionei – trazem um risco elevado da desinformação e me fazem concordar com o diagnóstico do Fórum Econômico Mundial, apresentado no relatório de riscos globais desse ano, de que a desinformação é a maior ameaça global no curto prazo.

As soluções passam, sem dúvida, por regulação, mas uma regulação que tenha como base a integridade informacional, garantir um ambiente informacional mais saudável e, para isso, é preciso investir em integridade informacional *by design*. Em privacidade, falamos em privacidade *by design*, ou seja, a privacidade tem que estar incluída em todos os ciclos de produção e operação das aplicações, sendo preciso também que a integridade informacional nas plataformas esteja imersa, inclusa, em todos esses aspectos da produção de algoritmos, do funcionamento e da aplicação das regras.

Lilian Tahan:

Farei algumas provocações e fiquem à vontade nas considerações finais para poder respondê-las como acharem melhor.

Qual deve ser o papel das redes sociais no combate às *fake news* durante as eleições? Qual é o limite entre a liberdade de expressão e a disseminação das *fake news*? O Poder Judiciário pode assumir a função de regulador, ditando o que configura ou não *fake news* e quais as medidas devem ser tomadas pelas redes sociais, como suspensão de perfis? O país está preparado para combater as *fake news* com o uso de inteligência artificial?

O TSE editou esse ano diversas resoluções, dentre elas, uma que regula a propaganda eleitoral, inclusive com efeitos para além do período eleitoral, como a resolução 23.732 de 2024. Enxergam algum risco de o TSE ter criado regras que arrefecem o debate público, legítimo e a propaganda política eleitoral?

Aline Osório

As provocações feitas falam um pouco sobre a ideia de que regular é preciso. Mas a pergunta que fica é, que regulação? Decorrem, da minha fala, alguns pontos básicos.

Primeiro, a regulação para transparência. Um passo crucial é conceder aos pesquisadores acesso total às APIs das redes sociais e ter um sistema de transparência robusto desenhado na regulação. Um segundo passo, que também mencionei, é a ideia de integridade informacional *by design*, tornando as plataformas digitais os *players* centrais nessa garantia de um ambiente, de um ecossistema digital informacional mais saudável.

Talvez, o ponto mais polêmico seja o da responsabilização. Eu defendo a responsabilização, sobretudo por riscos sistêmicos na linha do DSA. Mais do que isso, e tratando das provocações, defendo que temos que ter uma grande cautela ao defender a reformulação do regime de responsabilização de intermediários estabelecido no artigo 19 do Marco Civil, para não criarmos exceções excessivamente amplas, com base em termos genéricos, que acabam gerando insegurança e uma potencial restrição à liberdade de expressão. Esse é um equilíbrio delicado e a ideia é não criar regras e exigências difíceis de serem implementadas tecnicamente porque há uma profusão de casos limítrofes e uma complexidade de análises e interpretações semânticas. Isso para que não se abra margem para remoções massivas de conteúdo por parte das plataformas.

É interessante que mais ou menos há um ano, nos reunimos num grupo de pesquisadores para enviar sugestões ao deputado Orlando Silva sobre o texto do Projeto de Lei. Um dos pontos importantes dessa reformulação era não interpretar a responsabilização das plataformas como um comando para a criação de um sistema de vigilância e monitoramento, e a outra ideia que propusemos, foi apoiar a proposta apresentada pela Comissão Especial de Direito Digital do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, da criação de um sistema brasileiro de regulação de plataformas, com o Conselho de Políticas Digitais. Não adianta aprovar qualquer que seja a regulação se não tivermos um órgão de *enforcement* adequado.

Clara Iglesias Keller

Líder do Grupo de Pesquisa em Tecnologia, Poder e Dominação no Instituto Weizenbaum e no Centro de Ciências Sociais de Berlim e Professora no Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa.

Ultimamente, tenho pensado muito na versatilidade da desinformação, como que um fenômeno que se apresenta de uma forma tão semelhante expressa coisas tão diferentes em lugares variados do mundo. Gostaria de falar um pouco de desinformação eleitoral, tanto como ação comunicativa, como ação política. É claro que essas duas dimensões não são estanques. A comunicação é política também. Mas acho que entendendo essas duas perspectivas, talvez possamos compreender melhor o que está em jogo quando falamos da necessidade de integridade eleitoral e de construir instituições resilientes.

Na sua dimensão comunicativa, como uma prática discursiva, a desinformação pode ser entendida essencialmente como um problema de escopo da liberdade de expressão, do que pode e do que não pode ser dito numa democracia. Como sabemos, uma das dificuldades de encontrar respostas no direito está no fato de que ela não se enquadra perfeitamente nas categorias que já existem para abuso da liberdade de expressão. Até as categorias que já existem, o discurso de ódio, a desinformação, têm um processo interpretativo que não é nada simples. Ainda mais, no

caso de um fenômeno que está numa zona cinzenta de legalidade e que, ainda, envolve dinâmicas sociais e políticas muito distintas que vão muito além da questão da expressão.

No processo eleitoral, esse cálculo está sujeito a um equilíbrio diferenciado. Trata-se de um momento excepcionalnas democracias representativas. Digo isso, apesar de parecer óbvio, porque no Brasil, discutimos, ano passado, como deveria ser a regulação de conteúdo online durante as eleições. Essa excepcionalidade foi posta em questão. Se deveriam se aplicar as regras do Marco Civil, que sempre se aplicam. Pois, acho importante dizer que temos, sim, um regime jurídico específico, até uma jurisdição especial, o que deveria falar por si. A missão é garantir que, ao mesmo tempo que o eleitor tem acesso a uma pluralidade de informações, que também estejam operando as regras de responsabilização especial, cujo objetivo é manter essa integridade comunicativa das eleições. A cada ciclo eleitoral, esse desafio se torna mais complexo. Também acho importante dizer que a literatura caminha para reconhecer, cada vez mais, que a desinformação infiltra instâncias que vão além dos nossos espaços digitais. A linguagem que desinforma também está presente, às vezes, na grande mídia e, como sabemos muito bem, em governos, que se tornam origens de desinformação em muitos casos. Essas questões precisam muito ser enfrentadas ao longo do processo eleitoral e também fora dessa excepcionalidade. A impressão que tenho é que, atualmente, ao adjudicar as eleições, o próprio Judiciário lida com um fenômeno cujas raízes e efeitos estão muito além das suas competências. O que me leva à segunda dimensão.

O acúmulo teórico, interdisciplinar e empírico, principalmente, indica que a desinformação tem um forte caráter de ação política. Mais do que uma técnica de manipulação permanente, os estudos, na verdade, mostram que os comportamentos, inclusive eleitorais, são até mais estáveis, na maioria das vezes, ao longo do tempo. No entanto, o que vemos é que as informações funcionam para demonstrar identidade política, preferências e afiliações a determinados grupos políticos. O que Mourão e Robertson chamam de integração discursiva, ou seja, uma forma de difusão política restrita, direcionada para públicos partidários específicos e projetada para inflamar as suas pai-

xões. A meu ver, não podemos falar de desinformação sem falar de erosão democrática, que é um rótulo que tem tantos outros que são utilizados pela literatura, com algumas distinções conceituais, mas cujo objetivo é indicarão, em lugar de rupturas drásticas do regime, da institucionalidade democrática, aqueles processos em que a democracia vai enfraquecendo por compromissos incrementais de conquistas que já eram entendidas como estáveis dentro do regime democrático. Tivemos essa experiência no Brasil, no governo anterior, muitos outros cenários empíricos se assemelham, como o caso da Polônia, que também teve uma mudança mais recente, mas Hungria, Turquia, são muitos os casos que a literatura trata.

De forma geral, o potencial nocivo da desinformação é mesmo direcionada a confiança em pilares da democracia. Ela afeta, por exemplo, a confiança nas instituições de controle e de contrapesos, facilitando, assim, que governos autoritários contornem esses controles para avançar as suas políticas. Afeta a confiança no jornalismo, que perde, que se enfraquece para poder relatar as disputas de poder e trazer o poder para a responsabilidade. Num contexto de pós-verdade, a adesão à desinformação expressa a rejeição e desvalorização dos modos tradicionais democráticos de produzir e legitimar o conhecimento. É até curioso que falamos tanto que vivemos na sociedade da informação, na sociedade do conhecimento, e, no entanto, temos uma força política dedicada a deslegitimar essas formas de validação do conhecimento. Isso tem impactos na ciência, no jornalismo e também nas políticas públicas. Recentemente, tivemos uma tragédia indescritível no Rio Grande do Sul e muitas notícias de que campanhas de desinformação estavam prejudicando o acesso de uma população, já extremamente vulnerabilizada por uma tragédia, às políticas públicas de socorro que se ofereciam naquele momento. Então, as preocupações normativas são muito importantes, mas, na realidade, temos também pessoas sofrendo as consequências dessa crise epistêmica.

O que existe é uma ameaça em contexto à possibilidade de debate e deliberação pública sobre os temas de interesse comum, porque já não conseguimos concordar sobre que temas de interesse comum são esses. Nesses cenários em que as conquistas democráticas estão em jogo, de erosão democrática, vemos, por exemplo, a possibilidade de controlar os governantes, os direitos das minorias e a pauta ambiental cada vez mais arriscadas, não é de se admirar que a desinformação tenha um destaque especial, que ela sirva a esses propósitos políticos também como uma ação comunicativa. Bennett e Knoyer, por exemplo, já se referem à ascensão de esferas públicas e liberais, em que os sistemas de comunicação contribuem para a decadência das normas da democracia liberal. Alguns atores já vão dizer que a ascensão dessas esferas públicas e liberais, a difusão de desinformação, a crise epistêmica, já geram por si uma arena de erosão democrática. Não necessariamente precisaríamos da impossibi-

lidade de alternância no poder, ou da dissolução de um Parlamento para haver uma democracia em erosão, mas a própria existência de uma esfera pública e liberal, em que é impossível compartilhar de uma versão dos fatos que nos permita tomar decisões como coletivo, já seria uma democracia erodida.

Acho que tem que regular, vou deixar isso bem claro, mas o meu ponto final é que não existe integridade do processo eleitoral, sem enfrentamento à desinformação, mas também não existe manutenção das nossas democracias como as conhecemos. Ainda que falhas, ainda que limitadas, ainda que não cheguem para todos, elas não podem andar para trás. Elas têm que andar para frente. Essa tarefa pela preservação da integridade das eleições, sem dúvida, tem um papel fundamental, mas não será suficiente para conseguirmos endereçar o centro dessa crise epistêmica. Por que essas populações são atraídas por esse discurso e precisam demonstrar sua identidade política através de uma conduta tão danosa e tão tóxica para a democracia?

Lilian Tahan:

Farei algumas provocações e fiquem à vontade nas considerações finais para poder respondê-las como acharem melhor.

Qual deve ser o papel das redes sociais no combate às *fake news* durante as eleições? Qual é o limite entre a liberdade de expressão e a disseminação das *fake news*? O Poder Judiciário pode assumir a função de regulador, ditando o que configura ou não *fake news* e quais as medidas devem ser tomadas pelas redes sociais, como suspensão de perfis? O país está preparado para combater as *fake news* com o uso de inteligência artificial?

O TSE editou esse ano diversas resoluções, dentre elas, uma que regula a propaganda eleitoral, inclusive com efeitos para além do período eleitoral, como a resolução 23.732 de 2024. Enxergam algum risco de o TSE ter criado regras que arrefecem o debate público, legítimo e a propaganda política eleitoral?

Clara Iglesias Keller

Qual o papel das plataformas digitais? Volto para o ponto de que o processo eleitoral foi tradicionalmente regulado como um momento excepcional da democracia. As rádios difusoras sempre obedeceram a regras durante o processo eleitoral de propaganda política e tantas outras e acho que faz todo sentido que, havendo agora uma esfera pública que é em larga parte digitalizada, também termos as regras que permitam que essas empresas operem, mas que, de alguma forma, também cuidem dessa

parte da nossa esfera pública, desse lugar onde a disputa eleitoral acontece. Então, precisamos de regras e de parâmetros para que essas empresas possam se adequar.

A quebra de paradigma é real. Quando falamos que temos agora a possibilidade de microdirecionar propaganda política, de alguma forma, estamos dizendo que a nossa representação política passa a ser os nossos dados e não a nossa agência, o nosso voto expresso ou as nossas escolhas dessa ordem. Isso dito, a desinformação não é um problema digital, essencialmente, ou apenas digital. Já identificamos a propagação da linguagem na mídia tradicional, temos governos que são verdadeiras fontes de desinformação em alguns lugares do mundo e o tipo de crise democrática do qual a desinformação é um sintoma ou um vetor, dependendo de como se abordar, não se resolve só com uma parte do problema. Precisamos de reformas que tratem também das nossas desigualdades históricas, dos nossos males, que foram tão determinantes também para a crise política que nos trouxe até aqui.

Marco Aurélio Ruediger

Diretor da Escola de Comunicação, Mídia e Informação da Fundação Getulio Vargas.

Apresentarei os elementos da reflexão que temos feito, que parte do que temos visto nos últimos anos. Há, crescentemente, de mais ou menos 20 anos para cá, um impacto que foi denominado na sociologia de judicialização da política e que gerou tantos tensionamentos, mas também tantas soluções e proteções, inclusive institucionais, a partir, de uma exposição mais assertiva do Judiciário na vida pública e também sobre o processo político. Sabemos que isso foi bastante controverso, mas foi muito estudado pela sociologia. Lembro do Werneck Vianna, da Maria Alice de Carvalho e de outros colegas tão queridos do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), que fizeram e desenvolveram esse trabalho. O que vemos, hoje, e é esse elemento da reflexão que quero trazer, é basicamente que, para além da judicialização da política, temos outro processo que agora se sobrepõe como uma camada adicional na questão sobre a política em si e em cima do próprio Judiciário. Toda a nossa vida social está sendo coberta, digamos assim, por outra camada de complexidade que vem da imanência crescente das tecnologias de informação e que alte-

ram profundamente todos os processos sociais, mas, sobretudo, geram uma problematização inaudita na questão da democracia.

Quero situar isso com a seguinte reflexão inicial: a democracia está sob um desafio crescente, todos sabemos, mas é um mundo em que há uma mudança acelerada numa enorme crise de incerteza. Essa crise de incerteza vem da dissolução de marcos de seguridade que estamos acostumados, ou pelo menos achamos que os temos para sempre, e isso não é verdade. Por exemplo, o sistema de previdência social é um edifício cada vez mais frágil e a força dos sindicatos e a sua presença tem sido bastante relativizada. A questão dos empregos, que recentemente tivemos a discussão, por exemplo, no Brasil sobre a inclusão no regime de previdência do motorista de Uber. Dentro de muito pouco tempo, não teremos motoristas de Uber, pois os carros não terão motoristas e poderão circular de forma autônoma em alguns lugares.

Isso tudo gera uma crise de identidade e um embate entre modelos autoritários e modelos democráticos, que buscam a manutenção de uma série de liberdades, mas que, por vezes, nas democracias não conseguem entregar, de acordo com a expectativa da sua sociedade, uma visão de futuro, uma possibilidade de *pursuit of happiness*. Para ter uma ideia, a Reuters fez uma edição e vemos que, por exemplo, no Brasil, a confiança na imprensa tem diminuído consistentemente desde 2015, quando começou a ser feita essa mensuração. Isso é uma *proxy* de uma certa incerteza geral. Não se confia e existe uma crise de confiança, mas isso não é um fenômeno só do Brasil. Se explorarmos um pouco mais, vemos que uma série de outros países em estruturas democráticas passam por crise de confiança também, como França, Portugal, Argentina. Isso é um dos elementos que exemplificam uma crise muito maior e uma corrosão na confiança pública. Um exemplo relativamente recente, que capturamos no nosso laboratório, foi a entrada na discussão da política do Brasil, na judicialização e da regulação na questão das plataformas de um personagem de fora do Brasil, dono de uma das plataformas que traz um questionamento junto ao Supremo Tribunal Federal do Brasil. No caso, para termos uma noção quantitativa do problema, quando o Elons Musk entra e questiona o ministro Alexandre de Moraes, ele o faz muito induzido numa perspectiva, num ângulo muito específico, numa discussão po-

lítica que ele não entende, mas que atende uma visão extremada do espectro político internacional. Por isso que é uma crise internacional, local e global simultaneamente. Esse micro debate teve uma explosão de 198% nas menções ao STF e ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e grande parte delas era negativa. 53% dos perfis apoiaram as declarações de Elon Musk e 24,7% dos *posts* sobre fraude eleitoral mencionam Elon Musk e 3,6 milhões de interações, isso é uma questão de dias, sobre o Elon Musk e a tragédia do Rio Grande do Sul no Instagram, gerando uma desinformação gigantesca e tentando gerar danos ao governo brasileiro e à própria estratégia de apoio e ajuda ao Rio Grande do Sul.

Em resposta a isso, de forma errônea e equivocada, o campo oposto acaba achando que talvez mimetizando a estratégia da extrema-direita vá-se conseguir ganhos progressivos e isso não acontecerá, simplesmente, porque, apesar de, eventualmente, haver alguns ganhos táticos, em termos estratégicos, está-se corroborando o interesse em se abalar a confiança e a fidúcia no processo democrático e nas instituições. Houve milhares de matérias nos jornais, basicamente, falando sobre o gabinete do ódio e que era uma estratégia da extrema-direita para enfraquecer, pelas redes, a confiança no processo democrático, no sistema de votação e a própria idoneidade dos juízes e dos judiciários. No entanto, quando olhamos, há influenciadores digitais, pelo outro lado, tentam mimetizar esse tipo de estratégia. Em ambos os casos, o que temos, na verdade, uma situação em que há uma corrosão, nesse caso, conjunta da confiança. Essa é uma estratégia equivocada.

O ponto central da minha reflexão é que a crise da democracia é a corrosão da fidúcia. Um exemplo do que é dito nas redes STF e Congresso, no caso da regulação da inteligência artificial, temos o Projeto de Lei das *Fake News*, que teve, na verdade, em função do debate que houve entre Elon Musk e o ministro Alexandre de Moraes acabou retroagindo e voltou à discussão dentro do Congresso e quando olhamos os pontos mais importantes repetidos nas redes, não só o projeto de lei em si, mas também, e não por acaso, o ministro Alexandre de Moraes e a ministra Cármen Lúcia que estão diretamente à frente do TSE nas últimas eleições e nas próximas, que vamos ter esse ano. Na verdade, o que temos é um processo que ataca não só institucionalmente a confiança, mas ataca o processo eleitoral também. Existem diversos exemplos de desinformação ou de ataques que rodam nas redes, normalmente contra as instituições, contra o STF, o Judiciário, a regulação, contra um debate qualquer que limite a desinformação pelas plataformas.

Há um elemento adicional nisso. Até então era possível se fazer, relativamente com sucesso, alguma regulação e coibir a desinformação com a inteligência artificial, isso se tornar crescentemente mais árduo, a facilidade de manipulação é imensa e

a dificuldade de se entender o que está se recebendo e sendo comunicado pelas redes aumenta exponencialmente. Esse problema tem solução?

Acho que é importante, nesse Fórum, não só fazermos uma reflexão, mas fazermos uma estratégia propositiva, e o que acho que, em primeiro lugar, temos que ter uma evolução institucional imediata na estrutura institucional do Estado brasileiro, e elas não podem depender simplesmente da expectativa que as plataformas vão fazer o trabalho de filtragem ou de decisão sobre o que pode ou não circular nas redes numa discussão política do Brasil. Tem que haver um desenvolvimento da estrutura institucional do Brasil que incorpore dentro da estrutura do Estado e da estrutura regulatória mecanismos de inteligência artificial próprios. Esse é um ponto central. Segundo, tem que haver um avanço regulatório. Evidentemente, tem que haver uma regulação que tem que ser aprovada quanto antes, no entanto, essa regulação é complexa no sentido do *timing* dela, porque, muito rapidamente, com o desenvolvimento da tecnologia, ela terá que ser atualizada. Então, tem que pensar também como pode se agilizar o processo de atualização das normas e regulações que sejam feitas e aprovadas no Brasil. É importante que as instituições, como o TSE e o STF, e qualquer outra instituição, inclusive Centros de Pesquisa, criem estruturas de curadoria digital para sua proteção institucional. Não é uma questão de marketing da instituição, é outra coisa completamente diferente. É o cuidado com a sua própria fidúcia pública e isso deve ser institucionalizado. Por fim, tem que haver uma readequação educacional para que os operadores dessas entidades tenham capacidade de utilizar, de fato, de forma correta a inteligência artificial. Não é simplesmente rodar um programa, mas está se falando aqui de uma relação biunívoca bastante complexa de utilização desses mecanismos para a obtenção de respostas a tempo.

Lilian Tahan:

Qual deve ser o papel das redes sociais no combate às *fake news* durante as eleições? Qual é o limite entre a liberdade de expressão e a disseminação das *fake news*? O Poder Judiciário pode assumir a função de regulador, ditando o que configura ou não *fake news* e quais as medidas devem ser tomadas pelas redes sociais, como suspensão de perfis? O país está preparado para combater as *fake news* com o uso de inteligência artificial?

O TSE editou esse ano diversas resoluções, dentre elas, uma que regula a propaganda eleitoral, inclusive com efeitos para além do período eleitoral, como a resolução 23.732 de 2024. Enxergam algum risco de o TSE ter criado regras que arrefecem o debate público, legítimo e a propaganda política eleitoral?

Marco Aurélio Ruediger

Acho que é interessante pensar que nem a Europa e nem o Brasil têm plataformas significativas. A China e os Estados Unidos que basicamente têm isso e geram uma série de problemas, inclusive, nos Estados Unidos, elas dificultam muito a regulação naquele país do papel das plataformas. Acho que o Brasil pode ter uma estratégia interessante de aproximação crescente com a Europa em termos de regulação. Acho que isso é uma estratégia que deve ser buscada.

De qualquer maneira, tenho uma preocupação grande com uma certa expectativa e transferência de responsabilidade das plataformas para ajudar na filtragem de *fake news* ou desinformação. Elas têm estratégias, políticas e interesses diferentes e vivem das informações que coletam. Elas não têm sequer o propósito de gerir bens públicos em si. Então, acho que o Estado tem que se repensar na sua estrutura e tem que ter muito mais agilidade. A norma que é feita hoje, em oito meses, um ano, já não está exatamente adequada para acompanhar a evolução tecnológica. Tem que ter um investimento muito grande na estrutura do Estado, entendendo uma nova realidade e uma nova dinâmica de adaptação da regulação para a velocidade da mudança da própria tecnologia. A regulação sempre estará atrás, mas não precisa ficar tanto atrás. Acho que temos um problema grande de confiar demais nas plataformas e o caso do Elon Musk, com o X, é um bom exemplo disso.

Finalmente, acho que temos que trazer para dentro da estrutura estatal. Uma coisa interessante que o ministro Barroso fez foi uma coligação bastante forte, potente, com várias organizações de sociedade civil, instituições de pesquisa. Isso deve ser mantido e reforçado, e devem ser construídas máquinas de inteligência artificial próprias, que possam fazer uma dupla checagem também ao papel que as plataformas estão fazendo sob regulação. Não se pode confiar 100% nas plataformas para fazer uma coisa que é do mandato público, porque com isso enfraquecemos o próprio papel do Estado e fortalecemos a insegurança que se tem, até porque não existe uma norma comum para todas as plataformas. As políticas são diferenciadas e sequer são explicitadas.

Antonio Lavareda

Cientista político.

Há uma pergunta que vale a pena ainda ser respondida. Por que há uma oposição tão contundente, capitaneada pela extrema-direita, a tentativa de regulação das plataformas? A resposta que trago aqui é baseada na psicologia política e na neuropolítica.

A opinião pública é movida por sentimentos. Não são as ideias que põem as massas em movimento, são as emoções por elas despertadas. Os sentimentos gerados pela narrativa dos fatos mais que os próprios fatos. Um corolário do que Damásio resumiu. Somos máquinas de sentimentos que pensam e não máquinas racionais que se emocionam. Somos seres mais racionalizadores do que racionais. Historicamente, as lideranças antissistemas, de esquerda ou de direita, somente tiveram êxito quando conseguiram despertar em uma quantidade suficiente da população a raiva e a indignação necessárias para enfrentar e vencer as instituições vigentes. O medo coletivo é polarizador. Ele amplia divisões, frequentemente politiza e distância o que antes eram diferenças pouco valorizadas e conciliáveis. Leva a uma sensação de instabilidade que termina efetivamente por produzi-la, estimulando protestos, conflitos e

até a derrubada de governos. Atua na reconfiguração do debate público. O medo estimula os indivíduos a abandonarem lideranças e partidos tradicionais, galvanizando o apoio a líderes autoritários que lhes acenam com segurança e proteção. O medo é justificador de políticas repressivas, de restrições de direitos e até da aceitação de intervenções militares.

E quanto ao papel da raiva? Enquanto na origem o medo polariza e divide a sociedade entre nós e eles, os líderes políticos que o promovem ou acentuam projetam a culpa nos supostos responsáveis pela ameaça e direcionam raiva e ódio como resposta ao outro grupo. Contudo, a transposição do medo à raiva sempre foi e será marcada pelas suscetibilidades e propensões individuais. Se o medo abre a porta para a mudança de preferências, a raiva gera a militância cujo cérebro é capaz de ações violentas. É ela que mobiliza para a política os indivíduos com propensão autoritária. Predisposição genética, traumas passados, variação nas circunstâncias materiais e econômicas condicionam a resposta emocional. Sob o ângulo das respostas fisiológicas, não obstante, que no medo e na raiva, haja a presença de neurotransmissores comuns, como adrenalina, noradrenalina, cortisol, na raiva também ocorre a liberação de testosterona. É isso que explica a predominância dos homens nos círculos mais exaltados, *online* e *offline*, das fileiras atuais da extrema-direita.

Para identificar o peso desses sentimentos nos eleitorados, o quanto esses sentimentos prevalecem na população, pesquisamos esse ano, e trago aqui alguns dados preliminares de pesquisas realizadas aqui em Portugal e no Brasil, com *surveys* conduzidos pelo Instituto de Pesquisas Sociais, Políticas e Econômicas (IPESPE) nos dois países. No último mês de março, o Partido Socialista (PS) português estava fragilizado por uma operação policial realizada no final do ano anterior pelo Ministério Público, ação que depois se mostraria impertinente e abusiva. Assim, as eleições legislativas alcançaram a legenda: o PS perdeu cerca de 30% da votação anterior e o partido da extrema-direita, o Chega, mais que quadruplicou sua bancada, ganhando 50 representantes numa ascensão meteórica. O sentimento predominante naquele momento, em relação à forma como Portugal estava sendo governado, era de preocupação e medo por parte de 54% dos entrevistados. Indignação e raiva vinham em segundo lugar, com 15 pontos percentu-

ais, mas observar os apoiadores do Chega corrobora a nossa expectativa teórica. Por óbvio, embora o partido seja o principal disseminador do medo e da raiva, ele não conseguiria atrair em Portugal todo esse contingente, pois a crítica historicamente acirrada aos socialistas por parte da oposição do centro-direita tradicional, comandada pelo Partido Social Democrata (PSD), uma força enraizada na sociedade, serve como muro de contenção aos extremistas. Porém, o que chama atenção entre eles é que a indignação e a raiva ocupavam 32% das menções dos votantes no Chega, mais de duas vezes o percentual localizado no total da amostra.

Dados inéditos, do Brasil, que datam do último mês de maio, e se referem a sentimentos em relação ao governo do presidente Lula, do Partido dos Trabalhadores (PT), foram cruzados pela variável de aprovação e desaprovação ao mesmo. Entre os que desaprovam o governo e o presidente, 57% revelam preocupação e medo e 22% manifestam raiva e indignação, mas o percentual de raiva e indignação nesse grupo representa 9% do total do eleitorado. Um contingente com cerca de 14 milhões de pessoas com um sentimento francamente aversivo em relação ao presidente e seu governo. Sentimento reforçado ininterruptamente pelas *fake news* que circulam nas redes. A identificação do tamanho dessa massa emocionalmente radicalizada nos ajuda a entender, de um lado, a facilidade da regimentação das centenas de milhares de participantes das grandes manifestações de rua convocadas pelo ex-presidente. De outro, a disponibilidade de *haters* para a disseminação permanente de *fake news* na internet, o que, ademais, explica por que a polarização nunca arrefece. Na verdade, diferentemente do passado, a campanha eleitoral da extrema-direita nunca termina.

Medo e raiva, embora ambos desempenhem um papel maléfico, o segundo parece o principal reator da usina de desinformação. Os professores Shuai e Zhao, da Universidade Beihang, na China, publicaram, em 2022, os resultados de uma ampla pesquisa sobre a velocidade da disseminação das *fake news* associadas a diferentes estímulos emocionais, com dados chineses, britânicos e americanos. Chegaram à conclusão de que, embora o que outros pesquisadores já haviam demonstrado, ou seja, que as notícias falsas são estatisticamente mais contagiosas do que as reais, significando que elas se espalham mais rápido, duram mais tempo em circulação e são mais retransmitidas, não é qualquer *fake news* que se torna mais viral do que uma notícia verídica, o que os forçou a examinarem o componente emocional das mesmas até chegarem à conclusão de que a raiva é a principal chave explicativa da viralização. Quanto mais aumenta o seu teor, mais cresce o potencial de contágio, numa proporção de seis vezes em relação a outros estímulos emocionais.

Voltando ao Brasil, apesar do inquérito das *fake news* do Supremo Tribunal Federal (STF) ter revisitado tudo o que trouxe sobre o sistema de desinformação, da recente

resolução do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e de 77% da opinião pública brasileira serem favoráveis à regulação das redes e do WhatsApp para evitarem *fake news*, não se consegue avançar no nosso Parlamento uma legislação que as combata permanentemente. A convergência dos interesses econômicos, das plataformas e das forças de extrema-direita torna muito difícil avançar nessa direção.

Concluindo, se queremos extrair uma lição de tudo isso e responder à pergunta inicial, devemos reconhecer que em cenários como brasileiro ou americano, onde a correlação de forças não é tão favorável ao campo democrático quanto na União Europeia, não obstante o crescimento recente do extremismo nesse continente, será muito mais poderosa a resistência das forças antissistema às tentativas de regulação, simplesmente porque elas não podem. Não é que elas não queiram, é que elas não podem prescindir das *fake news* para confrontar a imprensa tradicional e para ressignificar de forma incessante a realidade com narrativas carregadas com sentimentos de medo e de ódio. Sem isso, a ecosfera radical perderia intensidade e dimensão. Na ausência desse combustível emocional, provavelmente definharia. Dito de outra forma, sem *fake news*, a extrema-direita agoniza.

Lilian Tahan:

Farei algumas provocações e fique à vontade nas considerações finais para poder respondê-las como acharem melhor.

Qual deve ser o papel das redes sociais no combate às *fake news* durante as eleições? Qual é o limite entre a liberdade de expressão e a disseminação das *fake news*? O Poder Judiciário pode assumir a função de regulador, ditando o que configura ou não *fake news* e quais as medidas devem ser tomadas pelas redes sociais, como suspensão de perfis? O país está preparado para combater as *fake news* com o uso de inteligência artificial?

O TSE editou esse ano diversas resoluções, dentre elas, uma que regula a propaganda eleitoral, inclusive com efeitos para além do período eleitoral, como a resolução 23.732 de 2024. Enxergam algum risco de o TSE ter criado regras que arrefecem o debate público, legítimo e a propaganda política eleitoral?

Antonio Lavareda

Acho extremamente meritório a iniciativa do TSE emitindo a resolução, mas tenho absoluta convicção de que isso é, francamente, insuficiente. Por quê? As campanhas eleitorais não se circunscrevem mais, como no passado, ao período oficial das cam-

panhas eleitorais. Quando os jornalistas se perguntam, frequentemente, por que nunca diminui essa polarização do Brasil? É porque nunca termina a campanha eleitoral. A campanha eleitoral de 2022 continua o mais rápido possível nas redes sociais, basta frequentá-las. Então, acredito que a questão da regulação das plataformas e bases permanentes é fundamental.

Nessa direção, obviamente, não sou legislador, mas tenho muitas desconfianças com relação às jabuticabas. Acho que várias instituições nossas, republicanas, aliás, a própria República, copiada da Constituição norte-americana, medida provisória, copiada de outras Constituições, várias delas deram certo e tem funcionado, e o que temos no mundo, hoje, segundo os analistas, como melhor referência, é a legislação da União Europeia. Eu, no Brasil, se fosse legislador, e tivesse condições de fazer predominar essa percepção, tentaria adequá-la com o mínimo de alterações que fossem necessárias, apenas não reinventar a bicicleta. A bicicleta útil para a nossa democracia é muito parecida com essa que a União Europeia aprovou.

PAINEL IX

11

JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL NA REVISÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ENTRE ATIVISMO E DEFERÊNCIA LEGISLATIVA

Beto Simonetti

Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil.

Este painel que trará luzes sobre o tema Jurisdição Constitucional na Revisão de Políticas Públicas entre Ativismo e Deferência Legislativa. Há breves palavras que trazem meu sentimento sobre o tema, que é de grande pertinência para o direito contemporâneo, por afetar diretamente como nossas instituições democráticas operam e como os direitos dos cidadãos e cidadãs são protegidos. Sabemos que a judicialização das políticas públicas tem se tornado um fenômeno cada vez mais frequente. Cidadãos e cidadãs recorrem ao Judiciário para efetivar políticas, questionar seu planejamento e a buscar a implementação de outras políticas que poderiam ser desenvolvidas. Políticas públicas são programas de ação governamental, resultantes de processos juridicamente regulados que coordenam meios estatais e atividades privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes. Trata-se, portanto, da intervenção do Estado na sociedade, simbolizada pelo Estado-Providência, essencial para a promoção do bem-estar social. Outro aspecto sobre o qual iremos nos debruçar é compreender o que se entende por ativismo judicial e como o Estado deve controlá-las com eficiência, de forma harmônica entre os Poderes e, sobretudo, com coerência para garantir um planeja-

mento eficaz e, em consequência, a sua implementação.

Para aprofundar esses temas, contaremos com as perspectivas valiosas destes ilustres juristas. Cada um tratará sua visão sobre os desafios e as implicações da atuação judicial na revisão de políticas públicas, bem como os conceitos e limites entre ativismo judicial e deferência legislativa. Por fim, destaco que a Ordem dos Advogados do Brasil reafirma a importância deste Fórum de Lisboa, simbolizado pela magnitude dos debates e respectivas palestrantes. Reafirmamos o vínculo institucional com as pautas em torno da justiça social, da independência dos Poderes, da preservação da competência das Cortes Constitucionais e da participação ativa da sociedade civil. Fortalecer a cooperação entre Legislativo, Executivo e Judiciário é fundamental para a manutenção do Estado Democrático de Direito.

Ademar Borges

Procurador do Município de Belo Horizonte e Professor do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa.

Fiz um recorte para analisar o tema do painel à luz do debate atual sobre o processo estrutural no Brasil. O tema está na pauta do dia. O Senado Federal acaba de instituir uma comissão de juristas para avaliar um projeto de lei sobre o tema. Tive a honra de ser indicado pelo presidente Rodrigo Pacheco para integrar esse grupo e quero aqui estabelecer algumas premissas que, para mim, são importantes nesse tema.

Proponho a tese de que, ao contrário do que alguns críticos têm anunciado, a ascensão do processo estrutural no Brasil não implicará uma redução no grau de deferência do controle judicial aos Poderes eleitos. A minha ideia é a de que essa ascensão, se bem feita – e o Supremo Tribunal Federal (STF) tem dado uma excelente contribuição nesse tema –, pode ajudar a aumentar a qualidade do controle judicial sobre as políticas públicas, ampliando a deferência sobre os Poderes e também a eficácia da tutela judicial sobre direitos fundamentais. Aqui, há duas balizas importantes. O STF, recentemente, em um julgamento da relatoria do ministro Luís Roberto Barroso, fixou em sede, de repercussão geral, duas limitações importantes à intervenção ju-

dicial em políticas públicas. A primeira é que a intervenção judicial deve estar limitada aos casos de ausência ou deficiência grave na política pública. Em segundo lugar, é preciso que o Judiciário adote como medidas preferenciais, não a adoção de providências específicas, mas que priorize a determinação para os Poderes competentes apresentarem planos ou meios para efetivação das finalidades obrigatórias por parte da Constituição.

É claro que a discussão desse tema deve sempre estar balizada por uma tensão que devemos reconhecer que existe entre a inafastabilidade do Poder Judiciário e a necessidade de proteção suficiente de direitos fundamentais, de um lado, e a separação de Poderes, do outro, nas dimensões de reserva de administração e legalidade. Essa tensão deve ser endereçada de maneira precisa e, para isso, é necessário que o processo estrutural em todas as suas fases, desde a porta de entrada, passando pela parte de maior extensão de cognição até a fase da supervisão das medidas, sejam permeadas por uma preocupação de harmonizar os princípios da separação de Poderes, de um lado, e da tutela efetiva dos direitos fundamentais, do outro. Julgo que um equilíbrio importante entre esses dois vetores pode resultar em uma tutela jurisdicional mais deferente, mais autocontida e também mais eficaz dos direitos fundamentais.

Abordarei algumas advertências sobre os três pontos, a porta de entrada, sobre a fase de conformação dos processos estruturais e depois a porta de saída deles. Em primeiro lugar, sobre a porta de entrada, é preciso assinalar uma premissa, a intervenção judicial em políticas públicas quando se destina a alterar uma política pública existente ou, em outros casos, a apenas determinar que uma política que não existe, que passa a existir, deve ser excepcional. Excepcional, especialmente, porque é preciso que três garantias básicas sejam observadas. Os processos estruturais só devem ser instaurados quando haja um quadro massivo e generalizado de violação de direitos fundamentais. Direitos fundamentais em sentido material. Essa é uma primeira limitação à porta de entrada. Uma segunda limitação, é preciso que a política pública versada na ação seja uma política pública dotada de alto grau de especificidade. Isso quer dizer que a jurisprudência deve repelir ações estruturais genéricas, ou seja, que se dirijam não a uma política pública específica, mas a um

conjunto de políticas públicas genérico e que, portanto, em face das quais não seja possível imputar responsabilidades específicas aos órgãos competentes.

A jurisprudência do STF tem feito essa limitação e dou aqui dois exemplos recentes. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 866, em que se pedia a instauração de um processo estrutural para toda a política pública de saúde do país. Essa ação, evidentemente, não atendia ao requisito da especificidade e foi extinta, quer dizer, monocraticamente, de maneira correta. Um segundo exemplo, a ADPF 786, por meio da qual se pedia a correção de todos os problemas estruturais do sistema tributário nacional. Essa ação foi extinta monocraticamente pelo ministro Alexandre de Moraes, de maneira também correta. Entretanto, a ação não tinha a adequada especificidade.

Ainda na porta de entrada, é preciso garantir que a atuação do Poder Judiciário seja subsidiária. Por quê? É preciso para a instauração de um processo estrutural que se identifique um apagão estatal em uma determinada política pública. Não é nenhuma deficiência na execução de uma política pública existente que dá ensejo a instauração de um processo estrutural. Se isso não ocorrer, no Brasil, em que temos deficiências diversas em quase todos os campos em que as políticas públicas atuam, teríamos que instaurar processos estruturais sobre todos os temas, o que levaria, evidentemente, ao descrédito desse instrumento.

Em relação ao momento de conformação do processo estrutural, tenho duas advertências que considero importantes. Em primeiro lugar, há a necessidade de que o Judiciário seja ponderado e autocontido ao conceber os remédios judiciais. Isso significa, basicamente, que não cabe ao Poder Judiciário, *prima facie*, estabelecer o modo como os direitos serão satisfeitos. O Judiciário aponta as finalidades, os objetivos a serem perseguidos, o modo como esses objetivos serão alcançados, os recursos que serão empregados, a *expertise* que será dispendida e, inclusive, a doutrina econômica que inspirará a política pública não deve ser objeto de intervenção judicial *prima facie*. É, por isso, que o STF tem, também corretamente, apostado na determinação de formulação de planos para a superação de problemas estruturais. Isso aconteceu na ADPF do sistema prisional, que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) está agora incumbido de apresentar um plano ao STF. Também há a ADPF 743, sobre incêndios na Amazônia e no Pantanal, e a ADPF 976, do ministro Alexandre de Moraes, sobre a população de rua. Em todos esses casos, o Judiciário tem se limitado a determinar a formulação de planos, sem determinar as medidas específicas que a administração iria realizar para a consecução dessas finalidades.

Em segundo lugar, é preciso que o Judiciário esteja efetivamente aberto ao diálogo.

Isso significa que não se trata de investir em uma liderança piramidal e unilateral, em que a Corte escuta os agentes e, então, emite ordens específicas. É preciso adotar uma estratégia diferente. O desenho é o de diálogo com regras claras, com envolvimento dos protagonistas, que são os órgãos competentes, e não o Poder Judiciário. O Poder Judiciário só avaliará, em um segundo momento, após a apresentação das propostas pelos órgãos competentes, ouvidos todos que sejam interessados no tema, o Poder Judiciário fará um controle brando sobre a razoabilidade das medidas apresentadas. Essa também tem sido a postura adotada pelo STF nessas ações estruturais a que fiz, referência, inclusive, na ação 635, a famosa ADPF das favelas.

Ministro Dias Toffoli

O Ademar está tocando em um dos temas que falarei, então me abrevia. Se tudo parará no Judiciário, é uma falência dos outros órgãos decisórios da sociedade. Então, acho que esse é o tema que temos que debater que tudo vai parar no Judiciário? Porque os outros órgãos de decisão da sociedade e a própria sociedade querem um certificado de trânsito injulgado. Hoje, um contrato não é respeitado se não tiver um certificado de trânsito injulgado e, depois, reclamam do Judiciário.

Ademar Borges

Acho que a ascensão do processo estrutural no Brasil pode, ou tem ao menos o potencial, para racionalizar e democratizar a intervenção judicial em políticas públicas, desde que a postura se adotada pelo Judiciário seja autocontida e ponderada em todas as fases do processo. Desde a porta de entrada à instauração, só se justifica quando há um quadro massivo de violação de direitos fundamentais, quando a inércia seja uma inércia absoluta ou qualificada e em todas as fases de construção e supervisão é preciso que o Poder Judiciário adote essa mesma postura de autocontenção e de deferência aos Poderes eleitos.

Pedro Fernández Sánchez

Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

O tema deste painel está no centro da discórdia nos atuais debates de Direito Constitucional. O que perguntamos, realmente, é qual é o papel que a jurisdição constitucional pode assumir num Estado de Direito, no qual ela tem uma incumbência suprema que é proteger a força normativa da Constituição, mas faz isso nos limites que a própria Constituição conferiu, no exercício de uma função que ainda é jurisdicional, não é criadora de direito. É, portanto, uma função de extraordinária importância. Sem jurisdição constitucional, não conseguimos conceber o Estado de Direito nos nossos países, mas é uma função limitada.

O debate chama tanta atenção porque sabemos que em muitos Estados de Direito, incluindo nos nossos países, é visível um aumento dessa atividade criativa dos tribunais. Alguns tribunais, em Portugal isso também ocorre, por vezes, decidem problemas da vida e situações em que não se limitam a aplicar um critério de decisão que alguém preparou. Eles não se limitam a aplicar uma norma preparada por um legislador, seja ordinário ou até o legislador constituinte. Por vezes, alguns casos são decididos com um critério de decisão formulado pelo próprio tribunal. Quando isto acontece,

sabemos que, por vezes, o argumento utilizado para justificar essa expansão da atividade judicial é que a jurisdição, o que está se fazendo, é apenas cumprir a Constituição. Não estaria desrespeitando o princípio democrático porque está se garantindo a vontade democrática do legislador constituinte. Portanto, não há nenhuma violação, nem da Constituição e nem do princípio democrático. O segundo ponto de argumentação, que muitas vezes é usado, é que esse poder constituinte é superior a qualquer outro Poder do Estado. O poder constituinte é que desenhou os limites da separação de Poderes. Então, quando a jurisdição constitucional aplica à Constituição, não estaria violando a separação de Poderes porque está, apenas, respeitando um Poder que é superior a ela, que é o poder constituinte. O terceiro ponto desta argumentação é que, muitas vezes, argumenta-se ainda que essa intervenção jurisdicional criativa é ainda mais justificada quando a Constituição foi estruturada em torno de um princípio fundante da dignidade da pessoa humana e, naturalmente, esta é a norma suprema do ordenamento. Todas as outras normas vão ceder perante ela. Isso significa que não há separação de Poderes, não há princípio democrático, não há nenhum valor que trave a intervenção de um Poder quando ele se limita a proteger a dignidade da pessoa humana. Portanto, estes são, normalmente, os três argumentos decisivos que são usados para justificar esta expansão da atividade jurisdicional.

No entanto, os três argumentos têm problemas num modelo de Estado de Direito. Primeiro, é verdade que a jurisdição constitucional tem o papel de garantir a força normativa da Constituição. Sem a jurisdição constitucional nos nossos países, não teríamos uma Constituição efetiva. Somos devedores dessa jurisdição constitucional e temos de reconhecer o seu mérito. O que significa garantir a força normativa da Constituição? Significa efetivar as suas normas nas competências que ela estabeleceu. A Constituição quer ver assegurada a dignidade da pessoa humana e os demais princípios fundantes do sistema, mas faz isso em um espaço próprio de competências. Dar efetividade à dignidade da pessoa humana ou a qualquer outra norma constitucional prosseguida por uma política pública, não é cumprir a Constituição se a iniciativa for tomada por um órgão que está atuando fora do espaço de atuação que a Constituição lhe deu. Como cidadão, não posso intervir e substituir um órgão público só porque ele, na minha opinião, não exerceu as com-

petências que devia exercer. Não posso intervir e substituí-lo. O mesmo acontece na área dos órgãos constitucionais.

Quanto a isto, não é possível responder, segundo o argumento que normalmente é usado, que é verdade que a Constituição faz uma certa distribuição de competências porque está à espera que os órgãos responsáveis as cumpram, mas se não fizerem, então outros órgãos terão de tomar o seu lugar. Uma vez que o Poder Legislativo não cumpriu a sua função, então, outro tomará o seu lugar. Isso também não é possível no nosso Estado de Direito pela simples razão de que esse argumento seria bilateral. Ele daria para todos os lados e também permitiria que o Legislativo ou que o Executivo fizesse o mesmo. Naturalmente, nenhum de nós aceita que um Parlamento ou que um Poder Executivo comece a julgar suspeitos ou a exercer funções jurisdicionais só porque um tribunal se atrasou nessa matéria. Então, do mesmo modo, o Poder Judicial também não pode substituir outro órgão porque ele se atrasou. Dizendo isto de outra forma, a inércia ou passividade de um órgão não implica a transferência de competências para outros órgãos. A separação de Poderes não se altera perante a omissão de um Poder. Ainda de outra forma, diríamos, a separação de Poderes não é uma hoje e é outra amanhã porque um dos Poderes não cumpriu a sua função. Ainda assim, ela mantém-se exatamente como a Constituição o referiu.

Terceiro ponto de argumentação, que é talvez o mais importante. Esta ideia de limitação da separação de Poderes não é alterada nem mesmo quando a omissão afeta a dignidade da pessoa humana, que seria o argumento mais impressivo. Há uma omissão, mas neste caso foi a dignidade da pessoa humana que foi prejudicada e a dignidade é o valor supremo. Nesse caso, podemos ultrapassar a separação de Poderes. Esse argumento também não funciona, neste caso, porque ele está partindo de um equívoco. O equívoco é pensar que existe um conflito ou até uma ponderação entre a dignidade da pessoa humana e o princípio da separação de Poderes. Poderíamos dizer que o princípio da separação de Poderes, princípio muito importante no sistema, obrigaria os Poderes a limitarem-se dentro das suas competências. Mas, do outro lado, a dignidade da pessoa humana, que está sofrendo devido a uma omissão, exige que os Poderes ultrapassem esta fronteira porque ela está sendo violada. Existe uma omissão que obriga a ultrapassar a separação de Poderes. Se colocássemos o conflito desta forma, nenhum de nós teríamos dúvida de dizer que a dignidade da pessoa humana prevalece sempre. Contra a dignidade, nenhum argumento pode ser usado. A dignidade é o valor supremo do ordenamento. Entre dignidade e separação de Poderes, é evidente que a dignidade devia prevalecer sempre. O problema é que o conflito está mal colocado porque o conflito não é entre a dignidade humana e a separação de Poderes. Nesse conflito, a dignidade humana está dos dois lados da ponderação, nos dois pratos da balança. Por que existe separação de Poderes num

Estado Direito? Para proteger a liberdade e a dignidade individual contra qualquer Poder do Estado, seja ele qual for. Não é só para proteger contra o Legislativo, é contra qualquer Poder do Estado. Portanto, se um órgão do Estado, jurisdicional, legislativo ou qualquer outro, ultrapassasse a fronteira da separação de Poderes para promover uma política pública dizendo que está defendendo a dignidade da pessoa humana, na verdade, o que ele está fazendo é a invocar a dignidade humana contra a dignidade humana. Ele invocou um princípio constitucional, mas está ferindo a própria dignidade, neste caso numa vertente específica. Qual é ela? A vertente que exige a limitação específica de cada Poder do Estado para proteção da liberdade individual e da dignidade de cada ser humano. Portanto, para a proteção do Estado direito, para a proteção da dignidade da pessoa humana em que ela se concretiza, cada Poder exerce as competências que a Constituição lhe conferiu.

Recordamos que esta visão não é, como se poderia dizer, uma visão antiquada da separação de Poderes e que, num Estado constitucional, a separação de Poderes é mais dinâmica. É verdade que eles são mais dinâmicos, mas os limites que a Constituição estabeleceu são para a proteção de todos os Poderes do Estado. Aliás, para começar, pelo próprio Poder Jurisdicional. Quando fixo um limite a cada Poder do Estado, o Poder Jurisdicional também está a ser protegido porque ele tem de ter um Estatuto de Independência que não é discutido, tem de estar acima dos outros, tem de ter aquela certificação que dá segurança jurídica à sociedade. Para isso, ele não pode ser arrastado para o debate eleitoral, não pode ser arrastado para um debate político-legislativo. Portanto, a separação de Poderes, que também protege a dignidade humana, não é para atacar nenhum Poder, é para protegê-los a todos, incluindo ao Poder Judiciário.

