

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE DIREITO

MYLLA MARIA SOUSA SAMPAIO

EM BUSCA DA DEMOCRACIA TRIBUTÁRIA: a ilegitimidade da majoração de alíquotas e criação de tributos sem consulta popular.

São Luís - MA
2017

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE DIREITO

MYLLA MARIA SOUSA SAMPAIO

**EM BUSCA DA DEMOCRACIA TRIBUTÁRIA: a ilegitimidade da majoração de
alíquotas e criação de tributos sem consulta popular.**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal do Maranhão, como requisito para obtenção de título de Bacharela em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Cássius Guimarães Chai.

São Luís - MA
2017

MYLLA MARIA SOUSA SAMPAIO

EM BUSCA DA DEMOCRACIA TRIBUTÁRIA: a ilegitimidade da majoração de alíquotas e criação de tributos sem consulta popular.

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal do Maranhão, como requisito para obtenção de título de Bacharela em Direito.

Aprovado em: / /

Banca examinadora:

Prof. Dr. Cássius Guimarães Chai (orientador)

Prof. Examinador 1

Prof. Examinador 2

Não nos esqueçamos nunca desta verdade fundamental: o Estado não tem outra fonte de recursos além do dinheiro que as pessoas ganham por si próprias. Se o Estado deseja gastar mais ele só pode fazê-lo tomando emprestado sua poupança ou cobrando mais tributos. E não adianta pensar que alguém irá pagar. Esse 'alguém' é você. Não existe essa coisa de dinheiro público. Existe apenas o dinheiro dos pagadores de impostos.

Margareth Thatcher

Ser liberal significa apenas defender a autonomia dos indivíduos contra a sujeição autoritária por igreja, estado, partido, família e demais forças coletivas, quando essas forças coletivas tomam essa verve. Ser liberal é um corolário fundamental do esclarecimento (iluminismo) e está implícito na linguagem da Declaração Universal dos Direitos Humanos. (...) Como fica claro, somente em uma cultura de ignorantes atrasados ser liberal é um xingamento.

Eli Vieira

DEDICATÓRIA

Para honra e glória de nosso Senhor **Jesus Cristo**;

Aos meus **pais, Joelma Sousa Sampaio Matos e Rogério Belo Pires Matos**, por todos os investimentos na minha educação;

Ao meu irmão, **Otávio Sousa Sampaio Matos**, por todas as alegrias;

À minha avó, **Dona Marly Sousa Sampaio** e tias **Marly Sousa Sampaio Filha, Jacilene Sousa Sampaio e Juvanilde Sousa Sampaio**, que bem sabem tudo o que fizeram e fazem por mim;

Ao meu orientador, amigo e quem muito se assemelha a um pai, **Professor Cássius Guimarães Chai**, por ser o maior exemplo de dedicação e profissionalismo, pela admiração e inspiração que suscita em mim e por tudo o que me ajudou a conquistar; a **Professora Mônica Teresa Costa Sousa**, ao **Professor Alexandro Rahbani Aragão Feijó** e à **Professora Valéria Montenegro**, que muito me ensinaram sobre a liberdade e amor a profissão; ao **Professor Roberto Carvalho Veloso**, por todos os ensinamentos, auxílios e oportunidades.

Aos meus queridos amigos da faculdade, **Luana Vieira Cândido, Ana Carolina Ferreira Jayme, Marianna Alves Albarelli Leda Falcão, Adam Sousa Pereira, Caroline Andrade Ribeiro, Yamille Priscilla Castro de Oliveira** e **Afonso Henrique Machado Garces**; aos amigos de infância **Luciane Bezerra Alves, Ana Beatriz Cardoso Pereira, João Antônio Silva Guimarães** e **Fabício Costa Abreu**; aos amigos do colegial, **Breno Facundes Bonfim, Necylia Maria Monteiro, Dennys Correia da Silva** e **Larissa Oliveira Lima**; e aos amigos que as circunstâncias da vida puseram em meu caminho, **Pedro Costa Maciel** e **Thiago Gomes Viana**; pelas inúmeras felicidades que me proporcionaram ao longo de todos esses anos ao meu lado.

RESUMO

Este trabalho objetiva analisar a possibilidade de mecanismos de participação popular direta (como plebiscitos e referendos) serem utilizados para legitimação da tributação, seja na criação de tributos ou na majoração de alíquotas. Analisando as ideologias que permeiam o ordenamento jurídico brasileiro, as causas do crescimento do estado (e, conseqüentemente, o aumento da taxaço sobre os contribuintes), o histórico da tributação no Brasil e as principais teorias sobre a democracia, pretende-se comprovar que o caminho em busca da democracia tributária passa pela consideração com os interesses de quem arca com ela ouvindo os contribuintes, anterior ou posteriormente à elaboração da proposta.

Palavras-chave: democracia; tributação; liberalismo; participação popular.

ABSTRACT

This paper aims to analyze the possibility of direct popular participation mechanisms (such as plebiscites and referendums) being used to legitimize taxation, whether in the creation of taxes or in the increase of rates. Analyzing the ideologies that permeate the Brazilian legal system, the causes of state growth (and, consequently, increasing taxation on taxpayers), the history of taxation in Brazil and the main theories about democracy, is intended to prove that the path in the pursuit of tax democracy goes through the consideration of the interests of those who are in charge of it.

Key-words: democracy; taxation; liberalism; popular participation.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
2 O ESTADO E SUA NATUREZA	14
2.1 O estado em Locke	14
2.2 O estado em Marx e Engels, segundo Lênin	19
2.3 O estado em Rothbard e Nozick	26
3 DO ESTADO MÍNIMO AO ESTADO MÁXIMO: causa do agigantamento do Estado brasileiro	33
3.1 Entre o necessário e o trivial	54
4 CONSIDERAÇÕES SOBRE A TRIBUTAÇÃO	61
4.1 Escorço da tributação no Brasil	62
4.2 Da abolição dos impostos	71
4.3 Da submissão de majorações de alíquotas ou criação de tributos à consulta popular	74
4.4 Do poder legislativo e da lei	76
4.5 A norma tributária sobre a análise tridimensional de Bobbio	79
5 DEMOCRACIA	84
5.1 A democracia em Fishkin	86
5.2 O espírito da democracia	91
5.3 Bobbio e as previsões democráticas	96
5.4 Entre o participacionismo, o deliberacionismo e o cívico-republicanismo	101
5.5 Caminhos para a democracia fiscal	105
5.6 Mecanismos de participação popular direta	111
5.6.1 Plebiscitos	112
5.6.2 Referendos	116
5.6.3 Do ideário popular de participação direta	117
CONCLUSÃO	120
REFERÊNCIAS	126

INTRODUÇÃO

Muitos são os problemas e desafios que o Brasil enfrenta, um deles é lidar com a alta taxa tributária que impõe aos contribuintes. Alguns economistas americanos acreditaram certa época que diminuindo a carga tributária o estado arrecadaria mais. Essa teoria ficou conhecida como Curva de Laffer, que previa ser uma excelente forma de estimular a economia implementar medidas que reduzissem as alíquotas tributárias e que isso levaria ao aumento da arrecadação, embora as evidências disso fossem escassas, como explica Paes (2010).

Após os cortes de impostos nos Estados Unidos na década de 1980, a Curva de Laffer efetivamente se submeteu ao escrutínio acadêmico. Os resultados encontrados, entretanto, não foram os esperados pelos economistas “supply-side”. De maneira recorrente, a literatura constatou que a queda nas alíquotas não foi acompanhada de aumento das receitas, tendo o déficit fiscal norte-americano crescido à época.

A lição que a Curva de Laffer se propôs a ensinar não foi confirmada empiricamente, o que pode ter contribuído para que, no decorrer dos anos, os esforços dos sucessivos governos dos mais variados países tenham se concentrado em aumentar a arrecadação do fisco em detrimento de controlar os gastos do estado. E que outros tenham se preocupado com diminuição dos custos da atuação estatal somente depois de terem imergido em profundas crises econômicas e fiscais onde uma de suas raízes era uma péssima forma de tributar.

A forma que um país tributa também é a forma como estabelece sua relação com aqueles que pagam os impostos: quanto maior a carga tributária e, conseqüentemente, quanto mais incisiva é a intervenção do estado na propriedade de homens e mulheres – porque é isto que a tributação significa - a hierarquização dessa relação se torna bastante evidente – e um estado que tudo pode, não convém a ninguém. Essa é uma recomendação antiga, prevista por Rousseau (2011) quando escreveu sobre o contrato social que fundou o estado.

