

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ
ESCOLA DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

RAMÁ LUCAS ANDRADE

JUSTIÇA TRIBUTÁRIA NO BRASIL:
ENTRAVES AO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA

CURITIBA

2017

RAMÁ LUCAS ANDRADE

**JUSTIÇA TRIBUTÁRIA NO BRASIL:
ENTRAVES AO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito - PPGD, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Direito.

Orientador: Prof. Dr. André Parmo Folloni

CURITIBA

2017

Dados da Catalogação na Publicação
Pontifícia Universidade Católica do Paraná
Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/PUCPR
Biblioteca Central

A553j
2017 Andrade, Ramá Lucas
 Justiça tributária no Brasil : entraves ao processo de construção democrática
 / Ramá Lucas Andrade ; orientador, André Parmo Folloni. -- 2017
 238 f. ; i. : 30 cm

Tese (doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba,
2017
Bibliografia: f. 220-238

1. Direito do tributário. 2. Tributos. 3. Cidadania. 4. Estado. 5. Democracia.
6. Brasil. Constituição (1988). I. Folloni, André Parmo. II. Pontifícia Universidade
Católica do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

Doris 4. ed. – 341.39

VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira. **Efeitos da globalização no sistema tributário brasileiro**. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/5415361-2-1-efeitos-da-globalizacao-no-sistema-tributario-brasileiro.html>>. Acesso em: 09 fev. 2016.

VARSANO, Ricardo. **A evolução do sistema tributário Brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas**. TD n. 405. Rio de Janeiro: IPEA. 1996.

VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de. **Manual de economia**. 2 ed., 4 tiragem. São Paulo: Saraiva, 1996.

VASCONCELOS, Diego de Paiva. **O liberalismo na constituição brasileira de 1824**. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional). Fortaleza: UNIFOR, 2008.

VASCONCELOS, Renato Cesar Melo. **O sistema tributário brasileiro e suas perspectivas face à iminente Reforma Tributária**. Dissertação de mestrado.. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002.

VAZ, Alexander Cambraia N. Participação política, efeitos e resultados em políticas públicas: notas crítico-analíticas. **Opin. Publica**, 2011, v.17, n.1, p.163-205. ISSN 0104-6276. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v17n1/v17n01a06.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2016.

VIANNA, Geraldo Luiz. **Constitucionalismo e Democracia: O Estado Constitucional e a permanente tensão entre Poder e Direitos**. Disponível em: <http://www.unifia.edu.br/revista_eletronica/revistas/direito_foco/artigos/ano2015/constitucionalismo.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2017.

VICENTINO, Cláudio; DORIGO Gianpaolo. **História geral e do Brasil**. 2 ed. São Paulo: Scipione, 2013.

VIDAL, Francisco Baqueiro Um Marco do Fundamentalismo Neoliberal: Hayek e o Caminho da Servidão. **Observatório Social do Nordeste – OBSERVANORDESTE**. Disponível em <<http://www.fundaj.gov.br/geral/observanordeste/fvidal.pdf>>. Acesso em: 02 jun. 2016.

VILELA JUNIOR, Guanís de B. **Metodologia da Pesquisa Científica**. 2009. Disponível em: <https://issuu.com/guanis/docs/livro__mec_2008-1>, Acesso em: 30 abr. 2017.

VIRGÍLIO, Renata Espíndola. **O papel do Poder Judiciário e do processo civil no Estado liberal e social**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/27979>>. Acesso em: 06 out. 2016.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Trad. de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; Revisão técnica de Gabriel Cohn. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

WERNECK VIANNA, Luiz. **Travessia – Da abertura à Constituinte**. Rio de Janeiro: Livraria Taurus Editora, 1986.

WINCKLER, Carlos Roberto; SANTAGADA, Salvatore. Entre mudança e estagnação: os indicadores sociais na vigência do Plano Real. Indicadores Econômicos FEE - **Revistas Eletrônicas FEE**. Porto Alegre, v. 32, n. 2, p. 155-174, ago. 2004.

TERMO DE APROVAÇÃO

RAMÁ LUCAS ANDRADE

JUSTIÇA TRIBUTÁRIA NO BRASIL: ENTRAVES AO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito - PPGD, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Direito.

Orientador: Prof. Dr. André Parmo Folloni.

Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Prof. Dr. _____

Instituição

Prof. Dr. _____

Instituição

Prof. Dr. _____

Instituição

Prof. Dr. _____

Instituição

Curitiba, ____ de _____ de 2017.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos os professores do Curso Dinter Direito Econômico e Socioambiental – PUCRP/URCA, pelo processo de dialogicidade e colaboração na construção do conhecimento.

Agradeço aos colegas da turma pelas contribuições de suas experiências para a construção da ciência e para a evolução humana.

Agradeço a Eva, Dayana e Glair, pelo apoio no desenvolvimento das atividades acadêmicas.

Agradeço ao Professor Dr. André Parmo Folloni pelas contribuições no debate e nas orientações para a construção desta Tese.

O povo é Inconstitucional.

Juliana C. D. Campos

RESUMO

No Brasil, a estrutura social está assentada em valores da racionalidade econômica. O mercado e o dirigismo contratual estabelecem as regras das políticas. Pode-se perceber uma forte importância das idéias do chamado institucionalismo da escolha racional, na qual as instituições são apreendidas como regras ou estruturas de um jogo. Estruturas essas que irão determinar o modelo de Sistema Tributário. Neste sentido, esta pesquisa tem como objetivo demonstrar os principais entraves à construção democrática da justiça tributária no Brasil. Para realização desta pesquisa utilizou-se, quanto à abordagem, uma Pesquisa Qualitativa; quanto à natureza, foi utilizado uma Pesquisa Básica, à qual objetiva gerar conhecimentos novos, sem aplicação prática prevista; quanto aos objetivos foi realizado uma Pesquisa Explicativa e quanto aos procedimentos, realizou-se uma Pesquisa Bibliográfica. A pesquisa foi dividida em seções: a primeira seção é a introdução, com a descrição dos objetivos e metodologia; na segunda seção foi estudada a formação do Estado brasileiro a partir da Teoria Institucionalista; na terceira seção foi realizado um diagnóstico das estruturas da sociedade, da economia, do direito e do próprio Estado brasileiro a partir da Constituição Federal de 1988; na quarta seção foram descritos o Sistema Tributário no Brasil e as propostas de reforma tributária; na quinta e última seção foram demonstrados os entraves institucionais que concorrem para não concretização da justiça tributária brasileira. Ao final da pesquisa, concluiu-se que existe uma forte posição em defesa de um judiciário mais atuante. A Constituição Federal de 1988 se mostra anacrônica em virtude do não cumprimento das promessas da modernidade. O Sistema Tributário brasileiro é injusto, regressivo e que fere os preceitos constitucionais de justiça e equidade. A efetividade desses preceitos constitucionais deve passar por um aumento da participação direta da população.

Palavras-chave: Tributos no Brasil. Democracia participativa. Cidadania tributária. Formação do Estado brasileiro. Institucionalismo.

ABSTRACT

In Brazil, the social structure is based on values of economic rationality. The market and the contractual dirigisme establish the rules of the policies. One can see a strong importance of the ideas of the so-called institutionalism of rational choice, in which institutions are apprehended as rules or structures of a game. These structures will determine the model of the Tax System. In this sense, this research aims to demonstrate the main obstacles to the democratic construction of tax justice in Brazil. To carry out this research, a Qualitative Research was used; As to nature, a Basic Research was used, which aims to generate new knowledge, without practical application; For the objectives, an Explanatory Research was carried out and as for the procedures, a Bibliographic Survey was carried out. The research was divided into sections: the first section is the introduction, with a description of the objectives and methodology; In the second section, the formation of the Brazilian State from the Institutional Theory was studied; In the third section a diagnosis of the structures of society, economy, law and the Brazilian State itself was carried out as of the Federal Constitution of 1988; In the fourth section the Tax System in Brazil and the tax reform proposals were described; In the fifth and last section the institutional obstacles that contributed to the non-realization of Brazilian tax justice were demonstrated. At the end of the research, it was concluded that there is a strong position in defense of a more active judiciary. The Federal Constitution of 1988 is anachronistic because of the non-fulfillment of the promises of modernity. The Brazilian Tax System is unfair, regressive and that violates the constitutional precepts of justice and equity. The effectiveness of these constitutional precepts must go through an increase in the direct participation of the population.

Key words: Taxes in Brazil. Participatory democracy. Tax citizenship. Formation of the Brazilian State. Institutionalism.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Justiça Brasileira no Período Imperial	40
Figura 2 - Estrutura do Poder Judiciário em 1891	44
Figura 3 - Estrutura do Poder Judiciário em 1934	48
Figura 4 - Estrutura do Poder Judiciário em 1937	51
Figura 5 - Estrutura do Poder Judiciário entre 1946-1967	59
Figura 6 - Estrutura do Poder Judiciário em 1988	65
Figura 7 - O Congresso por representação	73
Figura 8 - Crescimento do PIB no Brasil entre 2010-2016	88
Figura 9 - Principais problemas do Sistema Tributário brasileiro apresentado pelas empresas	150
Tabela 1 - Endividamento Externo e fuga de capital nos quatro maiores devedores da América Latina antes da crise	126
Tabela 2 - América Latina e Caribe: principais indicadores econômicos 1980-1988	127
Tabela 3 - Lucro líquido do Sistema Financeiro Nacional, em valores corrigidos pelo IPCA	204
Quadro 1 - Formas de Participação Política	104
Quadro 3 - Comparações entre Neoliberalismo e Neoestruturalismo	131
Quadro 4 - Espécies Tributárias por categoria econômica X Competência Tributária dos Entes Federativos	139
Quadro 5 - Taxa Anual de crescimento do PIB global e da Inflação Brasileiro	142
Quadro 7 - Algumas medidas adotadas na área fiscal e tributária no período 2003/2009	145
Quadro 8 - Arrecadação Tributária por Ente Federativo	196
Quadro 9 - Arrecadação Tributos por categoria econômica	198
Quadro 10 - Número de MPs por Governo	202

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 AS INSTITUIÇÕES E A FORMAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO	16
2.1 DIMENSÕES INSTITUCIONAIS E A FORMAÇÃO DOS ESTADOS	23
2.2 BREVE RELATO SOBRE A FORMAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO	28
3 O ESTADO BRASILEIRO A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	67
3.1. A SOCIEDADE	68
3.2 A ECONOMIA	78
3.3 O DIREITO	88
3.4 O ESTADO	99
4 AS INSTITUIÇÕES E OS TRIBUTOS NO BRASIL.....	106
4.1. O TRIBUTO NO BRASIL	109
4.2 SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO.....	124
4.2.1. Evolução do Sistema Tributário Brasileiro	125
4.2.2. Diagnóstico do Sistema Tributário Brasileiro	147
4.3 PROPOSTAS PARA REFORMA DO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO	159
4.3.1 Proposta de Emenda Constitucional no 46/95	161
4.3.2 Proposta de Emenda Constitucional nº 175-A/95	162
4.3.2 Proposta de Reforma Tributária do Ministério da Fazenda	163
5 DESAFIOS INSTITUCIONAIS PARA A JUSTIÇA TRIBUTÁRIA NO BRASIL ..	173
5.1 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO BRASIL	174
5.2 CIDADANIA TRIBUTÁRIA E ENTRAVES INSTITUCIONAIS PARA A JUSTIÇA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA.....	188
5.3 PROCEDIMENTO DELIBERATIVO COMO INSTRUMENTO DE CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA	206
6 CONCLUSÃO.....	216
REFERÊNCIAS	220

1 INTRODUÇÃO

Desde as primeiras construções republicanas da sociedade o pensamento sobre quem deve governar se fundamenta em uma minoria de nobres, ilustres ou distintos elementos desta sociedade. Isto pode ser observado no pensamento de filósofos como Platão, na qual a estrutura social deveria ser dividida em estamentos.

A noção de Democracia para Durkheim¹ não se vincula apenas ao número de governantes e a participação de todos na política. Para ele a Democracia não é a forma política de uma sociedade que governa a si mesma, isso seria uma sociedade política sem Estado. A verdadeira democracia é realizada através de como Estado e Sociedade comunicam-se. A sociedade toma consciência de si mesma. Já o Estado, não é um resumo do pensamento popular, mas organizado por uma minoria, consciente e incumbida de tomar as melhores decisões, mais benéficas a todos. Através da deliberação e da reflexão, esta democracia deveria ser efetivada entre cidadãos, grupos e Estado.

Já o liberalismo e o individualismo dos clássicos estavam associados ao bem comum: os homens, ao maximizarem a satisfação pessoal, com o mínimo de dispêndio ou esforço, estariam contribuindo para a obtenção do máximo bem-estar social. Tal harmonização seria feita, segundo Adam Smith², por uma espécie de mão invisível. O pensamento clássico fundamenta-se, no individualismo, na liberdade e no comportamento racional dos agentes econômicos, com a mínima presença do Estado, que teria como funções precípuas a defesa, a justiça e a manutenção de certas obras públicas.

Com a dissolução da União Soviética e o enfraquecimento das idéias do *Welfare State*, abre-se espaço para surgimento do pensamento neoliberal.

A concepção neoliberal tem sua origem em meados do século XX e traz como pressupostos teóricos as idéias de Friedrich August von Hayek³. Neste trabalho Hayek faz uma crítica ao Estado de bem-estar, reagindo duramente contra o Keynesianismo e o assistencialismo do Estado. Tal crítica partia do princípio de que o mercado deveria servir como base para organização da sociedade. Mas a política econômica neoliberal foi aplicada inicialmente pelos governos de Margareth Thatcher (Reino Unido) e Ronald Reagan (Estados Unidos), a partir dos anos 1980. Hoje, é a tendência econômica vigente no mundo globalizado. Tinha como finalidade o combate ao poder dos sindicatos e a redução do

¹ DURKHEIM, Emile. **Lições de Sociologia**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

² SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações**. v. I, 1776. Coleção "Os Economistas". São Paulo: Nova Cultural, 1988.

³ HAYEK, F.A. **O caminho da servidão**. 1944. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

papel do Estado na economia (Estado mínimo). Neste sentido, o Estado restringe a sua responsabilidade social e relega ao mercado e às empresas privadas parte dos seus encargos.

O neoliberalismo propõe uma desregulamentação da economia (controles públicos menos rígidos das atividades econômicas), a privatização das empresas estatais como as usinas de energia, as indústrias de base, a construção e administração de estradas, a administração de portos e até parte de setores de fundamental interesse público como saúde e educação. Segundo o neoliberalismo, ao enxugar os gastos com políticas sociais e obras públicas, o governo tende a diminuir os impostos e estimular as atividades produtivas. Portanto, o livre funcionamento do mercado, sem controles inibidores do Estado, é o caminho para a elevação da produção e, conseqüentemente, geração de emprego e de renda, acarretando efeitos sociais positivos.⁴

A evolução do pensamento neoliberal anda de *pari passu*, com o chamado Institucionalismo, que é o enfoque dado pelas Ciências Sociais para explicação da sociedade através de suas instituições. O Institucionalismo é uma escola historiográfica que se opõe ao materialismo histórico, por justamente colocar as instituições em evidência, ao invés das classes sociais. Todavia, o Institucionalismo não se restringe ao estudo histórico, ele é aplicado com muita relevância nas análises econômicas e de direito. A escola econômica de pensamento institucionalista se desenvolveu principalmente nos Estados Unidos rebatendo argumentos da escola neoclássica sobre a noção de utilidade marginal e sobre a existência de um equilíbrio natural da economia. Já na área jurídica, o Institucionalismo é uma corrente desenvolvida na França e na Itália.

Dentre as Escolas do pensamento institucionalista, a hegemônica na atualidade é o Institucionalismo da Escolha Racional, a qual busca alocar os procedimentos da economia neoclássica na formalização e racionalização das escolhas sociais.

Toma-se como exemplo a questão do comportamento dos legisladores em relação aos interesses da coletividade. Isto pode ser resumido num questionamento: como é possível a ocorrência e verificação empírica de escolhas coletivas estáveis (produção legislativa) se a formação de maiorias seria impossível pela agregação das preferências individuais dos legisladores em relação a questões multidimensionais?

A Escola do Institucionalismo da Escolha Racional vai influenciar toda uma corrente de pensamento, o que provoca o surgimento da Nova Economia Institucional (NEI). Esta se preocupa, fundamentalmente, com aspectos microeconômicos, com ênfase na teoria da firma,

⁴ SANDRONI, Paulo. **Dicionário de Economia**. 40 ed. São Paulo: Best-Seller, 1994, p.299.

que mescla história econômica, economia dos direitos de propriedade, sistemas comparativos, economia do trabalho e organização industrial. As figuras mais expressivas desta escola são Ronald Coase, Oliver Williamson e Douglass North, que se ocupam de estudos na área de organização e operação das empresas, formação de mercados, a divisão de atividades entre corporações e mercados e a formação de sistemas de mercado e instituições que formam os sistemas de mercado. Centram sua análise nos custos de transação e, no caso de North, em estudos mais recentes, no papel do poder e ideologia na evolução institucional e sistêmica.

A Nova Economia Institucional, por sua vez, vai influenciar o pensamento político e social, a partir do pós-guerra e se fortalecer com a globalização, transformando-se em instrumento teórico para diversas outras ciências, como é o caso do Direito.

Tais influências conduzem à formulações teóricas e práticas de construção da sociedade, que podem ser assim elencadas: i) liberalismo: quem deve ordenar as relações econômicas e sociais é o mercado; Estado mínimo; liberdade para o capital internacional; ii) Democracia representativa: fortalecimento das instituições e um Estado que não deve ser um resumo do pensamento popular, mas um pensamento meditado e separado do pensamento coletivo, incumbido de entender e decidir da forma mais benéfica a todos; iii) Estrutura social: divida em estamentos, onde alguns, eleitos, estão qualificados para a condução da sociedade e a busca do bem comum.

No momento em que se busca compreender as atuais democracias com suas estruturas e influências, deve-se buscar entender o papel das instituições e da participação popular para a construção do Estado Democrático de Direito e a sua influência para a consecução da justiça.

Dentre as inúmeras escolas, e suas vertentes nas diversas ciências, que buscam resolver o problema da melhor democracia, este trabalho buscou delimitar o tema dentro da possibilidade de uma teoria alternativa, que analisasse a democracia representativa, ou na sua versão liberal, à qual tem o mercado como balizador das atividades legislativas, jurídicas e políticas, ou através do intervencionismo estatal, como é o caso do Estado do bem-estar social.

Em meio à discussão dessas estruturas de Estado, deve-se levar em conta o papel da legitimidade da jurisdição constitucional que passa por elementos das posições das correntes substancialista e procedimentalista, a primeira concretista, ativista e defensora de uma concretização dos valores constitucionais, a segunda com uma visão democrática no processo de construção dos direitos fundamentais, através da soberania popular.

No contexto deste debate e das atuais democracias, acima exposto, coloca-se à baila o Estado brasileiro, que têm as bases da ordem econômica-política-jurídica-social do Estado,

estabelecidas constitucionalmente - Constituição Federal de 1988, e que indicam sua opção pelo sistema liberal representativo.

Se de um lado, tal ordem constitucional fez a opção pelo sistema capitalista-liberal, por outro traz como orientação princípios que devem definir a formulação de políticas em busca do desenvolvimento do país e a construção da justiça social. Os princípios da redução das desigualdades regionais e sociais e da busca pelo pleno emprego são exemplos de tais vetores.

Neste sentido o tributo, o sistema tributário e a política tributária têm importante papel na busca pelo desenvolvimento e mudança do *status quo* da sociedade, assim como para a concentração de riquezas do país, o aprofundamento da desigualdade e o alto custo da produção nacional.

No Brasil, o debate em torno da justiça tributária está delimitada pelo determinismo econômico. O sistema adotado, o capitalista-liberal, impõe uma estrutura em todas as instituições, representativas ou não, ou seja, executivo, legislativo e judiciário, estão presos aos muros do sistema.

Assim, ao se falar em justiça tributária, o apelo sempre é limitado ao determinismo econômico-constitucional. De um lado os defensores dos preceitos constitucionais, como o respeito ao princípio da capacidade contributiva, a isonomia, a universalidade e a essencialidade. Nesta proposta estão inclusos aqueles que defendem a idéia de cobrar mais de quem ganha mais, ou onerar mais o capital – isto vai afrontar as bases do sistema capitalista neoliberal. Por outro os defensores de uma maior distribuição de renda, obtida com os tributos, ampliando a assistência aos mais pobres, ou seja, o aumento das chamadas proteções sociais – outra política que foi reduzida, na década de 1990, com a redução do chamado Estado de bem-estar.

Estes, portanto, são as propostas hegemônicas que existem no Brasil. Todas elas propõem a solução dos obstáculos via a institucionalização das decisões através do modelo proposto pelo sistema neoliberal. Contudo, onerar quem tem maior renda, onerar o capital ou distribuir renda para o social e não para o mercado, são propostas incompatíveis com o determinismo econômico capitalista.

São diversos os problemas enfrentados no tocante às questões tributárias no Brasil, entre elas podem ser elencadas: i) na perspectiva arrecadatória: por ocorrer mais tributação regressiva (principalmente sobre bem de consumo) e não progressiva (como é exemplo da não regulamentação do IGF); não regulamentação do capital especulativo (bolsa de valores) – que é base do Estado capitalista, entre outros problemas que tornam o sistema tributário injusto;

ii) na perspectiva distributiva: alocação dos recursos estarem voltados mais para o capital financeiro (rentistas, financistas e capitais estrangeiros) e muito menos para saúde, educação, segurança, moradia.

Estes problemas, enfrentados pelo Estado brasileiro, sofrem influência direta das questões políticas e econômicas em todo o mundo. Este é o resultado, por um lado, das chamadas economias abertas (caso do Brasil), onde as suas estruturas de produção e distribuição da riqueza estão diretamente relacionadas ao mercado global, sendo influenciado e influenciando as estratégias sócio-políticas; por outro lado, as conseqüências de um mundo mais globalizado, aonde não existem limitações de espaço e idiomas, provocando uma difusão planetária de informações, que rompem e criam novos paradigmas, estimulando um novo modo de ser, de pensar e de agir, desse novo cidadão do mundo.

Não obstante a complexidade dos Estados modernos e de suas interconexões, faz-se necessário um esforço para tornar a pesquisa científica passível de observações. Abstrações e digressões devem conduzir aos chamados cortes teóricos, espaciais e temporais, com o propósito de inferências na realidade e observância dos resultados.

Neste sentido, esta pesquisa buscará compreender os obstáculos enfrentados pelo Estado Brasileiro, para a construção de um sistema tributário justo (menos injusto). Buscar saber se as causas de injustiças e iniquidades são de ordem estrutural do Estado Democrático de Direito brasileiro, notadamente após a Constituição de 1988.

Diante disto, o problema fundamental desta pesquisa é descobrir os principais entraves à consecução de maior justiça tributária, no Estado Democrático de Direito brasileiro.

A partir de tais questionamentos foi definida a seguinte hipótese: os modelos propostos de reforma do Sistema tributário brasileiro estão presos ao modo de Estado democrático representativo, ao modelo econômico neoliberal, à uma jurisdição constitucional substancialista e ao debate institucional. Tal estrutura tem afastado a participação social e contribuído para deslocar a soberania popular dos assuntos como a função legiferante e da gestão política e, como conseqüência, da construção democrática da justiça, notadamente da justiça tributária.

Estabelecido tal proposição a pesquisa tem como objetivo geral demonstrar os principais entraves à construção democrática da justiça tributária no Brasil. Para tal incursão é feito um estudo sobre a influência das instituições e do Institucionalismo para a formação do Estado brasileiro. Em seguida é realizado um levantamento da relação entre as instituições e a formulação das propostas de reformas do Sistema Tributário brasileiro. E por último, busca-se levantar os principais obstáculos que tornam o Sistema Tributário brasileiro injusto.

Para realização desta pesquisa utilizou-se, quanto à abordagem, uma pesquisa Qualitativa, que tem como principal objetivo interpretar o fenômeno que observa⁵. O fenômeno, aqui observado, são os mecanismos de legitimação democrática que concorrem para a justiça em um Estado Democrático de Direito.

Quanto à natureza, foi utilizada uma Pesquisa Básica, à qual objetiva gerar conhecimentos novos, úteis para o avanço da Ciência, sem aplicação prática prevista. Envolve verdades e interesses universais⁶. Neste caso há uma proposição de que é através do procedimento deliberativo e da soberania popular o melhor caminho para a consecução da justiça tributária no Brasil.

Quanto aos objetivos foi realizado uma Pesquisa Explicativa, à qual preocupa-se em identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos.⁷

E quanto aos procedimentos, realizou-se uma Pesquisa Bibliográfica, à qual é feita a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas, e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, páginas de web sites.⁸

No que se refere às etapas do procedimento foi utilizado o método demonstrado por Raymond Quivy e Luc Van Campenhoudt⁹. Para estes, o processo investigativo começa com a ruptura de preconceitos e falsas evidências, que nos dão uma falsa ilusão de compreensão das coisas. Em seguida deve-se buscar uma construção teórica que se possam exprimir proposições explicativas do fenômeno a estudar e prever o plano de observação. E por fim, a comprovação e verificação dos fatos.

Baseado nestas idéias e na sucessão de operações, que se inicia com a pergunta partida (problema fundamental) até a conclusão, foi construído, para esta pesquisa, um modelo de verificação com seus indicadores e variáveis. As etapas são: 1- pergunta partida; 2- exploração das leituras; 3- construção da problemática; 4- construção do modelo de análise; 5- observação; 6- análise das informações; 7 – conclusões.¹⁰

A dimensão aqui observada será a construção democrática da justiça tributária, e suas possíveis consequências. Deve-se atentar que tais observações não podem ser definidas, tratadas, elaboradas e solucionadas apenas pela ciência do Direito. A amplitude e os limites

⁵ VILELA JUNIOR, Guanís de B. **Metodologia da Pesquisa Científica**. 2009. Disponível em: <https://issuu.com/guanis/docs/livro_mec_2008-1>. Acesso em: 30 abr. 2017, p. 9.

⁶ SILVA, Edna Lúcia da e MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação**. 3 ed. Florianópolis: UFSC, 2001. p. 20.

⁷ GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 42.

⁸ FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. p. 32.

⁹ QUIVY, Raymond e CAMPENHOUDT, Luc Van. **Manual de Investigação em Ciências Sociais**. Lisboa: Gradiva, 1992, p. 13

¹⁰ Ibidem, p. 16.

teóricos estão contemplados nas ciências sociais e na complexidade das sociedades chamadas modernas.

Neste sentido, para a possibilidade de verificação da investigação científica, faz-se necessário um corte metodológico, e assim, tomam-se como indicadores, da realidade brasileira, a evolução dos institutos da Economia, do Direito, da Sociedade e do Estado. Através do método estruturalista de investigação¹¹ serão estudadas variáveis como corrente teórica hegemônica, papel do judiciário e jurisdição constitucional, participação popular, modelo de democracia e legitimação do poder, todos sobre uma perspectiva da estrutura social brasileira, e dos elementos que a constitui, que sofreram transformações e outros, que podem permanecer inalterados.

Para tanto, esta pesquisa foi dividida em seções. Além da Introdução na primeira seção, na segunda seção foram estudadas as teorias institucionais e sua influência para formação dos Estados. Foi realizado um relato sobre a formação do Estado brasileiro à luz do institucionalismo.

Na terceira seção investigou-se a evolução dos institutos da Economia, do Direito, da Sociedade e do Estado brasileiro, pós Constituição Federal de 1988, através de variáveis como corrente teórica hegemônica, papel do judiciário e jurisdição constitucional, participação popular, modelo de democracia e legitimação do poder.

Na quarta seção foi feito um estudo da evolução do tributo e do sistema tributário no Brasil. Em seguida foram descritos os métodos de diagnóstico desse sistema, mostrando as propostas de reforma com vistas a um sistema tributário mais justo.

Na quinta seção foram revisados os instrumentos constitucionais de participação popular e mecanismos de cidadania tributária. Em seguida foram demonstrados os entraves institucionais que concorrem para não concretização da justiça tributária brasileira. E, ao final do capítulo, foi apontada como indicativo, para a construção democrática da justiça tributária no Brasil, os debates sobre o modelo de procedimento deliberativo.

¹¹ Desenvolvido por Lévi-Strauss. O método parte da investigação de um fenômeno concreto, eleva-se a seguir ao nível do abstrato, por intermédio da constituição de um modelo que represente o objeto de estudo retomando por fim ao concreto, dessa vez como uma realidade estruturada e relacionada com a experiência do sujeito social. A análise tem como foco as relações entre os diversos elementos de um sistema. Considera que cada elemento existe em relação aos demais e em relação ao todo. A explicação da realidade é dada a partir da noção de estrutura. Cf. PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. – Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

2 AS INSTITUIÇÕES E A FORMAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO

O entendimento do termo “instituições” passa necessariamente por uma análise metodológica, mais profunda que uma questão de semântica ou conceituação. Deve se aproximar muito mais da semiótica e da representação do termo, em todas as suas manifestações, para uma organização das estruturas e das relações sociais.

Este esforço deve ser delineado por uma imersão nos pressupostos da Teoria Institucional, desenvolvida pelas Ciências Sociais para explicar a sociedade através de suas instituições.

Existem diversas concepções teóricas que nem sempre convergem entre as suas abordagens institucionalistas. Dentre as divergências, a própria definição de instituição, que pode significar tanto normas de comportamento, quanto normas institucionais ou padrão de organização da firma ou direito de propriedade.

Dentre as diversas abordagens utilizadas, este estudo tem como marco temporal, pesquisas empíricas realizadas no campo das organizações, sob os enfoques estrutural e comportamental.

Os chamados velhos institucionalistas, como Veblen, Commons e Mitchel, centraram sua análise na chamada economia evolucionária¹². Esta abordagem centra-se em três indicativos: a inadequação da teoria neoclássica¹³ em tratar as inovações, supondo-as dadas, e, portanto, desconsiderando as condições de sua implantação; a preocupação, não com o equilíbrio estável, mas em como se dá a mudança e o conseqüente crescimento; e a ênfase no processo de evolução econômica e transformação tecnológica¹⁴.

Deve-se destacar que foram as idéias de Veblen, em um artigo chamado “*Why is economics not an evolutionary science?*” escrito em 1898, em que o mesmo estabelece como alternativa a construção de uma teoria econômica evolucionária, em que instintos, hábitos e instituições exercem na evolução econômica papel análogo aos genes na biologia.

¹² Esta abordagem traz como fundamento uma aproximação entre a biologia evolucionária e economia institucional. Para maior aprofundamento sobre o assunto ver: HODGSON, Geoffrey M. *The Approach of Institutional Economics*. *Journal of Economic Literature*. v. 36, 1998.

¹³ Economia Neoclássica designa diversas correntes do pensamento econômico, também conhecido como Marginalismo, que buscou integrar a teoria da utilidade do valor com a teoria do custo de produção da Escola Clássica, bem como explicar os preços dos bens e dos fatores, e a alocação dos recursos com o auxílio da análise marginal. Para maiores detalhes ver: VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de. **Manual de economia**. 2 ed., 4. tiragem. São Paulo: Saraiva, 1996.

¹⁴ CONCEIÇÃO, Octavio Augusto C. **Análise Econômica**. Ano 18, rf 33, março, 2000. Porto Alegre: UFRGS, 2000, p. 28.

Tais estudos influenciaram outros pesquisadores como Philip Selznick, na década de 1950, ao introduzir as bases de um modelo institucional e interpretar as organizações como uma expressão estrutural da ação racional que, ao longo do tempo, são sujeitas às pressões do ambiente social e transformam-se em sistemas orgânicos. Segundo Vinicius C. de Sá¹⁵, esta evolução, que Selznick designa como processo de institucionalização, pode ser sintetizada num aspecto: os valores substituem os fatores técnicos na determinação das tarefas organizativas.

O institucionalismo de Philip Selznick, também conhecido como velho institucionalismo, tem suas bases de oposição às teorias neoclássicas, na perspectiva econômica.

Invariavelmente, institucionalismo é tido como uma linha de pensamento oposta ao neoclassicismo (Hodgson, 1998a), semelhante ao marxismo em alguns aspectos (Dugger, 1988) e vinculada ao evolucionismo (Hodgson, 1993). Independentemente do enfoque adotado, atribui-se ao “velho” institucionalismo norte-americano – a partir dos escritos de Veblen, e em menor grau aos de Commons e Mitchel –, a matriz da Escola Institucionalista. Seu núcleo de pensamento relaciona-se aos conceitos de instituições, hábitos, regras e sua evolução, tornando explícito um forte vínculo com as especificidades históricas e com a “abordagem evolucionária”.¹⁶

A sociologia, por outro lado, lida com as relações, os processos e as estruturas sociais. Um tema particularmente importante da reflexão sociológica é a interação social, momento primordial na gênese e reiteração do social. Todo fato social caracteriza-se por ser um nexo de relações sociais.¹⁷

De maneira geral, estas concepções têm nas instituições sua base de análise, partem da discussão de suas diferenças com o neoclassicismo e suas afinidades com o evolucionismo, buscam ainda, identificar analiticamente pontos de concordância, que permitam a constituição de uma possível teoria institucionalista. Assim, sua generalidade está em indicar como desenvolver análises específicas e variadas, em relação a um fenômeno específico.

É possível perceber que estes estudos, sobre as instituições, irão sofrer divergências, em anos seguintes, apropriados por diversas ciências e servindo de base para uma gama de concepções teóricas. Dentre as ciências podem se destacar estudos nas áreas da Economia, da Sociologia e da Ciência Política.

¹⁵ SÁ, Vinicius Cláudio de. O desenvolvimento na perspectiva institucional: Algumas reflexões sobre o processo de legitimação junto à sociedade. **IPEA**. Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area5/area5-artigo18.pdf>>. Acesso em: 22 jul. 2016.

¹⁶ CONCEIÇÃO, Octavio Augusto C. **Análise Econômica**. Ano 18, rf 33, março, 2000. Porto Alegre: UFRGS, 2000, p. 28.

¹⁷ IANNI, Octávio. A Sociologia de Florestan Fernandes. **Estudos avançados**. São Paulo, 1996, v.10, n.26, p.25-33. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40141996000100006>>. Acesso em: 10 ago. 2016, p. 27.

O enfoque institucional desenvolveu-se em três vertentes¹⁸:

A orientação Econômica insere o processo econômico no marco da construção social, entre outras forças como a história e os aspectos culturais. Eleva os elementos empresas, mercados e relações contratuais à uma estrutura organizacional. Com Veblen, em oposição ao paradigma dominante, *homo economicus*¹⁹, dizia que os costumes e as convenções determinavam o comportamento econômico e que o indivíduo era influenciado pelas instituições. Com Commons e Mitchel rebate a idéia da teoria econômica com eficiência estática e com equilíbrio de mercado, trazendo o institucionalismo como instrumento de estudo de processos dinâmicos e evolução cultural. Em estudos mais recentes, como as de Williamson e Coase, as transações são a principal unidade de análise e são ademais responsáveis pela definição dos mercados, das hierarquias e das formas híbridas das organizações.²⁰

A orientação Política, inicialmente manteve uma estreita relação com o direito constitucional e a filosofia moral concedendo, segundo Scott (1995), especial atenção aos aspectos legais e à ordenação administrativa das estruturas de governo. Com este ocorreu um deslocamento do foco teórico das estruturas e das normas para os comportamentos dos indivíduos. Para os institucionalistas, a modernidade na sociedade burocrática é responsável pela transformação paulatina das instituições sociais, políticas e econômicas. Dessa forma as instituições cresceram, adquiriram uma considerável parcela de poder, tornaram-se mais complexas e eficazes. Para estes teóricos, é o protagonismo das instituições, que está na origem do interesse da ciência política. Os trabalhos recentes se concentram em questões como a autonomia relativa das instituições políticas em relação à sociedade; a complexidade dos sistemas políticos existentes e o papel central exercido pela representação e o simbolismo no universo político. Tais pesquisas são foco de análise de processos de tomadas de decisão por instituições domésticas, assim como resultados para relações internacionais.²¹

Já na orientação Sociológica aparece a influência de Émile Durkheim, com as suas contribuições iniciais sobre o caráter variável das bases da ordem social, destacando o papel exercido pelos sistemas simbólicos, os sistemas de conhecimento, de crença e a autoridade moral, identificados como instituições sociais, produtos da interação humana. Weber, em seus

¹⁸ CARVALHO, Cristina A. P. de, VIEIRA, Marcelo M. F.; LOPES, Fernando Dias. Contribuições da perspectiva Institucional para análise das organizações. **Enanpad**, Ribeirão Preto, 1999. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad1999-org-26.pdf>>. Acesso em: 20 ago 2016. p. 2.

¹⁹ Construção fictícia, desenvolvida por volta do século XIX, de um homem sem outras dimensões como a moral, ética, religiosa, política e outras. Alguém que apenas produz e consome.

²⁰ Ibidem, p. 2-3.

²¹ Ibidem, p. 3.

estudos sociológicos sobre o nascimento do capitalismo, aprofundou tanto na compreensão da influência das normas culturais, como na construção e o caráter histórico das estruturas econômicas e sociais. Com Berger e Luckmann centra-se na investigação da natureza e origem da ordem social, que serviu de base para o chamado novo institucionalismo nas organizações. Mais recentemente, Meyer, Rowan e Zucker destacaram papel das normas culturais e de elementos institucionais, como normas profissionais e organismos do Estado no processo de institucionalização.²²

As ideias aqui expostas trazem uma sugestão de aglutinação de pensamentos. Contudo, apesar de tornar mais didático sua compreensão, não se deve olvidar as divergências entre as vertentes acima expostas. Também havia divergências entre os teóricos que conviveram no mesmo período, e entre as escolas de períodos diferentes. Assim, apesar de algumas bases conceituais estarem em escolas diferentes, pode-se destacar oposições entre o pensamento dos chamados velhos institucionalistas e dos novos institucionalistas. E entre estes últimos, várias concepções: como o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico.

O chamado Neoinstitucionalismo, nasce por volta das décadas de 1980 e 1990, a partir de pensadores que se posicionam opostos aos institucionalistas, ou ao Velho Institucionalismo, que tinham sua estrutura no funcionalismo, behaviorismo²³ e marxismo, e baseavam seus estudos na crítica às Escolas Clássica e Neoclássica. Já os Neoinstitucionalistas buscaram uma revitalização e uma expansão dos elementos institucionalistas encontrados em economia clássica e neoclássica.

Enquanto os velhos institucionalistas são considerados descritivistas, anti-formalistas, holistas, behavioristas, e coletivistas, além de rejeitarem os critérios individualistas de bem-estar e são mais intervencionistas, sendo a favor de um maior envolvimento do governo na correção de falhas institucionais; os neo-institucionalistas são considerados mais formalistas (especialmente no que se refere às teorias neoclássicas e a teoria dos jogos), individualistas, reducionistas, orientado em direção à escolha racional e a modelos estritamente econômicos, e geralmente anti-intervencionistas.

Os chamados neoinstitucionalistas não desenvolveram uma corrente de pensamento unificada, e seus métodos de análise tiveram como vertentes:

²² CARVALHO, Cristina A. P. de, VIEIRA, Marcelo M. F.; LOPES, Fernando Dias. Contribuições da perspectiva Institucional para análise das organizações. **Enanpad**, Ribeirão Preto, 1999. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad1999-org-26.pdf>>. Acesso em: 20 ago 2016. p. 4-5.

²³ Do inglês *Behavior* = comportamento – Teoria psicológica enunciada pelo norte-americano John B. Watson em decorrência de estudos experimentais sobre o comportamento reflexo efetuados por I. Pavlov. Cf.: CABRAL, Álvaro; NICK, Eva. **Dicionário Técnico de Psicologia**. 14 ed. São Paulo: Cultrix, 2006, p. 41.

O Institucionalismo Histórico desenvolveu-se como reação à análise política em termos de grupos e contra o estruturo-funcionalismo. Preocupam-se como a organização institucional da comunidade política e as estruturas econômicas entram em conflito, de tal modo que determinados interesses são privilegiados em detrimento de outros. Consideram que a comunidade política ou a economia política e o principal fator a estruturar o comportamento coletivo. Privilegiam a estrutura (estruturalismo) das instituições políticas ao funcionalismo das teorias anteriores. Além de mudança no papel do Estado, que não é mais neutro, estudam também o comportamento da organização do capital e do trabalho, incluindo relações entre legisladores, os interesses organizados, o eleitorado e o poder judiciário. Tais pesquisas serviram de base para estudos comparados, entre países, estendendo suas análises para os movimentos dos trabalhadores, as organizações patronais e os sistemas financeiros de diversos países. Esta escola tem como características: 1º) esses teóricos tendem a conceituar a relação entre as instituições e o comportamento individual em termos muito gerais; 2º) enfatizam as assimetrias de poder associadas ao funcionamento e ao desenvolvimento das instituições; 3º) tendem a formar uma concepção do desenvolvimento institucional que privilegia as trajetórias, as situações críticas e as conseqüências imprevistas; e 4º) buscam combinar explicações da contribuição das instituições à determinação de situações políticas com uma avaliação da contribuição de outros tipos de fatores, como as idéias, a esses mesmos processos.²⁴

O Institucionalismo da Escolha Racional surge de um paradoxo: como que existe uma estabilidade nas decisões do Congresso Norte-Americano, se, segundo os postulados da escola clássica sobre escolha racional, não deveria haver estabilidade para votação de leis no Congresso, pois as escalas de preferências legislativas e o caráter multidimensional das questões mudariam a cada ciclo, e assim invalidariam as preferências da maioria precedente. Explica que as instituições do Congresso diminuem os custos de transação ligados à conclusão de acordos, de modo a propiciar aos parlamentares os benefícios da troca, permitindo a adoção de leis estáveis. Na prática, as instituições resolvem uma grande parte dos problemas de ação coletiva enfrentados pelos legisladores. Possui como referência os trabalhos de Oliver Williamson que estuda os aspectos organizacionais de uma empresa e seu esforço para reduzir custos. Douglas North aplicou teses similares às questões das instituições políticas. Gary W. Cox e Mathew D. McCubbins deram ênfase no modo como os partidos políticos estruturam as deliberações. John Ferejohn examina as relações entre o Congresso e

²⁴ HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, 2003, n. 58, p. 194-201. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

os tribunais e como desenvolve-se a capacidade do Congresso de enquadrar as autoridades administrativas. A partir dos anos 1990, os teóricos desta escola buscaram explicar outros fenômenos políticos como o comportamento de coalizões segundo os países, o desenvolvimento histórico das instituições políticas e a intensidade de conflitos étnicos. Adam Przeworski, Barbara Geddes, Gary Marks analisam as transições para a democracia segundo o modelo da teoria dos jogos. George Tsebelis e outros estudam as consequências da reforma institucional no seio da União Européia. Os debates internos desta escola trazem alguns pontos comuns: 1º) empregam uma série de características de pressupostos comportamentais. Postulam que os atores compartilham um conjunto de preferências e se comportam de modo a buscar máxima satisfação; 2º) consideram a vida política como uma série de dilemas de ação coletiva. Utilizam recursos como o “dilema dos prisioneiros” e a “tragédia dos bens comuns” para explicar o resultado ótimo de interações coletivas. 3º) afirmam que as instituições estruturam as interações entre atores, na medida que o comportamento desses atores é determinado por cálculos estratégicos, e aquelas (as instituições) propiciam ganhos de troca, oferecendo informações e mecanismos que diminuem as incertezas; 4º) o processo de criação de instituições é geralmente centrado na noção de acordo voluntário entre os atores interessados.²⁵

O Institucionalismo Sociológico remonta os anos de 1970, quando alguns sociólogos começam a contestar a distinção tradicional entre a esfera do mundo social (burocrática) e as esferas associadas à cultura. Desde Max Weber, numerosos sociólogos consideraram as estruturas burocráticas que dominam o mundo moderno, sejam elas ministérios, empresas, escolas, grupos de interesse etc., como produto de um intenso esforço de elaboração de estruturas cada vez mais eficazes, destinadas a cumprir procedimentos e tarefas formais ligadas a essas organizações. Segundo os teóricos desta escola, essas formas e procedimentos deveriam ser considerados como práticas culturais, comparáveis aos mitos e às cerimônias elaborados pelas sociedades. Buscam explicar por que as organizações adotam um específico conjunto de formas, procedimentos ou símbolos institucionais, com particular atenção à difusão dessas práticas. Frank Dobbin usa esse enfoque para mostrar como concepções culturalmente determinadas do Estado e do mercado condicionaram a política ferroviária na França e nos Estados Unidos no século XIX. John W. Meyer e W. Richard Scott o mesmo enfoque para explicar a proliferação de programas de formação nas empresas norte-americanas. Neil Fligstein serve-se dele para explicar a diversificação da indústria norte-

²⁵ HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, 2003, n. 58, p. 202-206. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

americana, e Yasemin Soyal o faz para explicar a atual política de imigração na Europa e na América do Norte. As principais características desta escola são: 1º) definem instituições de maneira muito mais global que os pesquisadores em Ciência Política, incluindo não só regras, procedimentos ou normas formais, mas também os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que guiam a ação humana; 2º) enfatizam a natureza interativa das relações entre as instituições e a ação individual, na qual cada pólo constitui o outro. Assim, para estabelecer uma linha de ação, o indivíduo utiliza os modelos institucionais disponíveis ao mesmo tempo em que os confecciona. Sustentam que as organizações adotam uma nova prática institucional por razões que têm menos a ver com o aumento da sua eficiência (defendida pela escola da escolha racional) do que com reforço que oferece à sua legitimidade social. John L. Campbell exprime bem esse modo de ver as coisas ao falar de uma “lógica das conveniências sociais” por oposição a uma “lógica instrumental”.²⁶

Para alguns estudiosos existe uma quarta corrente, o Institucionalismo Econômico. Contudo, os pressupostos da interação estratégica, direitos de propriedade e seleção competitiva, que fundamentam tal escola, já estão contidos na Escola da Escolha Racional.

Apesar das semelhanças e da interação entre elas, surgem estudos na área que ficaram conhecidos como a Nova Economia Institucional (NEI). Esta se preocupa, fundamentalmente, com aspectos microeconômicos, com ênfase na teoria da firma, que mescla história econômica, economia dos direitos de propriedade, sistemas comparativos, economia do trabalho e organização industrial. As figuras mais expressivas desta escola são Ronald Coase, Oliver Williamson e Douglass North, que se ocupam de estudos na área de organização e operação das empresas, formação de mercados, a divisão de atividades entre corporações e mercados e a formação de sistemas de mercado e instituições que formam os sistemas de mercado. Centram sua análise nos custos de transação e, no caso de North, em estudos mais recentes, no papel do poder e ideologia na evolução institucional e sistêmica.²⁷

As várias abordagens da NEI se desenvolveram a partir de uma variedade de recortes analíticos específicos, que delimitam diferentes objetos a partir da eleição de um nível de análise determinado e da construção de um modelo teórico adequado a este. Os principais níveis de análise definidos por estas abordagens se referem a sub-sistemas da estrutura institucional de uma economia capitalista, que possuem

²⁶ HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, 2003, n. 58, p. 207-2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

²⁷ CONCEIÇÃO, Octavio Augusto C. **Análise Econômica**. Ano 18, rf 33, março, 2000. Porto Alegre: UFRGS, 2000, p. 28.

relativa autonomia, o que justifica o seu estudo dentro de enfoques teóricos especializados.²⁸

De acordo com o exposto, e em virtude da dificuldade de um delineamento de todas as teorias aqui levantadas, será utilizada uma abordagem da teoria econômica institucionalista, à qual tem como pretensão objeto de estudo a evolução das instituições no capitalismo.

Assim, apesar das Escolas Institucionalistas terem estruturado suas bases teóricas num período recente, as idéias e seus pressupostos podem ser emprestados para análise de períodos mais remotos, como a formação dos Estados.

2.1 DIMENSÕES INSTITUCIONAIS E A FORMAÇÃO DOS ESTADOS

Na obra *O Príncipe*, de 1513, Maquiavel dá início à discussão sobre o Estado. Isto não significa que já não existissem formas de governo, estruturas de poder e instituições sociais organizadas, mas a ideia de Estado como conhecemos hoje, tem sua origem bastante discutida.

Diversos cientistas políticos e historiadores têm se questionado sobre o momento em que surgiu o Estado, sem, contudo, que se tenha chegado a um consenso. O que se tem é uma aproximação, porém, não conclusiva sobre a origem do mesmo.

Para Miguel Reale²⁹ o Estado é uma abstração, criada pela sociedade. Segundo o autor o Estado originou-se da vontade de criar e manter o bem comum. O termo Estado vem do latim *status*, que significa posição e ordem. É a manifestação de um poder constituído ou uma forma de sociedade organizada politicamente.

Já para Darcy Azambuja³⁰ o Estado é uma sociedade, pois se constitui essencialmente de um grupo de indivíduos unidos e estão organizados de forma permanente para realizar um objetivo comum. Por outro lado se denomina sociedade política porque, tendo sua organização determinada por normas de Direito positivo, é hierarquizada na forma de governantes e governados e tem uma finalidade própria, o bem público.

Existem diversas correntes que tentam explicar a origem do Estado, entre elas, a corrente teológica diz que o Estado é criação divina, como obra da vontade de Deus. Tem seus expoentes em Santo Tomás de Aquino e Santo Agostinho. Por outro a

²⁸ PONDE, João Luiz. **Nova Economia Institucional**. São Paulo: FGV, 2007. Disponível em: <<http://epge.fgv.br/we/Direito/NovaEconomiaInstitucional/2008?action=AttachFile&do=get&target=neil.pdf>>. Acesso em: 30 ago 2016. p. 8.

²⁹ REALE, Miguel; CARVALHO, José Maurício de. **Ética e Filosofia do Direito**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2011, p. 119.

³⁰ AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 4 ed. São Paulo: Globo, 2008, p. 20.

corrente jusnaturalismo, do final da Idade Média, defendia a idéia de que o Estado encontra fundamento na própria natureza humana, havendo precedência do direito natural em relação ao direito positivo. Para os contratualistas o Estado é originado de um acordo de vontades, onde cada um cede parcela de seus direitos individuais em prol de todo o grupo.³¹

No período medievo e após o sistema feudal, surge a primeira concepção de Estado, o Estado Absolutista, que tinha na figura do rei a representação da organização e da diferenciação entre o público e o privado.

Thomas Hobbes era defensor do absolutismo, e acreditava que o Estado deveria ser a instituição fundamental para regular as relações humanas, já que os homens buscam a satisfação dos seus desejos de qualquer maneira, a qualquer preço, de forma violenta, egoísta, movida por paixões.

(...) os homens, no estado de natureza, são egoístas, luxuriosos, inclinados a agredir os outros e insaciáveis, condenando-se, por isso mesmo, a uma vida solitária, pobre, repulsiva, animal e breve. Isto é o que acarreta, segundo sua expressão clássica, a permanente "guerra de todos contra todos".

(...) É neste ponto que interfere a razão humana, levando à celebração do contrato social. Apesar de suas paixões más, o homem é um ser racional e descobre os princípios que deve seguir para superar o estado de natureza e estabelecer o "estado social".

(...) Tomados conscientes dessas leis os homens celebram o contrato, que é a mútua transferência de direitos. E é por força desse ato puramente racional que se estabelece a vida em sociedade, cuja preservação, entretanto, depende da existência de um poder visível, que mantenha os homens dentro dos limites consentidos e os obrigue, por temor ao castigo, a realizar seus compromissos e à observância das leis da natureza anteriormente referidas. Esse poder visível é o Estado, um grande e robusto homem artificial, construído pelo homem natural para sua proteção e defesa.³²

Por outro caminho, John Locke, também acreditava no contrato social, mas não na forma pura ou rígida como fazia Hobbes. Locke era anti-absolutista e tinha uma concepção religiosa da sociedade, acreditando no homem livre, sem subjugar-se a outros homens ou ao Estado. Segundo Locke:

Tendo Deus feito o homem criatura tal que, conforme julgava, não seria conveniente para o próprio homem ficar só, colocou-o sob fortes obrigações de necessidade, conveniência e inclinação para arrastá-lo à sociedade, provendo-o igualmente de entendimento e linguagem para que continuasse a gozá-la.³³

Já para Jean Jacques Rousseau, a ordem social é um direito sagrado que serve de base a todos os demais, mas que esse direito não provém da natureza, encontrando seu fundamento

³¹ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 8.

³² Ibidem, p. 9.

³³ Ibidem, p. 10.

em convenções. Seu pensamento influenciou a Revolução Francesa e a defesa dos direitos da pessoa humana. Nas palavras de Rousseau:

Suponho os homens terem chegado a um ponto em que os obstáculos que atentam à sua conservação no estado natural excedem, pela sua resistência, as forças que cada indivíduo pode empregar para manter-se nesse estado. Então este estado primitivo não pode subsistir, e o gênero humano pereceria se não mudasse de modo de ser.³⁴

De maneira geral estas teorias tratam de leis com as quais os homens estabelecem contratos, e que, na realidade, representa uma relação mútua de direitos e deveres. Esta decisão, tomada de forma racional, estabelece a vida em sociedade, cuja preservação depende da existência de um poder atribuído a outro ente ou instituição, o Estado, que determine os limites e obrigue os homens a realizar seus compromissos e à observância das leis.

Apesar das diversas acepções sobre a origem do Estado, é comum para muitos teóricos o período do Absolutismo como um marco histórico para surgimento do Estado. O que se percebe daí é que este nasce de uma ruptura de uma estrutura social chamada feudalismo, que tinha sua organização social e suas estruturas jurídicas e econômicas assentadas em torno do feudo. Com a expansão comercial e o reposicionamento do papel da burguesia, criaram-se instabilidades, às quais impulsionaram um rearranjo e uma reorganização de todas as instituições que compunham a sociedade.

Pode-se verificar que ocorriam diversas manifestações das instituições e que simbolizavam o comportamento dos agentes históricos, suas ações políticas e sociais e suas condutas orientadas por preceitos jurídico-econômicos. Dentre estas, a instituição política era representada pela centralização nas mãos de um rei, que representava o legislativo, o executivo e o judiciário; a sociedade estava representada em estamentos, onde tinha, na primeira e segunda classes, o clero e nobreza, com seus privilégios, e a terceira classe formada pela burguesia e pelo povo, sem privilégio e a função de pagar impostos; na esfera econômica as instituições eram representadas pelo capitalismo comercial, mercantilismo e metalismo.³⁵

Eram essas instituições que determinavam, caracterizavam e conduziam a vida e o comportamento no chamado Estado Absolutista. Foram, portanto, estas instituições que sofreram o ataque das idéias e das forças pulsantes nas chamadas Revolução Francesa e Revolução Industrial.

³⁴DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 10.

³⁵ RIBEIRO, Paulo Silvino. **A sociedade estamental: as funções de cada estamento**. Disponível em: <<http://brasilescola.uol.com.br/sociologia/a-sociedade-estamental-as-funcoes-cada-estamento.htm>>. Acesso em: 13 set. 2016.

A concepção de Estado evoluiu, e surgiram outros modelos como o Estado Liberal, Estado Social, Estado Socialista e o Estado Regulador.

O Estado Liberal surge após a Revolução Francesa de 1789³⁶, no fim do século XVIII, constituindo o primeiro regime jurídico-político da sociedade que materializava as novas relações econômicas e sociais, colocando de um lado os capitalistas e do outro a realeza e a nobreza, separando assim, as funções do Estado da condução da economia. De maneira geral pode-se elencar como principais instituições: a não intervenção do Estado na economia; vigência do princípio da igualdade formal; adoção da Teoria da Divisão de Poderes de Montesquieu; supremacia da Constituição como norma limitadora do poder governamental; e garantia de direitos individuais fundamentais.

Neste sentido, o modelo de Estado Liberal nasce da necessidade de promover o domínio privado dos indivíduos. No campo econômico defende a liberdade de mercado, aliando-se à busca pelo interesse privado. No plano jurídico, baseia-se nos princípios da autonomia da vontade privada e no dirigismo contratual.

O modelo de intervencionismo econômico é influenciado pela doutrina de John Maynard Keynes e a implementação de políticas públicas. No plano econômico baseia-se na Teoria dos Jogos, que analisa o comportamento dos agentes econômicos e sociais. No plano jurídico baseia-se no princípio da defesa do mercado ou da concorrência.

O Estado intervencionista social (*Welfare State*) apesar de ser igual ao modelo de intervencionismo econômico diferencia-se deste no plano jurídico, já que, naquele, o Estado atua como empreendedor, em áreas consideradas estratégicas, assumindo o papel de garantidor do desenvolvimento social.

Foi com a Revolução Russa, de outubro de 1917, que se abriu o caminho para o chamado Estado Socialista. Foi a partir desta que se despertou a consciência do mundo para a necessidade de assegurar aos trabalhadores uma vida compatível com a dignidade humana. Surge, então, a necessidade de discutir quem são os sujeitos de direito, e quem mais precisa do Estado para garantir tais direitos.

O Estado Socialista baseia-se na teoria da planificação, enquanto que no plano jurídico tem fundamento no princípio da supremacia do interesse público. Preocupa-se principalmente com o bem comum e necessidades coletivas, em detrimento dos direitos individuais. Prega a coletivização dos fatores de produção, centralizando as decisões da vida econômica.

³⁶ BRADBURY, Leonardo Cacao Santos La. **Estados liberal, social e democrático de direito: noções, afinidades e fundamentos**. Disponível em: <<http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/26081-26083-1-PB.pdf>>. Acesso em: 26 out 2016, p.1.

O sistema socialista identifica-se com o modelo de centralização econômica, baseada na sobrevalorização do coletivo, onde o Poder Público assume papel de centro da tomada de decisões econômicas. Neste modelo, suprimem-se as leis naturais do mercado que dão lugar ao dirigismo, controle, planejamento e execução pré-programada.³⁷

O planejamento racional passa a substituir o mercado livre como virtude própria do órgão planejador. Ao rejeitar o critério de organização econômica fundada na liberdade e autonomia das decisões tomadas por entes privados, o Estado socialista apresenta-se como defensor dos bens coletivos e da sociedade como um todo, rejeitando o individualismo liberal. Neste sentido, criticava-se o modelo de autonomia, alegando-se que nele as prioridades do Estado e da sociedade estariam sendo negligenciadas.

Em virtude da interação de problemas sociais do modelo econômico estatal (Estado Social - *Welfare State*), dos efeitos da Globalização e da influência constante dos modelos econômicos impostos pelos grandes países capitalistas, os modelos intervencionistas vem sofrendo fortes alterações, ao passar para o setor privado as atribuições para satisfação das necessidades sociais, e por outro uma maior fiscalização da economia. Surge aí o Estado Regulador.

Constatar que o Estado já não possui mais condições de implementar políticas de promoção social não retira a responsabilidade de cumprir com esta função. Nem mesmo a adoção de medidas voltadas para atender determinadas demandas públicas com a colaboração da iniciativa privada, exime o Estado de seus deveres, persistindo suas funções de “(...) planejamento, regulação e fiscalização”³⁸.

Para o entendimento do Estado Regulador, pode-se atentar para o que diz Marçal Justen Filho:

(...) transferência para a iniciativa privada de atividades desenvolvidas pelo Estado, desde que dotadas de forte cunho de racionalidade econômica; liberalização de atividades até então monopolizadas pelo Estado a fim de propiciar a disputa pelos particulares em regime de mercado; a presença do Estado no domínio econômico privilegia a competência regulatória; a atuação regulatória do Estado se norteia não apenas para atenuar ou eliminar os defeitos do mercado, mas também para realizar certos valores de natureza política ou social; e institucionalização de mecanismos de disciplina permanente das atividades reguladas.³⁹

³⁷ MENEZES, Fernanda Montenegro de. **A Democracia Econômica no Constitucionalismo Brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico). São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2010. p. 79.

³⁸ PLACHA, Gabriel. **A Atividade Regulatória do Estado**. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Social). Curitiba: Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2007, p. 42.

³⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 565.

No Estado Regulador, como no Estado Liberal, no plano econômico a base é a teoria dos jogos, de John Von Neumann, que analisa a atuação dos agentes econômicos e sociais no mercado, considerando suas possíveis ações e estratégias. No plano jurídico, fundamenta-se no princípio da subsidiariedade, quando o poder público só irá interferir na sociedade nas atividades que o setor privado não consiga, por si, alcançar os objetivos coletivos. Por outro, a grande característica das finanças desse Estado é o caráter intervencionista através da utilização dos tributos, das chamadas finanças funcionais, ou tributos com fim extrafiscal.

Para Maria Auxiliadora Pessoa⁴⁰, as mudanças ocorridas na estrutura dos Estados, nas finanças públicas, principalmente no que se refere a atividade tributária do século XX, muito contribuíram para o papel do que se conhece como Estado fiscal. As crises, as descobertas científicas, a Revolução Industrial e as Grandes Guerras determinaram sobremaneira uma mudança do comportamento do Estado e sua interferência na economia.

O que se percebe é que com a evolução histórica, o papel do Estado mais ou menos intervencionista, a organização da sociedade, a relação entre governantes e governados, a relação entre os poderes, os mecanismos de participação da população, todas estas representações são estruturas da sociedade que foram modificadas pelo desenvolvimento de teorias e modelos sócio-políticos-econômicos vigentes, mas, contudo, moldaram as ações, as relações e os comportamentos dos agentes. Assim as instituições, sejam elas representações teóricas, ideológicas e comportamentais, sejam estruturas organizacionais, normativas e jurídicas, serão determinadas e determinantes na construção da sociedade.

É dessa forma que o desenvolvimento das teorias econômicas, a evolução do papel dos Estados, as revoluções, as descobertas científicas, e as mudanças nas instituições, também influenciaram a formação do Estado brasileiro.

2.2 BREVE RELATO SOBRE A FORMAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO

A formação do Estado Brasileiro está diretamente relacionada ao processo que culminou com a consolidação das relações de produção capitalistas e do modo de vida liberal. A construção desse sistema econômico passa por dimensões do colonialismo ao imperialismo e de conquista de territórios. Assim, a construção do Brasil está diretamente relacionada à invenção e conquista da América Latina, através do capitalismo colonial moderno e da Europa como centro do mundo (eurocentrismo), como um novo padrão de poder mundial.

⁴⁰PESSOA, Maria Auxiliadora P. P. **Estado fiscal e tributário: perspectivas educativas.** Dissertação (Mestrado em Política Pública e Sociedade). Ceará: Universidade Estadual do Ceará – UECE, 2007, p. 48.

Dessa forma a emergência da idéia de hemisfério ocidental deu lugar a uma mudança radical no imaginário e nas estruturas de poder do mundo moderno/colonial⁴¹. Para Glissant⁴² o imaginário é a construção simbólica mediante a qual uma comunidade (racial, nacional, imperial, sexual, etc.) se define a si mesma. Este teórico diz esta imagem tem uma forma de diferenciação do simbólico com o real, e um sentido geopolítico de construção do Ocidente.

Um dos eixos fundamentais desse padrão de poder é a classificação social da população mundial de acordo com a idéia de raça, uma construção mental que expressa a experiência básica da dominação colonial e que desde então permeia as dimensões mais importantes do poder mundial, incluindo sua racionalidade específica, o eurocentrismo.

A América constituiu-se como o primeiro espaço/tempo de um padrão de poder de vocação mundial e, desse modo e por isso, como a primeira identidade da modernidade. Dois processos históricos convergiram e se associaram na produção do referido espaço/tempo e estabeleceram-se como os dois eixos fundamentais do novo padrão de poder. Por um lado, a codificação das diferenças entre conquistadores e conquistados na idéia de raça, por outro lado, a articulação de todas as formas históricas de controle do trabalho, de seus recursos e de seus produtos, em torno do capital e do mercado mundial.⁴³

Segundo a idéia de raça, em seu sentido moderno, não tem história conhecida antes da América. A formação de relações sociais fundadas nessa idéia, produziu na América identidades sociais historicamente novas: índios, negros e mestiços, e redefiniu outras. Com o tempo, os colonizadores codificaram como cor os traços fenotípicos dos colonizados e a assumiram como a característica emblemática da categoria racial.⁴⁴

Por outro lado, no processo de constituição histórica da América, todas as formas de controle e de exploração do trabalho e de controle da produção-apropriação-distribuição de produtos foram articuladas em torno da relação capital-salário (de agora em diante capital) e do mercado mundial.

As novas identidades históricas produzidas sobre a idéia de raça foram associadas à natureza dos papéis e lugares na nova estrutura global de controle do trabalho. Assim, ambos os elementos, raça e divisão do trabalho, foram estruturalmente associados e reforçando-se mutuamente, apesar de que nenhum dos dois era necessariamente dependente do outro para existir ou para transformar-se.

⁴¹ QUIJANO, Aníbal. **A colonialidade do saber: eurocentrismo e América Latina**. Colección Sur Sur, Buenos Aires: CLACSO set. 2005, p. 33.

⁴² Ibidem, p. 33.

⁴³ Ibidem, p. 105.

⁴⁴ Ibidem.

A progressiva monetarização do mercado mundial que os metais preciosos da América estimulavam e permitiam, bem como o controle de tão abundantes recursos, possibilitou aos brancos o controle da vasta rede pré-existente de intercâmbio que incluía, sobretudo, China, Índia, Ceilão, Egito, Síria, os futuros Orientes Médio e Extremo. Isso também permitiu concentrar o controle do capital comercial, do trabalho e dos recursos de produção no conjunto do mercado mundial.⁴⁵

Já em sua condição de centro do capitalismo mundial, a Europa não somente tinha o controle do mercado mundial, mas pôde impor seu domínio colonial sobre todas as regiões e populações do planeta, incorporando-as ao sistema-mundo que assim se constituía, e ao seu padrão específico de poder.

Por outro lado, como parte do novo padrão de poder mundial, a Europa também concentrou sob sua hegemonia o controle de todas as formas de controle da subjetividade, da cultura, e em especial do conhecimento, da produção do conhecimento. Dessa forma os europeus ocidentais imaginaram ser a culminação de uma trajetória civilizatória desde um estado de natureza, levou-os também a pensar-se como os modernos da humanidade e de sua história, isto é, como o novo e ao mesmo tempo o mais avançado da espécie. Contudo, a resistência intelectual a essa perspectiva histórica não tardou em emergir. Na América Latina, desde fins do século XIX, mas se afirmou sobretudo durante o século XX e em especial depois da Segunda Guerra Mundial, vinculada com o debate sobre a questão do desenvolvimento-subdesenvolvimento.⁴⁶

A elaboração intelectual do processo de modernidade produziu uma perspectiva de conhecimento e um modo de produzir conhecimento que demonstram o caráter do padrão mundial de poder: colonial/moderno, capitalista e eurocentrado. Essa perspectiva e modo concreto de produzir conhecimento se reconhecem como eurocentrismo.

Isso significa que todas essas formas de trabalho e de controle do trabalho na América não só atuavam simultaneamente, mas foram articuladas em torno do eixo do capital e do mercado mundial.

O mito do eurocentrismo, adicionado à classificação racial, culminaram numa perspectiva eurocêntrica de poder e num dualismo entre o europeu e não-europeu, civilizado e primitivo.

⁴⁵QUIJANO, Anibal. **A colonialidade do saber: eurocentrismo e América Latina**. Colección Sur Sur, Buenos Aires: CLACSO set. 2005, p. 109.

⁴⁶ Ibidem, p. 17.

Baseado nas idéias de Descartes, onde há separação radical entre razão/sujeito e corpo, a perspectiva eurocêntrica dizia que certas raças são condenadas como inferiores, por não serem sujeitos racionais. Esta idéia tornava os europeus, dominantes.

Aplicada de maneira específica à experiência histórica latino-americana, a perspectiva eurocêntrica de conhecimento opera como um espelho que distorce o que reflete. Quer dizer, a imagem que encontramos nesse espelho não é de todo quimérica, já que possuímos tantos e tão importantes traços históricos europeus em tantos aspectos, materiais e intersubjetivos. Mas, ao mesmo tempo, somos tão profundamente distintos. Daí que quando olhamos nosso espelho eurocêntrico, a imagem que vemos seja necessariamente parcial e distorcida.

Aqui a tragédia é que todos fomos conduzidos, sabendo ou não, querendo ou não, a ver e aceitar aquela imagem como nossa e como pertencente unicamente a nós. Dessa maneira seguimos sendo o que não somos. E como resultado não podemos nunca identificar nossos verdadeiros problemas, muito menos resolvê-los, a não ser de uma maneira parcial e distorcida.⁴⁷

Isto pode ficar evidenciado com o problema da construção moderna do Estado-nação na América Latina.

Os Estados Unidos, quando de sua fundação como país independente, o processo de constituição do novo padrão de poder levou desde o começo à configuração de um Estado-nação. Lá predominava a dominação branca. Essa branquitude social da sociedade estadunidense foi inclusive aprofundada com a imigração de milhões de europeus durante o século XIX. Por outro, a conquista dos territórios indígenas resultou na abundância da oferta de um recurso básico de produção, a terra.⁴⁸

(...) na Argentina a apropriação da terra ocorreu de uma maneira completamente distinta. A extrema concentração da propriedade da terra, em particular das terras conquistadas aos índios, tornou impossível qualquer tipo de relações sociais democráticas entre os próprios brancos e em consequência de toda relação política democrática.

(...) No caso do Chile, por outro lado, a expansão territorial às custas da Bolívia e do Peru permitia à burguesia chilena o controle de recursos cuja importância marcou desde então a história do país: salitre primeiro, e cobre pouco depois. Nas pampas salitreiras formou-se o primeiro grande contingente de assalariados operários da América Latina, desde mediados do século XIX, e mais tarde foi no cobre que se formou a coluna vertebral das organizações sociais e políticas dos operários chilenos da velha república. (...) Foram essas condições as que tornaram possível que os trabalhadores e as classes médias pudessem negociar com algum êxito, desde 1930-35, as condições da dominação/exploração/conflito. Isto é, da democracia nas condições do capitalismo.⁴⁹

⁴⁷QUIJANO, Anibal. **A colonialidade do saber: eurocentrismo e América Latina**. Colección Sur Sur, Buenos Aires: CLACSO set. 2005, p. 118.

⁴⁸Ibidem, p. 109.

⁴⁹Ibidem, p. 121-122.

Esta experiência de construção de Estado-nação não teve a mesma trajetória no restante dos países latino-americanos. Não poderiam ser considerados como Estados nacionais, pois os colonizadores que estavam no controle, não eram representantes do conjunto da população colonizada. As respectivas sociedades, baseadas na dominação colonial de índios, negros e mestiços, não poderiam tampouco ser consideradas nacionais, e muito menos democráticas.

Aqui fica evidente a conquista dos Estados europeus nos mercados mundiais e a exploração social e econômica do Brasil é resultado desse processo.

A colonização, obra necessária ao comércio e à posse da conquista, exigia cabedais largos. A gente viria das sobras da Índia, dos inadequados à jornada, famintos de terras e cobiçosos de fortuna imediata, seduzidos pela enganadora visão do paraíso terrestre. Para o comando da empresa, os burocratas adestrados nos negócios do reino e do Oriente, burocratas de nobre cepa, militares de experiência e tangidos interiormente pelo sentimento de lealdade ao rei. A estrutura do plano, amadurecido depois de ocultos debates, perdidos nas câmaras do paço, obedeceria à iniciativa e ao controle do rei. Dom João III tinha diante dos olhos o esquema das especiarias: a coordenação de capitais, navios e armadas, para a realização de um negócio seu. As feitorias estavam à vista, com o ajustamento da nova realidade, realidade que a extensão territorial dispersa e a escassez de mercadorias imediatamente comerciáveis dismantela. Para a continuidade do empreendimento, tecido com a experiência tradicional, seriam necessários recursos que o rei não possuía e o reino não lograria congregar, senão penosamente, retraídos os financiadores diante do fomento de produtos, no momento, pouco rentáveis. Daí uma reforma de sistema: cada feitoria seria uma agência de distribuição de terras, de cobrança de tributos, cumulado o poder administrativo com as funções bancárias.⁵⁰

A construção do Estado brasileiro segue, portanto, o que ocorreu em toda a América Latina, onde o capital buscou concretizar um eixo de articulação das formas historicamente conhecidas de controle e exploração do trabalho, com mecanismos de classificação e diferenciação de raças, com o objetivo de subjugar e dominar.

O descobrimento do Brasil se insere num período conhecido como Idade Moderna (1453 - tomada de Constantinopla pelos turcos otomanos, indo até 1789 - início da Revolução Francesa). Este período teve como principais características: i) foi um período de transição do Feudalismo para o Capitalismo; ii) fortalecimento das monarquias nacionais européias; iii) prevalência de um regime político caracterizado, principalmente, pela centralização do poder nas mãos do monarca (rei); iv) período de descobrimentos marítimos feitos pelos europeus (principalmente Portugal e Espanha) e colonização e exploração das terras descobertas (principalmente na América e África); v) comércio marítimo como principal fator de

⁵⁰ FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012.

desenvolvimento econômico das nações (mercantilismo); vi) Fortalecimento da burguesia comercial européia; vii) surgimento de movimentos de contestação ao poder da Igreja Católica (Reforma Religiosa) e formação de novas igrejas (luterana, calvinista e anglicana); viii) desenvolvimento das artes plásticas e da cultura sob uma nova perspectiva (humanismo), principalmente com o Renascimento Cultural; ix) amplo desenvolvimento científico (Astronomia, Engenharia, Matemática, Anatomia, Biologia, etc.) no contexto do Renascimento Científico; x) acúmulo de riquezas na Europa, fruto da exploração das colônias na América; xi) início da Revolução Industrial no final da Idade Moderna; xii) contestação, principalmente com o Iluminismo, do regime Absolutista e crise deste sistema de governo no final da Idade Moderna (segunda metade do século XVIII).⁵¹

Baseado nos estudos, acima descritos, pode-se assinalar que no período do descobrimento do Brasil, as dimensões institucionais que representavam este período, notadamente na Europa, eram: na economia ocorria o declínio do feudalismo e ascensão do capitalismo mercantil (grandes navegações e descoberta de novos continentes); na sociedade a ascensão da burguesia em detrimento da nobreza e do clero; na política a formação do Estado Moderno; na religião o surgimento da Reforma Protestante contra a hegemonia da unidade cristã; e na cultura o movimento renascentista; e como visão de mundo prevalecia o eurocentrismo.

O eurocentrismo tinha como principal característica a idéia de impor os interesses e a cultura européia em todos os lugares. Este pensamento foi muito utilizado no período das Grandes Navegações e Descobrimentos Marítimos (séculos XV e XVI), principalmente portugueses e espanhóis, ao descobrirem novas terras na África, Ásia e América e implantaram suas culturas (religião, língua, modos, costumes) entre os povos conquistados.

Para a compreensão sobre o Estado Moderno e os efeitos de tal instituição para o estabelecimento da estrutura jurídico-político-econômico da sociedade européia e conseqüente processo de colonização na América Latina e no Brasil, buscar-se-á o entendimento de Max Weber em relação às formas de poder.

Inicialmente Weber diz que a probabilidade de encontrar obediência a um determinado mandato pode fundar-se em diversos motivos, mas que, em bases de legitimidade, as formas totalmente puras de dominação são: a legal, a tradicional e a carismática.⁵²

⁵¹ VICENTINO, Cláudio; DORIGO Gianpaolo. **História geral e do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Scipione, 2013, p. 79.

⁵² GOHN, Gabriel (Org.) WEBER, Max. Sociologia. **Coleção grandes cientistas sociais**. São Paulo: Ática, 1979, p. 128.

Para Weber a dominação legal é em virtude de estatuto. Seu tipo mais puro é a dominação burocrática. Sua idéia básica é: qualquer direito pode ser criado e modificado mediante um estatuto sancionado corretamente quanto à forma. O direito de mando está legitimado por uma regra estatuída. Aqui, obedece-se não à pessoa, em virtude de seu direito próprio, mas à regra estatuída. São exemplos a estrutura moderna do Estado, a empresa capitalista privada ou uma união de qualquer outra natureza que disponha de um quadro administrativo numeroso e hierarquicamente articulado, assim como as associações políticas. Além disso, os funcionários designados por turno, por sorte ou por eleição, a administração pelos parlamentos e pelos comitês, sempre que sua competência esteja fundada sobre regras estatuídas e que o exercício do direito de domínio seja congruente com o tipo de administração legal, corresponderam ao conceito de dominação legal.⁵³

A dominação carismática é em virtude de devoção afetiva à pessoa do senhor e a seus dotes sobrenaturais, faculdades mágicas, revelações, heroísmo, poder intelectual ou oratória. Seus tipos mais puros são a dominação do profeta, do herói guerreiro e do grande demagogo. O tipo de que manda é o líder, o que obedece é o apóstolo. A forma genuína da jurisdição e a conciliação de litígios carismáticos é a proclamação da sentença pelo senhor ou pelo sábio e sua aceitação pela comunidade. O pressuposto indispensável para fazer-se acreditar é por meio de milagres, êxitos e prosperidade do séquito e dos súditos. Se lhe falha o êxito, seu domínio oscila. Por outro a sucessão do poder carismático pode processar-se de diversas maneiras: qualificação carismática, designação de um oráculo, processo hereditário, entre outros.⁵⁴

A dominação tradicional é em virtude da crença na santidade das ordenações e dos poderes senhoriais de há muito existentes. Seu tipo mais puro é o da dominação patriarcal. Obedece-se à pessoa em virtude de sua dignidade própria. A extensão do poder legítimo de mando é em cada caso regulado pela discricção do senhor, que compõe a composição dos litígios baseado em princípios, como equidade ética material ou justiça. Todas as codificações e leis desse tipo de dominação respiram o espírito do chamado Estado-providência, onde predomina uma combinação de princípios ético-sociais e utilitário-sociais que rompe toda rigidez jurídica formal. Nas relações dos quadros administrativos dominam a fidelidade pessoal do servidor, que é caracterizado por duas modalidades: 1) a estrutura puramente

⁵³GOHN, Gabriel (Org.) WEBER, Max. Sociologia. **Coleção grandes cientistas sociais**. São Paulo: Ática, 1979, p. 128.