Ministro Dias Toffoli

O professor Pedro citou a ideia do Poder Constituinte é superior ao dos outros Poderes do Estado. Lembrei-me do livro da Hannah Arendt sobre a Revolução, quando ela comenta a história do constitucionalismo moderno, que surge nos Estados Unidos, e cita Woodrow Wilson, que foi presidente dos Estados Unidos na Grande Guerra, que depois ficou conhecida como a Primeira Guerra. Ele foi presidente de 1913 a 1919 e Woodrow Wilson dizia que conviver com uma Suprema Corte é conviver com um Poder Constituinte permanente. Quem diz o que é a Constituição é o Supremo Tribunal Federal.

Newton Ramos

Desembargador do Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

O tema da judicialização da política não é um tema novo, que vem sendo debatido no último quarto do século XX e início do século XXI, e, embora seja um tema duramente discutido, temos ainda um campo em aberto para se debater, porque é um tema extremamente complexo. Uma distinção que devemos sempre lembrar é que a judicialização da política é um fenômeno socioeconômico, decorre de uma série de variáveis que são decorrentes da estrutura constitucional que possuímos, do nosso déficit de desenvolvimento e de outras questões que poderiam consumir os três dias desse evento apenas se debatendo as causas da judicialização.

O fenômeno da judicialização, como lembra o ministro Luís Roberto Barroso, em obra publicada há já mais de 20 anos, não se confunde com a politização do direito. A judicialização da política é um fenômeno social, enquanto a politização do direito é uma postura ideológica, e é exatamente isso que precisamos definir, quais são os limites. O professor Ademar mencionou que, hoje, há um debate recente e o Senado Federal teve a oportunidade de criar uma comissão para discutir esse tema, e recentemente, o professor Ademar tivemos a honra de

sermos incluídos nessa comissão, que é a comissão sobre o processo estrutural, que é, talvez, uma tentativa de se encontrar um meio-termo, uma forma de se criar uma solução intermediária entre o que seria um Judiciário perfeccionista, que tem uma postura perfeccionista, e um Judiciário que tem uma postura meramente minimalista.

A judicialização se confunde, de certo modo, com o surgimento do Estado Social de Direito. Anatole France, em certa feita disse que não é suficiente que todos tenham o direito de dormir sob as pontes. Então, o mero asseguramento do direito de liberdade não realiza as promessas constitucionais criadas a partir da formação do Estado Social de Direito. Daí surge a ideia de Constituição dirigente, uma Constituição que impõe prestações positivas ao poder público, e sabemos que, historicamente, o Poder Executivo e o Poder Legislativo não foram capazes de efetivar todas essas promessas constitucionais. A partir daí, há uma transferência de atribuição para o Poder Judiciário, chamado diariamente, da primeira instância, da comarca mais distante do país, até o Supremo Tribunal Federal (STF), a arbitrar conflitos que envolvem saúde, educação e outros temas realmente complexos. A dificuldade que o magistrado se vê é que as questões chegam ao Poder Judiciário. Independente de um debate meramente acadêmico sobre a legitimidade do Judiciário tratar de diversas questões que são postas, o fato é que as questões chegam e é preciso se discutir qual o grau de racionalidade, como o Judiciário pode efetivamente se comportar diante dessas questões. Só para citar um dado, de certo modo curioso, nos primeiros 25 anos da Constituição, enquanto a população brasileira cresceu cerca de 30%, segundo os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o número de ações em tramitação na Justiça cresceu quase 270 vezes, saindo de 350 mil ações para 92 milhões de processos. Isso demonstra que, no período pós-Constituição de 1988, houve um incremento dessas demandas de natureza social, de natureza econômica no âmbito do Poder Judiciário e essas questões precisam, de alguma maneira, ser arbitradas.

Os Judiciários vêm concebendo diversos mecanismos, inclusive mudando a sua postura de uma instituição meramente reativa para uma instituição proativa, com a criação de mecanismos importantes, como os próprios centros de inteligência que foram concebidos primeiro na Justiça Federal e, depois, foi disseminada em todo o país

para que se possa realmente debater temas extremamente complexos, que envolvem desastres ambientais, implementação de políticas públicas nas áreas de saúde, segurança pública e educação. Logo, criam-se soluções que vão se pensando para se evitar aquilo que, em algum momento, logo no período pós-Constituição de 88, gosto de chamar de euforia constitucional.

A ideia de constitucionalização do direito levou àquilo que a professora Ingeborg Maus chama da visão do Judiciário como um superego da sociedade. A ideia de que o Judiciário, com uma espécie de demonização do processo político deliberativo, no sentido de que o Judiciário tem melhores condições de solucionar os conflitos porque o juiz seria uma figura que estaria acima do bem e do mal. Sabemos que isso, obviamente, não tem como terminar bem. É preciso haver um balanceamento entre as atividades de todos os Poderes, um debate dialógico para podermos encontrar, realmente, soluções que passem pela atuação do poder político de maneira a evitar essa judicialização extrema dos conflitos. Um dos pontos que sempre reflito e que me parece uma causa essencial dessa judicialização excessiva, inclusive a partir de um modelo que hoje vem sendo debatido, que é a discussão sobre a litigância predatória, é o nosso modelo de acesso à justiça. Absolutamente tudo no Brasil pode ser levado à discussão no âmbito do Poder Judiciário, com consequências que não são proporcionais ao ajuizamento de ações, muitas vezes, temerárias. Sabemos que, por exemplo, na Inglaterra, o debate, hoje, é um debate inverso. Na Inglaterra, se debate a circunstância de que o Poder Judiciário na Inglaterra é considerado elitista, porque é extremamente caro litigar na justiça inglesa. No Brasil, absolutamente tudo pode ser levado à discussão judicial com consequências nem sempre proporcionais ao custo que se gera para o Poder Judiciário brasileiro de se levar a determinados debates que deveriam ser travados em outras instâncias, até por envolverem, muitas vezes, desacordos morais razoáveis. Então, costumo dizer que o Poder Legislativo tem a prerrogativa, inclusive, de não decidir, porque muitas vezes o termômetro do Poder Legislativo não é o mesmo termômetro da nossa visão de mundo. Tenho uma ideia sobre uma determinada temática, mas não há um acordo razoável no âmbito do Parlamento que possa permitir que uma visão sobre determinada temática se sobreponha à visão de outra. Esse sentimento precisa também ser considerado e o Judiciário precisa fugir dessa tentativa de exercer um poder que muitas vezes pode ser nefasto.

Hoje, acho que há um debate mais sério e há uma postura um pouco mais de autocontenção na magistratura brasileira, mas chegamos a viver, nos primeiros anos da Constituição de 88, uma postura mais de euforia constitucional. O princípio da proporcionalidade, por exemplo, em algum momento virou uma varinha de condão a partir da qual poderia solucionar todos os problemas da sociedade brasileira. Gosto de fazer uma comparação sempre para dizer que o princípio da proporcionalidade

no Brasil está para o direito como a virose está para a medicina. Quando você leva seu filho ao médico e ele não sabe o que seu filho tem, ele diz que é uma virose. A proporcionalidade é utilizada para fazer prevalecer a minha ideia sobre uma determinada temática. Muitas vezes, decidimos primeiro para depois buscar os fundamentos e isso tudo precisa ser objeto de debate, passando, inclusive, por essa questão que envolve a discussão de quais são os focos que levam a essa judicialização e como podemos reduzir essas hipóteses de judicialização a partir de determinadas soluções, mesmo que soluções intermediárias. O STF, no tema 698, decidiu que a intervenção em políticas públicas como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à administração pública que apresente um plano e os meios adequados para alcançar o resultado. É uma forma legítima de que o Judiciário, a partir do diálogo, possa estabelecer um balizamento conjuntamente com o Poder Executivo e o Poder Legislativo, nesse campo extremamente complexo de implementação das políticas públicas.

Quero encerrar, lembrando de um pensamento do professor Paulo Bonavides, escrito há mais de 20 anos, quando ele falava sobre a estatização da liberdade. O professor Paulo Bonavides disse: "ocorre então aquilo que o jurista denominou de salto interpretativo tríplice para configurar o perigo dessa doutrina. Primeiro se nomeia liberdade, em seguida se acorrenta mesmo a uma instituição e, por derradeiro, faz-se a convenção da liberdade em um dever. Sobre as ruínas do Estado de Direito, celebrar-se-ia, então, o jubileu da anticonstituição, incorporada no decisionismo dos guias, entes cuja predestinação de poder é sempre letal aos direitos fundamentais da liberdade.".

Lenio Streck

Advogado e Professor da Universidade do Vale do Rio dos Sinos.

Para além das ações estruturais, acho que tem uma questão antes. Tenho, há 20 anos, dito o que direi, e parece que ninguém leu. Agora, se fala em ações estruturantes, estamos falando se o Judiciário não é o superego. Não, ele não é, mas, na prática, parece que é. Existe uma coisa antes que quero mostrar.

Não adianta fazer estruturação em um caso de ativismo judicial, que ativismo sempre é ruim para a democracia. Por quê? Porque não fazemos a diferença entre ativismo e judicialização. São coisas diferentes. Ativismo sempre é ruim para a democracia. Desafio que alguém mostre um ato de ativismo bom. Por quê? Porque o ativismo é behaviorista, comportamental e subjetivista. Judicialização não é contingencial, ela é saudável para a democracia, e isso dá para demonstrar e tem um teste para isso. Fizemos, no nosso laboratório, um teste com 97%, 98% de acertos, de que quando você me dá uma ação e digo se é ativismo ou se é judicialização. Porque existe teste e uma epistemologia. É possível que a ciência jurídica ajude nisto.

Paradoxalmente, sou contra a simplificação da linguagem, que agora querem simplificar a linguagem jurídica, confun-

dindo com essa chatice que é o juridiquês. Uma coisa é o juridiquês, outra coisa é a ciência. Quero simplificar, sim, mas simplificar falando esta questão entre ativismo e judicialização. Porque tem o pan-principiologismo, que o ministro Toffoli chama de "principiolatria". Tem tanto princípio por aí, porque tudo é princípio e tudo é constitucional. O sujeito quer construir um ofurô no edifício e acha que é matéria constitucional, porque tem um princípio, mas sempre tem um princípio.

Ministro Dias Toffoli

Acho que esse é o grande problema que estamos vivendo, a banalização dos conceitos centenários do Direito. Alguns, inclusive, milenares, e estão colocados na Constituição e nas leis, porque têm uma densidade histórica. Daí, vem um intérprete e diz "eu acho isso, eu acho aquilo". Estamos vivendo no mundo dos tribunais, com um direito líquido, e isso não é bom.

Lenio Streck

Assim, vem toda essa questão do pan-constitucionalismo, que leva tudo e transforma no princípio. A proporcionalidade virou uma picaretagem. Não quero criar uma treta sobre ponderação. O que me deixa muito irritado é que todo mundo fala que temos que sofisticar, temos que fazer argumentações etc., mas quando se mostra que tem que testar, não testamos. Isto não causa nenhum problema.

Qual é a questão? Há uma diferença entre ativismo e judicialização. O ativismo é behaviorista, e judicialização é contingencial. Como a gente testa isso? Há sempre três, e tem uma decisão do Supremo Tribunal Federal que aplicou isso e ela tem três âmbitos. Toda decisão, principalmente quando falar de políticas públicas ou tangenciando isso, tem três perguntas a serem feitas. A primeira é uma pergunta sobre legalidade. Ela é de teoria constitucional.

Qual é a pergunta? Há um direito subjetivamente exigível? De algum modo? Tem um direito que está em jogo? Se não tem, afasta. A segunda pergunta é uma que trata de

uma questão de teoria do Estado, uma questão republicana, uma questão de universalização. Nas mesmas condições de temperatura e pressão, fáticas etc., qualquer pessoa tem direito? Se disser não, já tem um problema, porque ela não é universalizada. A terceira é a questão de teoria da justiça, é uma questão de igualdade. Posso transferir recursos dos outros para fazer a felicidade daqueles? Por exemplo, sou de uma religião e quero tirar *siesta* todas as sextas-feiras, e entro com a ação para desviarem o trânsito, para que não faça um barulho. Isso são coisas que geram transferências indevidas de recursos e ferem a isonomia. Para fazer a felicidade de um grupo, tira-se dos outros, só que isso é um problema seríssimo e que podemos testar isso.

O caso *homeschooling* é o típico que aplica essas perguntas. Aliás, no voto do ministro Gilmar Mendes, tem essas três perguntas respondidas. É exigível o *homeschooling*? Já não era na primeira, porque não há um direito fundamental de não levar seus filhos para o colégio. Aliás, ao contrário, é um dever fundamental. Mas vamos para a segunda questão. Qualquer pessoa pode ganhar uma decisão concedendo *homeschooling*? Qualquer pessoa da república? Milhares de pessoas podem fazer isso? Qual é a consequência social disso? Parece-me que não. A terceira é exatamente por que para fazer, no final, a fixação, se vale ou não aquilo que ele fez em casa, transaferirei dinheiro dos outros para fazer a felicidade daquelas pessoas. Está no voto do ministro Gilmar Mendes nesse famoso recurso extraordinário.

A decisão do STF sobre a pandemia é um direito subjetivamente exigível, nas mesmas condições de temperatura e pressão é possível, como a decisão da instalação de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que o ministro Barroso deu, é correta nesse sentido, porque toda vez que acontecer isso, pode fazer isto e, portanto, está cumprido a questão da teoria do Estado. No outro caso, ao contrário, no Rio Grande do Sul, e estou falando apenas de casos concretos, alguém fazia medicina e decidiu que, por objeção de consciência, não podia dissecar sapos. Não quero entrar aqui no direito dos animais sobre se deve dissecar sapos, ou animais, ou cursando medicina. Isto é outra área, estou, apenas, falando de um caso concreto. O que o aluno fez? Entrou com mandado de segurança com base no princípio da dignidade e um monte de coisas, e o juiz concedeu. Ele quer que a universidade faça um currículo para ele porque quer ser feliz. Ele não quer dissecar animais, mas quer fazer medicina. Em primeiro lugar, não há um direito exigível. Não há um direito fundamental a cursar medicina. Se tem um direito, mas não é um direito exigível judicialmente, nesse sentido que se tem em políticas públicas. Isso é universalizável? O meu pai foi preso na ditadura, era menino, vi aquilo e estou traumatizado com o direito penal. Vou à faculdade e digo que não posso fazer direito penal porque estou traumatizado. Então, faz um currículo só para mim. Então, a minha felicidade será às custas dos outros. Também nesse caso, não posso fazer a transferência de recursos.

As decisões que, às vezes, são estruturantes, não passam pelo filtro anterior. Tem um filtro anterior. Às vezes, ao não decidir, o Judiciário decide. O Parlamento faz isso também quando não quer decidir algo. Ele está decidindo não decidir. Isso também faz parte porque são Poderes da República.

Uma coisa assim que me preocupa muito, no mundo democrático todo, é que o Judiciário cuida do passado. O Legislativo cuida do futuro. Temos um problema seríssimo dos precedentes no Brasil que é: perdemos o caso concreto e decidimos uma regra geral, fazemos uma tese com precedente, para o futuro. É uma regra geral. Nem o Parlamento faria tão bem, pois tem que discutir e leva meses. O Judiciário precisa só uma maioria. É mais fácil fazer e, aliás, é melhor, pois faço a decisão e tem que ser cumprida porque quem legisla, aplica. Assim, já não tem o problema dos Poderes de que alguém legisla, alguém executa e alguém aplica. Faz tudo num só, o caso que estamos fazendo. Esse é o problema.

Acho que o Judiciário comprou a tese errada sobre precedentes. Sabe por que as pessoas não cumprem precedentes? Talvez, porque temos um problema nos próprios precedentes. Criou-se a tese, uma lenda urbana, de que o direito é indeterminado. Qual é o problema? O próprio precedente também é considerado indeterminado e o juiz pega aquilo e pensa que se o direito é indeterminado, isso é um texto. Texto é direito, é indeterminado, e não se cumpre. Por isso, também não se cumprem os precedentes. Então, isto é uma parte que lida com direito fofo. O que é direito fofo? Aquele que ninguém é contra. Por exemplo, Rio Grande do Sul, o município do interior, as criancinhas estavam sem ônibus para ir para a escola. Quer uma coisa mais fofa do que comprar um ônibus? O Ministério Público ou a Defensoria, estavam brigando entre os dois, quem entraria antes com a ação. Parece que o Ministério Público ganhou, entrou com a ação, e o juiz deu uma liminar. Eles compraram um ônibus novinho. A televisão foi lá e elogiou a decisão do magistrado, que disse que, realmente, estava preocupado com as políticas públicas. Depois, me perguntaram o que achava da decisão. Achei péssima, por várias razões. Uma delas, alguém pensou que, talvez, construindo uma escola lá perto sairia mais barato? Alguém pensou nisso? Isso não é tarefa do prefeito? Não é tarefa dos vereadores fazerem isso? Então, estou dando um exemplo do que é o direito fofo, aquele que ninguém é contra. A ação estruturante vem, depois, só que ela chega tarde, porque antes não deveria ter sido concedida, por exemplo, a compra desse ônibus.

Há muitos anos escrevo sobre isso. O ministro Gilmar Mendes já colocou num voto. Já fiz palestra para o Tribunal de Contas da União (TCU) e mostrei quantos bilhões, ao fiscalizar, faria os cofres públicos economizarem um dinheiro mal gasto com coisas de ativismo, quando deveria fazer o teste para saber. É possível fazer essa decisão? Che-

gar-se-ia antes se fizesse um teste com as três perguntas fundamentais. Pelo menos, no nosso laboratório isso funcionou. É possível fazer. Está no tema "deferência ao legislador e ativismo". Estou falando da deferência não só ao legislador, mas ao Poder Executivo, eleito para isso, para fazer políticas públicas. Judicialização é possível, é contingencial, é saudável para a democracia, desde que se tenha critérios. Os critérios estão aqui. Façam sempre as três perguntas fundamentais.

Tem um modo de aplicar o direito, como a questão do Michael Sandel, quando vem um trem e uma corda é puxada, podendo salvar cinco pessoas e matar uma. É uma tese de uma espécie de moralização do assassinato. Isso é um dilema moral que o direito não tem nada a ver. É só bom para plateias e os alunos gostam muito quando os professores contam isso, mas isso não é jurídico. Tem o House of Cards, quando o presidente dos Estados Unidos está por morrer, está precisando de um transplante de fígado e leva um tiro. Ele está na fila de transplantes. O médico olhou e disse que ele era o segundo. Outra pessoa é o primeiro que vai ganhar o fígado. Questionam dizendo que ele é o presidente dos Estados Unidos, mas ele responde que é a lei. Por que? Porque tem um princípio acima da lei que diz uma vida é igual a uma vida.

Dias Toffoli

Ministro do Supremo Tribunal Federal do Brasil.

É importante pensarmos a respeito de temas tão complexos, difíceis, e fazem com que pensemos muito no que é a função do Poder Judiciário. Se não fosse o Poder Judiciário, se não fosse o Supremo Tribunal Federal (STF), não estaríamos aqui hoje. Entre erros e acertos, compreensões e incompreensões, foi o sistema jurídico que manteve a democracia no Brasil. O ministro Jobim, quando foi Presidente STF, falava que a não decisão do Parlamento é uma decisão. Pensamos nessas coisas, mas chega uma hora que temos que tomar decisão porque a política é mais frágil do que se imagina. A democracia também é uma planta que tem que ser regada. Ela é fruto da cultura, não da natureza. Aquilo que é fruto da natureza, ninguém tira, ou desmorona. Não temos domínio. Inclusive a tragédia no Rio Grande do Sul, seja por obra humana também, seja por obra da natureza. A força da natureza é maior do que todos nós. Nós só temos uma maneira de vencer a força da natureza, é a força da cultura, da civilidade, do racionalismo e da educação. Não é a força bruta. Lutamos contra a natureza.

Luiz Werneck Viana, aliás crítico da Lava Jato desde o seu nascedouro, escreveu

em 2014, 2015, que era o novo tenentismo travestido de Ministério Público e Judiciário. Estão nos artigos dele. Aquele que escreveu o livro *Corpo e Alma da Magistratura Brasileira*. Não o do Supremo, o do STJ. E o ministro Salomão foi coordenador dessa pesquisa. Pois bem, o Werneck Viana disse, nessa obra, que o Judiciário era outro antes da Constituição de 1988. Após a Constituição de 1988, o Judiciário se transformou. Por que o Judiciário virou outro? Porque essa foi a aposta. Uma vez promulgada uma Constituição, uma vez sancionada uma lei, não existe mais o constituinte ou legislador, porque existe a Constituição e que é a lei, e quem é o guarda da Constituição é o STF. Quem interpreta a lei para efeito real e concreto é o Judiciário.

Essa questão de ativismo, temos que ter uma leitura do ponto de vista do que foi a opção. Todo esse processo histórico leva a uma opção da Constituição. A Constituição de 1988 foi uma resposta ao Lassale e precisamos ter a consciência disso. A Constituição, depois de um período autoritário, não pode ser uma folha de papel. Ela tem que ter efetividade e, para isso, tem que ter quem garanta essa efetividade. Assim, a aposta no Poder Judiciário, só que o ele não age de ofício. Cria-se um Ministério Público que não tem igual no mundo. O Ministério Público, seja em Portugal, na França, na Espanha, trata de questões penais. Ele não trata de defesa do patrimônio cultural, artístico etc. Ele é o *dominus litis*. Ele é o detentor do monopólio da ação penal, que é essa a função do Ministério Público. No Brasil, o Ministério Público virou aquele ator para provocar o Judiciário para dar efetividade à Constituição. Isso foi uma opção do poder político permanente, porque quando falamos numa Constituinte, falamos num Poder Constituinte permanente, histórico. Assim, seja o Judiciário, seja o Ministério Público, eles estão cumprindo os seus papéis, acertando ou errando. Não podemos negar que isso foi uma opção da sociedade brasileira num momento de transição entre um governo militar, tecnocrata, para um momento político institucional democrático, mas com um fiscal da lei e com um efetivador da lei.

Do ponto de vista da teoria privada, da existência, da validade e da eficácia, que vem lá de Pontos de Miranda, que aprendi com o meu professor de Direito Privado, Antônio Junqueira de Azevedo, e que, de uma maneira muito inteligente, o então professor de Direito Constitucional da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), e

atual presidente do STF, defendeu uma tese que era a existência, a validade, a eficácia e a efetividade. Essa é a realidade, a efetividade, a Constituição deu esse papel para o STF. Na contemporaneidade, o professor Barroso foi quem traduziu isso de uma maneira muito efetiva. Então, há o que Werneck Vianna dizia, o Judiciário antes e depois da Constituição de 1988. O Judiciário antes da Constituição de 1988 era um Judiciário que cuidava de briga de família, da intersubjetividade. A Constituição de 1988 trouxe ao Judiciário um outro papel. Foi uma aposta no Poder Judiciário. A partir da Constituição de 1988, o Judiciário deixou de ser um Poder para julgar disputas intersubjetivas, e virou um ator, para usar Lasalle, um fator real de poder. A Constituição de 1988 deu ao Poder Judiciário um fator real de poder, sem orçamento e sem armas, sem a espada e sem a bolsa. Esse Poder Judiciário é chamado cotidianamente a dar a última palavra.

O que criou isso, na cultura jurídica nesses últimos 35 anos, a partir da Constituição de 1988? A cultura do trânsito injulgado. Um contrato privado só é válido se tiver um trânsito injulgado, senão não é válido, e o número de ações decisórias está aumentando absurdamente. As reclamações estão para ultrapassar os *habeas corpus* no STF em número de ações que entram no STF. Esse fenômeno não é um fenômeno só do Brasil. No Reino Unido, não existia corte constitucional. Era uma Câmara, dentro da Câmara dos Lordes, que julgava as questões constitucionais. Numa reforma, em 2004 ou 2005, em razão da União Europeia, eles tinham que ter e criar uma corte, que foi prevista em 2009, criada em 2010 e instalada em 2011. Criou-se, então, essa Corte Constitucional no Reino Unido.

Na França, o Debré, que era filho do Debré primeiro-ministro do De Gaulle na reconstrução de França depois da Segunda Guerra, era presidente da Assembleia Nacional e renunciou depois de aprovar uma emenda que traz o controle repressivo de constitucionalidade para a Constituição Francesa. Porque, até então, o controle de constitucionalidade era prévio. O presidente da República de França poderia provocar a Corte Constitucional para opinar se aquela lei que ele iria sancionar seria constitucional ou não. Aliás, já cheguei a provocar esse debate para a matéria tributária administrativa, apanhei muito, porque isso dá pouco mercado para advogado. Se se resolve antes, os advogados perdem muito mercado. O Debré renunciou a ser presidente da Assembleia Nacional e vai ser presidente da Constitucional por oito anos. Quem o substitui? Alain Juppé. Quem era Alain Juppé? Era ministro das Relações Exteriores de França, presidente do Conselho de Estado e presidente do clima da Organização das Nações Unidas (ONU). Tinha acabado de fazer a Convenção Mundial em 2014 para o clima. Ele renuncia para virar presidente da Corte Constitucional Francesa. Logo, não há como negar, há um deslocamento de poder em razão da globalização.

Não vamos fechar os olhos para a realidade. O que ocorre? É mais fácil tratar no Judiciário, que são menos pessoas, do que tratar com 513 no Parlamento e com 81 no Senado, porque aquilo enunciado pelo Legislativo não é aquilo que vai ser concretizado. O que vai ser concretizado são os precedentes, seja da interpretação legal por parte de Tribunal Superior do Trabalho (TST), seja da interpretação infralegal por parte do Superior Tribunal de Justiça (STJ), seja do ponto de vista constitucional por parte do STF. Essa é a cultura do trânsito em julgado. Criamos uma cultura de trânsito em julgado. Se tudo vai parar no Judiciário, é uma falência das instituições da sociedade, sempre reitero isso, que não resolve os seus problemas, que não decidem os seus dramas. Só que a nossa Constituição é uma Constituição afirmativa e deu instrumentos não só ao Ministério Público, mas à sociedade como um todo e aos partidos políticos para provocar o Judiciário.

Assim, para o mercado, a segurança jurídica e a previsibilidade não estão nas leis emanadas pelo legislador. Para o mercado, para os trabalhadores, para toda a sociedade, a segurança jurídica não está nas regulações das agências reguladoras. Ela está naquilo que é uma decisão da Justiça. Se não tiver uma decisão da Justiça, não há segurança jurídica. Isso é um equívoco da nossa sociedade. Como acusar de ativismo o Judiciário brasileiro? Um exemplo que fala por tudo e por todos ocorre na pandemia da Covid-19. Quando havia um vacilo do Estado Executivo e do Estado Legislativo, e sob a pena do ministro Ricardo Lewandowski se determina a compra de vacinas. Não é ativismo, é judicialização, que acusam de ativismo.

Lenio Streck

Aí que está o problema, a mistura de conceitos. De novo, a questão dos conceitos.

Ministro Dias Toffoli

Acusam de ativismo aquilo que foi fazer cumprir e determinar compra e a importação de vacinas. Aqui, eu sempre falo de Hannah Arendt e Celso Lafer. A defesa da verdade factual tem três instituições, segundo Hannah Arendt e Celso Lafer, no livro Entre o Passado e o Futuro. Quais são? A ciência, e a ciência fez a vacina, e a ciência e a academia nos demonstraram que a solução era ficar isolados por um tempo até que viesse a vacina e a imunização. O papel da ciência é trazer uma verdade factual contra aqueles que não acreditavam nessa verdade. A imprensa séria, divulgando para a sociedade essa realidade, e a magistratura fazendo com que a verdade factual fosse efetivada. Isso está nesse livro de 50 anos atrás de Hannah Arendt, com prefácio de Celso Lafer. Quem defende a verdade factual no mundo atual, eles estavam falando em 1972, é a magistratura, a ciência e a imprensa séria. Quando falo da magistratura, é o

sistema de justiça. Quando fui presidente do STF do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), sempre falava do sistema de justiça. O sistema de justiça não é só a magistratura. A magistratura não age de ofício. A magistratura são os juízes e seus tribunais. A advocacia privada e pública, o Ministério Público e a Defensoria é o sistema de justiça. Se não fossem as provocações que nos chegaram, não teríamos esse debate colocado no STF.

Agora, também sou um defensor da política. A política foi vilipendiada nos últimos 10, 15 anos. Isso fez com que o Judiciário ocupasse um espaço de protagonismo que ele não pode exercer permanentemente. Porque, na política, a partir da transição democrática, conduzida pelo presidente Sarney e por todo o movimento das Diretas Já, resolvemos os problemas da democracia e da inflação. Ninguém aqui pensa em dólar ou em euro. Pensamos em real. Quantos outros países, vizinhos nossos, pensam em dólar? Pensamos em real. Resolvemos o problema da dívida externa. Quando era estudante de direito, achava que ia ficar devendo o resto da vida, porque a imprensa falava isso. Resolvemos o problema da disciplina fiscal, com a responsabilidade fiscal, e tantos outros dramas. Quem resolveu isso não foi o Judiciário, foi a política. Temos que resgatar o espaço da política. É na política que temos que acabar com os extremismos, superá-los e trazer a ideia de consenso.

Não tenho dúvidas de que será objeto de estudos a atitude vigilante e firme do STF na defesa das instituições democráticas na era das notícias fraudulentas, da desinformação em massa, dos engenheiros do caos, na definição do italiano Giuliano Da Empoli, ou na definição do Bang Jung-shin, o coreano *shitstorm*, mas eu prefiro traduzir por tempestade de indignação para não ser literal. Ainda que tenha tido sua legitimidade atacada de forma sistemática, o STF não se curvou às tempestades de indignação, e a Ordem dos Advogados do Brasil foi solidária em todos os momentos, nem se curvou as notícias fraudulentas que alimentavam esses movimentos. Também não transigiu em seu dever constitucional de fazer valer sua autoridade conferida pela Constituição. Esta é a razão de ser do Poder Judiciário. É nossa obrigação. Não é ativismo.

PAINEL X

12

INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL: RISCOS ÉTICOS, ECONÔMICOS E ELEITORAIS

Fabrício da Mota Alves

Advogado e Membro Fundador da Associação Brasileira de Governança Pública de Dados Pessoais.

O tema deste painel é extremamente relevante e, ao mesmo tempo, contemporâneo, pois temos que debater com os principais atores a regulação jurídica da inteligência artificial no Brasil. Nosso painel vai abordar a questão pela perspectiva do risco, abordando três pilares da modelagem regulatória de inteligência artificial: o risco ético, o risco econômico e o risco eleitoral.

A inteligência artificial demanda uma visão muito utilitarista, mas, ao mesmo tempo, de bastante reflexão. Quando falamos em risco, estamos pressupondo uma visão que está sendo cada vez mais concretizada no âmbito do debate no Congresso Nacional, a visão de que a tecnologia pode, sim, oferecer riscos aos direitos do cidadão. Estes riscos têm que ser muito bem dimensionados, identificados, classificados, para que, então, haja uma proposta de regulação realmente madura e baseada na visão da precaução. O princípio da precaução é o que tem pautado o debate no Congresso Nacional, em meio à pressão muito justa e legítima da sociedade em relação aos riscos eventualmente existentes de uma regulação excessivamente prescritiva, mas, ao mesmo tempo, um debate que

prima pela visão de proteção dos direitos e garantia dos direitos do cidadão. Talvez não tenhamos que navegar pelos territórios do desconhecimento científico em relação às incertezas da tecnologia, a fim de promover a tolerância e a violação de direitos tão caros ao cidadão.

Luís Roberto Barroso

Presidente do Supremo Tribunal Federal do Brasil.

O nosso tema é sobre a inteligência artificial, os diferentes riscos que ela oferece, e a importância da sua regulação no mundo contemporâneo. Vivemos sob a égide da Terceira Revolução Industrial. A primeira é simbolizada pelo uso do vapor como fonte de energia no século XVIII. A Segunda Revolução Industrial, da virada do século XIX para o século XX, é simbolizada pela eletricidade e pelo uso do motor de combustão interna, e a Terceira Revolução Industrial, que está no seu auge nesse momento, é a chamada Revolução Tecnológica, que se caracteriza pela substituição da tecnologia analógica pela tecnologia digital, por isso ela é também chamada Revolução Digital, e que permitiu a universalização dos computadores pessoais, dos telefones celulares inteligentes e da internet, conectando bilhões de pessoas em todo o mundo. Essa Revolução Digital criou novos hábitos, um novo vocabulário e uma nova economia.

Quando éramos mais jovens, as empresas mais valiosas do mundo eram as que exploravam o petróleo, como a Shell e a Esso, as que fabricavam automóveis, como a General Motors e a Ford, ou as que produziam os grandes

equipamentos, como a General Electric. Hoje, nenhuma dessas três empresas figura mais entre as mais valiosas do mundo, que são Apple, Amazon, Facebook, Google e Microsoft, e agora, porque fornece os equipamentos para elas todas, a NVIDIA passou a ser, ou disputa com a Microsoft, a empresa mais valiosa do mundo. Portanto, vivemos esse admirável mundo novo das inovações tecnológicas e estamos iniciando agora, e aqui é o nosso tema, a Quarta Revolução Industrial, que é produto da combinação da tecnologia da informação com a biotecnologia e a inteligência artificial. É esse extraordinário mundo novo que vamos viver, e é um mundo que vai revolucionar as nossas vidas, assim como as nossas vidas foram revolucionadas, não apenas pelas revoluções industriais que mencionei, mas também pela descoberta do fogo, pela descoberta da roda, pela realização do papel que a eletricidade tinha na vida.

Portanto, estamos falando da inteligência artificial, que definida de uma maneira bem singela, pode ser identificada como programas que transferem para computadores capacidades humanas. Essas capacidades humanas envolvem as capacidades de tomadas de decisão e de realização de tarefas cognitivas. Sob esse rótulo geral de inteligência artificial, se identificam diferentes mecanismos de processamento, mas uma característica geralmente comum é o uso de algoritmos, que é uma das palavras novas que incorporamos às nossas vidas e que identificam as instruções e as regras transmitidas aos computadores para eles participarem desse processo decisório. Uma observação muito importante é que, no atual estágio, a inteligência artificial não tem consciência de si mesma, não tem discernimento do que é certo e errado, do que é bem e do que é mal, e nem tem senso comum. A inteligência artificial vive dos dados, das instruções e dos objetivos com os quais ela é alimentada.

Nesse momento, todos estamos vivendo esse extraordinário mundo novo, que é o mundo da inteligência artificial generativa, sendo a inteligência artificial capaz de criar conteúdos e de se comunicar com pessoas humanas através da linguagem, de sons e de imagens. Portanto, a transformação que a inteligência artificial vai promover e já está promovendo nas nossas vidas faz com que muitos equiparem a revolução trazida pela inteligência artificial com a que resultou da invenção da imprensa, por Gutenberg, em 1455, e pelo Iluminismo que mudou o modo como a própria condi-

ção humana se situava no mundo em que passaram a prevalecer a razão, a ciência, o humanismo e a crença no progresso.

A inteligência artificial traz uma abundância de proveitos e de benefícios. Não sou uma dessas pessoas que acham que o mundo está ruim com tendência a piorar. Não sou uma dessas pessoas que pensam a vida dessa maneira, mas é preciso ter cautela. No entanto, gostaria de realçar, em primeiro lugar, os benefícios e as potencialidades positivas da inteligência artificial com a sua capacidade de transformar o mundo para melhor. O primeiro desses benefícios é a melhor capacidade de tomada de decisões em muitas matérias, porque a inteligência artificial, ela tem uma capacidade de processamento de informações muito mais ágil, muito mais rápida e muito maior velocidade que o cérebro humano, e uma capacidade de processar muito mais informações. Portanto, em algumas matérias, com velocidade e capacidade de armazenamento, a inteligência artificial é capaz de produzir decisões melhores. Embora seja preciso ter cuidado nessa área. Li num livro, recentemente, que se uma ou um jovem tiver dois pretendentes e estiver em dúvida, que o Google é capaz de fazer a escolha melhor do que os próprios interessados apenas cruzando as informações que já têm sobre pretendida e pretendentes. Escrevi na margem do meu livro, prefiro errar sozinho, mas a verdade é que há uma transformação ocorrendo no mundo.

A segunda característica é a automação. Atividades repetitivas e extremamente desgastantes para a condição humana podem ser tomadas por inteligência artificial que não tem cansaço, nem mau gênio, não tira férias e não entra com reclamação trabalhista. Portanto, é a automação outro benefício relevante. As aplicações da medicina são incontáveis. Hoje em dia, os exames de imagem são feitos com muito mais propriedade por inteligência artificial. As pesquisas de novos medicamentos, diagnósticos e as cirurgias mais sofisticadas estão sendo feitas por robôs, são as cirurgias robóticas. Aplicações inumeráveis no direito. No Supremo Tribunal Federal (STF), temos a utilização de inteligência artificial, nesse momento, para agrupar processos por temas e sabermos quais são os temas que têm mais matérias repetitivas para podermos decidir em repercussão geral e eliminar milhares de casos e também para identificar os casos que chegam ao STF, são 70 mil, e saber se já tem repercussão geral sobre aquela matéria, tanto reconhecendo a repercussão geral, quanto negando a repercussão geral, porque assim já não recebemos mais aquele recurso porque a matéria foi decidida. Tenho uma encomenda no STF de um programa de inteligência artificial para fazer um resumo em até cinco páginas dos processos, chegam 20 volumes e se passa a ter cinco páginas sobre quais são os fundamentos da petição inicial, qual foi a decisão de primeiro grau, qual foi a decisão de segundo grau e quais foram as razões de recurso. É claro que o juiz não abdica da responsabilidade, mas a vida fica muito mais simples se já chega e tem um resumo.

Temos a questão da utilização positiva em matéria de linguagem. A inteligência artificial já é capaz de se comunicar conosco e quem já teve oportunidade de utilizar a inteligência artificial para fazer traduções com uma imensa acurácia. É muito impressionante como evoluímos em capacidade de tradução e, em breve, a inteligência artificial aplicada à linguagem vai poder me colocar aqui falando em português com tradução simultânea, pela inteligência artificial, para o inglês, o espanhol ou qualquer outra língua que se queira utilizar. Portanto, vamos suprimir as barreiras linguísticas existentes no mundo. Assim, o próximo Prêmio Nobel de Literatura, em vez de ser o Bob Dylan, vai ser o Chico Buarque, que é muito melhor do que o Bob Dylan, mas é porque, como diz o Paulo Leminski, um poeta paranaense, falar em português e calar-se mundialmente é quase o mesmo porque o mundo não fala português. O que, de resto, é uma pena porque é uma língua muito bonita. Poderia seguir indefinidamente apontando os benefícios em matéria de proteção do meio ambiente para monitorar eventos climáticos, como o que aconteceu no Rio Grande do Sul, para aprimorar a utilização de agrotóxicos, para detecção de condições de solo e ajudar o agronegócio. Portanto, a inteligência artificial tem potencialidades infinitas para fazer a vida ficar melhor. Mesmo pessoalmente, sou um entusiasta da sua utilização.

Gostaria, no entanto, de também poder percorrer quais são os riscos reais envolvidos na aplicação da inteligência artificial. Alguns são inevitáveis. O primeiro risco real é um impacto muito relevante sobre o mercado de trabalho. Muitos estudos falam que haverá uma perda entre 45% e 60% dos empregos tradicionais em razão da sua substituição por inteligência artificial, e não são só as tarefas puramente mecânicas, mas mesmo capacidades intelectuais vão poder ser melhor exercidas pela inteligência artificial. É claro que vai surgir um novo mercado de trabalho e novas demandas, porém, o motorista de táxi não vai se transformar em um programador. Logo, vai haver um *gap* e vamos ter que ter capacitação e redes de proteção social para as pessoas que não vão se adaptar a um novo mercado de trabalho.

Há uma preocupação imensa da sua utilização para fins bélicos. Ainda na Economist, dessa semana, tem uma larga matéria sobre a preocupação dessa utilização. A próxima guerra, talvez já não seja mais por armas convencionais, mas seja uma guerra cibernética, além do risco das chamadas armas letais autônomas que tomam decisões por si próprias, sem nenhuma participação humana, envolvendo todos os riscos éticos de se ter uma máquina de morte sem nenhum responsável real por trás dela. Já há discussões na Organização das Nações Unidas (ONU) para um tratado para limitar ou, quem sabe, banir a utilização dessas armas.

O terceiro risco que estamos vivendo é o da massificação da desinformação. Já vimos o impacto que a desinformação provocou em episódios relevantes, como foram a saída

do Reino Unido da União Europeia, as eleições dos Estados Unidos em 2016 e as eleições brasileiras de 2018 também foram igualmente impactadas pelo uso da desinformação. Agora, temos a situação conhecida como *deepfake*, que é a possibilidade de alguém me colocar aqui dizendo coisas que nunca disse, sem que seja possível detectar a olho nu que ali existe uma simulação, que ali existe uma contrafação. Isso é um risco imenso, inclusive, para a liberdade de expressão, porque todos fomos educados para acreditarmos naquilo que vemos e que ouvimos. O dia que não pudermos mais acreditar nisso, a liberdade de expressão terá perdido completamente o sentido. Portanto, essa é a situação que vivemos em matéria de massificação da desinformação pela inteligência artificial, sem mencionar os riscos para a privacidade. As plataformas digitais e o uso da inteligência artificial vivem dos dados que coletam sobre cada um e de engajamento. Os dois pilares da nova economia são dados e engajamento e há um risco imenso para a privacidade, há um risco imenso da utilização da inteligência artificial para identificação facial ou para identificação geográfica de onde cada pessoa está, e isso em mãos de regimes autoritários ou truculentos pode ser extremamente perigoso, sem mencionar os riscos de vazamento. Temos também a preocupação que se tem com a discriminação e o preconceito, que é como a inteligência artificial é alimentada por dados objetivos e instruções dados por pessoas humanas, sempre o risco de se perpetuar no tempo, os preconceitos e as discriminações que existem na sociedade de uma maneira geral. Por isso, é que, hoje, se fala da imperatividade, da regulação da inteligência artificial. Houve um conjunto de cientistas que pediram que se interrompessem as pesquisas, quase mil cientistas ligados à inteligência artificial, pediram que se interrompessem as pesquisas até que se regulasse e se estabelecesse um código de ética para o seu desenvolvimento. Não aconteceu, porque ninguém quer ficar para trás nessa matéria. Portanto, as pesquisas continuaram, embora tenha soado como um alerta das preocupações éticas que a inteligência artificial gera.

Em segundo lugar, a dificuldade de se regular uma matéria numa área em que a transformação se opera em altíssima velocidade. Aqui, vale um registro de tempo. O telefone fixo tradicional, aquele preto que ficava em cima do móvel e que falávamos com a telefonista, que os jovens não conhecem mais, levou 75 anos para atingir 100 milhões de usuários. O telefone celular, que, na verdade, aproxima quem está longe e afasta quem está perto, levou 16 anos para chegar a 100 milhões de usuários. A internet levou 7 anos para chegar a 100 milhões de usuários. O chat GPT levou 2 meses para chegar a 100 milhões de usuários. Essa é a velocidade da transformação nesse mundo que estamos vivendo, e aqui está a dificuldade da regulação de uma economia que está se transformando nessa velocidade e a preocupação de não regular em demasia para não interromper a inovação, nem estabelecer uma reserva de mercado para quem já está no mercado. Portanto, a regulação envolve muitas dificuldades e muitas complexidades.

Essa regulação, na minha visão, deve ter três eixos. Proteção de direitos fundamentais, como a privacidade, como as liberdades de uma maneira geral, inclusive a liberdade de expressão, porque quando uma plataforma digital usa algoritmos, ela interfere com a liberdade de expressão de duas maneiras. Primeiro, tem um algoritmo de moderação que reduz o alcance ou retira de circulação uma manifestação pelos critérios dela própria, e também recomenda para cada um do que queremos ver ou ouvir de publicidade ou de assunto, tribalizando a vida, mas essa é uma outra discussão. Portanto, o poder de suprimir ou amplificar manifestações é um poder de controlar a liberdade de expressão, quando não a vontade das pessoas. Hoje em dia, já há um ramo estudando na neurociência o impacto que as plataformas são capazes de produzir, não adivinhando a nossa vontade ou detectando a nossa vontade, mas formando a nossa vontade para passarmos a gostar daquilo que eles querem que a gente goste. Portanto, há muitas implicações em matéria de direitos fundamentais, em matéria de proteção à democracia pela ameaça da desinformação, pela ameaça dos discursos de ódio, que são, na verdade, uma tentativa de suprimir a participação no espaço público de alguns grupos e os ataques à democracia que se articularam no 6 de janeiro nos Estados Unidos e no 8 de janeiro no Brasil, a partir dessas redes sociais. Por fim, é preciso regular também na sua governança para haver transparência, inteligibilidade, controle humano da tecnologia e uma preocupação.

O último tópico que vou abordar é chamado de singularidade, que é o temor, que parece de ficção científica, de que os computadores adquiram vontade própria e consciência de si. Se isso acontecer, como são capazes de processar muito mais informação do que o cérebro humano, em uma velocidade muito maior, eles vão dominar o mundo, e não mais a condição humana é que estará dominando o mundo. Isso parece ficção científica, mas há duas passagens interessantes do Yuval Noah Harari, que ele diz que uma pesquisa feita com os cientistas identificou que o risco da singularidade ocorrer é de apenas 10%, e as pessoas ficaram relativamente tranquilas, até que ele faz a pergunta fatídica, "você entraria em um avião se o projetista do avião dissesse que há 10% de chance dele cair?". Já pensei duas vezes, e possivelmente não. Ele faz um complemento muito interessante, é que, a despeito de adquirir ou não consciência de si próprio, a inteligência artificial já hackeou o sistema operacional da condição humana, que é a linguagem, e, portanto, os computadores, hoje, são capazes de armazenar todo o conhecimento que a humanidade já produziu, pelo menos desde que os sumérios inventaram a escrita em 3500 a.C. Com acesso a todas essas informações e com avanço tecnológico, vão ser capazes de escrever, desenhar, pintar e fazer músicas com maior capacidade do que a própria condição humana, o que, evidentemente, vai mudar o nosso papel na Terra.

É evidente que não vamos nunca poder prescindir das capacidades humanas, e mais ainda no mundo do direito. Acho até que, daqui a pouco, vamos ter a primeira minuta de decisões feitas por inteligência artificial para ser revista pelo juiz, mas será muito difícil a inteligência artificial ter as capacidades humanas de adaptação dos fatos à realidade e à sensibilidade humana, porque a interpretação não é um exercício formalista de enquadramento de fatos a normas. Existem sutilezas mais complexas e, portanto, não é possível prescindir das capacidades humanas, mesmo nesse mundo em que a inteligência artificial vem tendo um avanço exponencial e que vai revolucionar as nossas vidas. Não devemos ter medo da tecnologia, mas apenas ter a preocupação de fazer com que ela caminhe por uma trilha ética e que sirva à causa da humanidade e da civilização e que não seja um risco precisamente para a humanidade e a civilização, porque com todas essas modernidades são ainda os velhos valores que devem nortear a vida de todos nós, sendo a justiça e a dignidade humana.

Fabrício da Mota Alves

Para o encerramento, vou conceder um minuto, esperando que seja suficiente, ministro.

Ministro Luís Roberto Barroso

A única coisa que justificará a inteligência artificial é se ela conseguir servir aos valores que correspondem à causa da humanidade, que são, como disse, o bem, a justiça e a dignidade da pessoa humana. O bem, na minha visão, significa conseguir extrair o melhor das pessoas, sempre lembrando que, com maior ou menor culpa, as plataformas digitais, em alguma medida, extraíram o pior das pessoas e despertaram uma agressividade que não existia ou que não se manifestava, e acho que temos que conter isso.

O uso da inteligência artificial na justiça, o segundo valor, também pode ser de grande utilidade. Acho que vamos caminhar para o momento em que a primeira minuta da decisão judicial vai ser feita por inteligência artificial e, embora se tenha o medo do preconceito da discriminação vindo da inteligência artificial, quero dizer que os juízes de carne e osso têm preconceitos e também fazem discriminações, de modo que, quem sabe, não consigamos, em alguma medida, ter uma justiça com mais objetividade e imparcialidade, sempre sob supervisão humana. Penso mais que a inteligência artificial será imune a pressões políticas e a interesses. Portanto, acho que ela pode também servir à justiça.

Por fim, no que diz respeito à dignidade humana, ela tem que servir para eliminar a pobreza extrema, reduzir as desigualdades injustas e ajudar a administrar a crise cli-

mática. Portanto, essa extraordinária e exponencial evolução tecnológica que a humanidade tem experimentado, a ela não tem correspondido avanços no plano ético e até mesmo no plano espiritual. Precisamos utilizar as novas tecnologias para aprimorar o processo civilizatório, de modo que a inteligência artificial terá servido bem à causa da humanidade se ajudar a criar um mundo com menos pobreza, mais justiça na relação entre os indivíduos e os países e, sobretudo, ajudar a fazer com que as pessoas sejam melhores.

Eduardo Gomes

Senador da
República do Brasil.

Minha contribuição mais importante, atualmente, é revelar impressões sobre o processo inicial de regulação de inteligência artificial no Brasil, um assunto tão importante com a velocidade em que a inteligência artificial interferiu e interfere em nossas vidas.

Por todo o contexto que vem se formando, nesses quase dois anos, participamos diretamente da criação da Agência Nacional de Proteção de Dados, e, em seguida, oferecendo o texto, como direito fundamental à Constituição, da Emenda Constitucional (PEC), que tornou, o direito à proteção de dados, lei no nosso país. Começamos a acompanhar, por todo o Brasil, em todas as cidades, no mundo, nas televisões, nos celulares, o debate sobre regulação de inteligência artificial no mundo. A primeira quadra desse debate se transformou numa verdadeira troca de inexperiências. Íamos para os fóruns e para as discussões e, praticamente, discutíamos a expectativa de regulação na União Europeia, nos Estados Unidos, na Inglaterra, em diversos países, e a capacidade que a inteligência artificial tem de surpreender e desorganizar, de certa maneira, o nosso pensamento sobre regulação, porque sempre vem com uma coisa mais mo-

derna e mais impressionante. Nesse período, enfrentamos muitas resistências, mas também muitas compreensões, colaborações nesse processo difícil de tentar regular a inteligência artificial no Brasil.