Daí se infere que quanto mais aumenta a distância do povo ao governo, mais vêm a ser onerosos os tributos; assim, na democracia, o povo está mais aliviado, na aristocracia menos, na monarquia sustenta o maior peso.

Talvez fosse verdade na época em que Rousseau escreveu *Do Contrato Social* que nas democracias o povo estivesse em melhor condição ante o ente estatal que estariam se submetidos a um regime monárquico, mas o que diria o filósofo se hoje vida tivesse ao observar as repúblicas latino-americanas e as monarquias constitucionais europeias? A título

de informação e para exemplificar, o gabinete de Nicolás Maduro, presidente da Venezuela, dispunha de uma verba de 945 milhões de dólares para seus dispêndios pessoais, ao passo que esse valor é dezesseis vezes maior ao que gasta anualmente a Rainha Elizabeth II, do Reino Unido. Mas a bem da verdade, não há nenhuma necessidade de analisar a situação de um país vizinho enquanto o Brasil caminha rumo ao desastre: em meio a uma severa crise econômica, os primeiros a irem para a guilhotina das limitações estatais são os direitos sociais.

Não que estes não devam ser progressivamente reduzidos à medida que as situações sociais que os originaram sejam apaziguadas, mas deveria ser considerado muito estranho falar em reduzir programas que implementam direitos de segunda dimensão em um país que ainda ostenta profundas tragédias sociais: a fome, o analfabetismo, a miséria, a falta de saneamento básico e as filas intermináveis para conseguir uma consulta pelo Sistema Único de Saúde são criminosos. E a hediondez desses crimes se intensifica quando do outro lado, aqueles que deveriam garantir que os tributos pagos pelos brasileiros retornassem em forma de serviços de qualidade são responsáveis por apropriarem-se de valores que não lhes pertencem, mas lhes foram confiados pelo pacto social e democrático.

Não é nenhuma novidade que a corrupção é a maior chaga deste país, responsável por todos os miasmas sociais que principalmente as pessoas em situação de maior vulnerabilidade econômica enfrentam. Por isso, não deveria estar longe do debate o fato de que para combater a corrupção e suas chagas é preciso rememorar a principal lição do liberalismo: reduzir o tamanho do estado é reduzir o poder e o controle sobre valores e sobre indivíduos que quem o administra detém.

De maneira inexplicável, há uma série de propostas para combater a corrupção e atenuar seus males, como medidas penais, administrativas e civis, mas falar sobre a principal medida política que poderia auxiliar nesse objetivo é uma ofensa pessoal aos que nutrem profundo desprezo pelo liberalismo econômico e político: limitar o poder.

E uma forma de reduzir o poder que possuem os administradores do ente estatal é controlando a quantidade de dinheiro que eles dispõem. Não podem ser olvidadas as lições de Friedman (2015), que explica haver quatro formas de gastar o dinheiro, divididas em quatro categorias: a) quando uma pessoa gasta seu próprio dinheiro consigo – onde há um incentivo para economizar e obter mais com menos; b) quando uma pessoa gasta seu próprio dinheiro com outrem – há, ainda, o mesmo incentivo para obter mais com menos; c) quando o dinheiro de terceiros é gasto com a própria pessoa que está usufruindo dos valores – quase não há incentivo para economizar, mas há um incentivo imenso para tirar o máximo proveito do

dinheiro que dispõe; d) quando o dinheiro de terceiros é gasto com outras pessoas – aqui, não há qualquer incentivo à economia ou responsabilidade.

Com razão, o economista chega à conclusão que as duas últimas maneiras de utilizar o dinheiro são as que mais incentivam a irresponsabilidade. E por sinal, são nessas duas categorias que os gastos públicos estão inseridos, não sendo obra do acaso que legisladores, administradores - a classe política em geral - não se sintam constrangida em agir perseguindo seus próprios interesses, afinal, os benefícios da corrupção são exclusivamente seus, mas os prejuízos são sempre socializados e suportados a duras penas pelas vítimas.

Diante desse cenário, este trabalho propõe analisar se a democracia direta realizada por meio de plebiscitos ou referendos pode auxiliar os brasileiros a limitarem os gastos do governo, definindo as prioridades (parte-se do pressuposto de que um governo que tem prioridades demais não tem, de fato, prioridade nenhuma), aceitando ou rejeitando majorações da carga tributária, que ocorrem com uma frequência assombrosa no Brasil.

De certo, é preciso definir em um primeiro momento que tipo de modelo de estado é desejável. E definir o modelo de estado mais adequado significa refletir sobre as principais ideologias que norteiam as concepções acerca desse ente e estão incluídas no ordenamento jurídico pátrio. Por isso, o primeiro capítulo deste trabalho trata dessa questão, discorrendo sobre as ideologias liberal, socialista, comunista e libertária. O libertarianismo, embora esteja distante da realidade normativa brasileira, vem ganhando destaque nos debates acadêmicos, como uma forma de resgatar algumas premissas do liberalismo, que outrora desfrutava de grande prestígio, antes da superação gradativa do estado liberal pelo o estado social, mas de uma forma mais radical, reduzindo ao máximo as responsabilidades estatais.

O segundo capítulo, por sua vez, analisa as causas do crescimento do estado brasileiro, partindo de uma análise histórica das recorrentes majorações de tributação ocorridas desde 1900 até os anos recentes, buscando responder por quais razões houve tamanha elevação – o que, por óbvio, tem profunda e íntima relação com as mudanças constitucionais que ocorreram e as funções que elas atribuíram ao estado. Se precipuamente o estado liberal buscava garantir direitos de segunda dimensão, o welfare state preocupa-se em assegurar os direitos sociais, como acesso a cultura, lazer, trabalho, transporte, moradia, alimentação e toda sorte de direito elencados no art. 6º da CRFB/88 e nos tratados internacionais aos quais o Brasil é signatário. Ocorre que nem tudo convém ao estado financiar, havendo custos primários e secundários dessa atuação.

Posteriormente, fala-se sobre a tributação: qual a história dos tributos no Brasil, quais deles existem hoje no país, a quem compete estabelecê-los e recolhê-los, a progressão

da carga tributária no decorrer do século passado aos dias atuais, a possibilidade de haver um equívoco sobre a teoria da rejeição social do tributo, e, ainda, a partir de uma análise filosófica, se e como a democracia participativa, por meio de plebiscitos e referendos, pode ser um fator de controle e limitação da atuação estatal – seja impedindo a majoração de tributos, seja estabelecendo as prioridades do governo (lembrando que, embora haja previsão constitucional desses mecanismos de participação direta, raríssimas vezes foram utilizados, o que demonstra um baixíssimo grau de comprometimento e dissociação entre a vontade de quem é responsável pela administração do estado e aqueles que se submetem às decisões e arcam com seus custos. Posteriormente, cumpre definir o que é lei, para atrelar à definição de norma tributária, revisitando autores clássicos como Rousseau, Bastiat e John Locke, bem como Norberto Bobbio, para, a partir de seus critérios de valoração da norma (quais sejam: justiça, validade e eficácia), analisar se as majorações de tributos que ocorrem no Brasil sustentam-se após serem avaliadas seguindo estes três critérios.

Por fim, adentra-se no terreno das teorias democráticas para poder explicar e justificar como a democracia pode auxiliar e empoderar o cidadão contra os impulsos arrecadatários do estado, utilizando-se de plebiscitos e referendos para tanto.

2. O ESTADO E SUA NATUREZA

Grandes autores debruçaram-se sobre o estudo da natureza do Estado. De Locke à Marx, Rousseau à Rothbard, de Lênin à Nozick. Como originou-se, se sua existência é legítima ou não, o que o caracteriza, quais os requisitos para sua formação, enfim, não há carência bibliográfica sobre esse tema e, por isso, é importante fazer a compilação das principais definições já estabelecidas, diretamente associadas às ideologias liberal, socialista, comunista e libertária, cujas contribuições são essenciais para a compreensão do estado brasileiro.

2.1. O estado em Locke:

Estado e poder político (o direito de editar leis) são definições muito próximas para John Locke. Sendo o poder político o único incumbido de criar leis, o estado é ente dotado da força coercitiva necessária para a execução delas.

Para compreender o poder político, deve-se considerar que todos os homens encontravam-se inicialmente em um estado de natureza, um estado de liberdade e igualdade absolutas, mas assevera Locke (1998, ps. 384-387) que:

(...) embora seja esse um estado de liberdade, não é um estado de licenciosidade; embora o homem nesse estado tenha uma liberdade incontável para dispor de sua pessoa ou posses, não tem liberdade para destruir-se ou a qualquer criatura em sua posse, a menos que em uso mais nobre que a mera conservação desta o exija. O estado de natureza tem para governá-lo uma lei da natureza, que a todos obriga; e a razão, em que essa lei consiste, ensina a todos aqueles que a consultem que, sendo todos iguais e independentes, ninguém deveria prejudicar a outrem em sua vida, saúde, liberdade ou posses.