⁵⁴Ibidem, p. 134.

patriarcal de administração, onde os servidores são recrutados em completa dependência pessoal do senhor; 2) a estrutura estamental, onde os servidores são pessoas independentes.⁵⁵

Esta última é uma característica do Estado Absolutista, em que não possui distinções entre os limites do público e os limites do privado. É baseado na autoridade patriarcal, e que também pode se denominar patrimonial.

O patrimonialismo, portanto, explica a fundamentação do poder político, ou seja, como este se organiza e se legitima, e caracteriza-se pelo poder político organizado através do poder arbitrário/pessoal do príncipe e legitimado pela tradição. Tal legitimação pela tradição é ambivalente em relação à tendência dos dirigentes ao arbítrio pessoal. A tradição, ao mesmo tempo que a ampara, limita-a, ao reconhecer aos dominados certos direitos e imunidades sacralizados pelo tempo e costumes. É a coexistência dinâmica e tensa daquilo que a autora mexicana Gina Zabudovsky Kuper considera o cerne da estrutura patrimonial de poder: o binômio tradição/arbítrio.

Se o arbítrio predomina, o patrimonialismo aproxima-se do que Weber classificou de patrimonialismo sultanista, ou patriarcal, ou puro. Se prevalece a tradição, o patrimonialismo tende a transformar-se em patrimonialismo estamental ou descentralizado, no qual as relações entre o príncipe e o corpo administrativo são mais estáveis e equalizadas.⁵⁶

Segundo Neto⁵⁷ o patrimonialismo é uma forma de exercício da dominação por uma autoridade, a qual está legitimada pela tradição, e tem como principal característica o poder individual do governante que, amparado pelo aparato administrativo recrutado com base em critérios unicamente pessoais, exerce o poder político sob um determinado território.

Quando o príncipe organiza, em princípio, seu poder político, isto é, sua dominação não-doméstica, com o emprego da coação física contra os dominados, sobre territórios e pessoas extrapatrimoniais (os súditos políticos), da mesma forma que o exercício de seu poder doméstico, falamos de uma formação estatal-patrimonial. A maioria de todos os grandes impérios continentais apresentou, até os inícios da Época Moderna e ainda dentro desta época, um caráter fortemente patrimonial.⁵⁸

No Brasil, o processo de colonização importava este mesmo mecanismo de administração, do modelo patrimonialista.

⁵⁵GOHN, Gabriel (Org.) WEBER, Max. Sociologia. **Coleção grandes cientistas sociais**. São Paulo: Ática, 1979, p. 131.

⁵⁶ CAMPANTE, Rubens Goyatá. **Opatrimonialismo** em Faoro e Weber e a sociologia brasileira. **Dados**, 2003, v. 46, n. 1, p.153-193. ISSN 0011-5258. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582003000100005>>. Acesso em: 12 set. 2016, p. 156.

⁵⁷ ROCHA NETO, Luiz H. A formação do Estado brasileiro:patrimonialismo, burocracia e corrupção. **Revista do Mestrado em Direito**, Universidade Católica, Brasília, v. 1, n. 1, 2008.Disponível em: <<http://portalrevistas.ucb.br/index.php/rvmd/article/viewfile/2598/1589>>. Acesso em: 16 jun. 2016, p. 5.

⁵⁸ WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Trad. Regis Barbosa; Karen Elsabe Barbosa; Revisão técnica de Gabriel Cohn. Brasília, DF : Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999. p. 240.

Sérgio Buarque de Holanda, no livro *Raízes do Brasil* (1969), buscou utilizar o conceito de patrimonialismo ao caracterizar o homem brasileiro como um “homem cordial”. Nas palavras de Buarque de Holanda sobre esse membro da elite, detentora do poder político no país:

Não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público. [...]. Para o funcionário “patrimonial”, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem, relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalece a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos. A escolha dos homens que irão exercer as funções públicas faz-se de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos, e muito menos de acordo com as capacidades próprias. Falta a tudo a ordenação impessoal que caracteriza a vida no Estado burocrático.⁵⁹

Para Neto⁶⁰ o ponto central do texto de Buarque de Holanda era essa peculiaridade de um perfil de homem público nacional que, nascido e criado sob uma influência cultural e marcado pela forte presença dos valores de um núcleo familiar de caráter patriarcal, carregava para o âmbito público os mesmos traços paternalistas delimitadores de sua visão de mundo, de modo a misturar os assuntos de âmbito pessoal com os das atividades inerentes à coisa pública.

No Brasil, pode dizer-se que só excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados a interesses objetivos e fundados nesses interesses. Ao contrário, é possível acompanhar, ao longo de nossa história, o predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal. Dentre esses círculos, foi sem dúvida o da família aquele que se exprimiu com mais força e desenvoltura em nossa sociedade. E um dos defeitos decisivos da supremacia incontestável, absorvente, do núcleo familiar – a esfera, por excelência dos chamados “contatos primários”, dos laços de sangue e de coração – está em que as relações que se criam na vida doméstica sempre forneceram o modelo obrigatório de qualquer composição social entre nós. Isso ocorre mesmo onde as instituições democráticas, fundadas em princípios neutros e abstratos, pretendam assentar a sociedade em normas antiparticularistas.⁶¹

Esta seria, portanto, uma das explicações para os problemas enfrentados pelo Brasil, ou seja, o caráter específico da formação histórica nacional, em face do passado colonial, na qual a estrutura administrativa de poder patrimonial do Estado português foi inteiramente

⁵⁹ HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1969, p. 145.

⁶⁰ ROCHA NETO, Luiz H. A formação do Estado brasileiro: patrimonialismo, burocracia e corrupção. **Revista do Mestrado em Direito**, Universidade Católica, Brasília, v. 1, n. 1, 2008. Disponível em: <<http://portalrevistas.ucb.br/index.php/rvmd/article/viewfile/2598/1589>>. Acesso em: 16 jun. 2016, p. 6.

⁶¹ HOLANDA, loc. cit.

importada para a colônia e transformado em padrão que, a partir dele, estruturaram-se todo o período colonial, a Independência, o Império e a República do Brasil.

A Estrutura econômica, no período colonial era dependente baseada, nos quatro primeiros séculos, em cinco pilares básicos: produção primária, através da monocultura, destinada à exportação, realizada no latifúndio, por mão-de-obra escrava ou assalariados mal-pagos. À margem ou com função complementar, as pequenas lavouras de subsistência formada por maioria de deserdados.⁶²

A elite branca, proprietária de terras e de escravos, situava-se no topo da pirâmide social da Colônia. Os senhores de engenho, donos de imensa fortuna e dominando grande número de pessoas, formavam uma aristocracia de riqueza e poder, mas não uma nobreza hereditária do tipo que existia na Europa. O rei concedia títulos de nobreza por serviços prestados ou mediante pagamento. Eram os brancos ricos que exerciam o poder político na Colônia, monopolizando as decisões. Por exercerem seu controle sobre a massa da população colonial (negros e brancos pobres), os senhores tinham grande prestígio social.⁶³

O poder político concentrado nas mãos dos senhores de terras, com alguma participação dos comerciantes. No Império a vida política girou em torno dos dois grandes partidos políticos: o Conservador e o Liberal. Ambos representavam a classe senhorial.⁶⁴

A administração da Justiça, no Brasil, fazia-se através do Ouvidor-Geral, que ficava na Bahia, ao qual se poderia recorrer das decisões dos ouvidores das comarcas, em cada capitania, que cuidavam da solução das contendas jurídicas nas vilas. Tais funções judiciais eram confundidas com as funções administrativas e policiais, já que os chanceleres, contadores e vereadores que compunham os Conselhos ou Câmaras Municipais atividades jurisdicionais nas comarcas, durante o período colonial. As figuras dos corregedores, provedores, juízes ordinários, próprias da Justiça Portuguesa, começaram a aparecer no Brasil, na medida em que a colonização foi se ampliando, exigindo uma estrutura burocrática e administrativa mais sofisticada.⁶⁵

O que se pôde perceber é que neste período não existia um Estado brasileiro. A administração colonial portuguesa no Brasil buscou exercer de um lado o centralismo político, caracterizado por uma grande intervenção da Metrópole, para um melhor controle da área colonial, e de outro a política local, marcada pela descentralização e que atendia aos interesses

⁶² BRUM, Argemiro J. **O Desenvolvimento Econômico Brasileiro**. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 1999, p. 164.

⁶³ FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo. 1995, p. 65

⁶⁴ BRUM, op. cit., p. 165.

⁶⁵ MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. Evolução Histórica da Estrutura Judiciária Brasileira. **Rev. TST**, Brasília, v. 65, n. 1, out-dez 1999, p. 93.

dos colonos, em virtude da autonomia dos poderes locais para com a Metrópole. Os sistemas utilizados para exercer a administração foram os das Capitanias Hereditárias e depois dos Governos Gerais.

Esta estrutura colonial vai perdurar até a criação da primeira Constituição do Brasil em 1824, quando nasce o Estado brasileiro. Esta é a posição de muitos teóricos: só existe Estado, quando existe uma Constituição. Esta é defesa feita por Hans Kelsen, pois, segundo este, antes do seu nascimento, somente teríamos o Estado de fato, já que “nenhuma ordenação social – nem mesmo a chamada moral ou justiça – é considerada válida se não for, em certa medida, efetiva, ou seja, se o comportamento humano regulado por essa ordenação não se conformar a ela”.⁶⁶

Para discutir as dimensões institucionais (sociedade, economia, política e judiciário) do período de construção das Constituições brasileiras, tomar-se-á como base um estudo produzido por Helena Daltro Pontual, publicado em 2014, no portal do Senado Federal⁶⁷. O estudo de Helena Pontual sintetiza de forma esclarecedora as instituições de cada período, utilizando de maneira específica os aspectos históricos e materiais necessários a uma análise mais profunda do tema. Assim, buscar-se-á detalhar tais aspectos institucionais, após uma transcrição literal de cada parte da obra da autora, sobre todas as Constituições brasileiras.

1ª - Constituição de 1824 (Brasil Império)

Apoiado pelo Partido Português, constituído por ricos comerciantes portugueses e altos funcionários públicos, D. Pedro I dissolveu a Assembleia Constituinte em 1823 e impôs seu próprio projeto, que se tornou a primeira Constituição do Brasil. Apesar de aprovada por algumas Câmaras Municipais da confiança de D. Pedro I, essa Carta, datada de 25 de março de 1824 e contendo 179 artigos, é considerada pelos historiadores como uma imposição do imperador.

Entre as principais medidas dessa Constituição, destaca-se o fortalecimento do poder pessoal do imperador, com a criação do Poder Moderador, que estava acima dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. As províncias passam a ser governadas por presidentes nomeados pelo imperador e as eleições são indiretas e censitárias. O direito ao voto era concedido somente aos homens livres e proprietários, de acordo com seu nível de renda, fixado na quantia líquida anual de cem mil réis por bens de raiz, indústria, comércio ou empregos. Para ser eleito, o cidadão também tinha que comprovar renda mínima proporcional ao cargo pretendido.

Essa foi a Constituição com duração mais longa na história do país, num total de 65 anos.⁶⁸

No tocante à sociedade, existia tratamento diferenciado para a população. Os cidadãos, os homens livres nascidos no Brasil ou naturalizados brasileiros, com igual acesso aos direitos

⁶⁶ KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1985. p. 64.

⁶⁷ PONTUAL, Helena Daltro. **Constituições Brasileiras** - conheça as 7 que o Brasil já teve. Disponível em: <<http://senadofederal.tumblr.com/post/97135737317/constitui%C3%A7%C3%B5es-brasileiras-conhe%C3%A7a-as-7-que-o>>. Acesso em: 23 set. 2016.

⁶⁸ Ibidem, p. 1

civis, a Constituição de 1824 firmava diferenças quanto aos direitos políticos. Como o voto era censitário, o eleitor ou candidato deveria comprovar determinada renda mínima anual, que variava conforme a categoria de eleitor e para ser elegível a diferentes cargos. Assim, os cidadãos foram classificados em três grupos: os cidadãos passivos não alcançavam a renda suficiente para ter direitos políticos; os cidadãos ativos votantes tinham renda suficiente para votar, mas não para se candidatar; e os cidadãos ativos eleitores elegíveis tinham renda suficiente para votar e ser eleitos. Acrescente-se ainda que a Constituição não apresentava qualquer critério racial que diferenciasse os descendentes de africanos de qualquer outro cidadão brasileiro⁶⁹. Enquanto os libertos alforriados, que tinham obtido a liberdade propriamente ditas, não podiam ser eleitores, seus filhos e netos poderiam exercer os direitos de cidadania brasileira em toda sua plenitude, caso tivessem a renda e a propriedade exigidas.⁷⁰

Na esfera econômica ocorreu uma forte influência dos problemas enfrentados por Portugal, mas também pelas idéias do iluminismo e das revoluções industriais que ocorriam na Inglaterra e na França.

A idéia liberal vai aparecendo em meio a inúmeras resistências, em virtude do atraso com que Portugal se aproximou do pensamento moderno. Em meio a este cenário, o Marquês de Pombal, leitor de Locke e Hobbes, que empreenderia todo seu esforço para reformar o Estado Português através de três pontos principais: a) profundas mudanças na administração pública; b) expulsão dos jesuítas e fim do Santo Ofício; e c) a transformação pedagógica das Universidades. Tais medidas consistiram numa reafirmação das bases do liberalismo, pois, se na doutrina aristotélica todo Estado perseguia um fim que seria o bem comum, para o liberalismo inspirado em Nicolau Maquiavel, Jean Bodin e Grotius, o fim do Estado era sua própria realização, podendo, ou melhor, devendo assim cada homem buscar seu bem individual, o que se mostrou como a chave do progresso na Inglaterra e nos Estados Unidos da América.⁷¹

No Brasil colônia, diferentemente do que ocorria na metrópole, haviam problemas sociais próprios de um território a ser explorado. O modelo de produção era baseado na mão-de-obra escrava, e apesar dos movimentos humanitários surgidos no mundo neste período, escolheu-se como sistema as idéias liberais para, entre outros, justificar a exploração do

⁶⁹ VICENTINO, Cláudio; DORIGO Gianpaolo. **História geral e do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Scipione, 2013, p. 169.

⁷⁰ Ibidem, p. 170

⁷¹ VASCONCELOS, Diego de Paiva. **O liberalismo na constituição brasileira de 1824**. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional). UNIFOR, Fortaleza, 2008, p. 43.

negro, ao lhe atribuir um aspecto de objeto ou instrumento de trabalho, e quem o detinha era seu proprietário.

Isto pode ficar comprovado no próprio texto da Constituição de 1824:

Art. 6. São Cidadãos Brasileiros

I. Os que no Brazil tiverem nascido, quer sejam ingenuos, ou libertos, ainda que o pai seja estrangeiro, uma vez que este não resida por serviço de sua Nação.⁷²

Segundo Joaquim Ribas⁷³ o direito de liberdade, dividia os homens em livres e escravos. Livres eram os ingênuos e libertos. Chama-se ingênuo o que nasce livre; liberto o que tendo nascido escravo, que veio a conseguir a liberdade. Dessa forma, mesmo com as idéias de liberdade, advindas do pensamento liberal, a Constituição de 1824, admitia, mesmo que de forma tácita, a possibilidade de outros indivíduos, que não poderiam ser cidadãos, os escravos.

Na dimensão política o Imperador centralizava a coordenação política geral, sobretudo no segundo reinado. Cabia-lhe nomear os presidentes das províncias, escolher os senadores, que eram vitalícios, a partir de uma lista tríplice enviada pelas províncias; dissolver a Câmara dos Deputados, quando entendesse ser do interesse do país, para que se procedesse a novas eleições; indicar o primeiro-ministro, e ainda influenciava na escolha dos nomes para a formação do gabinete. Os direitos políticos dos cidadãos eram baseados na renda.⁷⁴

A estrutura jurídica do período imperial deu nova feição à Justiça Brasileira, baseada nas idéias constitucionalistas, estabelecendo-a como um dos Poderes do Estado e estruturando-a da seguinte forma.

Figura 1 - Justiça Brasileira no Período Imperial

Justiça Brasileira no Período Imperial		
1ª Instância	Juizes de Paz	Para conciliação prévia das contendas cíveis e, pela Lei de 15 de outubro de 1827, para instrução inicial das criminais, sendo eleitos em cada distrito.
	Juizes de Direito	Para julgamento das contendas cíveis e crimes, sendo nomeados pelo Imperador.
2ª Instância	Tribunais de Relação (Provinciais)	Para julgamento dos recursos das sentenças (revisão das decisões)
3ª Instância	Supremo Tribunal de Justiça	Para revista de determinadas causas e solução dos conflitos de jurisdição entre Relações Provinciais.

Fonte: Martins Filho, 1999, p. 92.

⁷² BRASIL. **Constituição Política do Império do Brazil**. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao24.htm>. Acesso em 20 jun. 2016.

⁷³ RIBAS, Joaquim. **Direito Civil Brasileiro**. Rio de Janeiro: Rio, 1982, p. 88.

⁷⁴ BRUM, Argemiro J. **O Desenvolvimento Econômico Brasileiro**. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 1999, p. 170.

O Supremo Tribunal de Justiça foi efetivamente criado pela Lei de 18 de setembro de 1828, compondo-se de 17 Ministros. Era outorgado ao Poder Legislativo a atribuição de “fazer leis, interpretá-las, suspendê-las e revogá-las”, bem como “velar na guarda da Constituição” (art. 15, n.º 8º e 9º). Assim, o problema era de se atribuir a função uniformizadora da interpretação da lei à Assembléia Legislativa, que não o exerceu, levando o Conselho de Estado (instituído pela Lei de 23 de novembro de 1841) a ser o órgão interpretativo da lei, quando deveria ser o Supremo Tribunal de Justiça. Este se limitava a apreciar os recursos de revista que lhe eram oferecidos, com base exclusiva em nulidade manifesta ou injustiça notória no julgamento da causa pelas instâncias inferiores. Tratava-se de uma Corte de distribuição de Justiça e não de um tribunal de uniformização de jurisprudência, já que seus julgados não vinculavam os Tribunais de Relação das Províncias.⁷⁵

2ª - Constituição de 1891 (Brasil República)

Após a proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, houve mudanças significativas no sistema político e econômico do país, com a abolição do trabalho escravo, a ampliação da indústria, o deslocamento de pessoas do meio rural para centros urbanos e também o surgimento da inflação. Outra mudança foi o abandono do modelo do parlamentarismo franco-britânico, em proveito do presidencialismo norte-americano.

O marechal Deodoro da Fonseca, proclamador da República e chefe do governo provisório, e Rui Barbosa, seu vice, nomearam uma comissão de cinco pessoas para apresentar um projeto a ser examinado pela futura Assembleia Constituinte. O projeto escolhido vigorou como Constituição Provisória da República até as conclusões da Constituinte.

As principais inovações dessa nova Constituição, datada de 24 de fevereiro de 1891, são: instituição da forma federativa de Estado e da forma republicana de governo; estabelecimento da independência dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; criação do sufrágio com menos restrições, impedindo ainda o voto aos mendigos e analfabetos; separação entre a Igreja e o Estado, não sendo mais assegurado à religião católica o status de religião oficial; e instituição do *habeas corpus* (garantia concedida sempre que alguém estiver sofrendo ou ameaçado de sofrer violência ou coação em seu direito de locomoção – ir, vir, permanecer –, por ilegalidade ou abuso de poder).⁷⁶

A sociedade era controlada basicamente pelos senhores de terras, sendo crescente a presença dos grandes comerciantes de exportação e importação e traficantes de escravos. Na condição de excluídos estavam os escravos. Além desses sobreviviam um numeroso contingente de brancos pobres de origem portuguesa e mestiços, marginalizados e sem perspectiva de ascensão social. Somente em meados do século XVIII começou a se formar a

⁷⁵ MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. Evolução Histórica da Estrutura Judiciária Brasileira. **Rev. TST**, Brasília, v. 65, n. 1, out-dez 1999, p. 92.

⁷⁶ PONTUAL, Helena Daltro. **Constituições Brasileiras** - conheça as 7 que o Brasil já teve. Disponível em: <<http://senadofederal.tumblr.com/post/97135737317/constitui%C3%A7%C3%B5es-brasileiras-conhe%C3%A7a-as-7-que-o>>. Acesso em: 23 set. 2016, p. 2.

classe média integrada por funcionários públicos, pequenos comerciantes, mineradores, letrados e padres, trabalhadores autônomos, colonos, pequenos industriais etc.⁷⁷

Na esfera econômica, o mundo sentia a fase de consolidação e expansão do chamado liberalismo concorrencial. Entre o período de 1880 e 1945, surge o capitalismo monopolista, marcado por acirrada concorrência, profundas injustiças sociais e muitos conflitos entre o capital e o trabalho. Esta fase foi caracterizada pelo domínio dos monopólios nacionais, na qual países que lideravam como Inglaterra, França, Alemanha, Itália e Estados Unidos, consolidaram grupos econômicos que passaram a controlar matérias primas e seus respectivos mercados internos, alijando os concorrentes. Estas disputas contribuíram para provocar a primeira e segunda guerra mundial.⁷⁸

No Brasil, Caio Prado Junior, vai chamar atenção para a expansão das forças produtivas e do progresso material.

(...) concorrem ao mesmo tempo, estimulando-se reciprocamente, fatores externos e internos. Entre aqueles encontramos o grande incremento adquirido pelo comércio internacional; era o fruto do considerável desenvolvimento da população européia e norte-americana em particular, da ascensão do seu nível de vida, da industrialização, e finalmente, do aperfeiçoamento técnico, tanto material — os sistemas de transporte — como da organização do tráfico mercantil e financeiro.

(...) A conjuntura interna, igualmente favorável, completará este quadro para oferecer ao país um máximo de possibilidade no terreno econômico. A solução do problema da mão-de-obra, a grande questão do passado, fora completa: de um lado, pela abolição da escravidão se removera o obstáculo oposto ao desenvolvimento do trabalho livre; doutro, pela imigração subvencionada e contando com o superpovoamento de várias regiões da Europa, se conseguira canalizar para o Brasil uma forte e regular corrente de trabalhadores.⁷⁹

Para Prado Junior, este é o apogeu de um sistema econômico.

(...) E tudo isto condicionado e estimulado pelo amplo liberalismo econômico que proporcionava a todos os países e povos da terra uma igual e equitativa oportunidade comercial. Como resultado disto, alargavam-se os mercados para as matérias-primas e gêneros alimentares tropicais de países como o Brasil.⁸⁰

Para Fernando Nogueira Costa⁸¹ apesar dos avanços trazidos por esta Constituição, com o rompimento da ordem política vigente no país e a possibilidade de renovação periódica no poder, o sistema econômico foi utilizado como instrumento de obtenção do poder.

⁷⁷ BRUM, Argemiro J. **O Desenvolvimento Econômico Brasileiro**. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 1999, p. 165.

⁷⁸ Ibidem, p. 157.

⁷⁹ PRADO JUNIOR, Caio. **História Econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2006. p. 154.

⁸⁰ Ibidem.

⁸¹ COSTA, Fernando Nogueira da. **Definições do Velho e do Novo Institucionalismo**: Tratamentos Distintos de Questões Institucionais. 2015. Disponível em: <<https://fernandonogueiracosta.wordpress.com/2015/09/04/definicoes-do-velho-e-do-novo-institucionalismo-tratamentos-distintos-de-questoes-institucionais/>>. Acesso em: 06 jun. 2016. p. 3.

(...) as instituições afiguravam-se impotentes para romper a tradição, os costumes e a imaturidade cívica. O liberalismo foi utilizado pelos vitoriosos como objeto de consolidação do poder, no entanto, desvinculado da preocupação de ampliar-lhe as bases. A ordem constitucional positivamente estabelecida não encontrava eco na sociedade, sabido que a realidade e a organização social da jovem nação republicana ainda mantinham a essência do legado herdado.⁸²

Nesta mesma linha chamava atenção Paulo Bonavides e Paes de Andrade sobre a incoerência entre a Constituição jurídica de 1891 e a Constituição sociológica ou a realidade social.

[...] uma coisa foi a ordem constitucional formalmente estabelecida pela vontade da Assembleia Constituinte, onde se patenteava o primado da ideologia de elite da classe burguesa – que já recuara para posições comodamente conservadoras de sustentação de seus interesses – e outra coisa muito diferente, a realidade e a organização social da nação republicana, proveniente da crise do cativo e da derrubada das instituições imperiais [...] Entre a Constituição jurídica e a Constituição sociológica havia enorme distância; nesse espaço se cavara também o fosso social das oligarquias e se descera ao precipício político do sufrágio manipulado, que fazia a inautenticidade da participação do cidadão no ato soberano de eleição dos corpos representativos.⁸³

Na dimensão política, durante toda a primeira República (1889-1930), houve ampla descentralização administrativa, ficando o poder sob o controle das oligarquias regionais em cada Estado que representavam a produção de açúcar, de café, de gado etc. O sistema político vigente apresentava quatro características principais: 1) o coronelismo: só estes podiam votar e ser votados; junto com os intendentos (prefeitos), controlavam o poder político no município e respaldavam o poder das oligarquias estaduais; 2) Política de Governadores: estabelecida na virada do século XIX para o século XX, consistia num grande acordo entre oligarquias de diversos estados, liderados por São Paulo e Minas Gerais, visando o controle da ordem vigente e do poder político em nível nacional; 3) política do café-com-leite: hegemonia dos cafeicultores de São Paulo e fazendeiros de gado de Minas Gerais, revezando-se na Presidência da República; 4) uso da coação e da fraude eleitoral; povo desmobilizado, sem representação e sem orientação política.⁸⁴

No tocante à estrutura jurídica, a Constituição Republicana teve como destaque o estabelecimento da dualidade da Justiça Comum, instituindo a Justiça Federal para apreciar as causas em que a União fosse parte. Além disso, todas as questões de natureza constitucional

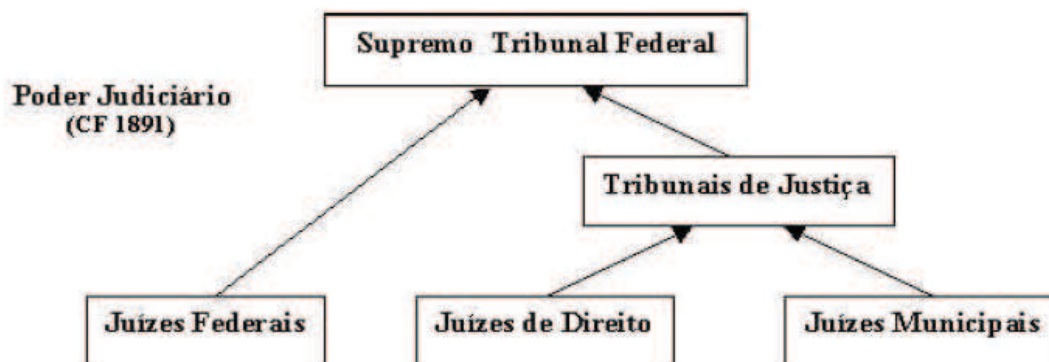
⁸² COSTA, Fernando Nogueira da. **Definições do Velho e do Novo Institucionalismo:** Tratamentos Distintos de Questões Institucionais. 2015. Disponível em: <<https://fernandonogueiracosta.wordpress.com/2015/09/04/definicoes-do-velho-e-do-novo-institucionalismo-tratamentos-distintos-de-questoes-institucionais/>>. Acesso em: 06 jun. 2016. p. 3..

⁸³ Ibidem.

⁸⁴ BRUM, Argemiro J. **O Desenvolvimento Econômico Brasileiro.** Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 1999, p. 180.

seriam da competência dos juízes federais, que poderiam declarar a inconstitucionalidade das leis nos casos concretos, surgindo, assim, o controle difuso de constitucionalidade das leis em nosso país.⁸⁵

Figura 2 - Estrutura do Poder Judiciário em 1891



Fonte: Martins Filho, 1999, p. 96.

Segundo Martins Filho⁸⁶ o Supremo Tribunal de Justiça passava a Supremo Tribunal Federal, composto por 15 Ministros, passando a ter função uniformizadora da jurisprudência em matéria de direito constitucional e federal através da emenda constitucional de 3 de setembro de 1926, reparando-se, assim, o equívoco do sistema judiciário imperial, que não fora corrigido com a promulgação da Carta Magna Republicana em 1891.

3ª - Constituição de 1934 (Segunda República)

Presidido por Getúlio Vargas, o país realiza nova Assembléia Constituinte, instalada em novembro de 1933.

A Constituição, de 16 de julho de 1934, traz a marca getulista das diretrizes sociais e adota as seguintes medidas: maior poder ao governo federal; voto obrigatório e secreto a partir dos 18 anos, com direito de voto às mulheres, mas mantendo proibição do voto aos mendigos e analfabetos; criação da Justiça Eleitoral e da Justiça do Trabalho; criação de leis trabalhistas, instituindo jornada de trabalho de oito horas diárias, repouso semanal e férias remuneradas; mandado de segurança e ação popular.

Essa Constituição sofreu três emendas em dezembro de 1935, destinadas a reforçar a segurança do Estado e as atribuições do Poder Executivo, para coibir, segundo o texto, “movimento subversivo das instituições políticas e sociais”. Foi a Constituição que vigorou por menos tempo no Brasil: apenas três anos.⁸⁷

⁸⁵ MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. Evolução Histórica da Estrutura Judiciária Brasileira. **Rev. TST**, Brasília, v. 65, n. 1, out-dez 1999, p. 93

⁸⁶ Ibidem, p. 92

⁸⁷ PONTUAL, Helena Daltro. **Constituições Brasileiras** - conheça as 7 que o Brasil já teve. Disponível em: <<http://senadofederal.tumblr.com/post/97135737317/constitui%C3%A7%C3%B5es-brasileiras-conhe%C3%A7a-as-7-que-o>>. Acesso em: 23 set. 2016, p. 3.

Deve-se observar que o início do século XX estava permeado de otimismo através da técnica e da ciência. A socialdemocracia surgia com força nos debates políticos e acadêmicos, exemplo disso foi a Constituição de Weimar, que procurou conciliar a liberdade individual com a necessidade de um Estado com funções, não apenas de produtor de normas jurídicas, mas de um Estado político e administrativo. As bases do Estado liberal estavam ameaçadas e não tardou, para que os conflitos entre países e suas terríveis consequências, reduzissem o otimismo do cientificismo.

No tocante à sociedade, Brandão⁸⁸ atenta para o fato que neste período houve uma progressão de enfrentamento das massas operárias e camponesas rumo ao poder político. Foram estas que formaram a Aliança Nacional Libertadora e a pressão desses movimentos vai radicalizar a luta social para o ambiente jurídico e colocar em cheque o projeto político da burguesia financeira.

Brum⁸⁹ vai dizer que as principais mudanças sociais, no contexto do início do século XX, foram: o surgimento, no cenário nacional, de novas classes sociais (burguesia e proletariado); a ascensão das camadas médias; o início das reivindicações operárias e da luta de social; o processo de urbanização; e o início do processo de emancipação feminina.

Além disso, este autor chama atenção para transformações no campo das idéias e da visão de mundo através das revoluções estética e espiritual.

O modernismo foi um processo de renovação estética. Uma ruptura com o passado, a partir de uma nova concepção de arte e literatura. Rejeitava “a dependência cultural da produção estética nacional em relação às matrizes européias”, (...) buscava, “através da reavaliação crítica, integrar o folclore à arte, valorizar a linguagem popular e também a novas formas de apreensão do mundo (...)”. Propunha, ainda, “uma atitude nova diante da realidade brasileira, em decorrência do que, “os conflitos sociais, os problemas humanos da civilização industrial e as conquistas científicas fazem a sua irrupção no campo da produção artística”.⁹⁰

No campo espiritual, segundo Brum, também ocorreu um intenso movimento de renovação.

Na segunda metade do século XIX, o positivismo, naturalismo e o ceticismo avançaram nos meios intelectuais (...). O avanço dessas doutrinas divergentes do catolicismo desencadeou um processo de descristianização das camadas intelectuais. Em consequência, a quase totalidade dos intelectuais brasileiros, no final do século XIX e início do século XX, eram ateus, agnósticos, céticos ou, ao menos,

⁸⁸ MAIA, Fernando Joaquim Ferreira. A retórica de Pontes de Miranda e os direitos fundamentais na República Nova (1930-1945). **Revista de Direito e Garantias Fundamentais**. v. 17. n. 1. Vitória: FDV, 2016. p. 198.

⁸⁹ BRUM, Argemiro J. **O Desenvolvimento Econômico Brasileiro**. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 1999, p. 181.

⁹⁰ Ibidem, p. 185.

anticatólicos ou anticlericais. (...) a imensa maioria da população, de menos letras e vida mais simples, conservava seu sentimento religioso tradicional.⁹¹

Para Maia⁹², os conflitos no mundo do trabalho e o posicionamento de novos atores sociais desenvolveram um diálogo construtivo, entre estes e as instituições.

A passionalidade do público era medida pelo sentimento de mudança reinante na sociedade, o que, por sua vez, tornava o indivíduo e a coletividade sensível a sujeitos que encarnassem temas de impacto real na reconfiguração das relações e instituições sociais. Mais ainda, era nessa base (acirramento das contradições sociais, aprofundamento da divisão interna do trabalho, com o surgimento de novas classes e subclasses sociais) que se construíam os topos retóricos e o consenso dialogado entre os atores sociais, incluindo o Estado.⁹³

Na esfera econômica, ocorria um questionamento do paradigma liberal, adotado na economia brasileira nas primeiras décadas da República, que tinha como eixos a abertura comercial e a pouca regulamentação estatal da atividade produtiva. O liberalismo clássico, que pregava a dissociação entre mercado, capital e Estado, e a não intervenção do Estado sobre a economia, segundo Bobbio⁹⁴, “sujeitava apenas à realização da defesa dos direitos e garantias relativos à vida, à liberdade e à propriedade”.

Pontes de Miranda⁹⁵ chama atenção, que no contexto da Constituição de 1934, ampliou-se o acirramento entre o capital e o trabalho e a defesa entre a democracia liberal e a regulação laboral que garantisse avanços sociais e a defesa do federalismo. Por outro lado, alertou sobre as causas do subdesenvolvimento do país e as consequências do seu processo do modelo de desenvolvimento adotado.

Nos anos vinte e trinta, a incapacidade do modelo de desenvolvimento adotado no país, baseado na abertura do mercado, no estímulo às importações, na atração de capitais especulativos e no incentivo à introdução das empresas multinacionais na economia brasileira, de subordinar as forças produtivas à harmonia na produção e ao interesse coletivo, prejudicava a soberania nacional. Essa situação era a força motriz do subdesenvolvimento nacional e ameaçava a parca e a relativa industrialização iniciada na década de 30, tendo por sustentáculo a intervenção do Estado brasileiro em setores importantes da economia.

A consequência disso foi o aumento dos males sociais no País, como a fome, a miséria, os preconceitos e as discriminações sociais, a criminalidade, o desemprego e a desestruturação de milhões de famílias brasileiras. O aprofundamento da distância entre ricos e pobres leva à radicalização das lutas operárias (SIMÃO, 1981, p. 96-98, 101) e estimula uma preocupação jurídica com a coletividade, com a

⁹¹ BRUM, Argemiro J. **O Desenvolvimento Econômico Brasileiro**. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 1999, p. 188.

⁹² MAIA, Fernando Joaquim Ferreira. A retórica de Pontes de Miranda e os direitos fundamentais na República Nova (1930-1945). **Revista de Direito e Garantias Fundamentais**. v. 17. n. 1. Vitória: FDV, 2016. p. 200.

⁹³ Ibidem.

⁹⁴ BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. 8. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 10.

⁹⁵ MAIA, op. cit. p. 194.

planificação estatal, com a organização do trabalho na indústria, com a qualificação da mão de obra e com os custos de oportunidade na vida econômica.⁹⁶

A dimensão política caracteriza-se por uma fase autoritária e ditatorial.

Nessa fase de poder arbitrário, houve cerceamento das liberdades dos cidadãos, censura à imprensa, repressão, perseguições, prisões, torturas e exílios. E também, por outro lado, malícia política, concessão de favores e suborno para atrair adversários menos radicais e mais sensíveis às práticas do fisiologismo.

(...) Vargas promoveu a centralização do poder; dissolveu o Congresso Nacional, as assembleias legislativas estaduais e as câmaras municipais, destituiu os governadores dos estados, substituindo-os por interventores federais, subordinados ao poder central; limitou a ação dos estados e suas polícias; prestigiou e fortaleceu o Exército Nacional, uma importante base de apoio e sustentação do poder.⁹⁷

Além disso, através da prática política do populismo, Vargas conseguia controlar tudo e todos. Esta prática está voltada para o paternalismo, clientelismo e cartorialismo, onde o Estado exerce a tutela da sociedade. É como uma política de Estado que busca satisfazer as necessidades imediatas das camadas populares sem alterar a estrutura de poder dominante.⁹⁸

Na esfera jurídica, segundo Martins Filho⁹⁹, a Revolução de 30, que levou Getúlio Vargas ao Poder e que deu fim à República Velha, teve como principal característica a instituição da Justiça Eleitoral, através da promulgação do Código Eleitoral pelo Decreto 21.076, de 24 de fevereiro de 1932. Neste período foi instalado o Tribunal Superior Eleitoral, integrando a Justiça Eleitoral também os Tribunais Regionais Eleitorais nos Estados e os juízes eleitorais. Essa estrutura viria a ser referendada pela Constituição de 1934, como ramo especializado do Poder Judiciário, juntamente com a Justiça Militar.

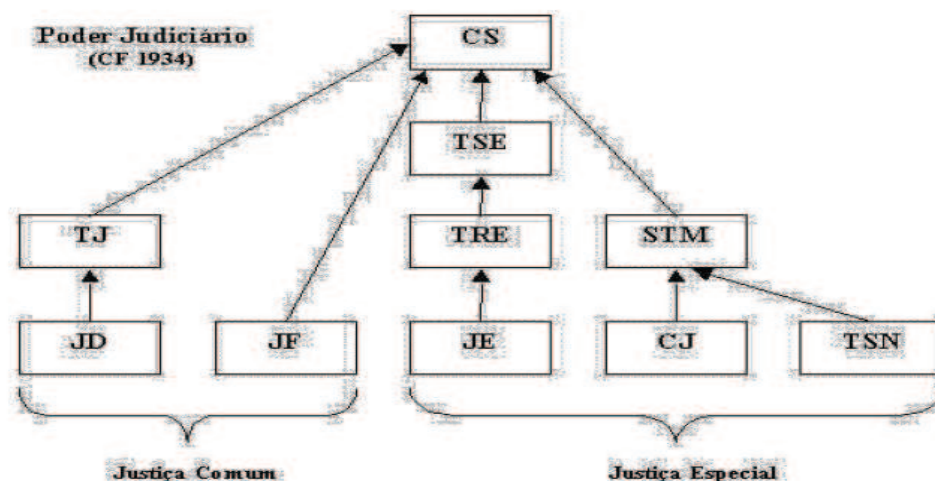
⁹⁶MAIA, Fernando Joaquim Ferreira. A retórica de Pontes de Miranda e os direitos fundamentais na República Nova (1930-1945). **Revista de Direito e Garantias Fundamentais**. v. 17. n. 1. Vitória: FDV, 2016, p. 196.

⁹⁷BRUM, Argemiro J. **O Desenvolvimento Econômico Brasileiro**. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 1999, p. 195-196.

⁹⁸Ibidem, p. 198.

⁹⁹MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. Evolução Histórica da Estrutura Judiciária Brasileira. **Rev. TST**, Brasília, v. 65, n. 1, out-dez 1999, p. 96.

Figura 3 - Estrutura do Poder Judiciário em 1934



Fonte: Martins Filho, 1999, p. 97.

A Justiça do Trabalho ficava fora do Poder Judiciário, mas com garantias de vitaliciedade e irredutibilidade de vencimentos, e da inamovibilidade. Além disso, a Constituição de 1934 introduziu significativas alterações no sistema de controle de constitucionalidade brasileiro, determinando que a declaração de inconstitucionalidade somente poderia ser realizada pela maioria da totalidade de membros dos tribunais e que atribuiu a competência do Senado Federal para suspender a execução de qualquer lei ou ato declarado inconstitucional pelo Poder Judiciário, emprestando efeito *erga omnes* à decisão do Supremo Tribunal Federal. Introduziu ainda a figura da representação interventiva para fins de intervenção federal nos Estados.¹⁰⁰

4ª - Constituição de 1937

Em 10 de novembro de 1937, Getúlio Vargas deu um golpe de Estado e assumiu poderes ditatoriais. Ele revogou a Constituição de 1934, dissolveu o Congresso e outorgou ao país, sem qualquer consulta prévia, a Carta Constitucional do Estado Novo, de inspiração fascista, com a supressão dos partidos políticos e concentração de poder nas mãos do chefe supremo do Executivo. Essa Carta é datada de 10 de novembro de 1937.

Entre as principais medidas adotadas, destacam-se: instituição da pena de morte; supressão da liberdade partidária e da liberdade de imprensa; anulação da independência dos Poderes Legislativo e Judiciário; restrição das prerrogativas do Congresso Nacional; permissão para suspensão da imunidade parlamentar; prisão e exílio de opositores do governo; e eleição indireta para presidente da República, com mandato de seis anos.

Com a derrota da Alemanha na Segunda Guerra Mundial, as ditaduras direitistas internacionais entraram em crise e o Brasil sofreu as consequências da derrocada do nazifascismo. Getúlio Vargas tentou, em vão, permanecer no poder, mas a grande reação popular, com apoio das Forças Armadas, resultou na entrega do poder ao então presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), José Linhares, após a deposição de Vargas, ocorrida em 29 de outubro de 1945.

¹⁰⁰ MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. Evolução Histórica da Estrutura Judiciária Brasileira. **Rev. TST**, Brasília, v. 65, n. 1, out-dez 1999, p. 97.

O novo presidente constituiu outro ministério e revogou o artigo 167 da Constituição, que adotava o estado de emergência, acabando também com o Tribunal de Segurança Constitucional. Ao fim de 1945, as eleições realizadas para a Presidência da República deram vitória ao general Eurico Gaspar Dutra, empossado em 31 de outubro de 1946, que governou o país por decretos-lei, enquanto preparava-se uma nova Constituição.¹⁰¹

Necessário lembrar que o país passava por uma crise de hegemonia, pois nenhuma classe social tinha força para tornar-se dominante, haja vista que o latifúndio agroexportador estava em decadência, a burguesia urbana era ainda incipiente e o operariado apenas ensaiava os primeiros passos.

Na esfera econômica o reformismo de Vargas foi influenciado pelas idéias do socialismo moderno de Saint-Simon e por outro lado pelas teorias do inglês John Mainard Keynes. Este, e o keynesianismo, influenciaram a *New Deal* (Nova Ordem) nos Estados Unidos, nacionalizações de diversos países da Europa, a seguridade social França, o *welfare state* (Estado de Bem-estar) na Inglaterra e outras políticas intervencionistas em diferentes países.¹⁰²

Tais políticas, econômica e social, confundiam-se, na era Vargas, pois as medidas adotadas por um lado eram autoritárias e centralizadas, mas por outro paternalista e voltada para os trabalhadores.

O perfil das políticas sociais do período de 1937 a 1945 foi marcado pelos traços de autoritarismo e centralização técnico-burocrático, pois emanavam do poder central e sustentavam-se em medidas autoritárias. Também era composto por traços paternalistas, baseava-se na legislação trabalhista ofertada como concessão e numa estrutura burocrática e corporativa, criando um aparato institucional e estimulando o corporativismo na classe trabalhadora.¹⁰³

Apesar de trazer um tratamento especial ao trabalho, criando a Legislação Trabalhista, suprimia os direitos políticos e sociais do trabalhador.

Os partidos políticos foram extintos e a pena de morte foi reintroduzida. Foi instituído o estado de emergência, que permitia ao presidente suspender as

¹⁰¹ PONTUAL, Helena Daltro. **Constituições Brasileiras** - conheça as 7 que o Brasil já teve. Disponível em: <<http://senadofederal.tumblr.com/post/97135737317/constitui%C3%A7%C3%B5es-brasileiras-conhe%C3%A7a-as-7-que-o>>. Acesso em: 23 set. 2016, p. 3.

¹⁰² BRUM, Argemiro J. **O Desenvolvimento Econômico Brasileiro**. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 1999, p. 192.

¹⁰³ SOUZA, Ana Patrícia dos Anjos. **Os Direitos Sociais na Era Vargas: a Previdência Social no processo histórico de constituição dos Direitos Sociais no Brasil**. II Jornada Internacional de Políticas Públicas. São Luiz: Universidade Federal do Maranhão, 2005. p. 3.

imunidades parlamentares, invadir domicílios, prender e exilar opositores, além de retirar do trabalhador o direito de greve.¹⁰⁴

Na dimensão política, segundo Francisco Campos¹⁰⁵, a Constituição de 1937 foi outorgada em um momento de crise de ordem e de autoridade em todo o mundo. Os conflitos políticos foram além dos moldes de uma luta dentro dos quadros clássicos da democracia liberal. Os atores, nesse conflito, tinham, como objetivo explícito, a destruição tradicional não somente no domínio político, assim como do social e econômico. O Estado, desarmado ante a aura de agressividade que "como nos ataques comerciais, anuncia a transformação das lutas sociais e políticas, inspiradas por ideologias extremadas, nas convulsões da guerra civil".

Impunha-se assim, as transformações das instituições políticas "antes que elas fossem destruídas"; armar o Estado "contra a agressividade dos partidos de extrema tanto mais quanto esses partidos pretendiam, valendo-se das franquias liberais do regime, atacá-lo nos seus fundamentos, usar da liberdade precisamente para destruí-la".¹⁰⁶

Francisco Campos¹⁰⁷ chama atenção ainda para as mazelas de um regime ditatorial, ao dizer que a tese implícita no Ato Adicional é que o Poder Constituinte, ao invés de residir no povo, reside no chefe do Governo. Ora, essa tese é o fundamento do regime totalitário e o primeiro postulado desse regime.

Este é, precisamente, o postulado no qual se funda o Ato Adicional. O Poder Constituinte é a vontade do chefe do Governo. Enquanto não for convocado o Parlamento, o chefe do Governo exerce em toda a sua plenitude o Poder Constituinte. E como a rodo o momento, por ato exclusivo da sua vontade, ele pode expedir atos de caráter constitucional, resulta inevitavelmente que a Constituição é a sua vontade. A Constituição de hoje pode não ser a de amanhã. Diante disto, que garantias pode oferecer o Ato Adicional? Ainda que ele fosse radical, o que não acontece, nas poucas concessões que faz às aspirações democráticas do País, amanhã, pelo mesmo poder que o outorgou, poderia ele ser modificado ou revogado, pois, em virtude do aludido postulado, o Poder Constituinte do chefe do Governo é inesgotável e pode exercer-se a jato contínuo e sem nenhuma limitação. Não há dúvida, portanto, que o Ato Adicional é inoperante e ineficaz. Tem o mesmo valor que a Constituição à qual pretendeu aderir, isto é: o de um Ato sem qualquer vigência jurídica. Aliás, só se pode concluir em relação ao futuro, recorrendo ao passado e ao presente. A Constituição de 1937 nunca vigorou. Outorgada, foi imediatamente posta de lado, somente sendo invocada, na parte relativa aos poderes conferidos ao chefe do Governo. Se assim foi em relação à Constituição, é de se

¹⁰⁴ IURCONVITE, Adriano dos Santos. A evolução histórica dos direitos sociais: da Constituição do Império à Constituição Cidadã. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIII, n. 74, mar 2010. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7417>. Acesso em jun 2016, p. 2.

¹⁰⁵ PORTO, Walter Costa. Constituição, história, Brasil. [Constituição (1937)]. **Coleção Constituições brasileiras**, v. 4. Brasília : Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012, p. 31.

¹⁰⁶ Ibidem, p. 20.

¹⁰⁷ Ibidem, p. 34.

presumir que assim será em relação ao Ato que se intitula Adicional. O acessório terá a sorte do principal.¹⁰⁸

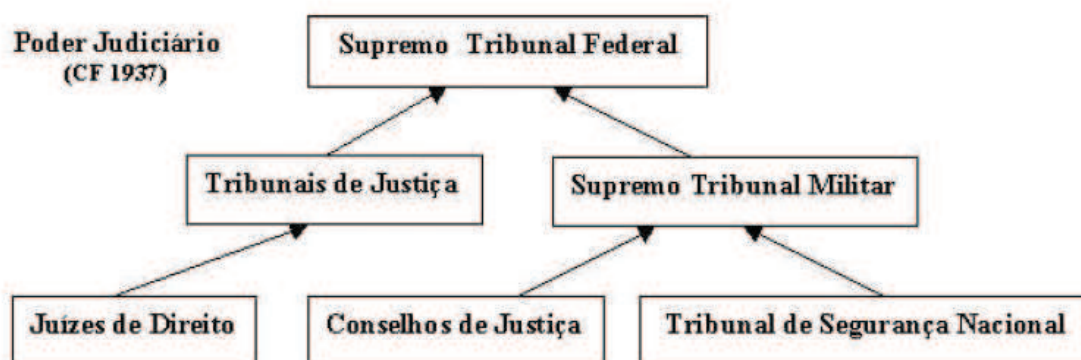
O autor alerta ainda para os perigos sobre tal Ato, no momento em que derruba por terra os poderes investidos ao povo, expressos na Constituição de 1937, mas que, de fato, não tinha legitimidade, em virtude dos poderes ilimitados atribuídos ao chefe de Governo, no Ato Adicional.

Por outro lado, Pontes de Miranda¹⁰⁹ diz que a Constituição de 1937 não tinha fins precisos, não oferecia segurança jurídica e muito menos *ethos* político. Chama a atenção de que não haviam direitos públicos subjetivos que correspondessem a direitos declarados.

A liberdade, no seu princípio apriorístico, desapareceu: não há, na Constituição de 1937, a regra extrapolada ‘Ninguém é obrigado a fazer ou a não- -fazer senão em virtude de lei’”. Nas suas linhas imprecisas, de transição, a Constituição de 1937 cerceia a liberdade *in abstracto*, retira o princípio da só obediência à lei, decretada pelos Representantes do Povo, concepção democrática do liberalismo, e põe na primeira plana a igualdade.¹¹⁰

No que se refere à estrutura jurídica, com a instituição do Estado Novo alterou substancialmente a atividade do Poder Judiciário, na medida em que extinguiu a Justiça Federal e a Justiça Eleitoral.

Figura 4 - Estrutura do Poder Judiciário em 1937



Fonte: Martins Filho, 1999, p. 98.

Segundo Porto¹¹¹, Pontes de Miranda foi quem melhor analisou a Constituição de 1937, e apontou como características principais da Carta: a entrega ao Presidente da atividade dos órgãos representativos; a possibilidade de indicação, pelo Chefe do Poder Executivo, de

¹⁰⁸ PORTO, Walter Costa. Constituição, história, Brasil. [Constituição (1937)]. **Coleção Constituições brasileiras**, v. 4. Brasília : Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012, p. 50.

¹⁰⁹ Ibidem, p. 10.

¹¹⁰ Ibidem.

¹¹¹ Ibidem, p. 11.

um dos candidatos ao cargo; a eleição indireta dos representantes dos Estados-Membros na Câmara Federal; e a eliminação do princípio da separação e independência dos poderes.

5ª - Constituição de 1946

Essa Constituição, datada de 18 de setembro de 1946, retomou a linha democrática de 1934 e foi promulgada de forma legal, após as deliberações do Congresso recém-eleito, que assumiu as tarefas de Assembleia Nacional Constituinte.

Entre as medidas adotadas, estão o restabelecimento dos direitos individuais, o fim da censura e da pena de morte. A Carta também devolveu a independência ao Executivo, Legislativo e Judiciário e restabeleceu o equilíbrio entre esses poderes, além de dar autonomia a estados e municípios. Outra medida foi a instituição de eleição direta para presidente da República, com mandato de cinco anos.

As demais normas estabelecidas por essa Constituição foram: incorporação da Justiça do Trabalho e do Tribunal Federal de Recursos ao Poder Judiciário; pluralidade partidária; direito de greve e livre associação sindical; e condicionamento do uso da propriedade ao bem-estar social, possibilitando a desapropriação por interesse social.

(...) Destaca-se, entre as emendas promulgadas à Carta de 1946, o chamado ato adicional, de 2 de setembro de 1961, que instituiu o regime parlamentarista. Essa emenda foi motivada pela crise político-militar após a renúncia de Jânio Quadros, então presidente do país. Como essa emenda previa consulta popular posterior, por meio de plebiscito, realizado em janeiro de 1963, o país retomou o regime presidencialista, escolhido pela população, restaurando, portanto, os poderes tradicionais conferidos ao presidente da República.

Em 1964, o golpe militar derrubou João Goulart e conduziu o país a uma nova ditadura.¹¹²

No período pós Segunda Guerra Mundial, o mundo passava por uma fase do imperialismo monopolista, em que o capital se multinacionaliza, ou quando os grandes grupos econômicos passaram a instalar subsidiárias em outros países, com o objetivo de expandir seus negócios e controlar os mercados.

Fase do Estado de Bem-Estar Social (1945 – 1975/80) – caracterizada por relativa intervenção do Estado como indutor da economia e impulsionador do desenvolvimento; busca do pleno emprego; expansão dos serviços públicos; implantação da infra-estrutura e atuação em setores básicos; controle da luta de classes; mediação das relações entre capital e trabalho; minimização das crises; distribuição da riqueza... (nessa fase o liberalismo/capitalismo incorporou ingredientes da social-democracia).¹¹³

No contexto conhecido como guerra fria, onde havia a polarização entre EUA e URSS, houve um grande avanço do processo de urbanização no Brasil, uma tentativa de integração do país ao sistema econômico mundial, através do impulso à industrialização, mas

¹¹² PONTUAL, Helena Daltro. **Constituições Brasileiras** - conheça as 7 que o Brasil já teve. Disponível em: <<http://senadofederal.tumblr.com/post/97135737317/constitui%C3%A7%C3%B5es-brasileiras-conhe%C3%A7a-as-7-que-o>>. Acesso em: 23 set. 2016, p. 4.

¹¹³ BRUM, Argemiro J. **O Desenvolvimento Econômico Brasileiro**. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 1999, p. 29.

que, por outro lado, provocou o fortalecimento de movimentos sociais, como o sindicado de trabalhadores.

(...) essa integração às cadeias produtivas ocidentais e ao impulso industrial aprofundou as contradições da sociedade brasileira, já que o processo de modernização não atingiu a todos. A miséria, a concentração de terras e de renda, a preponderância do capital proveniente de outros países e a intensa exploração do trabalho ainda se faziam presentes, indicando um caráter conservador do processo de modernização.¹¹⁴

No tocante à sociedade, neste período cresceu uma preocupação com os indivíduos dentro da sociedade, e baseado nos princípios filosóficos de Kant, em que o Estado não é um fim em si mesmo, os constituintes de 1945, desenvolveram a política do homem.

Consciente de que a maior parte do País se empregava na faixa agrícola no interior, sem as oportunidades de tratamento médico, saúde, instrução, transportes e oportunidades de ganho das populações urbanas, insinuava uma política de recuperação das áreas atrasadas.¹¹⁵

A esfera econômica tinha como bases o nacionalismo que se expressava pela utilização independente das potencialidades do país e o fortalecimento da indústria pela via da substituição de importações.

Conseqüentemente, uma indústria voltada para o mercado interno. Essa proposta de industrialização era defendida pela CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e Caribe), um órgão da ONU, desde o final da década de 1940, e foi implementada com maior ou menor sucesso em quase todos os países latino-americanos e também de outras partes do mundo.

No caso brasileiro, já havia um mercado interno consumidor de razoável expressão, que era abastecido com produtos importados. Tratava-se, então, de substituir os produtos de fora por mercadorias produzidas no próprio país. Na prática, e substituição se daria – e se deu – partindo dos produtos mais simples até chegar, mais tarde, a produtos mais complexos e sofisticados, cuja fabricação requer mais capital, empresas maiores, alta tecnologia, tradição e experiência, capacidade gerencial e dinamismo empresarial.

Na evolução desse processo de substituição de importações pode-se distinguir três fases: a) a produção de bens de consumo imediato (bens não-duráveis); b) produção de bens de consumo duráveis; e c) produção de bens de capital e de insumos básicos.¹¹⁶

¹¹⁴ PINTO; Tales. **República Populista (1945-1964):** Período de democracia liberal representativa, a República Populista levou à intensificação do processo de modernização do país, resultando, porém, em um novo golpe de Estado. [online] Disponível em: <<http://brasilecola.uol.com.br/historiab/republica-populista-1945-1964.htm>>. Acesso em: 06/07/2016, p. 1.

¹¹⁵ BALEEIRO, Aliomar; SOBRINHO, Barbosa Lima. Constituição, história, Brasil. [Constituição (1946)]. **Coleção Constituições brasileiras**, v. 4. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2001, p. 18.

¹¹⁶ BRUM, Argemiro J. **O Desenvolvimento Econômico Brasileiro**. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 1999, p. 213.

Estas fases se interpenetravam e eram caracterizadas pela prioridade conferida pelas políticas governamentais e proporção de investimentos.

Por outro lado, Celso Furtado vai chamar atenção para os problemas desse processo de industrialização através da substituição de importações, em uma economia periférica, como a do Brasil.

O processo de fechamento da economia periférica que significava a substituição de importações era em realidade um esforço de diversificação da estrutura produtiva demasiado grande para o nível de acumulação que podia ser alcançado. Como a demanda engendrada pela modernização já era consideravelmente diversificada, os investimentos industriais tendiam a dispersar-se, sem que o tecido industrial adquirisse solidez.¹¹⁷

Celso Furtado¹¹⁸ conclui este raciocínio dizendo que as economias que avançaram pela via da industrialização substitutiva apresentavam duas características contraditórias: um baixo coeficiente de importação de produtos manufaturados finais e uma total incapacidade para competir nos mercados internacionais desses produtos. Isto por que para produzir com tecnologia era necessário importar tecnologia, e a importação tinha sido desestimulado com o processo de substituição, o que provocou a continuidade da dependência por capital e tecnologias externas.

Na dimensão política, apesar da vitória dos Estados democráticos pelo mundo, as lutas políticas internas ficaram em torno de representantes das Forças Armadas, o que mostrava o prestígio dos militares e a inexistência de lideranças políticas civis.

(...) A oposição aglutinou ampla frente que reunia desde conservadores e liberais até os socialistas – a União Democrática Nacional (UDN), em torno da candidatura do brigadeiro Eduardo Gomes, um dos sobreviventes da revolta tenentista do Forte de Copacabana, que foi também apoiado por alguns partidos menores. Sob a inspiração de Vargas, e com a intenção de dar continuidade à sua política de conciliação de classes, foi fundado o Partido Social Democrático (PSD), cujo candidato foi o marechal Eurico Gaspar Dutra, ex-ministro de Guerra (Exército) de Getúlio, apoiado também pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), além de contar com o apoio pessoal de Vargas.¹¹⁹

Com a vitória de Dutra, procedeu-se a redemocratização institucional do país com a remoção do arcabouço legal autoritário e a promulgação da nova Constituição. Não obstante, a configuração política brasileira centrou-se fundamentalmente em torno do embate entre os

¹¹⁷ FURTADO, Celso. Estado e empresas transnacionais na indústria periférica. **Revista de Economia Política**. São Paulo, 1981, v. 1, n. 1., p. 42.

¹¹⁸ Ibidem, p. 43.

¹¹⁹ BRUM, Argemiro J. **O Desenvolvimento Econômico Brasileiro**. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 1999, p. 199.

chamados getulistas e antigetulistas. Isto vai perdurar até o início dos anos 1960 por força do regime político-militar implantado em 1964.¹²⁰

No tocante à estrutura jurídica a Constituição democrática de 1946 veio a restabelecer a Justiça Federal, criou o Tribunal Federal de Recursos, como instância revisional das sentenças prolatadas pelos juízes federais, composto por 9 ministros (arts. 103-105). O Ato Institucional nº 2, de 1965, elevaria esse número para 13. A grande novidade da Carta Magna de 1946 foi no campo do controle de constitucionalidade das leis, introduzida pela Emenda Constitucional nº 16/65, com a instituição da ação direta de inconstitucionalidade contra a lei em tese, adotando-se o controle concentrado, mas sem dispensar o controle difuso nos casos concretos.¹²¹

6ª - Constituição de 1967

O contexto predominante nessa época era o autoritarismo e a política da chamada segurança nacional, que visava combater inimigos internos ao regime, rotulados de subversivos. Instalado em 1964, o regime militar conservou o Congresso Nacional, mas dominava e controlava o Legislativo. Dessa forma, o Executivo encaminhou ao Congresso uma proposta de Constituição que foi aprovada pelos parlamentares e promulgada no dia 24 de janeiro de 1967.

Mais sintética do que sua antecessora, essa Constituição manteve a Federação, com expansão da União, e adotou a eleição indireta para presidente da República, por meio de Colégio Eleitoral formado pelos integrantes do Congresso e delegados indicados pelas Assembleias Legislativas. O Judiciário também sofreu mudanças, e foram suspensas as garantias dos magistrados.

Essa Constituição foi emendada por sucessiva expedição de Atos Institucionais (AIs), que serviram de mecanismos de legitimação e legalização das ações políticas dos militares, dando a eles poderes extra-constitucionais. De 1964 a 1969, foram decretados 17 atos institucionais, regulamentados por 104 atos complementares.

Um desses atos, o AI-5, de 13 de dezembro de 1968, foi um instrumento que deu ao regime poderes absolutos e cuja primeira consequência foi o fechamento do Congresso Nacional por quase um ano e o recesso dos mandatos de senadores, deputados e vereadores, que passaram a receber somente a parte fixa de seus subsídios. Entre outras medidas do AI-5, destacam-se: suspensão de qualquer reunião de cunho político; censura aos meios de comunicação, estendendo-se à música, ao teatro e ao cinema; suspensão do habeas corpus para os chamados crimes políticos; decretação do estado de sítio pelo presidente da República em qualquer dos casos previstos na Constituição; e autorização para intervenção em estados e municípios. O AI-5 foi revogado em 1978.¹²²

No tocante à sociedade, deve-se destacar que sob vigência do AI-5 e da Lei de Segurança Nacional, ocorreram os chamados Anos de Chumbo, caracterizados por um estado de exceção total e permanente, controle sobre a mídia e a educação e sistemática censura, prisão, tortura, assassinato e desaparecimento forçado de opositores do

¹²⁰ BRUM, Argemiro J. **O Desenvolvimento Econômico Brasileiro**. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 1999, p. 213

¹²¹ MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. Evolução Histórica da Estrutura Judiciária Brasileira. **Rev. TST**, Brasília, v. 65, n. 1, out-dez 1999, p. 99.

¹²² PONTUAL, Helena Daltro. **Constituições Brasileiras** - conheça as 7 que o Brasil já teve. Disponível em: <<http://senadofederal.tumblr.com/post/97135737317/constitui%C3%A7%C3%B5es-brasileiras-conhe%C3%A7a-as-7-que-o>>. Acesso em: 23 set. 2016, p. 5.

regime. Ocorriam prisões arbitrárias por tempo indeterminado (foi suspenso do habeas corpus) e a censura prévia foram especialmente importantes para a prática e acobertamento da tortura. A repressão se instalou imediatamente após o golpe de Estado. As associações civis contrárias ao regime eram consideradas inimigas do Estado, passíveis de serem enquadradas. Muitas instituições foram reprimidas e fechadas, seus dirigentes presos e enquadrados, suas famílias vigiadas.¹²³

A ditadura determinou censura aos órgãos de imprensa e sua Assessoria Especial de Relações Públicas (AERP) funcionava como uma espécie de agência de propaganda. O material de propaganda era reproduzido nos jornais, rádios, cinemas e principalmente na televisão. Eram produzidas músicas que enalteciam as realizações da ditadura e muitas eram cantadas obrigatoriamente nas escolas. O regime não se restringia ao campo político, reuniões ou manifestações públicas. Músicas, peças teatrais, filmes e livros eram censurados. Na imprensa, nenhuma notícia que criticasse o governo ou revelasse suas práticas era veiculada. O Congresso Nacional extinguiu a União Nacional dos Estudantes (UNE) e todas as uniões de estudantes estaduais. Torna-se o ensino do idioma inglês em todas as escolas públicas e privadas do Brasil, como resultado de negociações entre o Governo Federal e o governo dos Estados Unidos, que eram os maiores aliados da ditadura de direita no Brasil, e que passava a influenciar e infiltrar-se ainda mais a cultura no Brasil.¹²⁴

Após a assunção do controle do governo brasileiro pelos militares, movimentos de esquerda por todo o país começaram a tomar diversos tipos de ações para desestabilizar e tentar derrubar o regime autoritário ditatorial. Entre os maiores adversários políticos da ditadura, que os militares percebiam como sendo perigosos, de esquerda e/ou comunistas estavam os sindicatos. O Governo Federal usou a lei trabalhista para eliminar a oposição sindical, interveio em sindicatos e afastou seus líderes. O governo passou a definir a política salarial, reorganizando o Conselho Nacional de Política Salarial.¹²⁵

Na esfera econômica a ação dos governos militares seguia quatro diretrizes básicas, complementares e integradas: criar e assegurar condições para um crescimento econômico acelerado; consolidar o sistema capitalista no país, aprofundar a integração da economia

¹²³ NASCIMENTO, Luciano. **Tortura era praticada na ditadura militar antes da luta armada, diz Comissão da Verdade**. Agência EBC. 2013. Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/noticias/brasil/2013/05/tortura-era-praticada-na-ditadura-militar-antes-da-luta-armada-diz-comissao>>. Acesso em: 07 jul. 2016, p. 1.

¹²⁴ AZEVEDO, Lúcia Rangel. **O Papel da UNE no Movimento Estudantil na Segunda Metade do Séc. XX**. 2010. Disponível em: <<http://www.fatea.br/seer/index.php/eecom/article/viewfile/402/258>>. Acesso em: 07 jul. 2016, p.3.

¹²⁵ BRASIL. **Sociedade e História do Brasil - A ditadura militar**. Instituto Teotônio Vilela. Brasília: Senado Federal, 2001, p. 28.

brasileira no sistema capitalista internacional; e transformar o Brasil em potência mundial, projetando-o para o chamado Primeiro Mundo. O chamado milagre brasileiro ficou conhecido por uma fase de consecutivos crescimento econômico, e que foram favorecidos por vários fatores: havia um clima favorável aos investimentos em virtude de ampla disponibilidade de capital no mundo; preocupação com saneamento da economia e das finanças públicas; estabilidade sócio-política, embora sob a égide de um regime autoritário; perspectivas seguras de expansão e lucratividade dos empreendimentos econômicos; restauração da confiança dos investidores.¹²⁶

Sob a orientação dos EUA, do FMI e do Banco Mundial foi apoiado o plano de estabilização econômica, que tinha recomendação para o congelamento de preços e salários, controle das contas públicas e aumento das dívidas do governo e das empresas.

No exterior buscou-se principalmente capital e tecnologia, tanto para obras na infraestrutura econômica e na indústria básica, como para a expansão e modernização do parque e da produção industrial. Os recursos financeiros externos entraram no Brasil sob a forma de empréstimos e financiamentos para o governo e para as empresas privadas ou como investimentos diretos para a ampliação das multinacionais que já operavam no país, a instalação de novas empresas estrangeiras, a associação de empresas estrangeiras com empresas nacionais. Por essas duas formas aprofundou-se o entrelaçamento e a dependência financeira do país em relação aos centros do capitalismo internacional e aumentou a participação do capital internacional nos setores mais modernos e dinâmicos da economia brasileiro.¹²⁷

Por outro lado, a supressão do exercício da cidadania, a repressão, o controle sobre os sindicatos e a política de achatamento do salário asseguravam mão-de-obra barata e disciplinada, sem qualquer possibilidade de rebeldia cívica.

Além desses problemas foram feitas severas críticas sobre a condução da política no período do regime militar.

Três importantes críticas podem ser feitas à condução da política econômica no período militar. Primeiro, o fato de o crescimento experimentado pelo país entre 1964 e 1985 não ter se traduzido numa redução das desigualdades sociais e de uma proporcional diminuição da pobreza; segundo, a exagerada estatização ocorrida, principalmente após 1974. Terceiro, a não dotação do país com uma autoridade monetária independente que tivesse permitido maiores garantias, após 1972, à relativa estabilidade de preços então alcançada. (...) Outra falha do regime, (...), consistiu na forma concentradora e socialmente excludente em se baseou a política de bem-estar social entre 1964-1985.¹²⁸

¹²⁶ BRUM, Argemiro J. **O Desenvolvimento Econômico Brasileiro**. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 1999, p. 302.

¹²⁷ Ibidem, p. 331.

¹²⁸ CYSNE, Rubens Penha. **A economia Brasileira no Período Militar**. Estudos Econômicos. v. 23. n. 2. São Paulo: FGV, 1993, p. 187-188.

Era, portanto, demagógico a tese de que o bolo¹²⁹ deveria crescer para depois ser dividido, constituindo-se em uma promessa que sabidamente não se cumpriria, e que teve como consequência uma grave dívida social, com concentração de renda e desigualdade social.

Na dimensão política, a Constituição de 1967 estabeleceu um mecanismo que fortaleceu os dois pólos do poder central – a União que comanda a organização político-administrativa de todo o sistema federal e o Poder Executivo que comanda a estrutura político-administrativa e, até certo ponto, legislativa do poder federal¹³⁰. Por outro lado, as restrições impostas ao funcionamento do Poder Legislativo correspondiam a uma iniciativa do Poder Executivo para subjugar o Congresso e controlar as medidas políticas.

O Presidente da República era eleito indiretamente, por um Colégio Eleitoral, para mandato de 4 anos. A ele era conferido o poder de legislar por meio de decretos-lei, a serem editados em caso de urgência e interesse público relevante. O poder legislativo federal era representado pelo Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. Os deputados, representantes do povo, eram eleitos pelo sistema proporcional para mandatos de 4 anos. A Constituição de 1967 fortaleceu a representação de estados menores por meio da previsão de um limite máximo de deputados para cada estado com base no tamanho de sua população (artigo 41, § 2º). Os senadores, representantes dos Estados, eram eleitos pelo sistema majoritário, sendo 3 para cada Estado, com mandato de 8 anos e renovação de 1/3 e 2/3 de seus membros, alternadamente, a cada 4 anos.¹³¹

No período da ditadura militar foi instituída a violação dos direitos políticos de todos os cidadãos brasileiros, pela deposição de um governo democraticamente eleito, pela supressão de direitos e garantias individuais através dos sucessivos Atos Institucionais (AI) e leis decretados pelos chefes do regime.

Sobre a questão jurídica assevera Martins Filho¹³²:

A Constituição autoritária de 1967 e sua Emenda Constitucional nº 1, de 1969, frutos do Regime Militar implantado pela Revolução de 1964, mantiveram a estrutura básica do Poder Judiciário.

¹²⁹ Teoria do Bolo: primeiro crescer, para depois repartir, desenvolvida nos anos 1970, por Delfim Neto, Ministro da Fazenda e do Planejamento do período do regime militar.

¹³⁰ CAVALCANTI, Themístocles Brandão; BRITO, Luiz Navarro de; BALEEIRO, Aliomar. Constituição, história, Brasil. [Constituição (1967)]. **Coleção Constituições brasileiras**; v. 4. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2001, p. 3.

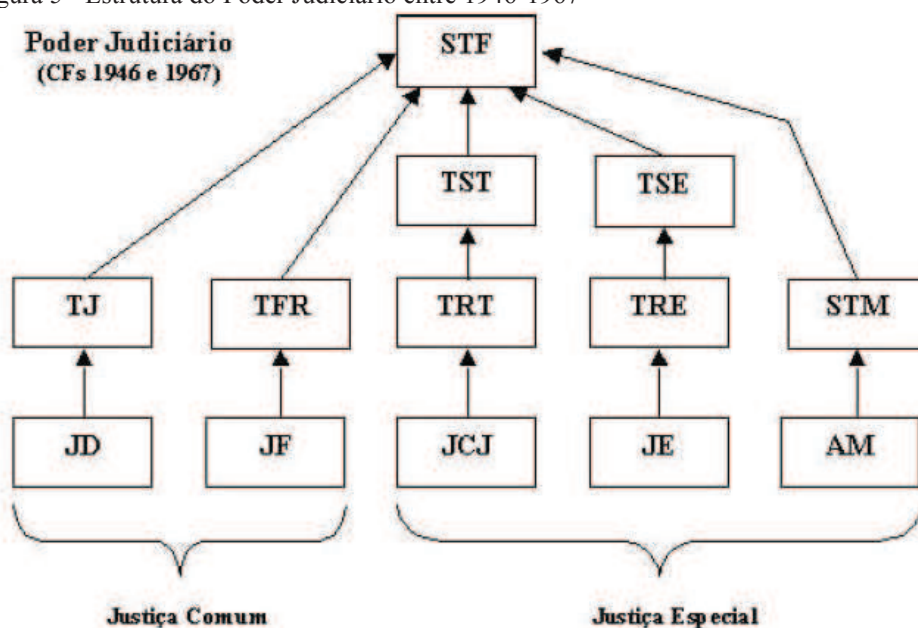
¹³¹ Ibidem, p. 4.

¹³² MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. Evolução Histórica da Estrutura Judiciária Brasileira. **Rev. TST**, Brasília, v. 65, n. 1, out-dez 1999, p. 99.

O Ato Institucional nº 5, de 1968, que conferiu ao Chefe do Poder Executivo Federal poderes quase ilimitados, permitiu que pudesse demitir, remover, aposentar ou colocar em disponibilidade os magistrados, sendo suspensas as garantias constitucionais da vitaliciedade e inamovibilidade. O Ato Institucional nº 6, que se lhe seguiu, atingiu diretamente o Supremo Tribunal Federal, reduzindo de 16 para 11 o número de seus ministros.

O autor ainda diz que com a Emenda nº 7/77 houve a criação do Conselho Nacional da Magistratura, como órgão disciplinar, competindo-lhe receber reclamações contra membros dos Tribunais e sendo-lhe facultado avocar processo disciplinares contra juízes de primeiro grau.

Figura 5 - Estrutura do Poder Judiciário entre 1946-1967



Fonte: Martins Filho, 1999, p. 99.

Introduziu-se a figura da advocatória que era um poder dado ao Supremo Tribunal Federal, por solicitação do Procurador-Geral da República, de avocar toda e qualquer causa em curso perante qualquer órgão judicante. Uma vez avocada, cabia ao STF processá-la e julgá-la como se fosse questão de sua competência originária.¹³³

7ª - Constituição de 1988 (Constituição Cidadã)

Em 27 de novembro de 1985, foi convocada a Assembléia Nacional Constituinte com a finalidade de elaborar novo texto constitucional para expressar a realidade social pela qual passava o país, que vivia um processo de redemocratização após o término do regime militar.

Datada de 5 de outubro de 1988, a Constituição inaugurou um novo arcabouço jurídico-institucional no país, com ampliação das liberdades civis e os direitos e garantias individuais. A nova Carta consagrou cláusulas transformadoras com o

¹³³ MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. Evolução Histórica da Estrutura Judiciária Brasileira. **Rev. TST**, Brasília, v. 65, n. 1, out-dez 1999, p. 99.

objetivo de alterar relações econômicas, políticas e sociais, concedendo direito de voto aos analfabetos e aos jovens de 16 a 17 anos. Estabeleceu também novos direitos trabalhistas, como redução da jornada semanal de 48 para 44 horas, seguro-desemprego e férias remuneradas acrescidas de um terço do salário.

Outras medidas adotadas Constituição de 88 foram: instituição de eleições majoritárias em dois turnos; direito à greve e liberdade sindical; aumento da licença-maternidade de três para quatro meses; licença-paternidade de cinco dias; criação do Superior Tribunal de Justiça (STJ) em substituição ao Tribunal Federal de Recursos; criação dos mandados de injunção, de segurança coletivo e restabelecimento do *habeas corpus*. Foi também criado o *habeas data* (instrumento que garante o direito de informações relativas à pessoa do interessado, mantidas em registros de entidades governamentais ou banco de dados particulares que tenham caráter público).

Destacam-se ainda as seguintes mudanças; reforma no sistema tributário e na repartição das receitas tributárias federais, com propósito de fortalecer estados e municípios; reformas na ordem econômica e social, com instituição de política agrícola e fundiária e regras para o sistema financeiro nacional; leis de proteção ao meio ambiente; fim da censura em rádios, TVs, teatros, jornais e demais meios de comunicação; e alterações na legislação sobre seguridade e assistência social.¹³⁴

Os anos de 1980, chamada de década perdida, e o início dos anos de 1990, traziam uma herança de crises do petróleo, 1973 e 1979, que provou desequilíbrios na maioria dos países pelo mundo. Por outro lado, havia um arrefecimento e fortes críticas ao chamado Estado de Bem-Estar social, que tinha o Estado como indutor da economia e impulsionador do desenvolvimento. Estava aberto, portanto, o espaço para a retomada do pensamento liberal e das teorias neoclássicas, com uma nova roupagem, o neoliberalismo.