Entre as impressões, existe aquela de que o Brasil é uma casa com 230 milhões de moradores numa rua com 8 bilhões de vizinhos. Então, dificilmente, vamos conseguir sustentar a tese de uma regulação personalista, nacionalista, que não tenha a interrogação de qual a utilidade disso para o nosso país, qual a configuração de consumidores, de formuladores, e qual será o nosso papel. Isso tem sido difícil, porque as expressões, a convivência com o uso da inteligência artificial mudou a vida das pessoas, em especial, e para o bem, de pessoas que vem trabalhando forte pela liberdade e pela internet *free*, e os outros que também pretendem, no Brasil, defender relações de trabalho, direitos autorais, a quem reputo como um direito absoluto. É difícil sustentar a discussão de direito autoral sem entender que as pessoas vivem um determinado tempo. É ruim quando começa a conversar e saber que o debate não avança para atender àquela necessidade de uso da propriedade intelectual, do desenvolvimento do pensamento e da mineração de dados. Então, são impressões, que reputo com muita importância.

Por isso, nessa primeira fase, registro que tivemos mais de 170 audiências públicas. Teremos, na próxima semana, em torno de mais 10 audiências públicas, emendas de todas as características, importâncias, relevâncias, mesmo que seja em um processo às vezes protelatório. Fizemos uma opção, com um grupo de trabalho, de liderarmos sempre o *ranking* de críticas, para deixar absolutamente aberta a participação da população brasileira, dos partidos, da Justiça, do Poder Executivo, do Poder Judiciário e da sociedade, que abrimos completamente a possibilidade de participação. A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) teve grande importância no processo de formulação, de validação, de autenticação de participação na vida, não só na rede, mas também na análise das tecnologias. Então, nesses dois anos, isso fez com que conseguíssemos conceber uma mudança de relatório, a partir do trabalho da Comissão de Juristas, e isso agora passa para uma análise que consideramos mais decisiva.

Naquilo que pude recolher de todas essas audiências, é que a regulação identifica as necessidades e aproxima todos de um certo conhecimento. Não regular é, de alguma forma, ser regulado. É um desafio, que levanto a todos que têm trabalhado no processo de instrução desse relatório e desse projeto de lei, de saber qual o setor que questionou, que trabalhou junto com a comissão, que acompanhou os textos em construção no Parlamento brasileiro, que já não estão sendo regulados, que já não estão sendo completamente abalados, positiva ou negativamente, pela existência de inteligência artificial. As pessoas precisam entender que já está sendo regulada, já passa por um processo de regulação, o que não acontece é a divulgação, a participação e o sentimento de igualdade que é ter a nossa inteligência artificial regulada e, no Brasil, por medo. Até compreendo esse medo, porque sempre tive a concepção e tenho convicção disso, que o Congresso Nacional avança muito quando aprova boas leis e avança mais ainda quando deixa de aprovar leis ruins. Mas também, é preciso entender que esse assunto é um assunto local, que não é um assunto global, que a influência direta é diária. O Chat GPT, agora, está com uma ferramenta que se coloca cinco palavras e ele te entrega em 30 segundos uma música ou um jingle. Acho que estamos distantes de conhecermos um Beatles da inteligência artificial, porque ficou bem ruim a música. Isso para dizer que convivemos permanentemente com isso. Precisamos regular a inteligência artificial no nosso país e dar garantias. Uma grande preocupação é com as relações de trabalho. A Justiça do Trabalho terá um papel fundamental, porque vamos mudar as relações de trabalho no mundo. É por isso que peço que, para esse assunto especificamente, todos pensem que não há pretensão de ser absoluto, é inútil tentar impor qualquer tipo de pensamento pessoal nesse ambiente de regulação de inteligência artificial.

Quero dar uma notícia boa, pois estamos chegando no fim do nosso debate sobre inteligência artificial nessa fase no Senado. Na próxima semana teremos as audiências públicas e a leitura final do relatório da Comissão Especial, e temos a pretensão de colocar isso em debate no Senado na última semana do semestre e enviar à Câmara dos Deputados, porque lá começa um novo debate e, até o final do ano, poderemos ter, com muito otimismo, uma lei de regulação de inteligência artificial no Brasil. Quero dizer da importância disso, porque o Brasil passa a ter um momento especial de observação da sua vida, do seu dia a dia, da área ambiental, da área de infraestrutura, de saúde, a partir da vitrine que é ser a sede do G20, do P20, do J20, da COP. Se tem um momento para mostrarmos competência, unidade, força como povo, são nesses anos de 2024 e 2025, e tenho certeza que isso ocorrerá. Durante esse período, ouvi muitos dizerem que não conseguiríamos regular, e isso observando a todos sendo regulados a todo dia pela tecnologia, pela mudança e pela modernidade. Então, a minha fé é de que ocorra parecido com o que aconteceu com o PIX. Hoje, todo mundo usa PIX.

Para terminar, precisamos ter coragem para regular, para buscar o nosso caminho de ter uma inteligência artificial minimamente regulada e um Congresso Nacional atento para as modificações necessárias, já que não existe dispositivo constitucional para termos um novo tipo de lei. Não temos a estrutura de lei para ter o que era necessário. O certo era que tivéssemos uma lei viva, consultiva, permanente para a inteligência artificial. Como isso não é possível, precisamos aprovar de maneira muito tranquila e, em seguida, fazendo os reparos necessários, porque é isso que a tecnologia faz conosco, ela prepara a gente para um momento e prepara o momento seguinte. Então, lembrando Ulisses Guimarães, votaremos.

Fabrício da Mota Alves

Para o encerramento, vou conceder um minuto, esperando que seja suficiente, ministro.

Eduardo Gomes

Deixar mais uma vez registrada a nossa disposição de trabalhar, ouvir críticas, repensar e buscar acordos. Vale tudo, menos trabalhar contra. Trabalhar contra a regulação, simplesmente, na verdade, é a maior das regulações. É submeter todo o ambiente a um artigo absoluto no termo de uso das tecnologias e da distância. Isso aqui pode ser traduzido lá no Tocantins como: "Ou regulamos a IA, ou viveremos para sempre no já foi.".

Ricardo Villas Bôas Cueva

Ministro do Superior Tribunal de Justiça do Brasil.

A regulação da inteligência artificial (IA) não é um personagem à procura de um autor ou uma solução à procura de um problema. Os riscos estão aí. A IA já se materializou no dia a dia, nas câmaras com reconhecimento facial, no perfilamento da nossa atividade com consumidores e do nosso comportamento com cidadãos e eleitores, e dizem os especialistas, em algum momento, tudo isso que já fazemos agora com a inteligência artificial generativa, terá um passo seguinte, no qual essas máquinas passarão a agir em nosso nome, como praticar negócios jurídicos, a comprar e vender bens, ativos e ações, a fazer investimentos e reservas, enfim, a gerar responsabilidade sem uma vontade muito visível e manifesta e que possa ser derivada daquele algoritmo. É claro que isso exigirá uma regulação. Os riscos são muito grandes, como no mercado do trabalho e no uso bélico da inteligência artificial. Há riscos éticos inegáveis, como a possibilidade do aumento da desinformação, a discriminação algorítmica, a violação de direitos fundamentais, por meio do perfilamento dos usuários ou das pessoas afetadas pela inteligência artificial. Por isso, a regulação da inteligência artificial já existe sob vários modelos. A União Eu-

ropeia adotou um modelo centralizado. Os Estados Unidos têm um modelo setorial e o Reino Unido tem um modelo híbrido.

O que se fez, na comissão originária do Senado, e depois com os seus desdobramentos e com a evolução da discussão acerca da regulação da inteligência artificial, foi exatamente garantir que haja a centralidade da pessoa humana no uso da inteligência artificial. Queremos ter certeza de que a última palavra será dada por um ser humano, e isso é muito relevante, obviamente, quando se trata de usar a inteligência artificial na atividade jurisdicional. Até que ponto estamos interessados em delegar algumas funções para a inteligência artificial? Não será decidir, não, mas haverá um momento em que teremos que fazer testes e referendar a presença do ser humano em cada uma das decisões judiciais, sob risco de termos um oráculo digital que decidirá por nós.

É muito difícil regular uma tecnologia mutável e que não se conheça ainda exatamente o que poderá fazer, em vista da evolução muito rápida que ela tem passado. Por isso, o modelo que se adotou na Europa e que se seguiu aqui no Brasil é um modelo baseado em uma classificação de risco, e não em um produto ou serviço final. Não se sabe exatamente qual será o produto, o serviço ou a atividade que a inteligência artificial poderá ou não desenvolver, mas os riscos já se conhecem. Então, é interessante e importante que já se tenha presente que alguns riscos são inaceitáveis. O risco de uma atividade de usar a inteligência artificial para criar um tipo de *social score*, como se usa em alguns países, de manipulação psicológica das pessoas ou de discriminação algorítmica, são inaceitáveis. Alguns riscos são muito altos. A atividade de usar a inteligência artificial no Judiciário ou na atividade de policiamento, por exemplo, merece uma transparência e um nível de governança mais elevado. Por isso, é importante que haja, desde logo, uma regulação de caráter geral que forneça um arcabouço normativo básico para a regulação setorial. A regulação setorial já existe, obviamente, quando se trata, por exemplo, de diagnóstico médico. Há normas técnicas para regular a qualidade, a segurança e a efetividade desse diagnóstico. Sobre veículos autônomos, será que estamos dispostos a correr esse risco? Existe uma norma que ainda não permite

que haja veículos autônomos. Li, recentemente, que na China já há experimentos com cidades que têm 500 ou 1.000 táxis inteiramente dirigidos por robôs e há, segundo a matéria, uma censura quanto às fatalidades, aos problemas, aos vícios e aos acidentes que acontecem em decorrência desse uso. A experimentação já existe, mas nem naquele contexto em que há um controle maior de informação, se admite o uso irrestrito da inteligência artificial para veículos autônomos irrestritamente. Portanto, é uma evolução lenta e gradual e já há um complexo de regulações setoriais de usos específicos da inteligência artificial.

O que se procurou agora com o Projeto de Lei (PL) nº 2338, na fase mais avançada que decorreu dessa comissão especial criada no Senado e que tem contribuído para aprimorar substancialmente aquele texto originário da Comissão de Juristas, é a criação desse modelo híbrido em que há um sistema de reguladores setoriais que se comunicam e se organizam embaixo de um guarda-chuva que seria uma autoridade central, provavelmente a Agência Nacional de Proteção de Dados (ANPD), sob nova configuração e novo formato, e que criaria um Sistema Nacional de Regulação e Governança da Inteligência Artificial (SIA), mas com a primazia da regulação setorial, que é aquela que se destina a, efetivamente, garantir o funcionamento daquela aplicação específica de inteligência artificial. Isso levanta uma questão. Será que poderemos, no futuro, falar de uma inteligência artificial única ou haverá inteligências artificiais? Porque as aplicações se multiplicarão e haverá, certamente, uma ramificação no uso da inteligência artificial. A própria definição do que seja inteligência artificial é uma matéria bastante controvertida e tem que, obviamente, ser alvo de revisões periódicas. A própria classificação de riscos adotada na proposta de lei, na proposta de regulação que se aprova agora no Senado, é flexível. Ela deixou de fazer parte do texto principal da lei e é passível de uma revisão periódica pela autoridade central, de modo que não haja um ônus regulatório e um custo excessivo para aquele que desenvolve e que usa a inteligência artificial.

Os ônus, como se trata de uma regulação assimétrica, são proporcionais ao risco. Quanto maior o risco, maior o ônus regulatório, a complexidade da governança, dos deveres de *compliance* e dos relatórios de impacto algorítmico. Portanto, isso será bastante flexível com a previsão também de *sandboxes* regulatórios ou de regulação experimental, por exemplo, no que diz respeito aos direitos autorais. Os direitos autorais são um dos grandes pontos em que a inteligência artificial traz dificuldades muito grandes, sobretudo, a inteligência artificial generativa, que a partir de conteúdos produzidos por autores que detêm direitos de propriedade intelectual sobre aquela obra, de qualquer natureza, gera uma terceira coisa com graus variados de participação humana, o que gera um nível adicional de complexidade. São obras diversas com a participação humana em graus variados. Isso é sintetizado em

um produto final, em uma obra final, em um desenho, em uma composição musical, em uma imagem, enfim, e que gerará o que será passível de um uso comercial. Qual o modelo adequado para garantir a proteção do direito autoral? Será necessário criar um tipo de marca d'água que identifique aquele conteúdo sempre e que garanta que o autor seja, de algum modo, sempre remunerado pelo uso da sua obra naquele produto ou serviço, enfim, naquilo que foi produzido pela inteligência artificial? Essas são questões que não têm resposta pronta, nem fácil. Não há uma receita de bolo, mas, certamente, o custo de não regular é maior do que o custo de enfrentar essas questões que já fazem parte da discussão mundial.

Há um clamor mundial pela regulação. Mil cientistas chegaram a assinar o manifesto pela paralisação do uso da inteligência artificial comercialmente. Há, frequentemente, nos jornais, anúncios de *whistleblowers* da OpenAI e de outras empresas que dizem que ela não tem se pautado por regras de governança ou de segurança e que, portanto, seria preciso ter mais cautela. É preciso lembrar sempre que, há 100 anos, não tínhamos uma indústria da aviação, os aviões eram feitos de pano, madeira, depois de alumínio, e primeiro com hélice, depois com turbo-hélice, depois com turbinas, e tudo isso foi sendo regulado passo a passo para que pudéssemos, hoje, viajar com total segurança, muito maior que qualquer outro meio de transporte. Muita gente pereceu no caminho, mas a regulação foi sendo feita e a inovação aconteceu.

É preciso também desfazer outro mito de que, hoje, a inovação tecnológica nesse campo da inteligência artificial ocorrerá ou poderá ocorrer em uma garagem com dois garotos de *drop-out kids* de universidades Ivy League, que geram uma forma genial que vai revolucionar o mundo. É possível até que aconteça, mas, na verdade, pelo que se tem visto ultimamente, os produtos novos na área de inteligência artificial envolvem investimentos da ordem de centenas de milhões de dólares. A probabilidade que isso aconteça é muito diferente.

O custo de não regular, como já se viu com o desenvolvimento da internet, é um custo econômico muito grande. A concentração econômica sem precedentes que ocorreu no mundo a partir da internet, gerou as maiores empresas do mundo, que são as *Big Techs*, com um poder econômico sem precedentes, que decorre, em grande medida, da adoção de uma regra como aquela regra do parágrafo 230 do Communications Act americano, que foi transposta no artigo 19 do Marco Civil da Internet, em debate no Supremo Tribunal Federal (STF), que exime as empresas e as plataformas de responsabilidade civil pela remoção de conteúdo ofensivo ou ilícito. Isso, já se viu, fomentou a criação de um modelo de negócio que se baseia na polarização, que aumenta a publicidade e as receitas dessas empresas e que tem danos visíveis e

palpáveis no que tange à mudança do comportamento das pessoas no dia a dia e também ao próprio risco de desestabilização das democracias, já que há a possibilidade de um uso desenfreado da desinformação ou dos *deepfakes* por meio dessas plataformas. Portanto, é imperioso regular a inteligência artificial.

Creio que o trabalho que é feito no Parlamento tem sido muito aberto, transparente, valendo-se de consultas públicas, audiências, seminários internacionais. Esse trabalho está aberto a todas as críticas, até mesmo a daqueles que são inteiramente contra a regulação, mas é preciso que isso avance e que haja um marco normativo mínimo para que a IA se desenvolva de maneira segura, confiável, e que proteja a segurança das pessoas afetadas pela inteligência artificial e os direitos fundamentais de todos os cidadãos.

Laura Schertel Mendes

Diretora do Centro de Direito, Internet e Sociedade e Professora do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa e da Universidade de Brasília.

Não estamos mais falando de ficção quando falamos de inteligência artificial (IA). Não estamos mais falando daqueles filmes de ficção científica, de que os seres humanos serão controlados por robôs ou que a nossa própria humanidade, como se a nossa própria humanidade estivesse em risco. Estamos falando de riscos muito reais. Esses nos preocupam muito mais do que esses riscos da ficção científica. Estamos falando de sistemas que, hoje, definem o preço do nosso seguro, quem será contratado nas empresas ou não, inclusive o valor, muitas vezes, dos salários de executivos são definidos pela inteligência artificial. Eles definem também, o valor do crédito, se é mais baixo ou não. Eles são usados na gestão de compras de hospitais, na estruturação, inclusive, de ações para se enfrentar uma pandemia, sempre por meio da utilização de um grande volume massivo de dados e, ao mesmo tempo, por meio do *machine learning*, desse aprendizado estatístico, apresentando uma solução e um resultado. Então, os riscos já são mais do que evidenciados. Temos situações bastante dramáticas, pensando nessas questões mais reais e não tão ficcionais, temos casos de racismo algorítmico dramáticos, que encontramos,

hoje, em várias plataformas, associando imagens de pessoas negras a primatas, isso já aconteceu em mais de uma plataforma, mostrando que a discriminação é concreta, é visível e afeta não apenas individualmente, mas ela afeta grupos já vulneráveis, grupos já historicamente discriminados. Quando pensamos que a IA generativa já é utilizada para ser terapeuta de crianças e adolescentes, é claro que ela não foi pensada para isso, mas hoje já há evidências de que muitas crianças e adolescentes utilizam esses sistemas, inclusive, como forma de terapia. Isso mostra como também precisamos pensar na proteção das nossas crianças e dos adolescentes, também pensar sempre no impacto desses sistemas em relação a esse público também vulnerável. Quando pensamos nas alucinações que vimos que a IA generativa já fez, com advogados citando jurisprudências inexistentes e, algo muito mais grave, que foram sistemas que imputaram crimes a determinadas pessoas e levando a impactos bastante concretos nas suas vidas. Acho que tudo isso evidencia que estamos falando, talvez, de uma tecnologia com uma capacidade de transformação enorme, talvez das maiores. Ela equiparava, inclusive, a energia elétrica, porque estamos falando de uma transformação em toda a sociedade, em todo o mundo da comunicação, em todo o mundo do trabalho, em toda a área governamental e em todo o setor privado.

É importante pensar como esses sistemas, de certa forma, impactam todos os direitos fundamentais. As perguntas tão relevantes de por que e como essa regulação vai se dar, precisa sempre pensar em como ela impacta os direitos fundamentais, os direitos humanos. Participei em Genebra, no ano passado, de uma reunião do alto comissionado da Organização das Nações Unidas (ONU) voltada especificamente para a aplicação dos direitos humanos no setor privado e tem um documento publicado nessa ocasião chamado de Taxonomia dos Direitos Humanos impactados pela inteligência artificial. É muito interessante porque vemos a própria ONU muito preocupada e mostrando os impactos em todos os direitos humanos, hoje protegidos pela Carta. Então, acho que esse é um ponto importante, talvez aqui essa seria a minha primeira pergunta, exatamente pela capacidade e pela possibilidade desse impacto no mundo da comunicação, na nossa liberdade de expressão, sendo bastante evidente, com a capacidade e com o potencial de criação de desinformação. Hoje, é muito claro que é possível se criar *deepfakes* para influenciar, por exemplo, eleitorado, para criar fatos

mentirosos em segundos, com o tempo que a gente escreve um e-mail. Isso fica muito evidente. As eleições da Argentina e dos Estados Unidos, e em outros lugares, mostram o risco dessa potencialização da desinformação. Então, a criação da informação, a forma que ela é gerada, que circula na sociedade e como é distribuída, foi radicalmente alterada pela IA, em especial também pela IA generativa. Se pensamos na proteção da criança e do adolescente, no direito à igualdade e na proteção contra a discriminação etc., todos esses direitos fundamentais são fortemente impactados.

Isso deixa evidente, uma regulação básica, como poderíamos considerar esse Projeto de Lei nº 2338 apresentado pelo presidente do Senado, Rodrigo Pacheco, como um marco civil da inteligência artificial. É um primeiro passo e uma primeira norma para fazer essa regulação geral, exatamente porque estamos falando de uma tecnologia com um potencial enorme, mas, talvez, tão grande quanto o seu potencial são os riscos para a nossa sociedade. Por isso, precisamos de uma regulação básica, geral, sendo exatamente esse marco civil da inteligência artificial.

Acho que é sempre bom pensarmos nesse sistema de inteligência artificial, e gosto muito de uma expressão e de todo um estudo do professor Virgílio Almeida, em que ele trata os algoritmos como instituições. O que são instituições? Instituições são normas formais e informais que regulam a nossa vida e os algoritmos e esses sistemas de inteligência artificial, de certa forma, emulam o que, no Direito, estamos acostumados quase com uma divisão tripartite, que é o Poder Legislativo faz as normas, o Poder Judiciário as aplica e o Poder Executivo as executa. Quando falamos dos algoritmos como instituições, fica claro que muitos desses sistemas de inteligência artificial, ou a aplicação desses sistemas de inteligência artificial, emulam, e até encarnam, essas três ações que estamos acostumados a ver separadamente. Temos a regra do próprio algoritmo, que dirá quais são os critérios. Claro, são os seres humanos que definem, mas é o algoritmo que dirá qual é a regra. É ele que tomará a decisão e que executará, muitas vezes, essa decisão. Então, acho que isso mostra, de certa forma, que aquela famosa frase do Lawrence Lessig, *"The code is law",* ou seja, o código é a lei, também foi potencializado com a inteligência artificial. Por isso que dizem que se não regularmos a IA, seremos regulados por ela. Nós já estamos sendo regulados por ela. A pergunta que acho que precisa ser feita é, se esses sistemas emulam essas instituições, se eles são as instituições que hoje tomam as decisões, quais são os valores que eles perseguem? Eles estão, de fato, implementando os direitos fundamentais da Constituição brasileira? Acho que esse é o ponto importante para a gente pensar. Então, isso fica claro, a partir dessa reflexão, como essa regulação inicial, esse marco civil da inteligência artificial, é tão importante.

Abordando diretamente o PL nº 2338, me parece que ele tem exatamente essa função de proteger direitos fundamentais, deixar claro que a inteligência artificial e toda

a sua transformação precisa vir em benefício da humanidade, de forma a garantir a cada um desses direitos fundamentais, e não o contrário, não em detrimento desses direitos fundamentais. Me parece que o projeto também tem uma vantagem muito interessante que, ao mesmo tempo em que dialoga com o que está sendo feito no mundo, como a resolução da ONU, recentemente aprovada, com as recomendações da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) para a ética na inteligência artificial, ao mesmo tempo em que ele também dialoga com o Regulamento sobre Inteligência Artificial (IA Act), recentemente aprovado, com a ordem executiva do presidente Biden, ele está preocupado com as especificidades do Brasil, do nosso arranjo institucional. Isso é muito importante. Então, é interoperável, mas, ao mesmo tempo, se preocupa com as especificidades do arranjo institucional brasileiro. Me parece que o projeto de lei brasileiro tem uma vantagem de ser muito mais simples do que o IA Act. Ele tem cerca de 40 páginas, então é bastante menor, é muito mais simplificado, tem uma estrutura bastante simples, com os princípios e direitos, tem também algo que, hoje, já é um consenso em todos os que participam dessa discussão, que é partir de um modelo de regulação de riscos, ou seja, aqueles sistemas de alto risco precisam estar sujeitos a requisitos e a medidas de governança mais gravosas. Não podemos tratar todos os sistemas de IA da mesma forma, e o projeto tem esse cuidado.

Falarei muito rapidamente dos avanços que foram feitos, especialmente na última versão relatada pelo senador Eduardo Gomes. Diria que o principal avanço foi trazer um modelo híbrido de governança. Não estamos mais falando de uma única autoridade que governará e será o grande supervisor desse sistema. Há um modelo híbrido em que as agências reguladoras corretamente assumem o protagonismo, são apenas elas que poderão sancionar e supervisionar efetivamente esses sistemas, mas esse sistema, que é o Sistema Nacional de Regulação e de Governança de IA, que também está sendo criado no projeto de lei, ele tem uma coordenação de uma autoridade, ou seja, essa governança tem que ser harmônica. A única forma de se garantir algum tipo de harmonização é ter uma autoridade coordenadora e, ao mesmo tempo, o protagonismo dessas agências. Então, me parece que a criação desse sistema de inteligência artificial, por meio dessa governança híbrida, foi um grande acerto e tenho visto também uma série de atores elogiando, e isso, na verdade, foi, sim, um pleito muito importante trazido por vários atores e acho que esse foi um avanço substancial.

Outro avanço importante foi um capítulo de direitos autorais, que, a meu ver, está bastante equilibrado. É claro que sempre pode ser discutido e debatido, mas o projeto traz o tema dos direitos autorais. Nunca conseguimos avançar ainda no Brasil em uma reforma da Lei de Direitos Autorais, e tratar desse tema por meio de um direito à oposição, de mais transparência e de uma discussão futura sobre remuneração baseada

num *sandbox*, acho que foi bastante equilibrado e que isso também é fundamental nesse tema. Há outros avanços. Não posso citar todos, mas a responsabilidade civil está muito mais também adequada. Hoje, não tem uma criação de um novo regime, mas sim, simplesmente há uma remissão aos regimes já existentes, como o Código de Defesa do Consumidor e o próprio Código Civil, portanto não há inovação nessa matéria. O que percebo, também falando aqui das minhas impressões, que há hoje um grande amadurecimento desse tema. Há consensos muito relevantes, que ninguém mais discute se é preciso regular, mas sim como regular. O consenso sobre o foco maior no alto risco, também é um consenso importante, e esse consenso sobre o modelo híbrido de governança, certamente também é um consenso. Esse amadurecimento vem com apoio importante de vários setores. Temos visto que, principalmente o setor criativo, radiodifusão, setor financeiro, o setor da saúde, especialmente o governo, que foi trazido muito fortemente para dialogar, todos esses setores, de certa forma, trazem um apoio ao projeto, até porque eles já são setores regulados, e, de certa forma, é possível perceber que essa regulação já aconteceria de alguma forma. Então, talvez seja por isso que, de certa forma, um marco civil e uma regulação geral, também beneficiem a harmonização desses setores.

Quero encerrar minha fala, dizendo que acredito que é possível, sim, se chegar a um bom termo. O texto já avançou muito e há esse reconhecimento por parte de muitos atores. Acredito que vai ser possível, sim, votar o projeto, ainda que ele seja aprimorado, como sempre com o processo legislativo. Por fim, uma reflexão importante é a de que o desenvolvimento da Inteligência Artificial, assim como o desenvolvimento de toda e qualquer tecnologia, não é inevitável e não tem um curso único. Cabe às nossas instituições moldarem como esse desenvolvimento vai acontecer. Acho que isso precisa acontecer de uma forma muito responsável, muito equilibrada e muito dialógica.

Dora Kaufman

Professora da Faculdade de Ciências Exatas e Tecnologia da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

Vou compartilhar alguns dos elementos que são críticos para a resposta da pergunta que cabe hoje. Quando estamos falando sobre Inteligência Artificial, sobre o que estamos falando? Acho que esses elementos que desejo compartilhar mostram o desafio ou a complexidade tanto de regular, quanto de criar governança de Inteligência Artificial, Código de Ética, tudo que diz respeito a essa tecnologia.

Primeiro, o campo da Inteligência Artificial não tem uma teoria unificadora. Ela foi criada em 1956, e até hoje não tem uma teoria. Isso é muito complicado. Se largar um objeto, não tem uma pessoa que não sabe que ele vai cair. Então, quando se tem uma teoria, no caso, é uma teoria já muito antiga da gravidade, não se precisa experimentar. Sabe-se de antemão o que vai acontecer. Isso do ponto de vista de previsão e de segurança é uma mudança, é um elemento muito importante. Como o campo da Inteligência Artificial avança? Ele avança por modelos empíricos, exatamente porque não tem uma teoria unificadora. O caso do Chat GPT, por exemplo, tem aquele grupo de desenvolvedores que o criaram e que não tem controle sobre o que, de fato, o

Chat GPT vai entregar. Isso serve para qualquer solução de Inteligência Artificial. O que se diz na tecnologia é que ela está sempre em beta. Vai experimentando e vai vendo o que vai acontecendo.

O segundo elemento, quando estamos falando de Inteligência Artificial, hoje, estamos falando de uma técnica. Praticamente é a mesma técnica que permeia quase todas as implementações. Tirando a parte da ciência, mas na sociedade, na economia, é uma técnica chamada redes neurais profundas, em inglês, *Deep Learning*. O que é essa técnica? É um modelo estatístico de probabilidade. Isso também é um complicador. Por quê? Primeiro, ela já tem o que se chama variável intrínseca de incerteza a todos os modelos probabilísticos. É sempre uma probabilidade. Não é certo. Pode ser 98%, mas é uma probabilidade. Então, isso também é um complicador. Qual é a implicação da técnica que permeia praticamente tudo que hoje está sendo implementado de Inteligência Artificial se é um modelo estatístico? A implicação é que estamos migrando de um mundo de máquinas programadas para um mundo de máquinas probabilísticas, porque a característica das máquinas habilitadas por Inteligência Artificial, porque usam essa técnica, são máquinas probabilísticas. Quando temos uma máquina programada, um sistema programado, se o programador fizer tudo certo, a máquina entrega até o final, a mesma coisa. Ela só modifica a programação. Então, quando estamos falando do ponto de vista de identificação, monitoramento de risco, ela tem que estar em *compliance* com as questões éticas, com as questões regulatórias, com as normas, na partida. Se ela estiver em *compliance* com todos esses aparatos na partida, não precisa mais se preocupar. Quando estamos tratando de máquinas habilitadas por Inteligência Artificial, como são probabilísticas, tem que se monitorar e identificar todo o tempo. É um acompanhamento contínuo. Por quê? Porque, além do que é um modelo estatístico de probabilidade, ela é alimentada por dados. Cada vez que entram novos dados, ela tem o impacto de modificar o sistema. Coordeno uma pesquisa empírica junto com a Brasca, no âmbito das empresas de capital aberto, e vemos que essa é uma das grandes discussões. Como se faz o monitoramento de um sistema continuamente?

A outra questão é: como é que funciona essa técnica? Ela busca, estou falando do ponto de vista lógico, identificar padrões em grandes volumes de dados. É assim que ela

funciona. Por isso, ela não é criativa. Ela não é inovadora. É como se ela fizesse um resumão. Então, ela tem o que se chama do *black box*, opacidade dessa técnica, o que é isso? É a maneira como os algoritmos dessa técnica estabelecem as correlações. Quando saiu o Chat GPT, foi muito divulgado que foi treinado em 175 bilhões de parâmetros. O que quer dizer quando treina um sistema desse? O que quer dizer que treinou o Chat GPT? Esse treinamento consiste na criação de uma hierarquia. Por exemplo, se quero fazer uma pesquisa sobre igreja no Chat GPT, entro e faço. O que o Chat GPT aprendeu? Ele aprendeu que a frequência com que, por exemplo, a palavra padre aparece nos textos, no *big data*, relacionado à igreja, é muito frequente. Então, ele estabelece essa hierarquia. Vamos supor que ele dá um peso 10. Ele também identificou, nas correlações dos dados, que a vela aparece, mas não é tão frequente como padre, quando o tema é igreja. Assim, ele vai estabelecendo hierarquias e pesos. Isso se chama de parâmetros. Então, quando se entra com o assunto, ele busca as correlações do que ele "aprendeu". Quais são as palavras que mais frequentemente apareceram relacionadas àquela pergunta que o usuário está fazendo no meu sistema?

O que quero com isso? Mostrar como é frágil, como tem inúmeras situações de possibilidades de ter erros e equívocos. Vou dar um exemplo. A Netflix tem dois sistemas de inteligência artificial, um que classifica as séries e os filmes, e outro que classifica o perfil dos assinantes. Nesse caso, personalização não tem a ver com individualização. Ele não me classifica pessoalmente. Ele me coloca em um *cluster* de usuários afins. A partir daí, entra outro sistema de inteligência artificial, que é essa técnica de redes neurais profundas, ou *Deep Learning* em inglês. Esse segundo sistema, montado com essa finalidade, faz a recomendação a partir do perfil do portfólio e do perfil dos usuários. Qual é a nossa experiência quando assistimos quatro séries coreanas? Passam a aparecer só conteúdo coreano. Para sair daquela armadilha, tem que batalhar. Então, isso é surpreendente de simplificar. É a mesma técnica. Se essa técnica tem essa correlação primária no sistema de *streaming*, como ela pode ser, sendo a mesma técnica, perfeita e mais assertiva em qualquer outra utilização? Se ela fosse mais assertiva, ou se tivesse, de fato, um grau de assertividade, o que iria identificar? O que tem de comum no filme francês, coreano, chinês, americano, que faz com que goste e não essa correlação primária entre a origem de onde foi produzido o país. Então, isso é só um exemplo da nossa vivência para se compreender a técnica que estamos falando.

O que é o *black box,* da opacidade da técnica, e como é que ela estabelece essas correlações e os pesos? O desenvolvedor da tecnologia, o ser humano, não tem controle. Como é que ela estabelece essa correlação? Quais são as variáveis que ela leva em conta e quais os pesos que ela determina? Quando estamos falando de transparência, em todos os documentos, sendo regulatórios, documentos de estratégias de inteligência artificial, sempre a palavra transparência é uma das que mais aparece em

todos os debates sobre inteligência artificial. Há uma diferença entre transparência e explicabilidade, pelo menos do meu ponto de vista. Um exemplo do que entendo por transparência, é que se sou uma empresa que está usando inteligência artificial e que tem potencial de afetar os meus usuários, os meus clientes, tenho a obrigação, do ponto de vista de transparência, de dizer tudo o que sei sobre aquele sistema que estou usando. No entanto, isso tem um limite, que é a tal da explicabilidade. Então, qualquer documento relacionado à regulamentação, inclusive o Projeto de Lei (PL) nº 2338, a exigência de explicar como é que o sistema chegou àquele resultado esbarra nessa natureza da técnica.

Se, enquanto sociedade, não trouxermos uma outra técnica, se continuar nessa técnica, ela vai ter sempre essa barreira, esse limite. Não sei como se resolve isso, porque, de fato, vai ter sempre esse limite. Acho que o PL nº 2338 é extraordinariamente melhor do que a primeira versão. Houve uma evolução e um amadurecimento muito grande. Mas não é só uma questão relacionada ao PL nº 2338, isso está na jugular do AI Act. Como é que resolve o fato de que estamos falando de uma técnica que estabelece correlações de uma maneira que é tão complexa que transcende a cognição humana, ou seja, o humano não consegue entender?

Acho que os benefícios da inteligência artificial alcançaram o consenso, mas vou comentar os riscos de alguns setores. Primeiro, do ponto de vista social, o maior impacto é sobre o mercado de trabalho. O que estamos vivendo hoje? É o que se chama automação inteligente. A automação inteligente está expandindo o processo de automação programada, que já estava em curso desde meados do século passado e cada vez mais. É só ver a indústria automobilística. Desde que o presidente Juscelino criou, ela foi durante décadas um dos setores com maior taxa de empregabilidade no Brasil. Hoje, praticamente, são máquinas fazendo máquinas. Então, a inteligência artificial não está inaugurando a automação, ela está expandindo porque está entrando em funções e tarefas que a automação programada não dava conta. É um fato. Acompanho o que está acontecendo no mercado de trabalho, mas vou citar o David Autor, que é considerado um grande especialista no mundo sobre automação, que diz que é difícil separar os dois efeitos, o efeito da automação programada da automação inteligente. Existem várias projeções sobre quantos empregos vão acabar etc. Do ponto de vista de número absoluto, não considero nenhum desses números. Acho que todas as metodologias dessas projeções têm complicações. Agora, o que tem, de fato, é que é uma tendência. Acho que essa é a tendência e essa é uma questão social muito grande, e são três os efeitos sobre o mercado de trabalho, na minha opinião. Um é o deslocamento trabalhador. O segundo é um efeito sobre a renda, porque à medida que tem menos funções preservadas para os humanos, tem oferta e demanda competindo e tem uma queda na renda. O maior exemplo disso é a função cuida-

dor nos Estados Unidos, que a curva é crescente e a curva de remuneração é decrescente. O terceiro efeito é que as novas funções precisam de qualificação. Então, além delas serem de número muito menor do que os que estão sendo substituídos pela automação inteligente, precisa-se de qualificação. Aqui, esbarramos em uma questão muito séria, que é histórica, principalmente no Brasil, que é a questão da educação. Fiz uma consultoria grande, de um ano e meio, no setor de transporte. Por exemplo, o chofer de caminhão dirige super bem o caminhão de carga há 10, 15, 20 anos. Só que, agora, o equipamento está vindo com tecnologia embarcada, inclusive inteligência artificial. Esse motorista, segundo todo o trabalho que fizemos de pesquisa, não está conseguindo entender, migrar e saber lidar. O que as grandes empresas transportadoras no Brasil estão fazendo é contratar um tradutor, mas isso tem um impacto negativo sobre o custo e sobre a própria operação. O objetivo não é esse. Isso está acontecendo também no agronegócio. Todos os equipamentos estão vindo com tecnologia embarcada e a dificuldade daquele profissional que exercia aquela função em lidar com essa nova interface homem-máquina.

É importante, também, pensarmos sobre a questão da hiper persuasão. Muito se fala, e é um problema gravíssimo, sobre a questão das *fake news*. No entanto, o que acabou de acontecer na eleição da Índia, transcende. Aliás, praticamente não teve *fake news* porque foi proibido. O que aconteceu? O uso da inteligência artificial para o nível de persuasão, que estou chamando de hiper persuasão. Pergunto-me qual é o maior impacto negativo em um processo eleitoral, é a *fake news* ou a hiper persuasão? Hiper persuasão. O eleitor indiano tinha a ilusão de que estava falando no telefone, por exemplo, com os candidatos. Isso teve impacto emocional sobre o eleitor muito grande. Num país de milhões de pessoas, eles achavam o candidato está falando com eles no telefone, mas é tudo *fake*. Então, tem uma série de artifícios que foram criados com inteligência, principalmente com inteligência generativa, que, para mim, tem um impacto muito grande, e que ainda não falamos sobre isso no Brasil. Falamos já relativamente bastante sobre a *fake news*.

O último ponto é a cibersegurança. A inteligência artificial está aumentando a fragilidade dos sistemas e está complicando ainda mais o problema mais grave que as empresas enfrentam, que é a questão da cibersegurança. Pela própria natureza da tecnologia, pela maneira como funciona, pela quantidade de dados que acessa, ela está abrindo brechas maiores de entrada, por exemplo, de *hackers*. Isso está acelerando o processo de mudança do processamento para a nuvem e está aumentando a concentração de mercado. A última vez que vi, em torno de 65%, de todo o armazenamento e de processamento de dados no mundo estava em três empresas: a AWS, que tem em torno de 40%, a Microsoft e o Google, nessa ordem. Para mim, foi um ícone o fato do Itaú, que era uma referência de tecnologia no setor bancário, já que

por conta da inflação os bancos grandes brasileiros sempre investem muito em tecnologia, está migrando para a AWS. Isso é um dos aspectos muito importantes de aumento de concentração de mercado.

Mais um aspecto que não posso deixar de falar, porque é a minha bandeira atual, é a relação entre inteligência artificial e meio ambiente. Existe um paradoxo nessa relação. Hoje, enquanto humanidade, temos o conhecimento que temos das mudanças climáticas, em parte por conta do uso dessa técnica, que permite lidar com grandes volumes de dados, e vários processos nas organizações foram otimizados por inteligência artificial. Quando se otimiza um processo, se reduz o impacto negativo sobre o meio ambiente, no mínimo porque diminui o tempo de processamento daquela tarefa. Ao mesmo tempo que faz isso, esses sistemas têm um impacto negativo, porque como são sistemas intensivos em dados, são intensivos em processamento, em *hardware* de computação, e usam muita energia, emitem muitos CO_2 e usam muita água para resfriar os sistemas. Tem uma cidade norte-americana que tem um *datacenter* só do Google e a Meta estava querendo instalar outro, mas a municipalidade impediu, porque um só do Google já consumia 25% da água da cidade. Então, são questões que, hoje, são muito importantes e que precisamos, enquanto humanidade, criar regulamentação. Acho que só vai ser via regulamentação, não tem outro caminho, porque o desenvolvimento da inteligência artificial contribui para o meio ambiente, mas ela tem que ser uma inteligência artificial sustentável. Existem várias iniciativas que podem reduzir o impacto negativo da inteligência artificial, mas para as grandes empresas cumprirem, precisa de regulamentação.

PAINEL XI

13

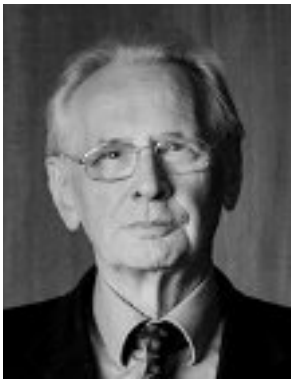
DIÁLOGO E TENSÕES ENTRE A JURISPRUDÊNCIA INTERNACIONAL E A JURISPRUDÊNCIA CONSTITUCIONAL

Gilmar Ferreira Mendes

Ministro do Supremo Tribunal Federal do Brasil, Professor do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa e Doutor em Direito pela Universidade de Münster.

Vamos começar este painel "Diálogo e tensões entre a jurisprudência internacional e a jurisprudência constitucional", composto pelo professor Nuno Piçarra, juiz da Corte Europeia de Justiça, pelo professor Dieter Grimm, ex-juiz da Corte Constitucional Alemã e, hoje, professor da Universidade de Berlim, professora Marilda Silveira, professora do IDP, professor Luiz Greco, catedrático da Humboldt Universität de Berlim e professor Francisco Balaguer Callejón, professor catedrático da Universidade de Granada.

Dieter Grimm



Juiz do Tribunal Constitucional Federal Alemão (1987-1999).

O campo em que os poderes internacionais e a jurisprudência constitucional geralmente se sobrepõem é o campo dos direitos individuais. Os tribunais internacionais têm a responsabilidade de assegurar os direitos humanos seguindo o estabelecido nos documentos internacionais de direitos. Os tribunais nacionais têm a responsabilidade de assegurar direitos fundamentais, como determinam as constituições nacionais. Ambas as jurisprudências, é claro, perseguem o mesmo objetivo, a proteção dos direitos individuais contra o Estado, e isso exclui uma oposição fundamental entre os tribunais internacionais e nacionais, mas não exclui tensões e rivalidades. Os tribunais nacionais e internacionais protegem direitos com base em textos legais diferentes.

Constituições de um lado, tratados de direitos humanos de outro. Mesmo que esses textos protejam, em grande parte, os mesmos direitos fundamentais, os textos diferem. Há uma garantia diferente de vida, religião, liberdade de expressão ou imprensa em vários documentos, e mais, há diferentes chaves de limitação para esses direitos. De qualquer forma, os textos de direitos fundamentais não são muito conclusivos

quando se trata de decidir casos, com base nesses textos. Normalmente, os direitos fundamentais em ambos os tipos de documentos se limitam a designar o objeto que é garantido, e se limitam a autorizar a legislação, a restringir a liberdade, e o resto está aberto à interpretação. A interpretação é não apenas descobrir um sentido no que foi escrito no documento constitucional no momento de sua adoção. Só até certo ponto, é a interpretação de textos legais, cognição, e o resto é construção, mais ou menos, construção de significado desses textos.

A interpretação, portanto, goza de uma posição relativamente autônoma e as diferenças na interpretação são ainda maiores do que as diferenças textuais. Como tão pouco é determinado pelos textos dos direitos fundamentais, as suposições teóricas sobre a função dos direitos fundamentais desempenham um papel importante. São direitos apenas negativos, ou também direitos positivos? Eles têm apenas uma aplicação vertical ou também uma aplicação horizontal? Isso é crucial e, digo ainda mais, é metodologicamente crucial. Se é "textualista"? É "originalista", como nos EUA? É a favor da interpretação baseada no propósito (teleológica)? Tem uma abordagem de valores, como na lei constitucional alemã? Tudo isso importa, além do que o texto determina. Finalmente, a percepção pessoal que as leis têm sobre suas funções judiciais cria muitas diferenças entre os tribunais nacionais e os tribunais internacionais.

As cortes nacionais compartilham um nível relativamente alto de entendimento. Todas elas vêm do mesmo tipo de educação, têm o mesmo tipo de formação jurídica, têm socializações similares, funcionam dentro de uma comunidade legal e fazem parte de um discurso nacional legal e público. Isso não acontece com as cortes internacionais. Veja as duas cortes europeias: o Tribunal de Justiça Europeu, com 27 juízes de 27 países; o Tribunal de Direitos Humanos Europeu, com 47 juízes de 47 países. Isso não apenas significa uma origem diferente, mas também uma diferença em tradição e abordagem dos problemas jurídicos. A base comum não costuma ser muito grande.

Se levarmos tudo isso em conta, controvérsias entre os tribunais nacionais e internacionais são mais prováveis do que a harmonia. Gostaria de lembrá-los que um recurso de um tribunal nacional a uma corte internacional de direitos humanos significa uma mu-

dança no sistema legal. As consequências são que os tribunais internacionais não são passíveis de recurso. Eles não podem mudar julgamentos de uma corte nacional. Se eles acharem um caso legalmente falho, eles estão limitados a declarar que o júri nacional está violando direitos humanos internacionais. Isso que eu acabei de falar não se aplica à União Europeia, que é um caso diferente, sobre o qual não vou falar aqui.

Isso significa que dois julgamentos contraditórios do mesmo objeto e ao mesmo tempo podem estar em vigor e isso não pode acontecer, é claro, em nível nacional. Nesse caso, se isso acontecer – de julgamentos contraditórios estarem no mundo – cabe ao Estado, cujo julgamento foi escrutinado em nível internacional, lidar com as consequências. Mas quais são as consequências? Por um lado, o Estado tem a obrigação, sob o direito internacional, de implementar o julgamento do tribunal internacional. Por outro lado, o Estado tem a obrigação constitucional de seguir o julgamento sob sua constituição nacional. A solução para este problema existe apenas se tivermos uma hierarquia clara entre os documentos de direitos humanos, mas uma hierarquia clara é a exceção.

Considere a Convenção Europeia sobre Direitos Humanos. Alguns Estados-Membros do Conselho Europeu ratificaram a Convenção Europeia em um nível acima do direito nacional, até mesmo acima da Constituição nacional. Outros ratificaram a Convenção no mesmo nível da lei constitucional nacional. Outros ratificaram abaixo da lei constitucional, mas acima da lei ordinária. Finalmente, há Estados-Membros que ratificaram a Convenção Europeia no mesmo nível da lei ordinária. Este é, por exemplo, o caso do meu país, da Alemanha. Apenas um Estado que coloque o direito internacional acima da Constituição nacional não terá problemas. Todos os outros enfrentam a situação em que a obrigação sob o direito internacional e a obrigação sob o direito constitucional colidem. Essa situação trouxe à tona a ideia de um diálogo. Nunca houve um diálogo antes dessa situação surgir. Se não houver hierarquia, algum outro arranjo deve ser encontrado, e o diálogo é visto como uma forma de encontrar um arranjo. Diálogo, é claro, estou falando de forma metafórica. Os tribunais internacionais e nacionais não se reúnem para deliberar sobre um caso. Cada um decide por si, e nessa decisão levam em consideração a posição da outra corte, para evitar conflitos, se possível. Em certo nível, a área, o escopo de possíveis conflitos é restringido por regras de colisão que constam nos próprios textos da lei.

Novamente, dou um exemplo da situação europeia. A Convenção Europeia sobre Direitos Humanos contém uma cláusula, o Artigo 53, que exclui a interpretação da Convenção Internacional em casos que possam enfraquecer direitos fundamentais em nível nacional. Isso é, claro, particularmente importante para países com um nível relativamente alto de proteção aos direitos fundamentais, novamente, como é o caso

do meu país, a Alemanha. A Convenção Europeia quer garantir um padrão mínimo em todos os Estados-Membros, não impor um padrão máximo em todos os Estados-Membros. No entanto, a cláusula não vale para todos os casos. Nos últimos anos, o número de casos no Tribunal Europeu dos Direitos Humanos em Estrasburgo que não surgiram do direito público ou penal, mas surgiram do direito privado, cresceu consideravelmente. Qual é a diferença? Se tem um caso surgindo do direito público ou do direito penal, tem uma situação assimétrica. O indivíduo tem o direito, o Estado está vinculado ao direito. Então, é fácil evitar uma interpretação que diminua o padrão nacional. Se os casos surgirem do direito privado, então se trata de uma situação simétrica. As duas partes do processo judicial têm direitos fundamentais. Isto quer dizer que os tribunais precisam encontrar um equilíbrio entre os direitos fundamentais que se aplicam a tal caso. Se o Tribunal Europeu ou qualquer outro tribunal internacional achar que o equilíbrio que a corte nacional encontrou é incompatível com a Convenção, isso imediatamente e inevitavelmente reduz o padrão de direitos existentes em nível nacional e aumenta o padrão que prevalece em nível internacional.

Um caso famoso é o caso da princesa Caroline de Mônaco, após seu casamento com o príncipe alemão. Aconteceu, por acaso, de este ser o último caso durante minha carreira no Tribunal Constitucional Alemão em que escrevi o parecer. O caso era sobre fotografias da princesa publicadas em jornais alemães, registradas em local mais privado. Fotografias tiradas da Princesa Caroline quando ela estava comprando flores no mercado, andando de bicicleta pela rua, mas também fotografias tiradas em uma área reservada de um restaurante, onde ela estava jantando com um ator. O Tribunal Constitucional Alemão decidiu que, nos casos em que ela foi fotografada na área reservada do restaurante, sua privacidade e direitos de imagem prevaleciam, enquanto nos casos em que ela foi fotografada em atividades normais e de uma maneira favorável em local público deveriam prevalecer o interesse do público, de ser informado, e o direito da imprensa. O ponto de vista de Caroline era que ela nunca poderia ser fotografada sem sua anuência.

Isso não é apenas uma questão de privacidade, mas é também uma questão de dinheiro, pois pode-se receber um pagamento considerável. O caso foi para o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, e esse tribunal disse que a ideia alemã de que figuras públicas têm que sofrer mais do que pessoas conhecidas apenas no âmbito privado não é uma boa maneira de lidar com esse problema. Nós não aceitamos a ideia de figuras públicas como celebridades, devemos encontrar um equilíbrio para cada indivíduo. O resultado foi que, não apenas as fotografias tiradas no restaurante, mas também as fotografias tiradas em locais públicos não podem ser publicadas sem a anuência da Princesa Caroline. O raciocínio foi que a liberdade de imprensa sob a Convenção Europeia só protege o legítimo interesse público, e saber da vida de celebridades não é interes-

se público legítimo, é apenas curiosidade. Então, fotos gratuitas, sem a anuência de Caroline, só podem ser produzidas uma vez por ano, quando ela atua em seu lugar oficial de Princesa de Mônaco e aparece na varanda do palácio para acenar. O artigo 53, que eu comentei anteriormente, que não deve diminuir o padrão de proteção dos direitos fundamentais nacionais, nem sequer foi mencionado.