A igualdade advém da origem dos homens: se todos são uma criação divina, não podem estar subordinados uns aos outros, tendo o dever de preservação mútua, de vigilância e obediência às leis naturais. Os homens exercem poder uns sobre os outros não de maneira vertical, hierárquica, mas sim um poder que se relaciona com a retribuição: como todos têm o dever de zelar pela manutenção da ordem e obediência às leis, quando outrem os infringe, os demais homens têm o direito de puni-lo proporcionalmente ao dano causado, porque aos homens é dada a prerrogativa de preservar a humanidade em geral, destruindo o que seja nocivo a ela se necessário for, pois é um executor da lei natural.

Antevendo as críticas que podem ser feitas à sua teoria de que no estado de natureza todos têm o poder executivo da lei natural e o quão destrutivo isso pode ser para a própria sociedade por ser desprovida de razoabilidade, Locke (1988, p. 391-392), invoca a autoridade divina para legitimar a existência de um ente que assuma um papel imparcial entre os conflitos (governo civil), embora insista na superioridade do estado de natureza em detrimento de um governo:

Deus certamente designou o governo para conter a parcialidade e a violência dos homens. Admito, sem hesitar, que o governo civil é o remédio adequado para as inconveniências do estado de natureza, que certamente deve ser grandes quando aos homens é facultado serem juízes suas próprias causas, pois é fácil imaginar que aquele que foi injusto a ponto de causar injúria a um irmão dificilmente será justo o bastante para condenar a si mesmo por tal. Mas desejo lembrar aqueles que levantam tal objeção que os monarcas absolutos são apenas homens, e, se o governo há de ser o remédio aos males que necessariamente se seguem de serem os homens juízes de suas próprias causas, razão pela qual o estado de natureza não pode ser suportado, gostaria de saber que tipo de governo é esse e em que é ele melhor que o estado de natureza, no qual um homem, no comando de uma multidão, tem a liberdade de ser juiz em causa própria e pode fazer a todos os seus súditos o que bem lhe aprouver, sem que qualquer um tenha a mínima liberdade de questionar ou controlar aqueles que executam o seu prazer. Em que todos devem submeter-se a ele no que quer que faça, seja os seus atos ditados pela razão, pelo erro ou pela paixão? Muito melhor é o estado de natureza, no qual os homens não são obrigados a se submeterem à vontade injusta de outrem e no qual aquele que julgar erroneamente em causa própria ou na de qualquer outro terá de responder por isso ao resto da humanidade.

Como se vê, a desconfiança dos liberais com qualquer forma de concentração de poder, principalmente quando substanciada em um governo, é muito antiga – afinal, o liberalismo, da forma que o conhecemos hoje, nasceu como um protesto contra os abusos do poder estatal e, por isso, procurou limitar este poder, dividindo a autoridade, como afirma Merquior (2014).

Mas e por que o homem desejaria desfazer-se da liberdade primitiva, se lhe era tão vantajosa? Porque o estado de natureza carece de três fatores: em primeiro lugar, não há leis estabelecidas e reconhecidas pela comunidade; em segundo lugar, não há um juiz imparcial que possa dirimir os conflitos de acordo com as leis estabelecidas, estando todos sujeitos aos desígnios egoísticos uns dos outros; por último, se não há leis estabelecidas e nem uma autoridade, ausente também estará a coerção que possibilitaria a execução de sentenças justas. Ademais, o exercício da liberdade se torna incerto e constantemente exposto à violação pelos outros e, por isso, os homens avaliaram que seria mais vantajoso que a liberdade primitiva abdicar da condição natural e unirem-se em sociedade para que fosse possível fazer nascer o dever de mútua conservação de sua propriedade (gênero ao qual a vida, as liberdades e os bens são espécies). Conclui-se, assim, que o principal fim da sociedade – compreendida como

a instituição que possibilitou a superação das condições de incerteza em que os homens viviam no estado de natureza - é a preservação da propriedade individual dos homens.

Locke (1988, ps. 458-459) continua, acerca da sociedade civil (cuja célula mater foi a união conjugal entre homens e mulheres para manutenção da espécie), que seu desenvolvimento rompeu com o estado de natureza inicial e só foi possível graças à necessidade de renunciar ao poder que cada membro tinha na sociedade primitiva em busca da pacificação social que uma sociedade política garantiria:

Tendo o homem nascido, tal como se provou, com título à liberdade perfeita e a um gozo irrestrito de todos os direitos e privilégios da lei da natureza, da mesma forma que qualquer outro homem ou grupo de homens no mundo, tem ele por natureza o poder não apenas de preservar a sua propriedade, isto é, sua vida, liberdade e bens contra injúrias e intentos de outros homens, como também de julgar e punir as violações dessa lei por outros, conforme se convença merecer o delito, até mesmo com a morte, nos casos em que o caráter hediondo do fato, em sua opinião, assim exija. Mas, como nenhuma sociedade política pode existir ou substituir sem ter em si o poder de preservar a propriedade e, para tal, de punir os delitos de todos os membros dessa sociedade, apenas existirá sociedade política ali onde cada qual de seus membros renunciou a esse poder natural, colocando-o nas mãos do corpo político em todos os casos que não o impeçam de apelar à proteção da lei por ela estabelecida. E assim, tendo sido excluído o juízo particular de cada membro individual, a comunidade passa a ser o árbitro mediante regras fixas estabelecidas, imparciais e idênticas para todas as partes, e, por meio dos homens que derivam sua autoridade da comunidade para a execução dessas regras, decide todas as diferenças que porventura ocorram entre quaisquer membros dessa sociedade acerca de qualquer questão de direito; e pune com penalidades impostas em lei os delitos que qualquer membro tenha cometido contra a sociedade. Desse modo, é fácil distinguir quem está e quem não está em sociedade política. Aqueles que estão unidos em um corpo único e têm uma lei estabelecida comum e uma judicatura à qual apelas, com autoridade para decidir sobre as controvérsias entre eles e punir os infratores, estão em sociedade civil uns com os outros. Aqueles, porém, que não têm em comum uma tal possibilidade de apelo, explico-me, na Terra, vivem ainda em estado de natureza, sendo cada qual, onde não houver outro, juiz por si mesmo e executor – o que, como antes demonstrei, constitui o perfeito estado de natureza.

(...)

Portanto, sempre que qualquer número de homens estiver unido numa sociedade de modo que cada um renuncie ao poder executivo da lei da natureza e o coloque nas mãos do público, então, e somente então, haverá uma sociedade política ou civil.

Surge, assim, embora que de forma singela, uma ideia de democracia representativa como sustentáculo de um governo civil, pois para Locke, se de um lado há renúncia de poder, do outro há certa forma de concentração desse poder, pois ao ente em formação é designada a elaboração das leis - por meio de representantes no Poder Legislativo - que possibilitarão a harmonia da sociedade. É isto que retira os homens do estado de natureza e os insere em uma sociedade política, bem como o estabelecimento de um juiz que possa resolver de forma imparcial as controvérsias advindas das relações sociais.

Essa renúncia aos poderes que os homens possuíam primitivamente só pode existir de maneira consentida, ou seja: só poderiam abdicar da liberdade natural se concordassem mutuamente que, ao formar os elos de uma sociedade civil unindo-se em uma comunidade, poderiam viver de forma mais segura, confortável e pacífica uns com os outros. A este corpo único formado pela convergência da vontade humana, só é dada a prerrogativa de agir em defesa dos interesses da maioria e, sendo assim:

Deve-se entender, portanto, que todos aqueles que abandonam o estado de natureza para se unirem a uma comunidade abdicam, em favor da maioria da comunidade, a todo o poder necessário aos fins pelos quais eles se uniram à sociedade, a menos que tenham expressamente concordado em qualquer número superior à maioria. E isso ocorre simplesmente pela concordância em unir-se em uma sociedade política, em que consiste todo pacto existente, ou que deve existir, entre os indivíduos que ingressam num corpo político ou o formam. Por conseguinte, o que inicia e de fato constitui qualquer sociedade política não passa do consentimento de qualquer número de homens livres capazes de uma maioria no sentido de se unirem e incorporarem a uma tal sociedade. E é isso, e apenas isso, que dá ou pode dar origem a qualquer governo legítimo no mundo. (Locke, 1988, ps. 471-472).