O pensamento neoliberal¹³⁵ partia do princípio de que o mercado deveria servir como base para organização da sociedade. Tal política econômica foi aplicada inicialmente pelos governos de Margareth Thatcher (Inglaterra) e Ronald Reagan (EUA), a partir dos anos 1980. Tinha como finalidade o combate ao poder dos sindicatos e a redução do papel do Estado na economia, chamado Estado mínimo, o qual restringe a sua responsabilidade social e relega ao mercado e às empresas privadas parte dos seus encargos.

Nesta seara os neoliberais propõem uma desregulamentação da economia; controles públicos menos rígidos das atividades econômicas; a privatização das empresas estatais como as usinas de energia, as indústrias de base, a construção e administração de estradas, a administração de portos e até parte de setores de fundamental interesse público como saúde e

¹³⁴ PONTUAL, Helena Daltro. **Constituições Brasileiras** - conheça as 7 que o Brasil já teve. Disponível em: <<http://senadofederal.tumblr.com/post/97135737317/constitui%C3%A7%C3%B5es-brasileiras-conhe%C3%A7a-as-7-que-o>>. Acesso em: 23 set. 2016, p. 6.

¹³⁵ Principais teóricos: Friedrich Hayek; Leopold Von Wiese; Ludwig Von Mises; Milton Fridman. Este último é reconhecido como o principal representante da teoria monetária, que enfatiza o papel da política monetária para a estabilidade macroeconômica de uma economia de mercado através de instrumentos como alteração na oferta de moeda e de outros meios de pagamentos. Para maiores detalhes ver: VIDAL, Francisco Baqueiro. **Um marco do fundamentalismo neoliberal**: Hayek e o caminho da servidão. Observatório Social do Nordeste – OBSERVANORDESTE. Disponível em: <<http://www.fundaj.gov.br/geral/observanordeste/fvidal.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2016.

educação. Segundo este pensamento, ao enxugar os gastos com políticas sociais e obras públicas, o governo tende a diminuir os impostos e estimular as atividades produtivas. Portanto, o livre funcionamento do mercado, sem controles inibidores do Estado, é o caminho para a elevação da produção e, conseqüentemente, geração de emprego e de renda, acarretando efeitos sociais positivos.

(...) Principais características [do neoliberalismo]: a) critica o Estado de Bem-Estar Social, as práticas social-democratas, a economia keynesiana, a intervenção do Estado na economia, a mediação do Estado e sua atuação distributiva; b) prega a redução do tamanho do Estado e sua retirada da atividade econômica direta, a desestatização/privatização de empresas estatais e abertura e desregulamentação da economia; c) apregoa as virtudes do livre mercado.¹³⁶

No Brasil, assim como em diversos países da América Latina que possuíam elevadas dívidas externas, a crise, da década perdida, foi longa e profunda. Além de fatores externos provocados pela economia mundial, trazia algumas discrepâncias como a queda do desempenho econômico em choque com um aumento da população, que tinha como conseqüência o desemprego, má distribuição de renda e desequilíbrio social. Destacam-se ainda problemas estruturais, como defasagem tecnológica e deficiência empresarial, além de ineficiência na administração pública.

Estas características, para o Brasil, podem ser melhores visualizadas no texto de Brum¹³⁷:

Entre os principais sintomas da crise, identificam-se os seguintes: redução acentuada do ritmo de crescimento da economia, caracterizando uma situação prolongada de estagnação/recessão; processo inflacionário crônico e ascendente, tendendo ao descontrole; elevada dívidas externa e interna, submetendo o governo e o país a uma pesada sangria financeira para pagamento de juros; suspensão do crédito externo; baixo índice de investimento nas atividades produtivas, insuficiente para expandir a produção, aumentar o número de postos de trabalho e proporcionar melhorias salariais; aumento do número do desemprego, do subemprego e da economia informal; avanço do processo de concentração da riqueza e da renda; pauperização de expressivos contingentes de trabalhadores e proletarianização de amplos segmentos das camadas médias; agravamento da exclusão social; enormes disparidades regionais e contrastes sociais entre ricos e pobres; deteriorização de importantes setores de infra-estrutura econômica (transporte, energia elétrica, telefonia...), por insuficiência de investimentos em tempo oportuno; economia altamente oligopolizada, em que cerca de trezentos grandes grupos econômicos multinacionais e nacionais têm o poder real de comandar a economia do país através do controle de seus setores básicos; defasagem tecnológica e relativa deficiência empresarial e de gerenciamento; grande parcela da população economicamente ativa pouco educada e com baixa qualificação técnica para o trabalho, comprometendo seu desempenho como profissionais e como cidadãos; vigência, ainda, de um capitalismo anacrônico, tutelado por um Estado ineficiente, paternalista, cartorial e perdulário.

¹³⁶ BRUM, Argemiro J. **O Desenvolvimento Econômico Brasileiro**. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 1999, p. 29.

¹³⁷ Ibidem, p. 421-422.

Schilling¹³⁸ chama atenção de que ao final deste período a evolução política, econômica e social do Brasil caracterizou-se por uma enorme concentração de poder e da riqueza e, conseqüentemente, por uma péssima distribuição de renda.

No tocante à sociedade, o país vivia um processo de redemocratização e tinha como estímulo as possibilidades de participação na Assembléia Constituinte, que trazia as marcas do debate entre velho/novo, conservação/superação. Conforme destaca Eli Diniz, os anos 80 caracterizaram-se por uma crise de refundação da sociedade brasileira. Nessa conjuntura de transição política, o imperativo de ruptura com o passado veio à tona, radicalizando a agenda de mudanças¹³⁹. Sendo um processo, a transição, como bem destacado por Werneck Vianna, foi, sobretudo, uma práxis, na qual sujeitos coletivos, mais ou menos conscientes sobre a natureza e o sentido das circunstâncias, procuraram alcançar seus fins no terreno da ação política.¹⁴⁰

O final dos anos 70 e a década de 80 tiveram como característica principal a intensa agitação da sociedade brasileira, configurando um contexto de intensos debates acerca do futuro do país. A mobilização de diversos setores da sociedade civil – como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Associação Brasileira de Imprensa (ABI), a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), alguns setores da Igreja Católica, instituições científicas públicas e privadas (CEBRAP, CEDEC, IUPERJ, entre outros) – no decorrer destes anos, que teve como símbolo principal as reivindicações dos metalúrgicos no ABC paulista, que desembocou na criação do Partido dos Trabalhadores (PT) e da Central Única dos Trabalhadores (CUT), evidencia o grau de organização da sociedade brasileira e dos movimentos sociais, que desejavam influir decisivamente no processo de construção da nova democracia. Obviamente, diferentes táticas pululavam nos debates e, embora a democracia fosse o ponto comum que unia estes setores com o objetivo a ser alcançado, havia evidentes diferenças sobre a forma de alcançá-la e o conteúdo que esta teria.¹⁴¹

A participação da população não foi de forma completa e integrada, teve que superar muitas barreiras e enfrentar diversos confrontos, principalmente com os conservadores. Para Nascimento¹⁴² (2013) esse confronto entre o antigo e o novo, entre a resistência autoritária a mudanças substanciais e o anseio por ruptura com a ordem vigente, refletiu-se no caminho

¹³⁸ BRUM, Argemiro J. **O Desenvolvimento Econômico Brasileiro**. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 1999, p. 423.

¹³⁹ DINIZ, Eli. **Crise, reforma do Estado e governabilidade**: Brasil, 1985-95. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999, p. 65.

¹⁴⁰ WERNECK VIANNA, Luiz. **Travessia** – Da abertura à Constituinte. Rio de Janeiro: Livraria Taurus Editora, 1986, p. 36.

¹⁴¹ PERLATTO, Fernando. A Constituição de 1988: um marco para a História da Nova República brasileira. **Revista de Artes e Humanidades**, 2009, n. 3, p. 5.

¹⁴² NASCIMENTO, Mariana Lucena. **O processo constituinte de 1987/1988 e a participação da sociedade na elaboração do texto constitucional**: uma conquista de direitos fundamentais. Brasília-DF: Conteúdo Jurídico, 04 out. 2013. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.45381&seo=1>>. Acesso em: 08 jul. 2016, p. 2.

percorrido pelo processo constituinte, muitas vezes inovador, como na implementação de canais de participação direta da sociedade, outras, conservador, como nas manobras do para alterar o Regimento Interno da Assembléia Nacional Constituinte e, a partir daí, tentar anulares as conquistas sociais obtidas nas fases anteriores do processo.

Do ponto de vista regimental, a Constituinte admitiu oficialmente três tipos de participação direta de não-constituintes, cidadãos e organizações da sociedade civil: sugestões, audiências públicas e propostas de emendas populares. Sabia-se das condições adversas da disputa. Conhecia-se a aspereza do conflito político entre interesses de classes divergentes (...) Porém, a inusitada admissão dessas formas participativas, reconhecidas pelo oficialismo constituinte, representou importante meio de pressão, de mobilização e de inserção com aprendizado. As grandes vozes conservadoras opuseram-se a tais mecanismos; uma vez derrotadas, procuraram desmoralizá-los e, ainda hoje, insistem em que nada foi assimilado.¹⁴³

Não obstante a forte resistência encontrada, a mobilização popular conseguiu persistir e imprimir muitas de suas reivindicações no texto constitucional. Esta é uma das dimensões da Constituição Federal de 1988, a atenção dispensada à garantia dos direitos fundamentais, a qual, por sua vez, somente pode ser realmente compreendida à luz da interferência da sociedade organizada no processo constituinte.

A questão política também vai sofrer as consequências do período autoritário anterior, e de mecanismos anti-democráticos ocorridos em períodos recentes. Segundo Marini (1988) a conjuntura particular em que se realizaram as eleições de 1986, apoiado pelo Plano Cruzado, contribuiu, por sua vez, para deformar a configuração da representação política na Constituinte, ao conferir esmagadora maioria ao partido da burguesia opositora — o PMDB — no governo, desde o ano anterior, mediante eleições indiretas que consagraram a recomposição do bloco burguês-militar.

Apesar desses problemas o processo das eleições em 1988 terá outros contornos e há uma tendência ao pluripartidarismo.

Os resultados eleitorais de 1988 são espantosos quando superpostos aos obtidos no pleito anterior. Do ponto de vista comparativo, trata-se de uma alteração radical: nada permaneceu como era. Cerca de 70 milhões de eleitores modificaram, com seu voto, o mapa político brasileiro. O partido governista — o PMDB — foi desalojado do poder nas principais cidades do país, sendo derrotado em seus redutos

¹⁴³ NASCIMENTO, Mariana Lucena. **O processo constituinte de 1987/1988 e a participação da sociedade na elaboração do texto constitucional:** uma conquista de direitos fundamentais. Brasília-DF: Conteúdo Jurídico, 04 out. 2013. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.45381&seo=1>>. Acesso em: 08 jul. 2016, p., 4.

tradicionais, nos grandes municípios do centro-sul, e confinado, na maior parte das vezes, a locais de menor densidade populacional.¹⁴⁴

Por outro lado, ao final década de 80, buscava-se à democratização da Política Estatal com vários dispositivos legais através dos ideais nacionais e internacionais em defesa da liberdade, inclusive da política, isto pode ser comprovado no próprio texto da Constituição Federal de 1988.

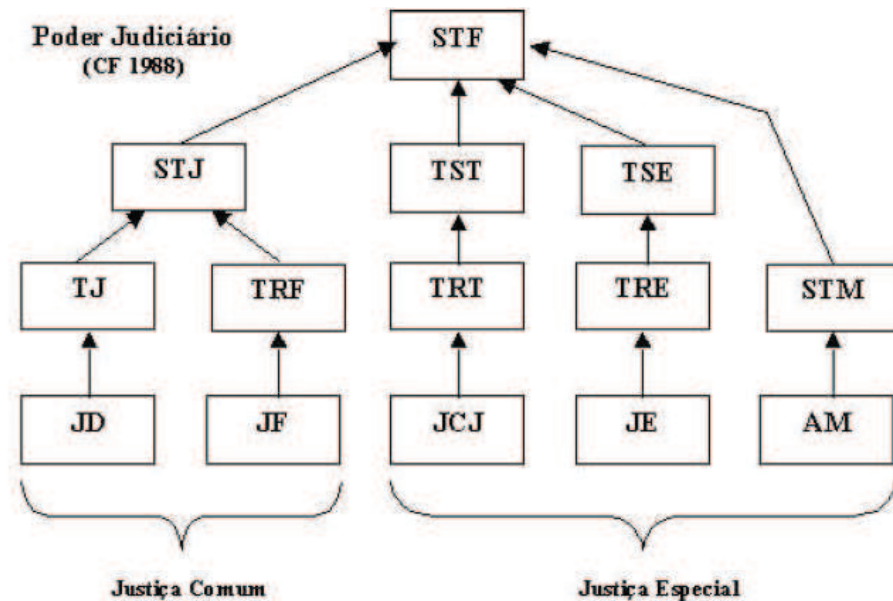
(...) Foi iniciada a elaboração da nova Constituição Federal, que consagrou o pluripartidarismo. Com a nova Constituição, os partidos políticos tornaram a posição de instrumentos autônomos e independentes, além de necessários e essenciais para a manutenção do Estado Democrático de Direito. (...) Nessa nova Carta Magna, foi declarada como condição de elegibilidade a filiação partidária e foi assegurada a liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção dos partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os preceitos de caráter nacional.¹⁴⁵

Quanto à estrutura do Poder Judiciário, o destaque foi a criação do Superior Tribunal de Justiça (STJ) como Corte de uniformização de jurisprudência em torno da legislação federal, permitindo ao Supremo Tribunal Federal assumir feições de Corte Constitucional, como guardião maior da Constituição. Assim, o STJ, que surgiu da transformação do TFR em tribunal superior, passou a ser o órgão de cúpula da Justiça Comum, tanto Estadual quanto Federal, ao lado do TST, TSE e STM nas Justiças Especializadas.

¹⁴⁴ SADEK, Maria Tereza. Eleições 1988: retórica ou rumo pluripartidário. **Lua Nova Revista de Cultura e Política**, n 17, São Paulo, 1989. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451989000200007>. Acesso em: 08 jul. 2016., p. 119.

¹⁴⁵ FERREIRA, Eduardo Oliveira. Os Partidos políticos no Brasil: História da Organização partidária brasileira está intrinsecamente relacionada à democratização do País. **Revista Visão Jurídica**. São Paulo: Escala, 2009, p. 76.

Figura 6 - Estrutura do Poder Judiciário em 1988



Fonte: Martins Filho, 1999, p. 100.

Segundo o mesmo autor, adotou-se, como sistemática recursal no âmbito do STJ e STF, a orientação segundo a qual o STJ apenas aprecia a questão infra-constitucional debatida na decisão do TRF ou do TJ. Se houver matéria constitucional envolvida, a parte deverá interpor, simultaneamente, recurso especial para o STJ e recurso extraordinário para o STF, aguardando a apreciação do primeiro para, só então, discutir a matéria constitucional. Trouxe ainda, o papel dos juizados especiais, cíveis e criminais, para pequenas causas, que torna mais simples o procedimento que neles se verifica, com dispensa de advogados, promoção da conciliação e revisão por turma de juízes de 1º instância, contribui para a generalização desse modelo rápido e barato de composição de conflitos em sociedade.¹⁴⁶

Já para Donato¹⁴⁷, com a Constituição de 1988, ao Poder Judiciário foi atribuído força suficiente para participar ativamente das questões sociais e políticas; preceituando, em seu art. 5º, inciso XXXV, que: a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

Isto despertou na sociedade brasileira a consciência de estar participando de Estado Social Democrático, impulsionando o exercício da sua cidadania e aumentando o interesse pelas questões de interesse da nação.

¹⁴⁶ MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. Evolução Histórica da Estrutura Judiciária Brasileira. **Rev. TST**, Brasília, v. 65, n. 1, out-dez 1999, p. 101.

¹⁴⁷ DONATO, Verônica C. C. **O Poder Judiciário no Brasil: Estrutura, Críticas e Controle**. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional). Fortaleza: Universidade de Fortaleza – UNIFOR, 2006, p. 39.

Estes papéis, do judiciário e do próprio Estado, irão se estruturar, após a Constituição de 1988, em vistas das mudanças ocorridas internamente e de problemas surgidos no mundo globalizado. Serão influenciados também por correntes teóricas e ideológicas, advindas de diversas áreas do conhecimento, institucionalizando as estruturas da sociedade e as relações entre os atores sociais.

Neste sentido, será desenvolvido no próximo capítulo, um estudo sobre as estruturais da sociedade brasileira após a Constituição de 1988, descrevendo através de seus fundamentos teóricos a Economia, o Direito, o Estado e o Social, sobre este último, serão discutidas, primordialmente, a coesão e participação popular nos assuntos da gestão pública.

3 O ESTADO BRASILEIRO A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição de 1988 instituiu o Estado Democrático de Direito destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social. Estabelece ainda o fortalecimento da Federação, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, declara seus princípios fundamentais e afirma a soberania popular. Além de instituir como novo paradigma, a democracia participativa.

Garantiu entre seus princípios fundamentais a redução das desigualdades, considerando a diversidade sexual, de raça, geração, e o combate a qualquer forma de discriminação. Além disso, primou pela garantia dos direitos humanos, dos direitos sociais e políticos. É, sem dúvida, um novo paradigma no arcabouço jurídico e democrático brasileiro.

A Constituição Federal, no *caput* do Artigo 1º, garante que a República Federativa do Brasil constitui-se em um Estado Democrático de Direito e, no parágrafo único do artigo 1º, dispõe: Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente. Mais adiante, no inciso III, do artigo 3º, consagra que um dos objetivos fundamentais da República consiste em erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.¹⁴⁸

Apesar da carta magna de 1988, enumerar estes direitos e declarar o respeito aos direitos humanos, coletivos e individuais, o grande problema é a sua não-efetividade, pois sua defesa depende sempre da institucionalização de um sistema de poder e de uma posição de poder na sociedade. Isto pode ser observado ao verificar que o objeto dos direitos econômicos e sociais são políticas públicas ou programas de ação governamental, que visam a suprimir carências sociais. De um lado os titulares desses direitos são os grupos carentes ou despossuídos – como sujeito coletivo ou individual, do outro, o Estado, ou os particulares que detêm poder econômico e que estabelecem as diretrizes das políticas.

Para compreender as possíveis consequências das propostas positivadas a partir da Constituição Federal de 1988, é necessário ampliar o método de verificação da ciência do Direito, contemplando as ciências sociais para uma melhor percepção da complexidade das sociedades modernas. Assim, através do método investigação estrutural, a realidade brasileira poderá ser estudada por meio da evolução dos seus institutos como a Economia, o Direito, a

¹⁴⁸ BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 22 jan. 2017, p. 1.

Sociedade e o Estado.

3.1. A SOCIEDADE

Para uma aproximação do entendimento do que é a sociedade e o papel dos indivíduos na dinâmica social, faz-se necessário uma análise dos discursos da ciência sociológica e de seus teóricos.

Dentre eles, é inescusável discutir as idéias de Durkheim, a quem foi atribuído a desvinculação entre a Sociologia e a Filosofia Social, tendo como principal preocupação a definição com precisão do objeto, o método e a aplicabilidade da Sociologia. Em *As Regras do Método Sociológico* (1895), deixa claro que o objeto da Sociologia são os fatos sociais. Para Durkheim, são três as características que distinguem nos fatos sociais.

A primeira delas é a coerção social, ou seja, a força que os fatos exercem sobre os indivíduos, levando-os a conformarem-se às regras da sociedade em que vivem, independentemente de suas vontades e escolhas. Essa força se manifesta quando o indivíduo adota um determinado idioma, quando se submete a um determinado tipo de formação familiar ou quando está subordinado a determinado código de leis. O grau de coerção dos fatos sociais se torna evidente pelas sanções a que o indivíduo está sujeito quando contra elas tenta se rebelar. As sanções podem ser legais ou espontâneas. Legais são as sanções prescritas pela sociedade, sob a forma de leis, nas quais se identifica a infração e a penalidade subsequente. Espontâneas seriam as que aflorariam com decorrência de uma conduta não adaptada à estrutura do grupo ou da sociedade á qual o indivíduo pertence.¹⁴⁹

A educação desempenha, segundo Durkheim, uma importante tarefa nessa conformação dos indivíduos à sociedade em que vivem, a ponto de, após algum tempo, as regras estarem internalizadas e transformadas em hábitos.

A segunda característica dos fatos sociais é que eles existem e atuam sobre os indivíduos independentemente de sua vontade ou de sua adesão consciente, ou seja, eles são exteriores aos indivíduos. As regras sociais, os costumes, as leis, já existem antes do nascimento das pessoas, são a elas impostos por mecanismos de coerção social, como a

¹⁴⁹ DURKHEIM, Émile. **As regras do método sociológico**. Tradução: Paulo Neves. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 3.

educação. Portanto, os fatos sociais são ao mesmo tempo coercitivos e dotados de existência exterior às consciências individuais.¹⁵⁰

A terceira característica apontada por Durkheim é a generalidade. É social todo fato que é geral, que se repete em todos os indivíduos ou, pelo menos, na maioria deles. Desse modo, os fatos sociais manifestam sua natureza coletiva ou um estado comum ao grupo, como as formas de habitação, de comunicação, os sentimentos e a moral.¹⁵¹

Com estas idéias Durkheim busca definir a sociedade como o meio social, assim considera determinante de todos os outros fenômenos. Para ele as instituições como educação, família, religião, política, moral, crime, são realizadas por causa da organização social, ou seja, o meio social é quem determina quais instituições serão estabelecidas.

Em Bourdieu, por outro lado, é possível encontrar, dentre os inúmeros conceitos e construções teóricas desenvolvida por este sociólogo, dois instrumentos de investigação para explicar a sociedade, apropriados para o debate nesta pesquisa: o conhecimento praxiológico e a idéia de campo de poder.

A partir do conhecimento praxiológico Bourdieu repensou a noção de *habitus*¹⁵², elaborada a partir da tentativa de superação dos métodos objetivista (Durkheim) e fenomenológico (Weber) da ação social, esta noção deve ser compreendida como um processo de práticas, de acordo com as estruturas objetivas que as produz.

A partir do conceito de estrutura Bourdieu discute a idéia de *habitus*.

(...) estruturas estruturadas predispostas a funcionar como estruturas estruturantes, isto é, como princípio gerador e estruturador das práticas e das representações que podem ser objetivamente 'reguladas' e 'regulares' sem ser o produto da obediência a regras, objetivamente adaptadas a seu fim, sem supor a intenção consciente dos fins e o domínio expresse das operações necessárias para atingi-los e coletivamente orquestradas, sem ser o produto da ação organizadora de um regente.¹⁵³

O que se depreende dessa descrição é que a realidade social não é percebida por Bourdieu apenas como exterioridade (à maneira de Durkheim) ou interioridade (à maneira da

¹⁵⁰DURKHEIM, Émile. **As regras do método sociológico**. Tradução: Paulo Neves. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 5..

¹⁵¹Ibidem, p. 7.

¹⁵² Conceito desenvolvido por Bourdieu com o objetivo de por fim à antinomia indivíduo/sociedade dentro da sociologia. Está relacionado à capacidade de uma determinada estrutura social ser incorporada pelos agentes por meio de disposições para sentir, pensar e agir.

¹⁵³ BOURDIEU, Pierre. **Sociologia**. São Paulo: Ática, 1994, p. 46-81.

sociologia fenomenológica de Schutz), mas simultaneamente como exterioridade objetiva subjetivamente interiorizada e interioridade subjetiva objetivamente exteriorizada.¹⁵⁴

Ao tratar desses dois aspectos, um aspecto objetivo (estrutura) e outro subjetivo (percepção, classificação, avaliação) é possível dizer que todo esforço de Bourdieu voltou-se para a construção de uma teoria da ação¹⁵⁵. Para ele os sujeitos sociais não são

sujeitos conscientes e conhecedores, obedecendo a razões e agindo com pleno conhecimento de causa, conforme acreditam os defensores da Rational Action Theory. (...) Os 'sujeitos' são, de fato, agentes que atuam e que sabem, dotados de um senso prático (...), de um sistema adquirido de preferências, de princípios de visão e de divisão (o que comumente chamamos de gosto), de estruturas cognitivas duradouras (que são essencialmente produto da incorporação de estruturas objetivas) e de esquemas de ação que orientam a percepção da situação e a resposta adequada. O habitus é essa espécie de senso prático do que se deve fazer em dada situação¹⁵⁶.

Desse modo, quando os indivíduos agem, mesmo que inconsciente e intuitivamente, comparam as situações por que passam com outras já vividas. Na prática, qualquer sujeito age de modo parecido com o que agira anteriormente em situação que, se não é similar, tem semelhanças suficientes com experiências anteriores para permiti-lhe esperar resultados satisfatórios se agir do modo como agira anteriormente.

Assim, para Bourdieu, sua teoria da prática contrapõe-se à teoria da ação racional, na medida em que o *habitus* é quem dirige as práticas e os pensamentos dos indivíduos na sociedade, de forma lógica, mas não mecanicamente ou como se submetesse ao veredicto de um cálculo racional.¹⁵⁷

Necessário entender, portanto, que o conceito de *habitus* representa um elo articulador entre três dimensões fundamentais da análise: as estruturas das posições objetivas, a subjetividade dos indivíduos e as situações concretas de ação.

Por outro lado, quando se percebe que há um conflito entre os indivíduos e seus interesses, representado por diversas e complexas relações sociais dentro dessas estruturas, chega-se tautologicamente ao debate do espaço desses conflitos, ou de um campo das lutas pelo poder.

¹⁵⁴ PETERS, Gabriel A **praxiologia estruturacionista de Anthony Giddens e Pierre Bourdieu**. Sociedade Brasileira de Sociologia. XII Congresso de Sociologia. Grupo de Trabalho 23: Teoria Sociológica. Belo Horizonte, 2003. Disponível em: <file:///C:/Users/Rama/Downloads/sbs2005_gt23_gabriel_peters%20(2).pdf>. Acesso em: 25 fev. 2017, p. 3.

¹⁵⁵ BOURDIEU, Pierre. **Razões Práticas: sobre a teoria da ação**. Tradução: Mariza Corrêa. Campinas, SP: Papirus, 1996, p. 10.

¹⁵⁶ Ibidem, p. 42.

¹⁵⁷ AQUINO, Jakson Alves de. **As Teorias da Ação Social de Coleman e de Bourdieu**. Humanidades e Ciências Sociais. v. 2, n. 2, 2000. Disponível em: <https://dadoseteorias.files.wordpress.com/2016/01/2teorias.pdf>. Acesso em: 25 mai. 2017, p. 3.

Neste sentido, ao se falar em luta, divisão em campos antagônicos, de jogo, quer-se dizer a relação a um poder. O campo é estruturado a partir das relações de poder, que se traduz em uma oposição de forças, distribuídas entre posições dominantes e posições dominadas, segundo o capital simbólico¹⁵⁸, econômico¹⁵⁹ e cultural¹⁶⁰ dos agentes e instituições.¹⁶¹

É deste modo, que a estrutura de poder e a dominação econômica, são reproduzidas dentro da sociedade, mesmo que o indivíduo não tenha consciência. As marcas de sua posição social, os símbolos, que as distinguem e que as situam nas hierarquias das posições sociais, as estratégias de ação e de reprodução que lhes são típicas, as crenças, os gostos, as preferências que a caracterizam, em resumo, as propriedades correspondentes a uma posição social específica são incorporadas pelos sujeitos tornando-se parte da sua própria natureza.¹⁶²

Segundo os Professores José Querino¹⁶³ e Cláudia Barbosa¹⁶⁴, Pierre Bourdieu indica importante proposta na discussão do poder porque transcende qualquer reducionismo a categorias estritas e expande suas preocupações a estruturas (sistêmicas) e a agentes (sujeito). Seu tratamento incide sobre as configurações da aquisição e perpetuação do poder, trazendo uma contundente crítica às formas de produção científica, ou seja, os modelos de dominação como um todo, sendo impossível a separação de valores e representações.¹⁶⁵

¹⁵⁸ O capital simbólico – outro nome da distinção – não é outra coisa senão o capital, qualquer que seja a sua espécie, quando percebido por um agente dotado de categorias de percepção resultantes da incorporação da estrutura da sua distribuição, quer dizer, quando conhecido e reconhecido como algo de óbvio. **Fonte:** BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003, p. 145.

¹⁵⁹ Capital econômico refere-se às condições financeiras, patrimoniais e de renda de cada sujeito e de sua família, sendo um tipo de capital que pode interferir diretamente na opinião e expectativa de cada sujeito, uma vez que as esperanças subjetivas são perpassadas e circunscritas por determinadas condições objetivas. Deste modo, conforme condições econômicas e culturais, posições sociais e *habitus*, tendem a serem excluídas vontades de se desejar o que seria, em tese, improvável para determinadas posições sociais ou de classe. **Fonte:** BOURDIEU, Pierre. **Os três estados do capital cultural**. In: NOGUEIRA, Maria Alice; CATANI, Afrânio (orgs.). *Escritos de Educação*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998, p. 71-79.

¹⁶⁰ Já o capital cultural é o elemento de herança familiar de maior repercussão no destino escolar. Ele é constituído por valores, costumes, crenças e ideologias, assim como por elementos que o objetivam e que possuem um valor nas relações de troca (ex: diplomas e títulos escolares). BOURDIEU, Pierre. **Os três estados do capital cultural**. In: NOGUEIRA, Maria Alice; CATANI, Afrânio (orgs.). *Escritos de Educação*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998, p. 71-79.

¹⁶¹ BOURDIEU, Pierre. **Campo de poder, campo intelectual**. Buenos Aires: Folios, 1983, p. 69.

¹⁶² ALVES, Adjair. Teorias de “poder” na relação entre indivíduos e/ou instituições no processo de organização social: um diálogo entre Foucault, Balandier e Bourdieu. **Revista diálogos**, n. 3, 2. sem. 2010, p. 140.

¹⁶³ Professor adjunto da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás, do Mestrado em Direito da UNAERP, Doutor em Direito pela PUCPR, com bolsa sanduíche na York University, Canadá e pós-doutor em Direito Constitucional pela Universidade de Coimbra, ambos com bolsa da Capes.

¹⁶⁴ Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Professora Titular de Direito Constitucional da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Professora do Mestrado e Doutorado em Direito da PUCPR. Visting Professor na York University, Canadá, com bolsa da Fundação Araucária/PR.

¹⁶⁵ TAVARES NETO, José Querino; BARBOSA, Claudia Maria. Democratização da Jurisdição Constitucional: uma análise a partir de Pierre Bourdieu. **Revista Fac. Dir. UFG**, v.36, n. 01, p. 60-84, jan. / jun. 2012 - ISSN 0101 – 7187, p. 63.

Em seguida comentam:

O poder, o direito, o mercado, a sociedade, a ideologia, como outras formas de poder simbólico na condição de processos de dominação, funcionam de modo próprio e, em suas especificidades como modos de produção da coletividade operam numa sociedade concreta e determinada, existindo uma clara relação conducente na procura, produção e consumo de bens, incidindo numa relação transacional, qual seja, a produção de legalidade/legitimidade.¹⁶⁶

Destarte, a idéia de poder, remete diretamente à concepção de democracia, neste sentido, se observar inicialmente que o modelo de democracia representativa no Brasil, traz diversas distorções, em virtude de um modelo multipartidarista, com a facilidade na criação de partidos, uma cultura da transferência do poder através do voto, o desestímulo à coesão e participação popular, o fortalecimento de grupos hegemônicos com o apoio dos meios de comunicação através da cadeia de rádio e TV, a prática de distribuição de ministérios entre legendas, a cultura da corrupção e da impunidade, irão permitir uma grave assimetria nas disputas pelo poder entre os agentes da sociedade, criando uma espécie de polaridade entre classes, governados e governantes, capital e trabalho, ricos e pobres.

O campo de poder, no Brasil, provoca uma disputa desigual e vai tornar institucionalizada a injustiça e a iniquidade, e tem como resultado contribuído para as desigualdades e a concentração de renda, como mostra os dados da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio, em 2012: os 50,00% mais pobres detêm 2,00% da riqueza; 36,99% dos brasileiros detêm 10,60% da riqueza; 13,01% possuem 87,40% da riqueza.¹⁶⁷

Segundo dados da Receita Federal do Brasil, uma elite de 74.611 brasileiros correspondia a menos de 0,3% dos mais de 27,5 milhões de declarantes do IR 2014 e concentrou, em 2014, 15% da renda total e 22,7% da riqueza em bens e direitos declaradas à Receita, totalizando rendimentos de R\$ 360,9 bilhões e patrimônio de R\$ 1,47 trilhão. Os dados apontam para uma ligeira alta da concentração de riqueza no topo da pirâmide, na comparação com o ano anterior. Em 2013, o topo da pirâmide concentrava 14% da renda total e 21,7% da riqueza.¹⁶⁸

Esta concentração de renda demonstra de forma evidente a importância do campo econômico e aponta para as distorções advindas da desigual disputa entre seus integrantes na

¹⁶⁶ TAVARES NETO, José Querino; BARBOSA, Claudia Maria. Democratização da Jurisdição Constitucional: uma análise a partir de Pierre Bourdieu. **Revista Fac. Dir. UFG**, v.36, n. 01, p. 60-84, jan. / jun. 2012 - ISSN 0101 - 7187, p. 64..

¹⁶⁷ IBGE. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 18 dez. 2016.

¹⁶⁸ RECEITA FEDERAL. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/noticias/2016/maio/200bspe-divulga-relatorio-sobre-a-distribuicao-da-renda-no-brasil>>. Acesso em: 18 dez. 2016.

sociedade brasileira no campo do poder. Isto pode ser demonstrado na forma de representação e na capacidade de mobilização dos grupos de interesse na sociedade brasileira com vistas ao processo legislativo e criação de leis.

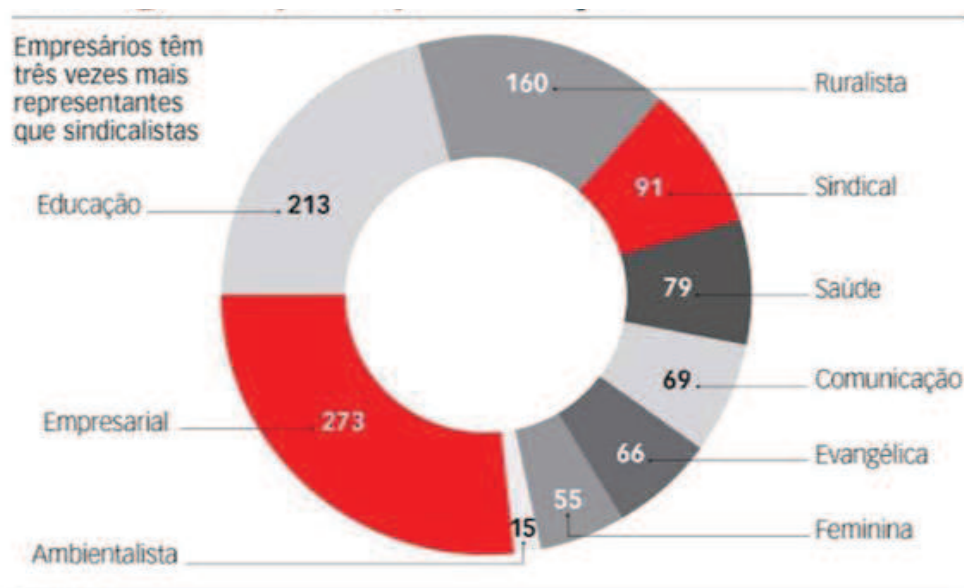
A representação de interesses empreendida pelos grupos de interesse empresariais e de trabalhadores junto ao Poder Legislativo é vista como lícita e legítima tanto por parte dos parlamentares quanto por parte da sociedade civil.

(...) A CNI¹⁶⁹ conta com o RedINDÚSTRIA que é uma rede de informação e mobilização envolvendo a CNI e Federações das Indústrias. Dessa forma, o empresariado industrial pode ser mobilizado rapidamente através do RedINDÚSTRIA quando é necessário influenciar no destino das proposições legislativas no Congresso Nacional.

O DIAP¹⁷⁰, por sua vez mobiliza as bases através de seus diversos canais de comunicação e dá preferência a grandes mobilizações populares que congreguem milhares de trabalhadores e atraiam a imprensa.¹⁷¹

Para melhor entender a dinâmica dessa disputa, é necessário lembrar a influência dos diversos setores da sociedade para a consecução das leis, em defesa de seus interesses, e ainda da observação da composição do Congresso que representa estes diversos grupos de interesses.

Figura 7 - O Congresso por representação



Fonte: Diap/2014.

¹⁶⁹ Confederação Nacional da Indústria.

¹⁷⁰ Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar.

¹⁷¹ GOZETTO, Andréa C. O. **Lobbying no Congresso Nacional: estratégias de atuação dos grupos de interesse empresariais e de trabalhadores no Legislativo brasileiro.** Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/095/95gozetto.htm>>. Acesso em: 30 mai. 2017, p. 3.

Apesar, dessa disputa, parecer igual entre empresários¹⁷² e trabalhadores, o retrato da representação das cadeiras no Parlamento, demonstra de forma indiscutível o poder do empresariado sobre a representatividade de todos os outros setores.

Outro aspecto que deve ser verificado é a participação popular nos assuntos da administração pública. Isto vai trazer elementos de análise das práticas da ação do sujeito social, dentro das estruturas objetivas e subjetivas¹⁷³ da sociedade.

A Constituição Federal de 1988 consagrou, entre seus princípios fundamentais, a participação popular na gestão pública como direito à dignidade da pessoa humana. Em seu artigo 1º, parágrafo único, o legislador constituinte, expressa o princípio da soberania popular pelo qual todo o poder emana do povo que o exerce através de seus representantes ou diretamente, na forma estabelecida pela Constituição. Este princípio reúne as concepções de democracia direta e democracia representativa, de modo a somar seus efeitos em benefício da coletividade, objetivo final do Estado e da Administração Pública.

A participação popular é um princípio inerente à democracia, garantindo aos indivíduos, grupos e associações, o direito não apenas à representação política, mas também à informação e à defesa de seus interesses. Possibilita-lhes, ainda, a atuação e a efetiva interferência na gestão dos bens e serviços públicos.¹⁷⁴

No Brasil, o sufrágio universal é o principal mecanismo de determinação da participação cidadã nos assuntos da administração pública. A Constituição de 1988 prevê ainda a participação direta dos cidadãos através dos chamados institutos de democracia direta ou semi-direta como o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular de lei, as tribunas populares, os conselhos e outros canais institucionais. Além desses institutos podem ser elencados a possibilidade de formação de associações, prevê a ação popular (CF/88, Art. 5º, LXXIII), as audiências públicas, as consultas públicas, o direito de petição (CF/88, Art.5º,XXXIII) e o direito de informação junto aos órgãos públicos (CF/88 Art. 5º, XXXIII).¹⁷⁵

Apesar de esses instrumentos estarem à disposição da população, são raros os casos em que foram utilizados¹⁷⁶. Isto deve estar relacionado ao comportamento do brasileiro e o

¹⁷² Somados aos ruralistas e do setor de comunicações, que possuem os mesmos interesses no tocante às questões trabalhistas, tributárias e de investimentos, serão representados por cerca de 50% dos congressistas.

¹⁷³ Conceitos bourdieusianos.

¹⁷⁴ DALLARI, Pedro B. de Abreu. Institucionalização da participação popular nos municípios brasileiros. **Instituto Brasileiro de Administração Pública**, Caderno n. 1, p. 13-51, 1996, p. 42.

¹⁷⁵ CARVALHO, Maria do Carmo. **Participação social no Brasil hoje**. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/w3/fsmrn/fsm2002/participacao_polis.html>. Acesso: 26 mais. 2017, p. 3.

¹⁷⁶ Foi realizado um **plebiscito**, em dezembro de 2011, para decidir sobre a divisão do estado do Pará. A proposta previa a divisão do segundo maior território da federação, em três estados distintos: Pará, Carajás e

seu entendimento sobre o conceito de política. O sistema representativo realimenta a cultura da diferenciação entre a política e o político. Assim, entende-se que quem faz política é o político, e povo legitima este processo através do voto, se desresponsabilizando da gestão da coisa pública.

Por outro lado, os novos movimentos sociais, no Brasil, que emergiram após a Constituição de 1988, durante os anos 90, até os dias atuais, trazem uma nítida correlação com os objetos e objetivos dos movimentos das décadas anteriores, ou seja, lutam por liberdade e igualdade de oportunidades, e também são frutos de demandas sociais como o Movimento de Mulheres, o Movimento LGBT, o Movimento Negro, Movimento Indígena entre outros.

Esse também foi um período de crescimento e consolidação de vários movimentos sociais rurais, com o Movimento dos Sem-Terra (MST), o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), Movimento das Mulheres Agricultoras (MMA), Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), dentre outros, e do aumento das articulações interorganizacionais desses atores entre si e com outros movimentos sociais urbanos, latino-americanos e globalizados.¹⁷⁷

Além disso, percebe-se que o brasileiro conseguiu, nestes últimos anos, utilizar os recursos tecnológicos e as redes sociais como aliados para integração de movimentos comuns e a socialização de objetivos de grupos.

No cenário brasileiro do novo milênio, há a emergência de um movimento cidadão crítico, que não atua de forma isolada, mas em redes nacionais e globalizadas e que se caracteriza por estar desenvolvendo um ideário político que visa a transposição de várias fronteiras restritivas dos movimentos sociais mais tradicionais de nossa história¹⁷⁸

Contudo, apesar dos avanços e da Constituição de 1988 ter ampliado os espaços de participação popular, permitindo a esse segmento um papel de destaque na gestão das políticas públicas, contraditoriamente, existem evidências de pouca participação popular em conselhos gestores municipal.

Tapajós. Como exemplo de **referendo** pode-se citar a Lei 10.826/2003, o Estatuto do Desarmamento, que em seu artigo 35, § 1º e 2º, previu a realização de um referendo, o primeiro a ser realizado no Brasil, e que decidiria se seria ou não proibido o comércio de armas e munições para todo o território nacional. Para **iniciativa popular** podem-se citar a tipificação do crime de corrupção eleitoral que gerou a lei 9.840/99, e ainda a Lei Complementar 135/2010, que criou o requisito de ficha limpa aos candidatos a cargos eletivos. **Fonte:** <http://www2.planalto.gov.br>.

¹⁷⁷ SCHERER-WARREN, Ilse. Redes de movimentos sociais na América Latina: caminhos para uma política emancipatória? **Caderno CRH**, Salvador, v. 21, n. 54, p. 505-517, set./dez. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792008000300007> . Acesso em: 13 mar. 2017, p. 13.

¹⁷⁸ Ibidem, p. 19

Existe uma escassez de dados sobre o assunto, contudo alguns estudos podem ser apontados, em diversas regiões do país, como em Araruna, localizado na microrregião do Curimataú Oriental do Estado da Paraíba, e os casos dos Municípios da Microrregião do Médio Piracicaba - MG, que aponta o grau e a qualidade da participação da população local nos Conselhos Municipais de Meio Ambiente, e que tiveram como municípios selecionados para este estudo, Barão de Cocais, Catas Altas, Itabira, Santa Bárbara e São Gonçalo do Rio Abaixo.

Para se avaliar o papel desses conselhos e a participação da população nos assuntos de gestão pública, é importante observar o que propôs Rocha para a construção de um quadro teórico que agrupe as diversas concepções sobre participação popular em três categorias básicas de análise histórico-teórica das formas de representatividade da participação popular na gestão pública¹⁷⁹:

a) Participação popular comunitária: a idéia da participação comunitária apareceu no início deste século, representando um novo padrão de relação Estado-sociedade no setor da educação, para dar respostas ao grave problema da relação entre pobreza e educação. Caracterizou-se por dirigir-se aos mais pobres, através das escolas comunitárias, por ressaltar os valores da educação, do trabalho e do coletivismo como caminhos do progresso. Para estas concepções a comunidade era definida como social e culturalmente homogênea, com identidade própria e uma suposta predisposição à solidariedade e ao trabalho voluntário de auto-ajuda. O Estado, por sua vez, estimula em muitos casos, a capacidade de a comunidade unir-se, organizar-se, esforçar-se, enquanto solução em si mesma. A população deixa de ser alvo inerte de uma ação controladora e passa a ser chamada a cumprir um papel minimamente ativo e consciente.

b) Participação popular contestatória: nos anos 70, a participação passa a ter um sentido explícito de luta e contestação contra as limitações governamentais à tentativa de conquista da educação pelas classes populares. O espaço de participação ultrapassa os limites do setor de educação, alcança o conjunto da sociedade e do Estado e ocorre uma radicalização da prática ao se articular a mobilização dentro das instituições de educação, como as formas de luta, resistência e organização das classes populares. Para estas teorias, qualquer forma de aproximação com o Estado é vista como cooptação e o sentido da participação é o de acumular forças para a batalha permanente pela mudança geral do modelo existente.

¹⁷⁹ ROCHA, José Cláudio. **A participação popular nos conselhos municipais de educação da Bahia**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2001. Disponível em: <http://www.social.mg.gov.br/conped/images/conferencias/participacao_popular.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2017, p. 7-8.

c) Participação popular cidadã e o controle social do Estado: o Estado democrático e de direito reconhecem a necessidade de defender a sociedade contra os eventuais excessos no funcionamento da máquina estatal, através da divisão de funções entre os poderes e de mecanismos recíprocos de controle, em nome da sociedade. A novidade nos anos 80 é justamente a idéia de que esse controle seja feito pela sociedade através da presença e da ação organizada de seus segmentos. O processo de abertura política e redemocratização do país trouxe à cena novos atores e orientou a ação para a criação de espaços públicos não-estatais de pactuação e superação dos obstáculos pelo diálogo e pelo consenso. Do lado da sociedade, torna-se visível a presença de diversos atores sociais, cuja diversidade de interesses e projetos integra a cidadania, disputando com igual legitimidade espaço e atendimento pelo poder estatal.

Para o autor, a construção destas categorias de análise nos permite ter uma melhor compreensão do marco referencial da participação de setores populares na definição das políticas públicas, revelando os estágios da reforma democrática do Estado brasileiro, que parece ainda estar em curso.

Leme¹⁸⁰ alerta que a simples criação de conselhos e de mecanismos de participação não representa que sua finalidade seja cumprida; a sua composição também não representa a real participação dos atores.

Não é raro verificar questionamentos sobre a garantia da participação democrática e dos interesses políticos e econômicos envolvidos nesses conselhos, principalmente nos pequenos municípios, uma vez que estes carregam muitas vezes uma herança clientelista ou sofrem a dependência econômica das prefeituras como única fonte de renda. Neste sentido deve-se atentar para o risco de transformar os conselhos em estruturas burocratizadas que, ao contrário de fortalecer os movimentos e a vontade popular, acabam se transformando em estruturas que reforçam o poder político local ou estruturas inoperantes apenas formais.

Apesar do texto constitucional e dos esforços dos movimentos populares em torno de uma aproximação da participação popular cidadã, os problemas enfrentados pela sociedade brasileira são sistêmicos, já que o país possui grande desigualdade¹⁸¹ e analfabetismo¹⁸², altos

¹⁸⁰ LEME, Taciana Neto. Os municípios e a política nacional do meio ambiente. **Revista Planejamento e Políticas Públicas** – IPEA. Brasília, jul./dez. 2010, p. 40. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/issue/archive>>. Acesso em: 25 abr. 2017, p. 40.

¹⁸¹ O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) anunciou que um dos mais importantes indicadores sociais, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), estagnou no Brasil. Composto por dados de saúde, educação e renda, o IDH brasileiro permaneceu em 0,754 em 2015 e continuou no 79º lugar em uma relação de 188 nações. O país faz parte do grupo minoritário de 29 nações cujo IDH estacionou ou caiu. Na América Latina, o Brasil ficou atrás do Chile, Argentina, Uruguai e até da Venezuela. Ajustado pela

índices de pobreza¹⁸³, violência e corrupção endêmicas, segurança pública ineficiente¹⁸⁴, tudo isto como insumo que provoca uma quebra do tecido social e um desestímulo à coesão e participação social.

3.2 A ECONOMIA

No tocante à questão Econômica, viu-se que nos anos de 1990, iniciou-se uma nova fase de expansão do capitalismo transnacional, agora instrumentalizado pelas inovações tecnológicas e pelos meios de comunicação, o neoliberalismo.

O neoliberalismo pode ser definido como um programa político ideológico-econômico voltado a viabilizar a superação da atual crise do capitalismo no contexto da nova etapa do processo de globalização. É a etapa do liberalismo/capitalismo. Prioriza as questões econômico-financeiras, de comércio mundial, de segurança nacional, das soberanias e dos blocos econômicos e comerciais (Genoíno, 1996, p. 23).¹⁸⁵

Tem como essência a maximização da liberdade individual.

(...) A partir desse pressuposto, insurge contra as (excessivas) benesses sociais concedidas pelo “Estado de Bem-Estar Social” e pelas práticas social-democratas, bem como contra a (excessiva) intervenção do Estado na economia e contra sua atuação mediadora e distributiva. Prega a redução do tamanho do Estado e sua retirada da atividade econômica direta, através da desestatização/privatização, ou seja, venda de empresas estatais, transferindo o seu controle à iniciativa privada, considerada mais eficiente. Apregoa as virtudes do livre mercado, através da desregulamentação da economia, da eliminação ou redução das tarifas alfandegárias e da retirada de entraves burocráticos, para estabelecer o livre comércio de bens e serviços entre países e blocos econômicos. Prega a saída do Estado da função mediadora entre capital e trabalho (...). Em suma, muda a posição dos pratos da balança: (...) passa para a orientação de menos Estado e mais mercado¹⁸⁶.

desigualdade medida pelo índice de Gini, o Brasil cai para o 98º lugar. **Fonte:** PNUD. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/agencias/pnud/>>. Acesso em: 26 fev. 2017.

¹⁸² O Brasil ainda tem 12,9 milhões de analfabetos, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Fonte:** PNUD. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/agencias/pnud/>>. Acesso em: 26 fev. 2017.

¹⁸³ A quantidade de famílias com rendimento per capita inferior a 25% do salário-mínimo subiu em 2015, segundo dados divulgados pela Síntese dos Indicadores Sociais (SIS), pesquisa divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Essa classe da sociedade saltou de 8%, em 2014, para 9,2% em 2015. **Fonte:** PNUD. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/agencias/pnud/>>. Acesso em: 26 fev. 2017.

¹⁸⁴ As informações mais recentes são de 2014, ano em que o país bateu seu recorde histórico de homicídios - 59.627 registros- o que equivale a uma taxa de homicídios de 29,1 (a taxa é calculada por 100 mil habitantes). O índice é considerado epidêmico pela Organização das Nações Unidas (ONU). Só para ter uma ideia, há dez anos, em 1996, a taxa de homicídios nacional foi de 24,8 e em 2011 atingiu a marca dos 27,1. Em relação à taxa de homicídios, o Brasil está em 15º no ranking mundial. **Fonte:** IPEA. Atlas da Violência. Brasília, 2016, p. 6.

¹⁸⁵ BRUM, Argemiro J. **O Desenvolvimento Econômico Brasileiro**. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 1999, p. 95.

¹⁸⁶ Ibidem, p. 95-96.

Tinha ainda como orientação os pressupostos de institutos internacionais como o FMI e o Banco Mundial, através do que se denominou Consenso de Washington, e que trazia como agenda:

1. Disciplina fiscal; 2. Priorização dos gastos públicos; 3. Reforma tributária; 4. Liberalização financeira; 5. Regime cambial; 6. Liberalização comercial; 7. Investimento direto estrangeiro; 8. Privatização; 9. Desregulação; e 10. Propriedade intelectual.¹⁸⁷

Nesta mesma linha deve-se lembrar das análises de Bresser Pereira, sobre a agenda neoliberal no Brasil, discutindo sobre a crise fiscal na qual o capitalismo brasileiro passou nos anos 80 e no início da década de 90, e a solução do Estado brasileiro ao consenso de Washington: a) disciplina fiscal visando eliminar o déficit público; a) mudanças das prioridades em relação as despesas publicas, eliminando subsídios e aumentando gastos com saúde e educação; c) reforma tributária, aumentando os impostos se isto for inevitável, mas a base tributaria deveria ser ampla e as taxas marginais deveriam ser moderadas; d) as taxas de juros deveriam ser determinadas pelo mercado; e) a taxa de cambio deveria ser também determinada pelo mercado, garantindo-se ao mesmo tempo em que fosse competitiva; f) o comercio deveria ser liberalizado e orientado para o exterior (não se atribui prioridade à liberalização dos fluxos de capitais); g) os investimentos diretos não deveriam sofrer restrições; h) as empresas publicas deveriam ser privatizadas; i) as atividades econômicas deveriam ser desreguladas; j) o direito de propriedade deve ser tornado mais seguro ¹⁸⁸.

No Brasil, após 29 anos, o povo voltava a eleger um presidente, pelo voto direto, Fernando Collor de Melo, em 1989, que tinha como base eleitoral o grande capital, setores atrasados do capitalismo brasileiro, camadas da classe média que tinham receio do avanço político das esquerdas, massas urbanas e rurais motivadas pelo discurso moralista e anticomunista, algumas camadas religiosas e a mídia.

As principais medidas adotadas tinham por objetivo: desregulamentar a economia, através da redução do excesso de exigências burocráticas que dificultavam a ação das empresas e inibiam os negócios; promover o processo de abertura da economia brasileira, através da redução das tarifas de importação, expondo as empresas instaladas no país à concorrência internacional e forçando a sua modernização; tornar o país atrativo aos investimentos externos, reduzir o tamanho e a presença direta do Estado na economia, através da privatização de empresas estatais; tornar mais competitivas as exportações brasileiras, através da reforma (privatização) dos

¹⁸⁷BRUM, Argemiro J. **O Desenvolvimento Econômico Brasileiro**. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 1999, p. 104.

¹⁸⁸ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A crise da America Latina: o consenso de Washington ou crise fiscal?** XVIII Encontro Nacional de Economia da Associação Nacional de Centros de pós-graduação em Economia (Anpec). São Paulo, 1991, p. 6.

portos e da redução dos custos de embarque e desembarque; promover o equilíbrio das contas públicas, através de uma reforma tributária e do reajuste fiscal.¹⁸⁹

Estas propostas, de ajuste fiscal e reforma tributária, serão melhores analisadas na seção 4, desta pesquisa, quando será tratado da evolução dos tributos no Brasil, as mudanças ocorridas e o debate atual.

Por volta de 1995, foi realizado um encontro chamado de Conferência sobre o Pensamento e a prática do Desenvolvimento, organizada pelo BID, FMI, EUA e Japão, quando se chegou a conclusão de que o Consenso de Washington, através da globalização, aumentou o fluxo financeiro na economia mundial, ajudou a desregulamentação nos países, aumentou os fundos privados, favoreceu o comércio mundial, mas não conseguiu acelerar satisfatoriamente o crescimento econômico e muito menos reduzir as desigualdades sociais, notadamente na América Latina.¹⁹⁰

Assim, em virtude do aprendizado com a primeira etapa do Consenso, criou-se uma nova Agenda para os países: aumento da poupança e manutenção da política fiscal; reorientação do gasto público, voltado para políticas sociais; reforma do sistema fiscal e tributário; liberalização financeira através de Bancos Centrais independentes; taxa de câmbio competitiva; liberalização comercial; desregulamentação dos mercados de trabalho; definição clara dos direitos de propriedade; Poder Judiciário independente e eficiente; construção de novas instituições (estatais ou mistas), descentralizadas, com finalidade específicas para implementar políticas sociais, supervisionar mercados de capital, promover a produtividade industrial, agrícola, etc.¹⁹¹

No Brasil, já sob a batuta de Fernando Henrique Cardoso, as linhas centrais eram: combate rigoroso à inflação; aprofundamento da abertura do Brasil para economia internacional e sua inserção efetiva no processo de globalização; retomada do crescimento em bases sustentáveis e duradouras; superação da situação de pobreza e miséria; manutenção da estabilidade política e garantia das liberdades, nos parâmetros democráticos.¹⁹²

Dentre as diversas políticas que visavam a estabilidade econômica e o crescimento, destaca-se a implementação do Plano Real.

O Plano Real trouxe melhorias significativas em diversos aspectos da economia brasileira.

¹⁸⁹BRUM, Argemiro J. **O Desenvolvimento Econômico Brasileiro**. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 1999, p. 475.

¹⁹⁰ Ibidem, p. 485.

¹⁹¹ Ibidem, p. 489.

¹⁹² Ibidem.

O Plano Real foi talvez o mais bem sucedido plano de estabilização da história das economias contemporâneas. Seus resultados são expressivos e duradouros. Oito anos depois, seus efeitos ainda estão ai à vista de todos. Ao mesmo tempo, não podemos esquecer que a sociedade não teve de pagar os custos embutidos em outras experiências, muitas vezes marcadas por altíssimas taxas de desemprego e pela desorganização da produção.¹⁹³

Em outro aspecto, Ianoni¹⁹⁴ traz as virtudes do Plano Real através de uma vitória de pensamento institucional hegemônico e que foi organizado pela via ideológica de centro-direita.

O Plano Real foi o carro-chefe de um programa de políticas que ensejou uma multireação à crise multidimensional, contraarrestando-a em seus princípios fundamentais, daí seu significado histórico. A *virtù* de FHC e de sua equipe foi simultaneamente fundamental e ligada às circunstâncias, não se tratando de uma análise baseada em extremismos voluntaristas ou funcionalistas, nem de redução da explicação causal do sucesso do Plano Real a conhecimento técnico ou apenas a variáveis político-institucionais.¹⁹⁵

Contudo, ocorreram também diversas críticas em relação à condução da própria economia e das medidas adotadas durante e após o Plano Real. Entre elas está o alinhamento aos determinantes do capital internacional, que tornou o país dependente de tais medidas e o desprestígio ao trabalho e ao trabalhador.

A forma como foi estabelecido o Plano Real, principalmente após a crise do México (quando a política de juros altos passa a ser permanente), demonstra que, além do alinhamento à política econômica internacional, o país tornou-se mais vulnerável e dependente aos capitais externos. De um lado, a elevação dos juros possibilitou queda da inflação, melhora nas contas de capital e desvalorizações reais da taxa de câmbio, de outro lado, fez a dívida líquida do setor público disparar, aumentou o pagamento do serviço da dívida externa de curto e longo prazo, afetou negativamente os ganhos sociais iniciais trazido pelo plano, ao provocar recessão na economia, além de ter contribuído para criar desemprego e achatamento salarial.¹⁹⁶

As críticas também se voltam para alguns indicadores sociais, que permaneceram ou pioraram em alguns pontos.

¹⁹³ SERRA, José. Uma avaliação sobre o Plano Real. **O Estado de S. Paulo**. 2002. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,uma-avaliacao-sobre-o-plano-real-por-jose-serra,2002070-1p32915>>. Acesso em: 25 fev. 2017, p. 1.

¹⁹⁴ IANONI, Marcus. Políticas Públicas e Estado: o Plano Real. **Lua Nova**. 2009, n. 78, p.143-183. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452009000300009>>. Acesso em: 12 jul. 2016, p. 152.

¹⁹⁵ Ibidem, p. 178.

¹⁹⁶ TANNURI, Aníbal Machado. Plano Real: Uma Visão de Sujeição e Desajustes. **Revista de Estudos Sociais**. Cuiabá, Ano 3, n. 5, 2001, p. 86.

A taxa de atividade¹⁹⁷ (pessoas ocupadas ou procurando emprego) permaneceu praticamente a mesma, pois, em 1992 era de 61,53% e passou para 61,3% em 2002. A população ocupada que contribui para a Previdência Social apresentou, em igual período, respectivamente, um percentual de 43,35% e uma pequena variação para 45,2%. A ausência de contribuição à Previdência Social indica uma forte presença de trabalhadores sem carteira assinada, e muitos trabalhadores nessas condições não podem gozar do direito à aposentadoria, inscrito na Constituição. A manter-se esse quadro, ou vindo a diminuir a base de contribuintes, as contas da previdência pública continuarão cada vez mais desequilibradas. A concentração do rendimento mensal dos domicílios particulares permanentes, avaliada pelo Índice de Gini¹⁹⁸, era de 0,549 em 1992, com pequena elevação em 2002, alcançando o valor de 0,563 (IBGE, 2004). Não obstante, esse índice é considerado alto, pois, segundo a ONU (Relatório..., 2003), o Brasil tem a sexta renda mais desigual do mundo, perdendo para Namíbia, Botsuana, Serra Leoa, República Centro-Africana e Suazilândia.¹⁹⁹

O governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, eleito em 2002 com expressiva maioria de votos, foi controverso, pois, por um lado, caracterizou-se pela estabilidade econômica, favorecendo o investimento e o crescimento do país. Seu governo foi marcado por políticas e ações de caráter social, auxiliando a fatia mais humilde da população.

No segundo governo Lula, verificou-se certa flexibilização da política econômica por meio (i) da adoção de medidas voltadas à ampliação do crédito ao consumidor e ao mutuário, (ii) do aumento real no salário mínimo, (iii) da adoção de programas de transferência de renda direta, (iv) da criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e da ampliação da atuação do BNDES para estimular o investimento público e privado e (v) das medidas anticíclicas de combate à crise internacional a partir de 2009.

Os resultados macroeconômicos (setor externo, nível de atividade, inflação, emprego e renda e finanças públicas) dos dois governos Lula foram melhores do que os de seu antecessor. Entre 2003 e 2010, o Brasil atravessou o maior ciclo de crescimento das últimas três décadas. O PIB cresceu 4,1% ao ano, quase o dobro do observado entre 1980 e 2002 (2,4% ao ano).

As contas externas da economia brasileira no governo Lula apresentaram resultados muito positivos expressos nos superávits do balanço de pagamentos entre 2003 e 2010 (US\$231,8 bilhões no acumulado). Isso permitiu ao governo saldar os empréstimos com o FMI, diminuir o endividamento público externo e acumular reservas.²⁰⁰

(...) As taxas médias de crescimento do PIB nos dois governos Lula (3,5% entre 2003 e 2006; 4,6% entre 2007 e 2010) foram maiores do que as dos dois governos FHC (2,4% entre 1995 e 1998; 2,1% entre 1999 e 2002). Entre 2003 e 2010, o consumo das famílias e os investimentos públicos e privados, – Formação Bruta de

¹⁹⁷ É a percentagem das pessoas economicamente ativas (ocupadas ou desocupadas na semana de referência) em relação às pessoas de 10 anos ou mais de idade. **Fonte:** IBGE. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaoodevida/indicadoresminimos/conceitos.shtm>>. Acesso em: 14 mar. 2017.

¹⁹⁸ O Coeficiente de Gini mede o grau de desigualdade, variando de zero a um. Quanto mais próximo de um, mais concentrada é a renda; quanto mais próximo de zero, maior a igualdade. **Fonte:** IBGE. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaoodevida/indicadoresminimos/conceitos.shtm>>. Acesso em: 14 mar. 2017.

¹⁹⁹ WINCKLER, Carlos Roberto; SANTAGADA, Salvatore. Entre mudança e estagnação: os indicadores sociais na vigência do Plano Real. Indicadores Econômicos FEE - **Revistas Eletrônicas FEE**. Porto Alegre, v. 32, n. 2, p. 155-174, ago. 2004, p. 162.

²⁰⁰ TEIXEIRA, Rodrigo Alves; PINTO Eduardo Costa. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 909-941, dez. 2012, p. 923.

Capital Fixo (FBKF) – elevaram-se em 4,5% e 7,5% ao ano em média, respectivamente. A expansão do investimento acima do PIB implicou na elevação da FBKF de 15,3% PIB em 2003 para 19,5% em 2010.²⁰¹

Por outro lado, segundo seus críticos, manteve a estrutura econômica e as ferramentas políticas do sistema neoliberal.

No âmbito da política fiscal, o governo Lula, notadamente no primeiro mandato, manteve o *démarche* do governo anterior, qual seja: o crescimento sustentável passa pelo ajuste definitivo das contas públicas, o que significa medidas destinadas à geração de superávits primários suficientes para reduzir a relação dívida/ PIB. Tal reducionismo da política fiscal – que implicitamente significa preservação da riqueza financeira – limitou a capacidade do Estado em ampliar os investimentos públicos.²⁰²

Outra crítica bastante contundente é em relação à composição da estrutura do poder econômico, representado pelos segmentos da sociedade. Assim, o regime de política macroeconômica durante o governo Lula foi a expressão dos movimentos desenvolvidos no aparelho de estado que, mesmo parecendo caóticos e contraditórios no curto prazo, são a evidência dos interesses hegemônicos da fração bancário-financeiro nacional e internacional no bloco no poder.

Dentre os efeitos dessa dinâmica dos fluxos e estoques de riqueza, Pinto (2010) destaca o aumento relativo do poder da grande burguesia produtora e exportadora de *commodities*. Entre 1995 e 2007, os lucros líquidos reais dos grupos econômicos de tal segmento cresceram 1.705,9% (de R\$ 2,0 bilhões para R\$ 36,1 bilhões), provocando aumento em sua participação em relação aos lucros totais (de 30,7% em 1995 para 44,0% em 2007) para uma amostra com os 300 maiores grupos econômicos do país (responsáveis por cerca de 40% da riqueza anual em média gerada no Brasil). Em 2007, esse setor passou a ter a maior participação, ultrapassando o segmento bancário-financeiro (33,5%).²⁰³

Além desses fatos deve-se observar que durante o governo Lula, tomaram-se medidas para o fortalecimento das instituições públicas como a Política Federal e o Ministério Público. Contudo, os escândalos surgidos com o “mensalão”, provocaram opiniões contrárias em relação a tais políticas. Os que defendem o governo Lula, dizem que por conta de tais medidas, as instituições tornaram-se independentes e tiveram a liberdade de denunciar e julgar elementos da cúpula do próprio governo, como um indicativo constitucional favorável à igualdade em que “ninguém está acima da lei”. Outros, críticos e opositores ao governo Lula,

²⁰¹ TEIXEIRA, Rodrigo Alves; PINTO Eduardo Costa. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 909-941, dez. 2012, p. 923-924.

²⁰² Ibidem, p. 923.

²⁰³ Ibidem, p. 928.

irão mobilizar-se em torno de aproveitar o contexto político desfavorável, dismantelar a estrutura de poder vigente, criticar os programas e conquistas obtidas e construir alianças para a retomada de poder.

Para Teixeira e Pinto²⁰⁴, no governo Dilma, as mudanças nas relações entre o sistema financeiro e o Estado brasileiro (política monetária menos ortodoxa com redução mais rápida da Selic, redução dos juros dos bancos públicos etc.) ficaram mais claras e expressaram a ruptura da hegemonia do segmento bancário-financeiro no bloco do poder. Isso não significa dizer que o segmento irá deixar de obter elevadas taxas de lucro. Em contrapartida, permanece forte e em ascensão a fração dos segmentos industriais produtores de *commodities* e do agronegócio. Por outro lado a manutenção da formação bruta de capital fixo tem dependido cada vez mais dos investimentos públicos (PAC e empresas estatais) que, por sua vez, são limitados pela manutenção da meta de superávit primário.

Não obstante, notadamente em 2010/2011, os limites ao modelo de crescimento baseado no mercado interno e na redistribuição da renda, combinado com a manutenção de juros elevados e apreciação cambial, mostraram-se claros. Observa-se um tipo de crescimento com elevação do consumo das famílias mais pobres, mas com baixo dinamismo industrial, caracterizado externamente por um comportamento passivo em relação às cadeias produtivas asiáticas, puxando para o retorno do fortalecimento dos setores primários no país, determinando a pauta exportadora, além de contribuir para a especialização regressiva da estrutura produtiva.

Ao tratar de Política, é interessante observar o que diz Bresser Pereira, em *A Construção Política do Brasil* (2014), onde discute como a ideologia liberal influenciou a classe política e intelectual brasileira, pacto que chamou de Liberal Dependente e que vai de 1991 a 2005, e quais os efeitos da estrutura para a administração pública no país.

Para Bresser-Pereira²⁰⁵, a pauta das políticas liberais desse período tem como fundamento teórico a sistemática do Consenso de Washington, e tinha correntes de pensamento a nova direita neoliberal a partir das contribuições da escola austríaca²⁰⁶ (Hayek

²⁰⁴TEIXEIRA, Rodrigo Alves; PINTO Eduardo Costa. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 909-941, dez. 2012, p. 929.

²⁰⁵ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A crise da América Latina: o consenso de Washington ou crise fiscal?** XVIII Encontro Nacional de Economia da Associação Nacional de Centros de pós-graduação em Economia (Anpec). São Paulo, 1991, p. 298.

²⁰⁶ Os economistas da Escola Austríaca defendem a aplicação dos acordos entre agentes econômicos, os contratos voluntários, afirmam que transações comerciais devam ser sujeitas à menor intervenção do governo. **Fonte:** <<http://www.econlib.org/library/Enc/AustrianSchoolofEconomics.html>>. Acesso em: 23/04/2017.

e Von Mises), dos monetaristas²⁰⁷ (Friedman e Phelps), dos novos clássicos das expectativas racionais²⁰⁸ (Lucas e Sargent) e da escola da escolha pública²⁰⁹. Para o autor o Brasil se rendeu a essa ideologia, sob o comando de políticos e burocratas liberais e voltou à condição semicolonial. Perdeu a idéia de nação ligada a idéia de nacionalismo²¹⁰. A ideologia neoliberal globalista expressava-se na crença de que os economistas neoclássicos, com seus modelos matemáticos, com sua racionalidade superior, sabem mais e são mais racionais²¹¹. Os intelectuais brasileiros, especialmente os economistas, subordinam-se gravemente ao pensamento e aos valores professados pelo *mainstream* neoclássico anglo-saxão²¹². A associação em condições de inferioridade de nacionais com estrangeiros não tem nada de surpreendente, já que a cooptação de elites locais sempre foi estratégia dos Impérios²¹³.

Bresser-Pereira faz elogios a FHC, no que diz respeito às instituições democráticas, a ampliação dos direitos sociais e em relação aos direitos humanos em geral.

Em relação ao Governo Lula, acredita que este estava dentro do Pacto Liberal-Dependente, marcando a manutenção dos pilares do governo anterior. Bresser-Pereira defende que no 2º Governo Lula esteve em curso o Pacto Nacional-Popular de 2006-2014 entre empresários (burguesia industrial e mesmo financeira), a tecnoburocracia, o agronegócio e trabalhadores, mas, em sua opinião, o problema, que explica a inconclusão de tal pacto, é que o empresariado não confiava em Lula, pelas suas origens de esquerda, fato este que continuou no governo Dilma.

²⁰⁷ Desenvolveram Curva de Phillips Aceleracionista. Segundo Friedman, a curva de Phillips aceleracionista comprova que não existe um trade-off estável entre inflação e nível de emprego, fazendo com que no longo prazo, a curva de Phillips seja vertical, isto é, uma política monetária expansionista somente aumenta o nível de preços sem afetar o nível de emprego. **Fonte:** ALÉM, Ana Cláudia. Macroeconomia: teoria e prática no Brasil. São Paulo: Elsevier, 2010, p. 284.

²⁰⁸ O conceito de expectativas racionais tem origem com os trabalhos de Joinn F. Muth, nas décadas de 50 e 60, a partir da percepção da interação entre preços esperados e preços efetivos. Sua importância para os novos- -clássicos está em fornecer uma poderosa ferramenta capaz de relaxar a hipótese clássica de informação perfeita, permitindo explicar as flutuações econômicas a partir de choques tanto previstos como imprevistos nas variáveis econômicas. **Fonte:** AMORIM, Ricardo Luiz Chagas Macroeconomia neoclássica contemporânea: novos-keynesianos e novos-clássicos. Ensaios FEE, Porto Alegre, v. 23, n. 1, p. 29-56, 2002. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/2027/2408>>. Acesso em: 25/04/2017.

²⁰⁹ O ponto de partida dessa Escola é uma visão humanidade pessimista e radicalmente individualista. Tem como principais representantes James Bachanan, Mancur Olson e Gordon Tullock. **Fonte:** BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A crítica da Direita e da Esquerda a um Estado em Crise. **Lua Nova**, n. 25. 1992, p. 234.

²¹⁰ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A crise da América Latina:** o consenso de Washington ou crise fiscal? XVIII Encontro Nacional de Economia da Associação Nacional de Centros de pós-graduação em Economia (Anpec). São Paulo, 1991, p. 300.

²¹¹ Ibidem, p. 304.

²¹² Ibidem, p. 306.

²¹³ Ibidem, p. 302.

Deve-se lembrar que este período foi marcado por crises econômicas globais, 2008²¹⁴ e 2011²¹⁵, e que isto repercutiu nos instrumentos adotados pelo Brasil para o equilíbrio da economia.

Na perspectiva do Senado Federal, através do Resumo da Política Econômica do Governo (2014)²¹⁶, o esforço coordenado implementado ao longo dos últimos anos, nas esferas fiscal e monetária, permitiu formular, por meio do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2014, políticas e instrumentos para garantir crescimento sustentável da economia com redução da desigualdade. A sustentabilidade do quadro macroeconômico interno, mesmo em cenário externo de incerteza, é resultado da consistência das diretrizes e da política econômica, que visavam:

a) equilíbrio fiscal, com melhora qualitativa na alocação das despesas e nos indicadores de endividamento do setor público: alongamento do prazo médio; redução do percentual de vencimentos no curto prazo; diminuição da parcela da dívida exposta à volatilidade de mercado, como câmbio e taxa Selic; e trajetória declinante da dívida líquida como proporção do Produto Interno Bruto (PIB);

b) controle da inflação, no âmbito do regime de metas, com atuação da política monetária de forma prudencial e oportuna, decorrente da autonomia operacional da autoridade monetária;

c) fortalecimento das contas externas, por meio do regime de câmbio flexível, o qual permitiu a elevação expressiva do estoque de reservas internacionais e o alcance pelo País da posição de credor externo líquido e, conseqüentemente, a queda do risco-país e a melhora de sua classificação em 2012, quando as três principais agências de risco alteraram a classificação do Brasil do primeiro para o segundo nível de grau de investimento;

²¹⁴ A crise financeira de 2008 foi a maior da história do capitalismo desde a grande depressão de 1929. Começou nos Estados Unidos após o colapso da bolha especulativa no mercado imobiliário, alimentada pela enorme expansão de crédito bancário e potencializada pelo uso de novos instrumentos financeiros, a crise financeira se espalhou pelo mundo todo em poucos meses. O evento detonador da crise foi a falência do banco de investimento Lehman Brothers no dia 15 de setembro de 2008, após a recusa do Federal Reserve (Fed, banco central americano) em socorrer a instituição. Escreve José Luís Oreiro, professor do Departamento de Economia da Universidade de Brasília, diretor da Associação Keynesiana Brasileira e co-editor do livro "The financial crisis: origins and implications", Palgrave Macmillan, 2011, em artigo publicado no jornal Valor, 13-09-2011. **Fonte:** Instituto Humanista Unisinos. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/500801-origem-causas-e-impacto-da-crise>>. Acesso em: 28 mar. 2017.

²¹⁵ Muitos dizem que foi uma continuação da crise de 2008. Basicamente, os problemas começaram porque as instituições financeiras emprestaram dinheiro demais para quem não podia pagar. Isso levou à falência de bancos e à intervenção governamental para evitar o colapso do sistema financeiro e uma recessão mais aguda.

²¹⁶ BRASIL. Senado Federal. **A Política Econômica do Governo em Cenário Externo de Incerteza**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/loa/2014/elaboracao/projeto-de-lei/proposta-do-executivo/mensagem/resumo-da-politica-economica-do-governo>>. Acesso em: 02 mai. 2017, p. 14.

d) elevação da capacidade produtiva do País, com a priorização do investimento público em áreas estratégicas de infraestrutura; a adequação do ambiente de negócios, de forma a incentivar o investimento privado; e os incentivos para a indústria nacional, a ampliação dos instrumentos voltados para a inovação produtiva e incremento da qualificação da mão de obra; e

e) maior inclusão social, com melhora na distribuição da renda e no poder de compra da população, por meio da valorização do salário mínimo e das políticas sociais de transferência de renda às famílias.

Segundo o Resumo acima citado, no segundo semestre de 2012 e no primeiro trimestre de 2013, observou-se uma melhora no ritmo de crescimento do PIB de 1,1% e 1,9%, respectivamente, ante o mesmo período do ano anterior, dando continuidade ao ciclo de expansão da economia brasileira nos últimos oito anos, com média anual de crescimento do PIB de 4,2%. Também cabe destacar a maior celeridade na execução das obras do PAC, com grande aumento no valor pago entre 2011 e 2012 de 26,9% e 40,3%, respectivamente. Em 2011, em paralelo à continuidade dos projetos da primeira fase, foi iniciada a segunda fase (PAC 2, de 2011-2014).