Eu avaliei como um desvio do papel da imprensa, uma atitude personalista em relação a esse problema. A corte alemã concordou, deixou de lado a ideia de que figuras públicas devem suportar mais – tem que buscar um equilíbrio em cada caso individual –, mas a corte insistiu no seu entendimento de liberdade de imprensa, uma compreensão diferente comparada com a do Tribunal de Estrasburgo. Assim, além da colisão do Artigo 53, a corte promove práticas para restringir a zona de conflito. O mais importante dispositivo do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos Europeu é que ele reconhece uma margem de apreciação. Isto é, a lei não precisa ser a mesma em cada Estado-Membro. Não é função do Tribunal Europeu harmonizar as leis nacionais, mas garantir um mínimo de padrões.

Qual é agora a reação geral deste caso ao qual me referi? Qual é agora a reação das cortes? É impossível falar de todas as 47 constituições, então me limitarei a descrever a abordagem alemã. A corte alemã teve que decidir em um caso em que os tribunais civis, que lidam com legislação familiar, não estavam submetidos às decisões de Estrasburgo. Esta é uma lei internacional e pode ter uma opinião, mas essa opinião não é obrigatória para nós.

O Tribunal Constitucional determinou que a corte alemã deveria considerar as ordens do Tribunal Europeu, em primeiro lugar; e, em segundo lugar, deveria tentar encontrar uma maneira de harmonizar a interpretação da lei alemã com a interpretação do Tribunal Europeu. Se isso não fosse possível, então a lei constitucional alemã e suas jurisdições prevaleceriam. Até agora, isso não gerou grandes problemas. O Tribunal Europeu não ficou muito satisfeito, mas, aparentemente, pode conviver com isso e, claro, há centenas de casos em que esse problema não ocorre, em que as leis convergem com uma certa harmonia.

Nuno Piçarra

Juiz da Corte Europeia de Justiça.

Concentrar-me-ei, primeiro, no diálogo e, depois, nas tensões entre a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia e a jurisprudência dos tribunais constitucionais dos Estados-membros da União Europeia. A ordem não é, evidentemente, arbitrária e a abordagem do tema é a de um juiz do Tribunal de Justiça da União Europeia em fim de mandato de seis anos, particularmente marcantes e difíceis para este Tribunal, como suponho que é bem-sabido.

Começo por recordar, baseando-me no artigo 19 do Tratado da União Europeia e nos artigos 251 e seguintes do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, com especial destaque para o artigo 277 deste último Tratado, que disciplina a competência prejudicial do Tribunal de Justiça, que este Tribunal, sendo quanto às suas origens, formação e composição, um juiz por cada Estado-membro, é um Tribunal Internacional. Mas também é, pela sua competência para garantir o respeito do direito na interpretação e aplicação dos Tratados, um Tribunal Constitucional. Com certeza não de matriz kelseniana e, portanto, não especializado na administração da Justiça em matérias de natureza jurídica ou constitucional, mas com semelhanças

claras, sob esta perspectiva, com a Supreme Court norte-americana. Na realidade, cabe ao Tribunal de Justiça, por atribuição dos Tratados, não só interpretar em última instância o direito da União Europeia, mas também escrutinar os atos legislativos da União, pelo parâmetro de validade constituído designadamente pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, assim como dirimir os conflitos de competência horizontal entre as instituições político-legislativas da União Europeia e os conflitos de competência vertical entre a União Europeia e os Estados-membros.

A própria Carta precisa, por um lado, que as suas disposições só tenham por destinatários os Estados-membros quando estes apliquem o direito da União e, por outro lado, que ela própria não torna o âmbito de aplicação do direito da União extensivo a competências que não sejam as da União, não cria quaisquer novas atribuições ou competências para a União, nem modifica as definidas pelo Tratado. Na perspectiva dos seus autores, a Carta, claramente, não se destina a permitir o reforço da União relativamente aos Estados-membros, ao contrário de certas experiências federais em que o controle das leis dos Estados federados pelo Catálogo dos Direitos Fundamentais da União claramente contribuiu para reforçar esta face àqueles. A Carta diz ainda, no artigo 53, que nenhuma das suas disposições deve ser interpretada no sentido de restringir ou lesar os direitos humanos e as liberdades fundamentais reconhecidos nos respectivos âmbitos de aplicação, nomeadamente pelas Constituições dos Estados-membros. Assim, parece-me evidente, as razões para o diálogo entre o Tribunal de Justiça e os Tribunais Constitucionais dos Estados-membros. Recordo, neste contexto, o exemplo pioneiro do Tribunal Constitucional da Bélgica quando foi chamado a pronunciar-se sobre a constitucionalidade da lei belga que transformou em direito interno a lei da União Europeia sobre o mandado de detenção europeu. O Tribunal Belga justificou as questões prejudiciais de validade desta lei europeia que remeteu ao Tribunal de Justiça nos termos do artigo 267, terceiro parágrafo do Tratado sobre o Funcionamento da União pelo fato de a lei belga ser, e cito, a consequência direta de um ato legislativo europeu, acrescentando que as divergências de interpretação entre as instâncias judiciárias relativamente à validade dos atos da União Europeia e da legislação dos Estados-membros que os implementa no direito interno, comprometeriam a unidade da ordem jurídica da União Europeia e violariam o princípio geral da segurança jurídica.

O resultado deste diálogo é o Acórdão Prejudicial do Tribunal de Justiça, de 3 de maio de 2007, Advocaten voor der Wereld, Advogados do Mundo, em que o Tribunal de Justiça examinou o ato legislativo europeu em causa à luz designadamente do princípio da legalidade dos crimes e das penas enquanto princípio geral do direito da União. Nessa época, a Carta ainda não tinha a força vinculativa que veio a adquirir com o Tratado de Lisboa. No Acórdão Taricco II, de 5 de setembro de 2017, proferido no âmbito de um processo prejudicial por iniciativa do Tribunal Constitucional Italiano, o Tribunal de Justiça reconheceu que o artigo 325 do Tratado devia ser interpretado no sentido de que não se opõe a que, na ausência de um regime de prescrição aplicável às infrações penais relativas ao Imposto sobre Valor Agregado (IVA), o regime geral de prescrição vigente em Itália fosse equiparado pelo próprio Tribunal Constitucional Italiano enquanto princípio fundamental a direito penal substantivo e, portanto, sujeito ao princípio da legalidade, como se tratasse de direito penal substantivo. Isto, apesar de o não tratamento como direito processual de uma disposição em matéria de prescrição, poder enfraquecer a obrigação que o artigo 325 do Tratado sobre o funcionamento impõe aos Estados-membros de combaterem as fraudes lesivas dos interesses financeiros da União.

Curiosamente, foi o Tribunal Constitucional Italiano o responsável pela primeira e longa tensão com o Tribunal de Justiça e que levou este a enunciar, no famosíssimo Acórdão Costa contra Enel de 15 de julho de 1964, portanto, prestes a comemorar 60 anos, o princípio do primado do direito da União Europeia sobre o direito dos Estados-membros, ainda hoje sujeito à controvérsia e, sobretudo, aos vários mal-entendidos. A longa tensão entre o Tribunal Constitucional Italiano e o Tribunal de Justiça prolongou-se, porque o Tribunal Constitucional Italiano, ansioso da sua competência exclusiva para declarar uma lei contrária, uma lei italiana naturalmente, contrária ao *higher law* aplicável, se considerou competente para examinar como questão de constitucionalidade a alegada incompatibilidade de uma norma legislativa italiana com uma norma de direito da União Europeia. O Tribunal de Justiça respondeu no Acórdão Simmenthal de 1978, deduzindo como corolário institucional do princípio do primado, que qualquer Tribunal dos Estados-membros poderia desaplicar-se, e mais, por sua própria iniciativa, qualquer norma legislativa estadual que considerasse contrária ao direito da União Europeia. A tensão terminou com a aceitação pelo Tribunal Constitucional Italiano da jurisprudência Simmenthal que remete para um modelo difuso de controle de constitucionalidade e não para um modelo de controle concentrado como é o da larga maioria dos Estados-membros, incluindo naturalmente a Itália.

Significativamente, esta tensão teve uma reedição muito recente com o Tribunal Constitucional Romeno, que também se considerou competente para examinar como questão de constitucionalidade o conflito entre uma disposição do direito da União e uma disposição legislativa nacional, tal como interpretada pelo próprio Tribunal Constitucional. Em res-

posta à questão prejudicial que a esse respeito lhe colocou no Tribunal Comum de Direito Romeno, o Tribunal respondeu no Acórdão de 22 de fevereiro de 2022, louvando-se no Acórdão Simmenthal que qualquer regulamentação ou prática nacional que reserva a solução de um tal conflito a uma autoridade diferente do juiz chamado a assegurar a aplicação do direito da União no caso concreto, investido de um poder de apreciação própria, é contrária, entre outros, ao princípio do primado do direito da União Europeia. Não é demais salientar que o primado aqui em causa é sempre um mero primado de aplicação do direito da União no seu próprio âmbito de aplicação, a expressão alemã é bem significativa, *Anwendungsvorrang*, que não tem em absoluto a virtualidade de invalidar o direito de fonte estadual desaplicado exclusivamente pelo juiz encarregado de resolver o litígio. Isto é reiterado, com particular clareza, por último, no Acórdão de 9 de abril de 2024, Profi Credit Polska, onde pode ler-se que o alcance de uma decisão de um Tribunal Constitucional que declara incompatibilidade de uma lei com a que a instituição do respectivo Estado demanda, distingue-se radicalmente de um acórdão prejudicial proferido pelo Tribunal de Justiça nos termos do artigo 267.

Para terminar, como escreveu Bruno De Witte em 2011, a ideia de que o direito da União Europeia possa reivindicar o seu primado nas ordens jurídicas dos Estados-membros na base da sua própria autoridade superior parece tão pouco plausível como a afirmação do Barão de Münchhausen, em português o Barão Perlapatão, segundo o qual ele próprio teria escapado às areias movediças puxando pelos cabelos. Na minha perspectiva de juiz cessante, o Tribunal de Justiça tem a plena consciência disso e os argumentos que cuidadosamente baseiam o princípio do primado, que culminam na igualdade dos cidadãos e também dos Estados-membros perante a União, parecem demonstrá-lo com suficiência. Admito, sem conceder, que o Tribunal de Justiça tem a partir da Pirâmide Kelseniana para a sua primeira enunciação do princípio do primado, mas há muito que percebeu que é a rede a caracterizar as suas relações com os Tribunais dos Estados-membros, incluindo ou a começar pelos Tribunais Constitucionais. Tudo isto sem prejuízo de o ano de 2021, ano de pandemia, ter sido abalado por dois acórdãos radicalmente diferentes, de um Tribunal Constitucional particularmente influente de um Estado fundador da União Europeia e de outro Tribunal Constitucional que, quando proferiu o acórdão, já assumia não ser um Tribunal Constitucional, mas uma espécie de caixa de ressonância do governo da Polônia. Mais de três anos depois, penso que, da parte do primeiro Tribunal Constitucional que citei, se terá tratado de um ato isolado, até porque, se não me engano, na sequência da prolação desse acórdão, o Tribunal Constitucional em causa deve ter comprovado que o poder judicial, sobretudo quando é percebido como exorbitando das suas funções, é mesmo o *less powerful branch,* como também o caracterizou Madison. Experiência por aventura semelhante a deste influente Tribunal, aqui, na primeira metade do século XX, fez a Supreme Court norte-americana, depois de abdicar do seu papel de oposição radical ao New Deal do Presidente Roosevelt.

Marilda Silveira

Professora do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa.

Gostaria de falar um pouco sobre a jurisdição constitucional do Brasil, onde estamos enfrentando questões bem menos complexas, porque ainda estamos construindo o nosso diálogo e, talvez, não tenhamos chegado ainda nas tensões. Proponho fazer isso a partir de um exemplo de um problema colocado para a jurisdição constitucional brasileira.

Vim no Fórum no ano passado falar sobre as tensões que levam a uma crise democrática e um dos problemas que levam a uma crise democrática que se impõe em alguns países do mundo são as tensões da jurisdição constitucional com as cortes internacionais e o poder que se perde para as cortes internacionais. O problema é que o nosso tempo exige que imponhamos essa tensão, porque não temos problemas que se solucionam no âmbito doméstico. A tecnologia nos impõe demandas que não são só nacionais. Elas são internacionais. Não adianta solucionar problemas nacionalmente quando as questões são impostas para o âmbito externo. Precisaremos encontrar uma forma de equilibrar esse problema que se impõe no âmbito nacional, mas que traz demandas internacionais.

No Brasil, a Suprema Corte é acusada de enfrentar esse tema com uma seletividade. A última vez que, na área de direitos políticos, que são direitos fundamentais, o Supremo Tribunal Federal (STF) enfrentou esse problema da tensão com o diálogo internacional das cortes internacionais e a jurisdição constitucional foi no tema que ainda está submetido à repercussão geral da Corte Interamericana e o exercício dos direitos políticos e a limitação para filiação partidária. Qual é o problema? Havia uma expectativa, e que é proposta pela literatura, de que o STF enfrentasse esse tema da perspectiva da limitação dos direitos políticos pela Lei Complementar nº 6490, que é a Lei da Ficha Limpa. O que a Convenção Interamericana de Direitos Humanos diz? Diz que os cidadãos devem gozar do direito de serem eleitos em eleições periódicas e que esse direito só pode ser limitado exclusivamente por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação por juiz competente em processo penal. É natural que o STF faça a sua interpretação da perspectiva constitucional e o dispositivo parece bem claro quando diz que é possível limitar o exercício dos direitos políticos exclusivamente com base nessas restrições. No entanto, a Corte Interamericana já tem três precedentes sobre esse tema e é desse exemplo que parto.

O problema da ausência de diálogo interinstitucional e do diálogo com as cortes superiores, com a Corte de Proteção dos Direitos Humanos e com a Corte Interamericana é que a Corte é quem interpreta o pacto. Quando ela interpretou o pacto no precedente Castanheira Guttmann, disse o país, quando escolhe limitar o exercício dos direitos políticos pela perspectiva da existência de partidos, não está limitando o direito individual. Ele está escolhendo um sistema eleitoral. A questão então que se coloca é o ST F está limitado pela interpretação que a Corte já fez? Esse problema se agrava quando a nossa Constituição permite que pactos e acordos internacionais sejam aprovados com status de emenda constitucional, porque a competência a princípio seria da Corte Constitucional. No Brasil, ainda estamos enfrentando esse tema. Embora houvesse essa expectativa de esse tema ser enfrentado na Lei da Ficha Limpa, o STF se propôs a enfrentá-lo na filiação partidária. Na Ficha Limpa, temos um problema ainda mais grave, porque, nesse mesmo dispositivo, a Convenção diz que a inelegibilidade, a restrição dos direitos políticos só pode incidir sobre condenação

criminal e a Corte Interamericana tem precedentes para dizer que condenação criminal é de decisão firme. Decisão firme é aquela decisão da instância que não tem mais análise de fato, que no Brasil seria até o Superior Tribunal de Justiça (STJ). Causa muito desconforto para nós, na jurisdição constitucional brasileira que não tem tradição de diálogo institucional com cortes internacionais, dizer que o STF não pode se sobrepor à compreensão da Corte Interamericana. Isso não acontece no Brasil. Embora na União Europeia seja comum e haja inúmeros precedentes.

Qual é a proposta? É preciso ser justo para dizer que esse tema tem voltado para a jurisdição constitucional brasileira e o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) já avançou nesse sentido. A Manuellita Hermes escreveu um artigo há pouco falando sobre isso e relatando o histórico de decisões do CNJ e do STF. Agora, o Rodrigo Mudrovitsch, que compõe a Corte, levou, depois de dez anos, as sessões para o Brasil para que esse diálogo aconteça. Isso não acontecerá evidentemente de um dia para a noite, mas a proposta e a necessidade de modificação desse cenário que se faz é que se enfrente isso a partir de quatro passos.

O primeiro é que se faça menção à existência de dispositivos internacionais ou convencionais de direitos humanos vinculantes no Brasil sobre os temas. Trato especificamente a partir de um exemplo que afeta os direitos políticos, a minha área de cotidiano e de atuação, mas isso afeta a todas as áreas. Houve uma modificação, recente no Brasil, da legislação que diz respeito ao exercício dos direitos políticos e à capacidade e a Convenção de Nova York afeta diretamente a interpretação do regime de capacidade no Brasil. Hoje, não temos mais incapacidade civil absoluta, a não ser para os menores de 16 anos. Isso significa que pessoas com severas restrições à capacidade mental e cognitiva podem se lançar candidatos. Não há menção a dispositivos do pacto da Convenção de Nova York e nem de precedentes da corte a esse respeito. Esse tema é tratado ao largo do exercício dos direitos políticos.

Em segundo lugar, a menção à existência de caso internacional contra o Brasil e sobre os temas em lide e as consequências desse tema. Isso acontece na discussão sobre o exercício dos direitos políticos e a limitação à filiação partidária. Os três precedentes e o caso do Castanheira Guttmann não eram mencionados na discussão sobre repercussão geral até que se fez a audiência pública no STF, embora a expectativa fosse que o tema fosse enfrentado na questão relacionada à Lei da Ficha Limpa.

Em terceiro lugar, a menção à existência de jurisprudência anterior sobre o objeto da lide de órgãos internacionais de direitos humanos aptos a emitir decisões vinculantes no Brasil e, quatro, o peso dado aos dispositivos de direitos humanos e a jurisprudência internacional. Muitos devem ter acompanhado as discussões que recaíram sobre

a candidatura do atual presidente da República nas eleições de 2018 e que dizia a respeito exatamente à incidência da jurisdição internacional e a validade de uma decisão da jurisdição institucional que havia suspenso naquele momento uma decisão que, segundo a jurisdição do Brasil se compreendia, suspendia o exercício dos direitos políticos. Qual era a dificuldade de se enfrentar o caso? A ausência de diálogo interinstitucional entre a jurisdição constitucional e as cortes internacionais.

O que a literatura aponta? Que vivemos mais ou menos como naquele meme que tem uma plaquinha dizendo que no forró não é permitido dançar colado, mas se quiser pode. A interpretação da jurisdição constitucional, das convenções e dos pactos não é clara. Embora não tenhamos a tradição de aplicação na jurisdição constitucional brasileira, esse é um processo que vem sendo construído e me parece não haver momento melhor para avançarmos nesse sentido, porque apesar da dificuldade que se impõe, porque é natural, há uma resistência pela impressão de que se abre mão da soberania, embora seja a adoção pelo próprio país das normas internacionais, a partir das novas tecnologias e do momento em que vivemos, é impossível dar soluções nacionais para problemas que são internacionais. Esses problemas afetam todos eles diretamente o exercício dos nossos direitos políticos. A partir dessas eleições, a expectativa que se tem é que as novas ações e tecnologias afetem a forma de comunicação e levem a conclusões que se relacionem ao uso abusivo dos meios de comunicação social, que é uma condenação que leva à suspensão dos direitos políticos. Será preciso reinterpretar a forma de enxergar a legislação brasileira assim como se fez na União Europeia. Como se voltássemos no tempo, para nós, no Brasil, quando falávamos do filtro constitucional do direito civil, da constitucionalização do direito civil, do direito eleitoral, do direito administrativo. Precisaremos falar da convencionalidade de todos os nossos ramos do direito. Até 2018, o controle de convencionalidade só apareceu na jurisprudência do STF duas vezes. Precisaremos repensar como tratamos a nossa jurisdição constitucional a partir do mundo que estamos vivendo hoje. É um grande desafio, mas não existe mundo a partir disso, sem essa reanálise colocada para o direito.

Luís Greco

Professor Catedrático da Universidade Humboldt de Berlim.

Sou penalista e tenho o desafio de falar sobre o problema dos diálogos institucionais entre jurisprudência externa e jurisprudência interna, especialmente constitucional. A escolha do tema colocou certos desafios para mim, porque queria escolher algo que, ainda que vindo de uma perspectiva alemã, fosse de interesse para o público, que é predominantemente brasileiro, e tivesse alguma referência atual. Escolhi pensar um pouco sobre o tema com base numa decisão bastante recente da Corte Europeia de Justiça, decisão de 5 de dezembro do ano passado, que toca no problema da responsabilidade administrativa contra a ordem nacional de pessoas jurídicas, proteção de dados, direito constitucional, direito europeu. É um tema que cuidará de uma decisão que cuida de tudo isso. Procederei em três etapas. Numa primeira etapa, contextualizarei um pouco o problema, lembrando ou explicando certos aspectos importantes do direito alemão, que mais ou menos vão nos orientar num sentido de um possível conflito com o direito europeu. Numa segunda etapa, exporei rapidamente a decisão de 5 de dezembro do ano passado. Na terceira etapa, tentarei esboçar em que medida esse diálogo terá de se desenvolver a partir da decisão do Tribunal da Corte Europeia de Justiça.

Sobre a contextualização, tenho que mencionar três coisas só. Primeiro, como é o regime de responsabilização administrativa de pessoas jurídicas na Alemanha. Só, é importante dizer que a Alemanha até hoje não conhece uma responsabilidade criminal, uma responsabilidade penal de pessoas jurídicas. A Alemanha apenas conhece uma responsabilidade contraordenacional, ou seja, aquilo que no Brasil chamaríamos mais de sanção administrativa. No nível da União Europeia, também esse termo é utilizado. Em Portugal, se usa o termo contraordenação e a sanção principal aqui é dita coima, que é uma multa, na verdade. O interessante no modelo alemão é que não existe uma responsabilidade direta da pessoa jurídica por qualquer ação por ela desenvolvida. A responsabilidade é sempre indireta, no sentido de que é sempre preciso detectar uma pessoa física que, em geral, um diretor, uma pessoa numa alta posição de gestão, que cometeu ou um crime, ou uma contraordenação, ou um ilícito administrativo, e a partir daí se torna possível sancionar a pessoa jurídica. Então, essa foi a primeira contextualização a partir do direito alemão e uma precisão adicional, só existe responsabilidade contraordenacional na Alemanha ou, no mínimo, culpa, ou seja, dolo ou culpa. Menos que culpa, não existe *strict liability*, não existe responsabilidade objetiva.

Segundo a consideração de direito constitucional, o direito alemão conhece um princípio forte da culpabilidade, derivado da dignidade humana, é aplicado a todo o direito penal e também ao direito de contraordenações. Esse princípio é reconhecido pela jurisprudência constitucional e mais, a jurisprudência constitucional alemã diz, desde a decisão sobre o Tratado de Lisboa, de 2009, que esse princípio não é passível de ser superado pelo direito da União Europeia. Com isso, faço uma terceira observação sobre o direito europeu. O direito europeu, em relação ao direito alemão, tem uma situação de primazia, como se diz, tem um primado de aplicação sobre o direito alemão. Em casos de conflito entre direito alemão e direito europeu, não se aplica o direito alemão.

Agora, passo para o caso e para a decisão. O que se tratou nesse caso que foi objeto da decisão da Conte Europeia de Justiça no final do ano passado? Se cuidava de uma empresa imobiliária alemã chamada Deutsche Wohnen SE, uma empresa a quem pertencem 163 mil unidades habitacionais. É um dos maiores locadores, um dos maiores proprietários de imóveis na Alemanha, tem pelo menos 163 mil locatários. Essa empresa

coletava dados sobre todos os locatários. Em 2017, a autoridade berlinense de proteção de dados submeteu a Deutsche Wohnen SE a um controle mais rígido e detectou vários desrespeitos e desentendimentos às regras vigentes de proteção de dados e ordenou o apagamento de vários desses dados. A empresa autuada não reagiu, disse que estava revendo o programa de armazenamento de dados, que ele ia ser modificado etc. Aconteceu que dois anos se passaram, a empresa não tomou nenhuma medida de apagar os dados e a autoridade de proteção de dados de Berlim impôs, então, uma multa administrativa de 14 milhões de euros à empresa Deutsche Wohnen. Contra essa decisão, a empresa recorreu judicialmente e o Tribunal de Justiça de Berlim entendeu que se colocavam questões de direito europeu e quem tem autoridade para decidir questões de direito europeu é o Tribunal de Justiça da União Europeia, de forma que o processo alemão foi suspenso e foi dirigida uma consulta ao Tribunal de Justiça da União Europeia, que tinha dois itens que justamente se referem à estrutura do direito de contraordenações alemão que acabei de descrever. A primeira era, é possível que exista uma responsabilidade da pessoa jurídica independente de um comportamento de uma pessoa individual, especialmente de uma pessoa num cargo de direção? A segunda pergunta era no sentido da possibilidade de uma responsabilização da pessoa jurídica independente de qualquer culpa.

O Tribunal Europeu decidiu ambas as questões. Sobre a primeira, o Tribunal diz que o direito europeu impõe uma responsabilidade, e agora cito, não apenas por infrações cometidas pelos representantes, diretores ou gestores, mas também por qualquer pessoa que atue no âmbito da atividade comercial da pessoa coletiva e por sua conta. Logo, abandonou o princípio individualista da responsabilização da pessoa jurídica no direito alemão. Em relação ao segundo questionamento, a necessidade de culpa ou de negligência, o Tribunal insistiu que ela se mantém. Não existe uma responsabilidade contra a ordem nacional ao nível da União Europeia por violações a proteções de dados independentes de negligência, mas, ao mesmo tempo, o Tribunal diz que o parâmetro da negligência é bastante estrito. O Tribunal diz que existe negligência quando alguém que atua em nome da empresa atua violando regras que ele não pode ignorar.

Agora, passo para a parte final, a perspectiva alemã. Como que essa decisão repercutirá sobre o direito alemão e sobre os futuros pronunciamentos da Alemanha sobre o problema? A situação em relação ao regime de responsabilidade sobre a proteção de dados está resolvida. A Alemanha agora tem que aplicar o que o Tribunal Europeu ordenou ou ela incorrerá em um possível processo por violação do contrato dos tratados da União Europeia. Mas as perguntas que acho que realmente são interessantes são as seguintes. Se não existe agora uma colisão entre o direito europeu e o direito constitucional, relembrando que era o direito constitucional e a Corte Constitucional Alemã que dizia que o princípio da culpabilidade é resistente a qualquer integração ao nível europeu? Em que

medida as regras alemãs de responsabilização da pessoa jurídica são realmente uma expressão do princípio da culpabilidade derivado da dignidade humana? Acho que esse tema agora está na ordem do dia e a minha suposição é que será necessário rever as teses estritas sobre a importância do princípio da culpabilidade e, especificamente, em relação à pessoa jurídica. Parece-me que quando se trata de responsabilidade individual, de fato, é possível falar em uma recondução do princípio da culpabilidade à dignidade humana, mas pessoas jurídicas não têm dignidade humana, então não chega a ser um problema real impor a elas uma sanção que não é uma pena com base em princípios menos estritos que o princípio da culpabilidade. Quais serão então os princípios? A respeito disso, creio que se torna agora necessário discutir e a segunda questão que acho que postulará uma discussão importante é o do potencial expansivo dessa perspectiva europeia que agora se chegou. Penso que a decisão cuidava de proteção de dados. Ela se baseou em precedente no direito da concorrência europeia, que também é estruturado da mesma maneira que agora o direito da proteção de dados está sendo estruturado, ou seja, com uma responsabilização da empresa por qualquer um que atua dentro do seu âmago, independentemente de que se trate de um diretor. O direito ambiental e o direito do mercado de capitais também são bastante europeizados, o que acontecerá nesses outros setores.

Francisco Balaguer Callejón

Professor Catedrático da Universidade de Granada.

Falarei do diálogo entre as Cortes Nacionais e Internacionais e também as tensões. Por que o diálogo? Porque os juízes das Cortes Superiores no Brasil e na Europa, quando têm que estabelecer uma decisão, não dialogam com as Cortes Inferiores. Não precisam de diálogo. O Tribunal Supremo não falará com o Tribunal Provincial ou Regional. Isso não é necessário, porque temos na estrutura do ordenamento jurídico, do sistema jurídico, temos a possibilidade de resolver o conflito juridicamente, através do direito. Quando não temos a possibilidade de resolver o conflito através do direito, então precisamos do diálogo. O diálogo não é um modo de resolver o conflito, é um modo de mitigar, de fazer o conflito menos importante, de procurar, através das conexões e da interação entre os tribunais, no futuro, evitar os conflitos posteriores. No entanto, não é um modo de resolver as tensões. Há esses conflitos, essas tensões, porque enquanto os tribunais superiores têm uma estrutura vertical, que podem estabelecer a última palavra, a última decisão de um conflito jurídico, os tribunais nacionais e internacionais têm uma relação horizontal. Nenhum deles tem a possibilidade de estabelecer a última palavra. Eles dizem que têm

a interpretação exclusiva dos tratados, da Convenção, mesmo a nível nacional da Constituição. Não gosto disso. Gosto de dizer que têm a última interpretação, mas não a interpretação exclusiva. Gosto muito da teoria do meu maestro Peter Habërle, que fala da sociedade. Todas as pessoas têm a capacidade, o direito mesmo, de interpretar a Constituição, e também os tratados internacionais, o direito europeu. Só que a última palavra é dos tribunais, e esses têm que decidir só do direito constitucional nacional, quando é um tribunal nacional, ou do direito internacional ou convencional, quando é um tribunal supranacional ou internacional.

Como fazem para procurar que o conflito jurídico seja um conflito resolvido de uma maneira mais flexível? Temos, no Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, a doutrina da margem da apreciação, que permite flexibilidade. No Tribunal de Justiça da União Europeia, o que temos? Temos a identidade constitucional, a proteção da identidade constitucional, que permitirá que o Tribunal de Justiça da União Europeia pode limitar o princípio de primazia do direito europeu nos Estados que podem ter um grave conflito com a sua identidade constitucional. É também uma maneira de flexibilizar. Mas a flexibilização que podemos fazer no quadro das relações entre as Cortes Nacionais e as Cortes Internacionais, é uma flexibilização que tem relação com a evolução dos sistemas jurídicos. Tem relação sobretudo com a transformação do paradigma kelseniano. Por quê? Porque o paradigma kelseniano não permite flexibilidade, no qual tem que fazer um controle pleno da validade das normas. Não se pode dizer que esta norma é válida pela metade. Tem uma parte da norma que é válida. A mesma norma é válida e não inválida ao mesmo tempo. Tem que dizer que a norma não é inválida e deixar fora da norma do sistema jurídico. Por quê? Kelsen foi o grande transformador do sistema jurídico, do Estado Legal de Direito ao Estado Constitucional de Direito. O Estado Legal de Direito é um Estado revolucionário, um Estado que, através da lei, da hierarquia, da eficácia e da força da lei, vai se impor no ordenamento jurídico. É um Estado que provocará a revolução no mundo moderno e também no sistema jurídico. Com Kelsen, temos uma tarefa muito mais diferente para estruturar o sistema jurídico, porque o sistema constitucional já está estabelecido. Não temos que estabelecer o sistema constitucional, mas precisamos resolver os conflitos no sistema constitucional. Aqui que Kelsen estabelecerá a sua ideia da Constituição no sentido material, o

que os italianos chamam de normas sobre a produção jurídica, as normas que estabelecem o direito formal, que estabelecem as competências para regular, e que são uma parte muito importante do sistema jurídico. Isso não existia no Estado Legal de Direito, porque no Estado Legal de Direito é a lei que tem a capacidade de se impor através dos conteúdos e também da forma, porque a lei era a norma suprema do ordenamento jurídico. Então, Kelsen fez uma transformação essencial, a transformação da lei à Constituição como centro do ordenamento jurídico. A transformação da eficácia da lei em validade. A transformação da hierarquia da lei em competência. A transformação da lei suprema em controle da lei, através do controle da constitucionalidade podemos controlar a lei. Podemos controlar a lei do ponto de vista da validade plena da lei. Não só controlar a lei, mas deixar a lei fora do ordenamento jurídico se é contrária à Constituição.

Essa consideração de Kelsen é muito importante, mas fica no sistema conceitual do Estado Nacional. Isso é importante. Kelsen não é autor da globalização ou da integração supranacional. Ele é o autor que construirá o Estado Constitucional, em um sistema conceitual, no qual o Estado é considerado unidade de poder, como soberano, que não pode ser fragmentada e não pode ser afetada. Com a globalização e com a integração supranacional, não temos isso. Há pluralismo, principalmente constitucional, mesmo na União Europeia. Então, temos que flexibilizar o paradigma kelseniano, porque, às vezes, podemos continuar a fazer um controle de constitucionalidade sobre a validade plena da lei, mas às vezes não, porque temos que integrar diversos ordenamentos jurídicos. Isso que está fazendo a ordenação conceitual do novo sistema da integração supranacional, por exemplo, na Europa. Há o princípio de primazia do direito europeu, mas a primazia do direito europeu não é a hierarquia. Ao aplicar o direito europeu, tem que deixar de aplicar o direito estadual. Não aplicá-lo não quer dizer fazer um controle de validade do direito estadual, não quer dizer anular o direito estadual, quer dizer deslocar o direito estadual, deixá-lo sem aplicação, do ponto de vista do tempo, mesmo porque, no futuro, pode ser que a União Europeia, pelo princípio de subsidiariedade, não vá regular essa matéria, então pode, de novo, ser aplicado o direito estadual. Então, flexibilidade, não-validade, inaplicação, ineficácia do direito estadual.

Temos também quando o Tribunal de Justiça limitará os efeitos do princípio de primazia para respeitar a identidade constitucional dos Estados. Assim, temos também uma não aplicação do paradigma kelseniano, porque ele quer dizer um controle de validade plena das normas. Já o que fará a Corte Europeia é dizer que não aplicará essa norma no Estado alemão ou no Estado espanhol pelo respeito à identidade constitucional do Estado-membro da União Europeia. Flexibilidade de novo. Então, temos uma transformação do paradigma kelseniano. O paradigma kelseniano fica no Estado

Constitucional, no Tribunal Constitucional, mas tem que ser modulado para as relações, as tensões entre o sistema de jurisdição nacional e o sistema de jurisdição supranacional e internacional. Não podemos fazer sempre o controle de validade plena das leis. Às vezes, temos que fazer um controle dos âmbitos de validez, um controle da eficácia da lei ou um controle do ponto de vista territorial para a não aplicação territorial das normas, neste caso, das normas europeias.

PAINEL XII

14

JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL E SEPARAÇÃO DOS PODERES

José Luís Bonifácio Ramos

Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

Cabe-me a honra de moderar este painel intitulado Jurisdição Constitucional e Superação dos Poderes. Em primeiro lugar, eu cumprimento os ilustres palestrantes, o ministro Flávio Dino, do Supremo Tribunal Federal do Brasil, professor Dr. Carlos Blanco de Moraes, professor catedrático da Faculdade de Direito de Lisboa e coordenador científico da Public Law Resource Centre, o presidente da Comissão Nacional de Estudos Constitucionais, o professor Marcus Vinícius Furtado Coêlho, o professor Guilherme Marinoni, professor da Universidade Federal do Paraná, e o professor Lúcio Pegoraro, professor catedrático da Universidade de Bolonha.

Flávio Dino

Ministro do Supremo Tribunal Federal do Brasil.

Eu adotei uma metodologia assentada em teses. São dez teses, cada uma será exposta com uma breve explicação acerca do tema jurisdição constitucional e separação de Poderes.

Nesse momento, estamos, recentemente, transpondo mais uma tentativa de golpe de Estado armado na América Latina. Na Bolívia, houve uma tentativa de insurreição contra as regras constitucionais. Isso mostra que temos uma necessidade premente, imprescindível, insubstituível, de que a jurisdição constitucional cumpra o seu papel de defesa contra as investidas antidemocráticas. Esse é um compromisso fundamental, a tese número um, portanto, é esta. A jurisdição constitucional é fundamental para proteger a sociedade das investidas antidemocráticas, seja aquelas marcadas pelo uso aberto da força, seja por aquelas tentativas chamadas, doutrinariamente, de constitucionalismo abusivo. No caso brasileiro, que é uma espécie de disfarce, é um golpismo disfarçado por um suposto discurso constitucional, como as agressões ao Supremo Tribunal Federal (STF) no Brasil e a alguns dos seus membros.

A segunda tese busca a compreensão de que o catálogo de direitos e deveres

fundamentais ganha a vida em face da jurisdição constitucional. Portanto, por dedução lógica, sem a jurisdição constitucional, fenecem os direitos e deveres fundamentais plasmados a partir do artigo 5º da Constituição da República. O constitucionalismo e a jurisdição constitucional no nosso país e em outros países é que dá vida, vivifica, dá realmente concretude à literalidade generosa das normas consagradoras de direitos.

A tese número três é um debate que ressurgiu, a meu ver, também de modo atípico, acerca da legitimidade do Poder Judiciário em face das regras da democracia. Me sinto obrigado, evocando José Martínez, a dizer que todo aquele que repete uma verdade diz uma novidade. Então, repitamos a verdade, aparentemente despicienda, mas não é. O mesmo padrão qualitativo de legitimidade democrática que marca os Poderes políticos do Estado, Executivo e Legislativo, está presente no Poder Judiciário. São legitimidades de diferentes naturezas, mas não são legitimidades hierarquizadas. Uma deriva da delegação direta da soberania popular. A outra deriva dos critérios eleitos pela democracia moderna em que a Constituição reverte o Poder Judiciário de legitimidade própria e de igual patamar em relação aos Poderes políticos do Estado. Esse tema vem sendo fortemente questionado naquilo que é o maior sucesso de todos os tempos da última semana, que é a ideia da judicialização da política como sendo algo evitável, ou negativo, ou fruto de voluntarismo individual deste ou daquele magistrado. Assim não é. É, na verdade, um imperativo constitucional. Temos muitos exemplos em que o STF tem procurado exatamente compreender essa sua legitimidade, que não é menor nem maior do que a dos demais Poderes, entre os quais a busca da afirmação do diálogo entre os Poderes como caminho para a solução de controvérsias. Temos toda a técnica dos processos estruturais se consolidando no nosso país. Temos a tese da Repercussão Geral 698, que preconiza que o Judiciário busque soluções consensuais visando a concretização de políticas públicas.

Mesmo nessa curtíssima experiência de quatro meses, tenho procurado agir segundo esses cânones, a exemplo da audiência de conciliação que recentemente designei para conversarmos os três Poderes e outros órgãos constitucionais acerca do chamado orçamento secreto, um dos mais tormentosos temas institucionais, hoje, no nosso país e, a busca de conciliação, no dia 1º de agosto, me parece a comprovação empíri-

ca, entre outras tantas, dessa atitude de reconhecimento da legitimidade recíproca entre os vários Poderes do Estado.

A tese quatro é a de que temos um compromisso com os valores universalistas. Nesse tempo do ultra-individualismo, dos particularismos, precisamos lembrar dos paradigmas de estruturação da sociedade, não só no Ocidente, mas, sobretudo, nos últimos séculos. Razão, busca de valores consagrados na fórmula política da Revolução Francesa de "Liberdade, Igualdade e Fraternidade" e uma perspectiva universalista para que possamos quebrar uma das maiores ameaças à sociabilidade e, por conseguinte, ao Estado Democrático de Direito, que é exatamente essa noção de salve-se quem puder. Precisamos afirmar que a jurisdição constitucional tem, sim, o dever de proteger as minorias, de fazer concordância prática entre os direitos fundamentais, porque isso é inerente ao pluralismo e é inerente ao papel contramajoritário das Cortes. Mas temos, também, um compromisso indeclinável com os temas de interesse de toda a sociedade. Então, o universalismo é necessário para romper essa lógica de bolhas que as redes sociais fazem emigrar para a vida concreta.

Não existe antinomia entre substancialismo e procedimentalismo, assim como não existe entre ativismo e autocontenção. Na verdade, são atitudes metodológicas que são aplicáveis em cada contexto de acordo com a natureza da controvérsia e com a demanda da sociedade. Nunca vi nenhum ministro do STF, ou do Superior Tribunal de Justiça (STJ), ou dos outros tribunais saírem correndo pela Praça dos Três Poderes para catar um processo e colocar lá dentro. O problema é que, quando as situações conflituosas caminham por aquela praça e não encontram outra porta, acham o prédio do STF e entram. Lá chegando, não podemos jogar os problemas no mar ou no Lago Paranoá. Não podemos prevaricar. Por isso que o STF "se mete" em muita coisa. Diria que somos metidos em muita coisa. Exatamente em face dessa conflagração que marca a sociedade brasileira, mas não só nesse momento não tão glorioso das democracias no Ocidente. A tese número cinco, portanto, é aquela segundo a qual para adotar uma postura procedimentalista é preciso ter valores. O substancialismo é que suporta, é que dá sentido a uma atitude procedimentalista. Portanto, se defende valores da democracia, é claro que é de modo inexorável procedimentalista. No entanto, ser procedimentalista não pode significar fingir que não está vendo. Ser procedimentalista não significa se omitir à vista das demandas que nos são apresentadas por empresas, por partidos, por governos estaduais, por diferentes segmentos sociais que recorrem ao STF, portanto, à jurisdição constitucional.

A tese seis é aquela segundo a qual não é verdade que o ativismo é sempre do bem e que a autocontenção é sempre do mal e vice-versa. Quem procura absolutizar essas concepções, na verdade, esquece passagens, como a Era Lochner na Corte Suprema

dos Estados Unidos, em que o ativismo vinha para impedir direitos dos mais pobres e deixa de lembrar passagens do nosso STF em que a autocontenção permitiu que uma brasileira grávida fosse entregue aos nazistas. O STF brasileiro tem essa passagem em que, por unanimidade, o *habeas corpus* de Olga Benário não foi conhecido, foi julgado improcedente. Ela, brasileira grávida, foi entregue à morte nos campos de gás do nazismo. Isto é autocontenção? Isto seria do bem, por acaso? É claro, portanto, que o substancialismo explica como adotar ou não uma atitude procedimentalista em cada contexto histórico. Assim como, lembro passagens históricas do nosso STF, quando no período de 1964 a 1968 teve a coragem de, contra as baionetas que se pretendiam emanadoras de normas jurídicas, deferir *habeas corpus* em favor de jornalistas, de professores, do então governador de Goiás, Mauro Borges, que foi a primeira liminar dada em *habeas corpus* num sábado por um ministro da Suprema Corte para garantir, naquele momento difícil da vida brasileira, que as regras constitucionais fossem observadas e o governador não fosse apeado do poder. Isso é ativismo? Não, isso é cumprimento das regras constitucionais.

A tese número sete é que temos que entender o sentido de previsibilidade. Previsibilidade não é evidência. Previsibilidade não é saber como o Tribunal vai decidir. Previsibilidade significa, sobretudo, isonomia. Previsibilidade significa desenvolver no nosso país a doutrina dos precedentes. É conseguir, portanto, que consigamos, como Corte Constitucional, decidir menos para decidir mais. Decidir menos para decidir melhor. Porque a concepção de precedentes, ainda em curso, ainda em desenvolvimento no nosso país, é que assegura a isonomia e a previsibilidade, e esse é um papel fundamental das cortes de superposição no país.

A tese oito e a tese nove podem ser fundidas numa só. Quais os dois grandes impasses do nosso tempo? Os impasses que ameaçam a sobrevivência da humanidade de modo apocalíptico, como as mudanças climáticas, os gaúchos bem sabem, e as novas tecnologias. Sempre tivemos revolução científica e tecnológica, desde que o fogo e a roda foram inventados. Porém, tem uma diferença. As tecnologias eram acessórias ao trabalho humano, eram facilitadoras. Hoje, temos um patamar em que, pela primeira vez na história, as tecnologias tornam, cada vez mais, largos contingentes humanos descartáveis. As tecnologias como substitutivas do trabalho humano, inclusive na área jurídica. Temo o dia em que o magistrado vai submeter a sua decisão a uma ferramenta de inteligência artificial porque o viés de confirmação e o tecnodeterminismo é muito forte. Às vezes, estamos em uma estrada, olhamos uma placa e a ferramenta diz outra coisa e ficamos em dúvida. Onde está a verdade? No nosso sentido ou na ferramenta? Imaginemos o magistrado que analise, raciocine, faça as operações lógicas necessárias e pergunte à inteligência artificial se está certo? A ferramenta diga, não, está errado. Vai aumentar o trabalho dos psicólogos e psicanalistas, certamente.

A mesma coisa se dá em relação às mudanças climáticas, em que a autorregulação não funciona. É preciso reconhecer isto. Há muitos âmbitos da vida em que a autorregulação é o único caminho e há outras em que a autorregulação não resolve porque estamos tratando de atividades humanas, que são atividades de poder. A máxima aristotélica dos iluministas, de que o poder é abusivo por natureza, vale também para os poderes privados. Isto pode destruir a humanidade, se houver a ilusão de que uma internet ou uma inteligência artificial ética, legal no sentido jurídico, pode ser obtido apenas com autorregulação. Não pode. Por isso, os Poderes do Estado têm um papel que não pode ser impeditivo do desenvolvimento tecnológico, mas, ao mesmo tempo, têm um papel fundamental para garantir uma regulação eficaz. O Poder Judiciário tem esse dever também.

A última tese, com a qual concluo, é a de que há um subproduto jurídico da chamada polarização política, ou do populismo autoritário, ou do extremismo. Esses fatores axiológicos, valorativos, políticos, ideológicos, fazem com que agências de deliberação, de deslinde, de controvérsias, entrem em colapso. Vejam o Parlamento. Qual a dificuldade do Parlamento proceder ao deslinde de controvérsias? É porque é difícil ter debate. O Parlamento brasileiro vive um momento em que a confrontação física se tornou, inclusive, método ordinário, no duplo sentido da palavra, de disputa política. Isso faz com que os temas não sejam resolvidos, porque não há ambiente. O que acontece, então? A jurisdição constitucional é sobrecarregada.

Concluo dizendo que a era do extremismo faz com que a funcionalidade e a eficiência da política seja posta em xeque e, portanto, na dinâmica da relação entre os Poderes, esse colapso corresponde ao ultrademandismo por sobre o sistema de justiça, entre os quais a jurisdição constitucional. Isso significa dizer que o ativismo judicial é de ontem, é de hoje e é de amanhã. É como a lei da gravidade, é irrevogável pelo menos o nosso tempo, até que uma máquina substitua os juízes das Cortes Constitucionais. Essa contra-utopia que espero não ver. Isso faz com que possamos entender que a jurisdição constitucional não ameaça a separação de Poderes. A jurisdição constitucional não ameaça a democracia, pelo contrário, é condição de existência. Isso faz com que tenha abandonado 18 anos de trabalho numa área e esteja, hoje, convictamente procurando de modo coerente fortalecer esse vetor imprescindível de concretização de direitos e de proteção da democracia.

Carlos Blanco de Morais

Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coordenador Científico do Lisbon Public Law Research Centre e Consultor Sénior do Centro Jurídico da Presidência do Conselho de Ministros de Portugal.

Habitualmente falo de temas relativamente atuais, mas, hoje, regressarei talvez ao século passado rememorando um debate feito entre Carl Schmitt e Hans Kelsen, sobre quem é, de fato, o custódio ou o defensor da Constituição. Estamos falando de dois imortais, cuja leitura continua a ser seguida em todas as grandes faculdades de Direito e foi o tema da defesa ou da garantia da Constituição que motivou, entre eles, um debate histórico, de convocação obrigatória.

Se hoje em democracia é absolutamente inequívoco que a garantia da Constituição assenta nos tribunais e na justiça constitucional, realidade, aliás expandida universalmente em todas as democracias, na Europa dos anos 30 tratava-se de uma questão completamente em aberto. Tínhamos uma agonizante República de Weimar, ameaçada ou entalada entre duas ameaças totalitárias, o nazismo e o comunismo stalinista. Efetivamente o *locus*, o local da garantia da Constituição era um problema em aberto e um problema existencial do Estado de direito. Kelsen sustentava a criação de um Tribunal Constitucional especializado, aliás na Constituição austríaca dos anos 20 foi feito um ensaio, enquanto Sch-

midt entendia, porque considerava a Constituição uma decisão política fundamental, que devia ser um órgão político com poderes moderadores, neste caso o presidente da Alemanha. Ambos perderam no curto prazo. Kelsen foi perseguido pelo nazismo e teve que se exilar. Carlos Schmidt, por desgraça sua, seduzido por Heidegger, tornou-se jurista da coroa do nacional socialismo, mas caiu daí a poucos anos em desgraça no próprio regime.

No pós-guerra não há dúvidas de quem venceu o debate. Venceu, necessariamente, Kelsen, com o alargamento da justiça constitucional como garante da Constituição. Portanto, antes de responder uma questão que todos devem colocar, por que voltar a este debate no século XXI? Direi apenas, muito sinteticamente, que Schmidt, para além de não ter razão relativamente a quem seria o custódio da Constituição, não tinha razão também quanto a alguns dos pressupostos jurídicos da sua construção. Em primeiro lugar, Schmidt dissociava Constituição de Lei Constitucional. Ele dizia que Constituição era uma decisão política fundamental e ilimitada, e Lei Constitucional, era uma lei que seria produzida precisamente pela Constituição e à qual ele desvalorizou. Isso não é verdade. Efetivamente, uma decisão incondicional, na lógica de Sieyés, é o poder constituinte. A Constituição é lei. A Constituição só ganhou efetividade como lei quando foi garantida pelos tribunais. Antes, quando era garantida, na matriz francesa, pelos Parlamentos, em um sistema de autopoliciamento, ou, em certas monarquias dualistas, pelo rei, de fato, o garante da Constituição, muitas vezes, violava a própria Constituição. A supremacia da Constituição era, muitas vezes, nominal e só, efetivamente, com a Justiça Constitucional ganhou efetividade.