Ressalte-se que, embora a boa nova que foi a formação de uma sociedade tenha se estabelecido como uma vitória do coletivo em detrimento do indivíduo, ela advém de impulsos egoísticos, pois afirma Locke (1988, p. 499):

Embora enquanto entre em sociedade os homens entreguem a igualdade, a liberdade e o poder executivo que possuíam no estado de natureza nas mãos da sociedade, para que deles disponha o legislativo segundo o exija o bem da sociedade, contudo, como cada qual o faz apenas com a intenção de melhor conservar a si mesmo, a sua liberdade e propriedade – pois não se pode supor que uma criatura racional mude propositadamente sua condição para pior -, o poder da sociedade ou do legislativo por esta constituído jamais pode supor-se estenda-se para além do bem comum. Ao contrário, ele é obrigado a assegurar a propriedade de cada um, através de medidas contra os inconvenientes que fazem o estado de natureza tão inseguro e incômodo.

Interpretando Locke, sistematicamente: a) há um estado de natureza que antecede qualquer estrutura de organização de estado como se ele se apresenta hoje e, nessa condição, os indivíduos encontram-se em uma imensa liberdade que só é limitada pelas leis naturais; b) os limites impostos pela lei natural são o de que ninguém deve prejudicar a outrem em sua vida, saúde, liberdade e propriedade (direitos que são pilares do pensamento liberal); c) àqueles que ultrapassarem as limitações, infringindo direitos alheios, poderão ser punidos pelas outras pessoas, no exercício da legítima defesa própria ou de terceiro; d) diante dos inconvenientes que podem surgir da possibilidade de punição distribuída a todos e da imposição de direitos uns sobre os outros, Locke admite que o governo civil pode ser um

remédio adequado; e) o que, para Nozick (2011, p. 29), leva a questão da legitimidade do estado:

Uma condição necessária para a existência do Estado é que ele (uma pessoa ou organização) declare que punirá, da maneira mais exemplar possível (levando em conta os custos de tal procedimento, a viabilidade, as outras coisas mais importantes que deveria estar fazendo, e assim por diante), todos os que ele descobrir que recorrem à força sem sua autorização expressa (essa autorização pode ser particular ou concedida por meio de regulamentação ou autorização geral). Isso ainda não é o bastante: o Estado pode se reservar o direito de perdoar alguém *ex post facto*; para punir, ele pode ter não apenas que descobrir o uso “não autorizado” da força, mas também de provar, por meio de um mecanismo de comprovação específico, que o fato ocorreu, e assim por diante.

Por fim, em Locke (1988, ps. 509-510) a questão tributária está diretamente associada ao estabelecimento de um governo civil e das funções do poder legislativo: se o início de um governo pacífico baseia-se no consentimento dos homens e a função do poder legislativo é criar leis em consonância com a vontade majoritária (como será abordado posteriormente), limitando-se pela persecução do bem público e não devendo empobrecer deliberadamente os súditos:

(...) o poder supremo não pode tomar de homem alguma parte de sua propriedade sem o seu próprio consentimento. Pois, sendo a preservação da propriedade o fim do governo e a razão por que os homens entram em sociedade, isso pressupõe e necessariamente exige que o povo tenha propriedade, sem o que será forçoso supor que todos percam, ao entrarem em sociedade, aquilo que constituía o objetivo pelo qual nela ingressaram – um absurdo por demais flagrante para ser admitido por qualquer um. Portanto, dado que os homens em sociedade possuem propriedade, têm eles sobre os bens que, com base na lei da comunidade, lhes pertencem, um direito tal que a ninguém cabe o direito de tolher ser haveres, ou partes destes, sem o seu próprio consentimento; sem isso, não teriam propriedade nenhuma. Pois não tenho nenhuma propriedade sobre aquilo que outro pode tomar-me quando o desejar e contra o meu consentimento. Donde é um equívoco pensar que o poder legislativo ou supremo de qualquer sociedade política possa proceder como bem entenda e dispor arbitrariamente dos haveres dos súditos ou tomar qualquer parte destes a seu bel-prazer.

Isso significa que, embora os reis ou legisladores tenham o poder de elaborar as leis, não poderão dispor dessa prerrogativa para avançar sobre a propriedade dos súditos e cidadãos sem o consentimento prévio destes. Sob a ótica da tributação, pode-se compreender que surge assim, na literatura liberal, a ideia de que aqueles que arcam com os custos do estado devem deliberar sobre os valores que recolhem ao tesouro público, o que nada mais é que a limitação de poder do estado explorada por outra ótica.

2.2 O Estado em Marx e Engels, segundo Lênin:

A obra *O Estado e a Revolução* foi escrita por Lênin no auge de sua vida intelectual e política, tendo como objetivo avocar para si a missão de restabelecer a verdade acerca dos escritos de Karl Marx sobre o estado, auxiliado também pelo que Engels já havia escrito sobre este tema, pois à época, o que “os ideólogos burgueses” diziam sobre o marxismo lhe parecia absolutamente equivocado, desvirtuador do marxismo real que julgava ter a iluminação necessária para compreender. E pelo papel de grande relevância que Lenin ocupa na história mundial, tendo liderado a primeira nação comunista do mundo – a extinta URSS, cuja revolução que desembocou em seu surgimento completou 100 anos em 2017 -, é que faz jus a existência de um tópico específico neste trabalho para abordar sua interpretação.

Lênin (2017, p. 10) afirma que Engels consegue sintetizar a ideia fundamental do marxismo sobre o papel histórico e o que significa o estado: “é o produto e a manifestação do antagonismo inconciliável das classes. O Estado aparece onde e na medida em que os antagonismos de classes não podem objetivamente ser conciliados e sua existência prova que as contradições de classes são inconciliáveis”.

Corrige, assim, o que considera ser uma tática dos mencheviques para fazer com que o marxismo tivesse uma melhor aceitabilidade: tumultuar a concepção acima citada transformando-a exatamente no oposto, ou seja, afirmando que o estado é um instrumento de conciliação entre as classes, o que é exatamente o contrário do que Karl Marx acreditava: que o estado é um órgão de dominação da classe dominante (a burguesia) sobre a classe explorada (os trabalhadores). Por isso, Lênin (2017, p. 15) afirma que:

Como o Estado nasceu da necessidade de refrear os antagonismos de classes, no próprio conflito de classes dessas classes, resulta, em princípio, que o Estado é sempre o Estado da classe mais poderosa, da classe economicamente dominante que, também graças a ele, se torna a classe politicamente dominante e adquire, assim, novos meios de oprimir e explorar a classe dominada.

Neste sentido, percebe-se que a concepção marxista de estado está atrelada inexoravelmente à existência de classes e do eterno conflito entre elas, não sendo o ente nada mais que um instrumento de dominação. Por conta disso, o método revolucionário defendido pelos adeptos da ideologia comunista envolve a tomada dos meios de produção, para que possam se apropriar do estado e, tornando-se assim a classe dominante, não haveria mais luta de classes, o que tornaria o estado dispensável.

Inicia-se, assim, o processo de definhamento do Estado, com o proletariado tornando-se a classe dominante (o que a literatura marxista denomina de “ditadura do proletariado”) e transformando os meios de produção, outrora propriedade privada pertencente à burguesia, em bens estatais. Como resultado disso, afirma Lênin (2017, p. 17):

Por esse meio, ele próprio se destrói como proletariado, abole todas as distinções e antagonismos de classe e, simultaneamente, também o Estado, como Estado. A antiga sociedade, que se movia através dos antagonismos de classe, tinha necessidade do Estado, isto é, de uma organização de classe exploradora, em cada época, para manter as suas condições exteriores de produção e, principalmente, para manter pela força a classe explorada nas condições de opressão exigidas pelo modo de produção existente (escravidão, servidão, trabalho assalariado). O Estado era o representante oficial de toda a sociedade, a sua síntese num corpo visível, mas só o era como Estado da própria classe que representava em seu tempo toda a sociedade: Estado de cidadãos proprietários de escravos, na antiguidade; Estado de da nobreza feudal, na Idade Média; e Estado da burguesia de nossos dias. Mas, quando o Estado se tornar, finalmente, representante efetivo da sociedade inteira, então torna-se supérfluo. Uma vez que não haja nenhuma classe social para oprimir; uma vez que, com a soberania da classe e com a luta pela existência individual, baseada na antiga anarquia da produção, desapareçam as colisões e os excessos que daí resultavam – não haverá mais nada a reprimir, e, um poder especial de repressão, um Estado, deixa de ser necessário.