O consumo das famílias, item da demanda doméstica de maior peso no PIB (62,0%), também mostrou crescimento em 2012 e no primeiro trimestre de 2013. Entre os fatores que contribuíram para fomentar o consumo, enfatizam-se o aumento da renda real, em função da manutenção de taxas de inflação dentro da meta; o crescimento da massa salarial real (6,2% em 2012 e 1,9% no primeiro trimestre de 2013); a expansão do volume de crédito real (6,2% para o crédito às pessoas físicas em 2012 e 3,3% no primeiro trimestre de 2013); e a ampliação das transferências de renda às famílias, como o Bolsa Família, Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) entre outros.²¹⁷

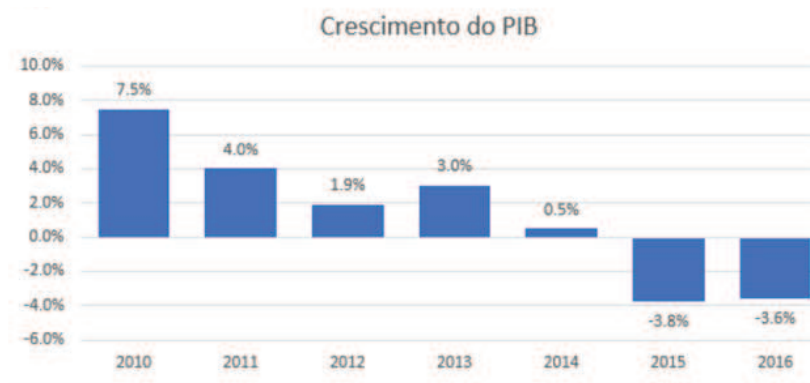
Nesses investimentos, estão compreendidos os preparativos para a Copa das Confederações em 2013; Copa do Mundo FIFA em 2014; e as Olimpíada em 2016, tais como a implantação de projetos de mobilidade urbana e a construção e/ou a reforma de aeroportos.

Para a maioria dos críticos, o que se viu foi a realização de uma agenda com instrumentos tipicamente neoliberais²¹⁸, e apesar de alguns números positivos a economia brasileira começa a entrar em recessão.

²¹⁷BRASIL. **Sociedade e História do Brasil - A ditadura militar**. Instituto Teotônio Vilela. Brasília: Senado Federal, 2001, p. 17.

²¹⁸ Como por exemplo: aumento da formação bruta de capital do governo federal, medidas para aumentar a competitividade da indústria, desoneração da folha de pagamento, desvalorização cambial entre outros.

Figura 8 - Crescimento do PIB no Brasil entre 2010-2016



Fonte: IBGE, 2017

Segundo relatório do FMI divulgado, no final de 2015²¹⁹, as principais causas dessa recessão foram fatores externos, tais como a deterioração dos preços das commodities. Contudo, os fatores domésticos são os principais responsáveis pela piora da atividade no Brasil. Dentre elas: política monetária apertada, inflação acima da meta do Banco Central, deterioração fiscal, juros altos e ajustes de preços administrados, e crise política provocada por questões de corrupção.

Estes dados são apenas informativos, pois não faz parte desta pesquisa o aprofundamento das políticas econômicas adotadas. Contudo, são esclarecedores, no sentido de mostrar as estratégias utilizadas pelo Estado brasileiro, em períodos recentes, ou seja, as instituições e os instrumentos utilizados para diagnosticar e fazer o receituário dos remédios, para solução dos problemas (doenças) da economia, são todos Neoliberais.

3.3 O DIREITO

O instituto do Direito, aqui observado, deve ser visto de acordo e para além do direito objetivo, das normas *agendi*. Para além de um setor do conhecimento que investiga e sistematiza os fenômenos da vida jurídica (direito como ciência), mas também como um conjunto de condições de existência e desenvolvimento da sociedade, ou seja, como um fato social.

Neste sentido, para uma análise do Judiciário no Brasil, após a Constituição de 1988, esta pesquisa utilizará como referência a visão de Estado e a teoria crítica do Direito de

²¹⁹ JUNIOR, Altamiro Silva. Fatores domésticos são maior causa da recessão no Brasil, diz FMI. **O Estado de S. Paulo**. 2015. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,fatores-domesticos-sao-maior-cao-da-recessao-no-brasil--diz-fmi,1776173>>. Acesso em: 15 mai. 2017, p. 1.

Gramsci. Para isto faz-se necessário uma digressão das bases teóricas marxista em que Gramsci se fundamenta. Necessário ainda destacar pontos de ruptura entre Marx e Gramsci.

Dentre estas, enquanto que em Marx e Engels a sociedade civil é caracterizada pelo conjunto das relações sociais e econômicas de um período (estrutura), em Gramsci a sociedade civil é pertinente a um momento da superestrutura, na qual se encontram os organismos privados de hegemonia do grupo dominante sobre o resto da sociedade.²²⁰

Enquanto a unidade constitutiva do marxismo, na economia, é o valor; na filosofia é a práxis (relação entre estrutura e superestrutura – vontade humana); e na política, a relação entre Estado e sociedade civil.²²¹

De acordo tradição marxista, a política é reflexo da estrutura econômica, de modo que as relações jurídicas,

Não podem ser compreendidas nem a partir de si mesmas, nem a partir do assim chamado desenvolvimento geral do espírito humano, mas, pelo contrário, elas se enraízam nas relações materiais de vida (...). A totalidade dessas relações de produção forma a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se levanta uma superestrutura jurídica e política, e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência.²²²

Desta forma, o direito, dentro da esfera da superestrutural, que é a esfera das ideologias, é, em Marx, tratado como produto das relações materiais de produção, não possuindo autonomia diante das relações econômicas que se estabelecem no modo de produção capitalista.

Para Gramsci, apesar de perceber as relações do Estado através de estrutura e superestrutura, supera o reducionismo derivado de uma leitura não dialética, dogmatizada, do pensamento marxiano²²³.

As considerações sobre a sociedade civil e a sociedade política (as duas instâncias, é bom lembrar, situadas por Gramsci na superestrutura), e os modos de interação entre ambas, tendo em vista a dualidade entre coerção e o consenso, podem suscitar uma crítica mais complexa sobre os papéis do Estado e do direito. Assim, o direito é, por um lado, identificado com o Estado burguês, com a coerção destinada a manutenção

²²⁰ PORTELLI, Hugues. **Gramsci e o bloco histórico**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, p. 35.

²²¹ GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. v. 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000, p. 237.

²²² MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Para a crítica da Economia Política**. Os Pensadores. São Paulo: Nova Cultural, 1982, p. 25.

²²³ Marxista - São os ortodoxos, aqueles que acreditam piamente na dialética da luta de classes. Marxiano é o indivíduo ou proposição que se remete ao pensamento de Marx sem pertencer à interpretação ortodoxa do marxismo. Marxólogo são os especialistas no conhecimento e na interpretação científica do pensamento de Marx. Cf. ARON, Raymond. **O Marxismo de Marx**. 3 ed. Tradução: Jorge Bastos. São Paulo: Arx, 2005. Resenha de: CARVALHO, Tainã Alcantara. Revista Eletrônica Arma da Crítica, número 5/agosto, 2014, ISSN 1984-4735. Disponível em: <<http://www.armadacritica.ufc.br/phocadownload/userupload/resenha-%20o%20marxismo%20de%20marx%20-tain%20alcantara%20de%20carvalho%201.pdf>>. Acesso em: 15 mai. 2016.

da ordem social e da base econômica, conforme a tradição marxista. O direito não exprime toda a sociedade, mas a classe dirigente que impõe normas. “A função máxima do direito é pressupor que todos os cidadãos devam aceitar livremente o conformismo assinalado pelo direito, de vez que todos podem se tornar elementos da classe dirigente” (GRAMSCI, 2000c, p. 249). O Estado, e o direito por ele produzido, não podem ser abordados como simples instrumentos da burguesia, mas como conciliadores, no plano jurídico, das dissensões internas das classes, dos desacordos entre interesses opostos, unificando as camadas sociais e modelando a classe inteira da qual é expressão. O Estado não é, pois, elemento externo a classe, neutro: é o unificador jurídicopolítico, não um simples instrumento.²²⁴

Assim, Gramsci considera o papel do Estado educador, na construção de uma nova civilização, contudo, estabelece ressalvas sobre o risco da estatolatria²²⁵, que pode levar a burocratização e a criação de novas instâncias de poder, de novas aristocracias estatais detentoras do poder de coerção. Por outro lado, o direito relaciona sociedade política e sociedade civil não pela força, mas pelo consenso, o qual que se manifesta na legalidade do Estado, na essência coativa da sociedade política, se assenta na sociedade civil como idéia, como noção de direito e de justiça, produto das ideologias jurídicas, originando conformismo sobre o que seja o direito, a justiça e os fundamentos da legalidade.²²⁶

Para compreender a tensão das forças dentro da sociedade, e a situação entre dirigentes e dirigidos, Gramsci elabora uma reflexão sobre os determinantes gerais e históricos das forças políticas que tem como resultado a hegemonia de um grupo no poder. O primeiro é o que chamou de “econômico-corporativo”: uma solidariedade passiva dentro de um mesmo grupo profissional. O segundo é quando esta solidariedade abrange um grupo social mais amplo, ainda que no campo corporativo, e passa para uma postura ativa. Neste nível, “já se reivindica o direito de participar da legislação e da administração e mesmo modificá-las e reformá-las, mas nos quadros fundamentais existentes”.²²⁷

Um terceiro momento é aquele em que se adquire a consciência de que os próprios interesses corporativos, em seu desenvolvimento atual e futuro, superam o ciclo corporativo, de grupo meramente econômico, e podem e devem tornar-se os interesses de outros grupos subordinados. Esta é a fase mais estritamente política, que assinala a passagem nítida da estrutura para a esfera das superestruturas complexas; é a fase em que as ideologias geradas anteriormente se transformam em ‘partido’, entram em confrontação e lutam até que uma delas, ou pelo menos uma única combinação delas, tenda a prevalecer, a se impor, a se irradiar por toda área social, determinando, além da unicidade dos fins econômicos e políticos, também a

²²⁴ BUCI-GLUCKSMANN, Christine. **Gramsci e o Estado**: por uma teoria materialista da filosofia. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980, p. 172.

²²⁵ Sistema ou doutrina dos que recorrem ao Estado, como a quem pode resolver todas as dificuldades econômicas e sociais. **Fonte**: Dicionário Online Português. Disponível em: <<http://www.dicio.com.br/>>. Acesso em: 22 mar. 2017.

²²⁶ BARBOZA, Paulo César Neves. **Estado, Direito e Hegemonia**: Contribuições de Gramsci para a Crítica Jurídica. (Monografia). Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2007, p. 48.

²²⁷ GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. v. 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011, p. 41.

unidade intelectual e moral, pondo todas as questões em torno das quais ferve a luta não no plano corporativo, mas num plano ‘universal’, criando assim a hegemonia de um grupo social fundamental sobre uma série de grupos subordinados.²²⁸

O que se depreende daí é que a política, em sua expressão mais essencial, é a ação que visa a transformar um interesse particular em universal, criando a hegemonia de um grupo social, transformando o Estado e o direito em ferramentas.

O Estado é certamente concebido como organismo próprio de um grupo, destinado a criar as condições favoráveis à máxima expansão desse grupo, mas este desenvolvimento e esta expansão são concebidos e apresentados como a força motriz de uma expansão universal, de um desenvolvimento de todas as energias ‘nacionais’, isto é, o grupo dominante é coordenado concretamente com os interesses gerais dos grupos subordinados e a vida estatal é concebida como uma contínua formação e superação de equilíbrios instáveis (no âmbito da lei) entre os interesses do grupo fundamental e os interesses dos grupos subordinados, equilíbrios em que os interesses do grupo dominante prevalecem, mas até um determinado ponto, ou seja, não até o estreito interesse econômico-corporativo.²²⁹

É a partir desta percepção de Estado e Direito como instrumentos de um poder político, em que grupos hegemônicos, controlam ou buscam controlar as instituições, os agentes políticos, os ordenamentos morais e jurídicos, que se percebe o comportamento do judiciário no Brasil.

Alguns estudiosos dizem que o judiciário é submisso e dependente da estrutura de poder dominante, além de servir como instrumento burocrático do Estado.

Trata-se de uma instância de decisão não só submissa e dependente da estrutura do poder dominante, como, sobretudo, de um órgão burocrático do Estado, desatualizado e inerte, de perfil fortemente conservador e de pouca eficácia na solução rápida e global de questões emergenciais vinculadas, quer às reivindicações dos múltiplos movimentos sociais, quer aos interesses das maiorias carentes de justiça e da população privada de seus direitos.²³⁰

Por outro lado, há uma contundente crítica ao papel do Executivo e Legislativo na transformação dos anseios sociais em normas que representem materialmente tais anseios. Assim, convivi-se com normas arcaicas, desatualizadas, prejudicando a operacionalização dos direitos fundamentais em benefício dos interesses sociais.

Diante da inoperância legislativa em realizar a modificação formal da norma para atendimento da dinamicidade inerente aos fatos sociais, que se abre espaço de ação

²²⁸ GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. v. 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

²²⁹ Ibidem, p. 41-42.

²³⁰ WOLKMER, Antônio Carlos. **Pluralismo Jurídico**: fundamentos de uma nova cultura do direito. 3. ed. São Paulo: Alfa Omega, 2001, p. 99.

do Judiciário na realização dos direitos fundamentais, entendidos como indeclináveis pelo Estado.²³¹

Segundo Sousa Junior (2013) isso é fruto do descaso, na maioria das vezes, da atuação legislativa em realizar tais atualizações, de adaptar a norma jurídica infraconstitucional às situações do cotidiano, o que tem provocado constantes intervenções do Poder Judiciário a fim de tentar melhorar o panorama social.

Estas intervenções do Poder Judiciário na política, traz uma tendência do Judiciário brasileiro, a judicialização da política.

Pode-se assim dizer que, de um ponto de vista institucional, a judicialização da política define-se como um processo de transferência de decisões do Executivo e do Legislativo para o âmbito de atuação dos tribunais e dos magistrados, que passam, por meio do poder de revisão judicial, a deliberar e implementar políticas públicas e a rever as regras do jogo democrático. (TATE; VALLINDER, 1995 apud NUNES JÚNIOR, 2016, p.34).²³²

A partir de uma visão mais sociológica, a judicialização das relações sociais ressalta a crescente invasão do direito na vida social e “o surgimento do Judiciário como uma alternativa para a resolução de conflitos coletivos, para a agregação do tecido social e mesmo para a adjudicação da cidadania”.²³³

Para o entendimento desses novos papéis do poder na democracia brasileira, faz-se necessário uma digressão sobre a evolução da interpretação das Constituições e do constitucionalismo.

Para Dworkin²³⁴, o compromisso com o constitucionalismo deve preservar certos direitos fundamentais os quais permitem a cada um levar sua vida conforme seus ideais e, ainda, preservando uma estrutura de decisão democrática em que a opinião de cada um, vale o mesmo que a do outro. Assim, a igualdade resulta no fundamento último da democracia e do constitucionalismo.

Ao discutir sobre o papel dos valores democráticos, como exemplo da igualdade, determinando que todas as pessoas tem a mesma dignidade moral e são iguais em suas capacidades mais elementares, Dworkin discute a importância da Constituição para a materialidade desses valores.

²³¹ SOUSA JÚNIOR, Ariolino Neres. Reexaminando aspectos relevantes quanto à atuação do poder judiciário brasileiro. *Revista Jurídica UNIGRAN*. Dourados, MS, v. 15, n. 29, jan./jun, 2013, p. 13.

²³² NUNES JUNIOR, Amandino Teixeira. *A judicialização da política no Brasil: estudo de casos de comissões parlamentares de inquérito e fidelidade partidária*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2016, p. 34.

²³³ Ibidem.

²³⁴ DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. Trad. Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 305-369.

No entanto, há que se ressaltar que a igualdade, em especial a igualdade material (substancial), somente se concretiza quando liberdades moralmente importantes, como, por exemplo, a liberdade de expressão, de religião, de convicção, de orientação sexual, entre outras, forem constitucionalmente garantidas, protegidas e efetivadas.²³⁵

Apesar de não acreditar que o Judiciário deva ter um papel passivo na democracia contemporânea, deve pautar sua atuação em princípios de natureza jurídica, não em política, todavia não designa um papel ativista aos magistrados. Para o referido autor, um juiz passivista anula os atos dos demais poderes constituídos, enquanto que o ativista o faz sempre que desaprova qualquer ato dos demais.²³⁶

Estas idéias têm como base o debate sobre a evolução das Constituições e se aproximam de duas correntes teóricas conhecidas como dirigismo Constitucional e Garantismo Jurídico.

O termo dirigismo constitucional ganha notoriedade na língua portuguesa com J.J. Gomes Canotilho, em 1982, com sua tese titulada *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador*. A idéia de Constituição dirigente resulta tanto dos objetivos e finalidades constitucionais, expressão da solidariedade social, pelos quais a comunidade deve ser perceber como auto-representada no texto constitucional, como dos direitos fundamentais, notadamente diante da abertura dos deveres que podem ensejar para o Poder Público, tanto no âmbito da concretização material, como na implementação através de políticas públicas.

Baseado nesta finalidade para as Constituições, pode-se discutir, por exemplo, o papel das políticas públicas, no âmbito mais amplo da ação estatal e que dependem de um planejamento, como exigência prévia para a eficiência de toda e qualquer ação estatal, quer para o desenvolvimento de uma política pública, quer no que respeita ao próprio desenvolvimento do Estado.

Neste sentido interessa destacar o pensamento de Gilberto Bercovici:

O planejamento coordena, racionaliza e dá uma unidade de fins à atuação do Estado, diferenciando-se de uma intervenção conjuntural ou casuística. O plano é a expressão da política geral do Estado. É mais do que um programa, é um ato de direção política, pois determina a vontade estatal por meio de um conjunto de medidas coordenadas, não podendo limitar-se à mera enumeração de reivindicações. E por ser expressão desta vontade estatal, o plano deve estar de acordo com a ideologia constitucionalmente adotada. O planejamento está, assim, sempre

²³⁵ DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Trad. Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 121-123.

²³⁶ Idem. **O império do Direito**. Tradução de Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 445.

comprometido axiologicamente, tanto pela ideologia constitucional como pela busca da transformação do status quo econômico e social.²³⁷

Corroborando com estas idéias Eros Roberto Grau, ao verificar a constitucionalização da política em sentido dinâmico, com a predisposição de condições de validade e legitimidade material das decisões político-governamentais, percebeu a transformação que se opera em sede da ordem econômica constitucional, enquanto parcela da ordem jurídica, ocorre a partir do momento em que passam a juridicizar políticas públicas e a viabilizar os instrumentos de sua implementação, promovendo a melhoria e aperfeiçoamento da ordem econômica real, inclusive para preservá-la, de modo que “O direito é afetado, então, por uma transformação, justamente em razão de instrumentar transformação da ordem econômica (mundo do ser).”²³⁸

Já o garantismo jurídico é baseado na tutela de todos os direitos fundamentais, estabelecidos pela ordem constitucional vigente que objetiva a maior concretização das promessas da Constituição de um país. Para a redefinição dos termos do Estado Democrático de Direito deve trazer o cerne material dos valores constitucionais, valorizando sua substância, seu conteúdo.

Em decorrência dos ensinamentos de Luigi Ferrajoli percebeu-se que o desenvolvimento da teoria geral do garantismo e sua adequação para outros campos do Direito, além do Direito Penal, fez com que o termo garantismo pudesse ser entendido de três formas diferenciadas, mas correlatas, sendo elas: um modelo normativo de Direito; uma teoria crítica do Direito; e uma filosofia do Direito e crítica da política.²³⁹

Como um modelo normativo de Direito, o garantismo é epistemologicamente entendido como um sistema de poder mínimo, politicamente como uma técnica de tutela que pode minimizar a violência e maximizar a liberdade, e juridicamente como um sistema de vínculos impostos ao poder punitivo do Estado em garantia dos direitos dos cidadãos. Pode-se, portanto, qualificar o sistema jurídico como sendo mais ou menos garantista, conforme o quanto suas práticas efetivas correspondem aos mandamentos da Constituição.²⁴⁰

Como condição de uma teoria jurídica da validade e da efetividade, a expressão garantismo mantém separado o ser e o dever ser no Direito, atentando para divergências entre direito válido e direito efetivo, e compreendendo críticas internas ao universo limitado pelo

²³⁷ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 69-70.

²³⁸ GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 65.

²³⁹ FERRAJOLI, Luigi. **Derecho y razón**. Teoría del garantismo penal. Madrid: Trotta, 1995, p. 851.

²⁴⁰ Ibidem, p. 851.

direito positivo vigente, visando a deslegitimação interna das normas carentes de validade, conforme o crivo material das normas constitucionais.²⁴¹

A terceira acepção do garantismo designa uma filosofia política que impõe ao Direito e ao Estado a carga da justificação externa, conforme aos bens e aos interesses constitucionalmente previstos, cuja tutela e garantia constitui precisamente a finalidade de ambos e estão geralmente declarados em forma normativa nas Constituições. Trata-se do modelo de doutrina política heteropoiética, ou seja, o Estado é apenas um meio que se legitima ao ter a finalidade de preservação e promoção de direitos e garantias individuais e, como tal, utiliza-se das instituições jurídicas e políticas apenas por necessidade, para satisfação dos interesses vitais dos cidadãos.²⁴²

Neste sentido Ferrajoli diz que o constitucionalismo é o resultado da positivação dos direitos fundamentais como limites e vínculos substanciais à legislação positiva.

No Brasil, os ramos do direito em que o garantismo obteve maior aceitação foram o Direito Penal e o Direito Processual Penal. As garantias dadas aos réus no processo penal são fruto de uma longa evolução histórica, na qual se percebeu que a violência perpetrada pelo Estado, apesar de ser a única legítima, é provavelmente a mais injusta, dada a desigualdade de forças entre o Estado e cidadão. Assim, o chamado Estado de Direito existe para proteger o indivíduo contra os arbítrios do poder estatal.²⁴³

Celso Antônio Bandeira de Mello²⁴⁴ afirma que “A razão mesma do Estado de Direito é a defesa do indivíduo contra o poder público”, asseverando, ainda, que a fórmula, por excelência, garantidora desse intento é a tripartição do exercício do Poder; graças a ela os cidadãos se garantem ante os riscos de demasias do Executivo, negando-lhe qualquer força jurídica para estabelecer regras que impliquem limitações à liberdade e propriedade das pessoas. Foi justamente para deter o poder do monarca, cujo sucessor é o Poder Executivo, que se concebeu esse mecanismo, amplamente difundido no mundo atual.

Por outro lado a violência estatal também se verifica em outras áreas do direito. Em uma reintegração de posse de uma área pública, por exemplo, pode ser usada força policial. Na desapropriação de bens por utilidade pública, ainda que seja mediante prévia indenização, há a perda da propriedade, direito fundamental previsto constitucionalmente. Um dos principais objetivos do garantismo é conter o arbítrio estatal, especialmente naquele campo

²⁴¹ FERRAJOLI, Luigi. **Derecho y razón**. Teoría del garantismo penal. Madrid: Trotta, 1995, p. 852.

²⁴² Ibidem, p. 853.

²⁴³ COSTA, Oswaldo Poll; NETO, Francisco Q. Veras. Garantismo à Brasileira: uma análise crítica à luz da aplicação do princípio da insignificância. **Revista da Faculdade de Direito – UFPR**, Curitiba, v. 61, n. 3, set./dez. 2016, p. 169.

²⁴⁴ Ibidem.

em que o Estado está mais propenso a praticá-lo: o Direito Penal. Essa tarefa cabe, em grande parte, ao próprio Estado, mediante a atuação de órgãos do Poder Executivo, do Ministério Público, da elaboração de normas pelo Legislativo e, principalmente, por meio do Poder Judiciário, quando da função que deve ocupar o juiz durante o inquérito policial, ou, ainda, a função de guardião da Constituição do Supremo Tribunal Federal.²⁴⁵

É a partir das idéias de Robert Alexy²⁴⁶, e do ponderacionismo, como uma teoria de argumentação jurídica balizando a discricionariedade do aplicador do direito, que se levantou o debate sobre o conflito axiológico de princípios fundamentais.²⁴⁷

Nesse sentido, é que surge um movimento teórico, da Escola de Gênova, conhecido como Neoconstitucionalismo²⁴⁸, que busca resignificar o direito constitucional com base no desenvolvimento da teoria dos direitos fundamentais e da força normativa da constituição.

Dessa forma os direitos fundamentais possuem estrutura de princípios, sendo estes significativamente diversos das regras e sujeitos a colisões eventuais nas quais o intérprete julgador dos conflitos jurídicos, deverá ponderar os valores morais inscritos nos referidos princípios, obrigando o Judiciário a proceder, portanto, a uma interpretação moral da constituição. Neste novo contexto, as previsões constitucionais, antes enunciadas apenas em caráter formal e dependentes da prestação, amplamente discricionária, por parte do Poder Público passaram a ser objeto de tutela jurisdicional. Assim, o Judiciário, sobretudo os Tribunais Constitucionais, passa a fazer parte eminentemente ativa da arena política²⁴⁹.

²⁴⁵ COSTA, Oswaldo Poll; ALEXY, Robert. Direitos Fundamentais no Estado Constitucional Democrático: para a relação entre direitos do homem, p. 170.

²⁴⁶ ALEXY, Robert. Direitos Fundamentais no Estado Constitucional Democrático: para a relação entre direitos do homem, direitos fundamentais, democracia e jurisdição constitucional. **Revista Dir. Adm.**, Rio de Janeiro, 217, p. 55-66, jul./set. 1999.

²⁴⁷ Deve-se destacar outra influência do Constitucionalismo normativo, o método hermenêutico-concretizador, de Konrad Hesse, que parte da premissa de que a interpretação da Constituição deve considerar tanto o texto constitucional quanto a realidade em que será aplicada a norma, em um processo de concretização. A interpretação para Hesse parte da concretização da norma constitucional para a solução do problema concreto. A atividade hermenêutica é provocada a partir de um problema concreto, mas, para solucioná-lo, o intérprete deve observar as possibilidades que o texto constitucional comportar. **Fonte:** SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Claudio Pereira de. **Direito Constitucional:** Teoria, história e métodos de trabalho. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 20-22.

²⁴⁸ Neoconstitucionalismo é uma expressão que surgiu no final da década de 1990 e é empregada, pioneiramente, pelos jusfilósofos de Genova: Susanna Pozzolo, Paolo Comanducci e Mauro Barberis. Na verdade, para ser ainda mais preciso, o termo teria sido utilizado, pela primeira vez, durante a intervenção de Pozzolo no *XVIII Congreso Mundial de Filosofía Jurídica y Social*, realizado em Buenos Aires e La Plata, entre os dias 10 e 15 de agosto de 1997. Jusfilósofos: Ronald Dworkin, Robert Alexy, Gustav Zagrebelsky e, em parte, Carlos Santiago Nino. **Fonte:** TRINDADE, André Karam. Crítica à imprecisão da expressão neoconstitucionalismo. **Revista Consultor Jurídico**, 19 jan. 2013. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-jan-19/diario-classe-critica-imprecisao-expressao-neoconstitucionalismo>>. Acesso em: 31 mai. 2013, p. 1.

²⁴⁹ CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart; SANTOS, Priscilla Camargo; FARESin, Rodrigo Adriano. A constituição brasileira como produto de terceira geração: convergências e divergências entre o constitucionalismo latino americano e a teoria do garantismo jurídico. **Scientia Iuris**, Londrina, v. 19, n. 2, p. 9-32, dez. 2015. DOI: 10.5433/2178- 8189.2015v19n2p9. ISSN 2178-8189, p. 19.

Surge daí a expressão ativismo judicial.

Ativismo judicial é uma expressão cunhada nos Estados Unidos e que foi empregada, sobretudo, como rótulo para qualificar a atuação da Suprema Corte durante os anos em que foi presidida por Earl Warren, entre 1954 e 1969. Ao longo desse período, ocorreu uma revolução profunda e silenciosa em relação a inúmeras práticas políticas nos Estados Unidos, conduzida por uma jurisprudência progressista em matéria de direitos fundamentais (...) Todavia, depurada dessa crítica ideológica – até porque pode ser progressista ou conservadora – a ideia de ativismo judicial está associada a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois Poderes.²⁵⁰

Por outro lado ativismo judicial não se confunde com judicialização da política.

A judicialização e o ativismo judicial são primos. Vêm, portanto, da mesma família, frequentam os mesmos lugares, mas não têm as mesmas origens. Não são gerados, a rigor, pelas mesmas causas imediatas. A judicialização, no contexto brasileiro, é um fato, uma circunstância que decorre do modelo constitucional que se adotou, e não um exercício deliberado de vontade política. Em todos os casos referidos acima, o Judiciário decidiu porque era o que lhe cabia fazer, sem alternativa. Se uma norma constitucional permite que dela se deduza uma pretensão, subjetiva ou objetiva, ao juiz cabe dela conhecer, decidindo a matéria. Já o ativismo judicial é uma atitude, a escolha de um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance. Normalmente ele se instala em situações de retração do Poder Legislativo, de certo descolamento entre a classe política e a sociedade civil, impedindo que as demandas sociais sejam atendidas de maneira efetiva. A ideia de *ativismo judicial* está associada a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais.²⁵¹

Para Barroso²⁵² existem diversas evidências de judicialização no sistema brasileiro de controle de constitucionalidade, que combina o sistema norte-americano (controle incidental e difuso) e o europeu (controle por ação direta).

Segundo o autor nos últimos anos, o STF pronunciou-se ou iniciou a discussão em temas como: (i) Políticas governamentais, envolvendo a constitucionalidade de aspectos centrais da Reforma da Previdência (contribuição de inativos) e da Reforma do Judiciário (criação do Conselho Nacional de Justiça); (ii) Relações entre Poderes, com a determinação dos limites legítimos de atuação das Comissões Parlamentares de Inquérito (como quebras de sigilos e decretação de prisão) e do papel do Ministério Público na investigação criminal; (iii) Direitos fundamentais, incluindo limites à liberdade de expressão no caso de racismo (Caso

²⁵⁰BARROSO, Luis Roberto. **Constituição, Democracia e Supremacia Judicial: Direito e Política no Brasil Contemporâneo**, 2010, p. 9. [online] Disponível em: <<http://www.slideshare.net/chlima/constituçãodemocracia-e-supremacia-judicial-direito-e-politica-no-brasil-contemporaneo>>. Acesso em: 31 mai. 2015.

²⁵¹BARROSO, Luis Roberto. Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática. **Revista Atualidades Jurídicas – Revista Eletrônica do Conselho Federal da OAB**. 4 ed. jan./fev. 2009. Disponível em: <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/12685_Cached.pdf.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2013.

²⁵² Ibidem, p. 5.

Elwanger) e a possibilidade de progressão de regime para os condenados pela prática de crimes hediondos. Deve-se mencionar, ainda, a importante virada da jurisprudência no tocante ao mandado de injunção, em caso no qual se determinou a aplicação do regime jurídico das greves no setor privado àquelas que ocorram no serviço público.²⁵³

Para Barroso, nesse cenário, quase qualquer questão política ou moralmente relevante pode ser alçada ao STF.

Ante esta inexorável simbiose entre Direito, Moral e Política, cujo palco é o Poder Judiciário, assiste-se a uma proposta analítica de atuação judicial denominada “substancialismo”, defendida, entre outros, por Ronald Dworkin e Mauro Cappelletti, e no Brasil, por autores como Paulo Bonavides, Ingo Wolfgang Sarlet e Fábio Konder Comparato. Segundo a defesa de Cappelletti, o Judiciário pode incorporar ao sistema político grupos marginalizados, garantindo-lhes a oportunidade para a conquista de seus direitos e implementação de suas expectativas durante o processo judicial. (CAPPELLETTI, 1988a, 1988b). Esta concepção insere o Judiciário em novo âmbito das relações entre os Poderes de Estado, transcendendo a mera função de *checks and balances*. Muito além da harmonização e equilíbrio entre os Poderes, na tese substancialista o Judiciário assume o papel de intérprete constitucional “que põe em evidência, inclusive contra maiorias eventuais, a vontade geral implícita no direito positivo, especialmente nos textos constitucionais [...]”.²⁵⁴

A perspectiva substancialista sustenta que as decisões judiciais, mesmo que através da politicização do Direito, auxiliam na afirmação dos direitos fundamentais e na realização de uma “agenda igualitária”, valorizando a Constituição como instrumento vinculante e programático, diretriz e argumento de conservação do Estado Democrático de Direito, que ainda resguarda a ordem e a liberdade, sendo uma garantia-forma, no sentido de uma promessa da construção de um Estado Social livre e independente²⁵⁵.

Streck alerta para o papel do judiciário no Brasil:

[...] No Brasil, a Constituição aponta as linhas de atuação para a política, estabelecendo as condições para a mudança da sociedade pelo direito na construção de um Estado Social, pauta para a alteração das estruturas sociais. Trata-se de uma cláusula transformadora permanente.²⁵⁶

²⁵³BARROSO, Luis Roberto. Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática. **Revista Atualidades Jurídicas – Revista Eletrônica do Conselho Federal da OAB**. 4 ed. jan./fev. 2009. Disponível em: < http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/12685_Cached.pdf.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2013, p. 5.

²⁵⁴CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart; SANTOS, Priscilla Camargo; FARESEN, Rodrigo Adriano. A constituição brasileira como produto de terceira geração: convergências e divergências entre o constitucionalismo latino americano e a teoria do garantismo jurídico. **Scientia Iuris**, Londrina, v. 19, n. 2, p. 9-32, dez. 2015. DOI: 10.5433/2178- 8189.2015v19n2p9. ISSN 2178-8189, p. 20.

²⁵⁵MADERS, Angelita Maria; DUARTE, Isabel Cristina Brettas. Procedimentalismo e Substancialismo: Diferentes Perspectivas Sobre a Jurisdição Constitucional Brasileira na Atualidade. **Orbis: Revista Científica**, v. 2, n. 2, ISSN 2178-4809, Latindex Folio 19391 92, 2011, p. 101.

²⁵⁶STRECK, Lênio Luiz. **Verdade e Consenso**: Constituição, hermenêutica e teorias discursivas. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2006, p. 22.

Neste sentido, podem se destacar ações decididas pelo Supremo Tribunal Federal, no âmbito de ações diretas – que compreendem a ação direta de inconstitucionalidade (ADIn), a ação declaratória de constitucionalidade (ADC) e a arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) – questões como: a) o pedido de declaração de inconstitucionalidade, pelo Procurador-Geral da República, do art. 5º da Lei de Biossegurança, que permitiu e disciplinou as pesquisas com células-tronco embrionárias (ADIn 3.150); (ii) o pedido de declaração da constitucionalidade da Resolução nº 7, de 2006, do Conselho Nacional de Justiça, que vedou o nepotismo no âmbito do Poder Judiciário (ADC 12); (iii) o pedido de suspensão dos dispositivos da Lei de Imprensa incompatíveis com a Constituição de 1988 (ADPF 130). No âmbito das ações individuais, a Corte se manifestou sobre temas como quebra de sigilo judicial por CPI, demarcação de terras indígenas na região conhecida como Raposa/Serra do Sol e uso de algemas, dentre outros.²⁵⁷

Com isto, verifica-se no Brasil um papel de forte ativismo do judiciário, e que muitas vezes não fica adstrito aos processos judiciais e a interpretação normativa, mas interfere nas ações legislativas e do executivo, caracterizando a judicialização da política.

3.4 O ESTADO

O Estado aqui tratado deverá ser entendido como aquele que se convencionou chamar de Estado constitucional, ou seja, todo aquele que é conduzido por um sistema normativo fundamental.

Segundo Jorge Miranda, Estado constitucional, representativo ou de Direito são sinônimos.²⁵⁸

Já para Canotilho, não é possível imaginar, atualmente, um Estado que não seja um Estado constitucional e, para ser um Estado com as qualidades identificadas pelo constitucionalismo moderno, deve ser um Estado de direito democrático, com duas qualidades simultâneas e permanentes: Estado de direito e Estado democrático. “Este Estado democrático de direito procura estabelecer uma conexão interna entre democracia e Estado de direito”.²⁵⁹

²⁵⁷BARROSO, Luis Roberto. Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática. **Revista Atualidades Jurídicas – Revista Eletrônica do Conselho Federal da OAB**. 4 ed. jan./fev. 2009. Disponível em: < http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/12685_Cached.pdf.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2013, p. 4-5.

²⁵⁸ MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. Tomo I. 6 ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1997, p. 83.

²⁵⁹ CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 5 ed. Coimbra: Almedina, 2002, p. 93.

O Estado de direito surgiu, num determinado momento, como possível solução para o problema da tensão entre poder e direitos, problema este que se intensifica com o advento do iluminismo, a invenção do positivismo jurídico e a dissolução do jusnaturalismo. Esse Estado de direito, em razão de não possibilitar um controle da atividade legislativa, embora tenha sido uma importante inovação da modernidade, era incapaz de pôr fim à tensão entre poder e direitos. Torna-se necessário, então, avançar para a teoria do Estado de direito constitucional, que estabelecia um ordenamento jurídico de normas postas hierarquicamente, com graus e natureza diferentes.²⁶⁰

Este avanço vai ficar conhecido como constitucionalismo, termo que pode ser empregado para designar qualquer sistema jurídico que tenha uma Constituição para regular o poder do Estado. Estabelece, portanto, a limitação dos poderes governamentais e de direitos e garantias fundamentais dos cidadãos. Será visto como um sistema jurídico dotado de uma constituição do regime democrático, que se consolidou a partir das revoluções do século XVIII.

Para Matteucci²⁶¹ o constitucionalismo representa as instituições (ou técnicas) que devem estar contempladas nos diversos regimes políticos, e que, portanto, acabam variando de época para época, cujo objetivo último deve ser o “ideal das liberdades do cidadão”.

Canotilho²⁶² diz que o constitucionalismo exprime também uma ideologia. A idéia constitucional deixa de ser apenas a limitação do poder e a garantia de direitos individuais para se converter numa ideologia (liberal ou burguesa), abarcando os vários domínios da vida política, econômica e social.

Neste sentido, para análise do Estado brasileiro, esta pesquisa tomará como referência a partir do chamado constitucionalismo moderno.

²⁶⁰ VIANNA, Geraldo Luiz. **Constitucionalismo e Democracia:** O Estado Constitucional e a permanente tensão entre Poder e Direitos. Disponível em: <http://www.unifia.edu.br/revista_eletronica/revistas/direito_foco/artigos/ano2015/constitucionalismo.pdf> Acesso em: 02 jun. 2017, p. 3.

²⁶¹ O renomado autor italiano assevera que “Constitucionalismo não é hoje termo neutro de uso meramente descritivo, dado que engloba em seu significado o valor que antes estava implícito nas palavras Constituição e constitucional (um complexo de concepções políticas e valores morais), procurando separar as soluções contingentes (por exemplo, a monarquia constitucional) daquelas que foram sempre suas características permanentes”. Propõe-se, então, a trabalhar os diversos conceitos e épocas a ele relacionados, para concluir, enfim, que “hoje o Constitucionalismo não é outra coisa senão o modo concreto como se aplica e realiza o sistema democrático representativo”. Cf.: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política.** v. I. Trad. Carmen C, Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira; Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, p. 257.

²⁶² CANOTILHO, op. cit., p. 66.

Para Magalhaes²⁶³, o constitucionalismo moderno se afirma com as revoluções burguesas, na Inglaterra 1688, Estados Unidos 1776 e França 1789. Contudo, pode-se encontrar o embrião deste constitucionalismo já na Magna Carta de 1215. Não que a Magna Carta seja a primeira constituição moderna, pois isto não é verdade, mas nela já estão presentes os elementos essenciais deste moderno constitucionalismo: limitação do poder do Estado e a declaração dos Direitos fundamentais da pessoa humana.

Pode-se dizer que toda e qualquer constituição do mundo, seja qual for o seu tipo liberal, social ou socialista, conterà como conteúdo de suas normas dois elementos: normas de organização e funcionamento do Estado, distribuição de competências, e, portanto, limitação do poder do Estado e normas que declaram e posteriormente protegem e garantem os direitos fundamentais da pessoa humana. O que muda é a forma de tratamento constitucional oferecida a este conteúdo, ou seja, o grau de limitação ao poder do Estado, se o poder é mais ou menos limitado, se o Estado é mais ou menos autoritário, mais ou menos democrático (regime político), a forma de distribuição de competência e de organização do território do Estado (forma de Estado), a relação entre os poderes do Estado (sistema de governo) e os Direitos fundamentais declarados e garantidos pela constituição (tipo de Estado).²⁶⁴

Para Barroso, o constitucionalismo democrático foi a ideologia vitoriosa do século XX, derrotando diversos projetos alternativos e autoritários que com ele concorreram.

No Brasil o Estado constitucional, também denominado como Estado democrático de direito, é o produto da fusão de duas ideias que tiveram trajetórias históricas diversas, mas que se conjugaram para produzir o modelo ideal contemporâneo. *Constitucionalismo* significa Estado de direito, poder limitado e respeito aos direitos fundamentais. *Democracia*, por sua vez, traduz a ideia de soberania popular, governo do povo, vontade da maioria. O constitucionalismo democrático, assim, é uma fórmula política baseada no respeito aos direitos fundamentais e no autogoverno popular. E é, também, um modo de organização social fundado na cooperação de pessoas livres e iguais.²⁶⁵

Barroso, ao discutir sobre o processo de construção da Constituição de 1988, destaca as suas circunstâncias, sujeitas a imperfeições e vicissitudes. Destaca o seu caráter

²⁶³MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **O CONSTITUCIONALISMO MODERNO** origem e crise – reflexões. Disponível em: <<http://www.revistapersona.com.ar/Persona76/76Quadros.htm>>. Acesso em: 02 jun. 2017, p. 1.

²⁶⁴Ibidem.

²⁶⁵BARROSO, Luís Roberto. **O constitucionalismo democrático no Brasil: crônica de um sucesso imprevisto**. Disponível em: <http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/themes/LRB/pdf/constitucionalismo_democratico_brasil_cronica_um_sucesso_imprevisto.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2017, p. 1.

democrático, mas por outro lado trazia um texto mais do que analítico, segundo o autor, era casuístico, prolixo e corporativo.²⁶⁶

A Constituição brasileira, portanto, trata de assuntos demais, e o faz de maneira excessivamente detalhada. Tais características produzem duas consequências negativas bastante visíveis. A primeira: como tudo o que é relevante está lá, quaisquer alterações na trajetória política – sejam em questões econômicas, tributárias, previdenciárias ou outras – acabam dependendo de emendas constitucionais. Isso dificulta o exercício do poder pelas maiorias políticas, haja vista que a todo momento é preciso quorum qualificado de três quintos para a mudança do texto constitucional. A legislação ordinária, como se sabe, depende apenas de maioria simples. O resultado prático é que, no Brasil, a política ordinária se faz por meio de emendas constitucionais. Tal fato gera dificuldades intuitivas, pois impõe negociações políticas permanentes, com as sequelas fisiológicas daí advindas. A segunda consequência negativa é facilmente previsível: o número espantoso de emendas à Constituição, um recorde mundial. Naturalmente, essa disfunção compromete a vocação de permanência do texto constitucional e o seu papel de simbolizar a prevalência dos valores duradouros sobre as contingências da política.²⁶⁷

Aqui fica bastante evidente uma das características do Estado democrático brasileiro: por um lado o jogo da representação política, ao qual sugere a participação do povo na gestão da coisa pública e nas demandas dos projetos de interesse coletivo ou do bem comum. Por outro lado, o fato da descontinuidade dessa participação no processo político, já que a forma que se legitima esta representação é através do voto (proporcional ou majoritário), daí por diante o jogo de interesses sai da seara do povo e se estabelece através de interesses institucionais, partidários, ideológicos, dentro da esfera política, que o Brasil tem como cenário o Congresso Nacional, afastando o povo, por exemplo, da participação do processo das chamadas emendas constitucionais, advindas das contingências sociais.

Neste sentido, segundo Manin, Przeworski e Stokes, a representação se dá em duas formas: pelo mandato e pela *accountability*²⁶⁸. No geral, a primeira, a de representação por mandato, concebe a eleição como a emulação de uma assembléia na qual os eleitores escolhem os partidos ou candidatos cujas propostas mais os agradam. Já na perspectiva da *accountability*²⁶⁹, as eleições funcionam como mecanismos para responsabilizar os

²⁶⁶BARROSO, Luís Roberto. **O constitucionalismo democrático no Brasil: crônica de um sucesso imprevisto**. Disponível em: <http://www.luísrobertobarroso.com.br/wp-content/themes/LRB/pdf/constitucionalismo_democratico_brasil_cronica_um_sucesso_imprevisto.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2017, p. 3.

²⁶⁷Ibidem.

²⁶⁸ Traduzimos o termo *accountability* como usado na literatura anglo-saxônica para o português como "responsabilização". **Fonte:** MANIN, PRZEWORSKI E STOKES, 1999 O viés majoritário na política comparada: responsabilização, desenho institucional e qualidade democrática. **Rev. bras. Ci. Soc.** 2007, v. 22, n. 63, p.11-29. ISSN 1806-9053. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092007000100003>>. Acesso em: 05 jun. 2017, p. 25.

²⁶⁹ No caso do Brasil pode dizer *accountability view*, pois o ideal de concentração de poder pressupõe uma concepção de responsabilização (*accountability view*) na terminologia de Pitkin, na qual nenhuma autonomia é

governantes a respeito de suas ações. No entanto, essas duas perspectivas podem ser problemáticas, pois os políticos podem possuir objetivos e informações diferentes dos demais cidadãos. Dessa forma, os governantes ao serem eleitos podem tomar decisões voltadas para interesses próprios.²⁷⁰

Segundo Alexandre de Moraes²⁷¹, Constituição Federal de 1988 regulamentou os partidos políticos como instrumentos necessários e importantes para a preservação do Estado Democrático de Direito, afirmando a liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os preceitos de caráter nacional; proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinados a estes; prestes de contas à Justiça Eleitoral e funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

Tentar criar (ou fortalecer) partidos políticos sólidos, comprometidos com determinada ideologia político-administrativa, uma vez que o partido há de ser o canal condutor a ser percorrido por certa parcela da opinião pública para ao governo e aplicar o seu programa.²⁷²

O que se percebe é que há um forte incentivo ao pluripartidarismo e liberdade partidária, por outro lado, o que se pode questionar é o controle sobre as ações políticas e legislativas, neste modelo de representação do Estado brasileiro, ou seja, como se dá o controle de responsabilidade desses representantes ou dos poderes constituídos?

Neste sentido, pode-se dizer que a CF de 1988 assegura o exercício do direito de participação da sociedade nas decisões e atos governamentais, assim como na gestão de políticas públicas, através do direito de acesso à informação e de petição aos Poderes Públicos, em defesa de direitos e da legalidade e contra o abuso de poder (CF/1988, Art. 5º, XIV e XXXIV). A Constituição também disciplina as formas de participação do usuário na

esperada do representante. Para esta autora, "a concepção de representação como responsabilização (*accountability view*) é uma hipótese prática ou empírica disfarçada de concepção teórica" (1967, p. 55). Defendendo uma visão de representação que pressupõe agir substantivamente em nome de outrem, Pitkin argumenta que "a concepção de representação como responsabilização (*accountability view*) não nos diz nada sobre o que acontece durante a representação, sobre como um representante deveria agir, ou o que se espera que ele faça, ou como julgar se ele representou bem ou mal" (*Idem*, p. 58). **Fonte:** MELO, Marcus André. O viés majoritário na política comparada: responsabilização, desenho institucional e qualidade democrática. **Rev. bras. Ci. Soc.** 2007, v. 22, n. 63, p.11-29. ISSN 1806-9053. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092007000100003>>. Acesso em: 05 jun. 2017, p. 18.

²⁷⁰ MACHADO, Audálio José Pontes. A Democracia Representativa no Brasil: problemas e questionamentos. **Estação Científica (UNIFAP)**, Macapá, v. 6, n. 1, p. 09-18, jan./abr. 2016, p. 13.

²⁷¹ MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 261.

²⁷² *Ibidem*.

administração pública, direta e indireta, e determina a obediência dessa administração aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (CF/1988, Art. 37). A Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), assim como a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e mais recentemente a Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência) respaldam em nível infraconstitucional as iniciativas para as ações de controle social.

Contudo, apesar destes preceitos constitucionais e infraconstitucionais, somados a todos aqueles exercidos internamente pela própria administração pública ou externamente pela sociedade, existem diversas barreiras à sua concretização, inicialmente limitada por questões procedimentais que obedecem à competência, forma e finalidade do ato, dificultando ou afastando o cidadão das questões tidas como burocráticas, e por outro lado por questões culturais, pois tradicionalmente a responsabilidade de seus representantes só deve ser avaliada nas próximas eleições, de quatro em quatro anos, quando é avaliada a possibilidade fiduciária do voto.

Ao se analisar os níveis de participação, sugerido por Bobbio, Matteucci e Pasquino²⁷³, pode-se sugerir que a participação da população no Brasil se restringe à presença política, com mostra o quadro abaixo:

Quadro 1 - Formas de Participação Política

Nível de participação	Conceito de participação	Forma de participação
1º Nível	Presença política	Limitada. O sujeito é informado dos processos decisórios já tomados. Participar de uma reunião, por exemplo.
2º Nível	Ativação política	Relativa. O sujeito se engaja em atividades que lhe foram confiadas, dentro ou fora da organização.
3º Nível	Participação Política	Efetiva. O sujeito influencia diretamente no processo decisório.

Fonte: adaptado de BOBBIO; MATTEUCCI e PASQUINO, 1998, p. 502.

De acordo com o exposto, e considerando participação política como a ação pública que interfere na organização e/ou distribuição dos recursos do Estado, o entendimento sugere que a participação no Brasil não tem ultrapassado o acesso formal da população aos espaços políticos, caracterizando uma participação nos processos de decisões muito fragilizada. A esse

²⁷³BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. v. I. Trad. Carmen C, Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira; Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, p. 502.

respeito, Gonzáles²⁷⁴, ao estudar a participação política na América Latina e, conseqüentemente a realidade brasileira, afirma que votar, cumprir as leis e pagar impostos é considerado o elemento mais importante, sendo pouco valorizada a participação em organizações sociais e políticas.²⁷⁵

Neste sentido, o próximo capítulo tratará especificamente das questões tributárias. Não apenas sobre “pagar impostos”, mas de todo o Sistema Tributário brasileiro, sua estrutura, suas incongruências e propostas para redução das injustiças.

²⁷⁴GONZÁLES, R. S. **Democracia, cultura política e experiências participativas na América Latina**. In: BAQUERO, M. Cultura (s) Política (s) e Democracia no século XXI na América Latina. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2011, p. 8.

²⁷⁵MARQUES, Douglas; SVOBODA, Christian. Políticas Públicas no Brasil: Desafios Para a Participação Política e a Cidadania. **Revista NAU Social**, v. 6, n. 11, p. 87-100 nov 2015 / abr 2016, p. 5.

4 AS INSTITUIÇÕES E OS TRIBUTOS NO BRASIL

A figura do tributo nasce com as relações sociais. A necessidade de se viver em grupos, fez surgir o contributo ou contribuição, ou seja, parte das atividades desenvolvidas era destinada para a manutenção do próprio grupo. A maneira como esta contribuição deveria ser cobrada ou destinada para a sociedade é uma preocupação que se inicia com as primeiras civilizações e impulsiona fervorosos debates, à cerca da justiça tributária, nas sociais atuais.

Não existe uma data definida para o surgimento do tributo, como conhecemos hoje, mas,

A origem do nome tributo encontra-se no verbo latino *tribuere* - distribuir, repartir entre as tribos - que significava dividir entre os membros da tribo os encargos da vida em sociedade. Nesta época as contribuições eram feitas em espécie - frutos, animais etc – ou em serviços à coletividade e já significavam condição de sobrevivência, regrada por uma ética tribal que, mesmo sem a existência de leis, limitava e definia os direitos dos seus integrantes e das famílias.²⁷⁶

Com o passar do tempo, o tributo passou a ser obrigatório e sua atividade desenvolvida por grupos mais poderosos, em detrimento do resto da sociedade. Esta era a realidade de civilizações conquistadas através das guerras que ocorreram desde a antiguidade até as chamadas guerras napoleônicas. O fato de cobranças e imposição de tributos aos Estados perdedores ocorrera, inclusive, no Século XX, com os resultados da primeira e segunda guerra mundiais, onde os países perdedores deveriam pagar reparações financeiras aos países conquistadores.

Assim o tributo vai se delineando de acordo com a formação e a evolução dos Estados Nacionais. Ou seja, o papel do tributo vai tomando contornos diferentes com a formação dos Estados, desde a doutrina jusnaturalista, surgida no final da idade média, passando pelas teorias contratualistas de Hobbes, Locke e Rousseau, pelos defensores do chamado constitucionalismo, até surgimento do Estado Moderno e do Estado Contemporâneo. A estes últimos são atribuídos funções para assegurar a efetiva realização de Direitos, às quais estabelecem e disciplinam a intervenção do Estado nos domínios econômico e social.

Surge daí a necessidade de um maior dirigismo econômico pelo Estado. É, portanto, o tributo um instrumento apto a garantir os princípios do constitucionalismo nascente, onde

²⁷⁶ VASCONCELOS, Renato Cesar Melo. **O sistema tributário brasileiro e suas perspectivas face à iminente Reforma tributária**. Dissertação (mestrado executivo) - Fundação Getúlio Vargas. Escola Brasileira de Administração Pública. Rio de Janeiro, 2002, p. 8.

exigia do Estado, a preservação dos valores de liberdade e propriedade, e por outro, reduzir parte da liberdade individual, em prol do Estado, como pagamento de conservação dessa mesma liberdade e de sustentação do interesse coletivo.²⁷⁷

Assim, esse poder atribuído ao Estado fiscal, está assentado em dois pilares: de um lado a soberania estatal e ao poder de polícia, ao qual foi atribuído o poder de exigir dos cidadãos a sua contrapartida na construção de uma sociedade democrática. Por outro o contrato social em que todos os indivíduos, sob a égide do Estado, dispõem de parte de seus bens para a conservação de sua liberdade.

Neste sentido, cabe a todos contribuírem, de forma equilibrada. Para que isto ocorra o Estado deve desenvolver suas tarefas, a um preço das liberdades individuais, propriedade privada e da obtenção de prestações estatais, respeitando sempre os preceitos constitucionais, como os de isonomia e capacidade contributiva.

(...) antes deve responder aos anseios do desenvolvimento econômico e do crescimento harmonioso das diversas unidades federadas. Observa Tipke que as restituições-incentivos não se vinculam aos princípios da capacidade contributiva ou da justiça tributária, mas ao da igualdade e da intervenção estatal no domínio econômico. A relativa prevalência da idéia de desenvolvimento econômico sobre a de capacidade contributiva, no entanto, não pode levar ao aniquilamento desta última, sob pena de se cometer profunda iniquidade”.²⁷⁸

Portanto, a operacionalização das finanças públicas deve buscar, de um lado, as perspectivas de um desenvolvimento da economia, mas de outro, o respeito aos princípios constitucionais e tributários, para que não ocorram injustiças tributárias como os privilégios odiosos e/ou discriminatórios. Esta atuação do Estado, portanto, está ligado tanto às questões de orçamento e planejamento, quanto de a atividade administrativa na execução dos serviços.

Para Blanchet²⁷⁹, a atuação do Estado para a implementação das condições para viabilizar o desenvolvimento sustentável, decorrentes da atividade econômica, compreende desde o fomento e a polícia administrativa até a execução indireta dos serviços e obras destinados à satisfação das necessidades coletivas.

²⁷⁷NOGUEIRA, André Murilo Parente. O Estado fiscal e o poder de tributar. **Rev. Jur.**, Brasília, v. 9, n. 84, p.195-207, abr./maio, 2007, p. 198.

²⁷⁸ CATÃO, Marcos André Vinhas. **Regime jurídico dos incentivos fiscais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 43.

²⁷⁹ BLANCHET, Luiz Alberto. **Desenvolvimento e sustentabilidade como fatores delimitadores da discricionariedade do Estado nos atos administrativos que repercutem sobre a atividade econômica**. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7581>. Acesso: 16 mai. 2013, p. 1.

Para Aliomar Baleeiro²⁸⁰, a tributação tinha a característica de prestação imposta pelo dominante ao dominado, e o tributo com a denominação de indenizações de guerra. Com a evolução do Estado, e da relação entre o Estado e os cidadãos, a construção de uma sociedade mais democrática, a cobrança de tributos confluiu para uma característica de coercitividade.

Num primeiro momento entende-se que o tributo tem como característica fundamental um encargo dos cidadãos concedidos (de forma compulsória) ao Estado como meio de desenvolvimento dos serviços públicos. Há, portanto, uma redução de direitos individuais ou particulares em prol de um bem maior, que é o bem coletivo.

Hugo de Brito Machado fala de uma outra função do tributo, que não apenas a arrecadação, a da parafiscalidade. Entende-se que a referida função ocorre nos casos em que entidade diversa do ente tributante, faz uso dos recursos para o custeio das próprias atividades, capacidade essa transferida pelo que detém o poder de arrecadar. Machado²⁸¹ explica que as contribuições de seguridade social possuem função parafiscal, destinando-se “[...] a suprir de recursos financeiros entidades do Poder Público com atribuições específicas, desvinculadas do Tesouro Nacional, no sentido de que dispõem de orçamento próprio”.

Será com o avanço dos conceitos de extrafiscalidade que se tornam possíveis os debates em torno da função social do tributo. Através desta, extrafiscalidade, e da intervenção do Estado no domínio econômico é que se possibilita atingir os determinantes do desenvolvimento econômico e social.

A dimensão social do tributo passa necessariamente por um discurso mais amplo que apenas a gestão orçamentária e operacionalização financeira do Estado. É necessário discorrer sobre o papel dos agentes sociais, os governantes e os governados. Faz-se necessário, portanto, a busca de uma consciência fiscal, do exercício de cidadania no confronto direto entre os que fazem as leis e os que pagam os tributos. Esta consciência deve transitar pelo debate do custo-benefício do tributo, do exercício de cobrança das representações políticas, da democratização dos instrumentos de cobrança e do papel do contribuinte na rede da estrutura social.

Assim, a busca por justiça tributária passa pelo impulso da justiça social, do comportamento ético, da cidadania. São valores maiores que as normas do direito tributário. Deve levar em consideração outros aspectos como questões morais, sociológicas, qualidades humanas e afetivas.

²⁸⁰BALEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 11 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1976, p. 10.

²⁸¹MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 24 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004, p. 35.

Ao descrever tais pressupostos, deve-se buscar analisar a aplicação dos mesmos aos casos práticos. Verificar a evolução dos sistemas tributários nos Estados e os modelos de construção da justiça tributária em cada caso. É o que passamos a verificar agora, realizando um estudo da evolução e um diagnóstico do Sistema Tributário Brasileiro e as influências em torno das propostas para a construção de um sistema mais justo.

4.1. O TRIBUTO NO BRASIL

No Brasil a figura do tributo surge com a colonização e a influência do direito Português. Esta influência tem característica de inoculação ou de um transplante da cultura européia para a Ilha de Vera Cruz. Dentre os diversos institutos trazidos, está a figura do direito, suas instituições e seus fundamentos.

O estudo da introdução do direito no Brasil vai ser, portanto, um desafio para o jurista, pois, segundo Pontes de Miranda “o direito não pode ser estudado desde as sementes; nasceu de galho de planta que o colonizador português trouxe e enxertou no novo continente”.²⁸²

Para Amaral²⁸³, neste nascedouro, de implantação dos institutos jurídicos no Brasil, faz-se necessário uma distinção entre dois períodos. O primeiro vai do descobrimento até a Constituição de 1824, em que a formação jurídica possui todas as características da civilização ocidental, com elementos do cristianismo e do direito romano. É a fase do traslado de toda a cultura européia.

A segunda fase refere-se ao período de codificação determinado pela Constituição de 1824. Nesta fase desenvolveu-se o processo de sistematização do direito brasileiro, que resultou no Código Criminal de 1830, o Processo Criminal 1832, o Código Comercial de 1850 e a Consolidação dos Direitos Civis de 1857 – que culminou no Código Civil de 1916. Isto mostra que o nascimento do sistema jurídico brasileiro, foi resultado de tomadas de decisões na política legislativa.²⁸⁴

Na fase colonial, existiam diversos tributos em Portugal, como os foros de julgada, a fossadeira, o relego, as portagens, as açougagens, o montado e a coima²⁸⁵. Contudo, o "quinto

²⁸² MIRANDA, Pontes de. **Fontes e Evolução do Direito Civil Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 1981, p. 27.

²⁸³ AMARAL, Francisco. Brasil 500 anos. Influência do Direito Português no Direito Brasileiro. **Revista da Academia Brasileira de Letras Jurídicas**. v. 17. Rio de Janeiro: UFRJ, 2000, p. 86.

²⁸⁴ Ibidem, p. 87.

²⁸⁵ A título de esclarecimento: (1) foros de julgada – recaía em terras lavradas, às vezes pagos em pão (trigo); (2) fossadeira – eram pagos pelos que eram obrigados a ir com o rei ao fossado, e, também, era o nome dado à terra que estava obrigada àquele tributo; (3) relego – privilégio que gozavam os servidores de algumas terras para venderem o seu vinho sem concorrência; (4) portagens – correspondia aos direitos de barreira, e era pago por cargas ou passagem. Uma espécie de pedágio; (5) açougagem – pago por ter açogue, não só pela venda de

do pau-brasil", foi considerado o primeiro tributo brasileiro e decorreu da exploração da árvore nativa – pau-brasil²⁸⁶. Este era pago à coroa por todos os tesouros ou descobertas no Brasil. O nome dado, pau-brasil, representava a alíquota fiscal e a forma de pagamento, tendo em vista que a moeda corrente em Portugal não havia sido adotada e todos os pagamentos à coroa eram feitos com madeira da árvore do Pau-Brasil.²⁸⁷

Deve-se observar que a ocupação das terras brasileiras, constitui um episódio da expansão comercial da Europa. Este fato teve, inicialmente, como protagonistas Espanha, França e Portugal, que entraram em conflito pela ocupação das terras americanas.

Coube a Portugal a tarefa de encontrar uma forma de utilização econômica das terras americanas que não fosse a fácil extração de metais preciosos. (...) Das medidas políticas que então foram tomadas resultou o início da exploração agrícola das terras brasileiras acontecimento de enorme importância na história americana. De simples empresa espoliativa e extrativa – idêntica à que na mesma época estava sendo empreendida na costa da África e nas Índias Orientais - a América passa a constituir parte integrante da economia reprodutiva européia, cuja técnica e capitais nela se aplicam para criar de forma permanente um fluxo de bens destinados ao mercado europeu.²⁸⁸

Em virtude, de sua experiência com açúcar, nas ilhas do Atlântico, os portugueses estimularam a produção desta especiaria no Brasil²⁸⁹, e fomentou a indústria para engenhos em Portugal, transformando-se na principal atividade econômica da colônia. Apesar de uma boa arrecadação com o tráfico de escravos e outros produtos como o couro, foi o açúcar o principal produto para os ganhos da Coroa Portuguesa neste período.

carne, mas também pão, hortaliça, etc.; montado (6) – expressava o tributo pago aos donos dos terrenos que serviam para a engorda dos porcos; (7) coima – pena pecuniária incidente contra o que se apoderava de pequenos valores de propriedade alheia ou ao dono de animais que pastavam indevidamente em propriedade de outrem. Uma forma de multa. **Fonte:** CAMPOS, Hélio Sílvio Ourem. O Brasil uma breve visão histórica do estado, das constituições e dos tributos. **Revista ESMAFE**. Recife: Escola de Magistratura Federal da 5 Região, 2004, p. 101.

²⁸⁶ Primeira atividade econômica no Brasil, desenvolvida durante os primeiros 30 anos da colonização portuguesa. **Fonte:** Instituto Pau Brasil. Disponível em: <<http://www.institutopaubrasil.org.br>>. Acesso em: 06 out. 2016, p. 3.

²⁸⁷ MATOS, Maria Lúcia Bastos Saraiva. **A evolução histórica do Direito Tributário**. 2007. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/3931/A-evolucao-historica-do-Direito-Tributario>>. Acesso em: 06 jan. 2016, p. 2.

²⁸⁸ FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 32 Edição. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2003, p. 17.

²⁸⁹ A produção foi organizada em sistema de *plantation*: latifúndios (engenhos), escravidão (inicialmente indígena e posteriormente africana), monocultura para exportação. Para dar suporte ao empreendimento, desenvolveu-se uma modesta agricultura de subsistência (mandioca, feijão, algodão, etc). **Fonte:** Jchistorybrasil. Disponível em: <<http://jchistorybrasil.webnode.com.br/economia-e-sociedade-no-brasil-colonial/>>. Acesso em: 28 jul. 2016, p. 1.

Isto pode ser comprovado com base no texto de Oliveira, Goharae Santos²⁹⁰:

O açúcar que havia caído em 1506 ao preço de 300 réis por arroba, pouco mais de 2 gramas ouro, foi de novo subindo até alcançar, em fins do Sec. XVI, preço em ouro 6 vezes maior e vezes mais quando atingiu na primeira metade do Sec. XVII o período do seu apogeu.

Por outro, no período das capitanias hereditárias, os tributos eram distribuídos entre o real Erário e o donatário, que tinham como base, direitos alfandegários, sobre pesca e minerais preciosos.

As cartas de foral, que previam a povoação da colônia, determinavam também direitos, tributos e o que se deveria pagar ao Rei, ao Capitão-Mor (encarregado de arrecadar os tributos) e ao Governador.²⁹¹

(...) para estimular a colonização, conservando, para si, o dízimo das colheitas e do pescado, o monopólio do comércio de pau-brasil, das especiarias e das drogas e o quinto das pedras e dos metais preciosos, o soberano regulou, nos forais, os direitos políticos e a percepção de rendas dos donatários e definiu-lhes também as responsabilidades perante a Coroa.²⁹²

Não havia um plano orçamentário, a arrecadação era feita por representantes da Coroa, os almoxarifes que mais tarde foram denominados de contadores.

Em virtude de problemas na fiscalização e a criação de diversos esquemas para sonegar o fisco, entre outros problemas como sistema de Capitanias, a Coroa portuguesa, decidiu instituir uma administração centralizada, que chamou de Governo Geral.

No período em que vigorou o Governo Geral, dividiam-se os tributos em ordinários e extraordinários. Os tributos extraordinários eram destinados a despesas excepcionais, tais como para fazer frente aos gastos com tropas ou construções de fortalezas ou cidades. Costumava-se distribuir os tributos em três classificações²⁹³: a) as derramas, que independiam dos rendimentos do contribuinte; b) as fintas, que obedeciam a uma proporção com a renda do contribuinte; c) as contribuições, que eram uma espécie de designação subsidiária e de conteúdo variado.

²⁹⁰ OLIVEIRA, Joice Aparecida de; GOHARA, Marcio Shinichi; SANTOS, Miriane Vanessa dos. **ICMS substituição tributária e seu impacto na formação de preços e na necessidade de capital de giro das empresas**. Monografia (Bacharelado em Ciências Contábeis). Marília: UNIVEM, 2013, p. 19.

²⁹¹ BALTHAZAR, Ubaldo Cesar. **História do Tributo no Brasil**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005, p. 13.

²⁹² SIMONSEN, Roberto C. **História econômica do Brasil: 1500-1820**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2005, p. 81.

²⁹³ CAMPOS, Hélio Sílvio Ourem. O Brasil uma breve visão histórica do estado, das constituições e dos tributos. **Revista ESMAFE Recife: Escola de Magistratura Federal da 5 Região**, 2004, p. 103.

O primeiro Governador-Geral foi Tomé de Souza, e, junto com o Provedor-Mor, Antônio Cardoso de Barros, ambos nomeados pelo rei em 1549, tiveram a missão de sistematizar a administração colonial.²⁹⁴

Dentre algumas iniciativas tomadas, ordenou que fossem construídas alfândegas em todas as capitanias, além de estabelecer casas encarregadas da Fazenda Real, com um livro destinado à escrituração das rendas e outro para os forais, regimentos, provisões, ordenados, contratos, arrendamentos. Os provedores das capitanias eram obrigados a prestar anualmente conta das receitas e das despesas ao Provedor-Mor. Os almoxarifes deveriam enviar os saldos do exercício anterior ao tesoureiro, na Bahia, e de cinco em cinco anos ir à capital prestar contas, levando para isso o livro do almoxarifado.²⁹⁵

Apesar de uma melhor organização nas contas e uma maior centralização na administração, uma forte fiscalização e uma constante cobrança de tributos extrafiscais (extraordinários), acabou por impulsionar a sonegação e a corrupção na colônia.

No período de 1580-1640, ocorrera a união das coroas portuguesa e espanhola, União Ibérica, com domínio do império espanhol. A preocupação neste período era com a atividade açucareira e as regiões próximo ao Rio do Prata. Os impostos extraordinários foram aumentados, recaindo sobre toda a população, inclusive a Igreja. Esta exploração segue até o final da União Ibérica, em 1640, quando Portugal assume novamente a administração da colônia.²⁹⁶

As conseqüências para Portugal foram desastrosas neste período.

Portugal saíria arruinado da dominação espanhola, a sua marinha destruída, o seu império colonial esfacelado. Os Países-Baixos e a Inglaterra, com que a Espanha estivera em luta quase permanente, ocuparão, para não mais a devolver, boa parte das possessões portuguesas. Estava definitivamente perdido para Portugal o comércio asiático; as pequenas colônias que ainda conservará no Oriente não têm expressão apreciável. Efetivamente só lhe sobriam do antigo império ultramarino o Brasil e algumas posses na África.²⁹⁷

Além disso, houve uma grande redução de produção de açúcar, em virtude da concorrência com as Antilhas, pelos holandeses. Todos estes fatos fizeram com que Portugal mudasse sua política em relação à colônia brasileira e começaram a estimular a mineração.

Segundo Simonsen²⁹⁸ o século XVII foi o da mineração, mas (...) “o período de maior produção vai de 1741 a 1761, em que se extraíram anualmente, em média, 14.6 toneladas”.

²⁹⁴ BALTHAZAR, Ubaldo Cesar. **História do Tributo no Brasil**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005, p. 42.

²⁹⁵ Ibidem.

²⁹⁶ Ibidem, p. 47.

²⁹⁷ PRADO JUNIOR, Caio. **História Econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1981, p. 31.

²⁹⁸ SIMONSEN, Roberto C. **História econômica do Brasil: 1500-1820**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2005, p. 80.

Outro fato que merece destaque é a crescente dependência do Estado português ao Império Inglês. Boa parte dos metais preciosos foi encaminhado à Inglaterra, que estabelecia absurdos tratados com Portugal. A Coroa portuguesa, por sua vez, cobrava pesados tributos sobre a mineração e exportação de metais. Esta pesada tributação continuou a ocorrer mesmo após a decadência da exploração mineral.

(...) o governo de Marquês de Pombal contribuiu decisivamente para o estabelecimento de uma política fiscal mais dura, criando a odiosa derrama, fontes de muitas rebeliões na Colônia. (...) novas posturas administrativas surgiram no Brasil, como novos métodos de contabilidade, estabelecimento de tesourarias, ou juntas fazendárias, em todas as capitanias.²⁹⁹

Será a partir do século XVIII que a política tributária torna-se mais opressiva e violenta.

Segundo Balthazar³⁰⁰, é nesta época o apogeu da exploração colonial em função das práticas tributárias, que tinham como justificativa os gastos com os príncipes e aumentar a fé. O que se percebia é que mesmo com a regulação legal sobre a mineração, não se levava em consideração a capacidade contributiva dos agentes que eram tributados. A única preocupação era com o equilíbrio da balança comercial.

O resultado desta exploração foi uma série de revoltas como as de Vila Rica e Conjuração Mineira.

Outro fato de importância histórica e para a política tributária foi a vinda da família real para o Brasil. Este acontecimento provocou consideráveis mudanças na política portuária e, principalmente, na tributação sobre produtos de importação e exportação.

De maneira geral, os impostos ficaram assim distribuídos: Sisa de compra e venda de bens de raiz (10% do valor da compra); Décima urbana (10% sobre o rendimento dos imóveis); Imposto do Selo; Imposto de consumo controlado pelas estampilhas (hoje selo de qualidade); Imposto para criar fundos para instituição do Banco do Brasil (tendo a experiência se repetido mais tarde com a criação do BNDES e da PETROBRÁS).³⁰¹

O aumento com as despesas da família real e os acordos desastrosos com a Inglaterra provocou diversos problemas na manufatura e no comércio, além de aumentar a insatisfação da população com recorrentes aumentos de impostos, que na sua maioria, eram destinados às despesas da nobreza e ao fortalecimento das negociações com a Inglaterra.

²⁹⁹ BALTHAZAR, Ubaldo Cesar. **História do Tributo no Brasil**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005, p. 52.

³⁰⁰ Ibidem.

³⁰¹ Ibidem, 56.

O sistema fiscal era ineficiente e, segundo Moraes³⁰², a máquina administrativa era constituída por um conjunto de peças diversas, umas desconexas, outras mal aparelhadas, algumas imprestáveis mesmo.

Após a Independência foi constituído o chamado Estado Fiscal.

A principal característica deste Estado consiste em “um novo perfil da receita pública, que passou a se fundar nos empréstimos, autorizados e garantidos pelo Legislativo, e principalmente nos tributos” em vez de estar consubstanciada nos ingressos originários do patrimônio do príncipe. Além disso o tributo deixa de ser cobrado transitoriamente, vinculado a uma determinada necessidade conjuntural, (...) para ser cobrado permanentemente.³⁰³

E com a Constituição de 1824, que possuía um quarto poder, o Poder Moderador, foi mantida a mesma estrutura jurídica do Império, trazendo pouca ou nenhuma alteração nas questões tributárias.

(...)A nova Constituição, contudo, não trouxe uma completa reformulação das leis tributárias. Estas eram reguladas por leis orçamentárias, cabendo à Câmara dos Deputados a competência privativa para a elaboração das normas, neste sentido.³⁰⁴

Por volta de 1830 foi realizada uma reforma na Fazenda Pública. Mas somente é somente a partir de 1832 que se inicia uma tentativa de melhor organizar os tributos.

O que se percebe é que desde a Independência do Brasil até a proclamação da República a política tributária sofreu pequenas alterações.

O período de governo de Dom Pedro I ao II (1822 a 1889) não mostrou significativas modificações no sistema tributário. A Constituição Federal de 1824 – CF/1824 elencava poucas normas de tributação, visto que o inciso X do artigo 15 da mesma dispunha que competia ao Poder Legislativo “fixar anualmente as despesas públicas, e repartir a contribuição”. De 1822 a 1831 os tributos continuavam a ser lançados e arrecadados sem métodos uniformes e racionais. Já na época da regência (1831 a 1840) objetivou-se uniformizar a arrecadação e evitar a multiplicidade de taxas, abolindo a tributação sobre o comércio entre as províncias, porém, não foi o suficiente para coibir uma tributação exagerada, haja vista que não levava em conta os tributos exigidos pelas províncias e municípios. No governo de Dom Pedro II, procurou-se simplificar a fiscalização da receita pública com o intuito de reduzir o déficit. Em 1842 foram expedidos novos regulamentos

³⁰² MORAES, Bernardo Ribeiro de. Introdução ao Direito Tributário. In: **Compêndio de Direito Tributário**. Rio de Janeiro: Forense, 1987, p. 67.

³⁰³ BALTHAZAR, Ubaldo Cesar. **História do Tributo no Brasil**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005, p. 79.

³⁰⁴ Ibidem, p. 80.

trazendo uma verdadeira reforma tributária que ocasionou uma melhora na arrecadação com a diminuição das espécies tributárias.³⁰⁵

Deve-se observar ainda que as províncias não gozavam de autonomia e que as deliberações e aprovações de qualquer lei, inclusive as tributárias, eram de atribuição privativa da Assembléia Geral (arts. 13 e 15, VIII, da Constituição Imperial), a qual era composta pela Câmara dos Deputados e pelo Senado (art. 14 da Constituição Imperial).³⁰⁶

Com a Proclamação da República, através do Decreto nº 1 de 15 de novembro de 1889, são estabelecidas as bases liberais e federativas adotadas pela Constituição de 1891. Esta, por sua vez, trazia como principal mudança na estrutura tributária uma distribuição de competências fiscais entre a União e os estados.

Não houve, ali, grandes preocupações com o efeito dos tributos sobre o contribuinte ou a economia, nem com a exploração de novas bases da tributação. Não poderia ser diferente: apesar das importantes transformações “estruturais” que o país vinha conhecendo nas últimas décadas do século XIX – com o avanço da produção cafeeira, o fim da escravatura, a entrada maciça de imigrantes que a ela se seguiu, a ampliação do trabalho assalariado e o progressivo aumento de sua participação nos fluxos comerciais e financeiros da economia internacional –, o fato é que tais transformações se encontravam em estágio incipiente, sem ainda terem produzido alterações relevantes nas bases produtivas do país, cujas características eram, essencialmente, as de uma economia agroexportadora. Não havia, como decorrência, condições para se realizarem deslocamentos importantes nas bases da tributação no país, nem para permitir, ao Estado central, ampliar suas fontes de arrecadação, ou mesmo para abrir mão de tributos que não tinham muito bem definido seu fato gerador.³⁰⁷

Ficando a distribuição de competências tributárias, segundo a própria Constituição de 1891³⁰⁸, como segue:

Art. 7º E' da competencia exclusiva da União decretar:
 1º Impostos sobre a importação de procedencia estrangeira;
 2º Direitos de entrada, sahida e estada de navios, sendo livre o commercio de cabotagem ás mercadorias nacionaes, bem como ás estrangeiras que já tenham pago imposto de importação;
 3º Taxas de sello, salvo a restricção do art. 9º § 1º, n. 1;
 4º Taxas dos correios e telegraphos federaes;
 (...)Art. 9º E' da competencia exclusiva dos Estados decretar impostos:
 1º Sobre a exportação de mercadorias de sua propria producção;

³⁰⁵ TAKEDA, Tatiana. **Como nasceu e se desenvolveu a tributação até a CF/88**. 2008. Disponível em: <http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=1017>. Acesso em: 26 jan. 2016, p. 3.