O segundo aspecto, em que não teve razão, teve a ver com o carácter extraordinário das inconstitucionalidades. Para Schmidt, violação a uma decisão fundamental tão importante tinha que ser respondida ou com veto, ou com Estado de exceção. Hoje em dia, a inconstitucionalidade é uma questão banal. Nos nossos países, fluem inconstitucionalidades e são reprimidas, obviamente, através dos tribunais. Não é necessário dramatizar, como Schmidt fazia, as inconstitucionalidades convocando estados excepcionais. Schmidt também dizia que, no fundo, a relação norma-a-norma, lei-Constituição, era algo que não deveria ser da competência dos tribunais. Os tri-

bunais só podiam julgar a relação entre casos concreto e norma. Portanto, o juiz, se entrasse no domínio da ponderação entre dois critérios políticos de decisão, um na Constituição e outro na lei, entrava e invadia aquilo que era a reserva material da Constituição. Não é assim, de fato, a tensão entre a Constituição e a lei ou a Constituição e um regulamento é uma realidade normal, pode inclusive ser solucionada pela subsunção e, no caso de corrosão de princípios, através de ponderações metodologicamente orientadas.

Finalmente, Schmidt entendia, a luz do critério do positivismo exegético francês, que o juiz era a boca da lei. O positivismo exegético que ele criticou curiosamente, contraditoriamente, em outras obras. O juiz autômato não é, de fato, o juiz do tempo presente. O juiz interpreta o direito, concretiza normas, integra lacunas, corrige vícios, mede as consequências das sentenças através de um *approach* consequencialista. Portanto, direi que, mesmo no plano dogmático, Schmidt, que era um grande jurista, não tinha razão nesta base. Portanto, por que o convocar agora? Por que convocar este debate ganho por Kelsen? Porque, tal como no célebre conto do Fantástico que imortalizou Mary Shelley, a criatura, ou seja, a justiça constitucional, projetou a sua força para lá da vontade do criador ou dos criadores, num caso Kelsen e, no outro caso, Marshall, nos Estados Unidos.

Mauro Cappelletti disse que, tal como o século XIX foi o século dos juízes administrativos, o século XXI seria o século dos tribunais constitucionais. O fato é que o poder da justiça constitucional cresceu, para alguns até desmesuradamente, em todo o mundo, em particular na Europa. Inclusive, criou, no âmbito da União Europeia, tribunais supraconstitucionais, como é o Tribunal de Justiça da União Europeia, que chegaram ao ponto de transformar tratados de Direito Internacional Público numa Constituição, num passe de magia. O que, para positivistas como eu, é algo dificilmente compreensível, primeiro porque acho que os tribunais não fazem passes de magia, mas muito menos usurpam um poder constituinte que é do povo. O poder constituinte é do povo, tem de ter legitimidade popular e, necessariamente, não pode ser produto de uma unção de qualquer jurisdição, e muito menos do Tribunal de Justiça da União Europeia, que, de fato, existe por vontade dos Estados para esse tratado.

Fala-se muito em ativismo, em politização da justiça, em jurisdicionalização da política, em exercício de poderes moderadores e até substitutivos do legislador, mas tudo isto à volta do papel da Justiça Constitucional e dos tribunais internacionais e supranacionais. É precisamente porque Schmitt, repristinado, não tendo razão no debate com Kelsen, anteviu aquilo que poderia ser um dia um Estado Judicial. Ele falou no Estado Legislador, no Estado Executivo e também no Estado Judicial. A Justiça Cons-

titucional, é certo, excedeu muito o papel do legislador negativo de que falava Hans Kelsen. O debate, hoje em dia, não pretende, de modo algum, questionar, precisamente, o papel do Tribunal Constitucional como o único garantidor da Constituição. Aquilo que pode pôr em causa, porque há posições diferentes sobre esta matéria, mesmo na Europa, é o certo papel jupiteriano de certos Tribunais Constitucionais como garantidores da Constituição, seja no plano nacional, seja no plano internacional. O que diz Schmitt sobre essa matéria? Porque aquilo que nos interessa agora ver em Schmitt é, essencialmente, aquilo que ele entende ser o Estado Judicial. Ele estudou nos Estados Unidos o papel do Supremo Tribunal Federal americano e ele, tal como Kelsen, não gostam de princípios. Eles entendem que princípios não são normas. Ele diz que aquilo que o preocupa seria o decisionismo judicial do Supremo Tribunal Federal americano, quando este decide sobre dúvidas na base de princípios gerais, diz ele, abusivamente qualificados como normas. Ele considera que o elemento decisionista de uma sentença nem sempre assentaria numa argumentação convincente, mas num argumento de autoridade que, no fundo, eliminaria a dúvida e imporia o direito. Para ele, no fundo, haveria um caminho, através deste decisionismo, para um Estado Judicialista, um Tribunal que operaria como uma aristocracia togada, como um órgão aristocrático, sem a legitimidade popular do legislador. Adverte que uma lei não é o mesmo que uma sentença. Uma sentença não é o mesmo que uma lei. É o fato do juiz decidir, necessariamente, com base numa norma que constitui o fundamento da independência e da inamovibilidade. Para Schmitt, nem tudo aquilo que decide um juiz será sinônimo de justiça, de imparcialidade e de independência, tudo dependendo do respeito pelos limites constitucionais à qual está vinculada a decisão judicial.

O que significa hoje a separação de Poderes? O professor Canutilho diz, e bem, que as Constituições modelam de forma muito diferente o princípio da separação de Poderes e, portanto, primariamente, a separação de Poderes tem aqui dois pilares. Em primeiro lugar, deve-se respeitar o critério de que o órgão a quem é atribuída uma determinada função do Estado e o primado dessa mesma função não pode, de alguma forma, imiscuir-se no primado de funções atribuídas a outros órgãos. Por outro lado, um segundo elemento da separação de Poderes, todos os Poderes podem ser, em tese, responsabilizados pela forma como exercem as suas competências. Portanto, a teoria do núcleo essencial de competência de que Canutilho fala, significa o exclusivo da função jurisdicional pelos tribunais, a atribuição aos Parlamentos do primado da função legislativa e, aos governos, o papel de órgão central da administração pública. Aquilo que se perguntará muitas vezes, isto pode ser provocador, pode uma Constituição em democracia admitir que um órgão do poder político tenha o primado de mais do que uma função do Estado. O primado, quer dizer, é uma função legislativa, que o Parlamento tem o primado do Legislativo e exerce as competências legis-

lativas mais importantes e controla-as, o que não significa que tenha o exclusivo. O Governo em Portugal e também no Brasil, o Executivo, pode legislar. Mas pode um órgão ter o primado destas funções, do Legislativo, do Jurisdicional e do Executivo? Aquilo que se pode dizer é que em democracia pode, poder pode, porque se o órgão que tiver este cúmulo e este primado tiver legitimidade democrática, for eleito democraticamente.

Agora, perguntar-se se há, sendo democrático, um regime assim conformado em um Estado de Direito. Isso será duvidoso, porque o Estado de Direito implica a separação de Poderes e, como ensina Canutilho, a separação de Poderes repudia a concentração do poder numa só mão. Portanto, também temos outra dimensão, que é a dimensão dos freios e contrapesos. O poder político, o poder Legislativo, o poder Jurisdicional, todos eles estão sujeitos a limites e a controles. A grande pergunta que, hoje em dia, se faz, e também nomeadamente a nível da Constituição Europeia relativamente ao Tribunal de Justiça da União Europeia, é se existem limites efetivos ao poder jurisdicional? Não terá o poder jurisdicional a última palavra em termos de qualquer tipo de controvérsia? Logo, temos que discutir sempre a existência, se estamos ou não a caminho do tal Estado Judicial de que falava Carlos Schmidt, quer a nível da União Europeia, quer a nível de certos tribunais constitucionais, onde muitas vezes, de alguma forma, existem jurisdições que ultrapassam, isso tem sido muito evidente no Tribunal de Justiça da União Europeia, que, muitas vezes, competências que são atribuídas ainda aos Estados acabam, por ser objeto de alguma apropriação por parte dessas mesmas jurisdições. Há pouco ouvi, e tenho aqui um ponto de discordância relativamente a um dos oradores, dizendo que o Supremo Tribunal Federal (STF) brasileiro, muitas vezes, não tem em devida conta certas decisões da Corte Interamericana. Acho que o STF deve, dentro do possível, porque é um tribunal poderoso, sustentar, defender a soberania do Estado brasileiro, sobretudo de um Estado tão relevante que é quase um império na América do Sul. Isto para dizer que estas posições abusivas de certos tribunais, como o Tribunal Constitucional Colombiano, que seguramente não se colocam nem no Tribunal Constitucional português, nem se colocam no STF, mas, de qualquer forma, temos aqui a necessidade de repensar aquilo que se pretende, à luz do princípio da separação de Poderes, de um Tribunal Constitucional. Por isso que o provocador regressa para nos interrogar o que é que queremos de um Tribunal Constitucional. Queremos, no fundo, um tribunal cassatório? Um tribunal substitutivo do legislador? O legislador negativo de Kelsen? Um órgão corretivo? Um órgão moderador? A única resposta que pode ser dada não é nos tribunais, nem sequer no legislador, é na Constituição. A Constituição, como lei fundamental, é quem deve ter uma resposta clara, porque ela é a fonte de todas as competências soberanas e, sobretudo, de limite aos Poderes do Estado, permitam-me acentuar, a todos os Poderes do Estado, sem exceção.

Marcus Vinicius Furtado Coêlho

Presidente da Comissão Nacional de Estudos Constitucionais da Ordem dos Advogados do Brasil.

Nesses 36 anos de Constituição da República, o Supremo Tribunal Federal (STF) tem tido, evidentemente, uma participação muito assertiva e acertada na efetivação dos direitos fundamentais. Inúmeros são os exemplos que poderíamos trazer. Mas ao assegurar a liberdade de imprensa, ao disciplinar o uso de algemas, ao determinar o fim do nepotismo, ao ter várias decisões contendo o abuso de poder e, especialmente, mais recentemente, na defesa da democracia, sem dúvida alguma, são momentos importantes a serem destacados de acertos do STF, como também na recente crise da pandemia, quando vimos a atuação do STF, salvadora de milhares, de milhões de vidas em nosso país. A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) sempre esteve ao lado do STF nessas importantes lutas e nessas conquistas. Partiram da OAB, as iniciativas que resultaram em várias dessas demandas e várias dessas decisões em favor da sociedade brasileira. Destaco, no início do mandato do ministro Toffoli, quando a OAB organizou uma ampla manifestação da sociedade civil de apoio às competências do STF. Em junho de 2020, também fizemos uma ampla manifestação a favor do combate às *fake news* na defesa da de-

mocracia brasileira. Como também, por ocasião de um certo 7 de setembro em nosso país, em que a OAB reagiu fortemente para a prevalência das competências do STF e poderia, para não lhes cansar com exemplos, quando a OAB também se posicionou de forma veemente contra a tese do Poder Moderador das Forças Armadas, entendendo, a nossa entidade, que o Poder Moderador era algo da Constituição Imperial e que não mais persistia numa República Federativa, que, aliás, e agora entro no tema, o nosso constitucionalismo, a nossa tradição constitucional republicana, que partiu de Rui Barbosa, bebeu, sem dúvida alguma, na tradição americana da América do Norte. A inspiração do *check and balance*, do controle recíproco entre os Poderes, é que deve inspirar a atuação da jurisdição constitucional e a separação dos Poderes, e esse tema poderia ser jurisdição constitucional e equilíbrio entre os Poderes, que é o que todos buscamos ao exercer a jurisdição constitucional.

Quando se fala da tradição norte-americana, é preciso ler a advertência de Madison nos seus Artigos Federalistas. Ele dizia que o poder não é exercido por anjos, o poder é exercido por homens. Exatamente, por isso, é preciso ter um sistema de freios e contrapesos, de *check and balance*, para deter o poder, para que o poder contenha o poder e evite o abuso de poder. Me parece que a jurisdição constitucional e o equilíbrio dos Poderes têm esse norte principal, evitar o abuso no exercício do poder por parte de todos os que o detêm. Os clássicos, obviamente, devem ser lidos com a mente e a cabeça do momento atual, mas eles devem ser lidos, não devem ser esquecidos. Por isso são clássicos. Quando Madison escreveu, há algum tempo, "o acúmulo de todos os Poderes, Legislativo, Executivo e Judiciário, nas mesmas mãos, seja de uma pessoa, de algumas ou de muitas, seja hereditário, autodesignado ou eleito, pode ser justamente considerada a própria definição de tirania". Daí a necessidade da separação e do equilíbrio dos Poderes. Ele, ainda, conclui que "a grande garantia contra uma concentração gradual dos vários Poderes do mesmo braço consiste em dar aos que administram cada Poder os meios constitucionais necessários e os motivos pessoais para resistir aos abusos dos outros". Então, não há um Poder Moderador de qualquer dos Poderes. O que há é o equilíbrio, o contrabalanço e o controle recíproco entre os Poderes. Em minha concepção, as principais virtudes de uma Corte não estão sequer em uma atitude ativa nem uma atitude passiva. Está no equilíbrio. Está,

justamente, na busca daquilo que não demoniza uma atitude nem outra. Por vezes, é necessária uma atitude mais responsiva, mais protagonista, mais imperativa e de cumprimento da Constituição, quando temas fundamentais estão em disputa, quando a dignidade da pessoa humana, a existência das minorias e a defesa da democracia estão em questionamento. São temas que, sem dúvida alguma, impõem uma atuação mais forte de uma Suprema Corte.

Por outro lado, há momentos em que uma atitude passiva e de deferência aos outros Poderes, como ao Poder Executivo, que tem a capacidade institucional, por excelência, de efetivar as políticas públicas, ou ao Poder Legislativo, que tem a função princípia de editar as normas legais, pois são representantes do povo. Há momentos mais leves, e me parece que esses são os momentos com mais tempo de existência, porque senão teremos mais crises do que estabilidades. Há a atitude deferente aos outros Poderes, que uma atitude passiva deveria ser buscada. É aquela resposta que no livro *Como Salvar Democracia*, está bem-posto. É esse princípio implícito do constitucionalismo americano, a reserva institucional. Posso, mas eu devo? Nem tudo o que é permitido me convém. Está em Coríntios, que somos leitores da Bíblia, sabemos disso. Nem tudo o que é permitido me convém. Então, é essa a autocontenção. Não podemos demonizar nem a atitude ativa, nem a atitude passiva, nem a autocontenção, nem a responsividade. São duas virtudes de uma Suprema Corte, mas a virtude maior estará em saber quando melhor utilizar uma ou outra, ou seja, o equilíbrio certamente será a pedra de toque.

Devemos evitar, nesse caminhar, o decisionismo. O decisionismo é aquela ideia, ação, ou atitude de que primeiro tenho uma decisão e depois busco o fundamento para ela. Primeiro, chego à conclusão do que decidir e depois verificarei quais os fundamentos jurídicos, técnicos, que devem se encaixar naquela decisão já previamente tomada. Isso não é ciência jurídica. Isso é decisionismo que deve ser evitado. O subjetivismo absoluto deve ser evitado. Sabemos que não há uma objetividade plena, mas a objetividade mínima deve ser buscada para que tenhamos, sem dúvida alguma, legitimidade e compreensão por parte da sociedade quanto à nossa atuação. Vou me referir a um exemplo em que problemas como esse ocorreram. Nem tudo é perfeito. Me refiro ao caso em que o STF enfrentou a prisão em segunda instância, quando sabemos que a Constituição do Brasil é expressa ao exigir o trânsito em julgado para a culpabilidade. O trânsito em julgado é uma norma expressa. Qual o princípio que seria mais forte do que uma norma constitucional, cogente, imperativa? Trago esse exemplo porque, felizmente, acolhendo a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 44, proposta pela OAB, o STF reviu essa posição e verificou que não era possível a prisão em segunda instância por aplicação do princípio da segurança pública, ou por princípio da moralidade, ou o princípio da efetividade do

processo penal. Uma espécie de principiolatria, como falou o ministro Dias Toffoli, que devemos evitar. Não podemos ter juízes que tenham os princípios de estimação, principalmente quando temos normas expressas no texto constitucional ou no texto da lei. O STF corrigiu esse equívoco, mas serve para que possamos ter a devida atenção à fundamentação. A análise das regras do Estado de Direito deve ser primeira, após o que virá a decisão que seguirá uma análise técnico-jurídica acerca da matéria. É aquela ideia de que no Estado de Direito ninguém está acima da lei, nem governados, nem governantes, nem juridicionados, nem juízes. Todos estão e devem cumprir e juram cumprir a Constituição e as leis do país. Isso é Estado de Direito, isso é a aplicação da isonomia em relação a todos.

Quais, então, são as medidas que considero importantes e interessantes para que tenhamos um ambiente de maior harmonia entre os Poderes? Porque, quando se fala em separação, não podemos esquecer que a nossa Constituição da República não trata apenas de separação ou de independência dos Poderes. Ela fala em independência e harmonia entre os Poderes. Como buscar a harmonia que, como a norma expressa da Constituição, deve orientar todos nós, intérpretes e aplicadores do direito? Em primeiro lugar, o diálogo institucional. Devemos aprofundar o diálogo institucional, o diálogo entre os Poderes. Vivemos em uma sociedade pluralista. Devemos ter amor ao debate, à divergência, e não devemos ver o outro como inimigo. O que pensa diferente de mim não é o meu adversário, não é o meu inimigo, é apenas alguém que participa comigo do processo democrático, quanto mais os que exercem os Poderes da República. Todos devem participar deste debate. O doutor Paulo Gonet nos deu a distinção de ir à OAB, no início do seu mandato, assinar um termo de compromisso de defesa recíproca das prerrogativas dos membros da advocacia e do Ministério Público, a demonstrar essa visão de que participamos deste debate e devemos dele ter um verdadeiro amor.

Esse diálogo institucional, como sabemos, em algumas jurisdições de alguns países, são, inclusive, organizados. Sabemos que no Canadá, na Inglaterra, e em alguns outros países, não há uma determinação imediata de inconstitucionalidade de norma, mas uma determinação de que o Legislativo possa corrigir a norma. Essas rodadas hermenêuticas são feitas de idas e vindas, não há uma decisão do tudo ou nada. No Brasil, não temos essa organização ainda institucional, procedimental, mas é algo que, se verificarmos, já aconteceu na história de nosso país. Quando o Brasil adotou a coligação vertical obrigatória, a verticalização das coligações, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional, dizendo que a verticalização não será aplicada, não será observada. Depois, o STF disse "ok, nessas próximas eleições, não, mas nas seguintes, sim". Então, houve essa rodada hermenêutica não organizada. Recentemente, com relação à vaquejada, o STF disse "a vaquejada não pode ter, porque são

maus-tratos aos animais". O Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional, dizendo que a vaquejada é um bem cultural do país, e, desde que os animais sejam protegidos, que haja regra de proteção, pode existir. A matéria voltou ao STF, que ainda decidirá sobre a matéria. Então, são rodadas hermenêuticas que são feitas, e me parece que, com o andar dos tempos e com a estabilidade política de nosso país, com a segurança da democracia, me parece que o próximo passo é que esses diálogos sejam cada vez mais frequentes e que isso não gere, necessariamente, crises.

Além do diálogo institucional, a segurança jurídica, que não significa a previsibilidade do que cada juiz vai decidir exatamente, até porque cada um tem a sua livre convicção, mas significa vigorar aquela expressão em que tenho que saber as regras que serão vigorantes e como elas podem ser aplicadas. Essa estabilidade tem a ver com a isonomia, a segurança jurídica, a estabilidade das relações sociais e a conquista de uma paz social. É preciso que a sociedade brasileira tenha a seguinte convicção: se me comportar de acordo com as leis do meu país e de acordo com a interpretação das leis do meu país feita pelos tribunais naquele instante, estarei com o meu direito assegurado. Não terei uma surpresa posterior na invasão da minha esfera de direito. É que, de fato, a cidadania possui direito à menor intervenção possível na esfera das suas liberdades individuais. Para concluir, equilíbrio, prudência, cautela, caldo de galinha não faz mal a ninguém.

Lucio Pegoraro

Professor Catedrático da Universidade de Bolonha.

Tratarei da tarefa subversiva do Direito Comparado, de acordo com a famosa definição do professor francês Horace Mugwort de Fletcher, e de outros comparatistas que pensam que o direito comparado tem como objetivo provocar.

A primeira provocação é que o título do painel considera a divisão de Poderes no Ocidente, historicamente forjada por Montesquieu e não considera outras divisões de poder, como na Rússia de Stálin, por exemplo, entre o KGB, o Exército Vermelho e o Partido. Na lei tribal ctônica, o chefe das tribos é o xamã. No Irã, prevalecem o poder político democraticamente eleito e o poder religioso. No fascismo, o rei e o líder. Qualquer sistema tem uma divisão de poderes. Não existe poder totalmente absoluto. A ideia de que estamos apenas tratando de direito ocidental é uma crítica errônea. Se, simplesmente, decidirmos limitar o âmbito semântico do Direito ao Direito Ocidental, com a intenção, é isso que mais me incomoda, de exportá-lo com uma operação de colonização cultural para realidades, que, cito Bernhard Marquardt, professor alemão que trabalha na Colômbia, não compartilham da crença no caráter isolado, atomista e competitivo do ser

humano. Também não acreditam no caráter utilitário do homem econômico, nem no modelo social de centrifugação e gravitação, na natureza absolutamente racional do homem, na natureza secular de si, na identidade dos gêneros, nas liberdades sem virtudes, na abordagem materialista e hedonista da vida. Dois terços da humanidade pensam assim, mas achamos que eles devem cumprir nosso pensamento. Esta é a crítica à comparação ao nível global.

Começo com uma classificação de Van der Linden, também adotada por Pizzo Russo e Alessandro Somma, sobre os critérios de criação de fontes para dizer que a aliança entre doutrina e jurisprudência cria um novo tipo de fontes, atacando também a divisão de Poderes. Mais ou menos, na história e hoje, se individualiza uma legitimação das fontes produtoras a partir do mandato de fazer o que dizem os antepassados, a lei tradicional, a lei ctônica. A segunda é fazer o que Deus manda, o direito religioso de gêneros muito variados. Uma terceira fonte é fazer o que decidimos fazer, a lei convencional, a estrutura contratual do direito. A quarta é fazer o que dizem os sábios, a lei romana de produção dos grandes antigos colegas de Bolonha, Irmério etc. Mas também a lei hindu, as opiniões dos gurus. A lei islâmica, uma grande parte da lei islâmica, é uma lei jurisprudencial de produção aprendida. O sexto são as opiniões. É uma fonte importante. Finalmente, o predominante é a produção política. Poderia ser o Parlamento, o prefeito, o intendente, o ditador, o chefe das tribos, tudo que não pertence ao sujeito.

Segundo passo: Kessler diz que não há nenhuma diferença entre uma sentença e uma lei em termos políticos. Ambas são fontes políticas. O que muda, diz Kessler, é o grau de discrição e disse que o padrão da lei é mais elevado. Justamente, a meu ver, pela criação de uma hiperconstituição por parte desta aliança entre uma fonte doutrinária, parte da doutrina jurídica, e uma fonte jurisprudencial, tribunais constitucionais e internacionais, que aliados construíram uma fonte que não é apenas doutrinária, nem apenas jurisprudencial, nem política, nem convencional, e muito menos, claro, de origem tradicional. A construção do núcleo hiperconstitucional, segundo muitos autores, inclusive não-comparativistas, pensou em Riccardo Guastini, que é muito crítico, representa uma revolução nas fontes. Os ma-

nuais, geralmente, começam com o Stufenbau, onde está localizada a Constituição. Hoje não. Acima está a hiperconstituição.

Qual é o seu conteúdo, em termos gerais? Primeiro, há uma ênfase absoluta nos direitos. O resto está fora de qualquer parâmetro de avaliação por esta doutrina jurídica e pela maioria dos seus tribunais. A prova é que este efeito se estende a todos os níveis. A tese de uma aluna minha analisa o debate parlamentar em tempos de Covid. Dos 167 deputados, alguns falaram de recursos, e quase todos de direitos. Apenas uma das melhores condições. Uma. É direito do preso, da gestante, do trabalhador, dos professores. Direitos justos e Covid. Analisei 2 mil livros e artigos, sempre sobre a Covid, e apenas 20 trataram da desigualdade no mundo. Os professores estão interessados em direitos. Parece um pouco perigoso para mim. Esquecemo-nos de outras categorias que pertenciam à nossa cultura, o legalismo e a fraternidade, e permeiam a outras culturas, a harmonia, o respeito recíproco e a natureza. Onde estão os parâmetros enfatizados pela doutrina e pela jurisprudência? Eles desaparecem.

Na verdade, a segurança, que é objetivo do Estado, é vendida e se converte em um direito individual, e não a finalidade do Estado. Esta é a primeira parte do núcleo, que, no entanto, também tem outras consequências. Por exemplo, as formas protegidas de democracia se multiplicam nas Constituições. No passado, nas Cláusulas de Pétreas, que costumavam ser uma ou duas. A forma republicana não pode estar sujeita ao controle constitucional, afetando os limites do controle e da democracia. Agora, ao contrário, são dezenas. Modificar direitos é proibido. A Constituição portuguesa é um magnífico exemplo da lista infinita, mas, ao mesmo tempo, também dos partidos.
Segundo o modelo alemão, que tem a sua história de democracia protegida, está se alastrando, e não só aos partidos clássicos, comunistas e fascistas, mas também aos que pregam o ódio, aos que fazem discursos racistas, aos que apoiam a secessão ou divisões territoriais. Existe um enorme estado de proteção central. Assim, a fórmula da democracia livre, francesa e inglesa, desaparece. Essa defesa do núcleo, representado, sobretudo, pelos direitos dos cidadãos, mas os estrangeiros ficam fora da proteção. Existe uma enorme contradição entre cidadania e direitos humanos. Esquecemo-nos, em primeiro lugar, que não podemos ter secessão sem representação. O dono de uma loja que trabalha há 15 anos em Portugal ou Itália e paga impostos, como faz normalmente, não tem voz. Estamos a esquecer os pilares, não do socialismo, do comunismo e do pluralismo global, mas também do liberalismo, colocando demasiada ênfase nos direitos.

Dinamicamente, quais são os problemas causados por esta construção do hipernúcleo? O deslocamento para fora da soberania nacional do parâmetro. Os intér-

pretes são os tribunais internacionais. Vale, com uma pequena contradição lógica. Nos EUA, os tratados são parâmetros porque exigem que os dois terceiros cumpram uma função de contramaioria. Na maioria dos países, são aprovados por maioria simples. Chegamos ao paradoxo que prevalece sobre o que Hamilton chamou de lei à qual estamos mais vinculados, a lei aprovada pelo povo, que deve prevalecer sobre a lei aprovada pelos representantes do povo. Se for invertida, não com uma parificação dos tratados sobre a lei, mas o paradoxo é que os tratados aprovados por maioria simples prevalecem não só sobre a lei, mas, como no caso do Fayt, sobre a própria Constituição. Isto é ilógico. Gosto de tratados que defendem os direitos humanos, mas me incomodam. Existem algumas inconsistências na construção deste hipernúcleo.

Retorno e termino a divisão inicial sobre a legitimidade da produção das fontes do direito. A doutrina neoconstitucionalista constrói este edifício antidemocrático porque não se baseia na legitimidade e na confiança populares. Não se pode confiar no poder democrático, é preciso confiar no poder dos tribunais. Há fé absoluta nos tribunais. Entre o legislador e o tribunal, seja ele constitucional ou internacional, é necessário escolher o que dizem os tribunais. Por isso que pode ter um significado temporário quando a tarefa de remediar a ausência de política deve ser cumprida. Uma política, muitas vezes, corrupta, incapaz e que não toma decisões. Então seria a ditadura dos comissários de Schmitt. Muito democrático, então, que encontra na necessidade de cumprir a Constituição a tarefa de não deixar a Constituição não seja cumprida. A ditadura, apoiada na doutrina, pode ajudar a refletir este vazio. No entanto, Schmitt não se lembra que quando não é um problema temporário, mas perpétuo, torna-se uma ditadura soberana. Ao construir uma doutrina de superioridade, é possível passar de uma ditadura temporária, comissária, como é chamada, a uma ditadura soberana. Isto não cumpre as tarefas do constitucionalismo e voltamos à questão da divisão de Poderes. Existe um desequilíbrio entre o poder judicial e doutrinário, como no direito romano ou medieval, *versus* o poder político. Ambos são políticos, mas para onde vai a divisão de Poderes?

Guilherme Marinoni

Professor da Universidade Federal do Paraná.

Estamos falando aqui de separação de Poderes e controle de constitucionalidade e, me parece que nada é mais importante do que se ter em conta que o Judiciário, a partir de um determinado momento, mediante o controle de constitucionalidade, passou a exercer a função de desenvolver a Constituição e de editar normas e precedentes gerais e vinculantes a partir da zona de penumbra dos direitos fundamentais. Esse é o ponto. O Judiciário, hoje, edita precedentes com função geral e vinculante, portanto, normas, a partir de regras indeterminadas postas na Constituição. Isso significa, obviamente, criar direitos constitucionais. Se o Judiciário tem nas mãos o poder de criar direitos constitucionais, obviamente que, exatamente porque a concretização dos parâmetros de controle de constitucionalidade, das normas constitucionais, não prescindem da realidade social, dos fatos constitucionais, temos que dar o devido valor e atenção aos fatos constitucionais, a tudo os que rodeiam, bem como ter consciência que, para uma deliberação pública pautada em princípios constitucionais, é imprescindível que cada um dos Poderes tenha consciência da sua limitação no que diz respeito aos fatos.

Todos sabemos que existem fatos não aclarados. Um juiz de direito sabe quando os fatos não estão claros. O Código de Processo Civil regula isso. Ele permite a redução do módulo da prova, a inversão do ônus da prova, exatamente quando o juiz não tem condições de decidir rente a verdade dos fatos, aquilo que Calamandrei denominou de verdade dos fatos. Peter Häberle, hoje, fala expressamente em verdade do Estado constitucional. Ele utiliza essa palavra e diz cabe à Corte buscar a verdade do Estado constitucional. Uma expressão muito parecida com aquela utilizada pelos processualistas civis que apontam para o dever judicial do juiz de primeiro grau e dos tribunais de apelação. É interessante porque quando temos em conta a necessidade de buscar a verdade do Estado constitucional, temos um ponto que obviamente importa muito mais do que aquele que diz respeito à necessidade do juiz de primeiro grau e dos tribunais ordinários trabalharem bem e adequadamente com os fatos. Quando falamos em busca da verdade do Estado constitucional, obviamente estamos pensando em participação da população na deliberação pública. Estamos pensando na participação dos grupos via *meet* na deliberação pública, na Corte e também no Parlamento, o *locus* da deliberação parlamentar.

O problema é que, para a realização da busca da verdade, é imprescindível procedimento adequado. O próprio professor Häberle deixou isso claro quando escreveu sobre a verdade no Estado constitucional. É preciso procedimento. Entretanto, as Cortes Supremas e Constitucionais, quase todas do mundo todo, banalizam a aferição e a discussão a respeito dos fatos constitucionais. Parece exagero, mas não é. A prova está na referência ao que vem acontecendo no âmbito da Suprema Corte dos Estados Unidos. Ela, além de não contar com especialistas, toma em consideração os fatos a partir daquilo que é levado à Corte pelos *amicus curiae* e pelas partes. Quando toma em consideração informações levadas pelos advogados, não submete essas informações ao contraditório. Continuando com essa estratégia, que ignora a necessidade do contraditório, algo que é imprescindível para a participação e para o encontro da possível verdade, a Corte americana costuma requisitar informações a órgãos públicos e privados. Mais do que isso, costuma, privadamente, buscar informações na internet para decidir. São frequentes as decisões, o caso Graham *versus* Flórida, por exemplo, no qual o procurador-geral da República teve a obrigação de informar à

Corte, depois do trânsito em julgado da decisão, que a Corte havia se apoiado numa informação acerca de fatos a ela apresentada por um órgão oficial que, infelizmente, estava equivocada. A solução para essa decisão, obviamente, tem que ser a *overruling*, a revogação do precedente. A circunstância é a de que, caso existisse um procedimento adequado, caso a Corte tivesse oportunidade e dever, como deveria ter, de dar às outras partes e aos *amicci* oportunidade de falarem sobre a informação que foi apresentada pelo órgão oficial de governo, esse equívoco teria sido corrigido e a decisão correta teria sido produzida. O mesmo aconteceu também num outro caso curiosíssimo, onde o Justice Breyer, liderando a opinião majoritária, proferiu uma decisão com base num estudo científico que ele encontrou na internet, a despeito de uma ampla deliberação realizada no Parlamento acerca das consequências psicológicas dos chamados jogos violentos, dos *games* violentos. Passaram-se dois ou três meses e a comunidade médica estadunidense informou à Corte que a decisão estava equivocada porque o Justice Breyer extraiu do estudo científico que ele encontrou na internet conclusões a que o próprio médico que elaborou o estudo não chegou. Isso foi afirmado pela associação estadunidense dos neurologistas, enquanto o Justice Breyer teria afirmado que estava decidindo com base naquilo que achava que era neurologia de ponta. Refiro-me a esses dois exemplos exatamente porque quando estamos diante de fatos científicos, fatos discutidos ainda pelos próprios cientistas e, muitas vezes, ainda não passíveis de esclarecimento por parte dos médicos e dos pesquisadores é imprescindível, não porque a Corte é menos do que o Legislativo, não somente porque a Corte tem que dialogar com o Legislativo, mas sim porque a Corte não pode decidir sobre os fatos que não são verificáveis de pronto. Se um fato não é verificável de pronto, é obviamente imprescindível que se estimule o prosseguimento da deliberação popular e também do processo democrático para os fatos poderem ser melhor esclarecidos.

Entretanto, para isso são imprescindíveis técnicas decisórias diferenciadas. Não podemos mais trabalhar tão somente com as técnicas decisórias tradicionais, comumente utilizadas pelas Cortes Constitucionais. Trarei um exemplo que, na verdade, não constitui uma elaboração dogmática aprofundada, mas que advém de uma experiência profunda de julgamento das cortes americanas a respeito da questão da eutanásia. Quando a questão da eutanásia foi apresentada à Corte do segundo circuito, impugnou-se uma lei que criminalizava o suicídio assistido, que era de 1917. A Corte do segundo circuito decidiu, pela inconstitucionalidade da lei que criminalizava o suicídio assistido, por unanimidade, mas teve uma opinião concorrente do célebre juiz Guido Calabresi. Ele, nesse caso, disse que, em primeiro lugar, estavam discutindo sobre uma lei de 1917, que não deu origem a nenhum debate no Parlamento e pelas pessoas acerca da questão da eutanásia. Nunca discutimos sobre a eutanásia no Parlamento do Estado de Nova Iorque. Os cientistas ainda não bem discutiram sobre a

eutanásia. As pessoas ainda têm que deliberar melhor sobre a eutanásia, de modo que o juiz, não deveria decidir sobre a eutanásia. Não se deve decidir sobre a eutanásia e, muito menos, decidir a partir de uma norma indeterminada, que seria a *Equal Protection*. A Corte estava decidindo, com base na Equal Protection, para dizer que a eutanásia positiva poderia ser realizada porque a negativa era admitida. Não vem ao caso aqui saber o que é uma coisa ou outra, mas estava atuando a partir da regra da igualdade para legitimar, para decidir a questão da eutanásia. Calabresi, então, disse que iria decidir, provisoriamente, pela inconstitucionalidade, mas de modo provisório. Ele deu eficácia imediata à minha decisão, a submeteu ao Parlamento e resolveu a decidir depois da decisão do Parlamento. Se o Parlamento não decidir, as coisas ficam como estão, porque a decisão tem eficácia imediata. Se o Parlamento decidir e ele entender que há inconstitucionalidade, reservou-se o direito de decidir. Mas, ao menos, não firmou um precedente vinculante, desde logo, com base na teorização aprofundada de um direito fundamental, que a princípio nada diz sobre a eutanásia, quando ainda precisa conhecer os fatos que estão por detrás da realização da operação médica nos hospitais públicos etc.

Ele aplicou aquilo que ele chamou de técnica do *second look*, a técnica do segundo olhar. O que ele disse? A lei é muito velha e nunca foi debatida. Logo, decidiu dando oportunidade para o Parlamento olhar uma segunda vez para a lei com os olhos da população do presente, com os olhos da população que está diante do problema da eutanásia. É interessante que essa mesma questão foi levada para a Suprema Corte dos Estados Unidos. O que aconteceu? Curiosamente, a Suprema Corte dos Estados Unidos decide a mesma questão constitucional, só que agora afirma a constitucionalidade da lei por nove a zero. O segundo circuito diz, é inconstitucional por três. Cinco *justices* decidiram, com base na cláusula do devido processo legal, e retiraram da cláusula do devido processo legal a inexistência de um direito de liberdade de morrer e de se suicidar. Então, a cláusula do devido processo legal não protege a eutanásia, não viabiliza a decisão pela eutanásia. Entretanto, quatro *justices* proferiram uma opinião concorrente ao lado da opinião majoritária. A opinião foi concorrente porque também afirmou a constitucionalidade da lei para que não houvesse *Vacacio Legis* e durante um determinado período existisse uma norma protegendo o direito à vida. *Justice* Ginsburg disse, por exemplo, que não podia decidir sobre a questão da eutanásia e não vou decidiria com base na cláusula do devido processo legal porque isso é roubar da sociedade o direito de ser informada sobre a realidade que subjaz a questão da eutanásia. Por que se decide, puramente normativo com base na cláusula do devido processo legal, quando se deve conhecer os fatos e a realidade para decidir? Então, o *justice* Salter, a *justice* O'Connor e a *justice* Ginsburg, em opinião concorrente, disseram que não decidiriam sobre a eutanásia, mas mantiveram a lei em vigor para poderem, no futuro, depois de ouvidos os parlamentos estaduais e a ciência

médica, decidir sobre a eutanásia sem o peso de um precedente sobre os ombros firmado com base na teorização aprofundada de um direito fundamental, que diz pouco mais do que nada a respeito da eutanásia. Cláusula do devido processo legal não fala nada sobre a eutanásia.

Essa decisão foi altamente aplaudida pela doutrina americana e foi reconhecida como uma decisão minimalista nos termos da doutrina de Cass Sunstein, especialmente no artigo em que ele fala sobre os acordos teóricos não aprofundados. Sunstein diz, quando a Corte sabe que os fatos devem ser melhores esclarecidos, embora já tenham sido pensados pelo Legislativo e pelas pessoas, é prudente não aprofundar a teorização da questão à luz dos direitos fundamentais. É prudente, por exemplo, decidir a partir da proporcionalidade, ou proferir uma decisão constitucional ou inconstitucional de natureza provisória, frisando na parte dispositiva que a Corte estará à espera de uma decisão do Parlamento para então voltar a decidir.

Enfim, os fatos são imprescindíveis para o diálogo. Não quis entrar no problema do diálogo, porque me parece que o diálogo é algo imprescindível e todos sabem que ele é absolutamente necessário. Não há decisão constitucional legítima que dispense o diálogo. Se o diálogo é necessário, os fatos têm que ser esclarecidos e a Corte tem que estimular a deliberação popular.

PAINEL XIII

15

ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE PERSECUÇÃO E CONTROLE NO ESTADO DEMOCRÁTICO

Ricardo Couto

Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e professor da Fundação Getulio Vargas.

Temos como tema "arranjos institucionais de persecução e controle no Estado Democrático", que é um tema, no Brasil, de grande importância, principalmente nos últimos anos, nos quais os mecanismos de persecução tiveram um componente político de suma importância e relevância nas eleições, diante do formato de divulgação feito, não obstante uma discussão sobre a preservação de nomes na fase investigatória. Temos também a questão do controle no Estado Democrático, assumindo uma grande relevância, de tal sorte que, em alguns municípios da federação brasileira, se tinha um certo medo de decidir e se criou a expressão *apagão das canetas* por conta de controles exagerados, não conscientes de uma realidade. O tema é muito rico. De fato, a persecução e o controle envolvem direto a relação com a ideia de Estado Democrático.

Cristiano Zanin

Ministro do Supremo Tribunal Federal do Brasil.

O tema deste painel é de grande relevância e é importante começar a dizer que o Estado Democrático de Direito é um conceito-chave que foi expressamente previsto na nossa Constituição da República. Ele está expressamente previsto no artigo 1º. O conceito de Estado de Direito passou por diversas etapas, a etapa liberal, social e democrática. Todas se integram e se complementam.

O Estado Democrático de Direito traz a ideia de controle do poder pelo povo ou por instituições eleitas por ele. Pode-se falar de um freio à atividade estatal por meio da Constituição e das leis. Também é um conceito imbricado com a soberania popular e seus diversos dobramentos. A existência de um Estado constitucional, com a presença de um órgão que possa zelar pelo seu cumprimento, notadamente em relação a eleições periódicas e livres, e ainda pelos direitos fundamentais. Pode-se dizer que o Estado Democrático de Direito tem como pilares a vinculação a uma Constituição como instrumento básico de garantia jurídica, a organização democrática da sociedade e o próprio sistema de direitos fundamentais, individuais ou coletivos. Pode-se incluir ainda a busca pela justiça social, pela igualda-

de e soberania das decisões judiciais, especialmente a segurança jurídica. Também entendo que o princípio da legalidade é um princípio basilar do Estado Democrático de Direito. É da essência do seu conceito subordinar-se à Constituição as leis elaboradas pelos representantes do povo. Sabemos ainda que um dos pilares do Estado Democrático de Direito é a concepção e preservação de um Sistema Judiciário íntegro, fundado na realização constante do devido processo legal.

Não há dúvida, nessa direção, de que a jurisdição desempenhada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) tem um papel relevantíssimo para cumprir o objetivo do Estado Democrático de Direito. É importante sempre lembrar que, no âmbito do STF, inúmeras medidas foram implementadas para fomentar a integridade do sistema de justiça e também para a preservação dos direitos fundamentais, da forma como deve ocorrer no Estado Democrático de Direito. Lembro-me, a título exemplificativo, de decisões tomadas pelo STF, como a obrigatoriedade das audiências de custódia, as medidas buscando a implementação do juiz das garantias, a limitação dos poderes investigatórios criminais do Ministério Público, dentre outras situações que são extremamente relevantes para a noção do Estado Democrático de Direito. Em diversas oportunidades, também destacado a importância para se nortear o *modus operandi* das atividades desempenhadas pelas autoridades judiciais, que devem sempre se guiar pela independência, imparcialidade, integridade, idoneidade, competência e diligência.

Quando os agentes do Estado envidam esforços para assegurar o respeito ao devido processo legal, na sua mais ampla acepção, temos instituições como sustentáculo da democracia, que hoje enfrenta tantos desafios no Brasil, e também no mundo. Esse arranjo institucional, ele é de extrema importância, e há exemplos eloquentes disso. Tivemos, lamentavelmente, a ocorrência do dia 8 de janeiro, que mereceu uma resposta bastante adequada do Estado brasileiro, das instituições brasileiras. Graças a esse arranjo institucional, foi preservando o Estado Democrático e Direito e a sua essência. Nisso, o ministro Alexandre de Moraes teve um papel fundamental, assim como teve todo o ST F, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e diversas instituições, como a Procuradoria-Geral da República, a Advocacia-Geral da União, assim como outros

órgãos que integram o Estado e que puderam agir de forma a impedir a implementação daquilo que se buscou no 8 de janeiro. Então, tudo isso voltado à preservação do Estado Democrático de Direito.

Não podemos também deixar de lembrar que alguns arranjos institucionais, também, por outro lado, deixaram a desejar dentro dessa concepção do Estado Democrático de Direito. Tivemos ações e operações que desrespeitaram flagrantemente os princípios norteadores do Estado Democrático de Direito, o devido processo legal e a própria integridade da atividade judiciária. Nesses casos, também, houve, inclusive, da parte do STF, uma resposta adequada para anular essas ações ou operações que deixaram de seguir esse primado que se encontra previsto expressamente no artigo 1º da nossa Constituição da República.

Não tenho dúvida de que esse arranjo institucional, essa cooperação entre os órgãos de Estado é da maior importância para garantir o Estado Democrático de Direito, inclusive, na sua acepção, Estado de Direito associado à democracia. Essa cooperação, na minha visão, deve ser cada vez mais intensa, até pelos desafios que enfrentamos em relação à própria democracia, não só no Brasil, mas também em diversos outros lugares do mundo. O tempo presente nos oferece uma série de desafios. A busca incessante por um sistema de justiça íntegro e plural, fundado no diálogo com a sociedade, é, na minha visão, o único caminho para que as atividades de perseguição e controle estejam no mesmo compasso dos anseios da sociedade e dos valores constitucionais da sociedade e do Estado Democrático de Direito, que não, por acaso, insisto, está no artigo 1º da nossa Constituição.

Concluo, enaltecendo o papel das instituições brasileiras na busca da implementação permanente do Estado Democrático de Direito, o sistema político eleito pela nossa Constituição e tenho certeza que as demais falas irão, certamente, aprofundar o tema proposto e também permitirão, eventualmente, um debate que possamos fazer sobre o assunto.

Paulo Gustavo Gonet Branco

Procurador-geral da República Federativa do Brasil e Professor do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa.

Li algum tempo atrás uma história curiosa. Dizem que, quando a Jacqueline Kennedy estava em frente ao caixão do marido que tinha acabado de sofrer um atentado, ela estava aguardando para viajar e estava sentada, arrasada. Nisso chega uma senhora da elite texana e, doída com a dor, com o pesar da primeira dama dos Estados Unidos, vira para ela, dá um cutucão com o cotovelo, estende o queixo em direção ao caixão e pergunta: "Tirando isso aí, a senhora gostou de Dallas?". Há certas medidas que correspondem a uma ideia boa, a uma ideia que em si, no caso dela, era carinhosa, caridosa, corresponde a um meio eficiente para criar uma relação de boa vontade. No entanto, dependendo das circunstâncias, acaba se tornando um desastre social.

No campo do direito também acontece isso. Às vezes, temos boas ideias, temos um bom propósito, empregamos meios eficientes, mas que, nas circunstâncias jurídicas, são desastrosos. O desastre é muito maior do que mera gafe. O desastre se torna institucional. Quando assumi a Procuradoria-Geral, no Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), propus que, durante o biênio, nos ocupássemos de atacar as organizações

criminosas. Para isso, tínhamos que nos armar dos melhores meios para isso. Tínhamos que conhecer quais eram os grandes problemas que se apresentavam e dispor dos instrumentos que fossem eficazes para combater esses meios. No entanto, não bastava que tivéssemos apenas boa vontade, bons meios e conhecimento. Era preciso que nos ajustássemos também às circunstâncias jurídicas que devem envolver toda a ação de persecução criminal. Senão, ao invés de uma gafe social, estaríamos cometendo um grave dano à ordem institucional. Ainda que tivéssemos eficácia e eficiência, não teríamos o resultado propício. Não se combate a criminalidade sem o apego às normas de direitos fundamentais. Não se combate a criminalidade fora do compasso do Estado Democrático de Direito.

Impressionei-me, quando assumi, com alguns dados que revelavam o uso de meios tecnológicos, os meios de inteligência artificial, meios digitais, em favor da criminalidade. Para terem uma ideia, algumas informações que me chegaram, diziam que os crimes cibernéticos representavam, já em 2024, a cifra fantástica de 9,22 trilhões de dólares. Não era pouca coisa. Esses crimes se fazem em torno das mais variadas frentes. Só em ataques de *ransomware*, aqueles ataques para roubo de dados ou são verdadeiros sequestros de dados, em 2023, atingiram 1,1 bilhão de dólares. Também não é nada a se desprezar.

Esse é um problema que abrange não só o Brasil, mas também é um problema que vai além das fronteiras do Brasil, evidentemente. As organizações criminosas atuam no campo, que vemos de imediato, que é o do tráfico de drogas, mas também atuam no campo do tráfico de bens ecológicos, de pessoas e, especialmente, de crianças. Também atuam no campo da corrupção em todos esses aspectos. Cabe ao Ministério Público combater esses abusos e desvios da vida, como ela deve ser num Estado democrático e respeitoso de todas as pessoas.

Descobri que havia alguns meios bastante interessantes. Alguns deles foram utilizados para a descoberta dos executores da Marielle. Já todos devem ter ouvido falar desse crime terrível que aconteceu no Rio de Janeiro. Como se descobriu quem tinha executado esse crime? Por meio de instrumentos propiciados pela vida digital. Então,

conseguiu-se fazer, embora tivesse sumido, o registro da câmara do local, do fato, mas conseguiu-se fazer, em torno dos suspeitos, uma busca dos radares de trânsito em torno do lugar no momento em que se verificou que teria ocorrido o homicídio. Mesmo quando não ganhamos a multa no radar, há o registro da nossa passagem por aquele lugar e fica armazenado. Buscou-se também, em torno dos suspeitos, fazer a triangulação dos sinais de celular, pois mesmo que não estejam usando o celular, é possível identificar exatamente onde estão a cada momento para o mecanismo de triangulação de torres-base de sinais de celular. Também se fez uma busca de pesquisas feitas em torno do nome da Marielle, antes e logo depois do homicídio. Com isso, foi feita uma depuração de nomes e se chegou ao nome da pessoa que teria participado, dos participantes da execução. Então, o crime usa das máquinas e dos instrumentos digitais, também temos que fazer isso. Os órgãos de persecução não podem dispensar o progresso e têm que conhecer todas as medidas que são possíveis de serem tomadas para o combate à criminalidade.

Descobri também que existem mecanismos e instrumentos de que nunca tinha ouvido falar. Um deles é o Pegasus, que é uma máquina que consegue entrar no nosso celular com alguma facilidade e começa, a partir daí, a replicar tudo o que se faz no celular. Todas as conversas são ouvidas em tempo real e podem ser gravadas. Tudo que se escreve no WhatsApp, acreditamos que existe aquela criptografia que ninguém vai ver, tudo isso fica registrado nesse Pegasus. Esse é um tremendo instrumento de combate à criminalidade, mas também é um tremendo instrumento da própria criminalidade e precisa ser regulado com bastante atenção. Também me alertaram, quando estava em São Paulo, que estava usando um computador e me valendo de uma rede aberta. Me proibiram terminantemente de fazer isso, porque qualquer outra pessoa que esteja na rede aberta pode entrar no meu computador e captar todos os dados do meu computador. Isso serve para a criminalidade, mas também deve servir para o combate à criminalidade. Onde está a diferença? Onde está a diferença do criminoso usando isso e os órgãos do Estado se valendo desses mesmos meios?