O primeiro ato pelo qual o Estado se manifesta realmente como representante de toda a sociedade – a posse dos meios de produção em nome da sociedade – e, ao mesmo tempo, o último ato próprio do Estado. A intervenção do Estado nas relações sociais se vai tornando supérflua daí por diante e desaparece automaticamente. O governo das pessoas é substituído pela administração das coisas e pela direção do processo de produção. O Estado não é “abolido”: morre. É desse ponto de vista que se deve apreciar a palavra de ordem do “Estado livre do povo”, tanto em seu interesse passageiro para a agitação, como em sua definitiva insuficiência científica; é, igualmente, desse ponto de vista que se deve apreciar a reivindicação dos chamados anarquistas, pretendendo que o Estado seja abolido de um dia para o outro.

Tem-se aqui a ideia de Engels de que o estado burguês não morre, ele vai sucumbindo aos poucos. O estado que pode ser aniquilado de uma vez só é o que surge após a revolução socialista, que chama de “Estado proletário” ou “semi-Estado”. A palavra “semi” deve ser interpretada, por assim dizer, como um estado de segunda categoria, pois o estado proletário não tem a característica essencial de um ente dessa natureza, qual seja, a de opressão da classe economicamente mais vulnerável, não sendo um estado propriamente dito, como o burguês o é. Assim explica o líder revolucionário (2017, p. 19):

O Estado é uma “força especial de repressão”. Esta notável e profunda definição de Engels é de uma absoluta clareza. Dela resulta que essa “força especial de repressão” do proletariado pela burguesia, de milhões de trabalhadores por um punhado de ricos, deve ser substituída por uma “força especial de repressão” da burguesia pelo proletariado (a ditadura do proletariado). É nisso que consiste a “abolição do Estado como Estado”. É nisso que consiste o “ato” de posse dos meios

de produção em nome da sociedade. Consequentemente, essa substituição de uma “força especial” (a da burguesia) por outra “força especial” (a do proletariado) não pode equivaler para aquela a um definhamento.

Não satisfeito com tão estapafúrdia ideia – que, diga-se de passagem, ainda goza de prestígio entre alguns intelectuais que idolatram o fracasso – compreende a democracia como parte integrante do estado, devendo desaparecer com a abolição do ente por meio de uma revolução violenta. Dessa forma, Lênin descreve o passo-a-passo pelo qual o estado atravessa após a superação da burguesia: o proletariado eleva-se à posição de classe dominante e, aproveitando-se dessa supremacia política, toma o capital da burguesia e centraliza os meios de produção nas mãos do Estado, que passa a ser definido a partir desse momento como um ente em que o proletariado se organiza como a classe dominante.

Como dito anteriormente, a intenção de Lênin em escrever *O Estado e a Revolução* foi a de resgatar a essência do marxismo, em uma época onde considerava que os escritos de Karl Marx estavam sendo distorcidos deliberadamente por outros autores. Em especial, a temática sobre a existência, supressão e necessidade do aparelho estatal era ponto fundamental da distinção entre aqueles que não realizavam uma boa interpretação da doutrina e o próprio Lênin, que provavelmente julgava-se detentor de alguma iluminação divina que lhe propiciava a inteligência adequada para compreender os textos do filósofo alemão. Por isso, prossegue criticando os demais autores por afirmarem que a doutrina de Marx defendia que os proletários necessitavam do estado, ocorre que o estado que a classe explorada necessitava era o que formou-se pelo ente em definhamento, ou seja, o que restou do estado após a tomada dos meios de produção e a elevação do proletariado à classe dominante. Neste cenário, Lênin (2017, p. 24) explica:

O Estado é a organização especial de uma força, da força destinada a subjugar determinada classe. Qual é, pois, a classe que o proletariado deve subjugar? Evidentemente, só a classe dos exploradores, a burguesia. Os trabalhadores só têm necessidade do Estado para quebrar a resistência dos exploradores, e só o proletariado tem envergadura para quebra-la, porque o proletariado é a única classe revolucionária até o fim e capaz de unir todos os trabalhadores e todos os exploradores na luta contra a burguesia, a fim de a suplantar definitivamente. As classes exploradoras precisam da dominação política para a manutenção da exploração, no interesse egoísta de uma ínfima minoria contra a imensa maioria do povo. As classes exploradas precisam da dominação política para o completo aniquilamento de qualquer exploração, no interesse da imensa maioria do povo contra a ínfima minoria dos escravistas modernos, ou sejam os proprietários e fundiários capitalistas.

Nesse sentido, não causa espécie que o comunismo tenha promovido tantas tragédias por onde quer que tenha passado (ou tentado instalar-se, para quem defende, assim

como Lênin, que deturparam Marx ao longo dos séculos, mas como se observa dos trechos acima mencionados, é uma sorte para a humanidade que alguém tenha deturpado Marx, pois se a pureza de seu pensamento interpretado pelo revolucionário russo tivesse sido implementada de fato alguma vez, a quantidade de vítimas dessa tragédia socioeconômica seria ainda maior que os números já assustadores apresentados pelos historiadores. Não por acaso a Ucrânia proibiu que partidos comunistas participassem de pleitos eleitorais no país, quem tem em sua história os esqueletos do Holodomor – o holocausto ucraniano realizado por Stálin - não romantiza o genocídio de inocentes) a ideia de suprimir a propriedade privada - de forma revolucionária como propunham os principais teóricos marxistas ou gradualmente como hoje se realizam algumas intervenções do estado - é uma incivilidade, fruto de uma ideologia tacanha, geradora de miséria e da incapacidade de observar o mundo como de fato é.

Bernstein (2015, p. 23) formula quatro fatores para a prosperidade de uma nação, quais sejam: direitos de propriedade, racionalismo científico, mercados de capital e melhora nos transportes e comunicações. Para fins desse tópico, somente os direitos de propriedade serão analisados, pela oposição que fazem à teoria marxista:

Inovadores e comerciantes precisam garantir que o fruto de seu trabalho não seja arbitrariamente confiscado, seja pelo Estado, por criminosos ou por monopolistas. A garantia de que uma pessoa terá direito de manter a maior parte da justa recompensa por seus esforços é o direito que embasa todos os demais direitos.

Discorrendo historicamente sobre a evolução da propriedade privada e sua essencialidade para o desenvolvimento do mundo moderno e da riqueza das nações, Bernstein (2015) inicia afirmando que o feudalismo medieval negava os direitos de propriedade e as liberdades individuais de forma demasiada, aliado a isso havia o fervor anticapitalista do clero, onde São Tomás de Aquino retomou o conceito aristotélico de que o comércio era pecaminoso em sua essência. Ademais, a falta de transporte adequado e a comunicação precária contribuíam para a anulação das atividades comerciais, impedindo a transportação de bens essenciais de uma área em que eles estavam disponíveis em abundância para outra em que eles eram escassos (por isso que durante o século XX, ao interferirem nos mecanismos de mercado e de transportes, os países sob administrações comunistas causaram fome em massa).

Prossegue Bernstein (2015, ps. 52-53):

Antes de 1500, o bem-estar do ser humano médio estava estagnado. As raízes dessa estagnação agora se tornam óbvias. Primeiro e acima de tudo, não havia incentivo à criação de riqueza, pois ela não estava segura contra a depredação cometida pela

aristocracia feudal, Estado, Igreja ou criminosos comuns. Segundo, nenhum europeu ousava pensar criativa ou cientificamente, porque pensamentos originais, muitas vezes, resultavam na condenação de seu autor, seja neste ou no outro mundo. Terceiro, mesmo que serviços e invenções criadores de riquezas tivessem sido concebidos, o capital necessário e seu desenvolvimento não estava disponível. Quarto, mesmo que essas invenções tivessem sido produzidas em larga escala, os responsáveis por elas não poderiam tê-las anunciado e transportado, ou a seus produtos, a baixo custo para os consumidores de cidades distantes.

Tradicionalmente, os economistas dividem a produção de riqueza em três insumos: terra, mão de obra e capital. Os economistas acreditam que compreender como esses insumos clássicos se comportam e interagem revela as raízes históricas da prosperidade mundial. Para estabelecer uma fazenda, uma fábrica ou uma rede de satélites, são necessárias as três coisas; e a produtividade de cada um desses fatores é o que distingue os ricos dos falidos.