³⁰⁶ BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brazil**. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1824-1899/constituicao-35041-25-marco-1824-532540-publicacaooriginal-14770-pl.html>>. Acesso em: 16 jan. 2016, p. 2.

³⁰⁷ OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **A evolução da estrutura tributária e do fisco brasileiro: 1889-2009**. TD n. 1469. Brasília: IPEA, 2010, p. 9.

³⁰⁸ BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1824-1899/constituicao-35081-24-fevereiro-1891-532699-publicacaooriginal-15017-pl.html>>. Acesso em: 17 jan. 2016, p. 1.

2º Sobre imóveis rurais e urbanos;

3º Sobre transmissão de propriedade;

4º Sobre indústrias e profissões.

§ 1º Também compete exclusivamente aos Estados decretar:

1º Taxa de selo quanto aos atos emanados dos seus respectivos governos e negócios de sua economia;

2º Contribuições concernentes aos seus telegrafos e correios.

A atribuição de competências dos municípios ficaria a cargo dos Estados.

Neste período, deve-se observar a forte influência do liberalismo e em consequência a necessidade de uma reduzida atividade estatal. Dessa forma a dinâmica tributária, necessária para cobrir as funções estatais, estava voltada principalmente para atividade agroexportadora, e os impostos sobre exportação e importação. Esta realidade perdurou até meados de 1930, e tinham como principal atividade a produção e exportação do café.

Contudo, dois fatos internacionais provocaram a redução da demanda de café no comércio internacional, a primeira guerra mundial e o craque da Bolsa de Nova Iorque.

A primeira guerra mundial provocou um desequilíbrio na renda e na demanda de produtos de forma generalizada. Por outro lado, deve-se notar que apesar de ter provocado uma forte retração por produtos de agroexportação, como o café, que era a principal atividade no Brasil, vai provocar um estímulo a industrialização no período seguinte.

Este fato somado à quebra da Bolsa de Nova Iorque, em 1929, provocou desequilíbrio nas diversas economias mundiais, reduzindo a capacidade produtiva dos países e, em consequência, a base de arrecadação dos Estados.

No Brasil, o efeito da crise irá provocar desequilíbrios não apenas na produção, mas no fluxo dos estoques e na capacidade de financiamento.

A produção [de café], que se encontrava em altos níveis, teria de seguir crescendo, pois os produtores haviam continuado a expandir as plantações até aquele momento. Com efeito, a produção máxima seria alcançada em 1933, ou seja, no ponto mais baixo da depressão, como reflexo das grandes plantações de 1927-28. Por outro lado, era totalmente impossível obter crédito no exterior para financiar a retenção de novos estoques, pois o mercado internacional de capitais se encontrava em profunda depressão e o crédito do governo desaparecera com a evaporação das reservas.³⁰⁹

Este foi um retrato da queda das atividades econômicas em diversas partes do mundo.

O primado cabe naturalmente a 1929-1933. O desvio do PIB mundial do seu *trend* chegou a se aproximar de 12%. Entre 1929 e 1932-1933, o PIB caiu 30% nos Estados Unidos, 15% na América Latina, 9% na Europa, 5% na Itália. Permaneceu estável na União Soviética e na Ásia. No mundo, o nível de 1932 era 17% inferior ao de 1929. Despencaram sobretudo os investimentos e a produção de

³⁰⁹ FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 32 Edição. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2003, p. 182.

bens de capital. Nos Estados Unidos – o caso extremo –, a oferta de bens de produção diminuiu 55% *vis-à-vis* 20% da oferta de bens de consumo (mas 70% no caso dos veículos). A produção industrial cedeu, obviamente, mais do que o PIB: 40% na Alemanha e nos Estados Unidos, 23% na Europa Ocidental e na Itália. O comércio internacional caiu um quarto em quantidade, quase dois terços em valor. Movimentos de capital e fluxos migratórios foram estancados. Estima-se – estimativas incertas – que em escala planetária o número de desempregados triplicou entre 1929 e 1933 e que a taxa de desemprego industrial, em média, excedeu 20% nos anos 1930.³¹⁰

Deve-se atentar que, as conseqüências da crise de 1929, além de reduzir a capacidade produtiva, provocaram retrações ainda no comércio internacional, no fluxo de capitais e nos postos de trabalho – fontes determinantes de impostos e arrecadação dos Estados.

A partir desse período, percebe-se uma mudança na orientação da política econômica. Apesar do mundo está vivenciando as experiências e propostas teóricas do liberalismo econômico, os seus pressupostos e determinismos não são suficientes para resolver os problemas gerados pela crise. Faz-se necessário um novo caminho, um novo olhar para as relações de produção e o equilíbrio social. O resultado desse debate, que tem como protagonista os EUA, é que, agora, é necessário a intervenção do governo para equilíbrio da economia.

No Brasil, o papel definido para o Estado, pelo primeiro governo Vargas (1930-45), foi o de indutor e planejador do desenvolvimento, buscando alocar recursos e incentivos em setores tidos como estratégicos para o País, como obras de infraestrutura (energia e transportes) e siderurgia nas regiões Sul e Sudeste.

No que se refere às questões tributárias, só vai haver uma mudança significativa com a Constituição de 1934, que melhor discrimina os tributos e dá maior autonomia aos municípios.

A Constituição de 1934 inovou na legislação tributária e aperfeiçoou a discriminação de tributos por competências, ampliando o rol de tributos da União e contemplou os Estados como imposto de vendas e consignações. Os municípios, finalmente foram dotados de autonomia política, administrativa e financeira, tendo recebido uma competência tributária própria, com impostos privativos definidos.³¹¹

Nesta Carta, foram percebidos alguns avanços merecendo destaque o tratamento dado a Contribuição de melhoria – que poderia ser realizado pelos três entes da federação, o

³¹⁰ CIOCCA, Pierluigi. 1929 e 2009: duas crises comensuráveis? **Estudos avançados**, São Paulo, v. 23, n. 66, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v23n66/a07v2366.pdf>>. Acesso em: 24 abr. 2016, p. 82.

³¹¹ BALTHAZAR, Ubaldo Cesar. **História do Tributo no Brasil**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005, p. 115.

princípio da imunidade recíproca e as questões referentes à discriminação de renda para instituição dos tributos.

A Constituição de 1937 alterou muito pouco a estrutura fiscal estabelecida na Constituição de 34. Tendo como destaque a revogação da Contribuição de Melhoria e do imposto sobre consumo de combustíveis.

O período compreendido entre 1937 e 1945, chamado Estado Novo, foi marcado, no campo político, por uma redução das conquistas democráticas – tendo como principais fatos o fechamento do Congresso Nacional, extinção de partidos políticos e o controle total do poder executivo. Por outro, no plano econômico, um grande investimento na industrialização, voltada para o mercado interno, tendo como pressuposto o processo de substituição de importação – redução de importados fortalecendo a indústria e o comércio dentro do país.

Houve ainda um expressivo investimento em infra-estrutura. Momento em que foram criados o Conselho Nacional do Petróleo (1938), a Companhia Siderúrgica Nacional (1941), a Companhia Vale do Rio Doce (1943) e a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (1945).

A Constituição de 1946 foi influenciada pela restauração das liberdades democráticas, fortalecimento do federalismo, descentralização das atividades públicas e pelos pressupostos do liberalismo econômico.

No campo político, a Constituição contemplou a criação de novas regras, visando ampliar o conceito de cidadania e moralizar o processo eleitoral, ao mesmo tempo em que, assegurando liberdade de organização partidária, garantiu a formação de partidos políticos de massa, de âmbito nacional,(...)
(...)foram restabelecidas, também, as eleições diretas para governadores e deputados estaduais, atribuindo-se autonomia aos municípios de elegerem, por voto popular, os prefeitos e vereadores. O legislativo federal, por sua vez, ganhou autonomia para emendar e modificar o orçamento apresentado pelo executivo, deixando de ter um papel meramente decorativo na definição das prioridades do governo. ³¹²

No campo tributário, não se observaram grandes mudanças nas áreas de competências tributárias dos entes da federação, nem alterações significativas no sistema de impostos em face das transformações que vinham se operando nas estruturas da economia. De fato, nem a autonomia para os estados legislares sobre os seus impostos, nem a estrutura tributária e nem a distribuição destas competências conheceram mudanças relevantes.

Assim, embora não tenha promovido uma reforma da estrutura tributária, a Constituição de 1946 modificou profundamente a discriminação de rendas entre as esferas do governo, institucionalizando um sistema de transferências de impostos.

³¹² OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **A evolução da estrutura tributária e do fisco brasileiro: 1889-2009**. TD n. 1469. Brasília: IPEA, 2010, p. 25.

Este sistema foi, mais tarde, já no início da década de 60, reforçado pela Emenda Constitucional nº 5 que atribuiu aos municípios 10% da arrecadação do imposto de consumo e aumentou de 10 para 15% a participação dos mesmos no IR.³¹³

Ao final da Segunda Guerra mundial houve um processo de internacionalização do capital e internalização da economia. O Estado continuou com o aparelhamento em infraestrutura, através de financiamento público, buscando um diversificado parque industrial. A partir da década de 1950, o país se encontrava com indústrias tradicionais (que ocupam grandes contingentes de mão-de-obra e se apóiam em tecnologia atrasada) ou de bens de consumo não-duráveis (artigos de utilidade individual ou familiar), assim, começou a investir em indústrias de base, também chamadas de bens de produção ou bens de capital, como siderúrgicas, energia, petroquímicas e mecânicas, as quais permitiram, nos anos seguintes, a ampliação das indústrias modernas ou de bens de consumo duráveis como automóveis e eletrodomésticos mais sofisticados, com tecnologia avançada e com operários mais especializados.

No governo de Juscelino Kubitschek, 1956 a 1961, criou-se o chamado Plano de Metas que buscava a industrialização acelerada – “50 anos em 5”, através de uma forte política monetária. Este mecanismo além contribuir para aumento dos investimentos, traria um aumento da arrecadação do Estado através do confisco cambial³¹⁴.

Assim, parte substancial das receitas domésticas do governo no período vinha da criação de moeda em geral — senhoriação e imposto inflacionário —, que se elevou de 2,2% do PIB na primeira metade dos anos 50 para 3,1% do PIB no governo Kubitschek. Este era mais um mecanismo de tributação implícita, com algumas vantagens do ponto de vista político vis-à-vis o chamado “confisco cambial”, já que, além de sua aparente neutralidade por ser pago “igualmente” por todos os agentes econômicos, tem base de incidência bem maior e mais dispersa. De fato, a partir da reforma cambial de 1957, quando a contribuição da conta “ágios e bonificações” torna-se negativa, o governo recorreu crescentemente emissões como mecanismo de arrecadação de poupança forçada. (BNDES, 1996, p. 23)

Esta conduta, apesar de ser bastante difundida no período da industrialização acelerada, se tornaria insustentável, à longo prazo, pois a arrecadação, baseada no imposto inflacionário, dependia, portanto, de uma crescente taxa de inflação, o que se mostrou um problema político e econômico, nos anos seguintes.

³¹³ VARSANO, Ricardo. **A evolução do sistema tributário Brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas**. TD n. 405. Rio de Janeiro: IPEA. 1996, p. 5.

³¹⁴ Apreensão de parte da receita cambial de exportadores com objetivo de controle de preços. **Fonte:** Enciclopédia de Finanças. Disponível em: <<https://enfin.com.br/termo/confisco-cambial-1npy3vj7>>. Acesso em: 23 jan. 2017.

Apesar dos avanços ao sistema de tributos no Brasil, somente após 1964 – golpe de Estado, pelos militares, foi que se percebeu que, tal sistema era, precipuamente escritural e cheio de lacunas, principalmente no que se referia aos atos e fatos jurídicos, e que dificultavam a qualificação da hipótese de incidência dos tributos.

A política desenvolvimentista, do regime militar, foi marcada por investimentos externos, grandes obras, instituição de áreas de desenvolvimento regional (SUDAM, SUDENE, SUDECO, usina de Itaipu, rodovia transamazônica, usinas nucleares), além de política de subsídios e isenções fiscais. Tal política foi realizada à custa de elevados empréstimos e forte intervenção estatal. E teve como resultado altas taxas de inflação e um aumento das disparidades entre as camadas mais ricas e mais pobres do país.³¹⁵

Do diagnóstico realizado sobre a situação da economia e de seus principais problemas, explicitados no Programa de Ação Econômica Governamental (PAEG), evidenciou-se que sua superação deveria contar com a modernização e saneamento financeiro do Estado, com a restauração do crédito público, bem como com a redefinição do mecanismo de financiamento da economia em geral e com a dinamização do mercado de capitais.³¹⁶

Através da Emenda Constitucional nº 18 (EC18/65), foi realizada uma reforma tributária, que completou-se com a aprovação do Código Tributário Nacional (CTN), pela Lei nº 5.172, de 25/10/1966, e teve, de acordo com esse diagnóstico, as seguintes prioridades³¹⁷: i) depurar o sistema de impostos inadequados para o estágio de desenvolvimento atingido pelo país e ajustá-lo à nova realidade econômica; ii) recompor a capacidade de financiamento do Estado, adequando-a ao novo papel que havia assumido na condução do processo de acumulação; iii) transformar o instrumento tributário em uma poderosa ferramenta do processo de acumulação; iv) criar incentivos fiscais e financeiros para estimular e apoiar setores considerados estratégicos no novo modelo de desenvolvimento; e v) desenhar um modelo de federalismo fiscal que contribuísse para que os recursos repartidos entre as esferas governamentais fossem prioritariamente destinados a viabilizar os objetivos do crescimento.

Apesar dos ajustes estarem adequados às questões econômicas e ao papel do Estado neste período, muitos teóricos da área de finanças públicas não identificaram mudanças importantes nesta nova estrutura tributária. O professor Aliomar Baleeiro³¹⁸ esclarece este

³¹⁵ BALTHAZAR, Ubaldo Cesar. **História do Tributo no Brasil**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005, p. 120.

³¹⁶ OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **A evolução da estrutura tributária e do fisco brasileiro: 1889-2009**. TD n. 1469. Brasília: IPEA, 2010, p. 31.

³¹⁷ Ibidem, p. 32.

³¹⁸ BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 11 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1976, p. 25.

posicionamento no momento em que diz que o que realmente houve foi uma mudança na nomenclatura dos diversos impostos.

As principais mudanças ocorridas, segundo Oliveira³¹⁹, estão na exploração da maior eficiência e produtividade da tributação interna, principalmente sobre IPI, ICM e IR. Além disso, começaram a se integrar ao sistema, contribuições sociais, chamadas de contribuições parafiscais, de acordo com a autorização confirmada nas constituições de 1967 e 1969, destinadas ao financiamento de políticas sociais específicas como o salário-educação, a contribuição previdenciária, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), criado em 1967, e do Programa de Integração Social(PIS)/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), de 1969 e 1970.

Segundo Fernando Amed³²⁰, as críticas ao sistema tributário, no regime militar, mostravam que a tributação era ampla e variada e as áreas de incidência baseavam-se em distinções meramente jurídicas, não refletindo a situação econômica, sendo a discriminação de rendas meramente empíricas.

No campo administrativo, a busca era por mais eficiência. Foi instituída a Declaração de bens do Imposto de Renda, o Cadastro Geral de Pessoa Jurídica, o Serviço Geral de Processamento de Dados (Serpro), a autorização da cobrança de arrecadação federal pela rede bancária e o Cadastro de Pessoas Físicas. Além disso, foi criado a Secretaria da Receita Federal, com unidades descentralizadas com as funções de tributação, arrecadação, fiscalização e fornecimento de informações sobre os contribuintes e as receitas.³²¹

Estas mudanças na estrutura administrativa do sistema, juntamente com o crescimento econômico, ao final da década de 1960, propiciaram uma aumento da carga tributária e ampliaram a capacidade de financiamento não inflacionário do governo.

As crises econômicas provocadas pelos choques do petróleo, em 1973 e 1979, provocaram uma redução no crescimento da economia brasileira. Tais fatos, juntamente com o desequilíbrio fiscal e financeiro do Estado, um processo inflacionário crescente e a explosão das taxas de juros norte-americanos, tornou insustentável o apoio político ao Estado autoritário. Cresce o movimento da sociedade civil - “Diretas Já”, em prol da redemocratização do país, quando participaram inúmeros partidos políticos de oposição ao regime ditatorial, além de lideranças sindicais, civis, artísticas, estudantis e jornalísticas.

³¹⁹ Ibidem, p. 34.

³²⁰ BALTHAZAR, Ubaldo Cesar. **História do Tributo no Brasil**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005, p. 122.

³²¹ Ibidem.

A partir daí, e da eleição de Tancredo Neves em 1985 – ainda sob a égide da Constituição de 1967, deu-se início aos debates sobre a convocação da Assembléia Nacional Constituinte, cuja função seria a de elaborar e aprovar o novo texto constitucional³²².

A partir de fevereiro de 1987, a Constituinte Congressual começou a discutir o texto da futura carta. Quanto à questão tributária, entendia-se que o Código Tributário Nacional de 1965 precisaria ser adaptado à nova realidade econômica do país e à nova ordem democrática. Grupos políticos federalistas defendiam a descentralização do poder da União, maior justiça fiscal, simplificação do sistema tributário, dentre outras metas.³²³

Com a Constituição de 1988, a reforma tributária foi baseada nos preceitos da descentralização. Assim, para dar respostas às demandas reprimidas da sociedade por políticas sociais, os constituintes ampliaram, no capítulo relativo à ordem social, as responsabilidades do Estado, com a introdução do conceito de seguridade social com a montagem de uma estrutura exclusiva de financiamento destas políticas regida por regras distintas das estabelecidas para os impostos. Essa nova estrutura revelava que se modificou, consideravelmente, a estrutura da distribuição de competências e de receitas entre os entes da federação, beneficiando estados e municípios em detrimento da União, bem de acordo com o objetivo de injetar novas forças no processo de descentralização.³²⁴

³²² Esta função ficou a cargo do vice-Presidente, José Sarney, que assumiu a presidência após a morte de Tancredo Neves.

³²³ BALTHAZAR, Ubaldo Cesar. **História do Tributo no Brasil**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005, p. 180.

³²⁴ OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **A evolução da estrutura tributária e do fisco brasileiro: 1889-2009**. TD n. 1469. Brasília: IPEA, 2010, p. 39.

Quadro 2 - Constituição de 1988: distribuição de competências e partilha e receitas

Competência	Partilha/distribuição (%)		
	União	Estados	Municípios
União			
Importação	100,0	-	-
Exportação	100,0	-	-
Renda (IR)	53,0	21,5 (FPE) 3,0 (FC)	22,5 (FPM)
IPI	43,0	21,5 (FPE) 3,0 (FC) 7,5 (F. Ex.)	22,5 (FPM) 2,5 (F. Ex.)
Operações financeiras (IOF)	100,0	-	-
Territorial rural (ITR)	50,0	-	50,0
Grandes fortunas (IGF)	100,0	-	-
Estados			
ICMS	-	75,0	25,0
<i>Causa mortis</i> e doação (ITCD)	-	100,0	-
Veículos automotores (IPVA)	-	50,0	50,0
Municípios			
Predial e territorial urbano (IPTU)	-	-	100,0
Transmissão <i>inter vivos</i>	-	-	100,0
Vendas a varejo de combustíveis (IVVC)	-	-	100,0
Serviços de qualquer natureza (ISS)	-	-	100,0

Fonte: Oliveira, 2010, p. 39.

A ampliação do grau de autonomia fiscal dos estados e municípios resultou de diversas alterações na tributação e na diminuição do poder fiscal da União.

A perda de recursos disponíveis da União, resultante do aumento das transferências e da eliminação de cinco impostos, cujas bases foram incorporadas à do ICM para formar o campo de incidência do ICMS, requeria ajustes, o mais óbvio dos quais -- e compatível com o objetivo de fortalecer a Federação -- é a descentralização de encargos. Como esta não pode ocorrer instantaneamente, o projeto de sistema tributário da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças da Assembleia Nacional Constituinte continha uma disposição transitória que criava um fundo para garantir recursos adicionais aos estados e municípios durante o período de transição, com o objetivo de organizar o processo de descentralização e assegurar a continuidade dos serviços nele incluídos.³²⁵

Com isto tornou-se necessário um mecanismo de compensação das perdas relativas de receitas da união, impostas pela Carta de 1988. Isto só foi possível devido ao arranjo estruturado na Constituição no campo do financiamento do Estado.

De forma geral, o que se percebeu, é que a Constituição de 1988 manteve os princípios gerais da tributação presentes nas constituições anteriores, ampliou a seção correspondente às

³²⁵ VARSANO, Ricardo. *A evolução do sistema tributário Brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas*. TD n. 405. Rio de Janeiro: IPEA. 1996, p. 14.

limitações do poder de tributar e modificou a discriminação de rendas tributárias, adotando uma nova distribuição das competências tributárias.

4.2 SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO

O Direito Tributário brasileiro têm suas raízes sistêmicas na Emenda Constitucional nº 18/65. Esta sistematização das espécies tributárias, foi uma exigência da sociedade, na medida em que ocorria muita confusão, entre taxas e impostos, e sua adequação em relação aos fatos geradores dos diversos tributos.

A Emenda Constitucional nº 18/65 foi, portanto, a semente do CTN, veiculado, à época, como lei ordinária, mas recebendo, pouco depois, eficácia de lei complementar, quando da promulgação da Constituição de 1967.

O Sistema Tributário decorreu, portanto, do crescimento do país, de sua evolução econômica e dos anseios de fortalecimento da Federação, em uma concepção centralizadora, autônoma, mas não ao ponto de permitir o desequilíbrio impositivo, em nível de carga global a ser suportada pelo contribuinte.³²⁶

Para Francisco Dornelles³²⁷ a Reforma de 1965 iniciou no Brasil o chamado federalismo financeiro de integração, quando buscava reduzir a autonomia dos estados e municípios, no que se refere a instituição de impostos, mas, por outro, criar mecanismos de distribuição dos recursos arrecadados de forma centralizada, pela União.

Os objetivos daquela reforma eram grandiosos: criar um sistema tributário realmente integrado, harmônico e de caráter nacional, compatibilizando, ainda, a competência tributária com as responsabilidades da União relativamente à política econômica social; reduzir o número dos impostos e fundar os fatos geradores em bases sólidas, que tente evitar distorções e fatores de ineficiência; estruturar mecanismos adequados à utilização dos impostos para finalidades extra fiscais, vale dizer, como instrumentos de política econômica e social; racionalizar a arrecadação dos tributos, centralizando a legislação e a administração quanto a impostos, na esfera federal, mas estabelecendo mecanismos automáticos de distribuição do produto para as outras duas esferas; e remodelar determinados impostos, principalmente o de renda e o incidente sobre a produção industrial, de modo a permitir um aumento da progressividade global do sistema tributário, viabilizando uma mais justa divisão da carga tributária da sociedade.³²⁸

³²⁶ MARTINS, Ives Gandra da Silva. **O sistema tributário brasileiro: história, perfil constitucional e proposta de reforma.** São Paulo: Centro de extensão universitária – CEU, 2000, p. 5.

³²⁷ DORNELLES, Francisco O. N. **O sistema tributário da Constituição de 1988.** Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/>>. Acesso em: 26 jan. 2016, p. 4.

³²⁸ Ibidem, p 4.

Os princípios da Emenda Constitucional nº 18 de 1965, foram incorporados à Constituição de 1967, e ao Código Tributário Nacional³²⁹ (Lei 5.172/66), que estabeleceram o novo sistema tributário reclassificando os impostos.

O Código Tributário Nacional, 1966, previu um sistema harmônico das competências tributárias. O mesmo buscou atribuir, a cada Ente Federativo, a competência por legislar e administrar tributos, sob todas as categorias econômicas. A divisão das diversas espécies tributárias (por espécie e categoria econômica) pelos entes federativos (União, Estados e Municípios) ficou praticamente inalterada nas propostas seguintes de reforma tributária.

A Constituição de 1988 sistematizou os impostos, descentralizou suas receitas, mas também, abriu caminho para a formação de um sistema que pudesse aumentar a carga tributária e ainda redistribuir competências.

4.2.1. Evolução do Sistema Tributário Brasileiro

Para o entendimento do núcleo da reforma tributária, advinda com a Constituição de 1988, faz-se necessário uma discussão das forças políticas, econômicas e sociais da época. Deve-se observar que o processo de elaboração constitucional foi marcado por forças de continuísmo e rupturas.

É importante observar que na década de 1980, quase todos os países latino-americanos mergulharam em profunda crise, decorrentes de estrangulamentos internos e externos – estes provocados por endividamentos aos bancos internacionais, sobretudo aos norte-americanos. Este, por sua vez, com o objetivo de combater a inflação interna, resolveu, através do *Federal Reserve System* (Banco Central dos EUA) elevar as taxas de juros sobre o dólar, ameaçando de falência os países devedores.

Os dados sobre o endividamento dos quatro maiores devedores da América Latina, antes da crise, mostram que Brasil, Argentina, México e Venezuela, representavam 77, 8% da dívida externa da região em 1982. Os dados abaixo indicam que, nos anos de endividamento acelerado, mais de 60% da dívida externa desses países foram desviados para fuga de capital.³³⁰

³²⁹ CTN. **Fonte:** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm>. Acesso em: 23 mai. 2016.

³³⁰ PORTELLA FILHO, Petrônio. O ajustamento na América Latina: crítica ao modelo de Washington. **Ensaio FEE**. Porto Alegre, 1994. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaio/article/view/1697/2064>>. Acesso em: 04 fev. 2016, p. 208.

Tabela 1 - Endividamento Externo e fuga de capital nos quatro maiores devedores da América Latina antes da crise

		Varição da dívida Externa Bruta (A)	Investimento Estrangeiro Líquido (B)	Déficit em Conta Corrente (C)	Aumento Reservas Internacio- nais*(D)	Fuga do Capital (E = A+B-C-D)
Argentina	1976-77	2,6	n.d.	-1,9	3,4	1,1
	1978-82	31,0	2,5	10,7	-0,8	23,6
Brasil	1974-77	19,6	5,6	23,8	0,5	0,9
	1978-82	51,2	10,4	57,5	-3,3	7,4
México	1976-77	8,8	1,2	2,7	-0,3	7,6
	1978-82	64,0	8,3	31,0	-0,5	41,8
Venezuela	1974-78	13,2	-1,0	-0,2	9,6	2,8
	1979-83	19,8	0,7	-9,3	-0,1	29,9

Fonte: Portela Filho, 1994, p. 208

* Inclui aumentos nos demais ativos públicos

Essas dívidas foram contraídas, em sua maior parte, através de títulos de médio e longo prazo que levavam taxas de juros flutuantes, tornando os países da América latina devedores extremamente vulneráveis às flutuações do ciclo econômico.

No início da década de 1980 as agências de desenvolvimento norte-americanas passaram a recomendar aos países endividados a adoção de políticas neoliberais, desenvolvidas pelo FMI, Banco de Desenvolvimento Interamericano e Banco Mundial e tinham como agenda de avaliação 10 áreas principais: 1. disciplina fiscal; 2. priorização dos gastos públicos; 3. reforma tributária; 4. liberalização financeira; 5. regime cambial; 6. liberalização comercial; 7. investimento direto estrangeiro; 8. privatização; 9. desregulação; e 10. propriedade intelectual.³³¹

Tais orientações representavam tarefas que deveriam ser seguidas pelos países latino-americanos como forma de superar suas crises. Os objetivos principais eram a redução do Estado e a abertura da economia.

Com o aumento da taxa de juros nos EUA, e um racionamento de crédito, o modelo de crescimento acelerado com endividamento foi inviabilizado e os países devedores tiveram que aceitar e implantar reformas neoliberais.

A tabela seguinte mostra o comportamento dos principais indicadores econômicos dos países da América latina e do Caribe entre 1980 e 1988.

³³¹ BRUM, Argemiro J. **O Desenvolvimento Econômico Brasileiro**. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 1999, p. 420.

Tabela 2 - América Latina e Caribe: principais indicadores econômicos 1980-1988

Conceitos	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Índices Base: 1980=100									
Produto Interno Bruto (PIB)	100,0	100,7	99,5	96,9	100,6	102,6	106,4	109,9	110,8
PIB per Capita	100,0	98,4	95,0	90,4	91,7	91,8	93,3	94,4	93,3
Exportações de bens	100,0	104,2	95,1	95,1	106,2	100,0	84,2	96,4	109,8
Dívida externa bruta	100,0	124,9	143,7	153,3	159,1	167,1	174,0	185,8	182,7
Taxas de Variação Anual (%)									
Produto Interno Bruto (PIB)	5,4	0,7	-1,2	-2,6	3,7	2,8	3,7	3,3	0,8
PIB per Capita	2,9	-1,6	-3,4	-4,8	1,4	0,6	1,6	1,2	-1,2
Preços ao Consumidor	56,5	57,6	84,8	131,1	185,2	280,1	64,1	208,9	773,5
Exportações de bens	29,8	4,2	-8,8	0,0	11,7	-5,8	-15,8	14,4	13,9
Dívida externa bruta	18,8	24,9	15,0	6,7	3,7	5,1	4,1	6,8	-1,7
Valores em Bilhões de US\$									
Exportações de bens	92,0	95,9	87,5	87,5	97,7	92,0	77,5	88,7	101,0
Importações de bens	93,3	97,8	78,4	56,0	58,3	58,2	59,7	67,2	76,6
Balança Comercial	-1,3	-1,9	9,1	31,5	39,4	33,8	17,8	21,5	24,4
Pagamento Líquido de Juros e Lucros	18,2	27,2	38,8	34,4	36,3	35,3	32,6	31,5	34,2
Entrada Líquida de Capitais	29,7	37,6	20,4	3,0	9,3	3,0	9,9	15,4	5,5
Transferência Líquida de Recursos Financeiros *	11,5	10,4	-18,4	-31,4	-27,0	-32,2	-22,6	-16,1	-28,7
Dívida Externa Bruta	230,4	287,8	331,0	353,3	366,5	385,1	401,0	428,1	420,9

Fonte: Portela Filho, 1994, p. 212.

O que chama atenção inicialmente é que os países latino-americanos tiveram como dever de casa o aumento das exportações, conseqüentemente redução nas importações. Isto pode ser demonstrado no aumento positivo da Balança Comercial em todo o período.

Outro dado que deve ser observado é em relação às transferências líquidas de recursos financeiros. Aqui fica claro que o ajustamento externo, com o aumento das exportações, foi o mecanismo determinado pelas instituições de fomento (FMI, BIRD, Banco Mundial), de fazer com que os países da América Latina pudessem buscar o seu ajustamento também em relação às suas dívidas, transformando-se assim, em exportadores líquidos de capital.

De maneira geral os ajustamentos exigidos provocaram, de um lado, uma reforma nas economias latino-americanas, por outro foi um agente impulsionador de mudanças. Com um PIB pequeno, o padrão de crescimento se tornou mais concentrador de renda, houve uma diminuição nos níveis de emprego, queda nos salários médios e aumento na percentagem da população economicamente marginalizada. O mercado de trabalho informal se expandiu

consideravelmente durante a crise da dívida e, ao final da década de oitenta, estava absorvendo em média 25% da força de trabalho.³³²

Assim, as políticas neoliberais, direcionadoras no Consenso de Washington, foram sendo difundidas, inclusive em países do primeiro mundo, como França e Espanha como sinônimo de modernidade ao mesmo tempo em que se via a derrocada dos países socialistas, Leste Europeu e URSS.

Como consequência viu-se um processo acelerado da globalização (política, econômica e financeira), desregulamentação da economia, aumento dos investimentos privados e o fortalecimento do comércio internacional.

No que se refere a desregulamentação é necessário sua distinção em relação à desregulação.

Por regulação entende-se um sistema ou processo de controle, já a regulamentação é um conjunto de instrumentos e mecanismos pelos quais é exercido um determinado sistema ou processo de regulação. No contexto econômico e financeiro internacional, as chamadas agências de fomento como FMI, BID, Bird, ao estabelecerem regras comportamentais para os países periféricos e carentes de recursos para sustentação das suas economias, criaram mecanismos de regulação³³³. Internamente estes países estabelecem regras de funcionamento, através das chamadas agências reguladoras – que regulam o setor ou atividade econômica.

Por outro, com a globalização os grupos empresariais e financeiros precisam de economias desregulamentadas, ou seja, sem normas constrangedoras da sua mobilidade. Não há, porém, desregulamentação em abstrato, se algumas normas são abandonadas e o governo é dispensado de governar, os investidores internacionais serão os responsáveis pela condução da economia.

Dessa forma, por uma perspectiva da economia neoliberal, desregular é quebrar com as regras, reduzir a intervenção do Estado na economia, ao tempo que desregulamentar é alterar/manipular as normas existentes para facilitar a mobilidade e interferência dos interesses do capital.

No tocante às questões tributárias, as mudanças ocorridas são resultados da nova ordem econômica mundial. A influência dos novos atores globais (organismos internacionais e empresas transnacionais), fruto do processo de globalização, irá provocar impactos no

³³² PORTELLA FILHO, Petrônio. O ajustamento na América Latina: crítica ao modelo de Washington. **Ensaaios FEE**. Porto Alegre, 1994. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/1697/2064>>. Acesso em: 04 fev. 2016, p. 213.

³³³ SOARES, Luiz Carlos Correa. **Regulação e Regulamentação**. Disponível em: <http://lukasoar1.dominiotemporario.com/doc/Regulacao_-_tese.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2017, p. 1.

deslocamento da base econômica com conseqüências de ruptura na ordem jurídica interna dos Estados.

Assim, o processo de mundialização das relações, proporcionada pelos avanços nas tecnologias de comunicação e transporte, faz com que os Estados procurem realizar reformas a fim de participar em melhores condições desse novo rearranjo econômico em que o comércio internacional se insere. Dessa forma o Estado procura, através de alterações na sua legislação tributária, e devido a um aumento da integração e dos fluxos de capitais, se inserir nesse contexto global.

Dentre os impactos da globalização na tributação dos Estados nacionais, pode-se citar a necessidade dos Estados de cumprir seus compromissos internacionais, como o pagamento de empréstimos. Para isto, necessita acumular receitas tributárias administradas por ela a fim de demonstrar solidez nos compromissos internos, principalmente o pagamento do serviço da dívida³³⁴. Além disso, deve-se levar em consideração a flexibilização do conceito de soberania e seus reflexos na normatização dos tributos, pois agora, deve-se observar a legislação internacional em ordem tributária, respeitando os limites e determinações das relações internacionais.

Outra força que provocou influência na década de 1980 e que concorreu para a construção do movimento constituinte e para o sistema tributário brasileiro foi o pensamento da corrente Estruturalista.

Estruturalismo é um modo de pensar e um método de análise praticado inicialmente, nas ciências do século XX, principalmente nas áreas das humanidades. Analisa sistemas, examinando as relações e as funções dos elementos que constituem tais sistemas.

Consiste em explicar o real não apenas a partir dos seus elementos, mas, sobretudo, a partir da sua estrutura, na qual se vê uma realidade independente. Nas ciências sociais, essa estrutura será o sistema de relações que está na base da unidade dos grupos humanos. Como sistema, qualquer alteração que se produza num dos seus elementos implicará alterações em todos os outros. Cada transformação na estrutura corresponderia a um modelo, o que pressupõe a possibilidade de prever o modo de reação do modelo quando se altera um dos seus elementos.

O antropólogo Claude Lévi-Strauss é usualmente apontado como o responsável pela adoção para as ciências sociais do conceito de estruturalismo, inicialmente desenvolvido pelo linguista Ferdinand Saussure.³³⁵

³³⁴ VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira. **Efeitos da globalização no sistema tributário brasileiro**. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/5415361-2-1-efeitos-da-globalizacao-no-sistema-tributario-brasileiro.html>>. Acesso em: 09 fev. 2016, p. 9.

³³⁵ **Fonte:** Porto Editora, Porto, 2016. Disponível em: <[http://www.infopedia.pt/\\$estruturalismo-\(sociologia\)](http://www.infopedia.pt/$estruturalismo-(sociologia))>. Acesso em: 05 fev. 2016.

Para Joseph Hrabr k³³⁶:

O estruturalismo não   uma teoria nem um método;   um ponto de vista epistemológico. Parte da observa o de que todo conceito num dado sistema   determinado por todos os outros conceitos do mesmo sistema, e nada significa por si próprio. Só se torna inequívoco, quando integrado no sistema, na estrutura de que faz parte e onde tem um lugar definido. (...) Para o estruturalista, há uma inter-rela o entre os dados, ou fatos, e os pressupostos filosóficos, em vez de uma dependência unilateral. Daí se segue que não se trata de buscar um método exclusivo, que seja o único correto, mas que, ao contrário, 'o material novo importa em regra numa mudança de procedimento científico'.

Assim,   uma abordagem que utiliza métodos para analisar a língua, a cultura, a filosofia, a matemática e a sociedade, bastante utilizada na segunda metade do século XX.

Este pensamento perdura até a segunda crise do petróleo, quando ganha força o chamado milagre asiático com a estratégia de promo o das exporta o es e substitui o de importa o es. Assim a contradi o de alguns resultados empíricos, a ascensão da teoria econômica neoclássica, as mudanças na geopolítica mundial e a forte interferência dos organismos internacionais, fizeram com que as influências do estruturalismo fosse questionada.

Contudo, no final da década de 1980, surge o movimento chamado neoestruturalista, com idéias da própria Cepal, e que trazia como objetivos ajustes e estabiliza o da economia de forma a minimizar os efeitos redistributivos (regressivos) e recessivos, que tinham como foco as análises de curto prazo.

A principal diferença dessa doutrina em rela o ao neoliberalismo está no papel do Estado. O quadro abaixo faz uma compara o entre as duas teorias.

³³⁶ CÂMARA Jr., J. Mattosso. **O Estruturalismo**. Franca, 1967. Disponível em: <<http://piwik.seer.fclar.unesp.br/alfa/article/viewFile/3298/3025>>. Acesso em: 05 fev. 2016, p. 43.

Quadro 3 - Comparações entre Neoliberalismo e Neoestruturalismo

Neoliberalismo	Neoestruturalismo
1. Governo passivo e políticas econômicas neutras; 2. Produção livre de interferências públicas; redistribuição eventual somente <i>ex post</i>, preferencialmente em transferências monetárias; 3. Estado não promotor. Privatizações em empresas. Ênfase na empresa privada; 4. Sistema tributário neutro, salvo para promover a poupança e o investimento priva; 5. Sistema financeiro livre, orientador espontâneo da estruturação da oferta e demanda de bens e serviços; taxas de juros flexível, determinada livremente pelo mercado; Banco Central autônomo da autoridade política; 6. Livre comércio: abertura indiscriminada aos mercados internacionais; fomento às exportações e liberalização das importações, mediante política cambial. 7. Taxa de câmbio real não controlada pelo Governo; 8. Os movimentos de capitais, sejam créditos ou investimentos estrangeiros, devem ser livres e sua alocação ficar a cargo do mercado; competição livre, com capitais nacionais, sem restrições; 9. Não setores produtivos prioritários.	1. Governo ativo e políticas econômicas seletivas; 2. Intervenção seletiva no setor produtivo para gerar maior equidade: produção para satisfazer as necessidades básicas, atividades que fazem uso intensivo de mão de obra; 3. Pluralismo nas formas de propriedade e gestão; 4. Sistema tributário progressivo, redistribuidor de gastos e realocador de recursos produtivos; 5. Sistema financeiro regulado a serviço do desenvolvimento produtivo, com taxas de juros reais reguladas, e com canais a taxas de juros preferenciais para pequenos produtores e incipientes. Banco Central subordinado ao Poder Executivo; 6. Inserção Seletiva: graduação condicionada ao funcionamento da economia internacional; subsídios diferenciados compensadores; negociações com governos e empresas para melhora o acesso aos mercados; 7. Taxa de câmbio real regulada; 8. Movimentos de capitais regulados; admissão de investimento estrangeiro seletiva para promover o desenvolvimento tecnológico e o acesso aos mercados externos; 9. Há vantagens comparativas difusas nos setores com vantagens adquiríveis.

Fonte: Adaptado de Missio e Jayme³³⁷, 2012, p. 220.

Deve-se destacar que, diferentemente da teoria neoliberal, o neoestruturalismo defende uma interferência do governo no sistema tributário. Ao se referir à sua progressividade, tem como fundamento a relação tributo-renda. Assim, um sistema tributário é dito progressivo quando a tributação aumenta na medida em que a renda dos indivíduos aumenta. Este conceito está baseado na teoria utilitarista³³⁸, à qual propõe uma relação inversa entre utilidade e renda: a utilidade marginal³³⁹ diminui conforme a renda das pessoas aumenta. Por outro, vale ainda lembrar que em um sistema progressivo predominam os impostos diretos, como, por exemplo, o Imposto de Renda.

No que se refere às formas de utilização dos gastos, em função da arrecadação dos tributos, as teorias das finanças públicas têm, entre outras, as funções: a) alocativa: relaciona-

³³⁷ MISSIO, Fabio J.; JAYME Jr., Frederico G. Estruturalismo e Neoestruturalismo: velhas questões, novos desafios. **Revista Análise Econômica**, n. 57, p. 205-230, Porto Alegre, 2012, p. 220.

³³⁸ Utilitarismo: a filosofia política segundo a qual o governo deve escolher políticas que maximizem a utilidade total de todos na sociedade. **Fonte:** MANKIW, N. Gregory et al. **Introdução à economia**. São Paulo: Pioneira Thomson, 2005, p. 459.

³³⁹ Também denominada Primeira Lei de Gossen (Hermann Heinrich, 1810-1858), estabelece que a intensidade de uma necessidade diminui na medida em que esta necessidade é satisfeita pelo consumo de bens e serviços, e desaparece por completo quando o consumo atinge o nível de saturação. **Fonte:** SANDRONI, Paulo. **Dicionário de Economia**. 40 ed. São Paulo: Best-Seller, 1994, p.337.

se à alocação de recursos por parte do governo a fim de oferecer bens públicos (ex. rodovias, segurança), bens semi-públicos ou meritórios (ex. educação e saúde), desenvolvimento (ex. construção de usinas), etc.; b) distributiva: é a redistribuição de rendas realizada através das transferências, dos impostos e dos subsídios governamentais. Um bom exemplo é a destinação de parte dos recursos provenientes de tributação ao serviço público de saúde, serviço o qual é mais utilizado por indivíduos de menor renda.³⁴⁰

Além do tratamento às questões tributárias, pode-se perceber que o Estruturalismo (ou Neoestruturalismo) é uma abordagem que entende que a globalização é inevitável, e segundo Missio e Jayme³⁴¹ a estratégia para sua inserção é através da chamada competitividade sistêmica que garanta um aumento das exportações e do conteúdo tecnológico nela incorporado. Defende a adoção de políticas (comercial, financeira, cambial e de desenvolvimento produtivo) mediante coordenação com os mercados, visando gerar mudanças técnicas na economia. Estes pressupostos estão voltados principalmente para os países em desenvolvimento e seus projetos de nação.

Dessa forma, estas orientações serviram de base para a condução dos planos de ordem econômica nos países da América Latina.

O marco inaugural dessa síntese se associa ao lançamento do documento *Transformação produtiva com equidade* (CEPAL, 1990). Nesse documento defende-se que a América Latina deve buscar uma maior interface com o mercado externo e uma nova forma de atuação estatal que fomentasse um estilo de competição baseado em ganhos de produtividade. O diagnóstico da Cepal sugeria que as economias latino-americanas permaneciam com uma série de “gargalos” associados principalmente ao desequilíbrio macroeconômico, à obsolescência da planta de capital e ao atraso tecnológico.

A partir desse entendimento, o pensamento neoestruturalista propõe a adoção de um novo modelo econômico baseado na “competitividade sistêmica” impulsionada pela concorrência inter-capitalista e mediada gerencialmente pelo Estado, em um contexto de estabilidade macroeconômica, abertura comercial e desregulamentação financeira.³⁴²

Segundo Missio e Jayme³⁴³, este pensamento tem como base a teoria centro-periferia, e como o progresso técnico se propaga nas economias. Entende-se que o sistema de relações internacionais é constituído entre centros hegemônicos industriais e uma periferia (onde se encontra a América latina) dependente agrária, admitindo, assim, a existência de um processo de desenvolvimento desigual. A periferia é, por um lado, especializada no setor exportador de

³⁴⁰Fonte: EconomiaNet. Disponível em: <<http://www.economiabr.net/>>. Acesso em: 28 jan. 2017.

³⁴¹MISSIO, Fabio J.; JAYME Jr., Frederico G. Estruturalismo e Neoestruturalismo: velhas questões, novos desafios. *Revista Análise Econômica*, n. 57, p. 205-230, Porto Alegre, 2012, p.226.

³⁴² Ibidem, p. 207.

³⁴³ Ibidem.

produtos primários, mas, por outro, é heterogênea ou parcialmente atrasada, já que possui setores com produtividade muito baixa.

Para o mesmo autor, o estruturalismo latino-americano defende a necessidade de industrialização das economias periféricas. Este processo propõe reduzir a expansão das exportações, buscando o desenvolvimento interno, da produção industrial. Por outro, o planejamento do desenvolvimento deve ter a presença do Estado na condução, de forma deliberada, da atividade econômica.

Esta teoria, portanto, tem influenciado em diversos segmentos dos estudos econômicos, como é o caso da pesquisa com modelos macroeconômicos. A macroeconomia estruturalista é uma variedade de modelos macroeconômicos em que parte de modelos simples (com dois setores), até economias mais complexas (multissetoriais), e tem como principal expoente Lance Taylor, o qual busca entender a economia através de suas instituições e relações de distribuição entre os setores produtivos e grupos sociais.

Dentro desta seara, não se pode olvidar da importância do pensamento keynesiano para a construção do estruturalismo latino-americano, assim como do papel do estado na intervenção da economia.

Para uma interpretação keynesiana sobre o funcionamento de economias empresariais³⁴⁴, a visão estruturalista busca explicar o funcionamento das economias latino-americanas (economias em desenvolvimento) a partir da identificação dos principais bloqueios das estruturas econômicas e sociais características do subdesenvolvimento, que impõem ao crescimento da renda e do emprego. Assim, em virtude de tais bloqueios e da incapacidade do mercado em manter os incentivos apropriados à decisão de investir, justifica-se a intervenção estatal, sobretudo, no sentido de emitir aos empresários sinais de estímulo ao investimento.³⁴⁵

Estas são, portanto, as forças (entre outras) que influenciavam a construção de um texto constitucional em 1988 no Brasil, e a formulação de um sistema tributário: as determinações neoliberais dos organismos internacionais, o estruturalismo keynesiano com a indicação da intervenção estatal na economia, e a luta pelos direitos civis diminuídos durante o período do regime militar.

³⁴⁴ São caracterizadas pela propriedade privada; o mercado tem papel preponderante na alocação de recursos; a moeda tem papel de destaque na dinâmica do processo. **Fonte:** EconomiaNet. Disponível em: <<http://www.economiabr.net/>>. Acesso em: 28/01/2017.

³⁴⁵MISSIO, Fabio J.; JAYME Jr., Frederico G. Estruturalismo e Neoestruturalismo: velhas questões, novos desafios. *Revista Análise Econômica*, n. 57, p. 205-230, Porto Alegre, 2012, p. 210.

O poder constituinte, para o direito, é o poder de criar, modificar, revisar, revogar ou adicionar algo à Constituição do Estado. No Brasil, para o processo da constituinte foram agrupados, em 1987, os seguintes títulos, como os grandes temas de que deveriam tratar a Constituição de 1988: princípios fundamentais; direitos e garantias fundamentais; organização do Estado; organização dos poderes; defesa do Estado e das instituições democráticas; tributação e orçamento; ordem econômica e financeira; ordem social; disposições constitucionais gerais.³⁴⁶

Segundo Carrion³⁴⁷ o poder Constituinte de 1988, apresentou inúmeros vícios de origem, entre outros aquele que diz respeito às distorções de representação entre os Estados, nitidamente sub-representando as forças populares no seu interior. Além disso, sofreu reiteradas pressões, no decorrer do processo constituinte, tanto por parte do Executivo - incluindo a corporação militar, como por parte dos grandes interesses econômicos. A própria Constituinte abriu mão em grande parte de sua soberania no momento da definição e redação do seu Regimento Interno. A tendência da conjuntura política a uma consolidação conservadora, favorecida também pela desmobilização crescente das forças populares, após tantas e repetidas frustrações, impediu maiores avanços. Some-se a isto ainda a articulação da direita e alguns erros dos setores populares que por momentos pareceram preferir a negociação parlamentar a um trabalho de base, onde estaria o essencial de sua força. Numa atuação denunciada como golpista pela direita, apostou-se demasiadamente nos trabalhos da Comissão de Sistematização³⁴⁸, que não refletia o Plenário e onde foram feitas importantes concessões, ao invés de preparar-se para o embate principal, tendo deixado os setores populares na defensiva desde o primeiro turno.

É sabido que, o momento de elaboração das Constituições democráticas, deve sofrer o embate das forças sociais de sua época. No Brasil, em 1988, de um lado buscava-se uma ruptura com o período autoritário e anti-democrático do regime militar, por outro sofria de uma falta de coesão do movimentos populares e de inconsistência daqueles que propunham uma nova ordem política-econômica.

Carrion³⁴⁹, afirma ainda que, nas modernas Constituições, identificam-se, pelo menos, três grandes segmentos: uma Constituição Social (declaração de direitos), uma Constituição Política (estrutura de poder) e uma Constituição Econômica (modo de acumulação).

³⁴⁶PINTO FERREIRA, Luiz. **Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 1983, p. 51.

³⁴⁷ CARRION, Eduardo K. M. **A Constituição de 1988 e sua reforma**. Porto Alegre, 2000. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/ppgd/doutrina/carrion1.htm>>. Acesso em: 27 jan. 2016, p. 2.

³⁴⁸ Tinha como objetivo compatibilizar os diversos anteprojetos aprovados nas Comissões Temáticas e organizar o projeto da Constituição. **Fonte:** Câmara dos Deputados. Brasília. Disponível em: <www2.camara.leg.br>. 27 de jan. 2016.

³⁴⁹ CARRION, op. cit. p. 4.

No Brasil estes segmentos podem ser assim delineados, com a Constituição de 1988: a Constituição social inspirou-se em grande parte da Constituição portuguesa de 1976 e para Carrion³⁵⁰, criaram-se novos institutos ou remodelaram-se anteriores como a aplicabilidade imediata das normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais, o mandado de injunção, a inconstitucionalidade por omissão, o mandado de segurança coletivo, o habeas data, o direito a receber dos órgãos públicos informações de interesse particular, coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade.

No que se refere à Constituição política, introduziram-se mecanismos da democracia direta e alargaram-se os direitos sociais. Rompeu-se parcialmente com a tradição individualista do nosso direito, entendendo-se os conflitos jurídicos não mais como exclusivamente inter-individuais, mas cada vez mais como conflitos inter-grupais, e reconhecendo-se o papel fundamental na atualidade dos novos sujeitos sociais como sindicatos, entidades e associações da sociedade civil. O presidencialismo foi reformado, fortalecendo-se o Legislativo, inclusive através da adoção de alguns corretivos parlamentaristas.

Para entender a Constituição econômica, faz-se necessário sua distinção de Ordem econômica. Assim, a Constituição econômica é o segmento da Constituição que trata dos princípios e regras fundamentais da ordem econômica. A ordem econômica constitui-se de todas as normas ou instituições jurídicas que têm por objeto as relações econômicas. Assim, a ordem econômica é mais extensa do que a Constituição econômica, pois só algumas normas possuem caráter fundamental e se inserem, pois, no corpo da Constituição.³⁵¹

Neste sentido, a Constituição econômica corresponde ao delineamento básico do sistema econômico ou produtivo. Ela tem por objetivo tratar dos fatores de produção e da relação entre iniciativa pública e iniciativa privada, estabelecendo o modelo econômico e a finalidade da economia.

A Constituição econômica pode ser classificada em formal e material. A formal corresponde ao conjunto de normas, regras, princípios inseridos na Constituição. É o conjunto de disposições contidas no documento constitucional, destinadas a regular a vida econômica. Já a Constituição econômica material é a estrutura de relações sociais de produção traduzida em normas jurídicas. Esta pode estar formalmente na Constituição, mas

³⁵⁰ CARRION, Eduardo K. M. **A Constituição de 1988 e sua reforma**. Porto Alegre, 2000. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/ppgd/doutrina/carrion1.htm>>. Acesso em: 27 jan. 2016, p. 3

³⁵¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 38. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 350.

também pode se apresentar de forma expandida, abarcando normas que não estão na Constituição.³⁵²

A Constituição brasileira de 1988 traz a figura dos tributos dentro da ordem econômica constitucional. O Sistema Tributário brasileiro³⁵³ foi modelado nos arts. 145 a 156, em que ficaram definidos os princípios gerais da tributação nacional, as competências e limitações tributárias dos entes federativos, bem como a repartição das receitas tributárias arrecadadas.

Segundo Martins³⁵⁴, o capítulo foi dividido em cinco partes, a primeira seção foi dedicada aos princípios gerais: o princípio das espécies tributárias, as quais foram conformadas em cinco tipos diferentes (impostos, taxas, contribuição de melhoria, contribuições sociais e empréstimos compulsórios), o princípio da lei complementar e o princípio da capacidade contributiva.

A segunda trata das limitações constitucionais ao poder de tributar, assegurando os princípios básicos, a saber: da legalidade, da equivalência, da irretroatividade, da anterioridade, da não limitação de tráfego, da não confiscatoriedade e das imunidades fiscais.

As seções seguintes foram dedicadas aos impostos federais, estaduais e municipais.

Segundo Dornelles³⁵⁵ a Constituição de 1988, no seu capítulo tributário, manteve praticamente a estrutura da Emenda nº 18 de 1966. O IR e o IPI continuaram sendo os principais meios da arrecadação da União e o ICM (que se tornou ICMS), a principal fonte de arrecadação dos estados. Aqui se percebe que o legislador constituinte buscou promover uma acentuada descentralização dos recursos tributários e assim fortalecer financeiramente os estados e os municípios, sendo estes últimos os maiores beneficiados³⁵⁶. Para o autor as principais alterações em relação à estrutura anterior podem ser assim elencadas³⁵⁷:

- I. O antigo imposto estadual sobre circulação de mercadorias (ICM) absorveu cinco impostos que antes eram da competência exclusiva federal: sobre combustíveis e lubrificantes, energia elétrica e mineração (os três impostos únicos), bem como

³⁵²FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 38. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 350.

³⁵³Título VI - Da Tributação e do Orçamento. Capítulo I - Do Sistema Tributário Nacional. **Fonte:** CF/88

³⁵⁴MARTINS, Ives Gandra da Silva. **O sistema tributário brasileiro: história, perfil constitucional e proposta de reforma**. São Paulo: Centro de Extensão Universitária – CEU, 2000, p. 16.

³⁵⁵DORNELLES, Francisco O. N. **O sistema tributário da Constituição de 1988**. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/>>. Acesso em: 26 jan. 2016, p. 5.

³⁵⁶Para maiores informações dos estudos e trabalhos da Assembléia Constituinte consultar a Comissão de Reforma Tributária e Administrativa. **Proposta para a reformulação do Sistema Tributário Brasileiro**. Texto para Discussão, n. 104, IPEA, 1987. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/1987/td_0104.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2017.

³⁵⁷DORNELLES, op. cit., p. 7.

- sobre comunicações e transportes, e passou a ser conhecido como ICMS (art.155, I, *b*); além disso, no campo da repartição da receita desse imposto, a cota-parte dos municípios foi elevada de 20 a 25% (art.158, IV);
- II. Ainda sobre a competência estadual, foi redefinida a exigência do imposto sobre transmissão *causa mortis* e doações (art. 155, I, *a*), preservado o imposto sobre veículos – IPVA e inovado com a criação de um adicional de até 5% sobre o IRPJ devido pelas empresas nos respectivos territórios (art. 155, II) – aliás, este último foi extinto poucos anos depois, diante dos problemas operacionais e da baixa arrecadação;
 - III. A competência municipal foi ampliada através dos impostos sobre transmissão *inter vivos* de bens imóveis (antes cobrado pelos estados) e sobre vendas a varejo de combustíveis, exceto óleo diesel – conhecido como IVVC (art.156, II e III);
 - IV. A participação na arrecadação federal (art. 159) foi ampliada graças: ao aumento da proporção do IR e do IPI destinada aos fundos de participação dos estados e dos municípios, que saltaram, respectivamente, de 14% para 21,5% e de 17% para 22,5% (inciso I, *a* e *b*); à criação dos fundos de financiamento ao desenvolvimento regional, em substituição ao fundo especial, com incremento de 2% para 3% do IR e IPI (inciso I, *c*); e à criação da partilha de 10% do IPI com os estados exportadores de produtos industrializados, dos quais 25% destinados aos municípios, segundo o mesmo rateio aplicado ao ICMS (inciso II);
 - V. A permanência no estado e no município do IR que este retém na fonte passou a abranger todos os rendimentos pagos pela administração pública, além da aplicação desta regra também para as fundações municipais (art.158, I);
 - VI. A arrecadação do imposto federal sobre operações financeiras (IOF), incidente sobre o ouro foi toda compartilhada – 30% para os Estados e 70% para os municípios de origem da extração (art.153, § 5º);
 - VII. Em sentido inverso, houve redução pela metade da partilha municipal do imposto territorial rural (ITR) arrecadado pela União, mas a perda de receita foi insignificante porque a arrecadação do citado imposto era desprezível;
 - VIII. Dentre as demais normas, a União foi proibida, expressamente, de instituir isenções que abrangessem tributos municipais (art.151, III); as imunidades tributárias foram limitadas às finalidades essenciais de templos, partidos, sindicatos e instituições filantrópicas, não sendo aplicadas às atividades do setor produtivo estatal regido por normas do setor privado – como é o caso, por exemplo, dos serviços portuários

(art.150); em relação à contribuição de melhoria, abandonou-se o condicionamento em relação à figura da “valorização imobiliária”; a nova Carta diminuiu os requisitos para a cobrança desse tributo ao vinculá-lo, apenas, às “obras públicas” (art.145, III).

O autor chama atenção para os avanços no campo das limitações no poder de tributar referentes à competência residual, limitada à União (art. 154, I); empréstimos compulsórios que só poderão ser criados através de quórum qualificados (art. 145, § 1º); e a vedação para tratamento desigual entre contribuinte de situação equivalente (art. 150, II), todos os artigos inseridos na Constituição Federal de 1988.

Por outro, chama atenção ainda para o fato de, apesar dos Estados e municípios terem sido favorecidos com a reforma advinda com a Constituição, esta descentralização foi parcialmente revertida com a expansão das Contribuições cobradas pela união.

O capítulo tributário da Constituição de 1988 acolheu, (...), normas muito rígidas, que praticamente tornavam impossível a criação de novos impostos. Entretanto, a Constituição de 1988, em outros capítulos, especialmente no da seguridade social, criou um sistema tributário paralelo, permitindo ao legislador criar uma série de contribuições sobre a folha de salário, o faturamento e o lucro – para a seguridade social (art. 195); para o ensino fundamental (art. 212, § 5º); para o apoio ao trabalhador (art. 239); e para entidades vinculadas ao sistema sindical (art. 240).³⁵⁸

Assim, as contribuições cresceram mais do que impostos.

Com base nas facilidades criadas pelo capítulo da seguridade social, o legislador reduziu o IR e o IPI, cuja receita era partilhada com estados e municípios, e criou uma série de contribuições sociais, cuja receita era totalmente distribuída à União. A alíquota do imposto de renda sobre pessoa jurídica foi reduzido de 35% para 25% e criada uma contribuição social de 9% sobre o lucro, que nada mais é do que um imposto de renda de receita não compartilhada com estados e municípios. O IPI, imposto de consumo de natureza não-cumulativa, foi reduzido, e foi criado o FINSOCIAL, atual COFINS, que hoje nada mais é do que um ICMS federal, cuja receita pertence integralmente à União. Foram criados também o PIS-PASEP e a CPMF.³⁵⁹

Com o objetivo de aumento da arrecadação, pela União, através das contribuições, após a descentralização da reforma de 1988, foram criadas a COFINS, a CSLL, a CPMF e as

³⁵⁸ DORNELLES, Francisco O. N. **O sistema tributário da Constituição de 1988**. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/>>. Acesso em: 26 jan. 2016, p. 10 .

³⁵⁹ Ibidem, p. 11.

chamadas CIDEs, que afetaram o equilíbrio federativo e a eficiência econômica, já que, boa parte destas contribuições tem caráter regressivo e cumulativo³⁶⁰.

Fere o pacto federativo, acordado na Constituição, pois há um desequilíbrio na arrecadação, provocado, muitas vezes, por uma sobrecarga no setor produtivo, e como consequência, uma perda de competitividade e eficiência.

O quadro abaixo facilita a compreensão da atual divisão das competências tributárias e as categorias econômicas sobre os quais recaem os tributos previstos em nossa legislação:

Quadro 4 - Espécies Tributárias por categoria econômica X Competência Tributária dos Entes Federativos

Entes Federativos / Fatos Geradores	União (artigos 153 e 154 CF)	Estados (art. 155 CF)	Municípios (art. 156)
Renda	- Renda (IR) - Contr. Previdenciária - Contr. ao Seguro de Acidente do Trabalho - Contr. ao Salário Educação - Contr. ao Sistema S		
Patrimônio	- Imposto Propriedade territorial Rural (ITR) - Grandes Fortunas - Contribuição de Melhoria	- Imposto Transmissão Causa Mortis e Doações de Quaisquer Natureza (ITCMD) - Imposto Propriedade Veículos Automotores (IPVA) - Contribuição de Melhoria	- Imposto de Propriedade predial e territorial Urbano (IPTU) - Imposto de Transmissão de bens Imóveis (ITBI) - Contribuição de Melhoria
Atividade Econômica	- Imposto Produtos Industrializados (IPI) * - Imposto de Operações Financeiras (IOF) * - Imposto de Importação (II) * - Imposto Exportação (IE) * - Contr. Social da Seguridade Social (COFINS) - Programa de Integração Social (PIS) - Contr. Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) - Contr. de Intervenção do Domínio Econômico (CIDE)	- Imposto Circulação Mercadorias e Serviços (ICMS)	- Imposto de Serviços de Quaisquer Natureza (ISS)

Fonte: www.escoladegoverno.org.br

O que se verifica do quadro supra é uma verdadeira concentração da política tributária sob a competência da União Federal, em detrimento dos Estados e Municípios.

³⁶⁰ Tributação regressiva é agravada pela sucessividade de múltiplas fases. Tributação que se diz plurifásica. Para maiores detalhes sobre a CPMF, Cf: TRF-3 - AGRAVO DE INSTRUMENTO - 88108 : AG 36913 SP

Deve-se notar que, as mudanças no sistema tributário, buscavam a retomada do poder financeiro da União. Isto fica claro quando a estrutura e a divisão dos impostos entre os entes federativos sofrem alterações com a Emenda Constitucional nº 3/1993.

Os Estados tiveram, em 1988, a outorga de quatro impostos: transmissão imobiliária não onerosa, operações relativas à circulação de mercadorias, adicional de imposto de renda e veículos automotores. Com a EC nº 3/93, foi retirado o adicional do imposto de renda, estando, hoje, com apenas três impostos e as transferências que recebe da União. Aos Municípios também foram permitidos quatro impostos em 1988: sobre serviços, predial e territorial urbano, vendas a varejo e transmissões imobiliárias onerosas. A EC nº 3 retirou-lhes o imposto sobre vendas a varejo, estando, hoje, com 3 impostos, além das transferências de Estados e União³⁶¹.

Esse comportamento do Estado brasileiro é uma resposta ao que estava acontecendo no mundo e internamente, no início dos anos de 1990.

Algumas mudanças no cenário mundial traziam consequências nos âmbitos políticos e econômicos de todas as nações e na vida das pessoas.

Com a queda dos países socialistas do Leste Europeu, a desintegração da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), e o fim da guerra fria, houve o triunfo do capitalismo e a consolidação da hegemonia dos Estados Unidos da América como única superpotência. Agora, a nova ordem mundial tem como EUA, União Européia e Japão, como grandes centros econômicos, de onde comandavam os mercados, a produção, as finanças, o consumo, a cultura e o pensamento, em todos os lugares do planeta, através das grandes corporações transnacionais. Este processo é facilitado pela revolução tecnológica (informática, telecomunicações, biotecnologia, entre outros) alterando as bases da economia e os processos industriais.³⁶²

Mudanças no papel dos Estados e dos centros de decisão, pois, com a hegemonia do neoliberalismo, reduz-se a influência do chamado Estado do bem-estar, passando o poder de decisão para as grandes empresas e o mercado. As consequências, desse novo cenário, traziam uma tendência de redução de conquistas e benefícios sociais, agravamento das disparidades de renda, e que, segundo Brum³⁶³, em 1950, 40% da população controlavam 80% da renda mundial e no início do século XXI, menos de 20% da população controlam 80% da renda. Há ainda o aumento do desemprego e deterioração das condições de vida, como resultados das

³⁶¹ OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **A evolução da estrutura tributária e do fisco brasileiro: 1889-2009**. TD n. 1469. Brasília: IPEA, 2010, p. 32..

³⁶² BRUM, Argemiro J. **O Desenvolvimento Econômico Brasileiro**. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 1999, p. 443.

³⁶³ Ibidem, p. 225.

exigências da modernização e equipamentos mais sofisticados, não disponíveis em países atrasados tecnologicamente, como o Brasil, resultado de uma má distribuição do capital e dos recursos produtivos, já que, neste período, 95% da tecnologia mundial estavam nos países ricos e suas corporações transnacionais.

Todos estes fatos provocaram um acirramento nas questões distributivas e no poder de decisão. O Estado, orientado pelos organismos internacionais e os preceitos neoliberais, com o objetivo de diminuir custos e fortalecer a competitividade das empresas, deveria baixar o déficit público e promover o ajuste fiscal.

Internamente, o Brasil sofre com diversos problemas de ordem conjuntural e estrutural. Dentre estes, e ao final do período do regime militar, há o esgotamento do projeto de desenvolvimento implantado a partir da década de 1930, que era a industrialização através do processo de substituição de importação.

Entre os principais sintomas da crise, segundo Brum³⁶⁴, identificam-se os seguintes: redução acentuada do ritmo de crescimento da economia, caracterizando uma situação prolongada de estagnação/recessão; elevadas dívidas externa e interna, submetendo o governo e o país a uma fuga de divisas para pagamentos de juros; suspensão de crédito externo (em virtude da crise mundial e determinações do FMI); baixo índice de investimento nas atividades produtivas, insuficiente para expandir a produção, aumentar o número de postos de trabalho e proporcionar melhorias salariais; aumento do nível de desemprego, do subemprego e da economia informal; aumento da concentração de riqueza e da renda; pauperização de expressivos contingentes de trabalhadores e proletarianização de amplos segmentos das camadas médias; agravamento da exclusão social; enormes disparidades regionais e contrastes sociais entre ricos e pobres; deterioração de importantes setores da infra-estrutura como transportes, energia elétrica, telefonia, por falta de investimentos; economia altamente oligopolizada; defasagem tecnológica e deficiência gerencial e empresarial; população com pouca educação e baixa qualificação técnica para o trabalho.

Além disso, o país sofre com um processo inflacionário crônico e ascendente, tendendo ao descontrole, influenciando a taxa de crescimento do PIB, como mostra o quadro abaixo.

³⁶⁴ BRUM, Argemiro J. **O Desenvolvimento Econômico Brasileiro**. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 1999, p. 164.

Quadro 5 - Taxa Anual de crescimento do PIB global e da Inflação Brasileiro

Ano	Crescimento do PIB (%)	Inflação (%)
1981	-4,3	95,2
1982	0,8	99,7
1983	-2,9	211,0
1984	5,4	223,8
1985	7,8	235,1
1986	7,5	65,0
1987	3,5	415,8
1988	-,01	1.037,5
1989	3,2	1.782,9
1990	-4,3	1.476,5
1991	0,3	480,2
1992	-0,8	1.157,9

Fonte: BRUM, 1999, p. 422.

Se na reforma da Constituição de 1988, a preocupação era o processo de descentralização e fortalecimento da federação, no início dos anos 90, com a crise de estagnação da economia e um processo hiperinflacionário, o sistema tributário brasileiro transformou-se em mero instrumento de ajustamento fiscal. Assim, para conseguir o equilíbrio econômico e a retomada do crescimento, o país necessitava de reformas na área administrativa (buscando a eficiência administrativa), a previdenciária (garantindo recursos para o pagamento dos benefícios da previdência) e a fiscal-tributária (equilíbrio fiscal e financiamento das políticas econômicas e sociais).

Com o Plano Real, 1994, de um lado houve estabilidade monetária e com isto um equilíbrio inflacionário, por outro, apresentou problemas em relação ao crescimento econômico e as reformas necessárias que se apresentavam, principalmente na questão fiscal e tributária.

O resultado de tais medidas foi uma manutenção razoavelmente estável da arrecadação, mas por outro, problemas as distorções apresentadas, principalmente pela protelação de reformas mais profundas no sistema tributário e fiscal, e problemas de ordem internacionais provocaram desequilíbrios no que se referia ao crescimento e às questões de equidade.

Quadro 6 - Algumas medidas adotadas e aprovadas na área fiscal entre 1994 e 1998

Ano	Medida	Objetivo
1994	Criação do IPMF. Aumento das alíquotas do IPF de 10% para 15% e de 25% para 26,6% e criação de uma alíquota adicional de 35%. Criação do Fundo Social de Emergência (FSE).	Ajuste fiscal provisório.
1995	Reforma do Imposto de Renda das pessoas Jurídicas (IRPJ).	Correção de distorções e aumento da arrecadação.
1996	Criação da Contribuição provisória sobre Movimentação Financeira. Prorrogação do FSE, rebatizado FEF. Ressarcimento do PIS e Cofins aos exportadores e aprovação da Lei Kandir (EC 87/96).	Aumento de receitas para a saúde. Reforço do ajuste fiscal. Aumento de competitividade externa.
1997	Aumento da alíquota do IOF e 6% para 15% nas operações de crédito. Edição do pacote fiscal contendo 51 medidas para aumentar a arrecadação e reduzir gastos. Aumento das alíquotas do IRPF, do IR sobre aplicações, do Imposto de Importação, do IPI sobre automóveis e do IOF sobre operações de câmbio. Prorrogação do FEF e da COM.	Reforço do ajuste e aumento da arrecadação.
1998	Aprovação das reforma administrativa e previdenciária.	Modernização e ajuste fiscal.

Fonte: Oliveira, 2010, p. 45

Após sucessivos problemas de ordem econômica mundial, México, Leste Asiático e Rússia, as propostas de reforma do sistema tributário no Brasil foi adiado mais uma vez. A palavra de ordem era superávit fiscal.

Em 1998, para escapar de uma situação de insolvência e obter um empréstimo de US\$ 41,5 bilhões, organizado e supervisionado pelo FMI, o Brasil assinou um acordo com esta instituição para o período 1999/2001 e nele comprometeu-se a alterar os pilares que sustentaram o programa de estabilização no período anterior. Originalmente, o principal compromisso assumido restringia-se a garantir a geração de elevados superávits primários do setor público consolidado – governo central, estados, municípios e empresas estatais –, de 2,6% do PIB em 1999, 2,8% em 2000 e 3% em 2001, visando estancar ou mesmo reverter a trajetória da relação entre dívida e PIB e reconquistar a confiança dos agentes econômicos na capacidade do Estado de honrar sua dívida.³⁶⁵

Segundo o mesmo autor, Oliveira³⁶⁶, o ônus pela concordância com o reducionismo da política fiscal e tributária à preservação da riqueza financeira e de geração de megassuperávits primários do setor público³⁶⁷ não tem sido pequeno. O Estado praticamente abdicou da responsabilidade de realizar investimentos públicos, especialmente em infraestrutura econômica, ampliando os gargalos da economia brasileira e aumentando o “custo-Brasil”, o que só foi atenuado com a flexibilização da política fiscal realizada pelo governo Lula em seu

³⁶⁵ OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **A evolução da estrutura tributária e do fisco brasileiro: 1889-2009**. TD n. 1469. Brasília: IPEA, 2010, p. 46.

³⁶⁶ Ibidem.

³⁶⁷ Se caracteriza quando o Governo consegue que sua arrecadação total supere suas despesas, descontados os gastos com juros e correção monetária de dívidas. Alguns bons exemplos destas despesas são o pagamento de funcionários públicos e aposentados ou os gastos com fornecedores. Cf.: www.economiabr.net/dicionario.

segundo mandato (2007-2010), o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Programa de Desenvolvimento Produtivo (PDP), cujos projetos, no entanto, podem ser comprometidos com a crise que se instalou na economia mundial em 2008.

No tocante à crise financeira internacional em 2008, deve-se observar o que disse Bresser Pereira:

A crise financeira que assola o mundo é grave. Nada lhe é comparável desde 1929. É uma profunda crise de confiança decorrente de uma cadeia de empréstimos originalmente imobiliários baseados em devedores insolventes que, ao levar os agentes econômicos a preferirem a liquidez e assim liquidar seus créditos, está levando bancos e outras empresas financeiras à situação de quebra mesmo que elas próprias estejam solventes. Entretanto, dada a reação pronta e geralmente competente dos governos de todos os países, que compreenderam a gravidade do problema e pouco hesitaram antes de tomar medidas para aumentar a solvência e garantir a liquidez dos mercados, não há razão para pessimismo.³⁶⁸

O professor Bresser-Pereira, ao explicar as causas dessa crise, começa descrevendo a concessão de empréstimos hipotecários de forma irresponsável nos EUA, mas afirma que o que realmente causou tal situação foi uma sistemática desregulação dos sistemas financeiros nacionais, baseado numa corrente teórica, que teve início em meados dos anos de 1970, quando começa a se formar a corrente neoliberal ou fundamentalista de mercado. Tal sistema econômico, forjado nos EUA, e que tinham como representantes economistas como Milton Friedman, James Buchanam, Mancur Olson, Robert Lucas, Kydland e Prescott deveria ser aplicado nos demais países como modelo de eficiência, matematicamente e cientificamente, testados.³⁶⁹

No Brasil, tal crise provocou desequilíbrios, principalmente desvalorização cambial e prejuízos das empresas exportadoras.

(...) essa rápida e desordenada desvalorização do câmbio provocou efeitos destabilizadores sobre a economia brasileira. Diversas empresas do setor produtivo, principalmente as empresas exportadoras, amargaram prejuízos bastante significativos com a desvalorização do real.³⁷⁰

Estes autores afirmam ainda que, a economia brasileira, não estava preparada para uma crise financeira internacional, em virtude da fragilidade financeira do setor produtivo, a

³⁶⁸ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A crise da América Latina: o consenso de Washington ou crise fiscal?** XVIII Encontro Nacional de Economia da Associação Nacional de Centros de pós-graduação em Economia (Anpec). São Paulo, 1991, p. 133.

³⁶⁹ Ibidem.

³⁷⁰ OREIRO, José Luis da Costa; BASILIO Flávio Augusto Correa. A Crise Financeira Brasileira: análise e propostas para o seu enfrentamento. **Revista Conjuntura**. Ano VIII, n. 36, out./dez., 2008, p. 30.

qual se deve a sua excessiva exposição a instrumentos de derivativos de câmbio. Apesar das causas serem externas (exógenas), a crise brasileira foi endógena, fruto da crescente fragilidade financeira do setor privado e decorrente da exposição ao risco cambial.

No que se refere ao sistema tributário, continuou sendo explorado como instrumento para gerar recursos e sustentação das metas fiscais estabelecidas.

Quadro 7 - Algumas medidas adotadas na área fiscal e tributária no período 2003/2009

Ano	Medida
2003	Aprovação das reformas tributária e previdenciária. Prorrogação da CPMF e da DRU até 2007. Aumento da alíquota da CSLL das empresas optantes pelo regime de lucro presumido, de 12% para 32%.
2004	Extinção parcial da cumulatividade da Cofins. Medidas destinadas à desoneração dos investimentos e ao estímulo à poupança de longo prazo. Modificação, a partir de 2005, das alíquotas do IR incidentes sobre o rendimento das aplicações financeiras, visando incentivo à poupança de longo prazo. Regulamentação das Parcerias Público-Privadas (PPPs). Edição da MP 232 (“MP do mal”), para compensar perdas de receitas esperadas com a correção da tabela do IRPF.
2005	Edição da MP 252 (“MP do bem”), que promoveu várias alterações no sistema tributário.
2006	Criação do Refis II.
2007	Lançamento do PAC. Início da flexibilização da política fiscal.
2008	Cobrança de 1,5% do IOF cobrado sobre os ganhos do capital estrangeiro em aplicações de renda fixa. Isenção, para exportadores, de IOF incidente sobre operações de câmbio. Modificação, com redução do imposto, das alíquotas do IRPF, com o objetivo de fortalecer a demanda interna e mitigar os efeitos da crise mundial. Redução do IPI sobre carros novos e do IOF nas operações de crédito das pessoas físicas, a fim de atenuar as consequências da crise mundial.
2009	Prorrogação da redução do IPI sobre carros novos, redução da Cofins sobre motocicletas e redução do IPI para os setores de material de construção e eletrodomésticos, como armas anticrise.

Fonte: Adaptado de OLIVEIRA, 2010, p. 46.