A diferença, evidentemente, está na finalidade que vemos no uso, no caso da criminalidade, e dos órgãos de repressão. Além da finalidade, também está na preocupação com os direitos fundamentais. Os órgãos de repressão podem, efetivamente, se valer desses instrumentos de técnica atual, mas têm que sempre, na medida do possível, estabelecer um balanço entre o direito à segurança pública, que é um direito fundamental de todos, mas também o direito ao devido processo legal, o respeito à privacidade e à intimidade das pessoas, à integridade física e psicológica, que também são titulados a quem comete delitos, e, sobretudo, o respeito à dignidade da outra pessoa. Uma das coisas mais difíceis que existe é definir o que é essa dignidade da pessoa humana. Nem os filósofos conseguiram isso, mas os constituintes puseram

isso na Constituição e acabou entrando na pauta dos juristas. Uma feição meio derrotista de enfoque da dignidade da pessoa humana diz que "não sei definir o que é a dignidade de uma pessoa humana, mas sei quando ela está sendo violada.". Aqui, também vale isso. Quando estivermos utilizando esses meios modernos, esses meios praticamente inusitados de investigação sobre a outra pessoa, não podemos nos esquecer de que também o criminoso é uma pessoa humana e, portanto, também merece ter respeitado a sua dignidade.

Enfim, o que temos é uma necessidade de coordenar meios de combate à criminalidade com o respeito à dignidade daquela pessoa investigada e que, muitas vezes, pode até não ser efetivamente o autor de algum delito. Para isso, temos que coordenar esforços. Coordenar esforços do Ministério Público com a Polícia Federal, com a Corregedoria-Geral da União, com a Advocacia-Geral da União e com o Ministério da Justiça. Sem essa coordenação, não vamos vencer essa guerra contra a criminalidade organizada.

Para encerrar, lembro-me de uma história que me foi contada pelo ministro Gilmar Mendes, que envolvia o pai dele, quando prefeito de Diamantino, no Mato Grosso. O ministro Gilmar conta que o pai dele contratara uma banda para um evento cultural e foi um horror. A banda tocava pessimamente. Cada um dos instrumentistas fazia o que queria. A cacofonia era a tônica daquele encontro. Quando terminou a execução da música, o pai dele perguntou aos integrantes da banda qual é mesmo o nome que dão à sua banda e era "Os astros". Com tremenda percunciência, o prefeito sugeriu outro nome, "Os Independentes". Cada um tocava de um jeito que queria, sem nenhuma coordenação, e o que havia era uma cacofonia. Acho que isso vale para nós também. Para evitar a cacofonia no combate à criminalidade, para podermos ter um combate à criminalidade eficiente e respeitoso dos direitos fundamentais, é preciso uma coordenação de todos os órgãos do Estado, sob a égide dos princípios básicos dos direitos fundamentais.

Vinícius Marques de Carvalho

Ministro da Controladoria Geral da União do Brasil.

Começarei dizendo que, com base nas conversas e nos diálogos que temos estabelecido, entre a Controladoria-Geral da União (CGU), a Procuradoria-Geral da República (PGR) e a Advocacia-Geral da União (AGU), não haverá na nossa agenda de interação é cacofonia. Desenvolvemos uma agenda de parceria muito intensa, inclusive em função de desdobramentos recentes e discussões sobre acordos de leniência. O Ministério Público (MP), a AGU e a CGU têm trabalhado no termo de parceria, no novo acordo de cooperação, que alinhavará e organizará toda a nossa agenda de competências complementares, e algumas delas, obviamente, concorrentes, relacionadas ao enfrentamento à corrupção. Também acho que é importante, quando estamos discutindo arranjos institucionais, entendermos um pouco, do ponto de vista como ministro da CGU, obviamente, então estou falando do arranjo relacionado ao controle e ao enfrentamento da corrupção no Brasil, como ele se desenvolveu nos últimos anos, que tipo de potencialidades e inaptidões, eventualmente, esse arranjo gerou para podermos discutir o futuro.

Quando nos debruçamos sobre as teorias de enfrentamento à corrupção,

elas se dividem, normalmente, em três vertentes. Uma teoria chamada de Teoria da Modernização, que parte do pressuposto de que os países, enquanto eles vão se desenvolvendo, economicamente, socialmente, a questão da corrupção vai sendo controlada a partir do próprio processo de organização burocrática das relações entre o Estado, o mercado, e entre os cidadãos e o Estado, de uma maneira geral. Temos, obviamente, a perspectiva cultural, que muitas vezes assombra muitas sociedades e muitas comunidades, porque praticamente assume determinados pressupostos, até antropológicos, de comportamento daquela sociedade para dizer que a corrupção é algo inerente aos valores de construção daquela sociedade, o que sempre nos acarreta um ceticismo muito grande que, muitas vezes, se revela inoperante do ponto de vista de ação pública. Existe a teoria econômica sobre a corrupção, que ganha muito relevo a partir da década de 1980, e, como tudo que envolve teoria econômica, ela se pretende universalizada. É essa agenda, relacionada à teoria econômica de enfrentamento à corrupção, que se dissemina no mundo a partir dos anos 1980 e, principalmente, nos anos 1990, e que parte do pressuposto de que o problema da corrupção tem a ver com um conceito de um problema de agente principal, em que, quando não tem incentivos alinhados entre o agente principal, pode-se ter riscos. No caso aqui, o principal é o eleitor, a sociedade, de uma maneira geral, e o agente somos nós, os servidores públicos. Ao ter um desalinhamento, uma estrutura de incentivos inadequada, que significa oportunidades para a corrupção e para o desvio de conduta, oportunidade de ganhos altos e relevantes, com baixa probabilidade de detecção do ilícito, tem um arranjo que viabiliza o comportamento corrupto.

A partir da década de 1990, se estruturou uma agenda de enfrentamento à corrupção com base nessa ideia de que se tem que lidar com a fórmula de que corrupção é igual a monopólio da decisão, mais excesso de discricionariedade e menos *accountability*. Então, enfrenta-se a corrupção a partir dessas três dimensões, com um foco muito grande no enfrentamento da impunidade ou com uma ideia muito grande de que se enfrenta a corrupção a partir da perspectiva da criminalização da conduta, da responsabilização objetiva das empresas, e usando um instrumento, que nos Estados Unidos foi muito utilizado, que é o Foreign Corrupt Practices Act (FCPA), para atingir uma

série de jurisdições e influenciar a agenda de enfrentamento à corrupção nessa direção, principalmente do combate pela via direta.

A questão é que essa agenda, ao longo do tempo, foi se mostrando uma agenda que tinha, obviamente, limites e de situações que se revelaram um pouco inapropriadas para a consecução do enfrentamento à corrupção. A primeira delas é a ideia básica de que a corrupção é um problema complexo. A corrupção, normalmente, envolve questões relacionadas ao abuso de poder. A corrupção, muitas vezes, no seu combate, envolve um diagnóstico sobre tipos de corrupções específicas e melhores ferramentas para combater cada tipo de corrupção. Tem a chamada grande corrupção e a pequena corrupção, a depender do ator responsável pela corrupção, tem a que envolve troca e tem a que envolve expropriação de recursos públicos de uma maneira geral, sem envolver necessariamente um parceiro do outro lado do balcão. Tudo isso viabiliza a criação de uma matriz entre quatro tipos de corrupção e demanda soluções específicas para enfrentar cada um desses tipos de problema que, muitas vezes, só a lógica do combate direto não resolve, até porque acaba atingindo muito pouco e o espaço que atinge, em termos da quantidade de corrupção que existe, é muito pequeno em relação ao todo. Isso é reconhecido no mundo todo. O segundo problema é o dos contextos históricos específicos, mas que, no fundo, remete, de novo, a uma discussão sobre questões culturais e questões relacionadas ao estágio de desenvolvimento de cada país. O terceiro, que talvez tenha mais a ver com o tema do painel, é um problema de inaptidão institucional para algumas dessas soluções e características mencionadas, relacionadas à criminalização e à responsabilização objetiva. Abordarei algum deles.

Primeiro, a questão da responsabilização das pessoas jurídicas, das empresas. Isso veio à tona, principalmente, com a nossa Lei Anticorrupção de 2013, e grande parte dos juristas e da academia, identificou que era uma agenda muito positiva para o país. Qual é a questão? A questão é que a ideia de responsabilização da empresa surge com muito vigor no ambiente anglo-saxão de capital pulverizado das empresas, ou seja, responsabiliza-se a companhia para forçar com que os acionistas daquela companhia, que não extraem rendas de controle dela, consigam controlar a companhia, controlar não no sentido jurídico, mas incentivar aquela companhia a ter mecanismos de *compliance* muito rigorosos, porque, senão, se prejudicam como acionistas em função de um determinado problema de agente principal entre os administradores e os acionistas. Essa lógica não é uma lógica que impera em vários países em desenvolvimento. Em muitos países em desenvolvimento, como no Brasil, tem muitas companhias com controladores identificados, em que, muitas vezes, essa lógica da responsabilização só da empresa, e não do controlador da empresa, pode não gerar o incentivo suficiente para que essa empresa crie mecanis-

mos de *compliance* e integridade adequados para controlar o próprio controlador. Muitas vezes, temos que partir para um debate, que precisa ser feito no Brasil, sobre até que ponto vale a pena, nessas circunstâncias, avançarmos na direção de discussões relacionadas à desconsideração da personalidade jurídica em algumas situações, ou até de alienação de controle quando tem um problema de corrupção na empresa. Tudo isso também visando preservar aquele capital produtivo e aqueles recursos alocados na empresa.

Outra coisa que é importante discutirmos é o debate sobre leniências. Talvez, precisemos reconhecer que a estrutura de incentivos da política de leniências anticorrupção, no Brasil, não é uma estrutura adequada. De todos os acordos de leniências que a CGU já fez, apenas um deles foi um caso em que a leniência foi apresentada à CGU e fez com que a CGU tomasse conhecimento de um caso que ela não conhecia. A política de leniências, que nasce como um instrumento para fazer com que o Estado descubra ilícitos, hoje é um instrumento de negociação de acordos depois do ilícito descoberto, pelo menos no âmbito da política anticorrupção. É diferente no âmbito da política concorrencial. Precisamos discutir e desenvolver uma estratégia de desenhar esses acordos de leniências, essa política de leniências, para que, de fato, gere um incentivo para a detecção de condutos. Isso demanda também aumentar a barra que se exige do ponto de vista das provas necessárias para que uma empresa assine um acordo de leniências. Enquanto esses acordos podem ser discutidos a partir do momento em que a empresa leva a notícia do ilícito à autoridade, eles só podem ser assinados com evidências e indícios minimamente robustos daquela conduta, porque sabemos muito bem o estrago que isso pode fazer sobre reputações e sobre a vida, inclusive, empresarial e o impacto disso em termos de segurança jurídica também. Essas discussões estão completamente conectadas.

Um último tema que também decorre da complexidade da discussão sobre o enfrentamento à corrupção é que precisamos desenvolver um plano de enfrentamento à corrupção no Brasil, e temos trabalhado nisso na CGU, em que abarquemos o tema da corrupção a partir de diversas perspectivas. O México e os Estados Unidos têm ido nessa direção e, surpreendentemente, também o Reino Unido e o Chile desenvolveram planos anticorrupção em que o debate não se restringe ou não se resume aos aspectos coercitivos. Esses aspectos são importantes, mas o debate sobre enfrentamento à corrupção, hoje, é muito mais amplo. Ele envolve um projeto de expansão democrática com base no aumento da capacidade do Estado de abrir seus dados e as informações para a população, ou seja, uma agenda de transparência explícita e intensa que constrói a legitimidade das políticas públicas e dos serviços públicos. Também envolve uma agenda voltada para a melhoria da qualidade dos gastos públicos e de implementação de mecanismos tecnológicos para otimizar e dar mais

eficiência à prestação de serviços públicos, e que organize a relação entre Estado e iniciativa privada, entre Estado e empresas, do ponto de vista das questões relacionadas, por exemplo, a conflitos de interesse e outros tantos temas. Essa agenda coordenada pode ter um impacto bastante relevante para redimensionar o enfrentamento da corrupção a partir dessa perspectiva de um problema que tem uma complexidade muito grande e que não será resolvido, ou minimizado, ou controlado só com base numa agenda ou numa política coercitiva.

Então eram essas as questões que queria colocar sobre os arranjos institucionais que podemos desenvolver daqui para frente para estimular essa agenda de controle, da minha perspectiva como ministro da CGU, de enfrentamento à corrupção.

Jorge Messias

Advogado-Geral da União.

Temos que lembrar dos momentos difíceis que vivemos recentemente, principalmente na última década em nosso país. Quero colocar o tema da seguinte forma, do ponto de vista constitucional. Fazendo alusão ao Brasil e à Constituição de 1988, é preciso dizer que o constituinte originário depositou nas instituições do sistema de justiça, e criou, assim, até pelo próprio processo de redemocratização, pois passamos 21 anos em um período fechado, em uma ditadura pesada, uma grande expectativa nas instituições integrantes do sistema de justiça. Assim, criou-se uma plateia de instituições, ou fortaleceu as já existentes, com essa perspectiva. Estamos falando do Ministério Público (MP) e da Advocacia-Geral da União (AGU), seccionando o trabalho que antes era feito pelo MP, a partir do trabalho feito pela Advocacia Pública na defesa do patrimônio da União, alguns fazem essa segregação da defesa do interesse público primário e secundário. Também das instituições integrantes do sistema de controle interno e externo, como os tribunais de contas e as controladorias. No plano federal, a Controladoria-Geral da União foi criada somente em 2003, no governo do presidente Lula, como uma forma de

fortalecimento da agenda de controle interno do nosso país. Essas questões precisam ser muito bem compreendidas, porque a responsabilidade e a confiança, quero destacar essa palavra, que o constituinte depositou nessas instituições do Estado brasileiro, não foram sem razão. Havia, de fato, fruto deste processo difícil de redemocratização e do período anterior que se estabeleceu no nosso país, uma grande questão e um grande desafio a ser enfrentado, que é, de fato, a constituição de instituições de persecução e controle alinhadas ao Estado Democrático de Direito. Portanto, quando quis o Constituinte estabelecer esta pleite de instituições, obviamente que o fez numa perspectiva de uma atuação coordenada, alinhada, bem ajustada, de modo que se esperava, naquele momento, que, a partir desta atuação cooperativa, ganharia toda a sociedade.

Não foi isso que aconteceu, e vimos o que foi esse desastre na última década em nosso país. Diversos governos democráticos, pós-constituinte de 88, não só realizaram materialmente, do ponto de vista orçamentário, a autonomia das instituições criadas ou fortalecidas na Constituição de 88, como também criaram outras tantas, como a citada Controladoria-Geral da União. Nunca se pensou, a partir do fortalecimento institucional dessas instituições, e não só das instituições, mas dos arranjos normativos criados a partir dessas instituições. Por exemplo, a Lei Anticorrupção, que foi enviada em 2010, no segundo mandato do presidente Lula, aprovada no primeiro mandato da presidenta Dilma, e que, enfim, se mostrou tão desafiadora logo após a sua sanção. Nunca se imaginou a barafunda institucional que o país se meteria após este processo que vivemos na última década.

Um dos efeitos mais deletérios que vimos, fruto deste desarranjo institucional, foi o fenômeno do apagão das canetas. Este fenômeno do apagão das canetas trouxe, de fato, um grande prejuízo institucional ao nosso país. Estamos falando de vários servidores públicos que foram, a partir deste modelo institucional de trabalho que se estabeleceu, em desalinho com o que se pensou o constituinte originário, o processo de criminalização da administração pública federal, e que foi fundamental, na minha perspectiva, para interditar um projeto de desenvolvimento econômico e social que estava em custo do nosso país, não permitindo, assim, ao Estado realizar de forma

plena os seus objetivos fundamentais de redução de desigualdades sociais e regionais, distribuição de renda, superação das desigualdades.

Compreendo a minha missão constitucional, a partir da minha posição como advogado-geral da União, como representante de uma advocacia pública de Estado também autônoma a serviço de um projeto de desenvolvimento nacional, para podermos atuar em cooperação e em integração. É o que temos feito e temos demonstrado que o caminho cooperativo, colaborativo, de integração, cada um respeitando o seu espaço, é muito mais saudável do ponto de vista democrático. Queria aqui lembrar ganhos recentes que tivemos a partir deste modelo que implantamos. Em 2023, a AGU arrecadou, na sua atuação específica de defesa do patrimônio da União e probidade, o valor de R$ 2 bilhões. O que são R$ 2 bilhões frente ao orçamento da União? Não é pouco? Não, é o maior valor histórico da atuação do governo brasileiro nos últimos 20 anos. Isso significa um aumento de 30% de arrecadação, só na atuação de defesa do patrimônio e de probidade da União. Nada disso foi objeto de capa de jornal e de repercussão midiática. Fizemos, como AGU, um trabalho sério, dedicado, que não é fruto só nosso. É trabalho em cooperação com a CGU, sem nenhum tipo de alarde, em defesa do patrimônio da União e da integridade, mas a partir de uma ação íntegra, praticando a integridade e não só propagando-a. Também, recentemente, e louvando o trabalho do ministro Ricardo Lewandowski e do procurador-geral Paulo Gonet, recebemos da Suíça, a partir de uma cooperação muito importante, que reconheceu o trabalho de excelência das instituições do Sistema de Justiça do Brasil, um valor de R$ 155 milhões. Este valor foi totalmente dedicado ao Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN). Este valor representará, este ano, um acréscimo de 40% aos recursos do FUNPEN, que será colocado para a realização de uma política pública fundamental para a segurança do nosso país.

É preciso dizer que é possível que as pessoas e as instituições bem exerçam o seu papel e ocupem um lugar de relevo na sociedade brasileira, sem sair do alcance constitucional que se imaginou em 1988. É isso que estamos fazendo e perseguindo. Este trabalho não pode ser uma corrida de 100 metros livres, em que as instituições competem entre si para ver quem ganha e quem chega primeiro. Temos que trabalhar de modo a fazer uma corrida de troca de bastão, em que cada um cumpre o ciclo e passa o bastão para outra, sem, com isso, acharmos que teremos perdedores ou ganhadores. Todos ganham. Então, se cada um souber exatamente o seu papel, o seu trabalho, completar o seu ciclo, entregando o bastão para o próximo, estaremos cumprindo aquilo que o constituinte de 88 legou para essas instituições.

Por fim, faço um alerta. Do mesmo jeito que leite de vaca não mata bezerro, a auto-contenção das instituições não mata ninguém.

Daiane Nogueira de Lira

Conselheira do Conselho Nacional de Justiça do Brasil.

O advogado-geral da União falou da nossa ditadura, do regime militar de tantos tempos, e me lembrei também de uma frase um pouco mais antiga do Madison, nos Artigos Federalistas, em que ele dizia que se os homens fossem anjos, não seria necessário haver governos. Se os homens fossem governados por anjos, não seria necessário controles internos e externos. Acredito que nossa constituinte realmente viu que os males da nossa ditadura necessitavam de instituições fortes, independentes, que pudessem realmente contribuir para a consolidação e para a manutenção do nosso Estado Democrático de Direito, e acredito que a Constituição realmente cumpriu esse papel, porque passamos nesse período, pelo período de maior estabilidade democrática da nossa história republicana. Isso se faz muito em razão do papel institucional que essas entidades de controle, tão bem desenhadas na Constituição de 88, nos legou nesses mais de 35 anos de Constituição.

Se formos pensar em sistema de controle, já que estamos falando de arranjos institucionais, a Constituição de 88 trouxe, sobre a ótica do controle, mecanismos recíprocos de controle. Na verdade, temos inúmeras entidades

que exercem controle, sejam internos ou externos. Temos o Ministério Público (MP), a Controladoria-Geral da União (CGU), a Advocacia-Geral da União (AGU), e podemos mencionar também Tribunal de Contas da União (TCU), como exercício de controle externo, auxiliar do Congresso Nacional. Também temos, hoje, nossas agências reguladoras. Podemos citar o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), o Banco Central, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e tantas outras agências reguladoras, exatamente no sistema de buscar esse mecanismo de controle dos abusos ou eventuais desvios de atuação por meio de um sistema de camadas independentes e autônomas no exercício desse controle. A Constituição desenhou todas essas instituições de uma forma independente. Elas são instituições autônomas, mas que cada uma, na esfera das suas atribuições, exerce esse controle, seja interno ou externo, mas sempre com a finalidade de garantir a transparência e a responsabilidade do nosso Estado Democrático de Direito. Com essas tantas instituições, às vezes, acabam acontecendo as cacofonias e, às vezes, muitos desses conflitos de atribuições vão parar em outra entidade, que não é só mais um órgão de controle, é um Poder, que é o Poder Judiciário. Então, cabe, de certa forma, quando ocorrem esses conflitos de atribuições entre essas camadas de controle desenhadas constitucionalmente, ao Judiciário dirimir esses conflitos e definir qual o papel de cada uma dessas entidades no âmbito do seu espectro de controle.

Faltava, na nossa Constituição originária, um órgão de controle desse Poder Judiciário, que, ao final das contas, vai exercer, eventualmente, ao fim e ao cabo, essa atuação entre todos esses órgãos de controle quando temos conflitos. Com a Emenda Constitucional 45, de 2004, o Congresso Nacional, nosso poder constituinte derivado, a aprova e a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). A Emenda Constitucional 45, de 2004, que no final desse ano de 2024, completa 20 anos, desenhou o modelo de um órgão de controle para controlar o Poder Judiciário por meio de um mecanismo de controle interno à Justiça. Temos que lembrar que o CNJ, como definido na Constituição de 1988, tem maioria de membros internos da magistratura. São 15 conselheiros, dos quais nove são representantes do Poder Judiciário de todos os espectros do Poder Judiciário nacional, da magistratura, do Supremo Tribunal Federal (STF), que é o presidente do CNJ, do Superior Tribunal de Justiça (STJ), a partir da Corregedoria, mas temos

também ministro do Tribunal Superior do Trabalho (TST) e de todas as magistraturas de primeiro e segundo grau. Também temos seis membros de controle externos à magistratura, para trazer esse caráter democrático e a necessidade que temos, diante do papel do Poder Judiciário, e agora sob a égide do CNJ, de exercer esse papel de trazer estabilidade democrática para o nosso país. Assim, membros externos à magistratura passam a compor o CNJ por meio de representantes do MP, da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e do Parlamento brasileiro, Câmara dos Deputados e Senado Federal, no qual tenho muita honra de ser a representante da Câmara dos Deputados, a representante da cidadania no âmbito do Poder Judiciário. É esse desenho que a Emenda Constitucional 45 desenvolve para o CNJ ser aquele órgão que vai, além do controle administrativo, financeiro, orçamentário, zelar na magistratura pelo cumprimento dos deveres funcionais desenhados constitucionalmente. A nossa magistratura, nosso Poder Judiciário, tem independência, autonomia orçamentária, financeira, e nossos magistrados gozam de garantias para o bem-desenvolvimento das suas funções, inamovibilidade, redutibilidade de vencimentos, vitaliciedade, mas também tem os deveres da magistratura que precisam ser cumpridos, e o CNJ vem nessa toada.

Uma discussão muito presente no âmbito do STF, que era quem que vai decidir sobre as questões decididas pelo CNJ, e quem decidiria, ao final e a cabo, eventuais conflitos que se dessem sobre as atribuições do CNJ. Inicialmente, o STF entendeu que, salvo o mandado de segurança, que era de competência originária do STF, mas que a magistratura de primeiro grau, no caso, a Justiça Federal, por exemplo, poderia analisar as questões, os conflitos ou, eventualmente, os questionamentos judiciais em face das atribuições do CNJ. Mais recentemente, no STF, decidiu-se que não. O STF é a única instância revisora dos atos do CNJ. O controlado não pode decidir sobre o controlador. Então, não caberia a magistratura, salvo o STF, fazer essa análise de legalidade e constitucionalidade dos atos do CNJ. Isso, inclusive, em recente, precedente decisão, no âmbito de um mandado de segurança, o STF também, em decisão de relatoria do ministro Toffoli, acho que ainda está em sede de julgamento colegiado, decidiu que também o TCU não poderia adentrar na atividade finalística do CNJ, porque somente ao Poder Judiciário, somente ao STF, caberia a revisão dos atos finalísticos do CNJ, de forma a tentar harmonizar não só a importância, a relevância de uma magistratura nacional, com iguais direitos e deveres em todo o Brasil, em todo o território nacional, mas também para não sobrepor as atribuições do TCU em relação às atribuições também previstas constitucionalmente para o CNJ. Ficaria, nesse sentido, novamente reservada a atribuição do STF de exercer esse controle jurisdicional dos atos do CNJ.

Passados já quase 20 anos da Emenda Constitucional 45 de 2004, para além dessa atuação de controle, propriamente dito, um controle administrativo de atividade e meio orçamentário, de deveres funcional da magistratura, o CNJ tem se destacado

pela formulação e coordenação de relevantes políticas públicas judiciárias para o país. Tenho verificado muito de perto, quando vamos nos estados em que dialogamos com os tribunais do país, a legitimidade que esse órgão de controle interno, hoje, tem e desempenha junto ao próprio Poder Judiciário. Relevantes políticas públicas, que vão para além de políticas públicas judiciárias de prestação jurisdicional, propriamente dita, como, por exemplo, temos desenvolvimento de relatórios, estatísticas e dados. Precisávamos de um órgão que consolidasse os dados do Poder Judiciário. Imagine a complexidade disso? Temos um Poder Judiciário com 92 tribunais, 18 mil magistrados e um acervo de 82 milhões de processos. Cabe ao CNJ analisar, sistematizar, uniformizar esses dados para propor políticas públicas judiciárias que vão buscar essa eficiência do Poder Judiciário para que a prestação jurisdicional se dê de forma mais célere, mais transparente e, principalmente, mais responsável. Hoje, o CNJ atua na área de saúde, violência contra a mulher e violência contra nossas crianças e adolescentes. Também temos a justiça itinerante cooperativa. Temos o solo seguro em que o CNJ, por meio de acordos de cooperação com os cartórios, está regularizando, títulos cartorados em favelas, comunidades ribeirinhas, na Amazônia Legal, e emissão de documentos. Imagine, na nossa população carente, quantas pessoas no Brasil não têm sequer direito a um documento de identidade. Políticas públicas que o CNJ tem desenvolvido no sentido de quê? De fortalecer o Poder Judiciário como um instrumento de realização da cidadania, para além da eficiência, da transparência e da responsabilidade do Poder Judiciário, mas que esse membro, esse braço do nosso Estado Democrático de Direito, também se aproxime da cidadania, através da realização dos direitos do cidadão, de cada brasileiro, de cada brasileira, prevista na nossa Constituição de 1988, que é onde tudo começa, mas também é sempre para onde devemos estar nos direcionando e atuando, caminhando sempre em direção, e tendo como guia a Constituição de 1988.

Paulo de Sousa Mendes

Professor Catedrático
da Faculdade
de Direito
da Universidade
de Lisboa.

Tentarei passar uma mensagem incisiva, mas diria que acredito na fertilização recíproca proporcionada pelo direito comparado e que, realmente, problemas semelhantes surgem em ordenamentos jurídicos que não são totalmente equivalentes, mas se pode ganhar muito com o debate comparado. O tema dos arranjos institucionais de perseguição e controle no Estado Democrático é, seguramente, da maior atualidade no Brasil e diria que também em Portugal. Está na ordem do dia a possibilidade de uma reforma da Justiça Penal. O Presidente da República Portuguesa apela a que se faça um novo Pacto da Justiça, já houve um em 2007. O Presidente do Parlamento, ou seja, da Assembleia da República, também faz um apelo no mesmo sentido. A ministra da Justiça, há poucos dias, deu uma entrevista na qual revelou que há todo o sentido em pensar numa reforma da Justiça Penal. O líder do principal partido da oposição não se mostra fechado a essa possibilidade. Seguramente, o momento potencia essa possibilidade. Creio que uma reforma da Justiça Penal em Portugal terá um enfoque muito particular nos arranjos institucionais, precisamente o tema do painel. Arranjos institucionais em dois níveis, ao nível

do estatuto e das funções do Ministério Público e do estatuto e das funções, de uma forma não técnica, do Juiz de Controle, para abarcar aquilo que é a discussão atual no Brasil sobre o Juiz das Garantias e os seus poderes e deveres, que compara com as funções e os poderes, pelo menos parcialmente, do Juiz de Instrução Português. Portanto, vou dividir a minha fala em dois momentos. Por um lado, referir-me-ei ao estatuto do Ministério Público e à hierarquia interna, e, por outro lado, ao Juiz de Controle, seja das Garantias, seja de Instrução, nos dois modelos que escolhi para a comparação, e, no fundo, na sua função.

O Ministério Público português caracteriza-se por ser uma magistratura. Isto poderá ser algo surpreendente para um público brasileiro, uma vez que o Ministério Público, não tem o estatuto de uma magistratura. O Ministério Público Português é uma magistratura no pós-25 de abril de 1974. Antes, não era. Na arquitetura do sistema de separação de Poderes, antes do 25 de abril, o Ministério Público integrava o Poder Executivo. A partir da instauração da democracia em Portugal, passou a ser uma magistratura e, portanto, não integra o Poder Executivo, embora o seu estatuto seja algo complexo e difícil de caracterizar. Faz parte daquilo que a Lei Penal Portuguesa e a Constituição designam por autoridades judiciárias. Reparte que o termo técnico em Portugal não é comparável com a utilização no Brasil de Judiciário, referindo-se a tribunais. Autoridades judiciárias em Portugal são o Ministério Público, o juiz de instrução, o juiz de julgamento. Só que as duas últimas são também judiciais e jurisdicionais, no sentido de que têm competência para dizer o direito o que não pertence ao Ministério Público.

Definir o estatuto do Ministério Público é um dos temas mais difíceis. Não confundam Conselho da Europa com Conselho da União Europeia, o Conselho da Europa é uma organização a que pertencem, atualmente, 46 Estados-membros. Na grande Europa eram 47, mas a Federação Russa foi colocada para fora após a invasão da Ucrânia. São atualmente 46. O Conselho da Europa definiu o estatuto do Ministério Público e emitiu já nos longínquos anos 2000 uma recomendação em que, logo no primeiro princípio, definiu as funções do Ministério Público. Estabeleceu que o Ministério Público é uma autoridade pública encarregada de zelar, em nome da sociedade e no interesse

público, pela aplicação da lei, quando o não cumprimento desta implica a sanção penal, tendo em consideração os direitos individuais e a necessária eficácia do sistema de justiça penal. Não encontram aqui nenhuma palavra que nos permita saber se é ou não é, ou se deve ou não deve ser uma magistratura. O Conselho da Europa não chegou a acordo sobre isso. Sabemos haver países em que o Ministério Público pertence à magistratura, como França, Grécia, Itália, Portugal e Romênia. Sabemos que em outros países não é uma magistratura, como a Alemanha, Brasil, Reino Unido e Turquia.

Embora a sua autonomia estatutária seja muito variável de país para país e não se retira automaticamente do estatuto de magistratura que se tenha maior ou menor independência. No Brasil é dotado de enorme independência e até devido à figura da Ação Civil Pública, que é uma figura única e incomparável à escala dos Estados de Direito, isso dá uma margem de atuação social enorme. Portanto, não estou com esta referência ao estatuto de magistratura a dizer que isso caracteriza automaticamente o domínio da sua independência. Não creio que em Portugal esteja em risco o estatuto de magistratura. No entanto, associado à definição de magistratura temos dois conceitos fundamentais, que é a autonomia e a hierarquia interna. Ao contrário da magistratura judicial, que é independente, uma vez que os juízes só devem a obediência à lei, naturalmente incluindo a Constituição, e à sua consciência no sentido da interpretação que fazem do direito aplicável, a magistratura do Ministério Público não é independente, é autônoma. Significa que têm órgãos de governo próprios, neste caso uma Procuradora-Geral da República, em funções, é nomeado por proposta do Governo pelo presidente da República, que também tem os poderes de exoneração, e não há nenhuma vinculação com uma tutela do Poder Executivo. Portanto, o Ministro da Justiça, ou qualquer outro membro do Executivo, ou inclusivamente o Primeiro-Ministro não pode emitir diretivas para o Ministério Público. O Ministério Público tem os seus próprios órgãos de governo.

O outro aspecto característico desta autonomia é a hierarquia interna que não existe nos tribunais. Esta hierarquia interna é o ponto nevrálgico em discussão atualmente em Portugal. Há muita resistência da parte dos agentes do Ministério Público à interpretação da autonomia e da hierarquia interna, tanto que houve uma diretiva da Procuradoria-Geral da República que foi impugnada pelos sindicatos magistrados do Ministério Público e nesta altura, já há alguns anos, aguarda uma decisão do Supremo Tribunal Administrativo. Esse é o ponto crucial que está em cima da mesa. O outro ponto que está em cima da mesa é a *accountability*, o controle externo do Ministério Público. Está previsto na lei que o Ministério Público cumpre orientações de política criminal de prevenção ou de repressão criminal, que são definidas pelo Parlamento de dois em dois anos. Isto implica também a apresentação de um relatório anual ao Parlamento, mas também está prevista a possibilidade de o Procurador-Geral da Re-

pública ir ao Parlamento prestar explicações genéricas sobre esta política criminal. A atual Procuradora-Geral da República ainda não o fez e está em discussão precisamente um pedido para que tal aconteça.

Quanto à questão dos poderes dos juízes de controle a discussão é atualíssima no Brasil, depois da suspensão da eficácia da criação da figura dos juízes das garantias, e, sobretudo, agora, que houve por parte do Supremo Tribunal Federal (STF) uma interpretação conforme dos poderes do juiz de garantias que será, nas suas competências, uma entidade responsável pelo controle das garantias do devido processo legal, falamos no processo equitativo, mas que não tem funções de recebimento da denúncia. Essas funções, de acordo com esta interpretação, são da competência do juiz do tribunal de julgamento que recebe a denúncia. Esta discussão também é muito atual em Portugal porque o nosso juiz de instrução é um juiz bicéfalo. É um juiz das garantias naquele sentido em que é responsável pela autorização das medidas invasivas da esfera de direitos, liberdades e garantias que têm que ser promovidas em fase de inquérito pelo Ministério Público que é o Titular da Ação Penal, ao contrário do que se passa no Brasil em que o inquérito é policial. Em Portugal, o inquérito é diretamente dirigido pelo Ministério Público, mas é também um juiz que preside uma fase facultativa de instrução que, entre várias competências tem também a competência de fazer quase que uma antecipação do julgamento através do chamado despacho de pronúncia ou de não pronúncia. Tem acontecido, muitas vezes, em processos notórios que o despacho de pronúncia se afaste significativamente dos termos de acusação do Ministério Público, aquilo que no Brasil se chamaria de denúncia, e é possível que entre na agenda da discussão de uma possível reforma a mudança do âmbito das competências do juiz de instrução, para clarificar exatamente o seu papel e de alguma forma reforçar um papel de juiz das garantias.

Para terminar, diria que há uma discussão que não tenho visto travada nem no Brasil, nem em Portugal, e que me parece da maior importância neste tocante e que distingue os sistemas de *civil law*, quase todos, dos sistemas de *common law*, que é a tradição dos autos da investigação criminal para o juiz do julgamento. Tal não acontece nos sistemas de características adversárias, em que a acusação é apresentada perante o juiz do julgamento *ex novo*, ao passo que nos sistemas de *civil law* essa tradição dos autos corre o risco de, em grande medida, contaminar o juízo do juiz do julgamento com informações parciais que vêm da investigação criminal. Talvez o único sistema de *civil law* em que se tenta prevenir este risco seja o sistema italiano com a separação de fascículos e com a possibilidade de que o fascículo do Ministério Público, seja do conhecimento da defesa, mas não do juiz do julgamento, que recebe apenas os autos, em princípio, com as provas irrepetíveis.

PAINEL XIV

16

INTEGRAÇÃO GLOBAL E BLOCOS ECONÔMICOS

Carlos Ivan Simonsen Leal

Presidente da Fundação Getulio Vargas e Doutor em Economia pela Universidade de Princeton.

Vou introduzir o tema brevemente. Em 1999, devido ao *bug* do milênio, o presidente do Banco Central Americano se assustou e lançou muito dinheiro no mercado. Isso criou uma bruta bolha, a primeira bolha da internet. Em 2008, teve uma segunda crise e solução de Ben Bernanke, então presidente do Banco Central americano, ilustre professor de macroeconomia, foi jogar dinheiro no mercado. Em 2020, tivemos a pandemia do COVID-19, que gerou uma bruta contração e a solução no mundo foi jogar dinheiro no mercado.

Chegamos ao ano de 2024 com uma massa de dinheiro, uma liquidez muito grande que, obviamente, afetou o preço dos ativos. Isso tem causas e consequências fiscais e implica em trajetórias para o futuro, se for realmente o desejo de se equilibrar isso. O tema dessa discussão é exatamente abordar o conjunto de coisas que se intermeiam e para isso temos os nossos especialistas.

Roberto Campos Neto

Presidente do Banco Central do Brasil

O pós-pandemia fez com que novos desafios se apresentassem. Depois de um tempo de inflação muito baixa no mundo, a pandemia mudou muito as relações estruturais na economia. Então, falarei um pouco sobre algumas relações macroeconômicas bem básicas, mas que a gente vê alguns questionamentos que leva há um retrocesso, em parte do que tinha sido conquistado em termos de evidência macroeconômica. O que abordarei não é particular do Brasil, mas são trabalhos feitos em outros países, grande parte do mundo emergente.

Em primeiro lugar, abordarei essa percepção de como a inflação está interagindo com o fiscal, mais recentemente. Quando a inflação aumenta, o governo tem aquela percepção inicial de melhora do resultado fiscal, porque as receitas do governo são indexadas à inflação. Então, sempre arrecada pelo nominal e acaba tendo aquele efeito de corroer a dívida. Por outro lado, a inflação também produz efeitos distributivos, especialmente adversos sobre as camadas mais próprias da população, contribuindo para o aumento da desigualdade. Vê-se o caso da Turquia e da Argentina. O que acontece, em alguns

momentos, quando os governos entendem que a inflação um pouquinho maior pode ser um pouco melhor, porque me dá uma certa folga no fiscal, já que a arrecadação é nominal. No entanto, tem um risco de entrar num ciclo vicioso. Esse ciclo vicioso se deu em alguns países da seguinte forma: tem a inflação maior, que gera uma desigualdade maior, porque, em geral, quem tem mais capacidade de se proteger da inflação são as pessoas que tem mais recursos; o governo, para contra-atacar isso, faz mais programas sociais e entra nessa espiral na qual se faz mais programas sociais, mais gastos e geram mais inflação. Assim, há uma percepção de que a inflação abre espaço fiscal, até o momento que se começa a ter um problema de não conseguir mais girar essa roda. Então, esse é um ciclo que se observa em alguns países e que, depois da pandemia, teve essa tentação de dizer que a inflação um pouquinho mais alta é temporária, então me dá espaço para gastar um pouquinho mais porque minha arrecadação é nominal.

Outro ponto, também bastante documentado, é a relação entre dívida e crescimento. No primeiro momento, tem o benefício de ter feito a dívida. Ele é mais evidente. O custo da dívida tem uma implicação para o crescimento, mas é uma implicação de médio prazo. Vários trabalhos mostram, por exemplo, que para cada 10 pontos de piora na razão dívida/Produto Interno Bruto (PIB), está associado mais ou menos a uma desaceleração de crescimento real em torno de 1,2 ao ano. Também alguns trabalhos mostram que países que têm dívida acima de 60% do PIB, o estímulo fiscal geralmente tem efeitos negativos sobre o produto. Então, quando a dívida é alta, o governo está competindo por fundos com o setor privado. Ao mesmo tempo, com a queda de credibilidade do governo, os juros acabam aumentando. Geralmente, vê-se isso na parte longa da curva. Com a dívida alta, o setor privado também compete por esses fundos e, a medida que o quadro se agrava, o governo passa a financiar mais no curto prazo. Viu-se, mais recentemente, alguns episódios nos quais a inflação e os juros subiram muito em vários países, que acontece quando se perde o mercado de longo prazo e o governo passa a funcionar no curto prazo. Vivemos isso durante anos. Comecei a minha vida profissional trabalhando numa mesa de *open market* e o governo financiava a dívida quase toda na *overnight*. Então, quando os juros aumentam tem esse efeito de trazer a dívida por curto prazo. Ao mesmo

tempo, os juros têm uma forte correlação com o investimento, principalmente os juros longos e acontece é que os investimentos caem e o governo acaba tentando buscar mais investimentos com os juros subsidiados. Ao ter juros muito subsidiados e esse montante aumenta muito, entra-se de novo num ciclo. Então, o primeiro ciclo que descrevi é um ciclo entre inflação e fiscal e, agora, estou falando sobre um ciclo entre dívida e crescimento.

Uma relação muito questionada, hoje, é o tema da dívida com impostos. Num cenário de dívida alta, os custos da dívida são elevados e, muitas vezes, a solução encontrada é se fazer ajuste pelo lado da receita. Vários outros países, não é só o caso do Brasil, tem um sistema muito engessado de corte de gasto, ou seja, gastos que já têm uma destinação. Assim, vários estudos também mostram que quando o ajuste fiscal é feito por meio das receitas existem três efeitos. O primeiro é que o aumento de custo para empresa geralmente é repassado para o preço. O segundo é que alguns projetos de investimento se tornam inviáveis em função do baixo retorno, por esse tema dos juros está mais alto. Outra coisa é que, ao longo do processo, e têm alguns trabalhos documentados em caso de países emergentes, a receita obtida acaba sendo objeto de muita reinterpretação, que gera insegurança jurídica. Então, esse tema da dívida *versus* impostos tem esse fator de que ao fazer o ajuste 100% pelo lado da receita, acaba quebrando relações na parte tributária, que são relações que vinham de muito tempo, e isso gera insegurança jurídica. A combinação desses três fatores implica, no final das contas, menos investimento, menor crescimento e mais inflação.

Outro tema que abordarei é a relação entre programas de transferência e crescimento. Foi muito debatido entre os bancos centrais, qual é o programa de transferência ideal. Durante a pandemia, fez-se necessário um grande volume de programas de transferência. A coordenação na entrada da pandemia entre o monetário fiscal foi muito maior do que na saída, em grande parte do mundo. Como já visto anteriormente, ocorre um aumento de impostos e de inflação. O governo acaba contrabalanceando isso com programas de transferência de renda. Assim, têm alguns efeitos que são mencionados. Em primeiro lugar, há um desincentivo marginal à poupança. No caso do Brasil e no caso de países emergentes, nem sempre isso é documentado, mas outros lugares já têm um trabalho amplo sobre isso. Adicionalmente, ocorre uma redução na taxa de participação do mercado de trabalho. No caso do Brasil, foi publicado um *box* no último relatório de inflação que mostra que o programa de transferência tem um efeito, não só o programa de transferência, mas também a parte demográfica, mas tem um pedaço ali que pode ser explicado por programa de transferência e, com a queda na taxa de participação, volta-se de novo para aquele ciclo, no qual se tem um aumento adicional sobre salários que retroalimenta o processo. Logo, quando se pensa em programa de transferência

ideal, tem um termo cunhado pelo presidente do Banco Central da França, o François Villeroy de Galhau, que ele chamava de 3Ts, ou seja, temporário, focado e sob medida *(timely;target; temporary)*. O que se vê passados anos da pandemia, é que esses 3Ts foram difíceis de se realizar. O temporário virou permanente e é muito difícil fazer uma coisa focada e sob medida. Então, ter respeito a essa regra quando se precisa recorrer a programas de assistência é muito importante.

Outro tema de que temos falado bastante é a relação entre investimento público e eficiência. Às vezes, para tentar promover o crescimento, o governo cai na tentação de ampliar a atuação e começar a decidir mais sobre recursos que são importantes e a fazer alocação de recursos em empresas privadas. Nesse caso, tem sempre o problema da pressão política, que pode influenciar para não atingir a eficiência máxima. Além disso, vários países emergentes aumentaram seus gastos fiscais em momentos em que a economia estava aquecida. Ao tentar impulsionar crescimento por meio de intervenção do governo com investimento público, alguns casos funcionam no começo, mas o excesso disso faz com que se volte de novo para aquele primeiro ciclo comentado. Outra parte importante, já seguindo o investimento, é a relação entre mercado de capitais e eficiência da locação. Para aumentar o investimento, a produtividade e, consequentemente, o crescimento, é fundamental incentivar uma locação eficiente de recursos. O mercado de capitais tem um papel muito importante nisso.

O mercado de capitais aumenta a oportunidade para investidores locais, aumenta as oportunidades de captação de recursos, diminui o custo de crédito e alonga o perfil da dívida. Além disso, o mercado de capitais, quando o país tem o mercado de capitais com mais profundidade, tem maior capacidade de absorver os diversos choques e os impactos de crise. A intervenção dos governos através de crédito subsidiado, muitas vezes, beneficia empresas maiores, mais antigas e menos arriscadas, mas nem sempre isso é feito da forma mais eficiente. O que tem sido demonstrado é que quando o governo entra muito nessa parte, não tem um efeito tão eficaz no investimento. Outro ponto que descrevemos bastante e faz parte do nosso trabalho no Banco Central, é mostrar que quando o crédito subsidiado cresce muito, tem um efeito na taxa neutra. Recentemente, fizemos uma revisão na taxa neutra do Brasil e vimos que vários países estão discutindo esse tema neutra e fazendo revisões. Desse modo, governos e Bancos Centrais precisam deixar que os mercados operem de forma mais livre. Outro dia, estava numa reunião com vários banqueiros centrais e eles diziam: "As coisas estão bem, porque os mercados estão absorvendo bem esse choque e esses juros mais altos.". Minha primeira reação foi dizer: "O mercado está absorvendo bem, porque somos o mercado." Nunca teve tanto Banco Central no mundo, com balanço tão grande e negociando tanto títulos e obrigações nos mercados. Então, no final das

contas, o problema, quando o setor público está muito grande no mercado, é que tira a informação do preço no mercado, e ela é muito importante para quem faz política econômica entender onde está havendo o problema, onde está havendo a sinalização. Esse é um ponto importante.

Terminei abordando o papel das expectativas, que acho que não é um tema, às vezes, 100% compreendido. É muito importante a expectativa na formação de preços. O canal de expectativa se mostrou cada vez mais importante e presente nas economias modernas. Essa expectativa vai tanto pelo canal monetário quanto pelo canal fiscal. Quando se aumentam os gastos públicos, existe uma percepção de maior risco sobre a sustentabilidade da dívida. O governo precisa pagar juros cada vez maiores para tornar essa dívida atrativa, então, tem aquele aumento de prêmio de risco que leva a um aumento de juros de futuro. Ao mesmo tempo, ao ter uma desconfiança sobre as contas públicas, pode haver uma desancoragem, que se faz presente, às vezes, na parte longa de juros e na expectativa de inflação. É a partir das expectativas de inflação que as empresas e famílias tomam decisões de poupança e investimento e que os mercados definem um preço. Em muitos setores, contratos e negociações são feitos com base na inflação esperada e, quando as inflações futuras sobem, há um impacto sobre preços e sobre a economia.

Um regime de metas para inflação, as expectativas inflacionárias, é uma variável fundamental. Por isso, a importância da ancoragem da expectativa de inflação, tornando o ambiente econômico mais estável, previsível e atrativo para os investidores. Concluindo, os governos e bancos centrais devem atuar juntos na busca pelo fortalecimento dos fundamentos macroeconômicos por meio de políticas críveis que promovam a estabilidade do crescimento. O governo deve sempre atuar como facilitador do investimento privado, valorizando o livre-mercado. As intervenções públicas exageradas sobre economia geram distorções e ineficiência em alocação de recursos e menor crescimento. Dívida maior gera menor crescimento. Nesse sentido, é importante aprofundar e desenvolver os mercados de capitais. A sustentabilidade fiscal é fundamental para a estabilidade de preços e para a redução dos juros. Embora o aumento de gastos do governo tenha benefícios iniciais, os custos a serem pagos a longo prazo são altos e impactam negativamente o investimento e o crescimento. Estamos falando de crédito subsidiado, alocação de recursos, taxa de juros neutro que eventualmente sobe. Logo, os preços de mercado e as expectativas dos agentes carregam informações relevantes e que são importantes sinalizadores.

Nos últimos anos, tivemos intervenções grandes em vários países. A ancoragem das expectativas é um elemento essencial para a convergência da inflação. Ajustes feito pelo lado da receita, geralmente, são menos eficientes e resultam em mais inflação e

menos crescimento. O mercados de emergência também têm menos influência sobre ajustes em prêmios de risco, ou seja, quando o ajuste é feito pelo lado da receita não tem o mesmo impacto em prêmio de risco do que quando ele é feito pelo lado da despesa. Então, o crescimento sustentável precisa de mais investimento e menos consumo. Proporcionalmente, o investimento privado e mais eficiente tem uma correlação muito forte com uma curva de juros e um mercado de juros longo mais eficiente. O mundo gastou muito na pandemia e temos uma dívida global muito maior. A fragmentação das cadeias e os programas fiscais deixaram a inflação estruturalmente mais alta. Logo, vamos ter mais juros e mais dívida por mais tempo. Isso aumenta a fragilidade dos mercados e se faz necessário ter uma atenção especial na sustentabilidade da dívida pública.

Roberto Azevêdo

Diretor Geral da Organização Mundial do Comércio (2013-2020).

Há mudanças estruturais que a gente vê no mundo hoje, que mudam completamente as formas, como os países, as comunidades e os blocos interagem. A primeira mudança foi a Revolução Digital. Houve uma transformação brutal da política interna e a polarização em todos os países. Isso, em larga medida, ocorreu em função das redes sociais e dos algoritmos, que aumentam as bolhas de informação e até questionam, um pouco, o sistema democrático tradicional porque você tem mais facilidade para movimentos populistas se organizarem com a rede social. Há a transformação econômica também, com o crescimento do comércio eletrônico, mudança das formas de transacionar e até uma reformulação completa do mercado de trabalho, com as melhores oportunidades nos setores dinâmicos. Então, você tem muito emprego e uma remuneração ótima nos setores dinâmicos, mas os setores tradicionais vão ficando um pouco para trás, e isso, evidentemente, tem implicações políticas graves também.

O segundo movimento estrutural foi a emergência da China como um segundo polo de poder. VÍnhamos com uma unipolaridade, desde o final da Guerra

Fria, mas a China mudou isso. Na Guerra Fria, tinham-se os Estados Unidos e a União Soviética era o oponente, sobretudo nas áreas política e militar, mas não era uma ameaça econômica. Já a China, ela é uma competidora nas três áreas. O eixo que vemos hoje é de tensões geopolíticas entre Estados Unidos e China e é bastante diferente do que vimos durante a Guerra Fria.