Com a revolução industrial houve um *boom* de crescimento econômico que os economistas acreditavam ser devido à industrialização em si, que a mera construção de parques industriais, fábricas e uma infraestrutura moderna seriam suficientes para que a economia prosperasse, mas como a história da URSS mostra, o desenvolvimento requer muito mais do que somente vastas construções dessa natureza, pois para o autor, os direitos de propriedade, pesquisa científica e mercados de capitais são instituições vitais e subjacentes à industrialização. Somente quando um país atinge esse patamar é que pode superar a pobreza e mesmo que atravesse a tormenta de tragédias como a guerra, pode reconquistar a prosperidade anterior ao conflito, como no caso da Alemanha. Considerando, assim, a suspensão dos direitos de propriedade um flagelo pior que os conflitos bélicos.

Negligenciar a história da propriedade privada é negar a história da própria civilização. Em 1690, por exemplo, quando os primeiros colonos chegaram aos Estados Unidos em Jamestown, eles se estabeleceram utilizando o sistema econômico comum nos países europeus naquela época, que era o mercantilismo – onde os negócios operavam em benefício do estado. Os primeiros assentamentos americanos foram criados para serem autossuficientes e o governo da Inglaterra não precisou ajudá-los. Os colonizadores iniciaram os trabalhos com uma ideia que julgavam ser adequada: criaram um armazém de grãos de onde as pessoas pegariam o necessário e devolveriam eventuais sobras. As terras e o trabalho eram compartilhados também, pois os colonos não tinham títulos de propriedade sobre as primeiras, caracterizando assim uma comuna socialista ideal. Por óbvio, o sistema não durou muito tempo, pois os colonos perceberam que quando todos são proprietários de tudo, ninguém é responsável por nada. Naquelas circunstâncias, essa constatação significava que se um homem começasse a trabalhar mais cedo que os demais e deixasse o campo depois de todos os outros trabalhadores, ele receberia igualmente a mesma quantidade de alimento que um outro colono que não tivesse o mesmo empenho no desenvolvimento das atividades

laborais. Este fenômeno é identificado na literatura econômica como “a tragédia dos comuns”, que Mankiw (2009, ps. 268-269) pode melhor explicar:

Considere a vida de uma pequena cidade medieval. Das muitas atividades econômicas ali realizadas, uma das mais importantes é a criação de ovelhas. Muitas das famílias das cidades têm rebanhos de ovelhas e se sustentam vendendo lã, que é usada para fazer roupas.

Quando essa história começa, as ovelhas passam grande parte de seu tempo pastando nas terras que cercam a cidade, chamadas de Comuna Local. Nenhuma família é dona da Comuna. Em vez disso, as terras são de propriedade coletiva de todos os habitantes da cidade e todos podem deixar suas ovelhas ali para pastar. A propriedade coletiva funciona bem porque a terra é abundante. Desde que todos tenham acesso à quantidade de pastagem de que precisam, as terras da Comuna Local não são um bem rival e permitir que as ovelhas dos habitantes pastem gratuitamente não é constitui um problema. Todos na cidade estão felizes.

Com o passar dos anos, a população da cidade cresce e, com ela, o número de ovelhas que pastam na Comuna. Com um número crescente de ovelhas e uma quantidade fixa de terras, a terra começa a perder sua capacidade de se recuperar. Com o decorrer do tempo, a terra passa a ser utilizada tão intensamente que acaba por ficar estéril. Com o fim do pasto na Comuna, criar ovelhas fica impossível e a próspera indústria de lã da cidade desaparece. Muitas famílias perdem sua fonte de sustento.

O que causa a tragédia? Por que os pastores permitem que a população de ovelhas cresça a ponto de destruir a Comuna Local? A razão é que os incentivos sociais e privados são diferentes. Evitar a destruição das pastagens depende de ação coletiva por parte dos pastores. Se os pastores agissem juntos, poderiam reduzir a população de ovelhas para um nível que a Comuna pudesse sustentar. Entretanto, nenhuma família tem incentivo para reduzir o tamanho do seu rebanho porque cada rebanho representa apenas uma pequena parte do problema.

Em essência, a Tragédia dos Comuns surge por conta de uma externalidade. Quando o rebanho de uma família pasta nas terras comuns, reduz a qualidade da terra disponível para as demais famílias. Como as pessoas não levam em consideração essa externalidade negativa ao decidir quantas ovelhas possuir, o resultado é um número excessivo de animais. Se a tragédia pudesse ter sido antevista, a cidade poderia ter resolvido o problema de diversas maneiras (...) e no caso da terra há uma solução bem simples: a quantidade de terra poderia ser dividida entre as famílias da cidade. Cada família pode colocar uma cerca em sua parcela de terra protegendo-a, dessa forma, do uso excessivo. Com isso, a terra se tornaria um bem privado, deixando de ser um recurso comum. Esse resultado de fato ocorreu durante o movimento de cercamentos na Inglaterra, no século XVII.

A Tragédia dos Comuns é uma história com uma lição geral: quando alguém usa um recurso comum, diminui o desfrute que outras pessoas podem ter dele. Por causa dessa externalidade negativa, os recursos comuns tendem a ser usados em excesso. O governo pode resolver o problema, reduzindo o uso de recursos comuns por meio de regulamentos ou impostos. Alternativamente, algumas vezes pode transformar o recurso comum em bem privado.

Essa lição é conhecida há milhares de anos. Aristóteles, filósofo da Grécia Antiga, apontou o problema dos recursos comuns: o que é comum a muitos é o que recebe menos cuidados, porque todos têm maior preocupação com o que é seu do que aquilo que possuem em conjunto com outros”.

Por isso, o assentamento desmoronou em dois anos e os colonos chegaram a comer cadarços e ratos. A situação só melhorou com a chegada do capitão John Smith, que acabou com o sistema de comunas e concedeu a cada colono um pedaço de terra, surgindo

assim a propriedade privada na história americana. Rapidamente eles tiveram abundância que celebram hoje com o feriado de Ação de Graças.

Embora seja uma lição conhecida a milhares de anos, coletivistas em geral nutrem profundo desprezo por ela. Reconhecer a importância da propriedade privada para o desenvolvimento dos povos, para eles, significaria retirar um dos pilares estruturantes de teoria que sustenta sua ideologia.

No que tange a questão da tributação, sendo a existência do estado garantida por meio da taxação, Lênin sustenta que para a teoria marxista, os impostos (bem como a dívida pública) não são nada mais que um instrumento que mantém o poder público acima da sociedade.

Ademais, o reconhecimento que a democracia teve em Locke como regime que possibilitou o desenvolvimento do poder político e conseqüentemente a estabilização do estado como modelo de organização posterior e superior ao estado de natureza onde os homens se encontravam primitivamente, nada vale ao marxismo, que pretende fazê-la definhar, junto com o estado. Por isso, nos países onde o comunismo e o socialismo florescem, regimes ditatoriais se instalam, seguindo-se disso ao desrespeito pelos direitos humanos básicos e as liberdades fundamentais, que dependem do regime democrático para que sobrevivam, pois há uma relação íntima e complexa entre os direitos de propriedade e liberdades civis que os coletivistas tendem a negar, ocasionando o que Lorenzon (2017) caracteriza como uma destruição humanitária trifásica completamente previsível e sustentada em sete premissas: 1) ao optar pelo modelo econômico de planejamento central (socialismo), 2) o estado causará uma descoordenação econômica e uma das conseqüências é 3) o surgimento de um mercado paralelo que 4) o estado tentará reprimir, 5) e as medidas repressivas tornam o ente gradualmente totalitário, 6) pois ao tentar extinguir o mercado paralelo 7) o Estado implementa medidas anti-humanitárias substanciadas em um ataque amplo e generalizado contra a vida e a liberdade dos cidadãos.

O que se desprende disso tudo é que a teoria marxista pretende destruir tudo o que está em vigor, sem oferecer absolutamente nada de plausível para colocar em seu lugar. A democracia não pode ser substituída por uma ditadura, seja militar ou proletária. A propriedade privada não pode ser substituída pela propriedade comunal, sob pena da Tragédia dos Comuns. O modelo de “estado burguês” não pode e nem deve definhar, pois sua existência é a garantia de civilização e pacificação social e embora haja um certo nível de concordância sobre a tributação entre liberais e os “marxistas puros”, essa se dá

exclusivamente sobre a necessidade de redução da carga tributária, não havendo relação com um desejo de definhamento do estado.

2.3 O estado em Rothbard e Nozick:

A teoria melhor recepcionada sobre a formação de um ente estatal foi desenvolvida por Rousseau em 1757, quando escreveu a obra *Do Contrato Social*. Para ele, o Estado é uma instituição que se origina da necessidade intrínseca ao homem de conservar sua própria espécie. O insustentável estado de natureza danifica e ameaça a existência humana, dessa forma, para evitar o perecimento, uma nova forma de associação precisaria surgir a partir da concessão de partes das liberdades individuais de todos os homens. Neste novo cenário, o indivíduo cede espaço para a coletividade, que recebe o nome de povo.