Segundo Oliveira³⁷¹, duas iniciativas de reforma do sistema tributário devem ser destacadas neste período. A primeira, aprovada pelo Congresso Nacional em fins de 2003, orientada predominantemente pelo ajuste fiscal, sem se dispor a enfrentar as delicadas questões de revisão do modelo federativo e da redistribuição do ônus tributário, terminou reduzida à prorrogação da CPMF e da DRU e, para ganhar o apoio dos estados à sua

³⁷¹ OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **A evolução da estrutura tributária e do fisco brasileiro: 1889-2009**. TD n. 1469. Brasília: IPEA, 2010, p. 49.

aprovação, à destinação de 25% da arrecadação da Cide³⁷²-combustíveis para os governos subnacionais (percentual aumentado para 29% a partir de maio de 2004).

A segunda iniciativa, de fevereiro de 2008 (PEC 233/08), apesar de mais consistente e completa do que a de 2003, na medida em que incluiu sugestões para a extinção dos impostos e contribuições cumulativos, medida de desoneração da produção e dos investimentos, algumas iniciativas em relação à guerra fiscal entre os estados e para simplificar o sistema, foi adiado pela Comissão de Reforma Tributária para o plenário do Congresso, e ainda com a crise econômica mundial de 2008 e a proximidade do final de mandato do governo Lula, contribuiu para o estancamento do processo de reforma.

No primeiro mandato do governo Dilma Rousseff, não houve nenhuma iniciativa sobre as propostas de reforma do sistema tributário, e as poucas iniciativas foram sobre as desonerações concedidas a alguns setores da economia.

Em 2010, o governo adotou medidas de apoio para alguns setores da indústria. Algumas dessas medidas foram a prorrogação da redução do IPI para a indústria automobilística e a redução do IPI dos eletrodomésticos da chamada *linha branca* (geladeiras, fogões, máquinas de lavar). Nessa mesma direção, o governo brasileiro lançou, em agosto de 2011, o plano “Brasil Maior”, sob o argumento de aumentar a competitividade da indústria nacional, a partir do incentivo à inovação tecnológica e à agregação de valor. O cerne do plano trata das desonerações tributárias, como redução de IPI sobre bens de investimento, redução gradual do prazo para devolução dos créditos do PIS-Pasep/Cofins sobre bens de capital e desoneração da folha de pagamento para alguns segmentos econômicos (de confecção, calçados, móveis e *softwares*), que será compensado no faturamento.³⁷³

Segundo o autor³⁷⁴, diante do agravamento da crise internacional em 2011, essas medidas foram ampliadas e, em abril de 2012, mais desonerações tributárias foram anunciadas, como por exemplo, a substituição da contribuição previdenciária sobre a folha de pagamento (20% do INSS) de 15 setores da indústria por uma alíquota entre 1,5% e 2,5% sobre o faturamento bruto. Foram ampliadas mais uma vez, em 2013, alcançando 45 setores da economia, provocando uma renúncia fiscal estimada é de R\$ 7,2 bilhões (Ministério da Fazenda). Isso ocorre, conforme o Ministério da Fazenda, porque a mudança de base da contribuição da folha de pagamento para uma alíquota sobre a receita bruta das empresas foi fixada em um patamar inferior ao do cobrado sobre a folha de pagamento.

³⁷² Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico.

³⁷³ SALVADOR, Evilasio. **As Implicações do Sistema Tributário Brasileiro nas Desigualdades de Renda...** Brasília: Inesc – Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2014, p. 36.

³⁷⁴ Ibidem, p. 37.

Este fato, de desoneração da contribuição patronal, provoca dois efeitos adversos: de um lado agrava a regressividade do financiamento tributário da seguridade social, e por outro, provoca o enfraquecimento da solidariedade no custeio da previdência social.

Diante do exposto, percebe-se que as questões principais sobre as mudanças do sistema é algo que ainda estão por vir. E antes de conhecer as propostas de reforma, passemos a analisar de forma mais detida quais os principais problemas apresentados pelo atual Sistema Tributário brasileiro.

4.2.2. Diagnóstico do Sistema Tributário Brasileiro

No que se refere ao diagnóstico do atual sistema tributário brasileiro, são diversos os estudos e pontos de vistas dos problemas apresentados por tal sistema.

Com o objetivo de se fazer um corte teórico e uma definição metodológica coerente com as discussões aqui propostas, esta pesquisa buscou basear seus estudos em três posições:

- I. A visão definida pelas instituições governamentais – pois é um mecanismo de observação à qual verifica os gargalos encontrados por quem detém alguns instrumentos de mudança no sistema tributário. Além disso, a versão apresentada pelo governo traz a questão da cidadania como elemento de mudança – tal elemento servirá para discussão e formulação da tese hora apresentada;
- II. A percepção das Instituições de pesquisa, como IPEA, INESC, DIEESE e outros, em virtude do tratamento científico dispensado aos dados obtidos e a atualização das informações. Além disso, a versão institucional está diretamente ligada ao debate do papel do estruturalismo como referencial teórico desta pesquisa;
- III. A posicionamento doutrinário que discute o sistema tributário em bases econômicas e constitucionais: aqui devem ser levantados a observância de alguns princípios constitucionais e os efeitos para economia dos problemas apresentados pelo sistema tributário brasileiro.

Em primeiro plano é verificado o diagnóstico do Sistema Tributário brasileiro por uma visão governamental. As discussões que hora seguem foram baseadas no estudo do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social - CDES, através do Observatório da Equidade, analisando o Sistema Tributário Nacional do ponto de vista da justiça social. Os resultados apresentados no Relatório de Observação - *Indicadores de Iniquidade do Sistema Tributário Nacional*, demonstram que o País tem caminhado no sentido contrário ao da justiça fiscal.

As informações a seguir foram retiradas de CDES³⁷⁵, e classificam os problemas do Sistema Tributário Nacional, como segue:

1º - Sistema Tributário regressivo e carga mal distribuída

- I. No Brasil, a distribuição do ônus tributário entre as famílias não respeita o princípio da justiça fiscal que recomenda que aqueles com maior nível de rendimento sejam proporcionalmente mais onerados do que os contribuintes de menor renda. Dados oferecidos por Zockun (2007) revelaram que, em 2004, quem ganhava até dois salários mínimos gastava 48,8% de sua renda no pagamento de tributos, já o peso da carga tributária para as famílias com renda superior a 30 salários mínimos correspondia a 26,3%.
- II. Outra evidência da regressividade pode ser constatada em dados oferecidos por Silveira (2008): em 2002/2003, enquanto os 10% mais pobres da população comprometiam cerca de 32,8% da sua renda com tributos, os 10% mais ricos sofriam uma carga de apenas 22,7%.
- III. O perfil da distribuição do ônus fiscal por faixas de rendimento guarda íntima relação com a distribuição da carga tributária por modalidades de incidência. Dados das Contas Nacionais revelaram que, em 2008, a carga tributária do país foi da ordem de 34,9% do PIB. As incidências sobre a produção e as importações de bens e serviços, cobrados de forma indireta e que tendem a onerar mais intensamente as camadas da população de baixa renda, somaram 16,3% do PIB e responderam por 46,8% do que foi coletado no país a título de impostos, taxas e contribuições. Dentre as mesmas se destacam o ICMS, IPI, ISS e a COFINS. Em contrapartida, os impostos sobre a renda e a propriedade, estreitamente associados com o princípio da progressividade, responderam por apenas 25,6% da carga global ou 8,9% do PIB. Nesta modalidade de incidência, o principal imposto arrecadado corresponde ao IR.

2º - Retorno social é baixo em relação à carga tributária

- I. A carga tributária brasileira é semelhante à observada em países de alta renda. No entanto, o leque de bens e serviços oferecido pelo Estado à população fica aquém do que seria possível obter com os recursos que são arrecadados. O retorno social em relação à carga tributária é considerado baixo porque dos 34,9% do PIB auferidos em 2008 apenas 10,4% do produto retornaram à sociedade na forma de

³⁷⁵CDES - Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. **Indicadores de Iniquidade do Sistema Tributário Nacional**: Relatório de Observação nº 2. 2 ed. Brasília: Presidência da República, 2011, passim.

investimentos públicos em educação (4,7%), saúde (3,7%), segurança pública (1,4%) e habitação e saneamento (0,6%).

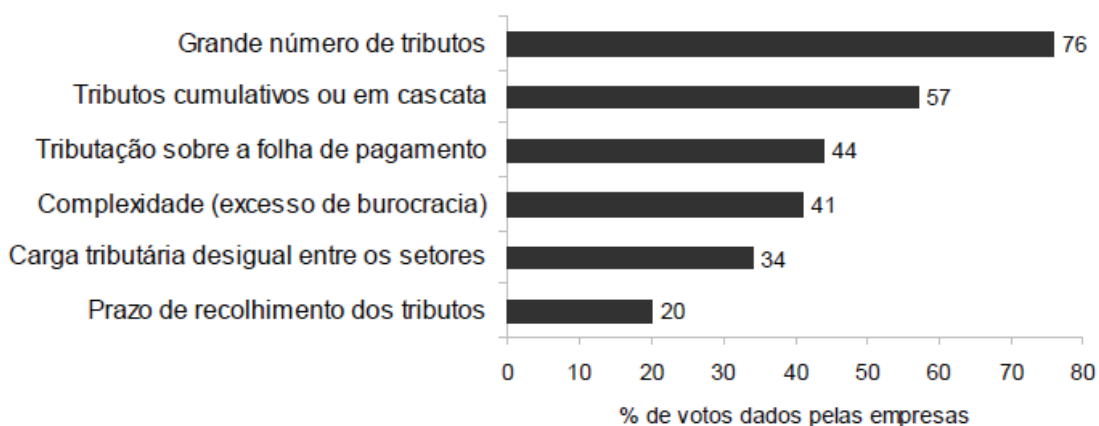
- II. Da carga tributária total, 14,4% do PIB retornaram ao setor privado através das políticas de transferência de renda em 2008. Descontado esse montante do valor global do que foi arrecadado a título de impostos, taxas e contribuições, chegamos a uma carga tributária líquida da ordem de 20,5% do PIB, que corresponde ao que efetivamente fica a disposição do Estado para contratação de recursos necessários à produção de bens e serviços e para investimentos na ampliação da capacidade instalada para a sua provisão.
- III. Em 2008, as três esferas de governo gastaram 5,45% do PIB com o pagamento de juros da dívida. Descontadas essas despesas da arrecadação líquida, restaram apenas 15,0% do PIB. Assim, embora a arrecadação global tenha alcançado um patamar de 34,9% do produto, o retorno social em relação à carga tributária é considerado baixo porque os recursos disponíveis são insuficientes para o financiamento das políticas sociais.
- IV. Outro fator que contribui para reduzir ainda mais recursos para o financiamento das políticas sociais são os gastos tributários com renúncias fiscais. De acordo com estimativas baseadas em dados da Receita Federal, tais gastos têm sido crescentes como porcentagem do produto: 1,69% (2005); 2,77% (2008); 3,20% (2009) e 3,42% (2010).

3º - Estrutura tributária desincentiva as atividades produtivas e a geração de emprego

A Confederação Nacional da Indústria (CNI) revelou que grande parte das empresas brasileiras considera que o sistema tributário nacional tem viés anti-crescimento e reduz a competitividade dos nossos produtos.

Dentre os principais problemas do Sistema Tributário Nacional as empresas destacaram:

Figura 9 - Principais problemas do Sistema Tributário brasileiro apresentado pelas empresas



Fonte: CNI, 2005 in CDES, 2011, p. 29.

4º - Inadequação do pacto federativo em relação às suas competências tributárias, responsabilidades e territorialidades

- I. A organização dos sistemas federativos é regida basicamente por dois princípios norteadores: o da *subsidiariedade*: que recomenda que a distribuição de encargos na federação privilegie a esfera local de governo como executora das políticas públicas. Esta esfera, por estar mais próxima ao cidadão é considerada a mais apropriada para interpretar, substanciar, representar e implementar os anseios da sociedade; e o princípio da *equidade*: que preconiza que todo cidadão de um país deve ter acesso a um nível mínimo de serviços públicos, independentemente do local de sua residência.
- II. Em 2009, o orçamento médio *per capita* dos dez municípios mais ricos (R\$ 9.478) superou em 18 vezes o orçamento médio por habitante dos dez mais pobres (R\$ 512)
- III. Observamos que os 20% municípios mais pobres da federação (1.067 prefeituras) possuíam um orçamento por habitante abaixo de R\$ 1.032 e abrigavam cerca 27% dos brasileiros. Já nos 20% mais ricos (1.067 prefeituras) residiam 17% da população, mas seus recursos *per capita* superaram a marca de R\$ 2.000. Os 20% mais pobres receberam até R\$ 855 de transferências intergovernamentais *per capita*. Nos 20% mais ricos, os repasses foram acima de R\$ 1.626.
- IV. A cobrança do ICMS na origem gera iniquidades entre os orçamentos *per capita* estaduais e municipais. Isto porque a produção costuma ser mais concentrada regionalmente que o consumo.

- V. Sendo o ICMS distribuído com base em critérios devolutivos, não é de se estranhar que os 20% dos municípios mais pobres tenham recebido até R\$ 87 por habitante, enquanto os 20% mais ricos foram contemplados com repasses acima de R\$ 468.
- VI. Outra fonte de iniquidades diz respeito à má distribuição das rendas derivadas da exploração dos recursos naturais. A distribuição dos *royalties* minerais entre os estados é bastante concentrada: 76% dos recursos foram destinados a apenas duas unidades da federação (PA e MG) em 2009. As rendas do petróleo (*royalties* e participações especiais) também são mal distribuídas entre os entes subnacionais. Do valor total repassado aos estados, 84,7% foram destinados ao Rio de Janeiro (2009).
- VII. Os casos da saúde e educação são representativos no sentido das iniquidades. Em 2009, os 20% municípios mais pobres da federação puderam investir por habitante até R\$ 229 com a função saúde e R\$ 307 com a função educação. Já nos 20% mais ricos esses montantes superaram as marcas de R\$ 437 e R\$ 553 *per capita*.

5º - Não há cidadania tributária

- I. Cidadania tributária significa a conscientização do cidadão para o fato de que a necessária arrecadação de tributos deve reverter-se em benefícios que cumpram o papel de atender às necessidades da coletividade, reduzindo distâncias sociais. Transparência, tanto no que diz respeito às fontes quanto aos usos dos recursos públicos é palavra-chave e primeiro requisito para o exercício da cidadania tributária.
- II. A cidadania³⁷⁶ não é exercida no cotidiano da vida civil nem transparece na construção das instituições públicas. Os contribuintes brasileiros não se percebem como parte ativa e interessada no processo orçamentário não estabelece relações claras e diretas entre o pagamento de tributos, a aplicação dos recursos e a qualidade dos serviços públicos, e tampouco exigem informações acessíveis, transparentes e simples sobre o funcionamento do sistema tributário.
- III. Existindo desde 1996, com abrangência nacional, o Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF) discute a necessidade de maior conscientização tributária. Contudo, e apesar de sua longevidade e abrangência, de 2004 a 2008, apenas 84 municípios haviam implementado o programa e 8,7% de professores em um

³⁷⁶Entendida como a condição da pessoa que, como membro de um Estado se acha no gozo de direitos e responsável por obrigações, ou deveres, que lhe permitem participar da vida pública e política. Cf.: idg.receita.fazenda.gov.br.

universo de 567 mil haviam sido capacitados. Em 2009, o número de municípios subiu para 106 e o percentual de professores para 10,1%.

- IV. Em que pesem os esforços de conscientização, um sistema de tributação com as características até aqui descritas impede o cumprimento da determinação constitucional de que os consumidores devem ter conhecimento dos tributos que incidem sobre bens e serviços.
- V. Como os tributos indiretos são menos visíveis que as incidências sobre a renda e a propriedade, é disseminada a crença na sociedade brasileira de que a população de baixa renda não paga impostos. Em decorrência, as políticas públicas orientadas para a redução das desigualdades e dos índices de pobreza são vistas como benesses tanto pelas camadas mais carentes da população quanto pela parcela da sociedade que se encontra em melhores condições, o que prejudica o entendimento sobre os mecanismos e instituições de participação democrática, dificultando os controles – fiscal e social – sobre o Estado.

Ao final do relatório, os conselheiros do CDES³⁷⁷, chamam a atenção para o fato de a forma como o Estado obtém os recursos para exercer suas funções e como estes são divididos interessa ao conjunto da sociedade, sendo preciso ampliar o conhecimento e a capacidade de reflexão dos atores sociais, visando maior participação no debate e o pleno exercício de sua cidadania, para se alcançar a equidade.

Outro estudo que levanta os problemas do Sistema Tributário brasileiro é feito por instituições como IPEA e DIEESE. As informações que se seguem estão baseadas numa pesquisa do Inesc – Instituto de Estudos Socioeconômicos, intitulada *As implicações do Sistema Tributário Brasileiro nas Desigualdades de Renda*, em 2014, que, entre outros estudos, faz um diagnóstico do sistema tributário brasileiro, com análise do perfil das receitas tributárias pela ótica da progressividade e da regressividade e suas implicações nas desigualdades sociais.

O texto começa afirmando que o sistema tributário brasileiro tem sido um instrumento de concentração de renda, atribuindo um ônus fiscal aos mais pobres.

O estudo levanta um debate que perdura por longos anos: a distribuição da carga tributária entre os membros da sociedade e o tamanho do Estado. E sugere que suas bases são neoclássicas.

³⁷⁷CDES - Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. **Indicadores de Iniquidade do Sistema Tributário Nacional**: Relatório de Observação nº 2. 2 ed. Brasília: Presidência da República, 2011, p. 14.

As bases da atual matriz teórica – que respalda a construção dos principais fundamentos das finanças públicas – têm sua origem no pensamento dos economistas clássicos e são consolidadas na vertente neoclássica, que orientou as “reformas” neoliberais nos sistemas tributários dos países centrais a partir década de 1980.³⁷⁸

Logo em seguida, traz uma conceituação dos tributos em regressivos e progressivos. Um tributo é regressivo à medida que tem uma relação inversa com o nível de renda do contribuinte, ou seja, a regressão ocorre porque prejudica mais os contribuintes de menor poder aquisitivo. É progressivo quando aumenta a participação do contribuinte à medida que cresce sua renda. Isso significa mais progressividade e justiça fiscal, pois arcam com maior ônus da tributação os cidadãos em condições mais favoráveis de suportá-la, isto é, aqueles que têm maior renda. Para compreender a regressividade e a progressividade, é necessário avaliar as bases de incidência, quais sejam: renda, propriedade, produção, circulação e consumo de bens e serviços.

Conforme o estudo, os tributos são considerados diretos ou indiretos, de acordo com a base de incidência. Os tributos diretos incidem sobre a renda e o patrimônio, e são considerados impostos mais adequados para a questão da progressividade. Os indiretos incidem sobre a produção e o consumo de bens e serviços, sendo passíveis de transferência para terceiros.

No tocante à tributação sobre o consumo, o texto destaca que os principais tributos são: o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e a contribuição dos empregadores para a seguridade social.

O ICMS é o imposto de maior arrecadação no país, sendo de competência dos Estados e do DF. Este imposto é essencialmente um tributo regressivo, que incide diretamente sobre bens e serviços, onerando a população mais pobre do país. Uma das principais questões sobre este imposto diz respeito às inúmeras alíquotas envolvidas e à falta de harmonização da legislação no país, que oneram mais os produtos e menos os supérfluos, tornando o sistema com menos justiça fiscal.

A Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) entrou em vigência em 1992, substituindo o Fundo de Investimento Social (Finsocial). A Cofins está prevista no art. 195 da Constituição Federal e é regulamentada pela Lei Complementar nº

³⁷⁸ SALVADOR, Evilasio. **As Implicações do Sistema Tributário Brasileiro nas Desigualdades de Renda...** Brasília: Inesc – Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2014, p. 9.

70/91. Este é um tributo de elevada regressividade tributária, que é transferido ao preço de bens e serviços, o que limita os efeitos redistributivos das políticas da seguridade social no Brasil, pois são as camadas mais pobres que financiam seus próprios programas sociais.

O estudo chama atenção para a coexistência de diferentes regimes de apuração tributária – por exemplo, do PIS e da Cofins (lucro real, lucro presumido, sistemas monofásicos) – e a adoção de alíquotas diferentes, o que tornam o sistema tributário complexo e geram problemas para as empresas em suas relações dentro das cadeias produtivas.

No tocando aos tributos sobre a renda, ao se realizar uma análise criteriosa acerca da carga tributária brasileira, pode-se afirmar que os mais pobres e os trabalhadores assalariados são responsáveis por 71,38% do montante de impostos, contribuições e taxas arrecadados pelo Fundo Público no Brasil.³⁷⁹

Com a extinção da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), o IOF vem cumprindo também uma função “arrecadatória”, contribuindo em parte para repor os recursos perdidos com o fim da CPMF. Em tese, trata-se de um imposto repassado ao preço de bens e serviços finais e com características regressivas quando se comparam os impostos e as contribuições incidentes sobre os lucros dos bancos aos impostos e às contribuições calculadas sobre a renda dos trabalhadores, observa-se que, em 2011, enquanto as entidades financeiras pagaram R\$ 23,6 bilhões em CSLL e IPRJ, os trabalhadores pagaram quase nove vezes mais tributos diretos do que os bancos (R\$ 228,8 bilhões).³⁸⁰

Um aspecto particular da tributação sobre a renda no Brasil é que nem todos os rendimentos tributáveis de pessoas físicas são levados obrigatoriamente à tabela progressiva do IR e estão sujeitos ao ajuste anual de declaração de renda. Enquanto a tributação dos salários obedece às quatro alíquotas estabelecidas na legislação, os rendimentos decorrentes de renda fundiária variam de 0,03% a 20% (conforme o grau de utilização da terra e a área total do imóvel) e os rendimentos de aplicações financeiras têm alíquotas que variam entre 0,01% e 22,5% (conforme o prazo e o tipo de aplicação, privilegiando os rentistas). Também os ganhos de capital na alienação de bens e direitos de qualquer natureza têm uma alíquota de 15%. Essa situação vigente no país evidencia maior tributação sobre as rendas derivadas do trabalho.

Essa falta de isonomia criou uma situação esdrúxula no país, com “poucos” contribuintes apresentando elevada renda tributável. A título de exemplo, das 23,5 milhões de declarações de ajuste de imposto de renda do ano-base de 2006 (exercício de 2007), apenas 5.292 contribuintes apresentaram rendimentos tributáveis acima de R\$ 1 milhão.³⁸¹ Paradoxalmente, o número de milionários no país não para de crescer. Conforme revelou o levantamento de *The Boston*

³⁷⁹ SALVADOR, Evilasio. **As Implicações do Sistema Tributário Brasileiro nas Desigualdades de Renda...** Brasília: Inesc – Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2014, p. 10.

³⁸⁰ CDES - Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. **Indicadores de Iniquidade do Sistema Tributário Nacional**: Relatório de Observação nº 2. 2 ed. Brasília: Presidência da República, 2011, p. 15.

³⁸¹ Informações fornecidas pela SRFB.

Consulting Group (BCG), o Brasil tinha, em 2008, 220 mil milionários, uma expansão de 15,7% em relação ao ano anterior. A fortuna desses milionários está estimada em aproximadamente US\$ 1,2 trilhão, o que equivale a praticamente metade do PIB brasileiro. Para o BCG, milionários são aqueles que têm mais de US\$ 1 milhão aplicado no mercado financeiro.³⁸²

Assim, a legislação atual não submete à tabela progressiva do IR os rendimentos de capital e de outras rendas da economia, que são tributados com alíquotas inferiores à do imposto de renda incidente sobre a renda do trabalho.

A pesquisa revela que a tributação sobre o patrimônio é quase irrelevante no Brasil, pois equivale a 1,31% do PIB, representando apenas 3,7% da arrecadação tributária de 2011. Em alguns países do capitalismo central, os impostos sobre o patrimônio representam mais de 10% da arrecadação tributária, como, por exemplo, Canadá (10%), Japão (10,3%), Coreia (11,8%), Gra-Bretanha (11,9%) e EUA (12,15%).³⁸³

A importância dos impostos diretos sobre a arrecadação é baixa no Brasil, e isto pode ser comprovado ao revelar que o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) tem uma arrecadação de 0,01% do PIB.³⁸⁴

Estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) confirmam a elevada regressividade do sistema tributário brasileiro: dados mostram que os 10% das famílias mais pobres do Brasil destinam 32% da renda disponível para o pagamento de tributos, enquanto que, para os 10% mais ricos, o peso dos tributos é reduzido para 21%.³⁸⁵

No Brasil não existem dados oficiais que permitam dimensionar de forma direta o impacto da regressividade dos tributos nas desigualdades de gênero e raça. Mas foi realizado pelo Inesc, um levantamento inédito, por decil de renda, com base nos microdados da PNAD/2011, por renda mensal, adotando o mesmo critério do estudo do Ipea. Como resultado descobriu-se que a carga tributária brasileira ao ser regressiva (pois mais da metade dela incide sobre o consumo), está embutida nos preços dos bens e serviços, tem como consequência de que as pessoas com menor renda – no Brasil, as mulheres negras - pagam proporcionalmente mais tributos do que aquelas com renda mais elevada.

O estudo do Inesc aponta ainda outros problemas que aumentam a injustiça tributária e as desigualdades sociais no Brasil. Um primeiro diz respeito à sonegação de tributos

³⁸² SALVADOR, Evilasio. **As Implicações do Sistema Tributário Brasileiro nas Desigualdades de Renda...** Brasília: Inesc – Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2014, p. 20.

³⁸³ Ibidem, p. 21.

³⁸⁴ Ibidem.

³⁸⁵ IPEA. Equidade fiscal no Brasil: impactos distributivos da tributação e do gasto social. Com. **Ipea**, n. 92, maio 2011. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5207/1/Comunicados_n92_Equidade.pdf>. Acesso em 10 abr. 2016, p. 6.

(impostos e contribuições) sobretudo por aqueles que detêm as maiores rendas. Um estudo do Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda (Sinprofaz)³⁸⁶ estimava que a sonegação tributária no Brasil alcançava o montante de R\$ 414,1 bilhões, o que equivalia a 10,0% do PIB de 2011. Outro caminho também adotado para a sonegação tributária e a evasão fiscal passa pela remessa de rendas para os chamados paraísos fiscais, incluindo a lavagem de dinheiro e os recursos ilegais decorrentes do tráfico de drogas e do contrabando. De acordo com estudo do Inesc³⁸⁷, os paraísos fiscais estão entre os destinos preferenciais dos investimentos brasileiros diretos na forma de participação em capital. Em 2011, havia US\$ 32,1 bilhões nas Ilhas Cayman, US\$ 16,2 bilhões nas Ilhas Virgens Britânicas e US\$ 12,9 bilhões nas Bahamas.

Por fim, a pesquisa do Inesc (2014), demonstra que outro indicador relevante é o montante da Dívida Ativa da União,³⁸⁸ que alcançou, em 2012, R\$ 1,104 trilhão, sendo que 93,22% de tal dívida se refere aos créditos de natureza tributária. Esse estoque é proveniente de créditos tributários (em grande parte administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil) e é decorrente de tributos devidos e não pagos.

Além da pesquisa aqui apresentada, pode-se perceber que o tema é bastante discutido na agenda sindical. Entre 2011 e 2013, o DIEESE³⁸⁹ e o Sindifisco Nacional - Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil - lançaram três publicações, com o apoio da Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), nas quais destacaram o debate da questão fiscal no Brasil e a necessidade de uma reforma tributária. A primeira foi a cartilha “*A Progressividade na Tributação Brasileira: por maior justiça tributária e fiscal*”, a segunda foi o livro “*Progressividade da tributação e desoneração da folha de pagamentos, elementos para reflexão*”, e, finalmente, a terceira “*Dez ideias para uma tributação mais justa*”. Esta última foi publicada a partir da realização de seis oficinas sindicais regionais (Recife, Curitiba, Goiânia, Belo Horizonte, Rio de Janeiro e São Paulo).

Com base nessas publicações, foi realizado um estudo que elencava os principais elementos da discussão acerca da regressividade do atual sistema tributário brasileiro,

³⁸⁶ SINPROFAZ. **Sonegacao no Brasil** – Uma estimativa do desvio da arrecadacao. Brasília: Sinprofaz, 2014. Disponível em: <<http://www.quantocustaobrasil.com.br/artigos/sonegacao-no-brasil-uma-estimativa-do-desvio-da-arrecadacao>>. Acesso em: 10 fev. 2016, p. 1.

³⁸⁷ INESC. **Fim aos paraísos fiscais**: Brasil e o G-20 precisam tornar efetivos a transparência e a troca de informação em matéria fiscal. Brasília: INESC, Nota técnica n. 178, maio 2012, p. 4.

³⁸⁸ A Dívida Ativa da União é composta por todos os créditos, sejam eles de natureza tributária ou não tributária, regularmente inscritos pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, depois de esgotado o prazo fixado para pagamento pela lei ou por decisão proferida em processo regular. Cf.: www.pgfn.fazenda.gov.br/divida-ativa-da-uniao.

³⁸⁹ DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. **Reforma e Justiça Tributária**. Nota Técnica n. 150. São Paulo: 2015.

salientando que o peso da carga de impostos é muito elevado sobre os trabalhadores e os mais pobres, em contraponto ao menor peso e as facilidades que os mais ricos, o capital nacional e internacional encontram no país para burlar o fisco, através da evasão e da elisão fiscal.

O terceiro ponto de vista, em relação ao diagnóstico do sistema tributário brasileiro, está relacionado aos efeitos sociais e econômicos que os problemas de tal sistema provocam.

O sistema tributário brasileiro, apesar de sofrer alterações pontuais introduzidas em anos recentes, prejudica a competitividade dos produtos nacionais, é excessivamente complexo, facilita ou mesmo estimula a sonegação, e não é propício à harmonização com os sistemas tributários dos nossos principais parceiros, como requer o processo de abertura da economia nacional.³⁹⁰

Para Lima³⁹¹ o sistema tributário brasileiro é considerado caro, complexo, e, em muitos aspectos, regressivo e ineficiente. As principais críticas ao sistema tributário nacional são o seu alto custo, tanto direto (do Fisco) quanto indireto (dos contribuintes); seu elevado grau de complexidade; suas brechas que permitem a sonegação. Além disso, o sistema reduz a eficiência econômica, principalmente por ter elevado número de alíquotas de IPI e de ICMS e pela existência de tributos cumulativos, como a COFINS e o PIS-PASEP.

Para este autor um primeiro problema do Sistema Tributário brasileiro é o seu desrespeito ao princípio da capacidade contributiva dos cidadãos. Este princípio considera a capacidade econômica individual do contribuinte, assim o tributo será graduado conforme a capacidade do contribuinte, com o objetivo de proceder à redistribuição de renda, exigindo mais dos contribuintes com maior capacidade econômica e reduzindo ou isentando os contribuintes com menor capacidade econômica (CF, art. 145, § 1º).³⁹²

Por outro lado, a grande quantidade de hipóteses de exceção e de isenções fiscais abre espaços para a prática de planejamento tributário (formas legais de pagar-se menos imposto). Além disso, a sonegação é extremamente elevada, como mostram os resultados de um estudo realizado pela Secretaria da Receita Federal, que indicavam que 41,8% da renda tributável brasileira circulava no país sem pagar imposto de renda³⁹³. O resultado é que os contribuintes

³⁹⁰ AFONSO, José Roberto; REZENDE, Fernando; VARSANO Ricardo. **Reforma Tributária no Plano Constitucional**: uma Proposta para o Debate. TD n. 606. Brasília: IPEA, 1998, p. 7.

³⁹¹ LIMA, Edilberto Carlos Pontes. **Reforma Tributária no Brasil**: entre o ideal e o possível. TD n. 666. Brasília: IPEA, 1999, p. 14.

³⁹² SALVADOR, Evilasio. **As Implicações do Sistema Tributário Brasileiro nas Desigualdades de Renda...** Brasília: Inesc – Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2014, p. 10

³⁹³ Dados de 1999.

que pagam todas as suas obrigações acabam prejudicados por uma carga tributária bem mais elevada, o que torna injusta a tributação no Brasil.³⁹⁴

Para Menezes³⁹⁵ este princípio guarda relação com a observância impositiva de graduação dos impostos e a forma como se confere a sua efetividade:

Inexistindo um parâmetro legal de caráter nacional, fixando contornos dos encargos impositivos a cada contribuinte, relativamente a cada tipo de imposto, não há como falar-se em observância impositiva do princípio da graduação segundo a capacidade contributiva de cada um. A expressão “facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitando os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte” representa mera reprodução em nível constitucional de normas esparsas preexistentes, que atribuem ao fisco o poder de investigar as atividades e bens dos contribuintes.

A personalização e a graduação do imposto exigirão uma técnica tributária acurada. Implantar um imposto dentro do limite justo para milhões de contribuintes díspares, sob o ponto de vista socioeconômico, constituirá um desafio permanente à imaginação do legislador.

A autora diz que para defesa da aplicação cogente desse princípio, têm sido invocadas noções como as de imperativo de consciência, de imperativo constitucional, de dever jurídico do Estado de tributar de acordo com as possibilidades econômicas de cada contribuinte, entre outros, mas que, não há dúvida de que os princípios previstos no § 1º, do art. 145 da Constituição Federal, que prefere denominar de “princípio da personalização dos impostos graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte”, representam ainda um ideal da justiça tributária.³⁹⁶

Nesta mesma linha está José Afonso da Silva³⁹⁷: “Recordamos o que certa vez escrevemos: ‘A justiça tributária é ainda um ideal a ser alcançado, não por si só, mas em conexão com um sistema de justiça econômica e social.’”.

No que se refere a eficiência econômica do sistema tributário brasileiro, outros pontos que ainda podem ser levantados é que, em primeiro plano, há uma infinidade de alíquotas de impostos sobre produtos industrializados (IPI) e de circulação de mercadorias e serviços (ICMS), estas últimas em menor quantidade que as primeiras, mas ainda assim numerosas, que distorcem o emprego eficiente de recursos ao incentivar o investimento em setores ou produtos beneficiados com alíquotas menores. Tal problema se instalou, em parte, devido a

³⁹⁴ LIMA, Edilberto Carlos Pontes. **Reforma Tributária no Brasil**: entre o ideal e o possível. TD n. 666. Brasília: IPEA, 1999, p. 15.

³⁹⁵ MENEZES, Fabíolla Kataryna de Macêdo. Justiça tributária: questão de cidadania. O princípio da capacidade contributiva. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XII, n. 68, set 2009. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6725>. Acesso em: 26 fev. 2016, p. 1.

³⁹⁶ Ibidem.

³⁹⁷ Ibidem, p. 2.

pressões de grupos por tratamento tributário diferenciado, com pouca lógica econômica a nortear as decisões. O segundo fator são as contribuições sociais de incidência cumulativa, a COFINS e o PIS-PASEP.³⁹⁸

Tais contribuições tornam o produto brasileiro menos competitivo que o produto estrangeiro, que só as paga uma vez. Além disso a COFINS e o PIS/PASEP estimulam a integração vertical das empresas, e causam mais distorção alocativa.

4.3 PROPOSTAS PARA REFORMA DO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO

As mudanças ocorridas na economia mundial têm forçado aos sistemas nacionais adequarem seus mecanismos políticos e estruturais de maneira que atendam às novas exigências globais e principalmente às demandas internas. As questões internas passam pelo reposicionamento do papel do Estado no processo de desenvolvimento e na busca por maior equidade. Em meio a este processo está o papel dos tributos como elemento essencial desta transformação. Atuando, de uma lado, como financiador das políticas públicas e dos projetos sociais, por outro como agente de estímulo ao sistema produtivo e maior eficiência econômica.

No Brasil com imensa desigualdade social e uma carga tributária que incide principalmente sobre o consumo da população menos favorecida, deve-se buscar instrumentos de diminuição dessas disparidades. Há, portanto, uma necessidade de promover uma reforma no sistema tributário brasileiro.

Em 1987, mediante o consenso sobre a necessidade de Reforma Tributária em bases constitucionais e não mais infraconstitucionais, foi formada a Comissão de Reforma Tributária e Descentralização Administrativa (CRETAD), da Secretaria de Planejamento da Presidência da República. Formada por técnicos e estudiosos na área tributária, encarregada de realizar um estudo de projeto de reforma com a diretriz voltada para a descentralização. Ou seja, o sistema tributário deveria contemplar Estados e Municípios com fontes de receita mais produtivas além de dar-lhes mais autonomia para legislar sobre os tributos que viessem a ser atribuídos à sua competência.³⁹⁹

³⁹⁸ LIMA, Edilberto Carlos Pontes. **Reforma Tributária no Brasil: entre o ideal e o possível**. TD n. 666. Brasília: IPEA, 1999, p. 18.

³⁹⁹ ROZOLEN, Silvana. **As propostas de reforma tributária nos anos 90 e a questão federativa no Brasil**. Monografia. Universidade Estadual de Campinas. Campinas, jul. 1999, p. 17.

Em linhas gerais, as propostas de reformulação do sistema em direção ao federalismo eram as seguintes⁴⁰⁰:

- I. Autonomia fiscal dos Estados e Municípios : era necessário aumentar o grau de autonomia fiscal dos Estados e Municípios. Contudo não se tratava de autonomia absoluta, posto que o federalismo é uma relação de interdependência e cooperação entre níveis de Governo. Em consequência a autonomia seria limitada.
- II. Descentralização administrativa e financeira: o sistema tinha embutido na concentração de receita à nível da União a ampliação do hiato entre necessidade e disponibilidades de recursos a nível dos Estados e Municípios. Estas unidades dependiam crescentemente de transferências e ficavam tolhidas em sua capacidade de prover serviços e atividades de cunho social.

Após o fracasso de Plano Collor, surgiram diversas propostas com o objetivo de equilíbrio da economia, da inflação e das receitas do Estado. Entre elas: Proposta da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo- FIESP, Proposta do Plano de Estabilização com Crescimento - PEC, Proposta da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas - FIPE, Proposta da Comissão Executiva de Reforma Fiscal - CERF, Proposta da Força Sindical, Proposta do Deputado José Serra, Proposta do Deputado Luis Carlos Hauly, Proposta do Deputado Roberto Freire - PEC 48-A, Substitutivo Benito Gama e a Emenda Constitucional n.3, Proposta do Imposto Único sobre Transações do Prof. Marcos Cintra e do Dep. Flávio Rocha, Proposta do Deputado Luis Roberto Ponte, e outras.

Segundo Rozolen⁴⁰¹ as principais tendências observadas nestas propostas referiam-se principalmente a duas linhas de reformulação quanto aos impostos. A primeira dizia respeito aos impostos indiretos, notadamente sobre o valor agregado (IVA), com variantes para sua substituição, e a segunda referia-se às contribuições tributárias, mobilizadas ao financiamento da Seguridade Social e, marginalmente à folha de salários. Tratavam de forma menos freqüente da tributação direta (renda e patrimônio) e deixavam implícito, normalmente, o impacto federalista das propostas, no sentido de garantir mínimos através de equalização fiscal, preocupando-se com a questão dos encargos, nunca solucionada, mas por todos mencionada e defendida na vertente de sua explicitação rígida e homogênea por esfera de governo.

⁴⁰⁰ROZOLEN, Silvana. **As propostas de reforma tributária nos anos 90 e a questão federativa no Brasil**. Monografia. Universidade Estadual de Campinas. Campinas, jul. 1999, p. 18.

⁴⁰¹ Ibidem, p. 21.

Para o mesmo autor, essas propostas tiveram pouco ou nenhum alcance à época em que foram colocadas. Tratava-se de uma multiplicidade de soluções desconstruídas, sem pontos comuns nos diagnósticos e sem qualquer viabilidade política, de forma que nenhuma conseguiu aglutinar densidade de apoio e ser efetivamente implementada.

Com o Plano Real, 1994, e o sucesso da queda inflacionária, ficou demonstrado o desequilíbrio da questão fiscal. De um lado problemas com sobrecargas de impostos demonstrando uma insatisfação de empresários, por outro uma deficiente utilização dos recursos públicos e uma ineficiência dos serviços públicos. Os problemas iam desde a falta de gastos públicos em setores estratégicos e de estrutura, como de investimento em setores que pudessem promover o crescimento da economia. Nesta conjuntura o próprio governo começou a se interessar pela questão da reforma tributária.

A seguir seguem três propostas de reforma tributária que ocorreram no Brasil após o Plano Real. O texto foi retirado de um trabalho realizado pelo Ipea, intitulado Reforma Tributária no Brasil: entre o ideal e o possível, de Edilberto C. P. Lima, 1999:

4.3.1 Proposta de Emenda Constitucional no 46/95

Os objetivos dessa proposta eram simplificar radicalmente e modernizar o sistema tributário nacional.

Para tanto, as principais alterações eram:

- I. Criação de impostos sobre: i) movimentação financeira ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira, com alíquota máxima de 0,5%; ii) produção, circulação, distribuição ou consumo de bebidas; veículos, energia, tabaco, petróleo e combustíveis, inclusive derivados daquele e destes; sobre serviços de telecomunicações ou outros definidos em lei complementar. Tais impostos podem ser seletivos; iii) comércio exterior; iv) renda, com papel residual; e v) propriedade imobiliária, com possível progressividade.
- II. Todos os impostos passam a ser instituídos pela União.
- III. Desaparecem as contribuições sobre folha de pagamentos, lucro e faturamento. A fonte de financiamento da seguridade social passa a ser as contribuições do segurado e a receita dos concursos de prognósticos.
- IV. A carga tributária máxima fica limitada a 25% do PIB.

Segundo o autor, essa era a proposta de reforma mais drástica, principalmente nos seguintes pontos:

- a) Atribuía papel apenas residual ao imposto de renda;
- b) Concentrava a tributação sobre o consumo em meia dúzia de produtos, teoricamente de baixa elasticidade de demanda.;
- c) Institucionalizava o imposto sobre movimentação financeira, que não encontrava correspondência em outros países e era fortemente criticado por sua incidência cumulativa;
- d) Limitava a carga tributária a um patamar máximo, o que pode representar uma rigidez exagerada do governo; e
- e) Dificilmente arrecadaria o que prometia (25% do PIB), como no caso do Imposto sobre Movimentação Financeira, estimado em 5% do PIB. Entretanto, a CPMF, cuja base de tributação é semelhante, arrecadou apenas 1% do PIB em 1998, com alíquota de apenas um pouco menos da metade (0,2%) da presente na proposta (0,5%).

Segundo o portal do Senado Federal⁴⁰² esta PEC foi arquivada em 29/01/1999, nos termos do art. 332 do RISF. DSF Nº 22-A DE 24 02 PAG 3276.

4.3.2 Proposta de Emenda Constitucional nº 175-A/95

Os objetivos explícitos dessa proposta são os seguintes: i) simplificar o sistema tributário nacional; ii) aumentar o seu grau de equidade; iii) dificultar a sonegação; e iv) tornar a economia brasileira mais eficiente.

As principais propostas eram:

- I. Substituição do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), de competência federal, por um Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) federal.
- II. Regulamentação do ICMS estadual, juntamente com o ICMS federal, por lei complementar.
- III. Uniformização das alíquotas de ICMS estadual por produto em todo o território brasileiro, que passam a ser estabelecidas pelo Senado Federal.
- IV. Fixação das alíquotas mínimas do Imposto sobre Serviços (ISS) por lei complementar.

⁴⁰² SENADO FEDERAL. Brasília. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br>>. Acesso em 15 de Jun. 2016.

- V. Extinção das isenções de IPI, exceto para a Zona Franca de Manaus, que continuarão até 2013.
- VI. Consagração da desoneração do ICMS, como vigente a partir da Lei Complementar no 87/96, de todas as exportações, inclusive produtos primários e semi-elaborados.
- VII. Criação de um sistema de tributação sobre o valor adicionado como Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS) e Financiamento da Seguridade Social (COFINS), e abandono da atual incidência em cascata.
- VIII. Substituição do princípio da origem na tributação do ICMS pelo princípio de destino.

Embora fosse um objetivo explícito da PEC nº 175/95, o respeito à capacidade contributiva, suas propostas não mudavam substantivamente o quadro da estrutura tributária, contribuintes com maior capacidade de pagamentos continuariam tendo acesso de contadores e advogados, o que tornaria tímida a proposta de progressividade tributária.

A proposta de eliminação das múltiplas alíquotas e de possibilidades de isenção tornaria o sistema bem mais simples e, conseqüentemente, mais barato, tanto para o governo quanto para o contribuinte.

No tocante à harmonização do federalismo fiscal, de um lado, acabaria definitivamente com a guerra fiscal, mas, ao acabar com a competência impositiva de estados e municípios em seus principais tributos (ICMS e ISS, respectivamente), tornaria a sua implementação mais difícil politicamente.

Segundo o portal da Câmara dos Deputados⁴⁰³ a PEC 175/1995 foi arquivada, em 04/06/2003, mediante MSC⁴⁰⁴ 199/2003.

4.3.2 Proposta de Reforma Tributária do Ministério da Fazenda

Os principais pontos dessa reforma eram os seguintes:

- I. Proibição de financiamento de investimentos públicos por empréstimos compulsórios;

⁴⁰³ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Brasília. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/>> Acesso em: 15 de jun. 2016.

⁴⁰⁴ Mensagem do Congresso Nacional.

- II. Instituição dos empréstimos apenas por lei ordinária (maioria simples) e não mais por lei complementar (maioria absoluta), para tornar mais rápido e fácil o atendimento de demandas urgentes (calamidade pública e guerra);
- III. Transformação dos impostos de importação, exportação, de operações financeiras e sobre a propriedade territorial rural em contribuições econômicas. A diferença é que, como são tributos eminentemente regulatórios, devem ficar fora da partilha dos impostos com os estados e municípios. Caso contrário, os graus de liberdade do governo para utilizá-los em sua finalidade primeira sofreriam provável pressão de estados e municípios, em uma eventual perda de arrecadação;
- IV. Perda da imunidade tributária das instituições de educação e assistência social sem fins lucrativos;
- V. Restrição à concessão de anistia e remissão de impostos, pela exigência de lei que regule *exclusivamente* a matéria para concedê-las;
- VI. Proibição a que os impostos sobre valor adicionado (IVA) e sobre vendas a varejo (IVV) sejam, ao contrário do IPI e ICMS, objetos de subsídio, isenção, redução da base de cálculo ou quaisquer outros benefícios fiscais;
- VII. Criação, com competência federal, dos seguintes impostos: (i) sobre valor agregado, que substitui o Imposto sobre Produtos Industrializados e sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (de competência estadual na atual Constituição); (ii) imposto seletivo sobre alguns produtos e serviços; (iii) imposto sobre movimentação financeira ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira, compensável com o montante pago a título de imposto de renda. Com competência estadual: imposto sobre vendas a varejo e prestações de serviços a consumidoras ou usuários finais (IVV, cumulativo com o IVA federal), de alíquota uniforme para todas as mercadorias e serviços em cada unidade federada;
- VIII. Fixação de apenas duas alíquotas para o imposto sobre valor adicionado, o que representa significativa simplificação em relação ao atual sistema de multiplicidade de alíquotas;
- IX. Não-incidência do imposto sobre valor adicionado sobre nenhum bem ou serviço destinado ao exterior, ao contrário da Constituição em vigor, que prevê exclusão de incidência do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços apenas para produtos industrializados (exceto semi-elaborados) destinados ao exterior. Representa um avanço na desoneração das exportações;

- X. Progressividade do IR não mais obrigatória para se tornar apenas possível;
- XI. Retirada da competência residual da União para instituir novos impostos. A exceção seria um imposto extraordinário de guerra;
- XII. Perda para os estados e municípios do produto da arrecadação do imposto de renda cobrado dos seus funcionários, tanto da administração direta quanto indireta;
- XIII. Mudança na base de transferência dos fundos de participação dos estados e municípios (formada pelo IPI e IR no atual sistema), que passa a englobar o IR, o novo IVA federal, o IMF e o imposto seletivo;
- XIV. Elevação das alíquotas dos fundos de Participação dos Municípios de 22,5% para 27%, e diminuição do Fundo de Participação dos Estados de 21,5% para 18%; e
- XV. Eliminação da contribuição sobre o lucro. Restariam as contribuições sobre o faturamento e sobre a folha de salários, as quais não poderiam mais financiar a saúde e assistência social, mas apenas a previdência social.

Segundo o autor, esta proposta retiraria a obrigatoriedade de que o imposto de renda fosse progressivo, e implantaria a uniformidade de alíquotas para os impostos sobre valor adicionado e sobre vendas a varejo. Por outro, ao eliminar isenções e simplificar o sistema, essa proposta diminuiria a possibilidade de planejamento tributário, que freqüentemente favorece os de maior capacidade contributiva, que são os que podem pagar a profissionais especializados em descobrir espaços na legislação.

A proposta ainda eliminaria a multiplicidade de alíquotas do IPI e do ICMS, ao estabelecer-se uma alíquota uniforme para todos os produtos, seria, portanto, um avanço considerável em termos da eficiência econômica porque a interferência na alocação de recursos do mercado desaparece.

De forma geral, a proposta do Ministério da Fazenda era bem mais ambiciosa que a PEC no 175/95. Propunha mudanças realmente radicais no sistema tributário nacional.

Um ponto negativo seria sob o ponto de vista de eficiência, já que a proposta não deixava muito clara, se as contribuições cumulativas, que financiam a seguridade social, seriam extintas ou não.

Além das propostas acima descritas surgiram outras proposta referentes à reforma do sistema tributário nacional. Entre elas a EC N° 41/2003 e PEC N° 233/2008.

A Emenda Constitucional n.º 41, de 19 de dezembro de 2003⁴⁰⁵, trouxe relevantes modificações para o sistema de aposentadoria dos servidores, especialmente referente a forma de cálculo da integralidade e ao fim da chamada paridade entre os servidores ativos e inativos. Nesta, as aposentadorias por invalidez decorrentes de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, antes baseadas na última remuneração do servidor, passaram a ter sua forma de cálculo determinada pelos parágrafos §§ 3º e 17 do art. 40, que adota como critério para o cálculo dos proventos a média das remunerações de contribuição do servidor aos regimes de previdência próprios e gerais, devidamente atualizados, na forma da lei.

A Emenda Constitucional n.º 41/2003 é composta de 11 artigos assim distribuídos⁴⁰⁶:

Art. 1º - altera os arts. 37, XI, 40 *caput* e §§ 1º, 3º, 7º, 8º, 15, acrescenta os §§ 17, 18, 19 e 20 ao art. 40; altera os arts. 42, 48, XV, 96, II, *b*, 149, § 1º e acrescenta o § 12 ao art. 201 da CF.

Art. 2º - repete o art. 8º da Emenda Constitucional n.º 20/98, com algumas, porém significativas alterações (regra de transição).

Art. 3º - assegura o direito adquirido e prevê o abono de permanência.

Art. 4º - institui a contribuição dos inativos e pensionistas.

Art. 5º - limita o valor dos proventos de aposentadoria ao máximo pago pelo regime geral do INSS.

Art. 6º - garante a integralidade e paridade dos proventos de aposentadoria para os servidores que ingressaram no serviço público até a promulgação da EC.

Art. 7º - assegura o direito adquirido dos aposentados e pensionistas à integralidade e paridade.

Art. 8º - veicula norma de transição acerca do teto e subteto.

Art. 9º - proíbe a invocação de direito adquirido em relação a qualquer espécie remuneratória percebida na data da promulgação da Emenda, que exceda o teto ou subteto.

Art. 10 - revoga o inciso IX do § 3º do art. 142, bem como os arts. 8º e 10 da EC n.º 20/98

Art. 11 - prevê a entrada em vigor das disposições na data da promulgação da Emenda.

Segundo Jorge⁴⁰⁷ a Emenda Constitucional n.º 41/2003 rompe com uma série de princípios respeitados pelo Poder constituinte derivado. Tal Emenda olvida os princípios do ato jurídico perfeito, direito adquirido e irredutibilidade de vencimentos.

⁴⁰⁵ BRASIL, Constituição (1988). **Emenda Constitucional Emenda Constitucional n.º 41**, de 19 de dezembro de 2003. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional n.º 20, Brasília, 15 dez. 1998.

⁴⁰⁶ BRASIL, Constituição (1988). **Emenda Constitucional Emenda Constitucional n.º 41**, de 19 de dezembro de 2003. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional n.º 20, Brasília, 15 dez. 1998.

⁴⁰⁷ JORGE, Éder. **Estudo sobre a reforma da previdência** – EC N.º 41/2003. Âmbito Jurídico, Rio Grande, VII, n. 18, ago 2004. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=4387>. Acesso: 09 mar. 2016, p. 4.

Neste mesmo sentido assevera Medina⁴⁰⁸ que a EC nº 41/03, ao modificar as regras de transição⁴⁰⁹ criadas pela EC nº 20/98, incorreu em vício de inconstitucionalidade, tendo em vista que operou com efeitos retroativos. Para o autor, violou-se o direito subjetivo dos servidores, que ingressaram no serviço público até 15.12.1998, de se aposentar de acordo com as regras de transição estipuladas àquela época.

Para o autor Jorge⁴¹⁰, a Reforma da Previdência que se iniciou com a Emenda Constitucional nº 20/98 e se consolidou na EC nº 41/2003, trata-se de medida desacertada e com o intuito nítido de desmontar o Estado, de desestruturar as carreiras típicas de Estado e facilitar o ingresso de investimentos estrangeiros. Não visa, portanto, resolver suposto problema da balança orçamentária da Previdência, e que boa parte dos doutrinadores são veementes em acenar para a inconstitucionalidade de vários dispositivos da EC nº 41/03.

O Poder Executivo enviou, em 28/02/2008, para apreciação do Congresso Nacional a PEC nº 233/2008 (Mensagem nº 81/2008), que propõe alterações no Sistema Tributário Nacional.

Segundo Soares⁴¹¹ PEC 233/2008 possui 13 artigos. O art. 1º altera vinte artigos da Constituição Federal (arts. 34, 36, 61, 62, 105, 114, 146, 150, 151, 153, 157, 158, 159, 160, 161, 167, 195, 198, 212 e 239) e insere um novo artigo no Texto Constitucional permanente (art. 155-A); o art. 2º altera dois artigos do ADCT (arts. 60 e 76); o art. 3º trata do atual ICMS; o art. 4º, do novo ICMS; o art. 5º, do Fundo de Equalização de Receitas; o art. 6º, das destinações para educação básica e ações na área de transportes; o art. 7º, do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional; o art. 8º extingue o Salário-Educação; o art. 9º prevê estabelecimento de limites para a carga tributária, relativamente ao IR, IVA-F e novo ICMS; o art. 10, sanções para Estados e Distrito Federal, em caso de concessão de benefícios irregulares do atual ICMS; o art. 11 trata de redução de alíquotas da contribuição do empregador à Previdência Social; o art. 12, da eficácia dos dispositivos da futura Emenda Constitucional; e o art. 13, da revogação de dispositivos constitucionais em vigor.

⁴⁰⁸ MEDINA, Damares. **A Emenda Constitucional nº 41/03 e as regras de transição**. Teresina, ano 9, n. 345, 17 jun. 2004. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/5346>>. Acesso em: 08 mar. 2016, p. 2.

⁴⁰⁹As regras de transição em matéria previdenciária propiciam a contagem do tempo de serviço ou de contribuição prestado antes da alteração do regime de forma diferenciada, de acordo com a situação individual do segurado. Cf.: Manual de Aposentadoria. Voluntária - Livro I. set. 2008. Disponível em: <[http://www.portaldoservidor.sc.gov.br/ckfinder/userfiles/arquivos/Manuais%20%20e%20Formularios/Manuais/Previdencia/Aposentadoria_Voluntaria - Livro I.pdf](http://www.portaldoservidor.sc.gov.br/ckfinder/userfiles/arquivos/Manuais%20%20e%20Formularios/Manuais/Previdencia/Aposentadoria_Voluntaria_-_Livro_I.pdf)>. Acesso em: 28 mar. 2017.

⁴¹⁰ JORGE, Éder. **Estudo sobre a reforma da previdência** – EC Nº 41/2003. Âmbito Jurídico, Rio Grande, VII, n. 18, ago 2004. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=4387>. Acesso: 09 mar. 2016, p. 5.

⁴¹¹ SOARES, Murilo Rodrigues da Cunha. **Reforma Tributária PEC Nº 233/2008**. Brasília: Consultoria legislativa da câmara dos deputados, 2008, p. 1.

Extrai-se da Exposição de Motivos nº 16/08⁴¹² que acompanha a Proposta de Emenda à Constituição PEC 233, de 2008, os seguintes objetivos:

1. Simplificar o Sistema Tributário Nacional;
2. Eliminar a Guerra Fiscal;
3. Avançar na política de desoneração tributária,
4. Aperfeiçoar a política de desenvolvimento regional.

Para atender aos requisitos acima mencionados, Rodrigues⁴¹³ apresenta de maneira sucinta as alterações que a reforma propõe para o sistema tributário nacional:

- I. Substituir o COFINS, o PIS, o Salário-educação e a CIDE-combustíveis por um imposto federal sobre o valor agregado: A proposta propõe que as quatro contribuições citadas acima sejam substituídas por um IVA federal, que teoricamente não causará problemas de cumulatividade e permitirá isenção mais abrangente de exportações e investimentos. A extinção destas quatro contribuições também tem o objetivo de simplificar o sistema reduzindo o número de tributos.
- II. Incorporar a Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido (CSLL) ao Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ): Unificará dois tributos que incidem sobre a mesma base, facilitando ao contribuinte seu acerto com o fisco. A extinção da CSLL também simplificará o sistema através da redução do número de tributos.
- III. Alterar a legislação do ICMS: i) unificar nacionalmente a legislação deste imposto; ii) reduzir o número de alíquotas existentes; iii) adotar o princípio do destino; iv) reduzir o prazo de apropriação dos créditos relativos ao imposto que incidir sobre investimentos (bens destinados ao ativo imobilizado); v) A unificação no legislativo federal do ICMS tem por objetivo acabar com a guerra fiscal e simplificar a tributação, pois hoje cada Estado regula de maneira específica o imposto, o que acaba gerando dificuldades adicionais para os agentes que operam em mais de um Estado. A unificação do ICMS também facilita a adoção do princípio do destino na arrecadação deste imposto, pois ao se estabelecer um único conjunto de regras a serem seguidas em todo o país há de se esperar menos entraves e divergências na divisão entre a parcela dos tributos pertencentes ao Estado produtor e ao Estado consumidor das mercadorias transacionadas. Também com o objetivo de acabar com a guerra fiscal o principal do imposto devido nas operações

⁴¹² Ibidem, p. 16.

⁴¹³ RODRIGUES, Luis Eduardo. **A Proposta de Reforma da PEC 233 de 2008 no Sistema Tributário Brasileiro**. Monografia. Campinas: UNICAMP, 2008, p. 62.

interestaduais passa a ser do Estado onde a mercadoria for consumida, e não mais onde ela for produzida, tal como ocorre hoje, sendo que no Estado produtor da mercadoria ainda será mantido 3% do imposto; e vi) A proposta também prevê a redução do prazo de apropriação dos créditos relativos ao ICMS cobrado sobre investimentos. Hoje o longo prazo de devolução ao empresário dos créditos de ICMS relativos aos investimentos por ele realizados é bastante longo (total de 48 meses devolvido na fração de 1/48 ao mês), o que acaba reduzindo sua liquidez em um primeiro momento e gerando um alto custo de oportunidade. A proposta prevê redução gradual deste prazo até que ele chegue à zero.

- IV. Criação de um Fundo de Equalização de Receitas (FER): este fundo tem como finalidade compensar os entes federativos que perderem receitas com a reforma tributária, principalmente aquelas relativas ao ICMS, e tem o objetivo de fazer com que ela não gere perdedores nem no curto prazo. Viabiliza sua aprovação na medida em que elimina a oposição que afirma que ela lhe causará perda de receitas tributárias, dando segurança financeira aos Estados durante a transição para o novo sistema. Os valores distribuídos por este fundo, que será formado pela vinculação de 1.8% do IR e do IPI, deverão ser ao menos iguais ao valor que for distribuído pelo fundo de participação nas exportações no momento anterior a aprovação da reforma, acrescido pelas perdas de arrecadação do ICMS, quando comparadas ao valor atualizado da arrecadação deste imposto no período anterior a aprovação da reforma.
- V. Aprimoramento da política de desenvolvimento regional: i) Estabelecimento de um novo fundo de desenvolvimento regional; ii) Permitir que parte dos recursos (5%) seja aplicado nas áreas menos desenvolvidas das regiões Sul e Sudeste.

A guerra fiscal é utilizada como instrumento de desenvolvimento regional. Como a PEC prevê o final desta através das mudanças citadas anteriormente, para complementar a política de desenvolvimento regional ela também propõe um novo modelo, que é previsto ser mais abrangente e eficaz que o atual. Será abastecido por um fundo vinculado principalmente ao IR e ao IPI, e também poderá ser aplicada parte desse fundo nas regiões menos avançadas do Sul e do Sudeste.

Em um trabalho intitulado Nota Técnica sobre a PEC 233/2008, a Federação Nacional do Fisco Estadual - FENAFISCO⁴¹⁴, em março de 2008, afirma que o projeto de Reforma Tributária de 2008, de autoria do Executivo Federal, traz um pacote de alterações prejudiciais aos Estados brasileiros que superam em muito os danos causados pelas propostas de reforma tributária encaminhadas ao Congresso Nacional em 1998, 2003 e 2004.

O mesmo trabalho diz que tal constatação é proveniente da verificação de afronta a um dos mais caros princípios constitucionais, ou seja, a forma federativa de Estado brasileiro (art. 60, §4º, I, CF). Afirma ainda que a proposta de alteração do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), é danosa aos interesses dos Estados e Municípios, criando o imposto sobre valor adicionado – IVA Federal – tributo que será de sua competência e que terá base muito mais ampla que o ICMS.

Para a Fenafisco, o projeto condena os Estados e Municípios a continuarem tendo como suas principais fontes arrecadatórias o ICMS e ISS, tributos que se tornarão obsoletos, em curto espaço de tempo, com a entrada em vigor do IVA amplo federal.⁴¹⁵

Diferente percepção, ao acima exposto, é a posição de Campello⁴¹⁶ que diz:

Desde já, afirma-se que não há agressão ao pacto federativo (cláusula pétrea: art. 60, §4, I, da CF), tendo em vista que o que se busca não é suprimir competências tributárias para agredir a autonomia⁹ dos Estados membros (arts. 18 e 25 da CF). A intenção da reforma é tão-somente racionalizar a tributação, sobretudo em relação ao ICMS (art. 155, II, da CF), o qual, apesar de ser um tributo cuja atribuição legislativa para instituí-lo (poder de tributar) foi conferida aos Estados (e ao DF: art. 147 da CF), em verdade, o mesmo possui características de tributo “federal”¹⁰, já que o seu fato gerador é a circulação de mercadoria de bens (e de determinados serviços) dentro do território nacional, não havendo razão para existência de diferentes regimes de tributação, em cada ente regional da nossa República. Tal desiderato é manifestado, inclusive, pela exposição de motivos nº 16 que acompanhava o anteprojeto desta PEC, enviada ao Chefe do Poder Executivo federal, em 26 de fevereiro de 2008, pelo Ministro do Estado da Fazenda.

No que se refere ao ICMS, tem-se, atualmente, um quadro de grande complexidade da legislação. Cada um dos Estados mantém a sua própria regulamentação, formando um complexo de 27 (vinte e sete) diferentes legislações a serem observadas pelos contribuintes. Agrava esse cenário a grande diversidade de alíquotas e de benefícios fiscais, o que

⁴¹⁴ FENAFISCO. Federação Nacional do Fisco Estadual. **Nota técnica sobre a PEC 233/2008**. Brasília: FENAFISCO, 2008, p. 4.

⁴¹⁵ FENAFISCO. Federação Nacional do Fisco Estadual. **Nota técnica sobre a PEC 233/2008**. Brasília: FENAFISCO, 2008, p. 4.

⁴¹⁶ CAMPELLO, André Emmanuel Batista Barreto. **Reforma tributária: uma breve análise da PEC n. 233/2008**. 2014. Disponível em: <<http://www.sinprofaz.org.br/artigos/reforma-tributaria-uma-breve-analise-da-pec-no-2332008/pagina-12>>. Acesso em: 10 mar. 2016, p. 4.

caracteriza o quadro denominado de “guerra fiscal”. Para solucionar essa situação, a proposta prevê a inclusão do art. 155-A na Constituição, estabelecendo um novo ICMS em substituição ao atual, que é regido pelo art. 155, II, da Constituição, o qual resta revogado.⁴¹⁷

O autor ainda afirma que a principal alteração no modelo é que o novo ICMS contempla uma competência conjunta para o imposto, sendo mitigada a competência individual de cada Estado para normatização do tributo. Assim, esse imposto passa a ser instituído por uma lei complementar, criando assim uma lei única nacional, e não mais por 27 leis das unidades federadas.⁴¹⁸

De acordo com exposto, o que se viu, de maneira geral, é que as propostas de reforma do Sistema Tributário brasileiro trazem diversos elementos em comum: foi demonstrada a ineficácia das instituições, como do legislativo e do executivo, na construção de uma estrutura tributária mais justa; as instituições de pesquisa fazem seus estudos baseados nos determinantes econômicos - preceitos neoliberais e forças de mercado. De maneira geral o Sistema é regressivo, injusto e fere os preceitos constitucionais de justiça e equidade.

Diversos elementos dos valores da sociedade brasileira estão fundados nas normas constitucionais, e interpretados por meio do método hermenêutico do concretismo. As propostas de mudanças (emendas constitucionais) são rígidas e passam por um processo, que na maioria das vezes, não contempla a participação popular, fazem parte de um jogo de interesses, onde grupos hegemônicos, com maior poder de barganha, saem vitoriosos na construção e reformulação das leis.

Não se discute participação popular⁴¹⁹ como elemento de construção de uma justiça tributária⁴²⁰, pois, não faz parte do jogo de interesses outro tipo de processo, a não ser o conflito institucional ou a obediência aos preceitos do mercado. Outro elemento faltante nas discussões é o debate sobre se a democracia (esta que está posta no ordenamento jurídico constitucional brasileiro), chamada de representativa, é ou não adequada? Até que ponto o legislativo representa o interesse do povo?

Para possíveis respostas a tais indagações faz-se necessário ampliar o discurso sobre a democracia e trazer outros elementos como conceitos de representação deliberativa, mecanismos de representação alargada, revogação de mandatos, ratificação/revogação

⁴¹⁷ Ibidem.

⁴¹⁸ CAMPELLO, André Emmanuel Batista Barreto. **Reforma tributária**: uma breve análise da PEC n. 233/2008. 2014. Disponível em: <<http://www.sinprofaz.org.br/artigos/reforma-tributaria-uma-breve-analise-da-pec-no-2332008/pagina-12>>. Acesso em: 10 mar. 2016, p. 4.

⁴¹⁹ Apenas o levantamento feito pela instituição governamental traz o componente de participação cidadã.

⁴²⁰ Justiça tributária, aqui, é que o ficou estabelecido nesta pesquisa, ou seja, o conceito delimitado pelo determinismo econômico-constitucional, que traz como indicadores os princípios da capacidade contributiva, da isonomia, da universalidade e da essencialidade.

popular de assuntos constitucionais e legislativos, maiores mecanismos de controle popular e prestação de contas, mecanismos de co-gestão⁴²¹, que serão abordados no próximo capítulo.

Além desses pontos serão discutidos os entraves à justiça tributária no Brasil, e o modelo de procedimento deliberativo como proposta de construção democrática.

⁴²¹ Para maiores detalhes sobre tais mecanismos de participação ver: MÉDICI, Alejandro. **La Constitución Horizontal**: teoría constitucional y giro decolonial. Centro de estudios jurídicos y sociales Mispát, A.C., Facultad de Derecho de La Universidad Autónoma de San Luis Potosí; Educación para las Ciencias em Chiapas. Chiapas: Facultad de Derecho de La Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 2012.

5 DESAFIOS INSTITUCIONAIS PARA A JUSTIÇA TRIBUTÁRIA NO BRASIL

Para John Rawls a justiça deve ser entendida como uma virtude que cabe às instituições realizar, não sendo, portanto, uma virtude pessoal. Esta categorização da justiça é importante no momento em que ao se debruçar, em toda a história, sobre a busca por seu conceito, descobre-se que a justiça é compreendida como um dever que incide sobre a conduta individual das pessoas.

A justiça é a virtude primeira das instituições sociais, assim como a verdade o é dos sistemas de pensamento.⁴²²

Por outro lado, o objeto da justiça, na linguagem rawlsiana, é a estrutura básica da sociedade, isto é, o conjunto de instituições políticas e sociais que distribuem as vantagens, encargos e direitos oriundos da cooperação social:

A estrutura básica é o principal objeto da justiça porque suas conseqüências são profundas e estão presentes desde o início. Aqui a idéia intuitiva é que essa estrutura contém várias posições sociais e que as pessoas nascidas em condições diferentes têm expectativas diferentes de vida., determinadas, em parte, tanto pelo sistema político quanto pelas circunstâncias econômicas e sociais. Assim as instituições da sociedade favorecem certos pontos de partida mais que outros. Essas são desigualdades muito profundas.⁴²³

Apesar das idéias rawlsianas servirem de base em qualquer discussão acadêmica, esta pesquisa não irá analisar as diversas concepções de justiça, notadamente de justiça tributária. O conceito de justiça tributária aqui estará delimitado pelos preceitos constitucionais e doutrinários, já estabelecidos na segunda seção desta pesquisa.

Contudo, duas idéias rawlsianas deverão balizar os objetivos desta seção: o primeiro ponto refere-se ao papel dado às instituições como responsáveis para concretização da justiça. Neste ponto, esta pesquisa busca mostrar que a justiça não é virtude das instituições, muito menos como um dever que incide sobre a conduta individual das pessoas. Na realidade o que se propõe enfrentar é mostrar que qualquer instituto social, seja ele instituição ou relações subjetivas, devam ser construídas a partir da soberania popular.

O segundo ponto sugerido por Rawls refere-se às estruturas sociais como ponto de referência para a construção desta justiça. Neste ponto, há concordância de pensamentos com

⁴²² RAWLS, John. **Uma teoria da Justiça**. Tradução PISETTA, Almiro; ESTEVES, Lenita M. R. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 4.

⁴²³ Ibidem, p. 8.

esta pesquisa, já que, todo o estudo está sedimentado nas teorias estruturalistas e institucionalistas.

Neste sentido serão estudados no transcorrer desta seção, os principais entraves estruturais para a construção da justiça tributária no Brasil. Para isto, o estudo inicia discutindo os mecanismos de participação popular, e como é caracterizada a chamada Democracia Participativa no Brasil.

5.1 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO BRASIL

A idéia de democracia é antiga, desde a Grécia, por volta dos séculos VIII e VII a. C., diversos teóricos discutiam e organizavam sistemas políticos, aos quais eram atribuídos uma maior participação nas decisões da polis. Entre estes, pode-se destacar Aristóteles, que trazia uma discussão entre as diversas formas de governo, e um debate entre monarquia, oligarquia e democracia.

Sendo a democracia, como a oligarquia, capaz de conter diversos elementos, é preciso ter como certo que não há democracia numa nação onde poucos homens livres comandam um maior número de pessoas que não o são, (...). Tampouco seria uma democracia se os ricos só fossem superiores pelo número, (...). Em contrapartida, trata-se de uma democracia quando os homens livres e pobres, formando a maioria, são senhores do Estado, ao passo que há oligarquia quando governam os ricos e os mais nobres, embora inferiores em número.⁴²⁴

Mais recente, no período moderno, pode-se destacar John Locke e Rousseau, como filósofos que contribuíram para a discussão sobre democracia. Deve-se destacar que estes estudiosos traziam suas bases teóricas no Contrato Social e nas idéias do liberalismo econômico e do iluminismo.

Enquanto Locke⁴²⁵ caracterizando o Poder Legislativo define a democracia representativa vinculada ao poder dos representantes eleitos pelo povo:

Se o legislativo ou qualquer parte dele compõe-se de representantes escolhidos pelo povo para esse período, os quais voltam depois para o estado ordinário de súditos e só podendo tomar parte no legislativo mediante nova escolha, este poder de escolher também será exercido pelo povo

⁴²⁴ ARISTÓTELES. **Política**. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh_aristoteles_a_politica.pdf>. Acesso em: 23 set. 2016, p. 83.

⁴²⁵ LOCKE, J. **Coleção Os Pensadores**. São Paulo: Abril Cultural, 1973, p. 101.

Rousseau⁴²⁶, por outro lado, defende a Democracia Participativa, direta, ao afirmar que: “Na verdade, as leis são as condições da associação civil. O povo submetido às leis deve ser o seu autor, só aos que se associam cabe reger as condições da sociedade”.

Já o pensador italiano Norberto Bobbio, diz:

Parto de uma constatação sobre a qual podemos estar todos de acordo: a exigência, tão freqüente nos últimos anos, de maior democracia exprime-se como exigência de que a democracia representativa seja ladeada (...) pela democracia direta. Tal exigência não é nova: já a havia feito, como se sabe, o pai da democracia moderna, Jean Jacques Rousseau, quando afirmou que “a soberania não pode ser representada”.⁴²⁷

Diversas são as correntes teóricas que tentam classificar as formas de democracia. Esta classificação ao se relacionar com o grau de participação da população nas decisões do Estado pode ser assim colecionada, democracia: direta, semi-direta e representativa.

Por democracia direta entende-se a forma de democracia praticada na Grécia antiga, especialmente em Atenas, onde o povo debatia e decidia as questões mais importantes da polis em assembléias realizadas em praça pública.

A democracia antiga era a democracia de uma cidade, de um povo que desconhecia a vida civil, que se devotava por inteiro à coisa pública, que deliberava com ardor sobre as questões do Estado, que fazia de sua assembléia um poder concentrado no exercício da plena soberania legislativa, executiva e judicial.⁴²⁸

Esse tipo de democracia só é praticado em pequenos cantões (estados federados) suíços (*Landsgemeinde*)⁴²⁹ e ainda assim de forma restrita, porque os assuntos não são amplamente discutidos, havendo uma preparação prévia pelas autoridades.

Em virtude do surgimento do Estado moderno e da dificuldade de dar conhecimento a todos os cidadãos e ainda captar suas vontades, como faziam o gregos na Ágora, ascende a possibilidade de alguns poucos representar o interesse de muitos, ou de todos. Surge a Democracia representativa que pode ser descrita como o exercício do poder político do povo não diretamente, mas através de seus representantes, para atuar em seu nome e legitimados pela soberania popular. Dessa forma, é o ato de eleger um grupo ou uma pessoa que os representem em instituições chamadas de Parlamento, Câmara, Congresso ou Assembléia.

⁴²⁶ ROUSSEAU, J. **Discurso sobre a economia política e do contrato social**. Petrópolis: Vozes, 1995, p. 99.

⁴²⁷ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, p. 41.

⁴²⁸ BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. São Paulo: Malheiros Editora, 2007, p. 288.

⁴²⁹ A assembleia cantonal (*Landsgemeinde* em alemão) é uma das formas mais antigas de democracia direta. Praticada no passado em oito cantões da Suíça, foi abolida por razões de ordem prática em seis deles, subsistindo como maior instituição política dos cantões de Appenzell Interior e de Glarus. Cf.: <<http://www.kantone-web.ch/kantone/ai/en/politik/sitzung/>>.

Dentre os teóricos que escreveram sobre representação, destacam-se os escritos de Stuart Mill, na obra *Considerações sobre o Governo Representativo* (1861), onde essas questões, bem como a relação entre elas, ganha notória visibilidade. Defensor da democracia representativa e ardoroso defensor da fórmula cada um, um voto, enuncia as razões que fazem do governo representativo a forma ideal de governo.

(...) torna-se evidente que o único governo que pode satisfazer plenamente todas as exigências do Estado social é aquele no qual todo o povo participa; que toda a participação, mesmo na menor das funções públicas, é útil; que a participação deverá ser, em toda parte, tão ampla quanto o permitir o grau de desenvolvimento da comunidade; e que não se pode, em última instância, aspirar por nada menor do que a admissão de todos a uma parte do poder soberano do Estado. Mas como, nas comunidades que excedem as proporções de um pequeno vilarejo, é impossível a participação pessoal de todos, a não ser numa parcela muito pequena dos negócios públicos, o tipo ideal de um governo perfeito só pode ser o representativo.⁴³⁰

Já a democracia semi-direta é uma de modalidade em que se alteram as formas clássicas da democracia representativa para aproximá-la cada vez mais da democracia direta.

Verifica-se com o Estado moderno a impossibilidade irremovível de alcançar-se a democracia direta contida no ideal e na prática dos gregos.

(...) Com a democracia semidireta, a alienação política da vontade popular faz-se apenas parcialmente. A soberania está com o povo, e o governo, mediante o qual essa soberania se comunica ou exerce, pertence por igual ao elemento popular nas matérias mais importantes da vida pública. Determinadas instituições, como o referendium, a iniciativa, o veto e o direito de revogação, fazem efetiva a intervenção do povo, garantem-lhe um poder de decisão de última instância, supremo, definitivo, incontestável.

(...) O povo não só elege, como legisla.⁴³¹

Assim, nesse tipo de democracia o povo participa diretamente, propondo, aprovando ou autorizando a elaboração de uma lei ou a tomada de uma decisão relevante pelo Estado. O povo age em conjunto com os representantes eleitos, que vão discutir, elaborar ou aprovar a lei. É utilizada atualmente em combinação com a democracia representativa, que ainda prevalece.