A terceira grande revolução foi a revolução climática. A agenda climática e ambiental não está aí por acaso e não é uma moda, tampouco. Na Europa, nas eleições para o Parlamento Europeu, a direita ganhou muito espaço e é possível que o próprio Donald Trump volte nos Estados Unidos. Não sei o que vai acontecer, mas muitos dizem que esse movimento poderia ser um golpe fatal na agenda ambiental e climática. Discordo fundamentalmente dessa visão. A Ursula von der Leyen[1] depois das eleições, começou a flexibilizar um pouco *Green Deal* europeu[2], pois mesmo com as mudanças na direita e na esquerda, o centro continua lá e ele é favorável à agenda climática. Ela reforçou que a Europa não estava abandonando as metas, mas estava flexibilizando o *Green Deal* para ter formas mais realistas de se atingir esses objetivos. Então, essa agenda não sumirá. Mesmo nos Estados Unidos, com Donald Trump, a agenda permanecerá porque o setor privado já investiu nessa área. Logo, essa agenda permeará qualquer que seja a corrente ideológica das próximas administrações americanas. Minha preocupação é ver o que essas grandes tendências significam para o mundo e o que muda para o Brasil. Mudou alguma coisa para o Brasil?

Ainda há um desafio adicional, que desdobrará em duas frentes. A primeira é que se fala muito, atualmente, da desglobalização e sou avesso a essa ideia. Acho que não há desglobalização. Há, sim, uma nova forma de globalização, pois as cadeias de suprimento e de valor vão continuar sendo globalizadas. Ela impera no mundo corporativo. A noção de autossuficiência ou de *onshoring* não é viável, pois se você sai do mercado, deixa-se de ser competitivo muito rapidamente. Então, se continuará tendo uma cadeia global de valor. O que acontecerá é uma fragmentação dessa globalização, que será dividida em espaços que vão obedecer à lógica da geopolítica e das tensões que existem hoje entre Estados Unidos e China e várias outras que vão aparecer às margens. O Brasil tem, na fragmentação, uma grande oportunidade.

1 Presidente da Comissão Europeia.
2 Pacto Ecológico Europeu.

Com Donald Trump, começou a guerra comercial com a China e, em seguida, veio a pandemia. Naquele momento, ficou claro, para muitos, que era necessário mitigar os riscos da geopolítica. Qual era a solução? Não traremos a nossa produção, seremos autossuficiente. Essa noção de autossuficiência veio fortemente com a pandemia. A outra noção era de se desacoplar, não depender da China, a grande supridora, a fábrica do mundo. No entanto, isso não foi possível. Rapidamente, essa noção foi abandonada e criou-se a noção da mitigação do risco, ou seja, continua-se em plataformas internacionais fabricando em vários países, mas se diversifica e traz para os países amigos e próximos (*friendshoring*).

A China, por exemplo, quer internacionalizar a sua produção para mitigar os riscos das geopolíticas, como as sanções. Mas há uma preocupação da parte chinesa sobre onde montará as suas capacidades produtivas, porque a noção de *friendshoring* faz com que, efetivamente, fuja ou mitigue o risco geopolítico se estabelecendo unidades produtivas em parceiros do outro polo. Então, há uma noção de (que não tinha ouvido ainda, mas veio na minha cabeça) de *safeshoring*. Acho que o *safeshoring* é muito mais atraente para países que querem fugir dos riscos da geopolítica internacional, do que o *friendshoring*.

O Brasil é um país que pode se colocar como um *safeshoring* porque, sobretudo do ponto de vista de relacionamento externo, há uma equidistância dos polos, sem um alinhamento automático com um polo ou com outro, se tiver um ambiente que seja *business friendly*, que seja receptivo para o capital internacional. Então, há uma oportunidade extraordinária que o Brasil tem de apresentar. Essas parcerias estão sendo buscadas na área agrícola e na de biocombustíveis. O Brasil também não pode perder a oportunidade, pois tem capacidade de geração de energias limpas que poucos países do mundo tem.

O Brasil também tem capacidade de ser um polo de inovação, pois há muita tecnologia desenvolvida, por exemplo, na Europa, mas não tem escala. Cria-se o projeto-piloto, mas não consegue dar escala continental ou global, necessária para que tecnologias sejam assimiladas. O Brasil tem tudo isso, mas é necessário um marco regulatório favorável a essas iniciativas. É necessário viabilizar e incentivar a produção de tecnologia e para o Brasil ser um polo irradiador de inovações. Outra grande área onde o Brasil pode se desenvolver, é contribuir para agenda climática e ser visto pelo mundo como parte da solução e não como parte do problema. Se fizer o dever de casa certo, terão, nesse mundo globalizado e mais fragmentado, oportunidades muito importantes para o Brasil.

Carlos Ivan Simonsen Leal

Aproveitarei para pedir uma visão do comércio sobre novas crises. Hoje, a moeda de reserva internacional é o dólar, mas a situação do mar do Sul da China pode determinar se continuará sendo ou não. O euro não tem um orçamento federal por trás. Ele tem o superávit comercial alemão, talvez um pouco holandês. Esse superávit comercial é composto duas partes, uma interna, na União Europeia e outra em dólar. Esta, em dólar, é maciçamente concentrada na Ásia, na China. Então, o euro tem uma fragilidade escondida.

Logo, gostaria que você especulasse um pouco sobre quais seriam os mecanismos de defesa para uma situação de uma nova crise, se fragmentação do mundo levasse a uma redução do papel do dólar como moeda de reserva internacional, o que provavelmente causaria crises diversas ao redor do mundo.

Roberto Azevêdo

A primeira coisa que temos que entender quando falamos de moedas de referência é que essa não é uma questão estritamente técnica. Ela é, sobretudo, uma questão política. Temos a China, a segunda maior economia do mundo e hoje é o maior parceiro comercial do mundo. É a maior, internacionalmente, a maior exportadora e importadora de produtos e serviços do mundo. Isso significa que há uma busca de reconhecimento dessa projeção, até porque, com esses riscos de fragmentação, coloca-se também o risco de meios de pagamento. Na suposição de se ter um desacoplamento, o que não acho que seja viável no futuro imediato, mas é um pano de fundo, esses países querem mitigar esses riscos.

Quando o presidente Trump assumiu, ele saiu do acordo Trans-Pacific Partnership (TPP), que tinha sido costurado cuidadosamente pela administração anterior para criar uma malha de acordos comerciais na Ásia, que excluía a China. No momento em que Trump fez isso, a China, imediatamente, lançou, já vinha lançando inclusive, a The Belt and Roat Initiative. Logo, queriam isolar a China, mas ela não permite o isolamento, fazendo outros acordos. Tudo isso no sentido de tentar deixar claro que as áreas de influência chinesas não vão ser alijadas por um movimento unilateral americano.

Então, o mercado é global e, apesar de ser um movimento político muito forte, uma estratégia de segurança nacional dependerá muito da aceitação do mercado. Pode-se impor acordos comerciais que forcem as partes a negociar na moeda local, mas dificultará as transações. Logo, são coisas que militam em sentido contrário.

Carlos Ivan Simonsen Leal

No mundo, se houver fragmentação, é fragmentação geográfica, política ou por mercado?

Roberto Azevêdo

De uma maneira muito objetiva, acho que essa fragmentação acontecerá de maneira diferente em todas as áreas, inclusive na digital, e é, de certa forma, inevitável. Torceremos para que o grau de fragmentação não seja tão elevado e que encontremos maneiras de manter pelo menos o ambiente de negócios, o clima de investimentos etc. minimamente é fluido para evitar rigidez ou dificuldades desnecessárias. Acho que esse tipo de fragmentação acontecerá em todas as esferas, política, econômica, social, cultural, digital, entre outros, é o Novo Mundo.

Miguel Moura e Silva

Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

O Brasil é uma das maiores economias do mundo e uma das maiores economia na sua região. Como tal, tem uma visão da integração global e da forma como reagir a estes desafios, sendo necessariamente diferente. É uma economia muito grande e acho que o Brasil está numa excelente posição para conseguir manobrar nestas tensões geopolíticas atuais.

Portugal é um país de dimensão média na Europa e, como temos o Banco Central Europeu, já nem temos a nossa moeda, não temos esse tipo de controle. O nosso governo, quando prepara o orçamento, tem que o discutir previamente com Bruxelas e está sujeito a limites e sanções e pode ter procedimentos por déficits excessivos. Veja-se agora o caso da França, que não sabemos qual será o resultado das eleições, mas há promessas de um aumento brutal da despesa. Ganhando à esquerda ou à direita, ninguém sabe muito bem como eles vão pagar, mas uma coisa é certa, eles vão bater em Bruxelas. Isto para dizer, portanto, que a visão portuguesa tem que ser uma visão necessariamente diferente, porque o nosso desígnio depois da Revolução de Abril foi de integração na

Europa. Portugal perdeu muito com o Brexit porque perdemos não só uma aliada histórica, mas também uma aliada histórica da visão atlanticista dentro da União Europeia, mas ainda há outros. Agora, Portugal continua a tentar fazer este equilíbrio. Temos claramente uma visão Atlântica da nossa relação e estamos empenhados num projeto que envolve, sobretudo, a Europa continental, mas o nosso rosto continua virado para o Atlântico. Por isso, agora, o quadro em que pensamos isto tem que ser diferente. Para Portugal, o acordo entre o Mercosul e a União Europeia, que se discuti há um quarto de século é, de fato, muito importante porque é uma forma de conseguirmos manter esta ponte e esse quadro de cooperação e de diálogo. As perspectivas, como sabem, não são muito animadoras em relação a estas negociações. Infelizmente, isso não tem relação nem com Portugal, nem com a Alemanha, por exemplo, sendo uma grande entusiasta do acordo, porque teria muito que ganhar com uma redução significativa das tarifas, em especial nos carros e maquinaria. Mas tem relação com a França e, portanto, esse é o outro problema. Enquanto o Brasil pode determinar, centralmente, a sua postura econômica, a sua política monetária, a sua política cambial e os investimentos na Europa, estamos num sistema muito mais fragmentado em termos de poder, porque não temos um verdadeiro federalismo. O modelo europeu, há quem chame de federalismo cooperativo, é muito mais um modelo de associação de Estados e alguns Estados têm peso maior do que outros. Há, também, um modo de viver que, sendo característico de vários países, tem implicações. O caso daquela traição do presidente Macron, por exemplo, quando estávamos à beira de um acordo em dezembro do ano passado, entre o Mercosul e a União Europeia, ele, uns dias antes, veio dizer que não era para seguir. Os agricultores franceses bloquearam as estradas na França. Os agricultores espanhóis fizeram o mesmo na Espanha. Os agricultores portugueses fizeram isso em Portugal, não pelo acordo, mas para mostrar o poder deste *lobby* e, portanto, ganhe quem ganhar as eleições na França, duvido muito que o equilíbrio vá mudar.

Uma das coisas que me dá alguma esperança é que temos um português como presidente do Conselho Europeu, que é um negociador nato. Por isso, diria que este acordo ainda possa encontrar uma forma final. Acho que essa esperança será esse português. Como Portugal não é uma das grandes potências dentro da Europa, te-

mos essa capacidade de funcionarmos como um ponto de equilíbrio entre vários interesses dentro da União Europeia, sem nunca perdermos de vista o nosso interesse. Há muitos anos, estudei nos Estados Unidos, estive lá a fazer um LLM e tinha um colega russo que dizia que gostava de estudar o direito europeu, e ser um europeísta convicto. Um dia, ele me perguntou: "Se tiver que defender o interesse do teu país ou o interesse europeu, o que defenderia?". Disse que defenderia o interesse português, pois não existe um interesse europeu antes da negociação, antes da discussão. O interesse europeu resultará da discussão até lá.

Duas notas finais: com todas as incertezas que temos no mundo – econômicas, políticas, tecnológicas –, a verdade é que o mundo conseguiu resistir muito melhor em termos econômicos do que em crises no passado. Basta lembrar o que aconteceu em seguida à Crise de 29, os anos 1930 ficaram perdidos entre as duas Guerras Mundiais, ou até o que aconteceu nos anos 1970. Isso, em boa parte, deve-se a instituições, como a Organização Mundial do Comércio. Por causa disso, estes tipos de acordos são importantes, porque, se há uma coisa que continuará nas próximas décadas, é a rivalidade entre os Estados Unidos e a China, e não há margem de equilíbrio. Todos perderemos se não tivermos organizações internacionais fortes. Elas não têm que impor nada, mas devem servir como um fórum de discussão. Esse fórum de discussão manteve-se aberto nas últimas décadas e, assim, passamos pela Bolha da Internet, a crise de 2008, a pandemia e por todas as crises. Hoje, temos duas guerras e estamos vivendo isso graças a estas instituições que, enfim, possuem falhas, mas elas têm conseguido aguentar. Por isso, é muito importante que Portugal e o Brasil deem também suas contribuições nas respectivas esferas, para que estas instituições continuem.

Carlos Ivan Simonsen Leal

Aproveitarei para pedir uma visão do comércio sobre novas crises. Hoje, a moeda de reserva internacional é o dólar, mas a situação do mar do Sul da China pode determinar se continuará sendo ou não. O euro não tem um orçamento federal por trás. Ele tem o superávit comercial alemão, talvez um pouco holandês. Esse superávit comercial é composto duas partes, uma interna, na União Europeia e outra em dólar. Esta, em dólar, é maciçamente concentrada na Ásia, na China. Então, o euro tem uma fragilidade escondida.

Logo, gostaria que você especulasse um pouco sobre quais seriam os mecanismos de defesa para uma situação de uma nova crise, se fragmentação do mundo levasse a uma redução do papel do dólar como moeda de reserva internacional, o que provavelmente causaria crises diversas ao redor do mundo.

Miguel Moura e Silva

A nossa economia global continua, essencialmente, dependente do dólar. Acho que isso tem aspectos negativos e positivos. Um dos aspectos positivos é, ironicamente, porque o dólar é a moeda de investimento. A China, voltando àquela questão do desafio chinês, será a grande rival. Teremos essa rivalidade nos próximos tempos. A China e os Estados Unidos vão estar disputando se ainda será um século americano ou se vai ser um século chinês. A China não pode atuar no comércio internacional sem uma moeda como o dólar, e não tem outra alternativa. O euro, é verdade, tem essa fragilidade. A União Europeia é muito mais instável do que um Estado, ainda para mais um Estado que já entrou em guerra. A credibilidade, aqui, reside na moeda.

A fidúcia da moeda faz-se com a credibilidade de que aquela nota corresponderá a um determinado valor. Portanto, o dólar tem e terá sempre uma credibilidade que o euro, por mais sólida que seja a economia europeia, não terá. Dito isto, a União Europeia é também um bloco inevitável. Somos uma potência muito grande em termos econômicos. Em termos políticos, não temos essa capacidade de projeção, porque, como citei antes, não temos propriamente um sistema federal, o que significa que, em matéria de relações internacionais, apesar da política comercial estar centralizada na União Europeia, ela é definida, acima de tudo, pelo Conselho. Nele estão os Estados-membros e o voto depende do número de pessoas, isto é, quanto mais habitantes tem um país, maior o peso do seu voto, o que faz com que as grandes economias também dominem as discussões e, portanto, a União Europeia reflete necessariamente essa visão.

No entanto, acho que o fato de a União Europeia ter sobrevivido à crise do euro de 2011 e 2012 deu também uma credibilidade muito forte ao euro, que faz com que, hoje em dia, ninguém tenha dúvidas de que o euro veio para ficar. Não sabemos o que vem ao virar da esquina, mas sabemos que o euro é algo que permanecerá. No início, existia a expectativa do euro ser uma alternativa ao dólar, mas isso não aconteceu por várias razões. Uma delas é porque os próprios Estados Unidos naturalmente têm interesse em preservar a sua posição. Outra é a relativa fragilidade do euro como reserva de valor por comparação com o dólar. Logo, não é uma alternativa para substituir as trocas no futuro ou a substituir o dólar, mas é a alternativa que existe.

Carlos Ivan Simonsen Leal

No mundo, se houver fragmentação, é fragmentação geográfica, política ou por mercado?

Miguel Moura e Silva

Acho que o risco de fragmentação é diferente. É o risco de fragmentação em torno de uma fronteira que está ligada à relação entre o Estado e o mercado, isto é, os Estados Unidos têm um capitalismo "mão solta", mas não é "mão invisível", que trata de tudo e o Estado intervém muito na defesa etc. O mercado auto-organiza-se e é isso que explica o sucesso das empresas tecnológicas norte-americanas. Se olharmos para a China, o que vemos é um capitalismo que se pensava, até certa altura, ser um capitalismo também relativamente livre, muito mais regulado que os Estados Unidos. No entanto, percebemos que era relativamente livre em tudo aquilo que não fosse ameaça ao sistema político. A partir de determinado momento, o que se viu foi a interferência do sistema político nas grandes empresas e áreas tecnológicas que começaram a criar uma situação de potencial ameaça ao partido. Isto faz com que o risco de intervenção política do Estado na economia, que interfere nas variáveis macroeconômicas, seja muito mais elevado na China do que nos Estados Unidos. Quando o Estado mexe nestes sinais, prejudica o funcionamento do mercado e este prefere uma esfera de atuação mais transparente. Esse é o *handicap* do capitalismo chinês e, portanto, há uma fratura entre modelos de intervenção política em relação aos mercados.

A Europa tem uma visão diferente, que é uma visão essencialmente regulatória. Aliás, isso é parte da discussão em torno do acordo entre a União Europeia e o Mercosul e está ligada, precisamente, com a tentativa da Europa de exportar este modelo. Há uma "brincadeira" que diz: "Os Estados Unidos inventam, a China fabrica e a Europa regula". Assim, não temos uma fragmentação, mas uma certa complementaridade. Isso depois tem consequências. As economias mais inovadoras são mais ricas, as que fabricam também são muito ricas, as que regulam são essencialmente economias que consomem.

Joaquim Levy

Ministro da Fazenda (2015) e Economista-Chefe do Banco Safra.

O mundo vive num momento de diversos desafios. Quando se olha décadas passadas, a gente vê que o nível de tranquilidade que se pode ter naquele momento talvez não se repita daqui para frente, tanto no lado político, tantas incertezas em relação a várias eleições, quanto no lado macroeconômico.

É muito oportuna essa discussão de certas relações básicas. Um dos casos mais flagrantes é o dos Estados Unidos, onde, por exemplo, a recente revisão das projeções fiscais pelo órgão responsável resultou num aumento de 10% do PIB. O aumento da dívida, daqui a menos de 10 anos, se não me engano, passou de 116% do PIB para 127% do PIB. Pode-se dizer que é uma série de regras que envolvem isso, mas a pressão fiscal nos Estados Unidos deve aumentar nos próximos anos e isso leva a uma atração de capital para lá, que não deve estar muito distante do movimento que tem afetado o câmbio em inúmeros países, a começar pelo Japão.

No começo da década de 80, quando também houve uma piora fiscal nos Estados Unidos, por uma série de razões, e junto também a necessidade de subir

os juros em relação para assegurar a inflação lá. Houve um impacto de atração de capital muito forte que secou as fontes de financiamento. No caso do Brasil, isso levou a uma crise, combinada também com o efeito, por causa da desaceleração pelo menos no primeiro momento, no preço das *commodities*, que vem impactar duplamente os países emergentes. Então, é o momento é de cautela.

Por outro lado, é um momento que é importante tomar decisões, tanto mundialmente quanto em cada país, porque vivemos outra preocupação, com a qual, aliás, o Banco Central tem mostrado bastante preocupação, a preocupação ambiental, tanto em termos de bem-estar, de sobrevivência das pessoas, quanto a necessidade de capital. No total, a conversão da economia mundial para fonte limpas não vai ser extremamente onerosa, mas, no curto prazo, ela põe uma necessidade de capital adicional.

Por exemplo, se tem uma placa solar ou uma usina eólica, não tem muitos custos operacionais. Já uma usina térmica, todo mês tem que comprar carvão ou gás pra rodar. Depois que se instalou uma usina com energia renovável, não tem novas despesas, mas tem que fazer um investimento, às vezes, maior para ter isso. Então, tem um deslocamento, uma antecipação de despesas, que concorre com as outras demandas. Isso significa que se tiver uma pressão de empréstimos para o setor público, torna-se mais difícil encontrar o capital para fazer esse investimento da transição energética e acho que isso vai ser, cada vez mais, proeminente nos próximos anos, em que a evidência da urgência se fazer investimento vai estar lá, mas as pressões fiscais também vão se manifestar de uma maneira muito forte. Para os países emergentes, incluindo o Brasil, é muito importante formar as expectativas para ver aonde se quer ir e o tipo de crescimento que se quer no país.

Há um binômio para conseguir atravessar esse período com um pouco mais de tranquilidade. Um deles é aderir aos princípios do arcabouço fiscal, pois parte do fundamento do arcabouço fiscal é ter uma margem entre o crescimento das receitas, do Produto Interno Bruto (PIB) e das despesas. Para isso, também é importante encontrar meios de garantir um crescimento mínimo do PIB. É muito difícil funcionar com crescimento abaixo de 2,5% ao ano. O Brasil tem crescido na faixa de 3% e temos condi-

ções de continuar crescendo se as medidas adequadas forem tomadas. Essas medidas têm, muitas vezes, caráter microeconômico e condição de regulação em particular. O país tem enormes possibilidades nessa transição energética. No caso do Brasil, as energias alternativas, modos alternativos de fazer as coisas, em geral, são mais baratos do que os convencionais, ou seja, se tiver a regulação necessária, o bom funcionamento dos mercados de capital etc., terá condições de fazer a transição de uma maneira que não vai trará o ônus, ao contrário, vai trazer benefícios.

Além disso, o balanço da conta corrente anda muito bem e tem até diminuído o déficit, o que é um bom sinal, pois a economia não está exageradamente aquecida. No entanto, pode-se fazer ainda melhor na medida em que, evidentemente, o Brasil tem condições de se tornar Net Zero até 2040. Isso seria admirável, mas só isso não faria muita diferença para nossa economia, nem para o mundo, porque só fazria sentido se fossem seguidas por todos. Isso ocorre, pois, conforme mencionado, muitas vezes as novas formas de energia e as possibilidades, inclusive industriais, associadas a isso, são mais econômicas no Brasil do que as antigas. Logo, há a possibilidade de ter um choque positivo de produtividade e energia barata que facilita outras atividades.

Além disso, o Brasil pode ajudar outros países, particularmente os parceiros comerciais, a também alcançarem suas metas de descarbonização de uma maneira é eficiente, barata e que evitem reações negativas da população. Então, na medida em que se aproveita os potenciais, é possível se organizar, adequadamente, através de parcerias, mas também encontrar novas fontes de crescimento. Isso é muito nesse cenário em que, em certos aspectos, o ambiente financeiro mundial estará sob crescente tensão. O Brasil consegue sinalizar que tem uma alternativa de crescimento resiliente, que inclusive vai facilitar os nossos intercâmbios comerciais. Isso é extremamente importante para gerar e guiar as expectativas no sentido de uma maior confiança do setor privado e, com isso, deslanchar os investimentos privados porque no Brasil o crescimento é, fundamentalmente, dependente do crescimento privado.

Esse ambiente de confiança, que se pode continuar crescendo com baixa inflação, é uma conquista que o Brasil não quer renunciar a ter uma inflação é baixa e previsível, aproveitando as vantagens comparativas, inclusive a gradual melhora da educação, da qualificação da força de trabalho e participação de pessoas com formação universitária. O emprego, no Brasil, praticamente duplicou nos últimos é 15, 20 anos. Então, de modo geral, há uma força de trabalho muito mais qualificada do que há 15 anos. Esse é outro fator que, se for bem aproveitado, pode ajudar a atravessar esse provável período de alguma tensão financeira internacional, em que muitos fluxos serão atraídos para outros países. O Brasil tem o que apresentar e tem como se organizar para garantir o crescimento indispensável para também

chegar ao equilíbrio fiscal. Essa é a mensagem extremamente oportuna, que temos que olhar o que acontece ao redor do mundo e as lições que podem ser tiradas para as nossas escolhas de desenvolvimento de opções fiscais e de manutenção da inflação baixa.

PAINEL XV

17

O MUNDO EM ELEIÇÕES E O FUTURO DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Luis Felipe Salomão

Vice-presidente do Superior Tribunal de Justiça, Corregedor-Geral do Conselho da Justiça Federal e Coordenador da FGV Justiça.

Neste painel, ouviremos alguns especialistas sobre a democracia, que vem do grego antigo e significa o governo do povo pelo povo, de modo que é um painel não só marcante pela sua simbologia, mas também pelos seus participantes.

O Fórum de Lisboa possui autoridades presentes, portuguesas, brasileiras, de outros países, e é um seminário que já ganhou um *status*, presente no calendário internacional, de um encontro multidisciplinar.

O ministro Alexandre de Moraes, que participa deste painel, foi para o sistema judiciário e para a democracia brasileira. Foi fundamental para que estivéssemos aqui, inclusive porque, como se tem notícia, houve ataques ao sistema eleitoral brasileiro e à democracia brasileira. Foi pela sua firmeza e dos seus pares que ratificaram as decisões, que, por vezes, precisaram ser tomadas em momentos dramáticos, com sacrifício pessoal seu e sua família, mas ele os enfrentou. Costumo dizer para ele que nenhuma outra pessoa teria condição de fazer o que ele fez naquele momento.

Alexandre de Moraes

Ministro do Supremo Tribunal Federal do Brasil e Professor da Universidade de São Paulo e da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

O tema proposto para o painel é "O mundo em eleições e o futuro da democracia" e eu gostaria de começar com uma rápida reflexão. O perigo que vivemos é o mesmo perigo de sempre. É um perigo tradicional. O desafio que estamos enfrentando é que é um novo desafio, em virtude de características e circunstâncias diferentes. O perigo é o mesmo, é sempre a exploração de determinadas condições sociais (condições econômicas, traumas, frustrações) por grupos políticos. É isso que alavanca o populismo, transformando, ou pretendendo transformar, a democracia em uma demagogia. Aristóteles já tratava desse tema 300 anos antes de Cristo. Então, o perigo é esse e sempre está à espreita. Na obscuridade, sempre há grupos que pretendem desvirtuar a democracia, atualmente com a utilização dessas duas palavras: liberdade e democracia. Usam para desvirtuá-la, deturpando a ideia de democracia com demagogia para instalar um populismo e, com isso, afastar gradualmente o Estado Democrático de Direito, com ao regime de exceção, às ditaduras, às tiranias. Esse perigo existiu durante toda a história, e vivenciamos mais recentemente, de forma é global no primeiro

quartel do século passado com o surgimento do fascismo e do nazismo. Então, é um perigo real, concreto. Após a Segunda Guerra, os países tentaram colocar mais obstáculos para contê-lo, mas é um perigo constante.

O desafio é que é diferente porque os métodos utilizados por esses novos grupos e as condições existentes são diversas. Saliento aqui a diferença desse desafio em dois pontos. Um deles é que para que esses grupos avançassem contra a liberdade e contra a democracia, não existia um obstáculo fortíssimo que se chamava jurisdição constitucional. Após a Segunda Grande Guerra, exatamente para dificultar o acesso de grupos fascistas, nazistas e golpistas ao poder, foi preciso que as Constituições italiana, a lei fundamental alemã e a japonesa instituíssem alguma forma de jurisdição constitucional.

Porque, tanto na Itália quanto na Alemanha, o nazismo e o fascismo, com Hitler e Mussolini, chegaram ao poder pelas regras parlamentares, desvirtuando-as, mas chegaram ao poder pelas regras do jogo. Assim, se colocou um obstáculo a mais. Obviamente, nenhum jurista ou cientista político diz que se houvesse jurisdição constitucional na época, não existiria o fascismo ou o nazismo. Não é isso, mas se criou e se aproveitou a ideia de 20 anos antes do final da guerra para criar um novo obstáculo. Então, por que digo que esse é o primeiro ponto que muda o perfil do desafio? Porque, a partir desse obstáculo, estamos verificando que esse novo populismo tem, seja na Hungria, na Polônia, nos Estados Unidos ou no Brasil, um inimigo que é o Poder Judiciário. O inimigo é a jurisdição constitucional. Por que não havia isso antes? O fascismo não precisou disso (atacar o Judiciário) para chegar ao poder, porque não havia esse obstáculo. Então, o fortalecimento da jurisdição constitucional fez com que o Judiciário, ao se colocar como um grande obstáculo à quebra do Estado Democrático de Direito, se transformasse também no grande inimigo desse novo populismo.

O outro elemento diferencial desse desafio de se manter a democracia, de evitar os ataques populistas, de evitar o golpismo, de garantir as eleições, é que hoje existe um instrumento, uma verdadeira bomba atômica de comunicação, que se permitiu ser

instrumentalizado contra a democracia, as redes sociais. Esse é um desafio que não existia também nos ataques anteriores ao Estado Democrático de Direito. Logo, temos a conjugação desses dois fatores muito bem trabalhada. Essa conjugação por esses novos grupos populistas, que venho já há algum tempo denominando, é um novo populismo extremista digital. Hoje, para que possamos garantir a democracia, as eleições livres e que a vontade do eleitor não seja desvirtuada, não seja manipulada, temos que combater este novo populismo.

Hoje, todos os democratas, não importa qual a coloração ideológica (se pegarmos a classificação tradicional de esquerda, direita, centro, liberal, conservador) tem que combater esse novo populismo digital extremista, que, de forma absolutamente competente, soube manipular e trabalhar as redes sociais. Esse novo populismo soube capturar a vontade de vários grupos para, com isso, desvirtuar a legítima vontade do eleitor.

Temos que nos perguntar, como esse novo populismo digital, extremamente radical, achou um terreno fértil? Porque o perigo de ditadura, seja o primeiro quartel do século passado, seja agora, acaba surgindo por um certo descontentamento da população. Na Alemanha e na Itália, após o Tratado de Versalhes, houve, principalmente na Alemanha, a penalização da população. Não é verdade dizer que só o Tratado de Versalhes foi o causador da crise econômica alemã, porque a Alemanha já começava a se recuperar. No entanto, houve também a Crise da Bolsa de 1929 e os empréstimos às empresas da Alemanha eram quase todos dos Estados Unidos. Logo, a situação econômica, a falta de comida e de emprego fez com que houvesse um terreno fértil para o populismo.

Qual foi o terreno fértil para esse novo populismo digital? Se formos verificar, no pós-Segunda Guerra, com fortalecimento das democracias, com todos os problemas que os regimes democráticos têm, os países que mais se desenvolveram foram os países que adotaram o Estado Democrático de Direito. Se formos comparar índices de saúde, educação, mortalidade infantil e fome, vamos ver que, em que pese principalmente a África e em várias partes da América Latina têm grandes problemas, mas houve uma evolução. Essa evolução, num determinado momento, estagnou com a extrema concentração de renda e com o modelo econômico falho de distribuição de renda. Isso junto começou a mostrar que a democracia estaria sendo mediana. Soma-se a isso, e tudo isso foi explorado por esse populismo digital extremista que preparou os algoritmos nas redes sociais exatamente para atingir esses temores dos grupos, aquele senso de nostalgia de diversas pessoas com a inclusão de novos grupos que antes não tinham qualquer acesso à saúde, à educação e ao lazer. Tivemos aqui uma somatória.

Num determinado momento, as democracias possibilitaram maior acesso aos grupos economicamente mais frágeis. Só que houve uma estagnação, principalmente do que se chama tradicionalmente de classe média. Essa classe média começou a se sentir prejudicada não pelo modelo econômico em vários pontos já saturado, mas acusando aqueles que chegaram num novo patamar. Volta-se ao discurso de ódio contra estrangeiros, contra cidadãos do mesmo país, mas que vem de regiões mais pobres. O discurso de ódio volta-se contra mulheres e negros. A estagnação do modelo econômico e a visão deturpada de alguns de que isso se deu porque novas pessoas atingiram um melhor patamar foi o terreno fértil pra esses grupos populistas que passaram a manipular as redes sociais com um discurso de ódio contra esses grupos que, tradicionalmente, são chamados de minorias: as mulheres, os homossexuais, os negros, os estrangeiros e os brasileiros de estados menos favorecidos.

Essa extrema-direita radical começou nos Estados Unidos e soube aproveitar as redes sociais para criar bolhas em relação a esses discursos de ódio e, a partir dessas bolhas, capturar ou tentar capturar a vontade do eleitor. Isso foi feito de forma científica. Lá atrás, todos se recordam que as redes sociais iniciaram como uma grande voz da democracia. Na primavera árabe, onde países que não tinham direito de reunião, liberdade de expressão e liberdade de imprensa, as redes sociais, ainda de uma maneira insólita, reuniam as pessoas. Esses grupos perceberam o grande poder de reunião das redes sociais e passaram a atuar para o direcionamento de notícias e de desinformação, a partir do que a pessoa quer ouvir, e com os algoritmos, acelerando, eventualmente, aqueles traumas e ódios que a pessoa tem.

Isso foi aproveitado do ponto de vista econômico. Quantas pessoas já não disseram assim: "Oh, eu estava conversando e falei que ia comprar um carro vermelho e nunca mais parei de receber e-mail de carro vermelho. Estão me grampeando.". Não estão te grampeando. Se consultar uma vez na vida e buscar a compra de um carro vermelho, o Google guarda aquela informação. Assim, as empresas que pagam direcionam o algoritmo para aquilo. As redes sociais têm mais informações de cada um de nós, do que a pessoa que mais te conhece na vida e tudo é de graça porque fornecemos essas informações. Eles as trabalham e direcionam os algoritmos a partir da consulta para capturar a sua vontade. "Ah, mas como capturar a minha vontade? Eu sou livre". Quando se faz uma consulta, as 50 primeiras coisas que aparecem é o que eles querem que seja visto. "Ah, por que uma vem antes da outra? Qual é a regra dessa ordem?" É isso que se exige hoje, mundialmente. Em 2023, a União Europeia aprovou duas importantes leis para que as redes sociais fixem a transparência nas regras algorítmicas. Quando procuro o nome do ministro Salomão, por que vem primeiro essas notícias? Se determinado buscador é contra ele, só vem notícias criticando e por que não vem nenhum elogio? Qual é a regra? Quais são os critérios?

O mesmo que os grandes grupos econômicos, inicialmente e são os grandes grupos norte-americanos, fizeram para capturar a vontade do consumidor num determinado momento. Se podem ter o poder econômico, por que não podem ter o poder político? Assim, começaram a classificar os grupos. Esse grupo é mais conservador, esse grupo consulta mais questão do aborto, por exemplo, esse sobre armas. As pessoas fazem consultas legítimas. Só que, a partir dessas consultas, as empresas começaram a bombardear as pessoas com informações que lhe se interessavam, uma série de informações verdadeiras e, a partir daí, com desinformação. Se aquela pessoa é contra o aborto, por exemplo, ela passa a ser impactada por uma série de informações que, de repente, começa, a acusar o seu grupo político adversário de abortista, desvirtuando a informação. É assim que atuam esse novo populismo digital extremista atua, com a conivência total das redes sociais.

Se no Brasil as *big techs*, não que eu concorde porque já sabia que eram coniventes, podem dizer que antes do dia 8 de janeiro de 2023 não sabiam que estavam sendo instrumentalizadas, depois desse dia é impossível o afirmarem. Por isso, é necessária uma regulamentação imediata e minimalista. Ninguém quer definir, e essa é outra desinformação, outra *fake news* que esses grupos colocam para evitar uma regulação, o que é notícia verdadeira, o que é *fake news stricto sensu*. O que se pretende é ter a transparência nos critérios algorítmicos e o que se pretende é que conceitos objetivos não possam ser veiculados.

Fiz inúmeras reuniões com as *big techs* e numa delas perguntei, sobre pornografia infantil, pedofilia e direitos autorais, que eles morrem de medo porque isso gera indenizações milionárias, principalmente nos Estados Unidos. Eles retiram do ar, como eles disseram, principalmente porque o índice maior é de pedofilia e pornografia infantil, que são 93% dos vídeos. As notícias sobre isso eles retiram antes de ter um *like*. A inteligência artificial, que pode ser utilizada para o bem, retira-as, porque eles têm todos os parâmetros. Os outros 7% que eles restam, na dúvida, eles remetem em duas horas a uma comissão de pessoas que analisa se retira ou não.

Perguntei, então, se não é possível fazer isso com mensagens nazistas, racistas, misóginas e contra a democracia. Eles falam que sim, desde que se fixe no algoritmo os critérios objetivos. Ora, nazismo, todo mundo sabe o que é. Fascismo também. Racismo e atos antidemocráticos, é só colocar as previsões legais que os caracterizam. Falei, então por que não fazem? Várias delas disseram: "se todo mundo fizer, fazemos, se não, não". Isso ocorre porque há uma questão econômica. Só têm duas coisas que dão dinheiro nas redes sociais, ódio e o que é muito fofo. Eles disseram que só isso dá dinheiro. O que dá like é o ódio, é o discurso machista, é o discurso de rompimento, é o discurso nazista e é a coisinha bonitinha. Eles dizem que o

meio-termo, as discussões, não é para rede social. Eles aceitaram ser instrumentalizados. Se é possível, por que não fazer?

Isso que se pretende na regulamentação. Foi isso que o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) fez nas eleições de 2022. É isso que, agora, está previsto nas resoluções do TSE. Se é possível tecnologicamente fazer, por que não? Não teremos sossego nas eleições e em nenhuma eleição no mundo todo, se permitirmos que as redes sociais, que as *big techs* sejam terras sem lei, que elas não tenham responsabilidade, que elas monetizem em cima dessas notícias, sem nenhuma responsabilidade.

Há uma outra regra que sugeri, na época da discussão da comissão presidida pelo ministro Luis Felipe Salomão sobre o Código Civil. Colocaria um artigo estabelecendo que o que não pode no mundo real, não pode no mundo virtual. Assim, a Justiça aplicaria isso e teríamos resolvido o problema. Não é muito técnico e essa redação é o que deveremos colocar. Quando se é responsável no mundo real, deve-se ser responsável no mundo virtual. As *big techs* dizem que são meros depositários de informação. Elas dizem que não tem culpa se alguém coloca uma informação nazista ou se tem alguma informação fascista. No entanto, se você tem um depósito na realidade e você o aluga para alguém, você alugou, fez o contrato de locação e a pessoa passa a traficar drogas no local. Se você não sabe, você não pode ser responsabilizado. Mas se você descobre e, no mês seguinte, você monetiza, faz um aditamento ao contrato e pede mais 10%, você passa a ser responsável. Se você está monetizando o discurso de ódio, se está direcionando os algoritmos para que esses discursos, essas mensagens, cheguem mais rapidamente para que o proveito econômico da sua empresa seja maior, você é responsável. Basta aplicar a regra normal de responsabilidade civil, porque senão vamos ter a deturpação da vontade do eleitor.

Do ponto de vista eleitoral, essa instrumentalização das redes sociais desvirtua a vontade do eleitor porque, a partir do momento que as redes sociais e as *big techs* têm todas as informações, elas direcionam notícias fraudulentas, capturando a vontade do eleitor, e é muito mais eficaz do que o horário eleitoral, que tirando uma ou outra pessoa, ninguém assiste o horário eleitoral. A legislação até mudou para aqueles *spoilers*, que aparecem no meio de alguma coisa. No entanto, na rede social não. A pessoa busca uma informação e ela é bombardeada. Isso é criminoso. Isso é atentatório contra a democracia.

Nós, no TSE, encerramos uma fase, só para constatarem como é perigoso, do chamado (chamei assim no acórdão) do estelionato eleitoral informativo. Por exemplo, se você ia ao Google e buscava um candidato x, o candidato y, que era contra ele e tinha pago, oficialmente declarado para justiça eleitoral, para o Google e aparecia algo

como "Você não quer conhecer o candidato y antes do x?" e colocava 50 notícias desse candidato. Aí você queria voltar para o seu, mas aparecem mais coisas como "conheça também outras coisas que o candidato y fez". A pessoa desistia. Isso é estelionato feito às claras. Então, há necessidade de debater esse o tema, o futuro da democracia, para que possamos garantir uma estabilidade maior.

Hoje, o maior perigo à democracia e ao Estado de Direito é a instrumentalização das redes sociais por esses competentíssimos grupos extremistas. Todos da área jurídica não nos importamos há 10, 15 anos. Essa é a verdade. O mundo democrático achou que isso não fosse dar em nada. No entanto, eles foram extremamente competentes. É muito dinheiro, poder e manipulação envolvida e isso afeta o que há de mais sagrado na democracia, a vontade livre do eleitor. O eleitor deve ser bombardeado de informações verdadeiras. O eleitor tem direito ao livre mercado de ideias verdadeiras, não manipuladas, não fraudulentas. Ao mesmo tempo que esse populismo extremista, via algoritmos, dirige notícias fraudulentas e desinformação ao grupo de eleitores e também suprime outras notícias.

Por isso, os dois ataques principais desses grupos extremistas foram à imprensa tradicional e, depois, ao Judiciário. Primeiro, precisou-se desacreditar a imprensa tradicional. Bombardearam a imprensa tradicional para colocá-la no mesmo pé de igualdade que um *influencer* que ninguém nunca ouviu na vida e que fala desde do empate do Corinthians com Cuiabá até a guerra da Ucrânia. Ele entende de tudo e coloca lá. Ele se coloca como especialista e tem 30 milhões de seguidores. A opinião dessa pessoa chega 10 vezes mais do que todos os telejornais juntos. Só que a mídia tradicional, com todos os erros e acertos que todos temos, a mídia tradicional tem responsabilidade. As redes sociais, hoje, são irresponsáveis. Por isso que o primeiro ataque foi em relação à mídia tradicional.

O segundo ataque foi em relação a quem competia garantir a informação correta, os direitos fundamentais contra o racismo, o nazismo e a misoginia. Então, passou-se a desacreditar o Poder Judiciário. Na Polônia, na Hungria, sempre é igual. O manual do ditador populista é sempre igual. Ele começa igual e, tirando um ou outro país, sempre termina igual também, não dando certo. Eles desacreditam quem pode ser o obstáculo, desde a Segunda Guerra, aos governos tirânicos, ou seja, o Judiciário.

Há três formas de fazê-lo. Pode ser por cooptação, como ocorre em vários países isso. Traz para o seu grupo também o Judiciário, principalmente as Cortes Supremas. É uma verdadeira oligarquia. Há a complementação, pois se não consegue cooptar, complementa-se, muda-se a composição, aumenta-se o número. Qualquer semelhança é coincidência. O AI-2 fez isso. Ele mudou de 11 para 16 e há poucos anos, no

Brasil, discutia-se aumentar de novo para 16 os ministros do Supremo Tribunal Federal. Pode-se diminuir também, como a Polônia fez, diminuindo para cinco anos a aposentadoria compulsória e valendo retroativamente. Eles tiraram à força cinco juízes do Tribunal Constitucional da Polônia, inclusive o seu presidente.

Se não consegue cooptar e nem complementar, porque aí precisa, geralmente, para dar esse golpe do apoio do Congresso, do Parlamento, vamos ao terceiro método: confrontar, que foi o que ocorreu no Brasil. Confronto aberto, direto, utilizando as redes sociais para desacreditar, para ofender, para ameaçar não só o Judiciário enquanto instituição, mas os juízes enquanto pessoas e as famílias dos juízes, principalmente do Supremo Tribunal Federal.

Só que não contavam, isso em outros locais do mundo também, com a independência do Poder Judiciário brasileiro. O Poder Judiciário brasileiro é corajoso. O Poder Judiciário brasileiro, sobre a chefia institucional do Supremo Tribunal Federal, dentro de todas as regras constitucionais, soube reagir às agressões, aplicar a legislação, fazer valer a Constituição e garantiu as eleições, garantiu a transição, garantiu a posse e vai garantir a responsabilização de todos os culpados pelo dia 8 de janeiro.

Riccardo Marchi

Pesquisador do Centro de Estudos Internacionais no Instituto Universitário de Lisboa.

Apresentei alguns dados sobre os partidos populista de direita radical na Europa e na ocasião das eleições europeias na última década porque há uma narrativa constante, principalmente nos meios de comunicação, mas também em muitos analistas políticos, sobre a onda extremista que, periodicamente, invadirá a Europa. A narrativa é sempre a mesma na véspera das eleições. Há alerta para a tragédia que se vai abater em cima da Europa e, depois das eleições, vem um suspiro de alívio que podemos tornar a viver na normalidade da democracia liberal. Todos vemos essa narrativa nos meios de comunicação.

Alguns dados que apresentarei problematizam essa narrativa constante, pelo menos da última década, para não falar das últimas décadas. Na primeira década, nos primeiro 15 anos do século XXI, os partidos de direita radical triplicaram a média de voto deles na média Europa. Isso não quer dizer que aconteceu em todos os países. Nos países europeus, as dinâmicas foram diferentes, mas na média europeia, esses países triplicaram a média de votos. É interessante que esta triplicação de média de voto deve-se aos partidos da chamada Nova Direita Ra-

dical, e não aos partidos da chamada Velha Direita Radical. O que quero dizer é que os partidos que conseguem captar o interesse do eleitorado europeu são os partidos que não se reconhecem nem nas metodologias, nem nas ideologias dos autoritarismos da primeira metade do século XX, portanto, do salazarismo, do franquismo, do fascismo e do nacional-socialismo. Estes partidos permanecem marginais e marginalizados em todos os momentos eleitorais, quer nacionalmente, quer ao nível europeu. Já os partidos da Nova Direita Radical são aqueles que conseguiram atualizar a sua identidade ou que surgiram como partidos antifascistas. Estes partidos da Nova Direita Radical são os partidos que conseguem 15%, 20%, 25% até 30% dos votos. Os partidos saudosistas do passado, pelo contrário, permanecem entre 0 e 4%, 5% e não vão além disso.

Desde as primeiras eleições europeias de 1979, o número de partidos que ascendeu ao Parlamento aumentou exponencialmente. Ao longo do tempo, tivemos mais de 20 partidos classificados como partidos populistas de direita radical que acederam ao Parlamento Europeu. O aumento brutal ocorreu durante as décadas, pois se compararmos com um ou dois partidos que entraram no Parlamento Europeu, nas primeiras eleições de 1979 e que, por acaso, faziam parte exatamente daquela direita radical, em particular, os neofascistas do Movimento Social Italiano. Foram os novos partidos da direita radical, que começaram, com a Frente Nacional Francesa em meados dos anos 80, a impulsionar este crescimento e a multiplicação de partidos que conseguem ascender ao Parlamento. Assim, há um crescimento e uma consolidação sustentada. Não há uma onda, portanto, de radicalismo de direita que ocupou o Parlamento Europeu como os meios de comunicação constantemente falam. Houve um crescimento consolidado bastante constante que está ocupando os parlamentos europeus. Se em 2014, representavam apenas 15% de deputados do Parlamento Europeu. Neste momento, estes partidos ocupam 20% do Parlamento Europeu, quase um quarto dos assentos parlamentares. Se juntarmos, o Partido Popular Europeu começa a se aproximar da quase maioria absoluta de deputados no Parlamento. Isso era esperado e uma das hipóteses nesta campanha eleitoral era que a direita, a centro-direita e direita radical chegassem a maioria absoluta dos votos, mas parou nos 47%, 49%. No entanto, isso tem consequências depois no funcionamento do Parlamento Europeu.

É mais interessante ver o papel destes eurodeputados e destes partidos nacionalmente. Não estamos falando de uma multiplicação de partidos marginais, que apesar de tudo consegue ascender ao Parlamento, mas de partidos que se tornaram protagonistas de primeiro plano das cenas políticas nacionais. Nas eleições europeias de 2024, esses partidos foram os mais votados na Itália, na França, na Áustria, na Bélgica e na Hungria. Foram o segundo partido na Alemanha, Holanda, Polônia, Bélgica, Romênia, Eslovênia e Letônia. Em terceiro, na Península Ibérica, Espanha, Portugal, Eslováquia, Croácia e Lituânia. Então, não estamos falando de atores de menor importância, mas sim de atores que se consolidaram como principais e indispensáveis para os governos nacionais.

Isso, portanto, muda muito o cenário político dos países europeus. Todavia, a nível europeu, estamos enganados se pensarmos estes partidos, como é um bloco único e organizado dentro do Parlamento Europeu. Se procurarmos um único partido europeu, que reúne todos estes partidos, não encontramos. Ao longo das últimas duas décadas, pelo menos, muitos foram os grupos europeus que reuniram estes partidos. No começo do século XXI, foi principalmente o partido UKIP[1] que conseguiu congregar a sua volta outros colegas para constituir um grupo europeu. Só mais tardiamente, na última década, é que conseguiram formar-se dois grupos, que são os atuais protagonistas no Parlamento Europeu, em particular os European Conservatives and Reformits (ECR) e o grupo Identity and Democracy (ID). Os conservadores e reformistas europeus, fundado em 2009 pelos *tories* britânicos, mas que, com a saída do Reino Unido da União Europeia, viraram à direita com o protagonismo.

Qual é a vantagem destes partidos se reunirem em um grupo único? Eles possuem algumas coisas em comum. Primeiro, há uma ideia soberanista da Europa contra o projeto federalista. Todos eles, principalmente do grupo ECR e do grupo ID, começaram a ter um certo pragmatismo. Principalmente após o Brexit, eles viram que a saída da União Europeia não paga, do ponto de vista eleitoral, mas também do ponto de vista econômico dos respectivos países. O segundo ponto em comum é sobre a imigração, com a oposição ao pacto das migrações e de asilo europeu. Eles também se opõem à agenda progressista, principalmente nas matéria do movimento LGBT e da chamada, como eles chamam, ideologia de gênero. Finalmente, possuem uma posição comum às políticas de transição ecológica, não que sejam contra a ecologia, mas são contra aquilo que eles chamam de extremismo do *green deal*.

Todavia, muitas coisas também os diferenciam, em particular, a questão atlantista e a Aliança Atlântica (OTAN) com os Estados Unidos, por conta do peso que os Estados Unidos têm dentro dela. O tema do alargamento europeu também os diferencia, pois há muitos partidos radicais de direita que não estão favoráveis ao alargamento euro-

1 Partido da Independência do Reino Unido.

peu a leste e outros partidos que concordam com isso. O reformismo europeu também é um ponto, pois há partidos que querem mudar a Europa por dentro e outros partidos que querem mesmo desarticular algumas instituições porque não são democraticamente eleitas, como, por exemplo, a Comissão Europeia. Finalmente, os conservadores são mais favoráveis a uma colaboração com os populares europeus e os mais radicais têm uma atitude antissistema contra esta colaboração.