Críticos mais vorazes poderiam considerá-lo, principalmente no Brasil, uma organização social criminosa, em virtude de sua administração estar constantemente em mãos indevidas, apesar de a democracia garantir a alternância de poder. Com exceção aos anarquistas, há um consenso que sua existência é essencial para a ordem social.

Mas o que significa a existência de um estado? No primeiro momento pode-se pensar que para a garantia da ordem e da pacificação social, mas pode-se falar em ordem onde impera a desordem social e institucional, como no Brasil? É mais correto afirmar que aqui o estado não satisfaz sua finalidade. Quando uma propriedade privada não cumpre sua função social, fica sujeita à desapropriação, perdendo seu proprietário a posse sobre ela. Quando o estado não desempenha sua função social, é muito raro que seus administradores sejam responsabilizados pelos “desvios de finalidade” que realizaram, por assim dizer.

Seria o Brasil um exemplo de estado *sui generis*? Se for analisado sobre os escritos de Rothbard, não. Para o autor libertário, o Estado é exatamente da forma como se apresenta nessas terras. Em *Anatomia do Estado*, afirma categoricamente que o Estado e os governos não são construídos pela sociedade e nem representam a maioria das pessoas, como comumente aprende-se. Rothbard (2009, p. 06) o define como:

a organização social que visa a manter o monopólio do uso da força e da violência em uma determinada área territorial, especificamente, é a única organização da sociedade que obtém a sua receita não pela contribuição voluntária ou pelo pagamento de serviços fornecidos, mas sim por meio de coerção.

Neste sentido, o contrato social carece de organicidade, não sendo uma expressão genuína da natureza humana, pois o homem abandonou o estado de natureza e desenvolveu-se

de forma civilizada quando trilhou o caminho das trocas voluntárias e percebeu que o livre mercado era um processo mais harmônico que a força bruta. E, estando a teoria contratualista de Rousseau equivocada, o estado carece de legitimidade.

Ainda sobre este entendimento do estado como organização social mantida pela coerção, em *A ética da liberdade*, Rothbard (2010, ps. 231-232) aprofunda a explicação sobre este entendimento:

Ao longo de toda a história, grupos de homens que se autodenominaram “o governo” ou “o estado” tentaram – geralmente com sucesso – obter um monopólio compulsório do alto comando da economia e da sociedade. Particularmente, o estado arrogou para si próprio um monopólio compulsório sobre os serviços policiais e militares, a provisão da lei, a tomada de decisões judiciais, a casa da moeda e o poder de produzir dinheiro, as terras desabitadas (o “domínio público”), as ruas e estradas, os rios e águas litorâneas e os meios de entrega de correspondência. O controle da terra e do transporte há muito tem sido um método excelente de se assegurar o controle generalizado de uma sociedade; em muitos países as rodovias originaram-se como um meio de permitir ao governo movimentar suas tropas convenientemente por todo o país sob seu domínio. O controle do suprimento de dinheiro é uma maneira de assegurar ao estado um rendimento fácil e rápido, e o estado certificar-se que não seja permitido a nenhum competidor privado invadir seu autoproclamado monopólio do poder de falsificar (i.e., criar) dinheiro novo. O monopólio do serviço postal foi por muito tempo um método conveniente de o estado ficar de olho em possíveis rebeldes e em oposições subversivas à lei.

Apesar do imenso valor que o economista possui para a construção do libertarianismo, não se pode substituir o fanatismo de estado pelo fanatismo de mercado, como propõe Rothbard (2010) ao afirmar que todos os serviços que as pessoas costumam atribuir como sendo funções inatas do estado podem ser fornecidos de maneira mais eficiente pela iniciativa privada (inclusive a justiça e a segurança), o que faz com que o estado seja desnecessário para a natureza humana. Há de se reconhecer as contribuições que ambos os entes possuem para a prosperidade dos povos. O mercado padece de imperfeições, que podem ser corrigidas por uma ação estatal limitada e pontual, assim como o estado não pode sanar todas as necessidades humanas e para isso deve deixar o livre mercado prosperar e cumprir seu papel. Há uma relação simbiótica entre eles, como bem definiu Giovanni Clark (2008), o estado moderno foi estruturado para possibilitar o incremento das atividades econômicas, lição também ensinada por Holmes e Sustain (2012, ps. 90-91):

Muchos políticos conservadores, pero no sólo ellos, instan al gobierno a “salir del mercado”. Por su parte, algunos liberales responden que es totalmente legítimo que el gobierno interfiera o “se meta” en el mercado cada vez que algún ciudadano estadounidense desaventajado esté en peligro. Sin embargo, ese debate tan familiar es un castillo de arena. No es posible trazar una línea divisoria entre los mercados y el gobierno: separadas, esas dos entidades no tienen existencia. Los mercados no crean prosperidade más allá del “perímetro protector” de la ley: sólo funcionan bien con asistencia legislativa y judicial confiable.

Desde luego, los gobiernos ineptos pueden cometer, y de hecho cometen, errores económicos. Es indudable que las políticas mal diseñadas e inoportunas pueden hacer, y hacen, que los mercados funcionen mal. La cuestión no es “mercado libre o gobierno”, sino qué tipo de mercados y qué tipo de gobierno. Los gobiernos no sólo deben crear las bases legislativas y administrativas esenciales para una economía de mercado que funcione, también pueden actuar para que los sistemas de mercado sean más productivos. Lo hacen, por ejemplo, ajustando la tasa de cambio de la moneda nacional contra las monedas extranjeras, actuando contra los monopolios anticompetitivos, construyendo puentes y vías de ferrocarril y financiando la capacitación de la futura fuerza de trabajo. Como observara el propio Friedrich Hayek (1944, pp. 80-81), el gran crítico del socialismo: “La cuestión de si el Estado debe o no ‘actuar’ o ‘interferir’ plantea una alternativa totalmente falsa, y el concepto de ‘laissez-faire’ es una descripción sumamente ambigua y equívoca de los principios que fundamentan la política liberal”.

Rothbard (2010, ps. 234-235) demonstra, ainda, profunda insatisfação com a democracia, pois acredita ser o regime que alicerça a opressão do estado, por onde se garante a vitória da vontade majoritária, por meio de eleições, desconsiderando a minoria:

Também se afirma que, em governos democráticos, a eleição torna o governo e todos os seus poderes e ocupações verdadeiramente voluntários. Novamente, existem muitas falácias nesse argumento popular. Em primeiro lugar, mesmo se a maioria do público explicitamente endossasse cada um dos atos do governo, isto não seria nada mais do que uma tirania da maioria e não um ato voluntário experimentado por cada pessoa do país. Assassinato é assassinato, roubo é roubo, seja ele empreendido por um homem contra outro, ou por um grupo, ou mesmo pela maioria das pessoas dentro de uma determinada extensão territorial. O fato de que a maioria possa apoiar ou tolerar um ato de roubo não diminui a essência criminal do ato ou a sua grave injustiça. Caso contrário, nós teríamos que dizer, por exemplo, que todos os judeus assassinados pelo governo nazista eleito democraticamente não foram assassinados, mas apenas “cometeram suicídio voluntário” – de fato, uma implicação ridícula, porém lógica, da doutrina da “democracia como algo voluntário”. Segundo, em uma república, em contraste com uma democracia direta, as pessoas não votam em medidas específicas, mas em “representantes” em um pacote fechado, os representantes então expressam suas vontades por um período determinado.

Conclui que as eleições, como forma de manifestação do regime democrático, não estabelecem nenhuma forma de consentimento voluntário, pois o homem está cercado por um governo que não poderá abdicar, que o obriga a pagar tributos e a abrir mão de alguns dos seus direitos naturais. A prerrogativa do voto serve apenas para que o homem alivie a tirania dos outros contra si.

Libertários anarcocapitalistas como Rothbard acreditam que o mundo sem uma organização como o estado é bem melhor, pois o ente viola necessariamente os direitos morais das pessoas, sendo, então, intrinsecamente imoral. A própria tributação é vista como uma atividade criminosa por parte do ente estatal, já que a teoria rothbardiana considera que imposto é roubo.

Assim como marxistas, libertários como Rothbard não tem nada a oferecer além de um arcabouço teórico que levaria a humanidade rumo à distopia. Se aplicada, com o caos que obviamente geraria, logo diriam que deturparam os escritos que alicerçam a ideologia para se escusarem da responsabilidade diante da barbárie.