Apesar de a democracia representativa tornar-se hegemônica na contemporaneidade, os mecanismos e instituições dessa forma de organização do Estado, tem mostrado suas limitações: “os velhos e tradicionais mecanismo e instituições tem se revelado muitas vezes

⁴³⁰ MILL, John Stuart. **1806-1873**. *Considerações sobre o Governo Representativo*. Tradução de Manoel Inocêncio de L. Santos Jr. Brasília: Universidade de Brasília, 1981, p. 83.

⁴³¹ BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros Editores. 2006, p. 295-296.

insuficientes, embora necessários, para garantir a existência de um regime político efetivamente democrático”⁴³²

Assim, surgem os defensores de uma maior participação social nas questões de interesse comum ou do bem coletivo que compõem a comunidade.

A participação social [...] amplia e fortalece a democracia, contribui para a cultura da paz, do diálogo e da coesão social e é a espinha dorsal do desenvolvimento social, da equidade e da justiça. Acreditamos que a democracia participativa revela-se um excelente método para enfrentar e resolver problemas fundamentais da sociedade brasileira.⁴³³

Baseando-se nestas discussões é possível a construção do entendimento do que seja democracia participativa.

[...] um conjunto de experiências e mecanismos que tem como finalidade estimular a participação direta dos cidadãos na vida política através de canais de discussão e decisão. A democracia participativa preserva a realidade do Estado (e a Democracia Representativa). Todavia, ela busca superar a dicotomia entre representantes e representados recuperando o velho ideal da democracia grega: a participação ativa e efetiva dos cidadãos na vida pública.⁴³⁴

Não será, portanto, a reformulação das instituições representativas que trará mudança na realidade social, mas a dinâmica política desses mecanismos de participação social e a realidade da sociedade civil, cada vez mais organizada, que deve contribuir para a prática democrática e uma realização mais dinâmica, efetiva e real.

Tal assertiva pode ser demonstrada ao deslocar a discussão de democracia, de um pensamento filosófico *latu sensu*, para uma proposição mais específica, como a observação da relação entre a democracia e as experiências de um novo constitucionalismo, a partir da América Latina.

Dalmau⁴³⁵ afirma que o novo constitucionalismo latino-americano é uma evolução do antigo constitucionalismo latino-americano e que surgiu para atender à necessidade de alteração jurídico-política vivida pela América Latina atualmente.

⁴³² ANDRADE, Aparecida de Moura. **A participação da sociedade civil no processo legislativo: a contribuição da comissão de legislação participativa da câmara dos deputados.** (Monografia de Especialização). Programa de Pós-Graduação da Universidade de Brasília. Brasília: UnB, 2003, p. 6-7.

⁴³³ LAMBERTUCCI, Antonio Roberto. A participação social no governo Lula. In: AVRITZER, Leonardo (org.). **Experiências nacionais de participação social.** São Paulo: Cortez, 2009, p.71.

⁴³⁴ SELL, Carlos Eduardo. **Introdução à Sociologia Política: política e sociedade na modernidade tardia.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2006, p. 93.

⁴³⁵ PASTOR, Roberto Viciano; DALMAU, Rubén Martínez Corte. **Constitucional de Ecuador para el período de transición.** El nuevo constitucionalismo en América Latina. 1 ed. Quito: Corte Constitucional del Ecuador, 2010. p. 20.

No hay que perder de vista que este nuevo constitucionalismo latinoamericano, además de pretender garantizar un real control del poder por los ciudadanos busca, como afirman Gargarella y Curtis, responder a la pregunta –aunque no sea la única– de cómo se soluciona el problema de la desigualdad social (2009: 11). El hecho de que se trate de sociedades que no experimentaron el Estado social, induce a pensar que las luchas sociales fueron el fundamento de la aparición de ese nuevo constitucionalismo latinoamericano. Los recientes procesos constituyentes latinoamericanos, por lo tanto, pasan a ser procesos necesarios en el devenir de la historia (Viciano y Martínez, 2005: 61), como resultado directo de los conflictos sociales que aparecieron durante la aplicación de políticas neoliberales, particularmente durante la década de los ochenta, y de los movimientos populares que intentaron contrarrestarlos (cfr. Seoane, Taddei y Algranati, 2006: 227 y ss). Estos procesos sociales concretos donde se han plasmado, al menos parcialmente, los postulados del neoconstitucionalismo y del nuevo constitucionalismo, han sido frecuentemente descalificados alegando que realmente encubren procesos neopopulistas⁴³⁶. Edwards, por ejemplo, afirma que, en relación con las nuevas constituciones latinoamericanas, “el neo-constitucionalismo acepta y promueve el uso recurrente de plebiscitos y referendos para poder avanzar en sus agendas políticas y sociales. Es decir, esta novel doctrina ha elevado una de las características fundamentales del populismo –el que el líder populista apele de manera directa a las masas para obtener sus objetivos– a nivel constitucional” (2009: 233).⁴³⁷

Para Raquel Yrigoyen, o novo constitucionalismo, pode ser chamado de “constitucionalismo pluralista”, começou a ser desenvolvido em três ciclos: a) constitucionalismo multicultural (1982-1988), com a introdução do conceito de diversidade cultural e o reconhecimento de direitos indígenas específicos; b) constitucionalismo pluricultural (1988-2005), com a adoção do conceito de “nação multiétnica” e o desenvolvimento do pluralismo jurídico interno, sendo incorporados vários direitos indígenas ao catálogo de direitos fundamentais; c) constitucionalismo plurinacional (2006- 2009), no contexto da aprovação da Declaração das Nações Unidas sobre os direitos dos povos indígenas – neste ciclo há a demanda pela criação de um Estado plurinacional e de um pluralismo jurídico igualitário.⁴³⁸

O professor Fernando Antônio de Carvalho Dantas afirmou que tal movimento propõe uma nova institucionalização do Estado, o chamado Estado plurinacional, baseado em novas autonomias, no pluralismo jurídico, em um novo regime político calcado na democracia intercultural e em novas individualidades particulares e coletivas. Ainda segundo o Professor

⁴³⁶ Un ejemplo comparado entre el caso colombiano y el venezolano se encuentra en Patiño y Cardona (2009: 163-184). **Fonte:** PASTOR, Roberto Viciano; DALMAU, Rubén Martínez Corte. **Constitucional de Ecuador para el período de transición.** El nuevo constitucionalismo en América Latina. 1 ed. Quito: Corte Constitucional del Ecuador, 2010. p. 20.

⁴³⁷ PASTOR, Roberto Viciano; DALMAU, Rubén Martínez Corte. **Constitucional de Ecuador para el período de transición.** El nuevo constitucionalismo en América Latina. 1 ed. Quito: Corte Constitucional del Ecuador, 2010. p. 20..

⁴³⁸ RIGUYEN FAJARDO, Raquel. Pluralismo jurídico, derecho indígena y jurisdicción especial en los países andinos. **Revista El Otro Derecho**, n. 30. Variaciones sobre la justicia comunitaria. Bogotá: ILSA, 2004. p. 173-175.

Dantas, o novo constitucionalismo tem como principais características: substituição da continuidade constitucional pela ruptura; inovação dos textos legais e das constituições; institucionalização baseada em princípios, e não em regras; extensão do texto constitucional baseado em linguagem acessível; proibição de que os poderes constituídos estabeleçam formas de reforma constitucional; maior grau de rigidez no processo constituinte (na Bolívia, a Constituição de 2009 foi promulgada e posteriormente foi submetida a um referendo); reconstrução do sistema de democracia participativa, representativa e comunitária; e integração de povos e recursos naturais, fazendo surgir um novo modelo de constituição econômica.⁴³⁹

Além dessas características devem ser destacados os novos direitos, como os direitos da natureza e os direitos do bem viver.

A vertente latino-americana considera o constitucionalismo como um processo político de transformação social que propugna uma concepção multicultural, pluriétnica e plurinacional do Estado, contrariamente à concepção monista do constitucionalismo tradicional. Ante o esgotamento e/ou as limitações do modelo tripartite de organização estatal, estabelece (ou restaura) o protagonismo dos povos (no plural) nos processos deliberativos, seja através do ativação do poder constituinte, seja por meio de mecanismos de participação e decisão populares, alternativos ao processo majoritariamente representativo da democracia moderna. Além disso, sustenta uma concepção plural dos direitos humanos, o afirmação de direitos coletivos próprios de povos, pressupondo assim a demodiversidade no seio do Estado, bem como o reconhecimento de direitos da natureza e novos direitos, como o buen vivir, que redesenha o princípio da dignidade humana.⁴⁴⁰

Neste contexto, é importante destacar o trabalho realizado por Alejandro Médici⁴⁴¹, intitulado *La Constitución Horizontal: teoría constitucional y giro decolonial*, 2012, com base nos conceitos de pessoa, sociedade e natureza, analisa a influência que teve o colonialismo no constitucionalismo contemporâneo, que parte de uma sociedade igualitária, homogênea e monocultural. Considerando a complexidade das sociedades pós-coloniais, reflete sobre o último processo concessão de novas constituições da Bolívia e do Equador, observando a necessidade de superar a constitucionalismo tradicional Constituição por uma horizontal.

⁴³⁹ ALVES, Marina Vitória. Neoconstitucionalismo e Novo Constitucionalismo Latino-Americano: características e distinções. **Revista SJRJ**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 34, p. 133-145, ago. 2012. Disponível em: <<https://www.researchgate.net/publication/255702782>>. Acesso em: 07 jun. 2017..

⁴⁴⁰ ROSSI, Amélia Sampaio; BARBOSA, Claudia Maria. **Do Constitucionalismo Moderno Ao Contemporâneo**: a atual encruzilhada entre o constitucionalismo latinoamericano e o constitucionalismo democrático. Congresso Internacional de Direito Constitucional e Filosofia Política. O futuro do constitucionalismo: a construção da democracia constitucional / organizadores: Thomas Bustamante, Bernardo Gonçalves Fernandes, José Adércio Leite Sampaio, Elcio Nacur Rezende. - Belo Horizonte: Initia Via, 2015. p. 424.

⁴⁴¹ MÉDICI, Alejandro. **La Constitución Horizontal**: teoría constitucional y giro decolonial. Centro de estudios jurídicos y sociales Mispát, A.C., Educación para las Ciencias em Chiapas. Chiapas: Facultad de Derecho de La Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 2012.

O autor inicia uma discussão acerca das tensões entre democracia e estado de direito, dizendo que a democracia é baseada na vontade das maiorias enquanto o estado de direito é um conjunto de vínculos e limites dos poderes sociais. Que o estado de direito contemporâneo é um estado constitucional e que a análise de suas possibilidades e alcances devem ser feitas por uma perspectiva externa: ao analisar o problema da legitimidade de suas instituições; e uma perspectiva interna: como um problema de ordem normativa de oferta social de bens e palavra (análise com conseqüências entre validade e eficácia). Será, portanto, nestes planos, interno e externo, que se dará a tensão entre democracia e estado constitucional do direito.⁴⁴²

Pela perspectiva externa a democracia concorre com outros valores, ideologias e outros discursos políticos sobre a organização social e seus pressupostos. Pela perspectiva interna a democracia se recorta e expressa as regras do jogo, institucionalizadas pelo direito, que permitem renovar o sistema político e do estado de direito.

Em discussões teóricas contemporâneas, e através das idéias de Carl Schmitt (considerado conservador), de Antonio Negri (crítico) e Luigi Ferrajoli (dirigida ao positivismo jurídico acrítico), busca responder aos questionamentos: como teorizar este tenso desdobramento do princípio democrático, sempre impulsionado por atores sociais-históricos, dentro das instituições do Estado de Direito? Quais são as categorias para capturar o trabalho da democracia no contexto das instituições, freios e contrapesos, vínculos e limites legais?

Apesar de a democracia ter ocupado um lugar central no campo político e na reflexão das ciências sociais do século XX, os processos de globalização e mundialização econômica e financeira, irão provocar problemas capitais como as questões ambientais e problemas de governabilidade. Por outro aparecem as reivindicações para uma democracia participativa por movimentos sociais e organizações não governamentais. Surge a necessidade de ampliação da teoria dominante de democracia, com vistas a democratizar a democracia.

Na primeira metade do século XX prevalece o debate (Weber, Schmitt, Kelsen) sobre o grau de democratização possível e o desejável no contexto das sociedades de massa, e da democracia como forma de governo. A partir dos anos 60 o debate é em torno dos requisitos estruturais da democracia, das virtudes redistributivas dessa forma de governo e da consolidação de democracias sociais (tendo como base o consenso eleitoral). A partir dos anos 80 e 90, no momento em que dezenas de estados entraram no processo de

⁴⁴²MÉDICI, Alejandro. **La Constitución Horizontal**: teoría constitucional y giro decolonial. Centro de estudios jurídicos y sociales Mispát, A.C., Educación para las Ciencias em Chiapas. Chiapas: Facultad de Derecho de La Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 2012, p 61.

democratização, se concretiza a chamada concepção hegemônica da democracia, que tem como principal elemento a contradição entre a mobilização e a institucionalização.⁴⁴³

Pode-se encontrar em Kelsen e Bobbio as primeiras formulações no sentido de articular o relativismo moral com métodos para solução de divergências, reduzindo, assim, a legitimidade à legalidade, e transformando a concepção de democracia a uma doutrina elitista, no momento em que transforma o procedimentalismo (processo eleitoral) em regras para a formação do governo representativo, despreza a complexidade social e descaracteriza o controle social e a participação cidadã.

Para Médici, existem problemas na relação de representação política, tais como: a) responsabilidade: este é o controle exercido sobre os depositários do poder político. Ele tem duas dimensões: verticalmente (da sociedade para o Estado), horizontal (dentro do próprio aparelho do Estado); b) problemas de agência na relação de representação política: aqueles que são evidentes para enfrentar o modelo esperado de racionalidade representado tanto como representantes no exercício de prestação de contas, com as práticas realmente existentes.⁴⁴⁴

Ao lado do elitismo democrático, entendida como prática restritiva da democracia a legitimidade eleitoral dos governos, também surgiram no período pós-guerra, um conjunto de concepções alternativas que poderíamos chamar de contra-hegemônica.

Segundo Médici, autores como Claude Lefort, Cornelius Castoriadis e Jürgen Habermas, Norbert Lechner, Atilio Boron e José Nun, entre outros, fizeram contribuições teóricas para a discussão sobre o processo de democratização. Essas concepções de democracia, sem sacrificar o procedimentalismo⁴⁴⁵, trazem uma nova maneira de organização social e de relacionamento entre Estado e sociedade, assentada nas exigências normativas da ampliação da participação dos indivíduos nos processos de deliberação e decisão e no fomento de uma cultura política democrática.⁴⁴⁶

A concepção alternativa centrada dimensão participativa da democracia requer a reconsideração dos fundamentos em que foi construído o cânone democrático até recentemente. Reafirmar a relação entre procedimentalismo e participação social, colocando

⁴⁴³MÉDICI, Alejandro. **La Constitución Horizontal**: teoría constitucional y giro decolonial. Centro de estudios jurídicos y sociales Mispát, A.C., Educación para las Ciencias em Chiapas. Chiapas: Facultad de Derecho de La Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 2012, p 71.

⁴⁴⁴ Ibidem, p. 77.

⁴⁴⁵ Para a teoria procedimentalista, os valores substantivos de uma sociedade devem ser escolhidos por meio de uma deliberação democrática, ou seja, pelos poderes representativos do povo, quais sejam o Poder Executivo e o Poder Legislativo. Cf.: BARBOSA, Estefânia Maria de Queiroz; KOZICKI, Kátia. **Democracia procedimental e jurisdição constitucional**. Anais do XVI Congresso Nacional do CONPEDI. Belo Horizonte. Florianópolis: Boiteux, 2007.

⁴⁴⁶ MÉDICI, op. cit., p. 81.

em prática o conhecimento livre de grupos sociais com a gestão administrativa, a inovação institucional, abrindo o nível local de onde vêm muitas das novas experiências de democracia participativa e, finalmente, o problema do fracasso da representação política tradicional para a diversidade cultural e social nas sociedades pluralistas.

As experiências de democratização do Sul⁴⁴⁷, por exemplo, o Orçamento Participativo e o novo constitucionalismo que reconhece e institucionaliza demodiversidade e do pluralismo cultural na Venezuela, Bolívia e no Equador, entre outros, mostram que a relação complexa entre a teoria dos processos de democracia e democratização.

A discussão para superar o marco das democracias existentes para uma visão de inovações democráticas, em especial do Sul Global. Para isto Médice propõe três eixos dimensionais: consenso exigente, inovação institucional, renovado igualitarismo social compatível com o pluralismo cultural.

Por consenso exigente, entendemos a aprofundar os processos de democratização em que a legitimidade vem da participação como determinante necessária de formulação de políticas e tomada de decisão, gerando um processo onde o consenso tende a não ser um dado adquirido, mas deve ser verificada em o sentido da sua ratificação, modificação, negação, etc., como um processo contínuo (intensidade), envolvendo mais cidadãos em mais problemas (alargamento) de maior relevância pública. Ao mesmo tempo, essas dimensões permitem um controle efetivo sobre e prestação de contas dos governantes. Dentre os mecanismos de participação que podem ser exemplificados na Venezuela, Bolívia e Equador tem-se: mecanismos de representação alargada; revogação de mandatos; ratificação / revogação popular, constitucional e legislativo; participação popular na política externa; mecanismos de controle popular e prestação de contas; iniciativa popular constitucional e legislativo; mecanismos de co-gestão; autonomia indígena.⁴⁴⁸

Se pensarmos que o consenso faz com que a expressão democrática de soberania popular deveria ser exigente, deve ser institucionalizada em formas de participação social que permitem à tomada a deliberação ampla e coletiva sobre políticas e decisões, o que significa que estão ao alcance desse mesmo consenso as formas institucionais de democracia. Onde o experimentalismo democrático e inovação institucional, longe de ser visto como algo anormal ou excepcional deve ser desejável e possível. A abertura da democracia significa a igualdade e solidariedade se projeta em uma dimensão intergeracional (entre gerações), para o qual não

⁴⁴⁷ Ao referir-se às experiências na América do Sul.

⁴⁴⁸ MÉDICI, Alejandro. **La Constitución Horizontal**: teoría constitucional y giro decolonial. Centro de estudios jurídicos y sociales Mispát, A.C., Educación para las Ciencias em Chiapas. Chiapas: Facultad de Derecho de La Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 2012, p 85.

temos o direito de assumir que as formas institucionais atuais da democracia continuam a ser válidos e pétreas em um futuro próximo.

No que se refere ao igualitarismo social e o pluralismo cultural, a primeira característica deste novo igualitarismo está emergindo de processos de luta para a abertura e consolidação de dignidade humana traduzida em termos de direitos, da sociedade civil para vários órgãos e escalas estaduais.

Uma segunda característica deste novo igualitarismo é que ele assume as políticas ativas de superar as desigualdades, econômicas, sociais e culturais, mas também o reconhecimento da pluralidade e da diferença que resulta em transferências e retornos de poder em forma instâncias de participação social.

Por outro, a inovação democrática do Sul envolvendo processos mais novos de constitucionalismo nas experiências da Venezuela, Bolívia e Equador mostra um claro contraste com os processos que estão sofrendo o constitucionalismo europeu à luz da crise econômica e política no espaço regional da União Européia.

(...) na América Latina parece que o sujeito constitucional é o povo com o sentido projetivo, dinâmico, mobilizados, mas não menos plural e multifacetada.⁴⁴⁹

Esta realidade vivenciada na América Latina traz elementos comuns do processo de colonização e da reafirmação de povos alijados dos mecanismos do capitalismo europeizado. Esta também é a realidade de construção da democracia no Brasil.

No Brasil a democracia tem as características de representação, respeitando princípios constitucionais de um Estado Democrático de Direito, mas por outro lado tem no plano da prospecção, ou de um futuro (que não chega nunca), de uma democracia direta com maior participação do povo.

Na atual conjuntura social brasileira, concluímos, sem medo de errar, que estamos diante de uma "quase democracia". Não resta dúvida de que há obediência ao princípio da soberania, com eleições diretas dos representantes, em homenagem pelo menos aparente ao mandamento de que todo o poder emana do povo. Todavia, o segundo postulado, que determina o exercício do poder pelo povo, o da participação popular, não foi até hoje implementado. Pelo que se vê diariamente, não há relação direta entre os programas e práticas governamentais e a expressão da vontade popular que os legitima.⁴⁵⁰

⁴⁴⁹MÉDICI, Alejandro. **La Constitución Horizontal**: teoría constitucional y giro decolonial. Centro de estudios jurídicos y sociales Mispát, A.C., Educación para las Ciencias em Chiapas. Chiapas: Facultad de Derecho de La Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 2012, p 100.

⁴⁵⁰ DIAS, Luiz Cláudio Portinho. A democracia participativa brasileira. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, I, n. 2, ago. 2000. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2084>. Acesso em: 10 de ago 2016, p. 1.

A Constituição Federal de 1988 combina a democracia representativa e a democracia direta, tendendo à democracia participativa, conforme previsão do parágrafo único do art. 1º que diz que todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos (democracia representativa) ou diretamente (democracia participativa).⁴⁵¹

Diversas são os instrumentos que o povo pelos quais podem se tornar membro efetivo e participante da sociedade. Ferramentas políticas, sociais ou jurisdicionais, que possuem a finalidade de submeter os governantes ao controle e à aprovação do governados. Para K. Carrion⁴⁵²,

(...) quando se fala em controle social da administração pública, procura-se sugerir a idéia de um controle ao mesmo tempo político e social, (...). Não apenas um controle de legalidade, mas principalmente um controle de mérito, de eficácia, de conveniência e de oportunidade do ato administrativo.

Para Dias⁴⁵³, o Brasil é uma democracia semi-direta, constando expressamente na Constituição a titularidade do poder pelo povo, que o exerce através de representantes ou diretamente. O constituinte elegeu alguns instrumentos para aproximar o cidadão das decisões políticas, seja através de democracia representativa (sufrágio universal), seja pelo caminho da democracia participativa (plebiscito, referendo, iniciativa popular).

Tais instrumentos estão dispostos na Constituição da República Brasileira de 1988, no parágrafo único do artigo 1º, diz que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”⁴⁵⁴

No Capítulo IV, quando trata dos direitos políticos, no artigo 14, a CF⁴⁵⁵ dispõe que “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular”. A lei federal que rege esses três últimos assuntos é a de nº 9.709/98:

Por sufrágio universal entende-se o mecanismo de controle de índole eminentemente política. Em nosso país, está ele previsto no art. 14 da Carta Política, que assegura ainda o voto direto e secreto, de igual valor para todos. Nos dizeres de José Afonso da Silva: “um

⁴⁵¹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 27 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 137.

⁴⁵² CARRION, Eduardo K. M. **A Constituição de 1988 e sua reforma**. Porto Alegre, 2000. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/ppgd/doutrina/carrion1.htm>>. Acesso em: 27 jan. 2016, p. 5

⁴⁵³ DIAS, op. cit., p. 1.

⁴⁵⁴ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso: 22 jan. 2017, p. 5..

⁴⁵⁵ Ibidem, p. 8.

direito público subjetivo de natureza política, que tem o cidadão de eleger, ser eleito e de participar da organização e da atividade do poder estatal”.⁴⁵⁶

Plebiscito significa uma consulta prévia, que o governo ou o próprio Estado faz aos cidadãos, antes de decidir-se sobre determinada questão. Por exemplo, para a criação, incorporação ou desmembramento de estados ou municípios, a CF prevê, expressamente, no artigo 18, § 3º e 4º, a realização de plebiscito.

O primeiro e único plebiscito nacional realizado depois da Constituição de 1988 foi previsto pela Assembléia Nacional Constituinte de 1987, que fez constar do artigo 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que “No dia 07 de setembro de 1993 o eleitorado definirá, através de plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem vigorar no País.”.⁴⁵⁷

Recentemente, no Brasil, no dia 11 de dezembro de 2011, foi realizado um plebiscito para decidir sobre a divisão do estado do Pará. A proposta previa a divisão do segundo maior território da federação, em três estados distintos: Pará, Carajás e Tapajós. Concomitante à realização das eleições municipais de 2016, a Justiça Eleitoral realizará consultas plebiscitárias. Os tribunais regionais eleitorais são responsáveis por baixar instruções para a realização desses plebiscitos nos municípios da sua circunscrição.⁴⁵⁸

Para Dias⁴⁵⁹, atualmente, foram feitas cogitações a respeito de uma reforma constitucional. Segundo o autor a sua legitimação para tal ação depende da convocação popular, para que se manifeste através de plebiscito, pois os atuais Parlamentares não têm legitimidade para fazê-lo, já que a sua legitimação é de legislador ordinário e/ou de constituinte derivado (com poder restrito a emendas) e não originário.

Referendo é outro modo de consulta ao povo. É convocado posteriormente, cabendo ao povo ratificar ou rejeitar a proposta, ou seja, não se realiza antes, mas depois da aprovação pelo Poder Público, de atos normativos – leis ou emendas – visando obter sua ratificação ou não.

⁴⁵⁶ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 27 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 309.

⁴⁵⁷ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso: 22 jan. 2017, p. 50.

⁴⁵⁸ TSE. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/plebiscitos-no-estado-do-para>>. Acesso em: 21 mai. 2017..

⁴⁵⁹ DIAS, Luiz Cláudio Portinho. A democracia participativa brasileira. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, I, n. 2, ago. 2000. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2084>. Acesso em: DIA ago 2016, p. 3.

Em 6 de janeiro de 1963, foi realizado referendo que definiria os rumos políticos da nossa história. A consulta foi sobre a continuação ou não do parlamentarismo no país. O povo rejeitou esse sistema de governo e optou pelo presidencialismo.⁴⁶⁰

Outro exemplo de referendo é a Lei 10.826/2003, o Estatuto do Desarmamento, que em seu artigo 35, § 1º e 2º, previu a realização de um referendo, o primeiro a ser realizado no Brasil, e que decidiria se seria ou não proibido o comércio de armas e munições para todo o território nacional.

Tanto o plebiscito quanto o referendo dependem da autorização do Poder Legislativo (art.49, XV da CF). As respostas dadas pelo povo serão na forma de sim ou não.

A iniciativa popular refere-se a projetos de lei que poderão ser propostos pelos próprios cidadãos ao Poder Legislativo. É o § 2º do artigo 61 da CF que diz suas condições: “A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles”.⁴⁶¹

Dentre diversas leis que têm como base a iniciativa popular, pode-se citar a tipificação do crime de corrupção eleitoral que gerou a lei 9.840/99, e a Lei Complementar 135/2010, que criou o requisito de ficha limpa aos candidatos a cargos eletivos.

Mais recentemente foi criada a Comissão de Legislação Participativa na Câmara dos Deputados, através da Resolução nº 21/2001. Agora, associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil (exceto partidos políticos) poderão apresentar sugestões de iniciativa legislativa.

Além desses três mecanismos, deve ser lembrado as regras que estabelecem a exclusividade de iniciativa para algumas autoridades públicas apresentarem projetos de lei sobre determinados assuntos e, bem assim, das regras ditadas pelo art. 60, § 4º, quando diz: “Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I – a forma federativa de estado; II – o voto direto, secreto, universal e periódico; III – a separação dos Poderes; IV – os direitos e garantias individuais.”⁴⁶²

Portanto, não será possível propor – plebiscito ou referendo – que vise abolir direitos garantidos no inciso XLVII do art. 5º que, ao referir-se às sanções penais, diz não haver

⁴⁶⁰ TSE. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/referendo-de-1963>>. Acesso em: 21 mai. 2017.

⁴⁶¹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso: 22 jan. 2017, p. 19.

⁴⁶² Ibidem.

penas: “a) de morte, salvo em caso de guerra declarada, nos termos do art. 84, XIX; b) de caráter perpétuo; c) de trabalhos forçados; d) de banimento; e) cruéis.”⁴⁶³ Somente outra Assembléia Nacional Constituinte poderá vir a abolir tais disposições.

Deve-se observar, contudo, que apesar da disseminação de alguns desses instrumentos participativos no país, após a Constituição Federal de 1988, os contornos da democracia brasileira, em sua dimensão institucional e social, é representativa, afastando os preceitos deliberativos, de maior participação da sociedade, para uma dimensão de um plano, de uma intenção.

Há pelo menos duas décadas, especialmente após a promulgação da Constituição de 1988, o fenômeno da participação política tem crescido e se diversificado no Brasil, especialmente ao nível municipal (TATAGIBA, 2004; GOHN, 2001; AVRITZER e NAVARRO, 2003; VAZ, 2009, 2011; DAGNINO, 2002; CUNHA, 2007). O país tem sido visto como “um laboratório de enormes dimensões” (LAVALLE, HOUTZAGER e CASTELLO, 2006:45) acerca da criação de instituições que operacionalizam a participação dos cidadãos, particularmente no desenho e implementação de políticas públicas em áreas e temática específicas (AVRITZER, 2006; SANTOS, 1998; SANTOS e AVRITZER, 2003; COELHO e NOBRE, 2004). As instituições participativas, um dos formatos possíveis assumidos por políticas de cunho participativo, sendo os casos mais famosos no Brasil os “Conselhos Gestores”, a experiência do “Orçamento Participativo” e as “Conferências temáticas”, têm sido, desde pelo menos o início da década de 90, amplamente disseminadas pelos municípios do país (GOHN, 2001; COELHO, 2004; AVRITZER e NAVARRO, 2003; AVRITZER e VAZ, 2008; CUNHA, 2007; AVRITZER, 2008; KECK, 1992; TATAGIBA, 2004; VAZ, 2011).⁴⁶⁴

Apesar de alguns exemplos possíveis sobre a influência da utilização, desses instrumentos participativos, na estrutura e gerenciamento das instituições do Estado, a falta de estudos e modelos que possam comprovar tal relação contribui por afastar a efetiva mensuração de um resultado científico provável.

Segundo Vaz⁴⁶⁵, até hoje, tem-se buscado conhecer o funcionamento destas instituições, como nos casos dos estudos aprofundados sobre Conselhos Gestores e o Orçamento Participativo, mas não se sabe quase nada, na verdade, sobre o quanto, efetivamente, a participação política e social contribui para resultados em políticas públicas e gerenciais específicas. Não existe qualquer tipo de mensuração - e sequer padrões específicos para fazê-lo – no tocante ao peso efetivo que a participação política tem nas políticas públicas, por exemplo. O resultado é a sensação de que estar-se Tateando, em ambiente nebuloso, tal

⁴⁶³BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso: 22 jan. 2017, p. 6.

⁴⁶⁴ VAZ, Alexander Cambraia N. Participação política, efeitos e resultados em políticas públicas: notas crítico-analíticas. **Opin. Publica** 2011, v.17, n.1, p.163-205. ISSN 0104-6276. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v17n1/v17n01a06.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2016, p. 6.

⁴⁶⁵Ibidem, p. 199.

objeto de estudo. Pressupõe-se que ele causa efeitos e influências, mas não tem como efetivamente prová-los tendo por base um modelo generalizável que perpassasse a super especialização característica dos estudos até agora empreendidos nessa direção, seja por tipo de instituição, seja por tipo de caso.

Esta falta de participação nas decisões é uma realidade também das questões referentes aos tributos. Não existem no Brasil registros, estudos ou práticas, de que os contribuintes participem na formulação das normas tributárias e muitos menos da utilização das receitas através dos tributos, pois, apesar de existirem algumas ferramentas constitucionais como o orçamento participativo e os conselhos municipais, a efetividade de tais instrumentos é bastante questionável, além disso, mobilização social para questões de cidadania não faz parte da cultura do brasileiro.

As estruturas institucionais e sociais no Brasil irão determinar o modo como os cidadãos lidam com os tributos. A relação entre contribuinte e Estado, ou entre Estado e beneficiário das receitas tributárias, está assentada na outorga do poder da população para seus representantes e na obediência do que foi estabelecido pelas normas, sem participação nem no processo de construção das leis tributárias e muitos menos no uso dos recursos advindos dos tributos⁴⁶⁶, afastando a sociedade da chamada cidadania tributária.

5.2 CIDADANIA TRIBUTÁRIA E ENTRAVES INSTITUCIONAIS PARA A JUSTIÇA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA

Não existe um conceito universal para cidadania tributária. A sua construção vai além de questões de análise semântica do termo. De um lado busca-se entender o que é cidadania, como o exercício pleno dos direitos políticos, civis e sócio-econômicos com os quais se busca uma melhor qualidade de vida para o indivíduo na sociedade.

⁴⁶⁶ Não obstante o surgimento da figura do Orçamento Participativo no Brasil, adotado inicialmente em Porto Alegre, em 1989, depois no Rio Grande do Sul, e posteriormente espalhando-se por todo o país, existem dados que demonstram sua involução e diminuição da participação da população. Para maiores detalhes podem ser citadas as seguintes pesquisas: FONSECA, Jumária Fernandes Ribeiro. **O Orçamento Participativo e a Gestão Democrática de Goiânia. Dissertação** (Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Planejamento Territorial da Universidade Católica de Goiás. Goiânia, 2009; NASSUNO, Marianne. **Burocracia e Participação: a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre. Tese** (Doutorado em Ciências Sociais). Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília. Brasília, 2006; VIGLIO, José Eduardo. **Avaliação da experiência do Orçamento Participativo numa cidade média: o caso de Jaboicabal – SP. Dissertação** (Mestrado em Engenharia Urbana). Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia da Universidade Federal de São Carlos. São Carlos-SP, 2004; WAMPLER, Brian. **A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas?** Tradução do original em inglês de Sebastião Nascimento. Opinião Pública, Campinas, v. 14, n. 1, jun., 2008, p. 65-95.

O conceito contemporâneo de cidadania se estendeu em direção a uma perspectiva na qual cidadão não é apenas aquele que vota, mas aquela pessoa que tem meios para exercer o voto de forma consciente e participativa. Portanto, cidadania é a condição de acesso aos direitos sociais (educação, saúde, segurança, previdência) e econômicos (salário justo, emprego) que permite que o cidadão possa desenvolver todas as suas potencialidades, incluindo a de participar de forma ativa, organizada e consciente, da construção da vida coletiva no Estado democrático.⁴⁶⁷

Tais preceitos se relacionam àqueles contidos na Declaração dos Direitos do Homem de 1948 que açambarcou os direitos das três dimensões- 1ª dimensão (direitos civis e políticos) 2ª dimensão (direitos sociais, econômicos e culturais) e 3ª dimensão (direitos difusos).

No Brasil, os movimentos sociais e as lutas de classe, que tem seu início com a abolição da escravatura, a conquista do voto feminino, do movimento das “diretas já” e da redemocratização do país, tem-se conquistado espaços de maior presença dos cidadãos na condução do destino de nosso país. A Constituição da República de 1988 foi, sem dúvida, um dos marcos deste avanço. Apelidada de Constituição Cidadã, cuida do tema em vários de seus artigos.⁴⁶⁸

A expressão cidadania aparece logo no art. 1º da CR/88⁴⁶⁹ que preconiza:

A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito federal, constituiu-se em estado democrático de Direito e tem como fundamentos:

I- A soberania;

II- A cidadania;

III- A dignidade da pessoa humana;

IV- Os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V- O pluralismo político;

Parágrafo único-Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Por outro, a Carta Magna de 1988, através da supremacia constitucional, deve tomar também como base a Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, ao declarar que o tributo deve respeitar os direitos fundamentais do indivíduo e ter como fim, o direito coletivo.

⁴⁶⁷ MELO, Getúlio Costa. Evolução histórica do conceito de cidadania e a Declaração Universal dos Direitos do Homem. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVI, n. 119, dez 2013. Disponível em: <http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13959>. Acesso em out 2016. p. 1.

⁴⁶⁸ Ibidem, p. 2.

⁴⁶⁹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso: 22 jan. 2017, p. 5.

En passant, não custa lembrar, no que tange às normas tributárias (que ora interessam), residirem, na Constituição Federal, aquelas de maior grau hierárquico, consistentes, ainda, conforme o seu potencial axiológico (ciência dos valores), em simples regras ou em verdadeiros princípios, estes, enquanto verdadeiras diretrizes de interpretação do próprio ordenamento positivo, num todo considerado⁴⁷⁰, não tendo sido a despropósito afirmar-se que a Carta Maior ocupa o escalão mais elevado do Direito positivo, revelando, com isso, toda a sua concretude e supremacia⁴⁷¹⁴⁷² (Roque Carrazza e José Afonso da Silva).

Portanto, concordamos que apenas com o respeito pleno, pelo Estado, a essas normas de tributação é que os Direitos Humanos restariam, então, *pari passu*, observados.⁴⁷³

Assim, sempre que o Estado, dentro de sua função tributária arrecadatória, sopesar a dignidade, a individualidade e a privacidade do contribuinte, por meio da descon sideração das normas tributárias, estará rebaixando, de maneira ameaçadora, os próprios instrumentais finalísticos dos Direito Humanos.

Nesta mesma linha deve-se observar o pensamento de Barau⁴⁷⁴, ao afirma que de forma geral, os tributos são regidos por quatro princípios fundamentais, relacionados diretamente aos preceitos Democráticos e dos Direitos Humanos, pois seus princípios são amplos, indivisíveis e universais, estando hierarquicamente acima até mesmo da Constituição de cada país, e devem pautar todos os atos do Estado, sejam eles legislativos ou administrativos. São eles: IGUALDADE (ou Capacidade Contributiva): significa dizer que a cobrança de tributos deverá respeitar a igualdade entre os cidadãos, analisando se suas diferenças sociais e econômicas; LEGALIDADE (ou o Respeito ao Estado de Direito): significa dizer que não é permitido cobrar tributos (sua hipótese de incidência, fato gerador e alíquota) bem como estabelecer se benefícios (imunidades e isenções) e punições (pela falta de pagamento e/ou sonegação), sem que haja previsão legal (Constituição, Leis, Decretos, etc); LIBERDADE (Proibição de Confisco): É vedado ao Estado cercear à liberdade e as garantias fundamentais (livre iniciativa, propriedade, direito de ir e vir, entre outros) pela cobrança desarrazoada e desproporcional (ou seja exagerada) de tributos; ANTERIORIDADE: Arelada ao princípio da Legalidade, impede que o Estado institua a cobrança de tributos sem respeitar um prazo para o início de sua vigência, de forma a surpreender os cidadãos.

⁴⁷⁰HAMILTON, Marcelo. **Direitos Humanos podem recair no Tributário**. 2010. Disponível em: <<http://celojur.blogspot.com.br/2010/11/>>. Acesso em: 28 mai. 2017, p. 1

⁴⁷¹Ibidem.

⁴⁷²Ibidem.

⁴⁷³Ibidem.

⁴⁷⁴BARAU, Victor. **O Sistema Tributário Nacional**. Disponível em: <<http://www.escoladegoverno.org.br/artigos/1734%ADo%ADsistema%ADtributario%ADnacional?tmpl=component&print=1&page=>>>. Acesso: 05 out. 2016, p. 1.

Segundo o autor supra citado, o sistema tributário atual, foi criado buscando harmonizar as relações da sociedade para atender aos princípios fundamentais, assim como respeitar o pacto federativo sob o qual vivemos. Contudo, todo o arcabouço de normas tributárias vigentes está longe de se adequar aos princípios pelos quais foram criados, e sua adequação a estes princípios é o motivo das propostas de Reforma Tributária lançadas recentemente no Brasil.⁴⁷⁵

Dessa forma, as questões de cidadania tributária no Brasil estão calcadas no atingimento dos direitos fundamentais distribuídos por diversos preceitos e princípios constitucionais, como o desenvolvimento, o respeito às igualdades e dignidade da pessoa humana, também indicada na Declaração dos Direitos do Homem.

(...) a Constituição fixa vários balizamentos, que resguardam valores por ela reputados relevantes, com atenção especial para os direitos e garantias individuais. O conjunto dos princípios e normas que disciplinam esses balizamentos da competência tributária corresponde às chamadas limitações do poder de tributar. A face mais visível das limitações do poder de tributar desdobra-se nos princípios constitucionais tributários e nas imunidades tributárias (...). O que fazem, pois, essas limitações é demarcar, delimitar, fixar fronteiras ou limites ao exercício de poder de tributar.⁴⁷⁶

O que se percebe com tais posicionamentos é que ao se referir, propriamente ao tributo, os aspectos de cidadania circulam em volta da capacidade contributiva e do poder de tributar, limitando-se a princípios que devem impedir uma tributação arbitrária e injusta.

Neste ponto podem ser levantadas algumas questões: o que concorre para uma diminuta participação do cidadão nas questões tributárias? Quais os entraves para um sistema tributário mais justo no Brasil?

A resposta para tais indagações passa necessariamente pelo delineamento da estrutura administrativa do Estado brasileiro e do papel das suas instituições.

O primeiro e principal entrave para consecução de uma justiça tributária no Brasil (ou pelo menos um sistema tributário mais equânime)⁴⁷⁷ é o próprio modelo de sistema econômico adotado historicamente pelo Estado brasileiro, o Capitalista⁴⁷⁸, em sua forma

⁴⁷⁵ BARAU, Victor. **O Sistema Tributário Nacional**. Disponível em: <<http://www.escoladegoverno.org.br/artigos/1734%ADo%ADsistema%ADtributario%ADnacional?tmpl=component&print=1&page=>>>. Acesso: 05 out. 2016, p. 1.

⁴⁷⁶ AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. São Paulo: Saraiva. 2009, p. 106-107.

⁴⁷⁷ Mais justo na cobrança de impostos e justo na distribuição dos recursos obtidos com os impostos.

⁴⁷⁸ Existem teóricos, como José Afonso da Silva, que dizem que o Estado brasileiro é híbrido pois, traz elementos do Estado liberal, que consagra uma declaração de direitos do homem com a finalidade de proteger o indivíduo contra a usurpação e abusos do poder, e o Estado social intervencionista, que busca suavizar as injustiças e opressões econômicas e sociais.

Liberal, que tem como premissas: o individualismo, a defesa do capital ou da propriedade privada, o Estado mínimo, e a supremacia do mercado.⁴⁷⁹

Apesar da aparente contradição da Carta de 1988, para José Afonso da Silva, não significa a adoção de outro sistema econômico que não o capitalista, posto que, no Brasil, a ordem econômica está apoiada inteiramente na apropriação privada dos meios de produção e na iniciativa privada (art. 170), o que "caracteriza o *modo de produção capitalista*, que não deixa de ser tal por eventual ingerência do Estado na economia nem por circunstancial exploração direta de atividade econômica pelo Estado e possível monopolização de alguma área econômica, porque essa atuação estatal ainda se insere no princípio básico do capitalismo que é a apropriação exclusiva por uma classe dos meios de produção, e, como é essa mesma classe que domina o aparelho estatal, a participação deste na economia atende a interesses da classe dominante."⁴⁸⁰

No tocante ao individualismo, não há uma cultura do coletivo, tal sistema é avesso, inclusive, aos movimentos sociais.

(...) a doutrina de que todos os fenômenos sociais - sua estrutura e sua mudança - são, em princípio, explicáveis por fatores que envolvem apenas as pessoas, suas propriedades, seus objetivos, suas crenças e suas ações. Passar das instituições sociais e dos padrões agregados de comportamento para os indivíduos é uma operação semelhante à passagem das células às moléculas.⁴⁸¹

A construção de um pensamento coletivo-social baseado no ganho individual. Não há uma cultura de conquistas comunitárias ou associativas. O atendimento da satisfação do sujeito atomizado concorre, para uma posição de equilíbrio da própria sociedade.

A propriedade privada como uma instituição jurídica que reconhece a exclusividade de uso de um bem material pelo seu possuidor estabelece o capital como mola-mestra da estrutura social-econômica, sopesando outros elementos como o meio ambiente, o trabalhador, a diversidade cultural, a etnografia.

O objetivo dos capitalistas é a produção de mercadorias para a obtenção de lucro. "A empresa [capitalista] não se preocupa com as necessidades da sociedade; seu único fim é aumentar os lucros do empresário".

(...) Para conter custos e, conseqüentemente, aumentar os lucros, os capitalistas possuem vários recursos, dentre eles, aumentar a produtividade e baixar os custos de produção. Há várias maneiras de isso ser feito, dentre elas, impor um ritmo de trabalho maior aos trabalhadores e reduzir os salários pagos a eles.

⁴⁷⁹ MARTINS, Carlos Estevam. Liberalismo: o direito e o avesso. **Dados**. 2003, v. 46, n. 4, p.619-660. ISSN 0011-5258. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582003000400001>>. Acesso em: 15 mai. 217, p. 1.

⁴⁸⁰ SCOTT, Paulo Henrique Rocha. **Direito Constitucional Econômico**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2000, p. 91.

⁴⁸¹ ELSTER, Jon. **Making Sense of Marx**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985, p. 5.

(...) O capitalismo contemporâneo é também responsável pela grande crise ecológica que hoje assola o mundo. Motivadas pela lógica do lucro, as empresas privadas são responsáveis por transferir toda a hierarquia das classes para a relação entre as pessoas e o meio ambiente. Poluição, desmatamento, aquecimento global, destruição de espécies raras e desequilíbrio nas cadeias alimentares são apenas algumas das consequências desta relação.⁴⁸²

Nesta estrutura social-econômica, em que há uma significativa concentração de renda, faz-se necessário criar mecanismo, como leis, normas etc., em defesa da propriedade privada.

No Brasil, é possível visualizar estas disparidades, através dos dados da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, que divulgou, em maio de 2016, o primeiro Relatório sobre a Distribuição da Renda e da Riqueza da População Brasileira. O documento foi elaborado com base nos dados da declaração de Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF) fornecidos pela Receita Federal do Brasil (RFB).

Na análise, a população é dividida em grupos de 10%, os chamados decis. E a parcela dos 10% mais ricos é subdividida em faixas de 5%, 1% e 0,1%, como é feito nos países mais ricos. Os números de 2014, declarados pelos contribuintes à RFB em 2015, mostram que o 0,1% mais rico da população brasileira, ou 27 mil pessoas num universo de 27 milhões de declarantes do IRPF, afirmaram possuir R\$ 44,4 bilhões em rendimento bruto tributável e R\$ 159,7 bilhões em rendimento total bruto.

Eles possuem 6% da renda bruta e 6% dos bens e direitos líquidos do país. Essa parcela mais abastada também auferiu uma renda 3.101% superior ao rendimento médio dos declarantes de IRPF e possuem uma quantidade de bens e direitos 6.448% superior à média. Já os 5% mais ricos possuem 28% da renda bruta e 28% dos bens e direitos. “É uma concentração bastante elevada”, observou o secretário de Política Econômica, Manoel Pires, ao comentar o relatório.⁴⁸³

Na lógica capitalista, é o estímulo ao crescimento do capital que vai provocar prosperidade de toda a sociedade. Assim, o Estado deve desestimular, através de suas leis e do poder de polícia, os movimentos que atentam contra este capital, ou seja, aos movimentos sociais (como MST⁴⁸⁴, quilombolas, índios entre outros) que insistem em ter direitos de propriedade, sem, contudo, fazerem parte do sistema: não produziram, não herdaram, não roubaram... enfim não são, e nunca foram, donos de meios de produção e qualquer tipo de bem que tenha algum valor econômico. Não são, portanto, dignos de propriedade.

Este desestímulo coercitivo, por parte do Estado, é mais um mecanismo de redução da participação popular.

⁴⁸² FARJ. **A sociedade de dominação e exploração: capitalismo e Estado.** <<https://anarquismorj.wordpress.com/textos-e-documentos/programa-da-farj/a-sociedade-dominacao-exploracao/>>. Acesso em 18 jul. 2017, p. 1.

⁴⁸³ Ministério da Fazenda. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/noticias/2016/maio/200bspe-divulga-relatorio-sobre-a-distribuicao-da-renda-no-brasil>>. Acesso em: 22 mai. 2015.

⁴⁸⁴ Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra.

Outro ponto de destaque do modelo Liberal é o Estado mínimo.

(...) o Estado liberal é visto como um Estado limitado, estando seus limites estabelecidos em dois níveis: limites quanto aos poderes e limites quanto às funções. O Estado de direito é a noção que corresponde à limitação dos poderes. O Estado mínimo, segundo Bobbio, é a noção corrente para representar o limite das funções do Estado dentro da perspectiva da doutrina liberal.⁴⁸⁵

Aqui o Estado desenvolve apenas funções essenciais como segurança, defesa nacional e representação externa, não intervindo, portanto, na economia⁴⁸⁶. Este papel de não intervenção na economia, por um lado pode suscitar um discurso sobre os benefícios das liberdades individuais e do mercado para o impulso da produção e da riqueza, contudo, pode ser visto também como um ponto negativo, já que Estado não possui força, ou mecanismos, suficientes que promova, por exemplo, uma democracia participativa, induzindo a participação da população nas decisões administrativas, nem como promover o desenvolvimento social. Segundo a lógica Liberal, o estímulo deve vir não do Estado, mas do setor privado, que apesar de possuir alguma forma de representação, como os sindicatos e as associações, no Brasil, tende ao enfraquecimento.

Pode-se dizer que existe uma crise do sindicalismo no Brasil, cujo principal sintoma políticoideológico é, por um lado, o desenvolvimento do sindicalismo neocorporativista de participação e, por outro lado, a ineficácia estrutural das estratégias sindicais “obreiristas”, de confronto, intrínsecas ao sindicalismo de classe. Na verdade, a crise do sindicalismo no Brasil é, na atual situação, o resultado político-ideológico da crise do mundo do trabalho (de caráter estrutural e não apenas conjuntural), caracterizado pelo surgimento de um novo (e precário) mundo do trabalho.⁴⁸⁷

De todos os aspectos do sistema Liberal, o que mais se destaca é a supremacia do mercado⁴⁸⁸.

⁴⁸⁵ MORAES, Antonio Carlos de. **O projeto neoliberal e o mito do Estado Mínimo**. Disponível em: <http://www4.pucsp.br/neils/downloads/v1_artigo_moraes.pdf>. Acesso em: 07 out. 2016, p. 2.

⁴⁸⁶ Além dessas funções, acredito que em um Estado Capitalista, na sua forma Liberal, tem a função de instrumento (uma peça do maquinário) do sistema, por um lado contendo, através de suas instituições (como o poder judiciário), as possíveis insurgências contra do capital e os donos do poder, e por outro lado, sendo o vetor que promove o impulso necessário ao crescimento do capital, principalmente nos momentos de baixa atividade econômica.

⁴⁸⁷ ALVES, Giovanni. **Do “novo sindicalismo” à “concertação social” ascensão (e crise) do sindicalismo no Brasil (1978-1998)**. Disponível em: <<http://www.sintet.ufu.br/sindicalismo.htm>>. Acesso em: 07 out 2016, p. 1.

⁴⁸⁸ Em economia e nas ciências econômicas e empresariais em geral, o termo mercado designa um local, físico ou não, no qual os compradores e os vendedores se confrontam para estabelecer o preço e a quantidade de um determinado bem que pretendem transacionar. Em qualquer mercado, o mecanismo regulador de todas as relações é o preço. Cf.: <<http://knoow.net/cienceconempr/gestao/mercado/>>.

Fundamentalismo de mercado (do inglês "*free-market fundamentalism*" ou simplesmente "*market fundamentalism*") é uma expressão pejorativa usada pelos críticos do capitalismo laissez-faire no que eles dizem ser uma exagerada crença de que mercados livres proporcionam a maior equidade e prosperidade possível e qualquer interferência nos processos de mercado reduz o bem estar social - ou seja, livre-mercados seriam capazes de resolver, de *per si*, todos os problemas que afetam uma sociedade.⁴⁸⁹

Os poderes e as instituições, neste modelo, possuem funções específicas.

Para esses liberais, o Estado deveria ter um papel bastante reduzido. Apenas o suficiente para que o sistema pudesse seguir seu caminho e evoluir livremente. Suas únicas atribuições deveriam ser a Justiça, a Diplomacia, a Defesa Nacional e a Segurança Interna. É neste quarto ponto que o Estado já começava a mostrar sua verdadeira função como defensor da classe que chegava ao poder, reprimindo e sufocando os movimentos operários. A Inglaterra e a França, por exemplo, foram os primeiros países a criarem leis para impedir a livre organização e associação de trabalhadores.⁴⁹⁰

Por esta lógica, todas as instituições e todas as relações sociais e políticas, estão subjugadas aos determinantes do substrato econômico, neste sentido, os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, teriam, sempre, como premissa inicial a promoção do mercado, e depois outros institutos como justiça, igualdade, distribuição de renda, respeito ao meio ambiente, à cultura etc., todos em segundo plano.

Este pensamento também pode ser sentido no Estado brasileiro.

No caso brasileiro, é nítida a influência do Estado Liberal adotado no continente europeu, em que predominava um Poder Legislativo forte e um Poder Judiciário asséptico — quer seja pela ausência de atuação, quer seja pela atuação positiva em benefício de uma parte — a fim de servir à ideologia estatal da época. Esta, que beneficiava exclusivamente os interesses da classe burguesa por meio da proteção de sua liberdade e propriedade, moldou suas instituições sociais — dentre as quais a administração da justiça e a formação do processo judicial — para atender esses fins.

Depara-se no Brasil, portanto, com uma “legislação processual tendente a privilegiar determinados grupos”, a partir da existência de agentes econômicos, que, “valendo-se do poder de influência nos círculos de poder político, emplacaram diplomas legislativos introdutórios de procedimentos que privilegiam seus interesses, em detrimento do restante da população.”⁴⁹¹

Mesmo com as mudanças, após a Constituição de 1988, na gestão do Estado brasileiro, chamadas de Reforma Gerencial, com início em 1995, por meio de adoção de formas

⁴⁸⁹ Le Parisien. Disponível em: <[http://dictionnaire.sensagent.leparisien.fr/FUNDAMENTALISMO %20DE%20LIVRE%20MERCADO/pt-pt/](http://dictionnaire.sensagent.leparisien.fr/FUNDAMENTALISMO%20DE%20LIVRE%20MERCADO/pt-pt/)>. Acesso em: 13 mai. 2017, p. 1.

⁴⁹⁰ GERMANO, Ernesto. **O Liberalismo Econômico**. Disponível em: <<http://csbbrasil.org.br/blog/2013/12/10/o-liberalismo-economico/>>. Acesso em: 10 out. 2016, p. 1.

⁴⁹¹ VIRGÍLIO, Renata Espíndola. **O papel do Poder Judiciário e do processo civil no Estado liberal e social**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/27979>>. Acesso em: 6 out. 2016, p. 2.

consideradas modernas com vistas ao atendimento da democracia e da eficiência, o modelo, apesar de tratar de questões de cidadania, traz na base a defesa de mercado.

É social-liberal [a Reforma Gerencial] porque acredita no mercado como um ótimo, embora imperfeito, alocador de recursos; porque utiliza a estratégia da competição administrada em quase-mercados, para controlar as atividades sociais financiadas pelo Estado, por intermédio de entidades descentralizadas: as organizações públicas não-estatais; e porque, embora reafirmando o dever do Estado de proteger os mais fracos – as crianças pobres, as mães solteiras, os velhos –, não é paternalista, não subestimando a capacidade de cada indivíduo de defender seus próprios direitos de cidadania, nem sua capacidade de trabalhar, desde que se lhe ofereçam os devidos incentivos e oportunidades.⁴⁹²

Outro entrave que se percebe para a questão da justiça tributária no Brasil é o modo de exercício do poder político em função do território, sua forma de Estado, o federado.

Desde a Proclamação da República (salvo a Era Vargas entre 1937 e 1946) importante notar que o Brasil, em tese, constitui-se numa Federação. Federação, por definição significa a união de Estados que delegam sua soberania ao Estado Federal. Ou seja, é como se cada Estado Brasileiro fosse independente dos demais em sua formação sendo que, em determinado momento da história, estes resolveram unir-se em torno de uma centralidade de Poder. Pois bem, desde que o Código Tributário Nacional foi sancionado em 1966, nele se previu um sistema de harmonização das competências tributárias, onde buscou-se atribuir, a cada Ente Federativo, a competência por legislar e administrar tributos sob todas as categorias econômicas tributárias.⁴⁹³

Contudo, o que se percebe é que a divisão das diversas espécies tributárias (por espécie e categoria econômica) pelos entes federativos (União, Estados e Municípios) permaneceu inalterada, e o processo de concentração do poder tributário fica nas mãos da União, frente aos demais entes federativos.

Quadro 8 - Arrecadação Tributária por Ente Federativo

Ente Federativo	Orçamento Fiscal	%
União	737.004,43	69.83%
Estados	270.046,37	25.59%
Municípios	48.356,17	4.58%
Total	1.055.406,97	100.00%

Fonte: BARAU, 2016, p. 3.

⁴⁹² BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. Brasília: ENAP, 1998, p. 205.

⁴⁹³ BARAU, Victor. **O Sistema Tributário Nacional**. Disponível em: <<http://www.escoladegoverno.org.br/artigos/1734%ADo%ADsistema%ADtributario%ADnacional?tmpl=component&print=1&page=>>>. Acesso: 05 out. 2016, p. 2.

O que se mostra é que tal política pública tributária, centralizada na União, tanto sob o prisma do poder de legislar, como sobre a efetiva arrecadação, é uma afronta aos princípios constitucionais, observados coletivamente, pois não permite tratar as desigualdades regionais de forma a diminuí-las ou extingui-las.

Já nos objetivos fundamentais da república, vemos no inciso III, do art.3º da CF/88 a preocupação em erradicar a pobreza, a marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais. Mais adiante e no mesmo sentido, o art.43 afirma que a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e á redução das desigualdades regionais (ex: regiões metropolitanas).

No campo mais específico da tributação, o art.151, inciso I da CF/88 veda a União a instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro, admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do país; aqui visualizamos a intervenção por indução em razão, por exemplo, de incentivos fiscais e creditícios.⁴⁹⁴

Além do problema da concentração da arrecadação, o sistema tributário nacional também provoca iniquidades no que se refere a repartição das receitas da União para com os Estados e Municípios e dos Estados para com os Municípios os chamados Fundos de Repartição das Receitas Tributárias (artigos 157 a 161 da Constituição) que deveriam se prestar à garantir a independência dos entes federados.

Tais entraves são criados por conta de um complexo mecanismo burocrático entre os entes federativos, gerando desconfiças e discussões judiciais sem fim sobre sua exatidão. Por outro lado, de acordo com os artigos 157 a 161 da Constituição Federal, a repartição de receitas tributárias está adstrita à arrecadação da União Federal com impostos, excluindo-se às receitas provenientes das Contribuições em geral.⁴⁹⁵

Além desses problemas, de arrecadação e distribuição, o sistema tributário privilegia os donos de capital, em detrimento da renda do trabalhador.

⁴⁹⁴ARAÚJO, Eugênio Rosa de Araújo. **A redução das desigualdades regionais e sociais na ordem econômica** – art.170, viii da CF/88. Disponível em: <<http://institutoavantebrasil.com.br/a-reducao-das-desigualdades-regionais-e-sociais-na-ordem-economica-%E2%80%93-art-170-iii-da-cf88/>>. Acesso em: 10 out. 2016, p. 1.

⁴⁹⁵BARAU, Victor. **O Sistema Tributário Nacional**. Disponível em: <<http://www.escoladegoverno.org.br/artigos/1734%ADo%ADsistema%ADtributario%ADnacional?tmpl=component&print=1&page=>>>. Acesso:05 out. 2016, p. 3.

Quadro 9 - Arrecadação Tributos por categoria econômica

	R\$	%
Renda	532.807,18	50.48%
Atividade Econômica	464.016,36	43.97%
Patrimônio	35.573,49	3.37%
Outros	23.009,94	2.18%
Total	1.055.406,97	100.00%

Fonte: BARAU, 2016, p. 5.

Estes dados analisados conjuntamente com o artigo 10 da Lei 9.2490/95, demonstram, de maneira insofismável, quem deve arcar com maior carga tributária no Brasil.

Art. 10. Os lucros ou dividendos calculados com base nos resultados apurados a partir do mês de janeiro de 1996, pagos ou creditados pelas pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real, presumido ou arbitrado, não ficarão sujeitos à incidência do imposto de renda na fonte, nem integrarão a base de cálculo do imposto de renda do beneficiário, pessoa física ou jurídica, domiciliado no País ou no exterior.

§ 1º No caso de quotas ou ações distribuídas em decorrência de aumento de capital por incorporação de lucros apurados, a partir do mês de janeiro de 1996, ou de reservas constituídas com esses lucros, o custo de aquisição será igual à parcela do lucro ou reserva capitalizado, que corresponder ao sócio ou acionista. (Incluído pela Lei nº 12.973, de 2014).⁴⁹⁶

Aqui fica evidente o grau de disparidades do sistema tributário brasileiro. Mais uma vez o contribuinte fica fora destas discussões, como a criação da Lei supra-citada. A sua participação está adstrita à obrigação do pagamento dos impostos.

Outro ponto que pode ser observado e analisado como entrave à justiça tributária no Brasil, é que a maioria dos juristas (senão todos) brasileiros acreditam que tal justiça tributária será atingida, quando forem (tão somente ou exclusivamente) conquistados os princípios constitucionais da isonomia e da capacidade contributiva, através de políticas ou da gestão mais eficiente das instituições brasileiras.

⁴⁹⁶ Lei 9.2490/95: Altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas, bem como da contribuição social sobre o lucro líquido, e dá outras providências. Cf.: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9249.htm>.

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I - impostos;

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

§ 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.⁴⁹⁷

A obediência a tais princípios parece, em primeira mão, a única saída para a solução dos problemas sobre justiça tributária no Brasil, contudo, a obediência ao texto constitucional e a discussão em torno das instituições não é o único mecanismo para obtenção da redução das iniquidades por meio dos tributos.

Este discurso, do debate institucional, pode ser observado em diversas passagens dos textos de juristas.

O conceito de Justiça Tributária é muito simples. Trata-se apenas de dar a cada um o que é seu, em obediência às normas reguladoras do sistema tributário nacional. Suas regras máximas estão fixadas na Constituição, complementadas pelo Código Tributário Nacional e reguladas pela legislação aplicável em cada nível de poder.⁴⁹⁸

Nessa mesma linha escrevem outros autores.

José Domingues de Oliveira corrobora tal entendimento e explicita que esta também a posição da melhor doutrina. Ao sustentar essa linha de raciocínio, destaca o pensamento de Guillermo Ahumada (“isonomia tributária se consubstancia na ‘igualdade jurídica informada pela teoria da capacidade contributiva’”); Dino Jarach (“igualdade tributária ‘quer dizer igualdade em condições iguais de capacidade contributiva’”); Ricca Salerno (“uma repartição justa, igual, uniforme do imposto consiste nisso: que indivíduos de igual condição econômica paguem as mesmas quotas, e indivíduos de condição diversa, quotas diferentes”), dentre outros.⁴⁹⁹

É interessante observar ainda o que diz o jurista Hugo de Brito Machado, ao confrontar a capacidade contributiva com o princípio da igualdade:

⁴⁹⁷BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso: 22 jan. 2017, p. 33.

⁴⁹⁸ HAIDAR, Raul. **Necessidade de reforma geral de tributos é inadiável**. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-ago-05/justica-tributaria-necessidade-reforma-geral-tributos-inadiavel>>. Acesso em: 10 out. 2016, p.1.

⁴⁹⁹ IHERING. **O princípio da capacidade contributiva e os limites ao poder de tributar: Um caminho à concretização da Justiça Fiscal**. 2010. Disponível em: <http://www.anfip.org.br/publicacoes/20120726211721_Carolina-Dorneles-Pisani-II-Concurso-de-Monografias-I-Lugar_28-04-2011_monografia_carolina_dorneles_pisani_2011.pdf>. Acesso em: 10 out. 2016, p.2.

Não fere o princípio da igualdade, antes o realiza com absoluta adequação, o imposto progressivo. Realmente, aquele que tem maior capacidade contributiva deve pagar imposto maior, pois só assim estará sendo igualmente tributado. A igualdade consiste, no caso, na proporcionalidade da incidência à capacidade contributiva, em função da utilidade marginal da riqueza.⁵⁰⁰

Obediência aos preceitos constitucionais, atingimento dos valores programáticos descritos na Constituição, fortalecimento das instituições, ativismo judicial, politização do judiciário, procedimentalismo e substancialismo, são questões na agenda da atual conjuntura jurídica-política-econômica do Brasil.

Contudo, não fazem parte dessa agenda, proposições de deliberação junto à sociedade. O discurso, o debate, as soluções, são amplamente resolvidas, na esfera das instituições. E apesar da observância de alguns movimentos sociais, pró-impeachment, Collor em 1991 e Dilma em 2016, e do MST, há uma tendência que as decisões fiquem a cargo das instituições (democraticamente representativas), e o povo fica aleijado do exercício da cidadania.

No Brasil, os contornos do conceito de cidadania irão se alterar com a chamada Reforma Gerencial, no Governo Fernando Henrique Cardoso. Os fundamentos de tal reforma eram a redução do Estado, a defesa da lógica do mercado na administração pública e a fomentação do crescimento econômico da classe média e da burguesia, através da estabilidade econômica e das privatizações. Esta reestruturação tinha como fundamento um pacto entre Estado e Sociedade Civil, através do chamado Terceiro Setor, como principal agente na promoção de direitos sociais.

Assim, a partir do momento em que os movimentos sociais se consolidam como ONGs e OSCIPs, e o projeto de cidadania no Brasil passa a ser baseada no Terceiro Setor, os meios pelos quais a cidadania é construída deixa de existir, anulando a luta por direitos e, por consequência, excluindo novamente do status de cidadania a parcela da população que necessita de direitos. Com isso, a lógica da construção da cidadania se inverte: o cidadão passa a ser aquele que cumpre com o dever de cuidar do próximo, que nas horas vagas realiza trabalho voluntário, que se preocupa com o meio ambiente, que é sensível aos mais pobres, que doa dinheiro para Institutos, ONGs, OSCIPs e programas de televisão, enquanto os sujeitos que recebem todos esses "benefícios" continuam não tendo direitos. A cidadania se torna sinônimo de caridade, de filantropia e de generosidade, enquanto os excluídos de direitos sociais não são mais vistos como sujeitos que "têm direito a ter direitos", mas símbolos de dó e de pena.⁵⁰¹

⁵⁰⁰ MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 52 e 58.

⁵⁰¹ LORENTE, Vitor Bella. **Terceiro Setor e Direitos Sociais no Brasil dos anos 1990: Cidadania de quem para quem?** Disponível em: <http://www.fespsp.org.br/seminario2013/artigos/IIseminarioPesquisa_VitorLorente.pdf>. Acesso em: 11 out. 2016, p. 18.

Este projeto Neoliberal⁵⁰², que se inicia com o Governo Fernando Collor, traz uma adequação ao Consenso de Washington, e que segundo Dagnino, é marcada por uma perversidade.

A perversidade estaria colocada, desde logo, no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos [do governo e da sociedade] requerem uma sociedade civil ativa e propositiva.

Essa identidade de propósitos, no que toca à participação da sociedade civil, é evidentemente aparente. (...) Aí a perversidade e o dilema que ela coloca, instaurando uma tensão que atravessa hoje a dinâmica do avanço democrático no Brasil. Por um lado, a constituição dos espaços públicos representa o saldo positivo das décadas de luta pela democratização, expresso especialmente —mas não só— pela Constituição de 1988, que foi fundamental na implementação destes espaços de participação da sociedade civil na gestão da sociedade. Por outro lado, o processo de encolhimento do Estado e da progressiva transferência de suas responsabilidades sociais para a sociedade civil, que tem caracterizado os últimos anos, estaria conferindo uma dimensão perversa a essas jovens experiências. Essa perversidade é claramente exposta nas avaliações dos movimentos sociais, de representantes da sociedade civil nos Conselhos gestores, de membros das organizações não governamentais (ONG) envolvidas em parcerias com o Estado e de outras pessoas que de uma maneira ou de outra vivenciam a experiência desses espaços ou se empenharam na sua criação, apostando no potencial democratizante que eles trariam. Elas percebem essa confluência perversa como um dilema que questiona o seu próprio papel político: “o que estamos fazendo aqui?”, “que projeto estamos fortalecendo?”, “não ganharíamos mais com outro tipo de estratégia que priorizasse a organização e a mobilização da sociedade, ao invés de atuar junto com o Estado?” O risco — real — que elas percebem é que a participação da sociedade civil nas instâncias decisórias, defendida pelas forças que sustentam o projeto participativo democratizante como um mecanismo de aprofundamento democrático e de redução da exclusão, possa acabar servindo aos objetivos do projeto que lhe é antagônico.⁵⁰³

Assim, o papel das chamadas organizações sociais para designar a forma de participação da sociedade civil nas políticas públicas, instituída pela Constituição de 1988, se reduz à implementação e execução de políticas públicas, provendo serviços antes considerados como deveres do Estado, excluindo os outros cidadãos dos poderes de decisão, reservados ao chamado núcleo estratégico do Estado (Bresser Pereira, 1996).⁵⁰⁴

A tentativa de tomadas de decisão, sem participação, fica clara, quando se percebem o número de medidas provisórias⁵⁰⁵ no governo FHC, reduzindo o embate político com o

⁵⁰² Pressupostos liberais, agora com a roupagem do reformismo e intervencionismo estatal. Principais representantes no Brasil: Roberto Campos, Otaviano Canuto, Delfim Netto, Bresser Pereira, Mario Henrique Simonse, Fernando Henrique Cardoso, entre outros.

⁵⁰³ DAGNINO, Evelina. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, p. 96-97.

⁵⁰⁴ Ibidem.

⁵⁰⁵ É um instrumento com força de lei, adotado pelo presidente da República, em casos de relevância e urgência, cujo prazo de vigência é de sessenta dias, prorrogáveis uma vez por igual período. Produz efeitos imediatos, mas depende de aprovação do Congresso Nacional para transformação definitiva em lei. Cf.: <<http://www2.camara.leg.br/comunicacao/assessoria-de-imprensa/medida-provisoria>>.

Congresso, que supostamente representa os interesses do povo, indicando uma tentativa de administração centralizada, no Executivo, sem participação da sociedade.

Quadro 10 - Número de MPs por Governo

Governo	Número de MPs
José Sarney	107
Fernando Collor	98
Itamar Franco	74
Fernando Henrique	419
Lula	419
Dilma Rousseff	96 (até jun/13)

Fonte: www.conjur.com.br, 2013, p. 1.

Estas ações levantam o questionamento do papel dos três Poderes, no Estado Democrático de Direito, indicando um Executivo com função preponderante de legislar.

Para se ter uma noção da gravidade dos fatos, de 06 de outubro de 1988 (data da promulgação da CF) até 11 de setembro de 2001 (data da EC n.º 32/01) foram editadas originariamente 616 (seiscentos e dezesseis) medidas provisórias, acrescidas de 5.513 (cinco mil quinhentos e treze) reedições, o que totaliza 6.102 (seis mil cento e duas) medidas provisórias. E o pior é que desse total, o Congresso Nacional rejeitou apenas 22 (vinte e duas), o que representa 0,36% (zero, trinta e seis por cento) do total (1). Note-se, mais grave ainda, que no mesmo lapso temporal acima citado, o número de leis ordinárias confeccionadas pelo Congresso Nacional não alcança nem a metade do número de medidas provisórias editadas, restando claro como a luz solar e certo como uma grandeza algébrica que no Brasil, quem mais legisla é o Poder Executivo.⁵⁰⁶

Além disso, apesar da Reforma do Estado, não foram utilizados os mecanismos constitucionais de plebiscito e referendo, principalmente no que se referia aos direitos dos trabalhadores.

Sobre isto, podem ser levantadas algumas iniciativas do Executivo, na era FHC, que afetavam o direito dos trabalhadores:

⁵⁰⁶ FRANÇA JÚNIOR, Fausto F. de. **Comentários à Emenda Constitucional n.º 32/2001**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/2551>>. Acesso em: 13 out. 2016, p. 1.

(...) i) o decreto de denúncia da Convenção 158 da OIT, que proíbe demissão imotivada no País; ii) a edição da Portaria 865/95, do MTb, que impede a autuação, por parte dos fiscais do trabalho, de empregadores que descumprirem deveres constantes em acordo ou convenção coletiva; iii) a portaria que autorizou o acordo ou convenção a reduzir direitos assegurados em lei; iv) o decreto 2.066/96, que limitou a liberação, mesmo com ônus para a entidade de classe, dos servidores eleitos para mandato sindical.⁵⁰⁷

No governo Lula o número das MPs foi o mesmo⁵⁰⁸ que no governo anterior, contudo, foi significativo o avanço de mecanismos de interlocução com a sociedade.

Se olharmos unicamente numa perspectiva numérica e de quantidade vamos ver que no Governo Lula houve grande avanço na criação de espaços de participação (conselhos, conferências etc.) e de interlocução.

No total foram criados 13 novos conselhos Nacionais. (...) esses conselhos foram criados com concepções diferentes da do movimento social que construiu a estratégia política de construção de sistemas descentralizados e participativo nas diferentes políticas [ao se referir ao modelo de participação do governo FHC].

Além de criar novos conselhos nacionais o governo Lula reformulou 09 conselhos nacionais adaptando às novas exigências legais e/ou políticas.⁵⁰⁹

Apesar desse significativo avanço em relação ao aumento da participação da sociedade nas questões políticas, ocorreram muitas críticas nos métodos adotados pelo governo. Entre estas a importância dispensada aos cidadãos sindicalizados, e por outro lado, ao confronto dos atores cingidos na relação capital-trabalho.

O governo e, principalmente, a esquerda (e aí não envolve apenas o PT, mas os outros partidos, assim como boa parte da intelectualidade) ainda olham para a sociedade apenas do ponto de vista da relação capital-trabalho. (...) reconhecem como atores políticos somente os empresários e o trabalhadores, pois somente eles atuam nessa relação. Aqui vale ressaltar que se trata de trabalhadores sindicalizados, pois este olhar sobre a sociedade não “enxerga” a imensa massa de homens e mulheres que estão na economia informal.⁵¹⁰

Nesta mesma linha assevera Rodrigues⁵¹¹, que em linhas gerais, o discurso do governo Lula e, sobretudo, dos militantes do PT, foi o da crença na instituição de um novo contrato social, com bases republicanas, através um consenso entre os agentes envolvidos nas políticas, inclusive pelas lideranças dos movimentos populares.

⁵⁰⁷ DIAP. **Reforma trabalhista no Governo FHC**. Disponível em: <<http://www.diap.org.br/index.php/noticias/artigos/6120-reforma-trabalhista-no-governo-fhc>>. Acesso em: 13 out. 2016, p. 1.

⁵⁰⁸ Sem reedições.

⁵⁰⁹ MORONI, José Antonio. **O direito e a participação no Governo Lula**. Disponível em: <<https://eduzz.com/g/checkout/cart/000000-DWQYIX-HZMBGL-KN1UBR/>>. Acesso em: 13 out. 2016, p. 18.

⁵¹⁰ Ibidem, p. 14.

⁵¹¹ RODRIGUES, Cibele Maria Lima. Os movimentos populares e o fetiche da participação no governo Lula. **Revista Mundos do Trabalho**, v. 4, n. 7, janeiro-junho de 2012, p. 183.

Por outro lado, o governo foi criticado por dar continuidade à política econômica. Para Francisco Oliveira, a prioridade do governo era atender aos interesses do capital estrangeiro, e as políticas sociais apenas expressavam um “populismo emergente”, provocando uma paralisação dos movimentos por causar perplexidade em antigos aliados e opositores. Boito Jr acredita que o investimento em políticas sociais representa uma nova fase do capitalismo mundial na qual tais políticas são incentivadas.⁵¹²

Estas críticas, somadas a outras que afirmam que os governos do PT, Lula e Dilma, não estiveram em defesa dos trabalhadores, mas à cargo do capital estrangeiro e do capital financeiro, como demonstra a tabela abaixo.

Tabela 3 - Lucro líquido do Sistema Financeiro Nacional, em valores corrigidos pelo IPCA

Governo	Total acumulado	Média anual
Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)	R\$ 63,63 bilhões	R\$ 7,95 bilhões
Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010)	R\$ 254,76 bilhões	R\$ 31,84 bilhões
Dilma Rousseff (2011-2013)	R\$ 115,75 bilhões	R\$ 38,58 bilhões

Fonte: Boletim Econômico – Edição nº 82 – setembro de 2014

Uma análise superficial desses dados parece não trazer muita informação sobre a questão da participação da sociedade nas questões políticas. Contudo, ao se verificar tais informações, à luz das correntes teóricas, e sobre o tipo de democracia à qual o Estado brasileiro está inserido, é possível verificar que o modelo adotado pela administração pública e pelas instituições estão amarrados aos limites constitucionais, e estes aos princípios de democracia e da forma de relação entre os governados e governantes.

Assim, independentemente do discurso ideológico, direita ou esquerda, a estrutura do Estado no Brasil é capitalista, liberal, os resultados esperados serão, sempre, baseados na lógica de mercado, e o mecanismo das interações sociais, sejam elas econômicas, políticas, jurídicas terão como resultado a produção, a apropriação e fruição de riquezas, assim, distribuição equitativa, justiça, participação deliberativa, meio ambiente, cultura, etnicidade, são questões conjunturais, questões de meio, o fim é o lucro.

O caminho para se atingir a justiça, e notadamente a justiça tributária, deve passar necessariamente pelo debate sobre o modelo de democracia que temos. Como são construídos os mecanismos institucionais de poder, e qual o arquétipo coletivo-cultural da relação dos sujeitos sociais com a forma desse poder.

⁵¹² RODRIGUES, Cibele Maria Lima. Os movimentos populares e o fetiche da participação no governo Lula. **Revista Mundos do Trabalho**, v. 4, n. 7, janeiro-junho de 2012, p. 183.