Esses partidos teriam vantagem em reunir-se num único grupo porque têm vantagens materiais e imateriais. Em termos de vantagens materiais, tem um aumento exponencial de financiamento. Um grupo mínimo constituído por 25 deputados de sete países europeus, hoje em dia, reúne, pelo menos, entre 1 a 2 milhões de euros só para gastos com política que o grupo precisa fazer. Depois, tem vantagem de institucionalização, pois, fazendo parte de um grupo europeu, é possível ter cargos institucionais dentro da União Europeia, como presidentes de comissões ou vice-presidências do Parlamento. Depois, claramente, a vantagem imaterial é que um partido de direita radical que seja particularmente hostilizado nacionalmente, aderindo a um grupo europeu, ganha em termos de respeitabilidade, de imagem e até de relevância.

Todavia, há grande dificuldade desses partidos se juntarem. Isto explica por que não se constituiu nunca um grupo único e possivelmente nunca será constituído um grupo único na Europa. A ideia do extremismo, apesar de todos serem radicais, um acha que é mais radical do que outro. Depois, há diferenças ideológicas, entre quem tem uma visão econômica mais neoliberal e outros que têm uma visão mais estatista e, portanto, não se dão bem na colaboração. Finalmente, e muito relevante nesses anos, é a dificuldade de diferença de política internacional. Neste momento, há uma fratura na Europa entre partidos pró-apoio à ucraniana, contra os partidos mais frios nesta questão da guerra russo-ucraniana. Outra dificuldade são as rivalidades entre esses partidos, tanto as rivalidades internacionais como nacionais. Em várias ocasiões, grupos de direita radical não se formaram por diferenças nacionalistas entre os partidos. Neste momento, por exemplo, a entrada dos romenos no grupo dos conservadores vedou a entrada também dos húngaros, porque há problemas de minorias húngaras em territórios romenos, que cria problemas entre os dois países europeus. Em 2007, por exemplo, problemas de nacionalismo ligados aos fluxos migratórios romenos na Itália, romperam o grupo Tradição e Soberania. Um dos primeiros grupos, ainda no final dos anos 1980, nunca chegou a se formar porque os alemães do partido republicano tinham problemas nacionalistas contra os italianos, devido a territórios fronteiriços. Estas diferenças nacionalistas, portanto, são uma constante que impede a colaboração entre partidos de direita radical. Depois, há rivalidades nacionais. Neste momento, por exemplo, temos dois grandes líderes de direita radical na Itália, que dificilmente vão convergir no mesmo grupo. O mesmo acontece na França, com as

rivalidades entre a Marine Le Pen e o Éric Zemmour. Também há questões de relevância. Um líder como Orbán, apesar de tudo, é um primeiro-ministro e, portanto, dificilmente iria entrar num grupo como, que não tem nenhum de institucionalização e de importância ao nível europeu.

Para concluir, temos muitos partidos de direita radical no Parlamento Europeu, mas não temos uma perspectiva de um grupo único de partidos de direita radical. Temos dois *players* clássicos, os conservadores e reformistas europeus, mas temos dois batedores livres, que estão tentando constituir grupos alternativos, pois entraram no Parlamento, nestas eleições de 2024, quase duas dezenas de deputados de outros partidos de direita radical muito mais radicais, principalmente na questão pró-russa e anti-ucraniana, e que possivelmente não poderão aderir nem ao ECR e nem IDE, portanto permitem, em termos de número, a constituição de um terceiro ou até de quatro grupos dos chamados partidos soberanista. Temos uma realidade em crescimento, em consolidação, mas não é aquela onda avassaladora que os meios de comunicação costumam falar e, principalmente, aquela regressa aos anos vintes.

Vitalino Canas

Presidente do Fórum de Integração Brasil Europa e Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

É habitual, quando se realizam eleições, que os chefes de Estado e de governo felicitem mutuamente quando alguém ganha eleições num outro país. Normalmente, os líderes dos países amigos fazem uma saudação. Há poucas semanas ou há poucos meses, Charles Michel, presidente do Conselho Europeu, órgão da União Europeia, dirigiu a saudação tradicional ao presidente russo, Vladimir Putin, felicitando-o pela esmagadora e brilhante vitória. O que esta saudação teve de especial é que foi feita antes das eleições, porque já se sabia que aquilo ocorreria. Não falarei das eleições que já sabemos, no início, o que vão dar. Falarei das eleições que causaram e continuam a causar dúvidas e incertezas em relação ao futuro da democracia, particularmente da democracia representativa.

No final do ano passado (2023), muitos politólogos, analistas e democratas coçaram a cabeça quando começaram a ver o conjunto de eleições que iriam ser realizadas este ano. Aliás, algumas eleições realizadas no fim do ano marcaram um pouco o ritmo de indefinição. As eleições na Holanda deram a vitória a Geert Wilders do partido de ultradireita holandês. As eleições na Argen-

tina deram a vitória ao Milei. Elas, por exemplo, indicavam uma certa trajetória que os resultados eleitorais poderiam seguir noutros casos. Em contrapartida, mostram que não se tratava de sentido único. As eleições na Polônia, pelo contrário, mostraram um sentido diverso do liberalismo, porque, embora o partido do então governo tenha vencido as eleições e tido mais votos, o que se vê é que se formou uma coligação contra esse partido e, portanto, hoje, a Polônia tem um governo que diria de centro-direita moderado. Essas eleições, então, marcaram algum caminho de incerteza e de dúvida e sabia-se que iria haver eleições ao longo do ano em muitos países e organizações importantes dos Estados Unidos da América no final do ano. Parece que ontem o debate correu muito mal.

Farei, então, uma revisão e verei o que se passou nestas eleições e quais são as tendências e os indicadores que podemos retirar delas, tendo em conta todo o cenário e outros fatores. Primeira conclusão, os piores vaticínios não se verificaram a começar logo na União Europeia. Nas eleições para o Parlamento Europeu havia a ideia de que poderia haver um crescimento acentuado, significativo, da parte de partidos que, em relação à União Europeia, professam uma ideologia anti-Europa ou eurocética, e que esse crescimento pusesse em causa o aprofundamento da construção europeia. Sabemos que isso não se verificou, ou pelo menos não se verificou com a incidência com que se poderia ter verificado, não obstante, ter havido dentro dessas eleições europeias, designadamente na Alemanha e em França, resultados muito preocupantes. Numa determinada perspectiva, os resultados franceses dão o partido de Marine Le Pen em primeiro lugar, que levaram, aliás, à dissolução, pelo presidente Macron, do Parlamento francês. O resultado da Alemanha, em que AfD[1] aparece em segundo lugar, também é um resultado preocupante. Não podemos esquecê-los, mas no contexto global não houve aquela hecatombe que alguns chegaram a imaginar. Isto não obsta que tenhamos preocupação até fora da Europa. Saliento, por exemplo, as eleições da África do Sul que produziram vários aspectos relativamente surpreendentes, mas apesar de o mais significativo foi que, pela primeira vez no Parlamento sul-africano, um partido de ultradireita, obteve mandatos parlamentares, nove mandatos parlamentares para ser mais preciso. Houve outros aspectos preocupantes na perspectiva da democracia e da democracia representativa, porque também sabemos que a

1 Partido político "Alternativa para a Alemanha".

maioria destes partidos, da ultradireita ou da direita populista extremista, são partidos que se não veem na democracia representativa. No entanto, digo que os piores vaticínios não se concretizaram e até houve alguns sinais interessantes. Na Índia, por exemplo, onde todos os analistas eram unânimes em dizer que se estava numa trajetória de liberalismo e de autoritarismo protagonizada pelo primeiro-ministro Modi, o que aconteceu foi que ele perdeu a maioria que tinha do Parlamento. É certo que continua a controlar o governo e a ser o líder incontestável desse mesmo governo, mas houve ali um fator de limitação resultante das eleições que até poderá ter surpreendido alguns e que, de alguma forma, contrariou o sentido eventualmente autoritário que era a ser seguido.

Há outros sinais inequívocos. O primeiro sinal inequívoco é a fragmentação partidária. Encontramos isso na Holanda, que talvez não seja surpreendente devido ao sistema eleitoral que existe e que sempre produziu muitos partidos, mas também na África do Sul, onde ANC[2] perdeu a maioria que teve ou que tem desde a transição democrática. O ANC sempre teve maioria no Parlamento e, em alguns casos até maioria qualificada, e nunca necessitou de fazer qualquer tipo de coligação para governar ou para eleger o presidente, que é eleito pelo Parlamento. Este partido já fez algumas coligações, ao nível regional, com outros partidos, mas nunca necessitou disso para governar. Então, pela primeira vez, devido à fragmentação partidária, que também se começa a registar na África do Sul, vai ter ou já está a recorrer a uma coligação, pois teve que recorrer a ela para a eleição do presidente.

Encontramos também essa fragmentação na Argentina, com a quebra da hegemonia dos dois principais blocos partidários pelo partido do presidente Milei. Encontramos na Índia, centenas, talvez mais de 1.000 partidos ativos. Encontramos em Taiwan, que era uma das eleições interessantes e com alguma complexidade associada porque os dois partidos tradicionais, o partido democrático e o Kuomintang[3], são partidos que têm perspectivas diferentes da política externa em relação à China, ou seja, se é política externa ou política interna. O Kuomintang entende que é política interna. Já o partido democrático entende que é política externa. Então, havia duas perspectivas diferentes no que diz respeito à relação com a China. Logo, havia o perigo do partido democrático, mantendo a presidência da República e mantendo a maioria no Parlamento, avançar no sentido de dar passos para a independência. As eleições de Taiwan deram a vitória ao candidato do partido democrático, mas, curiosamente, no Parlamento, quem não tem maioria absoluta, mas tem mais deputados é o Kuomintang, ou seja, conseguiu-se um equilíbrio. Muitos no mundo devem ter suspirado de alívio por causa disso. Na Coreia do Sul, onde também existem geralmente dois partidos, também se nota alguma fragmentação. Em Portugal, apesar dos dois partidos centrais manterem a sua força, na ordem dos 60%, 70% nas eleições europeias, mas

2 Congresso Nacional Africano é um movimento e um partido político sul-africano.
3 Partido Nacionalista Chinês.

à sua volta vão crescendo vários outros partidos que ganham importância. No sentido contrário da fragmentação, temos também as eleições do México que, de alguma forma, trouxeram alguma estabilidade. Isto significa que a fragmentação, geralmente, está associada à ingovernabilidade ou ao seu acréscimo e, portanto, os indicadores de ingovernabilidade cresceram e isso também é preocupante do ponto de vista da democracia representativa.

A democracia representativa, portanto, não consegue sobreviver bem se não responder e pode não responder se não conseguir gerar governos com estabilidade. Em relação ao futuro da democracia representativa, diria que estas eleições, e porventura as da França e do Reino Unido, não trouxeram uma ameaça tão significativa como no ano passado, mas trouxeram sinais que nos devem manter alertas e preocupados. Contudo, estas eleições mostram que a solução da democracia representativa continua a ser a democracia representativa por meio de eleições.

PAINEL XVI

18

O QUE FICA DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO?

José João Abrantes

Presidente do Tribunal Constitucional de Portugal, Membro do Conselho de Estado de Portugal e Professor Catedrático da Universidade Nova de Lisboa.

É sempre um grande gosto estar neste Fórum de Lisboa, que traz à discussão, com uma ampla audiência, temas importantíssimos do direito constitucional e da ciência política. Hoje em dia, sobretudo pela circunstância de ser, um fórum altamente qualificado desde o primeiro até o último momento. As intervenções foram todas excelentes e muito enriquecedoras e têm corrido muitíssimo bem, sempre com uma plateia muito participativa.

Michel Temer

Presidente da República Federativa do Brasil (2016-2019), Vice-presidente da República Federativa do Brasil (2011-2016), Professor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e Doutor em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

O tema que nos cabe é presidencialismo de coalizão e a primeira afirmação que faço é que, ao longo do tempo, no Brasil, depois do Império, tivemos presidentes, mas, em muitos momentos, não tivemos presidencialismo. Digo isso porque, na verdade, o presidencialismo decorre do sistema republicano. Todos sabemos que no sistema republicano, e daí o presidencialismo, ancora-se basicamente na ideia da temporariedade de mandatos e numa decisão do povo. Esta ideia da temporariedade é a marca do presidencialismo e, particularmente, da República. Digo isso porque desde que se proclamou a República no Brasil, tivemos períodos, de 1889 a 1930, bastante tumultuados, mas com presidentes ainda sendo eleitos e assumindo o seu posto. Quando chegamos, em 1930 até 1945, tivemos um presidente, mas não tivemos o presidencialismo porque, evidentemente, não se cogitava naquele momento uma reeleição periódica, com a temporariedade de mandatos. Sequencialmente, quando vem 1945, 1946, a nova Constituição reinaugura o sistema presidencialista, coincidente com a figura do presidente já agora, que perdura, na verdade, até 1964. Ocorreram os mais variados tu-

multos políticos institucionais naquele período, mas o fato é que de 1964 até, fundamentalmente, 1986, 1987, quando se convocou uma nova Assembleia Nacional Constituinte, tínhamos presidentes, mas não presidentes eleitos diretamente pelo povo e de uma maneira muito individualizada sob o foco político, não podemos esconder este fato, eram escolhas feitas por quem estava no poder. Por isso mesmo, que nesse período de 1964 a 1987, 1988, ou até 1986, pelo menos, tivemos presidentes, mas não tivemos o presidencialismo.

Um segundo ponto é que, ao longo do tempo, no nosso país, sempre tivemos a ideia de que o presidente pode fazer tudo. O presidente tem um poder extraordinário, e isso deriva precisamente dele presidir a figura da União. No concerto federativo – União, estados, municípios e Distrito Federal – sempre se deu muitíssima relevância à figura da União e, desde logo, registro que esse é um fenômeno interessante, pois a União não é criada diretamente pelo texto constitucional, mas ela deriva da circunstância de que a federação, desde a Constituição, resulta da união dos estados, Distrito Federal e municípios. Daí, sim, é que, por força desta união, se estabelece indiretamente a ideia da União. Mas volto a dizer que no nosso sistema sempre se entendeu que a União era mais poderosa que os estados e os municípios. Isso deriva da nossa formação histórica, começando lá no Brasil colônia.

Vocês percebem que no Brasil colônia tínhamos as capitanias hereditárias divididas em sesmarias, que era uma centralização parcelada do poder no nosso Brasil colonial. Depois, viemos com o Governo-Geral. O que era o Governo-Geral? Uma centralização absoluta do poder ainda no Brasil colônia. E quando vem o Império? Ainda assim, encontramos uma regra constitucional que estabelece o chamado Poder Moderador, que, no dizer da Constituição de 1824, era a chave política do Império, e a ele incumbia zelar pela independência e harmonia dos demais Poderes, o que significa, mais ou menos, mais uma vez, a ideia da centralização. Chegamos à República e tivemos os mais variados tumultos de 1891, especialmente a partir da Constituição, até 1930, mas é interessante as pessoas sempre entenderam que o presidente da República tudo podia fazer. Esta centralização acentuada que se fazia em torno da União é que levou a sistemas concentradores de poder, como foi aquele

de 1930 a 1945 e de 1964 a 1986. É um sistema centralizador de poder que tem origem no nosso histórico constitucional.

É interessante que, estive largos períodos do Poder Legislativo, sempre se tinha a ideia de que o Legislativo era um apêndice do Poder Executivo, ou seja, o Executivo tinha um poder extraordinário, mas que não encontrava respaldo na Constituição. Tanto é assim que, também ao longo do tempo, imaginou-se uma coalizão, num presidencialismo de coalizão, e essa significaria uma integração maior do Executivo com o Legislativo, o que, a meu modo de ver, seria inteiramente desnecessário. Isso porque, na verdade, nenhuma Constituição, mesmo as anteriores a de 1988, deram poderes excepcionais ao Poder Executivo. Diferentemente, até a regra tradicional foi de harmonia e independência entre os Poderes, de modo que não era haveria necessidade dessa chamada coalizão. Particularmente, não tenho nenhum apreço pela ideia do presidencialismo de coalizão, mas tenho apreço, sim, pela ideia do cumprimento rigoroso do texto constitucional e volto a dizer, seja o vigente, de cinco de outubro de 1988, ou seja, os anteriores a ele, o que verificávamos era a autonomia absoluta do Poder Legislativo. Aliás, o Executivo assim se denomina porque executa a vontade do Legislativo, onde está mais significativamente e mais expressivamente a vontade popular em face do número de representantes do povo, de um lado, e dos estados de outro lado. Então, a meu modo de ver, bastaria cumprir rigorosamente o texto constitucional e não haveria necessidade de caminhar para uma ideia de um presidencialismo de coalizão. Bastaria caminhar para a ideia singela, simples, individual, de presidencialismo, porque o presidencialismo significa exatamente isso, o Executivo executa aquilo que o Legislativo determina e o Judiciário naturalmente jurisdiciona. Portanto, o direito aplicava as controvérsias em face da decisão do Poder Legislativo. No entanto, volto a dizer, se entendeu que era preciso fazer uma aproximação cada vez maior com o Legislativo e já era uma determinação constitucional. Daí que surgiu a ideia do presidencialismo de coalizão. É interessante, até tomo a liberdade de dizer que, no meu governo, fiz cumprir a Constituição. Trouxe o Legislativo para governar comigo, não apenas porque quisesse, mas porque assim determinava a Constituição Federal. Não havia outro meio de governar sem o Legislativo.

Tomando, agora, fundamentalmente a Constituição de 88, digo, como o Executivo governará se não tiver a maioria no Congresso Nacional? Aliás, curiosamente, no presidencialismo, você elege o presidente e depois o presidente vai buscar uma maioria parlamentar. Esta maioria parlamentar nem sempre é real, concreto, palpável, realista, porque, muitas vezes, você tem, no presidencialismo atual, muitos partidos que apoiam o governo, portanto, apoiam o presidente da República. No entanto, quando você manda determinadas matérias para o Legislativo, metade daqueles partidos que

apoiam o governo vota a favor, metade vota contra, de modo que é uma maioria extremamente instável no presidencialismo.

Estou fazendo essas afirmações porque, afinal, vou propor uma modesta solução para esta questão que estamos debatendo. Como o governo vai governar se não tiver o apoio do legislativo? O presidente da República, manda projeto de lei, projetos de emenda à Constituição, edita medidas provisórias, nos dias atuais, e precisa vê-las aprovadas e evitar, quando sanciona, o veto parlamentar, porque isto tudo faz parte da relação institucional entre o Executivo e o Legislativo. Assim, volto a dizer, porque a Constituição assim determina. Verifico, agora, trazer um pouco mais para os fatos concretos, que nos últimos tempos o Legislativo ganhou um poder muito significativo que, na verdade, deriva do próprio texto constitucional.

É verdade que, paulatinamente, trouxe o Congresso para governar comigo porque o meu período foi curto e tinha que fazer reformas fundamentais para a comunidade brasileira e, portanto, teria que ter o apoio do Legislativo. No entanto, o fato é que o Legislativo foi ganhando uma autonomia própria. No caso do orçamento, por exemplo, quem aprova é o Poder Legislativo e, num dado momento, estabeleceu-se a chamada emenda impositiva, que tem um significado político interessante porque ao invés do governo prestigiar apenas aqueles que o apoiavam, em face dessa impositividade, todo deputado ou senador, de igual maneira, teria a mesma verba destinada no orçamento. Mas, sequencialmente, o Legislativo acabou prestigiando muito as chamadas emendas do relator e, mais recentemente, as emendas das comissões. Logo, quando olho o panorama atual, não olho negativamente. Vejo que o Legislativo está tomando conta cada vez mais da chamada governabilidade e a própria distribuição das verbas orçamentárias cabem, fundamentalmente, ao Poder Legislativo. Aqui, invoco uma lição que aprendi na faculdade com o professor Miguel Reale, que era "ato, valor e norma". Dizia a ele, há certos atos que, na vida pública, vão sendo valorizados de uma tal maneira que, num dado momento, se transforma em normas. Por que estou dizendo isso? Porque, em primeiro lugar, reitero essa questão do controle do orçamento, da distribuição das verbas orçamentárias, sem, muitas vezes, necessidade de uma ação objetiva, concreta, direta do Poder Executivo. O segundo ponto é que, muito recentemente, verifiquei, e aqui vai um comentário político, que o presidente da Câmara, que é muito ativo em benefício do país, assim como o presidente do Senado, nessa hipótese dos planos de saúde, está chamando-os para fazer uma grande composição, que é uma figura típica do Poder Executivo. Então, vejo que aos poucos, o Legislativo vai assumindo o papel de governante e executor, sem ter responsabilidade pela execução. A grande realidade é esta, a responsabilidade pela execução cabe apenas ao Poder Executivo.

Quando faço essas afirmações, é para dizer que estamos caminhando para um sistema que, certa e seguramente, pelo menos, confio muito que num dado momento, possamos caminhar, esquecendo essa história de presidencialismo de coalizão, para um sistema de um semipresidencialismo. Não adianta impor de cima para baixo, porque daí a norma não pega, mas vai pegar quando ela naturalmente vai sendo construída. O que pode acontecer daqui a uns tempos é dar responsabilidade plena ao Poder Legislativo no tópico da governança interna, deixando a governança externa para o Poder Executivo. Num país que preza muito a figura do presidente da República, e que o presidente seja eleito, tal como eleito hoje, e com várias funções, dentre as quais uma função relevante que é o veto até dos projetos de lei sobre indicar o primeiro-ministro e ajudar a provar ou não o gabinete que se forme. Isto, em rapidíssimas palavras, evita coisas dramáticas que temos vivido no país, que são os tais os impeachments. Temos 35 anos de Constituição, já tivemos dois impeachments e todo impeachment cria uma crise institucional. Tivemos, desde o tempo do presidente Itamar, 394 pedidos de impeachment, o que também gera uma problemática política. Então, o que penso, é que a realidade política do país está levando a ideia de que daqui a algum tempo possamos esquecer a ideia do presidencialismo de coalizão e caminharmos para o sistema semipresidencialista de governo em que os problemas institucionais serão muito menores.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho

Professor Emérito de Direito Constitucional da Universidade de São Paulo, Doutor em Direito Constitucional e Instituições Políticas pela Université Paris 1 Panthéon Sorbonne e Doutor honoris causa da Universidade de Lisboa.

Como praticamente sempre fui professor, estou acostumado a começar as coisas do começo e sempre, como professor de Direito Constitucional, respeitando a Constituição tal qual ela está estabelecida. O problema do que restou do presidencialismo de coalizão é, na verdade, objeto de uma resposta simples, em quatro letras, nada. Porque num mundo constitucionalista, se apoia numa divisão de Poderes dos quais dois, expressamente, são Poderes políticos, porque eles devem exprimir o povo sem que isso significa que o terceiro Poder não tem uma alta dignidade. Explico e cito o artigo primeiro, parágrafo único, da Constituição brasileira em vigor, dispõe "Todo o poder emana do povo, que o exerce por seus representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição.". Claramente está aí a diferenciação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, poderes políticos, e o Poder Judiciário, que não é um poder político, embora seja um Poder de essencial relevância.

As tarefas desses Poderes, todos os que cursaram uma faculdade de direito sabem: um Poder deveria estabelecer as leis, outro Poder deveria cuidar da execução das leis e o terceiro fiscalizar se

as leis têm sido respeitadas. É isso o cerne da separação de Poderes que está em Montesquieu, escrito em pleno século XVIII. Mas, em pleno século XVIII, a tarefa do Executivo e do Legislativo era muito separada, porque prevalecia a ideia de que o Estado não intervinha no domínio econômico. O domínio econômico era cada um por si, dentro do mais rude capitalismo. O mundo mudou para melhor. Hoje, o Estado é social. Ele procura assegurar a felicidade do povo, cuidar de todas as necessidades dele e não só da defesa e da estrutura penal e civil. Esse novo tipo de Estado reclama uma colaboração entre os Poderes, portanto, exige uma sintonia entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo. Essa sintonia, normalmente, é feita nos presidencialismos, por intermédio dos partidos e, especialmente, quando nenhum presidente da República, no presidencialismo, ou nenhum presidente do Conselho de Ministros, do parlamentarismo, conta com o apoio sólido de um partido majoritário. A coalizão se torna necessária pela divisão partidária e a necessária associação partidária. Após 1988, após a Constituição atual, essa situação foi, durante algum tempo, preenchida por uma coalizão estável, obediente e fiel, mas, hoje, o Executivo continua tendo a necessidade, para realizar as suas tarefas, da autorização e do apoio Legislativo e a simples Constituição de uma maioria no papel, que todos sabem que não é segura, porque todas as votações mostram que essa unidade não se apresenta.

Darei um exemplo prático do quadro político brasileiro atual. No mesmo dia, salvo o caso das eleições intercaladas municipais, o presidente da República é eleito entre dois candidatos. A escolha é pelo melhor dos dois ou, às vezes, pelo menos pior. Naturalmente, não é preciso ser professor de Ciência Política para aprender que, a preocupação do eleitor e até da campanha eleitoral é diferente, porque a escolha do melhor ou do menos pior ao mesmo comitantemente a um terço ou dois terços do Senado, que são eleitos também de modo majoritário, conta com a intervenção de um outro elemento, causado pela divisão federalista, que é necessária a um país das dimensões do povo brasileiro. Por outro lado, na Câmara dos Deputados isso é muito mais acentuado, porque os deputados são eleitos não exclusivamente com a preocupação de se eleger, mas eles têm o dever de defender e atuar em favor de comunidades mais restritas e expor e pôr em discussão diferentes ideários políticos. Isto, naturalmente, já mostra a possibilidade de um presidente ser eleito com a maioria, mas

não ter maioria para governar. É pior ainda no Brasil, porque desde 1932, o código eleitoral prevê a representação proporcional.

Tive a honra de ser discípulo de Maurice Duverger, que há mais de 100 anos escreveu um livro sobre os partidos políticos, em que ele mostra que, naturalmente, no sistema de representação proporcional, os partidos se multiplicam e se multiplicam sem que isso justifique contraposições doutrinárias, porque, às vezes, são elas muito parecidas e são simplesmente criadas por interesses pessoais e pelas manobras dos marqueteiros. O que acontece então? Como constituir uma sólida maioria, uma sólida coalizão para a realização para o funcionamento do presidencialismo que concentra, exatamente por uma influência que vem do positivismo no Brasil?

A República brasileira foi provocada, causada e criada pelo pensamento positivista que traduzia esse panorama com a necessidade "de uma ditadura republicana" para mostrar que o presidente tinha que ser forte para que o país se desenvolvesse. Lembro que o manifesto comunista de 1848 também fala em ditadura do proletariado, mas apenas observo e na visão daquele desse tempo, a visão no século XIX, ditadura era um poder forte de revolucionar as instituições que estavam ancoradas há séculos. Esse quadro é nítido no Brasil e, inclusive, os partidos políticos, na realidade, têm perdido força. A demonstração disso é muito fácil. Tenho um grande amigo que tem condições e facilidade de se abeberar nas fontes do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), contra votos, partidos etc., inclusive pelo fenômeno que está diante dos nossos olhos, mas, às vezes, os fechamos para não enxergá-lo. Qual é? É o problema que a maior bancada no Congresso Nacional é na frente agropecuária. O maior partido tem cerca de 100 deputados e a frente da agropecuária tem mais de duas vezes isso.

Concluo que precisamos de reformas e uma delas é considerar que o presidencialismo, hoje, não funciona mais. É exatamente o que aprendi também, porque a sorte me levou à França em 1958, quando o general assumiu o poder sem golpe de Estado, por uma emenda constitucional, obviamente causada pela situação política, e recebeu a missão de estabelecer uma nova Constituição para a França, a Constituição em vigor e que é uma Constituição hábil, que combina presidencialismo com parlamentarismo. É uma Constituição semipresidencialista, mas que, conforme a evolução eleitoral, tem uma dimensão variável, como ensina o professor Carlos Blanco de Moraes. Consequentemente, pode ser também o semiparlamentarismo. Portugal é um exemplo disso, pois tem um regime semipresidencialista que varia, de vez em quando, para o sistema semiparlamentarista.

Assim, acho que um dos pontos da reforma, talvez de maior importância, seja a transformação do sistema de governo brasileiro, adotando-se um sistema semipresidenci-

alista para respeitar as tradições culturais do nosso povo, mas trazendo a organização política para uma eficiência maior que ela tem. Porque, necessariamente, no semipresidencialismo, o presidente supervisiona e arbitra, mas o Executivo está nas mãos de um gabinete, que se forma necessariamente pelo apoio de uma maioria parlamentar. É muito mais fácil, então, na política de todos os dias, que assim se coordene a atuação em prol do bem comum.

Flávio Pansieri

Presidente da Academia Brasileira de Direito Constitucional, Pós-Doutor em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo, Professor Adjunto da Pontifícia Universidade Católica do Paraná e Vice-presidente da Câmara de Arbitragem e Mediação da Federação das Indústrias do Paraná.

Minha pretensão é tratar rapidamente desta crônica que já está presente em nossas vidas, a morte do presidencialismo de coalizão. O presidencialismo de coalizão foi termo cunhado pelo cientista político Sérgio Abrantes, em 1990, que tinha como pressuposto três elementos essenciais. Quais eram esses elementos? A fragmentação político partidária, um comando orçamentário forte pelo Poder Executivo e, em terceiro lugar, um presidente hábil, capaz de comandar a nação e que tivesse uma relação com o Parlamento acima da média, ou seja, uma relação capaz de conviver com o Parlamento e envolvê-lo a partir de suas pautas. Essa lógica começa a ruir com as inúmeras reformas políticas, realizadas a partir de 2006, que desestruturaram aquela fragmentação político-partidária que tínhamos, para culminarmos nas eleições de 2022, basicamente em 410 deputados, ou seja, cerca de 80% da casa alocados em sete partidos ou em federações.

Atualmente, temos 410 deputados reunidos em sete grandes partidos ou federações. No Senado Federal, 83% dos parlamentares estão em sete partidos ou federações. Apenas 12 partidos cumpriram a cláusula de barreira e qua-

tro só cumpriram a partir do modelo de federação. Essa estrutura, por sua vez, nos leva a um número interessante, o número que tínhamos lá em 2005, quando alcançamos o número de nove partidos relevantes em nosso país. Este é um número significativo que mostra o número de partidos na disputa eleitoral. Estávamos acima de 10 mais relevantes no Congresso Nacional. Hoje, temos menos de 10 partidos. Isso vai implicar numa nova lógica, pois não tem mais disparidade. Tenho força político-partidária, representação e unidade nos partidos.

Ao mesmo tempo que grande parte desses parlamentares, que fazem parte do governo, apenas 62% deles cumprem o compromisso em ser base do governo. Todos sentem-se livres. Talvez sintam-se livres por uma segunda modificação que tivemos, que foi a reestruturação ou o desmantelamento da força discricionária do Poder Executivo, com emendas e com a reestruturação do orçamento brasileiro. A partir de 2014, com as emendas individuais impositivas, a constitucionalização das emendas, as emendas de bancada em 2016, o teto de gastos, absorvendo já essa lógica das emendas de bancadas e impositivas de uma nova disciplina, depois o principal, lá em 2019, a disciplina da obrigação da execução das emendas, e assim sucessivamente vamos até culminarmos em um orçamento que representava 34% de todos os créditos discricionários do governo. O Parlamento é que determinava esses créditos e culminamos na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 850 que o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou inconstitucional o modelo vigente para que o Parlamento reconstruísse essa temática.

É importante dizer que a emenda de transição construída foi uma emenda de acordo com o Poder Executivo, que, por sua vez, no ano da execução orçamentária desta Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), culminou em mais de 50% daqueles recursos que o próprio STF disse que não poderiam ser alocados em emendas do relator ou individuais, continuando ser alocados em emendas do relator ou individuais. Esses dois elementos trouxeram à ordem constitucional brasileira um novo momento de Estado. Reunindo isto com o modelo político-partidário sem verticalização nacional, no qual o presidente é eleito sem uma base congressual, mas que há uma base congressual diversa, ou seja, sem verticalização, não é possível imaginarmos um presidencialismo forte.

Quero aqui fazer referência a esta característica do presidencialismo forte. Tivemos alguns governos assim considerados fortes: Fernando Henrique Cardoso, Lula 1, Lula 2 e o governo do presidente Temer. Estes foram governos fortes, que tinham relacionamentos intensos com o Congresso Nacional, que enfrentaram todos os embates que lá tinham e saíram vitoriosos desses, construindo reformas para o Estado. Salvo estes governos, tivemos poucos governos que tinham esta habilidade político-partidária para governar o país.

Por mais que o governo anterior tivesse uma maioria na Câmara dos Deputados, mas tínhamos um enfrentamento cotidiano, porque a base parlamentar, hoje, a partir daquela suposta ideia inicial do presidencialismo de coalizão na qual trazia os partidos para os ministérios e negociava o orçamento com eles, para o que poderia dispensar de emendas para cada um desses parlamentares ou blocos, atualmente, todos os parlamentares têm destinação de emendas individuais específicas a partir de seus partidos, independentemente do apoio ao Governo Federal. Esta nova lógica, e a partir de uma lógica que precisa ser reestruturada, ou seja, onde conjugados os fatores aglutinação político-partidária, parlamentarização do orçamento e também o impeachment não sendo utilizado hoje, apenas, como um elemento excepcional, mas quase como um instrumento de *recall*, pois quase 400 pedidos foram feitos nos últimos 36 anos, me parece que precisamos repensar um novo modelo que já existe. Já vivemos sob uma ótica de um semipresidencialismo. Precisamos, agora, sentarmos no Parlamento e discutirmos como este elemento e esse novo modelo de Estado será configurado, construído e aprovado a partir do diálogo.

Por fim, no presidencialismo ou no semipresidencialismo, a democracia não pressupõe jamais o consenso. A democracia é conviver no dissenso, reconhecendo o outro como igual. A partir desta lógica, espero que o Parlamento brasileiro, com as grandes figuras, que por sua vez participaram desse Fórum, sejam da economia, da política e do Poder Executivo, possam, com a academia, construirmos de uma forma franca, evidente e clara esse novo sistema que já vivemos.

Manuellita Hermes Rosa Oliveira Filha

Procuradora Federal
e Professora do Instituto
Brasileiro de Ensino,
Desenvolvimento
e Pesquisa.

Focarei, primeiro, na necessidade de abordarmos os temas e as crises do Brasil com base na compreensão histórica do nosso país, na compreensão do nosso Estado-nação. Sempre menciono para os meus alunos no Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), e na Universidade de Brasília também, que o ensino jurídico, muitas vezes, foi feito de uma forma a apartar a compreensão das instituições e dos institutos jurídicos da compreensão histórica, ou seja, uma compreensão apartada. A história de um lado e o direito do outro. O professor italiano Paulo Grossi chama esse fenômeno de desistorização. Então, tivemos nosso ensino com o processo de desistorização e precisamos resgatá-lo. Assim, trago o resgate histórico com o olhar também do direito comparado, que é a minha formação.

Como começamos o nosso constitucionalismo? O constitucionalismo brasileiro foi diferente. O Brasil foi o único que teve a primeira Constituição com a monarquia instalada, ou seja, tivemos um regime monárquico convivendo com a primeira Constituição. Só após a República que tivemos, então, o presidencialismo. Outros países e Estados já foram

presidencialistas e tiveram influência da Constituição de Cádis e influência francesa, que também nos norteou. Também nos inspiramos na Constituição estadunidense, com o formato trazido por Rui Barbosa. Então, já fomos objeto de uma primeira importação de um sistema jurídico e fomos beber de uma fonte alienígena, logo precisamos ter cuidado com isso à luz da metodologia, da comparação, e importamos o presidencialismo e a federação e até hoje não sabemos conviver com nenhum dos dois. O Brasil precisaria de uma constante terapia para saber o que é o regime federativo e isso reverbera em toda a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF). A pandemia, com a ADI 6341, nos ensinou um pouco mais o que é federalismo, o que é ter federalismo cooperativo no nosso país. O presidencialismo também não mudou. O presidencialismo, moldado na primeira Constituição republicana de 1891, tinha o formato de uma sociedade liberal, com outro contexto, com aquele Estado que depois ruiu com a crise de 29. Viemos, então, com o constitucionalismo social e estamos com a Constituição de 1988. Depois desse efeito sanfona também de democracia e autocracia que nos toca e liberdade federativa, veio a centralização.

Também foi assim com o presidencialismo e algo que nos toca na América Latina é o hiperpresidencialismo. Temos essa preponderância do presidencialismo e isso, muitas vezes, resultou em regimes de exceção, em ditaduras. Tentamos moderar esse hiperpresidencialismo, que caracteriza a nossa região, com uma maior participação do Parlamento. Construímos, então, esse presidencialismo de coalizão. Mas como vamos saber lidar com a prática real, o direito vivente, como a doutora italiana fala *diritto vivente*, que foi forjado no texto constitucional? A lide política trará outros contornos. Então, temos essa dificuldade atual. Somos um país em reforma e, para termos as reformas, precisamos ter governabilidade, vontade política, diálogo e cooperação entre Executivo e Legislativo. É importante lembrar que nem sempre isso funciona e ainda vamos para a intervenção judicial no formato constitucional. Então, todos os três Poderes estão imbuídos desse projeto constitucional. A Constituição Cidadã, com o constitucionalismo social e democrático, impõe o cumprimento de tarefas e isto não deve ser feito de forma isolada. Logo, teremos impasses. Teremos essa maioria, com a eleição direta para presidente e para o Congresso, e, não necessariamente, haverá sintonia. Quando houve sintonia perene, estável? Essa é a nossa dificuldade. É, por

isso, que trago esse olhar para o passado. Porque, além de pensarmos em reformas, acredito que devemos pensar na nossa história política, na nossa formação da cultura política do nosso país, no direito comparado.

Temos a palavra *formante*, o formante judicial e formante legislativo. Existe também o formante cultural. Qual é o nosso formante cultural? Será que teremos condições de absorver de forma efetiva as reformas, já que, a meu ver, não tivemos com a federação até hoje? O que devemos ter para o Brasil? Como compreender o nosso formato de fazer política? Como compreender a nossa dimensão continental? O que se espera de um presidente da República? Até que ponto vamos saber lidar? É muito bom discutirmos e propormos, mas o que mais resgato ao estudar direito é conhecer-nos e conhecermos a nossa história.

O direito comparado existe e sou entusiasta dele. Vamos olhar para fora, nos inspirar nas experiências, mas estamos acompanhando o que está acontecendo nos países, como na França. A Europa está atenta ao que está acontecendo na França, porque dali podem vir muitas possibilidades. Estamos falando de uma democracia que não é tão jovem quanto a democracia brasileira. O semipresidencialismo ali pode ser de um formato, mas para trazermos a adaptação é preciso observar os três eixos: conhecer, compreender, comparar. E, depois, adaptar muito ao nosso contexto. Por isso, prego o conhecimento maior da nossa formação jurídica e da nossa população, dos anseios políticos da nossa sociedade. Não só de quem faz o desenho institucional, as propostas de reforma, mas como esse organismo social vai poder aceitar ou não esse transplante jurídico que pode por vezes ser rejeitado e não ter a efetividade que almejamos.

Vitalino Canas

Presidente do Fórum de Integração Brasil Europa e Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

A breve consideração inicial é que quando esta ideia do presidencialismo de coalizão começou a ser trabalhada, em 1988, naquele estudo de Sérgio Abranches, ela vinha contra corrente porque a ideia que prevalecia na altura entre os principais politólogos, cientistas, políticos, constitucionalistas, era que o sistema presidencial era antagônico em relação à transição para a democracia. Não era defendida por todos, nunca é unânime, mas era a ideia que predominava. Presidencialismo é antagônico com uma boa transição democrática e, mais ou menos a médio e longo prazo, a democracia não irá resistir ao sistema presidencial. Havia ainda outra corrente que lhe que acrescentava que quando há, ao mesmo tempo, a aplicação de um sistema proporcional para a eleição dos deputados, isso ainda torna o funcionamento do sistema do governo, mais complexo e mais difícil, uma vez que isso gera multipartidarismo e fragmentação, e ela é inimiga do sistema presidencial. Portanto, a ideia do presidencialismo de coalizão vinha contra a corrente que predominava nos teóricos da altura e que só recuaria mais para o final da década de 90, justamente quando o presidencialismo de coalizão começou a mostrar ser ca-

paz de ter sucesso no Brasil.

A primeira resposta à pergunta "o que fica do presidencialismo de coalizão?" é a ideia de que pode ter sucesso e teve no Brasil, mesmo que as condições institucionais e o contexto político fossem ligeiramente diferentes daquele que o autor tinha inicialmente trabalhado. Abranches trabalhara, por exemplo, com um sistema partidário similar àquele que existia em alguns países da Europa, com 4, 5 ou 6 partidos, e não com 20 ou 30. Portanto, isso alterou-se, mas mesmo assim o presidencialismo de coalizão mostrou conseguir ter sucesso. No entanto, as mesmas condições, quer do ponto de vista institucional, quer do ponto de vista do contexto, que podem trazer sucesso ao presidencialismo de coalizão também podem fazer com que ele se altere. Todos os sistemas políticos e sistemas de governo são transformáveis pelo contexto, pelas circunstâncias. O sistema semipresencial também o é e muda de face ocasionalmente, mesmo num só país. Todos os sistemas de governo, portanto, são transformáveis, e o sistema presencial de coalizão é transformável e pode se transformar essencialmente naquilo que designo de sistema presidencial de assembleia. O que é o sistema presidencial de assembleia? Parece internamente contraditório. O que designo como sistema presidencial de assembleia? O sistema presidencial de assembleia é aquele em que o presidente da República mantém alguns poderes, continua a ser eleito diretamente, tem poderes de chefe do Executivo, tem poderes ao nível da formação da coligação, mas o centro do poder desloca-se para a Assembleia, que inclusive pode ter aquilo que todos os sistemas parlamentares de assembleia têm, que é a possibilidade de destituir o chefe do Executivo, através designadamente do impeachment. Este é o sistema presidencial de assembleia, que tem duas modalidades possíveis. Uma com coligação maioritária, em que o presidente, apesar de tudo, ainda tem condições para formar uma coligação, mas depois é a coligação que controla o processo político. Outra modalidade de sistema presidencial de assembleia, sem coligação maioritária, em que o poder se desloca integralmente para assembleia através de coligações *ad hoc* etc.

O que está acontecendo no Brasil? Há quem diga que estará muito perto do sistema semipresidencial já, mas no meu entender isso ainda não é assim. Um simples fator é

que falta uma circunstância que é essencial para o sistema semipresidencial, a possibilidade do presidente da República dissolver o Parlamento. Isso não existe no Brasil e não existindo não me parece que se possa classificar o sistema semipresencial, embora me pareça que uma das soluções possíveis para evitar esta evolução para um sistema presidencial de assembleia, comandado a partir da assembleia, não a partir de uma coligação que, apesar de tudo, pode ter alguma coordenação interna, mas a partir da assembleia onde se formam coligações *ad hoc* para cada medida e até eventualmente para destituir o presidente, penso que a alternativa poderão ser duas. A primeira alternativa é haver uma reformulação institucional do sistema, de forma a blindar esse mesmo sistema e a evitar o seu funcionamento errôneo ou inadequado. A segunda possibilidade é se transformar num sistema semipresidencial do ponto de vista das reformulações institucionais necessárias para isso, olhando para aquilo que é a Constituição brasileira, aquilo que é a repartição de poderes e o modo como o sistema funciona atualmente. Olhando para esses vários fatores, para essas várias vertentes, diria que é fácil transformar o sistema de governo brasileiro num sistema semipresidencial. Não é seguramente a única opção, mas é uma opção viável.

ENCERRAMENTO

19

SESSÃO DE ENCERRAMENTO

Gilmar Ferreira Mendes

Ministro do Supremo Tribunal Federal do Brasil, Professor do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa e Doutor em Direito pela Universidade de Münster.

São 12 edições que se cumprem ao final de três dias de Fórum Lisboa.

Um agradecimento à Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, que nos acolhe, à Fundação Getulio Vargas e ao Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa pela bela organização deste evento. Agradecer a todos que acorreram ao convite, seja para palestrar, para participar ativamente dos debates que tivemos.

Foi de todos o maior evento que já realizamos. Foram 53 painéis e 337 palestrantes, entre acadêmicos, gestores, especialistas, autoridades e representantes da sociedade civil organizada do Brasil e da Europa que se reuniram para propor debates voltados à formulação de diagnósticos e soluções para os problemas que nos envolvem. Um dado importante, foi a intervenção das lideranças femininas, que iluminaram grandemente esse evento.

O brilhante *keynote speech*, proferido pela secretária-geral da UNCTAD, Rebecca Grynspan, e as criteriosas intervenções das ministras Aniele Franco e Luciana Santos, da empresária Luiza Trajano, da ministra Daniela Teixeira,

das professoras Marilda Silveira, Laura Schertel, Dora kaufman e tantas outras. A participação de mulheres tão inspiradoras será certamente ampliada e fomentada nesses espaços. Minha neta, Cecília, de 9 anos, me ligou e disse: "Vovô, o Fórum de Lisboa está funcionando muito bem, mas tenho uma reclamação. Achei que falta a participação de mulheres" e disse: "Mas nós vamos atender".

Gostaria de agradecer a acolhida dos amigos portugueses, que permitiram que realizássemos, com as dificuldades, que marcam a construção de um evento como este. Foram mais de 2.500 pessoas inscritas nesse evento. É uma movimentação enorme e isso exige energia, um trabalho enorme de compatibilização, muita paciência, muito engenho e alguma arte. Conseguimos fazê-lo com sucesso e a presença dos senhores é a prova cabal disso. Gostaria de agradecer especialmente à equipe da FDUL, à equipe da FGV e à nossa equipe do IDP por essa colaboração. Certamente, a gente não teria tido esse sucesso se não tivéssemos tido também é a compreensão e a divulgação massiva que o Fórum mereceu da imprensa. Muito obrigado.

Luis Manuel dos Anjos Ferreira

Reitor da Universidade de Lisboa.

Creio que não estou exagerando ao afirmar que este fórum jurídico luso-brasileiro contribui de forma única para a solidificação da cooperação e do diálogo entre as comunidades jurídicas de Portugal e do Brasil e entre os nossos sistemas também de ensino superior. Este fórum não é apenas um encontro de especialistas ou de concepções e pensamentos, mas um símbolo vivo da amizade e dos valores que partilhamos entre as nossas nações. Esta reunião magna anual visa refletir sobre os desafios, as visões e os diferentes modelos de sistemas jurídicos presentes no Brasil e em Portugal, bem como de governança e, mais além, nos continentes sul-americano e europeu.

Uma palavra de congratulações pelo aniversário deste fórum jurídico. O tema escolhido para esta edição é "Avanços e recuos da globalização e as novas fronteiras. Transformações jurídicas, políticas e econômicas, socioambientais e digitais", vastíssimo como qualquer um pode aperceber, tendo em conta a riqueza e a variedade dos tópicos das sessões que foram organizadas, passando pela segurança, saúde, comércio, democracia, inteligência artificial, educação etc. Tais temas estão

também no eixo central dos debates que vêm percorrendo a Universidade de Lisboa nos últimos anos. Ainda esta semana tivemos oportunidade de discutir, nas jornadas científicas da nossa universidade, que é um evento que mobiliza cientistas de todas as áreas científicas, os impactos que a inteligência artificial está a causar no emprego e no ensino superior em todo o mundo.

Ao longo destes três dias, os senhores congressistas tiveram também o privilégio de participar em debates ricos e construtivos, que abordaram questões centrais para o futuro do direito dos nossos países. As reflexões e conclusões que daqui despontam têm o potencial de influenciar de forma positiva a prática jurídica e a elaboração de políticas públicas, tanto em Portugal como no Brasil. Creio que é claro para todos os que participaram nestes trabalhos que, no mundo cada vez mais globalizado, o diálogo jurídico internacional é absolutamente indispensável. O mesmo se aplica, naturalmente, a outras áreas do saber. A troca de experiências e conhecimentos entre as nossas jurisdições não só melhora a nossa capacidade de enfrentar desafios comuns, mas também fortalece os laços culturais e profissionais entre Portugal e o Brasil. É por isso que este Fórum reafirma o nosso compromisso conjunto com a justiça e a lei e sublinha a importância de uma abordagem colaborativa e solidária na busca de soluções jurídicas inovadoras. Considero que a Universidade de Lisboa, em particular a nossa Faculdade de Direito e as suas parceiras brasileiras, têm neste projeto um papel crucial na promoção do trabalho jurídico e na formação de juristas que compreendem e valorizam o diálogo global

Este fórum exemplifica a nossa dedicação conjunta brasileira e portuguesa em proporcionar um espaço de reflexão e debate que transcende fronteiras e fomenta uma visão mais ampla e integrada do direito. A universidade deve servir como uma ponte entre a teoria e a prática, facilitando a permuta de ideias e promovendo a formação contínua e a atualização dos profissionais e, nomeadamente, dos profissionais do direito. É nosso dever e privilégio contribuir para a construção de uma comunidade jurídica global mais coesa e colaborativa. As reflexões partilhadas por juristas, acadêmicos e profissionais das mais diversas áreas de atividade contribuem para enriquecer a nossa compreensão do mundo atual e abrem novos horizontes para a cooperação

transnacional. Este Fórum demonstrou como o intercâmbio de ideias e experiências pode fortalecer as nossas práticas jurídicas e promover uma justiça mais eficaz, equitativa e humana.

Não poderia terminar estas palavras sem expressar os meus sinceros agradecimentos a todos os que tornaram este Fórum possível, aos palestrantes, que partilharam os seus conhecimentos e experiências, enriquecendo os debates com perspectivas valiosas e inovadoras, aos organizadores, cujo trabalho árduo e dedicação garantiram o sucesso deste evento, e a todos os participantes, cuja presença e envolvimento foram essenciais para o dinamismo das discussões. À medida que o Fórum chega ao seu fim, convido todos a refletir sobre as aprendizagens realizadas e a considerar como podem aplicar o conhecimento adquirido nas vossas práticas diárias. Que o Fórum sirva como um catalisador para novas parcerias, projetos de investigação conjunta e uma contínua troca de ideias. Vamos, com certeza, continuar a fortalecer os nossos laços e a expandir as nossas colaborações, mantendo viva a chama do diálogo e da cooperação a todos.