Não obstante, existirem diversos teóricos que discutem sobre democracia, as idéias que mais se aproximam dos objetivos desta pesquisa, são as propostas por Habermas, através de uma teoria discursiva da democracia, à qual cria uma imagem intersubjetiva da sociedade, e que realizada por meio dos discursos práticos, assim como as negociações sob condições equitativas na esfera pública, o poder de orientar a tomada de decisão das instituições do estado de direito.

Habermas tem que demonstrar que a teoria discursiva da democracia oferece uma imagem descentrada da sociedade moderna, uma vez que, superada a filosofia da consciência, já não é mais possível encontrar um centro capaz de organizar e programar a sociedade como um todo. Para expor como a teoria discursiva da democracia proporciona essa imagem intersubjetiva da sociedade moderna, Habermas lança mão da comparação entre a política deliberativa e as duas teorias normativas habituais da democracia, a teoria liberal e a teoria republicana, as quais pressupõem uma concepção política centrada no Estado. A teoria liberal da democracia considera o Estado como guardião da sociedade econômica, enquanto a teoria republicana entende o Estado como institucionalização da comunidade ética.⁵¹³

Neste sentido a democracia deliberativa vai trazer a relação entre a razão e a vontade dos sujeitos sociais, resultando na soberania popular.

A dimensão política comparativa tomada pelo autor é a formação democrática da opinião e da vontade. Além disso, o entendimento distinto do processo democrático carrega também compreensões normativas distintas de estado e sociedade, e para a compreensão da legitimidade e da soberania popular.⁵¹⁴

Estas teorias trazem uma nova perspectiva no que se refere às propostas de solução aos entraves⁵¹⁵ verificados na democracia representativa brasileira⁵¹⁶. Neste sentido, e com objetivo de indicar posteriores debates, pode-se perquirir se participação popular e democracia deliberativa podem ser apontadas como mecanismos de construção democrática da justiça tributária no Brasil.

⁵¹³ DURÃO, Aylton Barbieri. **A Política Deliberativa de Habermas**. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/veritas/article/viewFile/8286/6400>>. Acesso em: 13 de out. 2016, p. 9.

⁵¹⁴ Ibidem, p. 11.

⁵¹⁵ Os entraves institucionais e estruturais do Estado democrático brasileiro, levantados nesta pesquisa, para discutir as questões de cidadania, não têm caráter de totalidade. Um dos elementos principais para a conquista da cidadania se refere às questões educacionais e de formação dos cidadãos. Assim, para a conquista de uma cidadania tributária e justiça fiscal, faz-se necessário um amplo debate sobre educação tributária e fiscal, não apenas nas universidades e centros especializados, mas nas diversas esferas sociais.

⁵¹⁶ Além das questões sobre cidadania tributária, aqui levantada, não se pode olvidar do uso das tecnologias e das redes sociais como mecanismos de ampliação das informações e de espaços de debates e interações que podem ser utilizados como instrumentos de exercício desta cidadania.

5.3 PROCEDIMENTO DELIBERATIVO COMO INSTRUMENTO DE CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA

A construção democrática aqui proposta é aquela que não se opõe às instituições, não propõe um novo modelo de Estado, mas que percebe na força da participação popular o seu principal instrumento no processo de normatização, institucionalização e administração da sociedade.

É a percepção da democracia propugnada por Habermas, Cohen e Bohaman em sua forma deliberativa, que se estabelece entre a democracia representativa e a republicana.

As idéias habermasianas têm como pressupostos, de um lado, um esgotamento dos ideais propugnadas pela modernidade, como a promessa do trabalho livre, tanto no Estado Liberal como no Estado de bem-estar social, e o surgimento das sociedades complexas. Outro ponto que baseia o pensamento de Habermas está relacionado ao papel da liberdade subjetiva (defendida pelos liberais) e ação do sujeito coletivo na estrutura política do Estado. Para alguns a forma representativa é legítima na defesa dos interesses de toda a sociedade, para outros o povo deveria participar de forma mais direta nos assuntos da administração pública. Estes modelos normativos são denominados por Habermas de Liberal e Republicano.

No modelo *liberal*, o processo democrático tem por objetivo intermediar a sociedade (um sistema estruturado segundo as leis do mercado, interesses privados) e o Estado (como aparato da administração pública). Nesta perspectiva, a política tem a função de agregar interesses sociais e os impor ao aparato estatal; é essencialmente uma luta por posições que permitam dispor de poder administrativo, uma autorização para que se ocupem posições de poder. O processo de formação da vontade e da opinião política é determinado pela concorrência entre agentes coletivos agindo estrategicamente em manter ou conquistar posições de poder. Por esse modo, esta compreensão de política opera com um conceito de sociedade centrado no Estado (como cerne do poder político). Como não é possível eliminar a separação entre Estado e sociedade, visa-se superá-la apenas via processo democrático. No entanto, a conotação normativa de equilíbrio de poder e interesses é frágil e precisa ser complementada estatal e juridicamente. Mas ela se orienta pelo lado *output* da avaliação dos resultados da atividade estatal. O êxito em tal processo é medido pela concordância dos cidadãos em relação a pessoas e programas, quantificado em votos.⁵¹⁷

Este modelo, o liberal, considera os indivíduos portadores de liberdades subjetivas independentes do Estado, a política é o resultado da disputa parlamentar entre partidos políticos, ou seja, torna legítimo a tomada de decisões das instituições sociais que foram

⁵¹⁷ LUBENOW, Jorge Adriano Lubenow. **Esfera pública e democracia deliberativa em Habermas**. Modelo teórico e discursos críticos. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-512X2010000100012>. Acesso em: 11 nov. 2016, p. 233.

eleitas pela população, e em relação às normas jurídicas⁵¹⁸, estas funcionam para proteger as liberdades subjetivas, fundadas em um direito formal e racional⁵¹⁹.

No modelo *republicano*, o processo democrático vai além dessa função mediadora. Apresenta a necessidade de uma formação da opinião e da vontade e da solidariedade social que resulte da reflexão e conscientização dos atores sociais livres e iguais. Nessa perspectiva, a política não obedece aos procedimentos do mercado, mas às estruturas de comunicação pública orientada pelo entendimento mútuo, configuradas num espaço público. Este exercício de auto-organização da sociedade pelos cidadãos por via coletiva seria capaz de emprestar força legitimadora ao processo político. Por esse viés, da auto-organização política da sociedade, esta compreensão de política republicana opera com um conceito de sociedade direcionado contra o Estado (sociedade é o cerne da política). Orienta-se pelo *input* de uma formação da vontade política.⁵²⁰

Este modelo, vê a identidade do indivíduo, não de forma atomística como no modelo liberal, mas através do reconhecimento recíproco de indivíduos, que compartilham vida em comum e buscam viver relações de solidariedade, desenvolvendo uma participação política ativa no exercício da cidadania. Os órgãos políticos estão vinculados a vontade expressa pelos cidadãos. Neste modelo a representação é mitigada, dando lugar ao apelo dos cidadãos nas assembleias e sua opinião na formação de políticas. O direito, o sistema jurídico, também vai servir para garantir os direitos subjetivos da liberdade individual, contudo, busca a integridade de uma forma de viver compartilhada e baseada no respeito recíproco.

O que se percebe é que tanto o liberalismo como republicanismo estão focados na proteção das liberdades e dos direitos individuais, ao tempo que desenvolvem a concepção de democracia centrada no Estado, já que entendem a relação entre Estado e sociedade através de sistemas de normas de regulamentação do mercado ou através da interação deste, Estado, com ações conscientes do povo.

O modelo *deliberativo*, por sua vez, acolhe elementos de ambos os lados e os integra de uma maneira nova e distinta num conceito de procedimento ideal para deliberações e tomadas de decisão. Esta compreensão do processo democrático tem

⁵¹⁸ Modelo normativo do liberalismo através de uma simples substituição: o lugar dos cidadãos e de seus interesses individuais é ocupado por organizações e interesses organizados. **Fonte:** HABERMAS, Jürgen, 1929. **Direito e democracia:** entre facticidade e validade, vol. II. trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 58.

⁵¹⁹ Formal no sentido de sua posituação e racional por tratar-se de representar um resultado deliberativo nas diversas instâncias da sociedade.

⁵²⁰ LUBENOW, Jorge Adriano Lubenow. **Esfera pública e democracia deliberativa em Habermas.** Modelo teórico e discursos críticos. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-512X2010000100012>. Acesso em: 11 nov. 2016, p. 233.

conotações normativas mais fortes que o modelo liberal, mas menos normativas do que o modelo republicano.⁵²¹

A política deliberativa, de Habermas, oferece uma teoria normativa da democracia descentralizada do Estado, ao passo que vê na teoria do discurso o procedimento ideal para deliberações e tomada de decisões.

Esse processo democrático estabelece um nexo interno entre considerações pragmáticas, compromissos, discursos de auto-entendimento e discursos da justiça, fundamentando a suposição de que é possível chegar a resultados racionais e equitativos. Nesta linha, a razão prática passa dos direitos humanos universais ou da eticidade concreta de uma determinada comunidade para as regras do discurso e as formas de argumentação, que extraem seu conteúdo normativo da base de validade do agir orientado pelo entendimento e, em última instância, da estrutura da comunicação lingüística e da ordem insubstituível da socialização comunicativa.⁵²²

Este princípio da democracia busca um processo de institucionalização dos mecanismos de expressão da opinião e da vontade dos cidadãos, que garanta uma igual participação nos procedimentos legítimos de normatização.

Tal concepção procedimental de democracia vai trazer um conflito entre facticidade e validade, ou entre entendimento dos fatos cotidianos e a normatividade. “(...), entre facticidade e validade, a teoria da política e do direito decompoe-se atualmente em faccoes que nada tem a dizer umas as outras”.⁵²³

Assim este conflito ou disputa política se desenvolve nas esferas públicas, como um jogo, no qual todos estão envolvidos como participantes. Tal conflito gira em torno de fluxos comunicativos entre o poder na base social do cotidiano e o poder administrativo gerado no sistema político.

Habermas busca um modelo de interpretação sociológica para fundamentar a sua teoria da ação comunicativa.

Habermas apresenta um processo de evolução da sociedade que resulta na sua divisão em dois níveis fundamentais: 1) **o mundo da vida**: a) Cultura: acúmulo de conhecimento do qual os atores se alimentam de interpretações quando buscam a compreensão do mundo; b) Sociedade: as pessoas que formam a sociedade regulam suas relações no mundo social através de ordens legítimas; c) Personalidade: é a competência que tornam um sujeito capaz

⁵²¹ LUBENOW, Jorge Adriano Lubenow. **Esfera pública e democracia deliberativa em Habermas**. Modelo teórico e discursos críticos. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-512X2010000100012>. Acesso em: 11 nov. 2016, p. 233.

⁵²² HABERMAS, Jürgen, 1929. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade, vol. II. trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 19

⁵²³ Ibidem.

de falar e agir, ou seja, de compor sua própria personalidade); 2) **as esferas sistêmicas** (representadas pelo Estado e pelo mercado). Enquanto as sociedades primitivas contemplavam apenas o mundo da vida, nas sociedades tradicionais têm-se a emergência da esfera estatal e na sociedade capitalista o submetimento das esferas anteriores (mundo da vida e Estado) à influência do mercado (ou do capital, segundo Marx). Como fica claro neste esquema que, o que caracteriza o subsistema econômico (mercado) e o subsistema político (Estado), é o predomínio da racionalidade instrumental.⁵²⁴

Dessa forma, o avanço da modernidade, ou as sociedades complexas, provoca um processo de racionalização do mundo da vida, isto é, os atores sociais passam a definir os conteúdos da cultura, suas relações sociais e sua própria personalidade, não mais através de tradições não contestáveis, mas a partir da própria razão. Por outro lado, quando as estruturas do mercado e do Estado se expandem, este processo fica bloqueado, e passa a ser definido pelos imperativos funcionais do Estado e do mercado. No entanto, Habermas afirma que o mundo da vida não reage apenas passivamente ao fenômeno de colonização do mundo da vida (invasão da esfera do mercado e do Estado na definição do próprio conteúdo da cultura, das relações sociais e mesmo da personalidade). Na Teoria da Ação Comunicativa, Habermas aponta os “novos movimentos sociais” como os atores responsáveis pela defesa do mundo da vida. Assim, os movimentos sociais representam as reações a este mundo ao Estado e ao mercado.⁵²⁵

Na mesma linha de Habermas pode-se destacar o pensamento de Joshua Cohen, ao qual é atribuído o mecanismo de como se chegar e efetivar a deliberação que compreende discussão e participação nas tomadas de decisões da sociedade junto com o Estado.

a democracia deliberativa está ligada ao ideal intuitivo de uma associação democrática, na qual as justificações dos termos e condições da associação procedem através dos argumentos públicos e do raciocínio público e consideram suas instituições fundamentais como legítimas, na medida em que eles estabelecem a moldura para a deliberação pública livre.⁵²⁶

Tal processo de deliberação segue os seguintes postulados⁵²⁷:

⁵²⁴ AMORIM, Wellington Lima. **Sobre a Democracia Deliberativa**: Joshua Cohen a Jürgen Habermas. Ítaca, [S.l.], n. 26, jul. 2015. ISSN 1679-6799. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/Itaca/article/view/2410/2059>>. Acesso em: 14 nov. 2016, p. 198.

⁵²⁵ Ibidem, p. 200.

⁵²⁶ COHEN, Joshua. Reflections on Habermas on Democracy. **Ratio Juris**. v. 12, n. 4 December 1999 (385-416). Disponível em: <<http://dspace.mit.edu/bitstream/handle/1721.1/5452/Ratio-Juris-Vol12-No4.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2016, p.2.

⁵²⁷ HABERMAS, Jürgen, 1929. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade, vol. II. trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 29.

a) As deliberações realizam-se de forma argumentativa, portanto, através da troca regulada de informações e argumentos entre as partes, que recolhem e examinam criticamente propostas.⁵²⁸ b) As deliberações são inclusivas e públicas. Em princípio, ninguém deve ser excluído, pois todos os possíveis interessados nas decisões têm iguais chances de acesso e de participação, c) As deliberações são livres de coerções externas. Os participantes são soberanos na medida em que estão submetidos apenas aos pressupostos da comunicação e às regras do procedimento argumentativo.⁵²⁹ d) As deliberações também são livres de coerções internas que poderiam colocar em risco a situação de igualdade dos participantes. Cada um tem as mesmas chances de ser ouvido, de apresentar temas, de dar contribuições, de fazer propostas e de criticar. Tomadas de posição em termos de sim/não são movidas exclusivamente pela força não coativa do melhor argumento.⁵³⁰

Para tal procedimento de deliberação pressupõe-se uma associação entre os cidadãos que concordem em regulamentar a vida em sociedade. Por outro lado, o que faz que tal associação se agrupe é um laço lingüístico que mantém a coesão da comunidade.

Assim como Habermas e Cohen, Bohman⁵³¹ busca analisar como as instituições públicas podem tornar-se mais democráticas através da qualificação dos métodos e das condições de debate, discussão e persuasão, enfim, através da deliberação pública⁵³². Para esse autor deliberação é um processo dialógico de intercâmbio de razões cujo objetivo é solucionar situações problemáticas que não seriam resolvidas sem a coordenação e a cooperação impessoal.⁵³³

Não obstante, o debate destas diversas correntes sobre democracia deliberativa, faz-se necessário um direcionamento teórico no sentido de se buscar aproximar tais posicionamentos aos entraves do Sistema Tributário brasileiro, e indicar a possibilidade de uma construção democrática da justiça tributária no Brasil.

Neste sentido, deve-se retornar ao pensamento de Habermas, de um lado, no tocante à crise do Estado de direito e fazer uma análise de sua interpretação procedimentalista, e de outro, à soberania do povo como processo de transformação.

⁵²⁸ A deliberação é racional na medida em que os participantes são chamados a enunciar seus argumentos a favor das propostas feitas, a suportá-los ou a criticá-los... Os argumentos são oferecidos com a pretensão de levar os outros a aceitar a proposta, tendo em conta seus objetivos díspares e sua obrigação de proporcionar as condições de sua associação através da deliberação livre entre iguais. Fonte: HABERMAS, Jürgen, 1929. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. vol II. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 29.

⁵²⁹ Seu exame das propostas não está submetido à autoridade das normas ou exigências anteriores. Ibid.

⁵³⁰ Os participantes são fundamentalmente iguais, na medida em que a distribuição existente do poder e das fontes não configura suas chances de contribuir para a deliberação, nem a distribuição desempenha um papel autoritário em sua deliberação. Fonte: HABERMAS, Jürgen, 1929. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**, vol. II. trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p.29.

⁵³¹ BOHMAN, J. **Public Deliberation: Pluralism, Complexity and Democracy**.Cambridge, MA: MIT Press, 1996. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/40238011>>. Acesso: 14 nov. 2016, p. 321.

⁵³² Ibidem.

⁵³³ Ibidem, p. 322.

Habermas inicia seu estudo discutindo como o direito pode ser utilizado como uma categoria de mediação entre os fatos da vida e a validade das normas.

A tensão entre princípios normativistas, que correm o risco de perder o contato com a realidade social, e princípios objetivistas, que deixam fora de foco qualquer aspecto normativo, pode ser entendida como admoestação para não nos fixarmos numa única orientação disciplinar e, sim, nos mantermos abertos a diferentes posições metódicas (participante versus observador), a diferentes finalidades teóricas (explicação hermenêutica do sentido e análise conceitual versus descrição e explicação empírica), a diferentes perspectivas de papéis (o do juiz, do político, do legislador, do cliente e do cidadão) e a variados enfoques pragmáticos na pesquisa (hermenêuticos, críticos, analíticos, etc.).⁵³⁴

Dessa forma busca explicar, ou esclarecer o papel dos atores sociais, assim como uma teoria da sociedade e suas instituições, baseada na teoria do direito ao dizer que (...) as instituições que surgem naturalmente e o direito tem que amortizar as instabilidades de um tipo de socialização que se realiza através das tomadas de posição - em termos de sim/não - com relação a pretensões de validade criticáveis.⁵³⁵

Estas idéias estão no centro de uma discussão da relação entre Direito e Política. Alguns teóricos fazem a defesa de teses chamadas substancialistas, tais como Streck, Cappelletti, Dworkin, preceituando a materialidade dos direitos fundamentais e destacando que a constituição deve ser entendida como valores a serem realizados, uma vez que surge a partir de um contrato social; por outro, as teses procedimentalistas, que tem como seus principais defensores Habermas, Garapon, as quais buscam assegurar, de forma sólida, o processo democrático, para que a própria participação defina as prioridades a serem realizadas, através da soberania popular.

Assim, os substancialistas valorizam o conteúdo material das Constituições, atribuindo-lhes um papel diretivo, cabendo à lei operacionalizar a concretização dos vetores axiológicos que contemplam (por exemplo: os direitos sociais). Com isto, o direito avança em esferas afetas à liberdade política e o Judiciário assume um relevante papel na efetivação da Constituição. Já os procedimentalistas, por sua vez, acentuam o papel instrumental da Constituição, na medida em que a mesma estaria primordialmente voltada à garantia de instrumentos de participação democrática e à regulação do processo de tomada de decisões, com a conseqüente valorização da liberdade política inerente à concepção democrática. Apesar de reconhecerem a penetração de valores substantivos nesse processo, defendem que

⁵³⁴ HABERMAS, Jürgen, 1929. **Direito e democracia:** entre facticidade e validade, vol. II. trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 23.

⁵³⁵ Ibidem, p. 24.

a sua importância é meramente secundária, não dirigindo o processo em si. Ao Judiciário caberia tão somente assegurar a observância desse processo, cabendo a cada geração estabelecer as bases axiológicas sobre as quais se desenvolverá.⁵³⁶

Buscando analisar criticamente as instituições brasileiras e a estrutura democrática do Estado brasileiro, esta pesquisa se aproxima das idéias habermasianas, às quais fazem uma crítica ao modelo de Estado Democrático de Direito, com base em orientações liberais, e o papel da Constituição e do judiciário dentro deste contexto, trazendo para o centro das proposições de mudanças o discurso (a linguagem), como elemento aglutinador dos diversos interesses sociais, e a participação popular, como processo primordial da mudança no *modus operandi*, modo de administrar a coisa pública.

Sobre o Estado Democrático de Direito, Habermas começa fazendo uma crítica ao direito formal liberal, o qual busca uma justiça através das liberdades individuais e o respeito ao contrato social.

Descobriu-se que a concepção que determina o paradigma do direito formal - segundo a qual somente a justiça individualista é capaz de assegurar solidariedade social e somente a liberdade contratual pode garantir uma proteção eficaz e justa da confiança - é insustentável. Por isso, o fato de mais obrigações positivas se acrescentarem aos direitos negativos destinados a impedir certas intervenções abusivas não implica uma mudança profunda na idéia de um direito apoiado (...) no princípio da reciprocidade.⁵³⁷

Baseando-se nas idéias de Denninger⁵³⁸, Habermas mostrar que o aumento da intervenção do Estado e ampliação dos direitos, é na verdade uma passagem de um sistema da segurança jurídica para um sistema da segurança de vantagens jurídicas, o qual modifica e dilui a proteção jurídica dos indivíduos. Além disso, a dialética entre tutoramento e autorização se acelera, no âmbito do Estado social, na medida em que o controle constitucional do dever de proteção do Estado tem como consequência a ampliação e o armamento do Estado de direito, que passa a ser um "Estado de segurança".⁵³⁹ "Isso vale especialmente para a transformação da liberdade garantida pela constituição, a qual entra em cena quando uma sociedade produz um excesso de riscos de segurança, tendo que proteger os

⁵³⁶ GARCIA, Emerson. **Direito Judicial e Teoria da Constituição**. Rio de Janeiro: Biblioteca TJ/RJ, 28 jul. 2008. Disponível em: <http://cgj.tjrj.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=2da5f8f6-8764-4584-9c41-a4268b1595c8&groupId=10136>. Acesso em: 17 dez. 2011, p. 15.

⁵³⁷ HABERMAS, Jürgen, 1929. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. vol II. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 170

⁵³⁸ Ibidem, p. 177.

⁵³⁹ Ibidem.

bens constitucionais ameaçados através da ampliação considerável do aparelho de vigilância.”⁵⁴⁰

Habermas chama atenção do papel do direito na passagem do Estado liberal para o Estado social. Assim, no Estado social “odireito torna-se politicamente disponível, porém, ao mesmo tempo, ele prescreve para a política as condições de procedimento que ela tem que levar em conta para dispor do direito”⁵⁴¹. Quando os Estado amplia suas políticas, instrumentalizando e regulando as atividades sociais, vai haver uma substituição de medidas de legitimação jurídica pelo emprego do poder administrativo.

Neste ponto Habermas vai mostrar que há, neste momento de transição, um conflito entre o que ele chama de administração clássica, ao referir-se ao modo de Estado Democrático de Direito liberal⁵⁴² e a necessidade de estruturação e regulação de políticas que surgiram com a complexidade das sociedades, que necessitava de uma moderna administração, prestadora de serviços, que assumisse tarefas de provisão, de elaboração de infra-estrutura, de planejamento e de previsão de riscos, portanto, tarefas da regulação política em sentido amplo, agindo voltada para o futuro e para a cobertura de grandes espaços. Tais intervenções deveriam interferir também nas relações entre sujeitos privados e grupos sociais.⁵⁴³

Para superar tais obstáculos, Habermas propõe o paradigma jurídico procedimentalista.

De um lado, a *teoria do direito*, fundada no discurso, entende o Estado democrático de direito como a institucionalização de processos e pressupostos comunicacionais necessários para uma formação discursiva da opinião e da vontade, a qual possibilita, por seu turno, o exercício da autonomia política e a criação legítima do direito. De outro lado, a *teoria da sociedade fundada na comunicação* entende o sistema político estruturado conforme o Estado de direito como um sistema de ação entre outros.⁵⁴⁴

Para este teórico o paradigma procedimental do direito resulta de uma controvérsia acerca de paradigmas, segundo a qual o modelo jurídico liberal e o do Estado social interpretam a realização do direito de modo demasiado concretista, ocultando a relação interna

⁵⁴⁰HABERMAS, Jürgen, 1929. **Direito e democracia:** entre facticidade e validade. vol II. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 177.

⁵⁴¹Ibidem, p. 171.

⁵⁴²Enquanto a administração clássica podia concentrar-se em tarefas de ordenação de uma sociedade econômica, entregue à auto-regulação econômica ela só devia intervir, em princípio, quando a ordem garantida pelo Estado de direito e pelo direito constitucional fosse perturbada. (...) o sentido da ordem jurídica consistia em proteger a liberdade jurídica das pessoas contra intromissões de um aparelho de Estado limitado à manutenção da ordem. Fonte: HABERMAS, Jürgen, 1929. **Direito e democracia:** entre facticidade e validade, vol. II. trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 173-174.

⁵⁴³HABERMAS, op. cit., p. 174.

⁵⁴⁴Ibidem. p. 181.

que existe entre autonomia privada e pública, e que deve ser interpretada caso a caso. Tais premissas colocam as citadas tendências de crise do Estado de direito numa outra perspectiva e a necessidade de uma avaliação diferente recomenda novas práticas.

Aqui é feito uma crítica às formas de interpretações constitucionais que têm as instâncias de quem legisla, quem executa e quem aplica o direito, e o papel da separação dos poderes, propondo outra institucionalização, através do discurso e novas formas de comunicação.

O discurso concretista sobre o "legislador", a "justiça" e a "administração" disfarça a lógica de uma separação de poderes conforme o Estado de direito, que regula, num outro nível de abstração, o poder de dispor sobre os tipos de argumentos e o modo de tratá-los. Ele exige a institucionalização de diferentes discursos e formas de comunicação correspondentes, as quais abrem - *em qualquer tipo de contexto* - possibilidades de intervir nos tipos de argumentos. Uma abordagem reflexiva dos problemas carentes de solução, dos tipos apropriados de direito e- dos argumentos exigidos traz conseqüências, tanto para a gênese, democrática, como para a elaboração posterior de programas legais.⁵⁴⁵

Com tais idéias é atingido o núcleo do paradigma procedimentalista do direito, pois a combinação universal e a mediação recíproca entre a soberania do povo institucionalizada juridicamente e a não-institucionalizada⁵⁴⁶ são a chave para se entender a gênese democrática do direito. O substrato social, necessário para a realização do sistema dos direitos, não é formado pelas forças de uma sociedade de mercado operante espontaneamente, nem pelas medidas de um Estado do bem-estar que age intencionalmente, mas pelos fluxos comunicacionais⁵⁴⁷ e pelas influências públicas que procedem da sociedade civil e da esfera pública política, os quais são transformados em poder comunicativo pelos processos democráticos.⁵⁴⁸

De acordo com esta construção teórica, pode-se visualizar a dificuldade de construção da justiça (ou redução da injustiça) tributária no Brasil. Um arquétipo social baseado na bipolarização de discursos hegemônicos que transitam entre o Estado mínimo e aumento do Estado; entre redução ou aumento da intervenção do Estado na Economia; entre politização do judiciário ou judicialização da política. Contudo, não se muda a estrutura democrática, representativa, e seu principal aliado, o mercado. As instituições políticas, jurídicas e

⁵⁴⁵ HABERMAS, Jürgen, 1929. **Direito e democracia:** entre facticidade e validade, vol. II. trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 182.

⁵⁴⁶ Ibidem, p. 186.

⁵⁴⁷ “(...) a teoria da ação comunicativa, uma nova teoria da racionalidade, uma teoria consensual da verdade e da correção e uma teoria da evolução social”. **Fonte:** CORTINA, Adela. **Ética sem moral.** trad. MARCIONILO, Marcos. São Paulo: Martins Fontes, 2010, p. 163.

⁵⁴⁸ HABERMAS, op. cit., p. 186.

econômicas permanecem presas aos mecanismos de dominação do poder, por outro lado, soberania popular e efetiva participação cidadã, continuam fazendo parte das agendas do futuro.

6 CONCLUSÃO

As instituições tais como o judiciário, a sociedade, a política e a economia trazem no seu arcabouço teórico uma lógica determinada por construções de pensamento e correntes filosóficas e ideológicas que as sustentam. Por outro lado, o entendimento de seus efeitos e suas funções dentro de uma sociedade, só se faz possível através do entrelaçamento de objetos de estudo e correspondentes escopos.

Assim, os resultados das inferências de tais instituições numa determinada sociedade, devem trazer as diversas conexões possíveis com todas as outras dimensões que a sociedade produz.

A elaboração de um estudo científico necessita de conhecer todas as dimensões possíveis e resultados plausíveis dessas conexões. Em contrapartida precisa destacar elementos e abstrair outros, se se deseja comprovar ou obter um resultado específico. Neste momento a pesquisa científica cria limites, contornos e estruturas, de maneira a ser possível a observação sistemática.

Neste sentido, e tomando-se como referência aquela idéia de estrutura trazida por Gramsci, é possível fazer uma descrição dos aspectos institucionais que caracterizam o Estado brasileiro atual, após a constituição de 1988.

No Brasil, como se viu, a estrutura social está assentada em valores da racionalidade econômica. A autonomia da vontade privada e os pressupostos de liberdade e igualdade, anunciados pelo liberalismo e posteriormente pelo neoliberalismo, conduzem as relações sociais.

O mercado e o dirigismo contratual estabelecem as regras das políticas e as políticas das regras.

Aquele está voltado para gestão administrativa e programas governamentais, ou seja, aquilo que é importante para o público ou o social é determinado através dos indicadores criados por organismos internacionais como Banco Mundial, FMI e outros, e que, via regra, estabelecem mecanismos voltados para não intervenção do Estado (Estado mínimo), austeridade fiscal, produtividade, lucro, geração de emprego e renda.

O segundo, as políticas das regras, voltam-se principalmente para o dirigismo contratual, na qual a Constituição Federal é o instrumento que representa o pacto social. Neste sentido a democracia representativa, os mecanismos de elegibilidade, e de legitimação do poder estão todos definidos. Ou seja, tudo que se refere à organização do Estado, relação entre governados e governantes, garantias dos direitos, representações sociais, aspirações dos

movimentos e grupos sociais, conceitos de justiça, de igualdade e desenvolvimento, estão todos esculpidos numa pedra fundamental, a Constituição.

Constituição esta, que se mostra anacrônica em virtude do não cumprimento das promessas da modernidade e, atualmente, necessitar de reformas exigidas para o atingimento dos valores fundamentais como liberdade, igualdade e solidariedade, e ainda pela complexidade das novas sociedades e novos atores sociais.

O que merece destaque são os papéis definidos para os poderes, executivo, legislativo e judiciário.

O processo de criação das leis sofre influência de muitos elementos da sociedade: trabalhadores, movimentos sociais, empresários, capital estrangeiro, entre outros. O resultado final é um retrato dessa disputa, algumas vezes concordantes, outras discordantes, e ainda outras contraditórias.

Mas, se, for aceito a idéia de que, em toda a história do capitalismo, o capital teve muita força, as leis deveram respeitar esta força. Se, o Brasil é um país capitalista, os legisladores são pressionados a respeitar a força dos capitalistas. O resultado é de leis conduzidas (ou, no mínimo, influenciadas) pelo mercado e pelo dirigismo contratual (pressupostos do capitalismo neoliberal).

O executivo não tem muito poder de manobra, executa o que está estabelecido nas leis. Apesar do revezamento de governos com tendências ideológicas para um Estado mais ou menos interventivo, o Brasil, a partir da redemocratização e da promulgação da Constituição de 1988 (que traz instrumentos da socialdemocracia, tais como a função social da propriedade, desenvolvimento social e mecanismos de participação popular) é um país capitalista, com todos os mecanismos do sistema neoliberal.

E o judiciário, garante para que estas leis sejam cumpridas. E mesmo que se defenda a posição de um judiciário mais atuante, e seja adepto da judicialização da política, esta função, de transformar a constituição formal em constituição substancial, vai estar adstrita ao contorno e aos limites constitucionais, ou seja, às leis que sofreram as influências dos valores e preceitos econômicas dominantes, além de provocar uma aporia do poder.

Esta realidade estruturante, limitada pelos preceitos constitucionais, sofre influência de diversas correntes teóricas, e que irá, portanto, definir a maneira de interpretação das leis. No Brasil, pode-se perceber uma forte importância das idéias do chamado institucionalismo da escolha racional, na qual as instituições são apreendidas como regras ou estruturas de um jogo, no qual os atores participam com suas possibilidades de ação estratégica, de informações necessárias para a tomada de decisão, e o resultado das escolhas individuais dos

atores são medidos através de cálculos, estabelecidos nas relações de troca. Neste sentido, a palavra de ordem deverá ser eficiência econômica, administrativa e jurídica.

Esta hermenêutica vai influenciar as definições do que seja igualdade, solidariedade e justiça.

Vai influenciar também o entendimento sobre justiça tributária, sobre os mecanismos de produção da legislação sobre os tributos, sobre as propostas de reforma do Sistema Tributário Brasileiro, a função do Estado fiscal, e ainda sobre o papel do contribuinte, como ator da construção do Estado democrático.

No Brasil, o entendimento de Estado democrático é o mesmo que de democracia liberal representativa, e que traz um fenômeno cultural que norteia o pensamento coletivo, o chamado predomínio de notáveis, no qual as instituições devem ser fortalecidas, pois os agentes que lá se encontram, através do voto ou concurso público, são os únicos capazes de resolver todas as questões sociais. Como é o caso do STF, no Brasil, como a última instância (depois deles, nem Deus... eles não erram, não têm vontade política, interesse pessoal ou de classe etc.).

Outra crença estabelecida no sistema liberal representativo no Brasil é acreditar no chamado conflito institucional, onde todas as questões sociais, econômicas, políticas e jurídicas, passam por um confronto entre as instituições, ou os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e apenas por eles. Não há, portanto, participação da população, já que estes estão representados através das Câmaras e do Senado.

A estrutura social é baseada no capitalismo, avesso aos movimentos da sociedade. Nesta estrutura, quem tem mais força (o capital) influencia muito mais as instituições, que controlam o povo. Dessa forma, Executivo, Legislativo e Judiciário são muito mais passíveis de serem controlados, do que controlar o povo. Se o povo acredita nesta estrutura, na sabedoria e capacidade dos notáveis e que o conflito entre as instituições é o melhor caminho para soluções das questões sociais, não existirão mais dúvidas sobre o justo e sobre a justiça.

A atividade legiferante é desenvolvida por poucos, eleitos democraticamente, mas sem controle social (apesar dos mecanismos constitucionais). Assim os legisladores, estão sujeitos ao controle de quem tem mais força, o capital. O mesmo ocorre com a atividade judiciária, também desenvolvida por poucos, sem controle da sociedade, influenciado pelo capital e por correntes teóricas hegemônicas, baseados na racionalidade e que buscam afastar os diversos aspectos da justiça, reduzindo todos os conflitos sociais ao mundo da racionalidade e da relação entre benefício e custo, como ocorre com as correntes teóricas da Análise Econômica do Direito e da Nova Economia Institucional.

Este processo ocorre também nas questões que envolvem a busca por uma justiça tributária. Tais influências também estarão presentes na criação e execução das leis tributárias. O resultado é um Sistema Tributário brasileiro injusto, regressivo e que fere os preceitos constitucionais de justiça e equidade.

Para uma proposição, no sentido de um debate acadêmico, percebeu-se com esta pesquisa, a necessidade de ampliar o discurso para além de proposições substancialistas e procedimentais, ampliar os debates sobre representação deliberativa, mecanismos de representação alargada, revogação de mandatos – inclusive do judiciário, ratificação/revogação popular de assuntos constitucionais e legislativos, maiores mecanismos de controle popular, prestação de contas e mecanismos de co-gestão.

Uma reforma Administrativa proposta por Bresser Pereira à qual está ligada, não à eliminação do Estado, mas precisamente à sua reconstrução em moldes mais efetivos. Uma reconstrução que pressupõe a superação de dilemas obsoletos, como o que pretendia forçar-nos a optar entre estatismo exacerbado e o livre mercado, e que tampouco se deixa manietar por uma falsa identificação entre o público e o estatal.

Além disso, pode-se propor o fortalecimento da soberania popular e de atividades públicas não estatais. O fortalecimento das instituições no Brasil, assim como a ampliação dos mecanismos democráticos são elementos essenciais à construção de uma sociedade mais justa. Contudo, a efetividade dos preceitos constitucionais da justiça e da equidade passa, necessariamente, por um aumento da participação direta da população na construção, exercício e controle das atividades públicas. Esta participação deve estar relacionada, sobretudo, às questões tributárias: criar impostos mais justos, arrecadar bem e gastar bem, são etapas que exigem a participação direta de todos, na busca de um Sistema Tributário Brasileiro mais justo e equânime.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto; REZENDE, Fernando; VARSANO, Ricardo. **Reforma Tributária no Plano Constitucional: uma Proposta para o Debate**. TD n. 606. Brasília: IPEA, 1998.

ALÉM, Ana Cláudia. **Macroeconomia: teoria e prática no Brasil**. São Paulo: ELSEVIER, 2010.

ALEXY, Robert. Direitos Fundamentais no Estado Constitucional Democrático: para a relação entre direitos do homem, direitos fundamentais, democracia e jurisdição constitucional. **Revista Dir. Adm.**, Rio de Janeiro, 217,p. 55-66, jul./set. 1999.

ALVES, Adjair. Teorias de “poder” na relação entre indivíduos e/ou instituições no processo de organização social: um diálogo entre Foucault, Balandier e Bourdieu. **Revista diálogos**, n.3, 2 sem. 2010.

ALVES, Giovanni. **Do “novo sindicalismo” à “concertação social” ascensão (e crise) do sindicalismo no Brasil (1978-1998)**. Disponível em: <<http://www.sintet.ufu.br/sindicalismo.htm>>. Acesso em: 07 out 2016.

ALVES, Marina Vitorio. Neoconstitucionalismo e Novo Constitucionalismo Latino-Americano: características e distinções. **Revista SJRJ**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 34, p. 133-145, ago. 2012. Disponível em: <<https://www.researchgate.net/publication/255702782>>. Acesso em: 07 jun. 2017.

AMARAL, Francisco. Brasil 500 anos. Influência do Direito Português no Direito Brasileiro. **Revista da Academia Brasileira de Letras Jurídicas**, Rio de Janeiro: UFRJ, v. 17., 2000.

AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. São Paulo: Saraiva. 2009.

AMORIM, Ricardo Luiz Chagas. Macroeconomia neoclássica contemporânea: novos-keynesianos e novos-clássicos. **Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 23, n. 1, p. 29-56, 2002. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/2027/2408>>. Acesso em: 25 abr. 2017.

AMORIM, Wellington Lima. **Sobre a Democracia Deliberativa: Joshua Cohen a Jürgen Habermas**. Ítaca, [S.l.], n. 26, jul. 2015. ISSN 1679-6799. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/Itaca/article/view/2410/2059>>. Acesso em: 14 nov. 2016.

ANDRADE, Aparecida de Moura. **A participação da sociedade civil no processo legislativo: a contribuição da comissão de legislação participativa da câmara dos deputados**. (Monografia de Especialização). Programa de Pós-Graduação da Universidade de Brasília. Brasília: UnB, 2003.

ANONI, Marcus. Políticas Públicas e Estado: o Plano Real. **Lua Nova**, , n.78, p.143-183, ISSN 0102-6445, 2009. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452009000300009>>. Acesso em: 12 jul. 2016.

AQUINO, Jakson Alves de. **As Teorias da Ação Social de Coleman e de Bourdieu**. Humanidades e Ciências Sociais. v. 2, n. 2., 2000. [online] Disponível em: <<https://dadoseteorias.files.wordpress.com/2016/01/2teorias.pdf>>. Acesso em: 25 mai. 2017.

ARAÚJO, Eugênio Rosa de. **A redução das desigualdades regionais e sociais na ordem econômica** – art.170, viii da CF/88. São Paulo, 2017. Disponível em: <<http://institutoavantebrasil.com.br/a-reducao-das-desigualdades-regionais-e-sociais-na-ordem-economica-%E2%80%93-art-170-iii-da-cf88/>>. Acesso em: 10 out. 2016.

ARISTÓTELES. **Política**. Brasília, 2016. [online] Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh_aristoteles_a_politica.pdf>. Acesso em: 23 set. 2016.

ARON, Raymond. O Marxismo de Marx. 3 ed. Tradução: BASTOS, Jorge. São Paulo: Arx, 2005. Resenha de: CARVALHO, Tainã Alcantara. **Revista Eletrônica Arma da Crítica**, n. 5, ago. 2014, ISSN 1984-4735. Disponível em: <<http://www.armadacritica.ufc.br/phocadownload/userupload/resenha-%20o%20marxismo%20de%20marx%20-tain%20alcantara%20de%20carvalho%201.pdf>>. Acesso em: 15 mai. 2016.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 4 ed. São Paulo: Globo, 2008.

AZEVEDO, Lúcia Rangel. **O Papel da UNE no Movimento Estudantil na Segunda Metade do Séc. XX**. 2010. Disponível em: <<http://www.fatea.br/seer/index.php/eecom/article/viewfile/402/258>>. Acesso em: 07 jul. 2016.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 11 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1976.

_____; SOBRINHO, Barbosa Lima. Constituição, história, Brasil. [Constituição (1946)]. **Coleção Constituições brasileiras**, v. 4. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2001.

BALTHAZAR, Ubaldo Cesar. **História do Tributo no Brasil**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.

BARAU, Victor. **O Sistema Tributário Nacional**. Disponível em: <<http://www.escoladegoverno.org.br/artigos/1734%ADo%ADsistema%ADtributario%ADnacional?tmpl=component&print=1&page=>>>. Acesso: 05 out. 2016.

BARBOSA, Estefânia Maria de Queiroz; KOZICKI, Kátia. Democracia procedimental e jurisdição constitucional. **Anais do XVI Congresso Nacional do CONPEDI**. Belo Horizonte. Florianópolis: Boiteux, 2007.

BARBOZA, Paulo César Neves. **Estado, Direito e Hegemonia: Contribuições de Gramsci para a Crítica Jurídica**. Monografia. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2007.

BARROSO, Luis Roberto. **Constituição, Democracia e Supremacia Judicial: Direito e Política no Brasil Contemporâneo**. 2010. p. 9. Disponível em: <<http://www.slideshare.net>

/clima/constituicaodemocracia-e-supremacia-judicial-direito-e-politica-no-brasil-contemporaneo>. Acesso em: 31 mai 2015.

_____. **O constitucionalismo democrático no Brasil:** crônica de um sucesso imprevisto. Disponível em: <http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/themes/LRB/pdf/constitucionalismo_democratico_brasil_cronica_um_sucesso_imprevisto.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2017.

_____. Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática. **Revista Atualidades Jurídicas – Revista Eletrônica do Conselho Federal da OAB**. 4 ed. jan./fev. 2009. Disponível em: <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/12685_Cached.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2013.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento:** uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

BLANCHET, Luiz Alberto. **Desenvolvimento e sustentabilidade como fatores delimitadores da discricionariedade do Estado nos atos administrativos que repercutem sobre a atividade econômica.** Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7581>. Acesso em: 16 mai. 2013.

BOBBIO, Norberto **O futuro da democracia.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____. **A era dos direitos.** 8 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992

_____; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política.** vol. I. Trad. Carmen C, Varriale et ai.; coord. trad. João Ferreira; Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BOHMAN, J. **Public Deliberation: Pluralism, Complexity and Democracy.** Cambridge, MA: MIT Press, 1996. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/40238011>>. Acesso: 14 nov. 2016.

BONAVIDES, Paulo. **Campo de poder, campo intelectual.** Buenos Aires: Folios, 1983.

_____. **Ciência Política.** São Paulo: Malheiros Editores. 2006.

_____. **Teoria do Estado.** São Paulo: Malheiros Editora, 2007.

BOURDIEU, Pierre. **Sociologia.** São Paulo: Ática, 1994.

_____. **Razões Práticas:** sobre a teoria da ação. Tradução: Mariza Corrêa. Campinas, SP: Papirus, 1996.

_____. **Os três estados do capital cultural.** In: NOGUEIRA, Maria Alice; CATANI, Afrânio (orgs.). **Escritos de Educação.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

_____. **O poder simbólico.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

BRADBURY, Leonardo Cacau Santos La. **Estados liberal, social e democrático de direito:** noções, afinidades e fundamentos. Disponível em: <<http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/26081-26083-1-PB.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2016.

BRASIL . Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1824-1899/constituicao-35041-25-marco-1824-532540-publicacaooriginal-14770-pl.html>>. Acesso em 17/01/2016>. Acesso em: 16 jan. 2016.

_____. **Constituição Política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao24.htm>. Acesso em: 20 jun. 2016.

_____. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm >. Acesso: 22/01/2017.

_____. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1824-1899/constituicao-35081-24-fevereiro-1891-532699-publicacaooriginal-15017-pl.html>>. Acesso em: 17 jan. 2016.

_____. **Sociedade e História do Brasil - A ditadura militar**. Instituto Teotônio Vilela. Brasília: Senado Federal, 2001.

_____. Constituição (1988). **Emenda Constitucional Emenda Constitucional n. 41**, de 19 de dezembro de 2003, Brasília, 2003.

_____. Senado Federal. **A Política Econômica do Governo em Cenário Externo de Incerteza**. Brasília, 2014. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/loa/2014/elaboracao/projeto-de-lei/proposta-do-executivo/mensagem/resumo-da-politica-economica-do-governo>>. Acesso em: 02/05/2017.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A crise da América Latina:** o consenso de Washington ou crise fiscal? XVIII Encontro Nacional de Economia da Associação Nacional de Centros de pós-graduação em Economia (Anpec). São Paulo, 1991.

_____. A crítica da Direita e da Esquerda a um Estado em Crise. **Lua Nova**. n. 25. São Paulo: Lua Nova, 1992.

_____. **Reforma do Estado para a cidadania:** a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. Brasília: ENAP, 1998.

BRUM, Argemiro J. **O Desenvolvimento Econômico Brasileiro**. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 1999.

BUCCI-GLUCKSMANN, Christine. **Gramsci e o Estado:** por uma teoria materialista da filosofia. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

CABRAL, Álvaro; NICK, Eva. **Dicionário Técnico de Psicologia**. 14 ed. São Paulo: Cultrix, 2006.

CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart; SANTOS, Priscilla Camargo; FARESin, Rodrigo Adriano. A constituição brasileira como produto de terceira geração: convergências e divergências entre o constitucionalismo latino americano e a teoria do garantismo jurídico. **Scientia Iuris**, Londrina, v. 19, n. 2, p. 9-32, dez. 2015. DOI: 10.5433/2178-8189.2015v19n2p9. ISSN 2178-8189.

CÂMARA Jr., J. Mattosso. **O Estruturalismo**. 1967. Disponível em: <<http://piwik.seer.fclar.unesp.br/alfa/article/viewFile/3298/3025>>. Acesso em: 05 fev. 2016.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. Opatrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira. **Dados**, 2003, v. 46, n. 1, p.153-193. ISSN 0011-5258. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582003000100005>>. Acesso em: 12 set. 2016.

CAMPELLO, André Emmanuel Batista Barreto. **Reforma tributária: uma breve análise da PEC Nº 233/2008**. 2014. Disponível em: <<http://www.sinprofaz.org.br/artigos/reforma-tributaria-uma-breve-analise-da-pec-no-2332008/pagina-12>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

CAMPOS, Hélio Sílvio Ourem. O Brasil uma breve visão histórica do estado, das constituições e dos tributos. **Revista ESMAFE: Escola de Magistratura Federal da 5 Região**. Recife, 2004.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 5 ed. Coimbra: Almedina, 2002.

CARRION, Eduardo K. M. **A Constituição de 1988 e sua reforma**. 2000. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/ppgd/doutrina/carrion1.htm>>. Acesso em: 27 jan. 2016.

CARVALHO, Cristina A. P. de, VIEIRA, Marcelo M. F.; LOPES, Fernando Dias. Contribuições da perspectiva Institucional para análise das organizações. **Enanpad**, 1999. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad1999-org-26.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2016.

CARVALHO, Maria do Carmo. **Participação social no Brasil hoje**. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/w3/fsmrn/fsm2002/participacao_polis.html>. Acesso: 26 mai. 2017.

CATÃO, Marcos André Vinhas. **Regime jurídico dos incentivos fiscais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão; BRITO; Luiz Navarro de; BALEEIRO, Aliomar. **Constituição, história, Brasil**. [Constituição (1967)]. Coleção Constituições brasileiras, v. 4. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2001.

CDES - Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. **Indicadores de Iniquidade do Sistema Tributário Nacional: Relatório de Observação nº 2**. 2 ed. Brasília: Presidência da República, 2011.

CIOCCA, Pierluigi. **1929 e 2009: duas crises comensuráveis?** Estud. av, v.23, n. 66, São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v23n66/a07v2366.pdf>>. Acesso em: 24 abr. 2016.

COHEN, Joshua. Reflections on Habermas on Democracy. **Ratio Juris**. v. 12, n. 4 Dec. 1999, p. 385-416. Disponível em: <<http://dspace.mit.edu/bitstream/handle/1721.1/5452/Ratio-Juris-Vol12-No4.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2016.

CONCEIÇÃO, Octavio A. C. Além da Transação: uma comparação do pensamento dos Institucionalistas com os Evolucionários e Pós-Keynesianos. **Revista Economia**, Brasília (DF), v. 7, n. 3, p. 621–642, set/dez 2007.

_____. **Análise Econômica**. Ano 18, rf 33, março, 2000 - Porto Alegre Faculdade de Ciências Econômicas, UFRGS, 2000.

CORTINA, Adela. **Ética sem moral**. Tradução de Marcos Marcionilo. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

COSTA, Fernando Nogueira da . **Definições do Velho e do Novo Institucionalismo: Tratamentos Distintos de Questões Institucionais**. 2015. Disponível em: <<https://fernandonogueiracosta.wordpress.com/2015/09/04/definicoes-do-velho-e-do-novo-institucionalismo-tratamentos-distintos-de-questoes-institucionais/>>. Acesso em: 06 jun. 2016.

COSTA, Oswaldo Poll; NETO, Francisco Q. Veras. Garantismo à Brasileira: uma análise crítica à luz da aplicação do princípio da insignificância. **Revista da Faculdade de Direito – UFPR**, Curitiba, v. 61, n. 3, set./dez. 2016.

CYSNE, Rubens Penha. A economia Brasileira no Período Militar. **Estudos Econômicos**. v. 23. n. 2. São Paulo: FGV, 1993.

DAGNINO, Evelina. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (coord.), **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.

DALLARI, Dalmo de Abreu.. Institucionalização da participação popular nos municípios brasileiros. **Instituto Brasileiro de Administração Pública**, Caderno n. 1, p. 13-51, 1996.

_____. **Elementos de teoria geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2003.

DIAP. **Reforma trabalhista no Governo FHC**. Disponível em: <<http://www.diap.org.br/index.php/noticias/artigos/6120-reforma-trabalhista-no-governo-fhc>>. Acesso em: 13 out. 2016.

DIAS, Luiz Cláudio Portinho. A democracia participativa brasileira. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, I, n. 2, ago 2000. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2084>. Acesso em: 20 ago. 2016.

DICIONÁRIO DE ECONOMIA. Disponível em: <www.economiabr.net/dicionario>. Acesso em: 20 ago. 2016.

DICIONÁRIO ONLINE PORTUGUÊS. Disponível em: <<http://www.dicio.com.br/>>. Acesso em: 22 mar. 2017.

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. **Reforma e Justiça Tributária**. Nota Técnica Número 150. São Paulo: 2015.

DINIZ, Eli. **Crise, reforma do Estado e governabilidade**: Brasil, 1985-95. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

DONATO, Verônica C. C. **O Poder Judiciário no Brasil**: Estrutura, Críticas e Controle. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional). Fortaleza: Universidade de Fortaleza – UNIFOR, 2006.

DORNELLES, Francisco O. N. **O sistema tributário da Constituição de 1988**. Brasília, 2008 Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/>>. Acesso em: 26 jan. 2016.

DURÃO, Aylton Barbieri. **A Política Deliberativa de Habermas**. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/veritas/article/viewFile/8286/6400>>. Acesso em: 13 out. 2016.

DURKHEIM, Émile. **As regas do método sociológico**. Trad. Paulo Neves. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Trad. Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

_____. **O império do Direito**. Trad. Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

ECONOMIANET. Disponível em: <<http://www.economiabr.net/>>. Acesso em: 28 jan. 2017.

ELSTER, Jon. **Making Sense of Marx**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

ENCICLOPÉDIA DE FINANÇAS. Disponível em: <<https://enfin.com.br/termo/confisco-cambial-1np3vj7>>. Acesso em: 23 jan. 2017.

FARJ. **A sociedade de dominação e exploração: capitalismo e Estado**. <<https://anarquismorj.wordpress.com/textos-e-documentos/programa-da-farj/a-sociedade-dominacao-exploracao/>>. Acesso em: 18 mai. 2017.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1995.

FENAFISCO. Federação Nacional Do Fisco Estadual. **Nota técnica sobre a PEC 233/2008**. Brasília, 2008.

FERRAJOLI, Luigi. **Derecho y razón**. Teoría del garantismo penal. Madrid: Trotta, 1995.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 38. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FERREIRA, Eduardo Oliveira. Os Partidos políticos no Brasil: História da Organização partidária brasileira está intrinsecamente relacionada à democratização do País. **Revista Visão Jurídica**. São Paulo: Escala, 2009.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002.

FRANÇA JÚNIOR, Fausto F. de. **Comentários à Emenda Constitucional nº 32/2001**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/2551>>. Acesso em: 13 out. 2016.

FURTADO, Celso. Estado e empresas transnacionais na indústria periférica. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 1. n. 1., 1981.

_____. **Formação Econômica do Brasil**. 32 ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2003.

GARCIA, Emerson. **Direito Judicial e Teoria da Constituição**. Rio de Janeiro: Biblioteca TJ/RJ, 28 jul. 2008. Disponível em: <http://cgj.tjrj.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=2da5f8f6-8764-4584-9c41-a4268b1595c8&groupId=10136>. Acesso em: 17 dez. 2011.

GAZOLLA, Rachel. **O ofício do filósofo estóico: o duplo registro do discurso da Stoa**. Edições Loyola: São Paulo, 1999.

GERMANO, Ernesto. **O Liberalismo Econômico**. Disponível em: <<http://csbbrasil.org.br/blog/2013/12/10/o-liberalismo-economico/>>. Acesso em: 10 out. 2016.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GOHN, Gabriel (Org.); WEBER, Max. Sociologia. **Coleção grandes cientistas sociais**. São Paulo: Ática, 1979.

GONZÁLES, R. S. Democracia, cultura política e experiências participativas na América Latina. In: BAQUERO, M. **Cultura (s) Política (s) e Democracia no século XXI na América Latina**. Porto Alegre: Editora UFRGS. 2011.

GOZETTO, Andréa C. O. **Lobbying no Congresso Nacional: estratégias de atuação dos grupos de interesse empresariais e de trabalhadores no Legislativo brasileiro**. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/095/95gozetto.htm>>. Acesso em: 30 mai. 2017.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. v. 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

_____. **Cadernos do Cárcere**. v. 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 9 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

HABERMAS, Jürgen, 1929. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. vol II. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HAIDAR, Raul. **Necessidade de reforma geral de tributos é inadiável**. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-ago-05/justica-tributaria-necessidade-reforma-geral-tributos-inadiavel>>. Acesso em: 10 out. 2016.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**. n. 58, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58>>. Acesso em: 20 jun 2016.

HAMILTON, Marcelo **Direitos Humanos podem recair no Tributário**. 2010. Disponível em: <<http://celojur.blogspot.com.br/2010/11/>>. Acesso em: 28 mai. 2017.

HODGSON, Geoffrey M. The Approach of Institutional Economics. **Journal of Economic Literature**. v. 36, 1998.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 5 ed. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1969.

IANNI, Octávio. A Sociologia de Florestan Fernandes. **Estud. av.** 1996, v.10, n. 26, p. 25-33. ISSN 0103-4014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40141996000100006>>. Acesso em: 10 ago. 2016.

IBGE. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/conceitos.shtm>>. Acesso em: 14 mar. 2017.

_____. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 18 dez. 2016.

IHERING. **O princípio da capacidade contributiva e os limites ao poder de tributar: Um caminho à concretização da Justiça Fiscal**. 2010. Disponível em: <http://www.anfip.org.br/publicacoes/20120726211721_Carolina-Dorneles-Pisani-II-Concurso-de-Monografias-1-Lugar_28-04-2011_monografia_carolina_dorneles_pisani_2011.pdf>. Acesso em: 10 out. 2016.

INESC. **Fim aos paraísos fiscais: Brasil e o G-20 precisam tornar efetivas a transparência e a troca de informação em matéria fiscal**. Nota técnica n 178. Brasília: INESC, mai. 2012.

INSTITUTO HUMANISTA UNISINOS. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/500801-origem-causas-e-impacto-da-crise>>. Acesso em: 28 mar. 2017.

INSTITUTO PAU BRASIL. Disponível em: <<http://www.institutopaubrasil.org.br>>. Acesso em: 06 out. 2016.

IPEA. **Atlas da Violência**. Brasília, 2016.

_____. Equidade fiscal no Brasil: impactos distributivos da tributacao e do gasto social. **Com. Ipea**, n. 92, mai. 2011. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5207/1/Comunicados_n92_Equidade.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2016.

IURCONVITE, Adriano dos Santos. A evolução histórica dos direitos sociais: da Constituição do Império à Constituição Cidadã. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIII, n. 74, mar. 2010. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7417>. Acesso em: 10 jun. 2016.

JCHISTORYBRASIL. Disponível em: <<http://jchistorybrasil.webnode.com.br/economia-e-sociedade-no-brasil-colonial/>>. Acesso: 28 jul. 2016.

JORGE, Éder. Estudo sobre a reforma da previdência– EC Nº 41/2003. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, VII, n. 18, ago. 2004. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=4387>. Acesso: 09 mar. 2016.

JUNIOR, Altamiro Silva. Fatores domésticos são maior causa da recessão no Brasil, diz FMI. **O Estado de S. Paulo**. 2015. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,fatores-domesticos-sao-maior-cao-da-recessao-no-brasil--diz-fmi,1776173>>. Acesso em: 15 mai. 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1985.

LAMBERTUCCI, Antonio Roberto. A participação social no governo Lula. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009.

LANDER, Edgardo (org). A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latinoamericanas. **Colección Sur Sur**, CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. setembro 2005.

LE PARISIEN. Disponível em: <<http://dictionnaire.sensagent.leparisien.fr/FUNDAMENTALISMO%20DE%20LIVRE%20MERCADO/pt-pt/>>. Acesso em: 13 mai. 2017.

LEME, Taciana Neto. Os municípios e a política nacional do meio ambiente. **Revista Planejamento e Políticas Públicas** – IPEA. Brasília, jul./dez. 2010. p. 40. Disponível em: <[HTTP://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/issue/archive](http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/issue/archive)>. Acesso em: 25 abr. 2017.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. **Reforma Tributária no Brasil: entre o ideal e o possível**. TD n. 666. Brasília: IPEA, 1999.

LOCKE, J. **Coleção Os Pensadores**. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

LORENTE, Vitor Bella. **Terceiro Setor e Direitos Sociais no Brasil dos anos 1990: Cidadania de quem para quem?** Disponível em: <http://www.fespsp.org.br/seminario2013/artigos/IIseminarioPesquisa_VitorLorente.pdf>. Acesso em: 11 out. 2016.

LUBENOW, Jorge Adriano Lubenow. **Esfera pública e democracia deliberativa em Habermas**. Modelo teórico e discursos críticos. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-512X2010000100012>. Acesso em: 11 nov. 2016.

MACHADO, Audálio José Pontes. A Democracia Representativa no Brasil: problemas e questionamentos. **Estação Científica (UNIFAP)**, Macapá, v. 6, n. 1, p. 09-18, jan./abr. 2016.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. São Paulo: Malheiros, 2008.

MADERS, Angelita Maria; DUARTE, Isabel Cristina Brettas. Procedimentalismo e Substancialismo: Diferentes Perspectivas Sobre a Jurisdição Constitucional Brasileira na Atualidade. **Orbis: Revista Científica**, v. 2, n.2. ISSN 2178-4809. Latindex Folio 19391 92, 2011.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **O Constitucionalismo Moderno Origem e crise – reflexões**. Disponível em: <<http://www.revistapersona.com.ar/Persona76/76Quadros.htm>>. Acesso em: 06 jun. 2017.

MAIA, Fernando Joaquim Ferreira. A retórica de Pontes de Miranda e os direitos fundamentais na República Nova (1930-1945). **Revista de Direito e Garantias Fundamentais**. Vitória: FDV, v. 17, n. 1. 2016.

MANKIW, N. Gregory et al. **Introdução à economia**. São Paulo: Pioneira Thomson, 2005, p. 459.

MANUAL DE APOSENTADORIA. **Voluntária - Livro I**. Setembro de 2008. Disponível em: <http://www.portaldoservidor.sc.gov.br/ckfinder/userfiles/arquivos/Manuais%20%20e%20Formularios/Manuais/Previdencia/Aposentadoria_Voluntaria_-_Livro_I.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2017.

MARQUES, Douglas; SVOBODA, Christian. Políticas Públicas no Brasil: Desafios Para a Participação Política e a Cidadania. **Revista NAU Social**, v. 6, n. 11, p. 87-100, nov. 2015/abr. 2016.

MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. Evolução Histórica da Estrutura Judiciária Brasileira. **Rev. TST**, Brasília, v. 65, n. 1, out./dez. 1999.

MARTINS, Carlos Estevam. Liberalismo: o direito e o avesso. **Dados** v. 46, n. 4, p. 619-660, ISSN 0011-5258, 2003. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582003000400001>>. Acesso em: 15 mai. 2017.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **O sistema tributário brasileiro: história, perfil constitucional e proposta de reforma**. São Paulo: Centro de extensão universitária – CEU, 2000, p. 16.

_____. **O sistema tributário brasileiro: história, perfil constitucional e proposta de reforma**. São Paulo: Centro de extensão universitária – CEU, 2000.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Para a crítica da Economia Política**. Os Pensadores. São Paulo: Nova Cultural, 1982.

MATOS, Maria Lúcia Bastos Saraiva. **A evolução histórica do Direito Tributário**. 2007. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/3931/A-evolucao-historica-do-Direito-Tributario>>. Acesso em: 06 jan. 2016.

MÉDICI, Alejandro. **La Constitución Horizontal**: teoria constitucional y giro decolonial. Centro de estudos jurídicos y sociales Mispát, A.C., Educación para las Ciencias em Chiapas. Chiapas: Facultad de Derecho de La Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 2012.

MEDINA, Damares. **A Emenda Constitucional nº 41/03 e as regras de transição**. Teresina, ano 9, n. 345, 17 jun. 2004. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/5346>>. Acesso em: 08 mar. 2016.

MELO, Getúlio Costa. Evolução histórica do conceito de cidadania e a Declaração Universal dos Direitos do Homem. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVI, n. 119, dez. 2013. Disponível em: <http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13959>. Acesso em: 23 out. 2016.

MELO, Marcus André. O viés majoritário na política comparada: responsabilização, desenho institucional e qualidade democrática. **Rev. bras. Ci. Soc.** v. 22, n. 63, p. 11-29. ISSN 1806-9053, 2007. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092007000100003>>. Acesso em: 05 jun. 2017.

MENEZES, Fabiolla Kataryna de Macêdo. Justiça tributária: questão de cidadania. O princípio da capacidade contributiva. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XII, n. 68, set 2009. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6725>. Acesso em: 26 fev. 2016.

MENEZES, Fernanda Montenegro de. **A Democracia Econômica no Constitucionalismo Brasileiro**. Dissertação (Mestre em Direito Político e Econômico). São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2010.

MILL, John Stuart. 1806-1873. **Considerações sobre o Governo Representativo**. Trad. de Manoel Inocêncio de L. Santos Jr. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/noticias/2016/maio/200bspe-divulga-relatorio-sobre-a-distribuicao-da-renda-no-brasil>>. Acesso em: 22 mai. 2015.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. Tomo I. 6 ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1997.

MIRANDA, Pontes de. **Fontes e Evolução do Direito Civil Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

MISSIO, Fabio J.; JAYME Jr., Frederico G. Estruturalismo e Neoestruturalismo: velhas questões, novos desafios. n. 57, p. 205-230, **Revista Análise Econômica**, Porto Alegre, 2012.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 19 ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 261.

MORAES, Antonio Carlos de. **O projeto neoliberal e o mito do Estado Mínimo**. Disponível em: <http://www4.pucsp.br/neils/downloads/v1_artigo_moraes.pdf>. Acesso em: 07 out. 2016.

MORAES, Bernardo Ribeiro de. Introdução ao Direito Tributário. In: **Compêndio de Direito Tributário**. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

MORONI, José Antonio. **O direito e a participação no Governo Lula**. Disponível em: <<https://eduzz.com/g/checkout/cart/000000-DWQYIX-HZMBGL-KN1UBR//>>. Acesso em: 13 out. 2016.

NASCIMENTO, Luciano. Tortura era praticada na ditadura militar antes da luta armada, diz Comissão da Verdade. **Agência EBC**, 2013. Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/noticias/brasil/2013/05/tortura-era-praticada-na-ditadura-militar-antes-da-luta-armada-diz-comissao>>. Acesso em: 07 jul. 2016.

NASCIMENTO, Mariana Lucena. **O processo constituinte de 1987/1988 e a participação da sociedade na elaboração do texto constitucional**: uma conquista de direitos fundamentais. Brasília: Conteúdo Jurídico, 04 out. 2013. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.45381&seo=1>>. Acesso em: 08 jul. 2016.

NETO, José Querino Tavares; BARBOSA, Cláudia Maria. Democratização da Jurisdição Constitucional: uma análise a partir de Pierre Bourdieu. **Revista Fac. Dir. UFG**, v.36, n. 01, p. 60-84, jan./jun. 2012. ISSN 0101 – 7187.

NETO, Luiz H. R. **A formação do Estado brasileiro**:patrimonialismo, burocracia e corrupção.Disponível em: <<http://portalrevistas.ucb.br/index.php/rvmd/article/viewfile/2598/1589>>. Acesso em: 16 jun. 2016.

NOGUEIRA, André Murilo Parente. O Estado fiscal e o poder de tributar. **Rev. Jur.**, Brasília, v. 9, n. 84, p.195-207, abr./maio, 2007.

NUNES JUNIOR, Amandino Teixeira. **A judicialização da política no Brasil**: estudo de casos de comissões parlamentares de inquérito e fidelidade partidária. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2016.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **A evolução da estrutura tributária e do fisco brasileiro**: 1889-2009. TD n. 1469. Brasília: IPEA. 2010.

OLIVEIRA, Joice Aparecida de; GOHARA, Marcio Shinichi; SANTOS, Miriane Vanessa dos. **ICMS substituição tributária e seu impacto na formação de preços e na necessidade de capital de giro das empresas**. Monografia (Bacharelado em Ciências Contábeis) Marília: UNIVEM, 2013.

OREIRO, José Luis da Costa; BASILIO Flávio Augusto Correa. A Crise Financeira Brasileira: análise e propostas para o seu enfrentamento. **Revista Conjuntura**. Ano VIII, n. 36, out./dez. 2008.

PASTOR, Roberto Viciano; DALMAU, Rubén Martínez Corte. **Constitucional de Ecuador para el período de transición**. El nuevo constitucionalismo en América Latina. 1 ed. Quito: Corte Constitucional del Ecuador, 2010.

PERLATTO, Fernando. A Constituição de 1988: um marco para a História da Nova República brasileira. **Revista de Artes e Humanidades**, n. 3, 2009.

PESSOA, Maria Auxiliadora P. P. **Estado fiscal e tributário: perspectivas educativas**. Dissertação (Mestrado em Política Pública e Sociedade). Ceará: Universidade Estadual do Ceará – UECE, 2007.

PETERS, Gabriel **A praxiologia estruturacionista de Anthony Giddens e Pierre Bourdieu**. Sociedade Brasileira de Sociologia. XII Congresso de Sociologia. Grupo de Trabalho 23: Teoria Sociológica. Disponível em: <file:///C:/Users/Rama/Downloads/sbs2005_gt23_gabriel_peters%20(2).pdf>. Acesso em: 25 de jul. 2016.

PINTO FERREIRA, Luiz. **Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 1983.

PINTO, Tales. **República Populista (1945-1964):** Período de democracia liberal representativa, a República Populista levou à intensificação do processo de modernização do país, resultando, porém, em um novo golpe de Estado. Disponível em: <<http://brasilescola.uol.com.br/historiab/república-populista-1945-1964.htm>>. Acesso em: 06 jul. 2016.

PLACHA, Gabriel. **A Atividade Regulatória do Estado**. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Social). Curitiba: Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2007.

PNUD. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/agencias/pnud/>>. Acesso em: 26 fev. 2017.

PONDÉ, João Luiz. **Nova Economia Institucional**. FGV, 2007. Disponível em: <<http://epge.fgv.br/we/Direito/NovaEconomiaInstitucional/2008?action=AttachFile&do=get&target=nei1.pdf>>. Acesso em: 30 ago. 2016.

PONTUAL Helena Daltro. **Constituições Brasileiras - conheça as 7 que o Brasil já teve**. Disponível em: <<http://senadofederal.tumblr.com/post/97135737317/constitui%C3%A7%C3%B5es-brasileiras-conhe%C3%A7a-as-7-que-o>>. Acesso em: 23 set. 2016.

PORTELLA FILHO, Petrônio. O ajustamento na América Latina: crítica ao modelo de Washington. 1994. **Ensaios FEE**. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/1697/2064>>. Acesso em: 04 fev. 2016.

PORTELLI, Hugues. **Gramsci e o bloco histórico**. 4 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

PORTO, Walter Costa. Constituição, história, Brasil. [Constituição (1937)]. **Coleção Constituições brasileiras**, v. 4. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.

PRADO JUNIOR, Caio. **História Econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2006.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2 ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. Colección Sur Sur, **CLACSO**, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, set. 2005.

QUIVY, Raymond e CAMPENHOUDT, Luc Van. **Manual de Investigação em Ciências Sociais**. Lisboa: Gradiva, 1992.

RAWLS, John. **Uma teoria da Justiça**. Trad. PISETTA, Almiro e ESTEVES, Lenita M. R. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

REALE, Miguel; CARVALHO, José Maurício de. **Ética e Filosofia do Direito**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2011.

RIBAS, Joaquim. **Direito Civil Brasileiro**. Rio de Janeiro: Rio, 1982.

RIBEIRO, Fernando. Institucionalismo da escolha racional e institucionalismo histórico: divergências metodológicas no campo da Ciência Política. **Revista Pensamento Plural**. Pelotas, p. 89 – 100, jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://pensamentoplural.ufpel.edu.br/edicoes/10/04.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2016.

RIBEIRO, Paulo Silvino. **A sociedade estamental: as funções de cada estamento**. Disponível em: <<http://brasilecola.uol.com.br/sociologia/a-sociedade-estamental-as-funcoes-cada-estamento.htm>>. Acesso em: 13 set. 2016.

RIGOYEN FAJARDO, Raquel. Pluralismo jurídico, derecho indígena y jurisdicción especial en los países andinos. **Revista El Otro Derecho**, n. 30. Variaciones sobre la justicia comunitaria. Bogotá: ILSA, 2004.

ROCHA, José Cláudio. **A participação popular nos conselhos municipais de educação da Bahia**. Dissertação (Mestrado em Educação). Salvador: Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia, 2001. Disponível em: <http://www.social.mg.gov.br/conped/images/conferencias/participacao_popular.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2017.

ROCHA NETO, Luiz H. A formação do Estado brasileiro: patrimonialismo, burocracia e corrupção. **Revista do Mestrado em Direito**, Universidade Católica, Brasília, v. 1, n. 1, 2008. Disponível em: <<http://portalrevistas.ucb.br/index.php/rvmd/article/viewfile/2598/1589>>. Acesso em: 16 jun. 2016.

RODRIGUES, Cibele Maria Lima. Os movimentos populares e o fetiche da participação no governo Lula. **Revista Mundos do Trabalho**, v. 4, n. 7, jan./jun. 2012.

RODRIGUES, Luis Eduardo. **A Proposta de Reforma da PEC 233 de 2008 no Sistema Tributário Brasileiro**. Monografia. Campinas: UNICAMP, 2008.

ROSSI, Amélia Sampaio; BARBOSA, Claudia Maria. **Do Constitucionalismo Moderno Ao Contemporâneo: a atual encruzilhada entre o constitucionalismo latinoamericano e o constitucionalismo democrático**. Congresso Internacional de Direito Constitucional e Filosofia Política. O futuro do constitucionalismo: a construção da democracia constitucional. Belo Horizonte: Initia Via, 2015.

ROUSSEAU, J. **Discurso sobre a economia política e do contrato social**. Petrópolis: Vozes, 1995.

ROZOLEN, Silvana. **As propostas de reforma tributária nos anos 90 e a questão federativa no Brasil**. Monografia.. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, jul. 1999.

SÁ, Vinicius Cláudio de. O desenvolvimento na perspectiva institucional: Algumas reflexões sobre o processo de legitimação junto à sociedade. IPEA. **Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos**. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area5/area5-artigo18.pdf>>. Acesso em: 22 jul. 2016.

SACCOL, Ana Paula. A Concepção de Estado no pensamento de Durkheim: Lições De Sociologia. **Revista Eletrônica de pós-graduandos em Sociologia Política da UFSC**, v. 9 – n. 1. ISSN: 1806-5023, jan./jul. 2012.

SADEK, Maria Tereza. Eleições 1988: retórica ou rumo pluripartidário. Lua Nova. **Revista de Cultura e Política**. São Paulo, n. 17, 1989.. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451989000200007>. Acesso em: 08 jul. 2016.

SALVADOR, Evilasio. As Implicações do Sistema Tributário Brasileiro nas Desigualdades de Renda. Brasília: Inesc – Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2014.

SANDRONI, Paulo. **Dicionário de Economia**. 40 ed. São Paulo: Best-Seller, 1994.

SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Claudio Pereira de. **Direito Constitucional: Teoria, história e métodos de trabalho**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de movimentos sociais na América Latina: caminhos para uma política emancipatória?** Caderno CRH, Salvador, v. 21, n. 54, p. 505-517, set./dez. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792008000300007> . Acesso em: 13 mar. 2017.

SCOTT, Paulo Henrique Rocha. **Direito Constitucional Econômico**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2000.

SELL, Carlos Eduardo. **Introdução à Sociologia Política: política e sociedade na modernidade tardia**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

SERRA, José. Uma avaliação sobre o Plano Real. **O Estado de S. Paulo**. 2002. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,uma-avaliacao-sobre-o-plano-real-por-jose-serra,2002070-1p32915>>. Acesso em: 25 fev. 2017.

SILVA, Edna Lúcia da e MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação**. 3 ed. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2001.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 27 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

SIMONSEN, Roberto C. **História econômica do Brasil: 1500-1820**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2005.

SINPROFAZ. **Sonegacao no Brasil** – Uma estimativa do desvio da arrecadacao. Brasília: Sinprofaz, 2014. Disponível em: <<http://www.quantocustaobrasil.com.br/artigos/sonegacao-no-brasil-uma-estimativa-do-desvio-da-arrecadacao>>. Acesso em: 10 fev. 2016.

SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações**. v. I, 1776. Coleção "Os Economistas". São Paulo: Nova Cultural, 1988.

SOARES, Luiz Carlos Correa. **Regulação e Regulamentação**. Disponível em: <http://lukasoar1.dominiotemporario.com/doc/Regulacao_-_tese.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2017.

SOARES, Murilo Rodrigues da Cunha. **Reforma Tributária PEC Nº 233/2008**. Brasília: Consultoria legislativa da câmara dos deputados, 2008.

SOUSA JÚNIOR, Ariolino Neres. Reexaminando aspectos relevantes quanto à atuação do poder judiciário brasileiro. **Revista Jurídica UNIGRAN**. Dourados, MS, v. 15, n. 29, jan./jun. 2013.

SOUZA, Ana Patrícia dos Anjos. **Os Direitos Sociais na Era Vargas**: a Previdência Social no processo histórico de constituição dos Direitos Sociais no Brasil. II Jornada Internacional de Políticas Públicas. São Luiz: Universidade Federal do Maranhão, 2005.

STRECK, Lênio Luiz. **Verdade e Consenso**: Constituição, hermenêutica e teorias discursivas. Rio de Janeiro: Ed. Lúmen Juris, 2006.

TAKEDA, Tatiana. **Como nasceu e se desenvolveu a tributação até a cf/88**. 2008. Disponível em: <http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=1017>. Acesso em: 6 jan. 2016.

TANNURI, Aníbal Machado. Plano Real: Uma Visão De Sujeição E Desajustes. **Revista de Estudos Sociais**. ano 3, n. 5, 2001.

TEIXEIRA, Rodrigo Alves; PINTO Eduardo Costa. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 909-941, dez. 2012.

TRINDADE, André Karam. Crítica à imprecisão da expressão neoconstitucionalismo. **Revista Consultor Jurídico**, 19 jan. 2013. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-jan-19/diario-classe-critica-imprecisao-expressao-neoconstitucionalismo>>. Acesso em: 31 mai. 2013.

TSE. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/plebiscitos-no-estado-do-para>>. Acesso em: 21 mai. 2017.

_____. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/referendo-de-1963>>. Acesso em: 21 mai. 2017.

WOLKMER, Antônio Carlos. **Pluralismo Jurídico:** fundamentos de uma nova cultura do direito. 3 ed. São Paulo: Alfa Omega, 2001.