A teoria de Nozick, por sua vez, é dotada de maior sofisticação. Fazendo um contraponto à ideia de Locke que o governo civil é a solução para os males intrínsecos à sociedade primitiva em estado de natureza, Nozick defende que os indivíduos seriam levados, por meio de uma mão invisível – conceito criado por Adam Smith, de que os homens, na persecução de seus próprios interesses, são levados a realizar feitos benéficos aos outros sem que isso tenha sido previsto por eles anteriormente, como exemplo tem-se o empresário que, para obter lucros, precisa atender satisfatoriamente a demanda pelos seus serviços para que seja recompensado com o sucesso esperado em seu empreendimento (esse é o alicerce da concepção de que o capitalismo é uma democracia de consumidores) – a formarem associações de proteção mútua, acreditando que essa união garantiria força na tutela e imposição de seus direitos. Se ainda assim alguns problemas persistissem na sociedade, agências especializadas de proteção privada poderiam se estabelecer e haveria uma tendência dos indivíduos aderirem à agência que preste o melhor serviço. Balera (2015, ps. 104-105) explica que:

Naturalmente, a agência dominante se manteria e as agências mais fracas iriam desaparecer do mercado de proteção, pois existiria naturalmente um violento conflito entre si, além da tradicional disputa por clientes que almejam a proteção (NOZICK, 2011, p. 20). Esta agência protetora dominante é denominada de Estado Ultramínimo, monopoliza o uso legítimo da força de fato e não de direito e fornece o serviço de proteção tão somente aos indivíduos que pagam por sua tutela. (NOZICK, 2011, p. 32). Todavia, ainda restariam circunstâncias a serem resolvidas, por exemplo, diante da imprecisão de eventuais disputas que surgiriam entre independentes e clientes da agência dominante. Neste momento, por uma obrigação moral, torna-se essencial a passagem do Estado Ultramínimo para o Estado Mínimo e os serviços de proteção passam a ser prestados também aos independentes, enquanto consequência compensatória da atuação impositiva estatal da proibição de qualquer aplicação própria da justiça por parte dos independentes, inclusive, para garantir maior eficiência dos – expressão do princípio da compensação desenvolvido por Nozick. Em seu aspecto mais genérico, “o princípio da compensação exige que as pessoas sejam compensadas por serem impedidas de praticar determinadas atividades de risco”, como a aplicação dos próprios procedimentos de justiça (NOZICK, 2011, p. 105). No caso do Estado Mínimo, proíbe-se que os independentes venham a aplicar sua punição aos clientes que possam ter, em hipótese, violado seus direitos, em decorrência do princípio da compensação, “as pessoas que decretassem essa proibição e dela se beneficiassem teriam de compensar os que se vissem em posição desvantajosa devido a esse procedimento” (NOZICK, 2011, p. 141).

Assim como a segurança, outros serviços que costumam ser encarados como direitos (saúde e educação, por exemplo) - e por isso exige-se uma atuação estatal em sua promoção -, também podem ser oferecidos e adquiridos no mercado, o que diminui a presença do estado no âmbito das relações. Nesse sentido, o modelo de estado proposto por Nozick, sob o risco de violar os direitos individuais e seu dever de não-interferência, não deve se preocupar com os direitos sociais ou quaisquer outra medida sustentada pela tributação (o poder de tributar do estado, nessa teoria, é praticamente nulo, o que garante aos direitos de propriedade um caráter muito forte). Nozick (2011, IX) explica-se:

Nossas principais conclusões sobre o Estado são que um Estado mínimo, que se restrinja às estritas funções de proteção contra a violência, o roubo, a fraude, a coerção de contratos, e assim por diante, é justificado; que qualquer Estado mais abrangente violará os direitos de as pessoas não serem obrigadas a fazer determinadas coisas, o que não se justifica; e que o Estado mínimo é ao mesmo tempo inspirador e justo. Duas implicações dignas de nota são que o Estado não pode usar seu aparelho para obrigar alguns cidadãos a ajudar outros ou para proibir a prática de atividades que as pessoas desejarem realizar para seu próprio bem ou proteção.

Em outro giro, Posner (2010) não acredita que o estado seja necessário à garantia da segurança interna e externa da sociedade, ainda que como guarda noturno (modelo de estado mínimo proposto pelo liberalismo clássico) contrariando as previsões de Hobbes. A partir de uma análise das epopeias de Homero, não pretende advogar a anarquia, mas demonstrar que a existência do estado não é uma condição prévia para a ordem social (embora reconheça que nas circunstâncias atuais o ente é imprescindível).

Comparando a ideia de um estado limitado (aquele cuja função primordial é manter a ordem pública e deixar a iniciativa privada ocupar o maior espaço possível) com os estados descritos por Homero que são ultralimitados obliterando ao modelo comum em uma época de estados intervencionistas e altamente burocráticos, Posner delinea as funções de um ente verdadeiramente limitado: assegurar a segurança interna – proteção da pessoa e da propriedade contra violações cometidas por terceiros – e a segurança externa – proteção do estado ante ameaças estrangeiras. No mundo homérico, a única função estatal bem definida é a segurança externa. Nesse cenário, a segurança interna é realizada pelos próprios membros da comunidade, não havendo um sistema público jurisdicional. Mas nem mesmo um estado ultramínimo como o de Tróia deixa de apresentar problemas, sendo os principais as mixórdias sucessórias e a falta de habilidade administrativa. Note-se interessante observação de Posner (2010, p. 155) nesse sentido:

Do lado de Troia, a falta de controle político também é um problema sério. Os troianos travam uma guerra inútil pela esposa estrangeira (que desprezam) de Páris, ovelha negra da família de Príamo. A mulher foi obtida, ademais, mediante uma grave quebra de hospitalidade (que é a pedra fundamental do código moral homérico), da parte de Páris. A incapacidade de Príamo e Heitor para livrar o Estado de Troia de uma guerra injusta, que, mesmo ganha, não traria nenhum benefício concreto aos troianos, indica uma falta de habilidade fundamental para o exercício do poder público.

O maior problema da administração política de Troia é que Páris é irmão de Heitor e filho de Príamo. A lealdade à família prevalece sobre o dever público, mesmo que o familiar ao qual se deve lealdade não a mereça. Como acontece com Agamêmnon e Criseide, o conflito entre Príamo e Heitor é grave, pois eles têm interesses familiares em uma questão de cunho público. O fato de condenarem todo o Estado por causa de Páris demonstra a ausência de uma “liderança responsável” no sentido moderno.

O exemplo citado pelo professor da Universidade de Chicago explica-se pelo fato de que os filósofos políticos tentaram justificar o estado mínimo sob a ótica da segurança interna, inexistente em Tróia e nem por isso pode deixar de ser considerada um estado. Ocorre que atribuir ao ente estatal a responsabilidade sobre a resolução de conflitos entre os cidadãos significa a assunção de que inexistem alternativas melhores para garantir a preservação da ordem em uma sociedade. Isto é verdadeiro? Em regra, sim. Mas há exceções – e prova disso é o atual desenvolvimento dos meios alternativos de solução de conflitos que objetivam o gradual distanciamento de questões cíveis da esfera judicial, mas claro que não é desejável que o estado se abstenha de garantir a pacificação social em questões criminais (seria até mesmo uma regressão à barbárie).

Por qual razão, na primeira parte deste trabalho, deu-se tanta ênfase ao que o estado significa para algumas ideologias e sobre a relação dessas ideologias com a propriedade? Porque a ideologia presente no ordenamento jurídico de um país é que define quais as funções e limites do ente estatal; e a tributação, que é a forma como o estado angaria os recursos necessários para sua manutenção, deve ser compreendida precipuamente como uma intervenção do estado nos direitos de propriedade, sendo estes temas os objetos dos capítulos seguintes.

Foram escolhidas as ideologias liberal, coletivista (socialista/comunista) e libertária por tais razões:

a) o liberalismo econômico e político proporcionou aos países com maiores IDHs um desenvolvimento socioeconômico sem precedentes, mas hoje perde espaço para uma nova teoria sobre o estado e suas funções, que é o libertarianismo, exposto no pensamento de Nozick e Rothbard, que cada um a sua maneira, pretendem uma ampla redução - nem mesmo requerida pelo liberalismo - do estado. E como doutrinas que advogam a limitação do estado

(característica fundamental dos direitos de primeira dimensão, que se substanciam com uma abstenção, um não fazer por parte do ente estatal), exigem um controle sobre a carga tributária, objeto de estudo desse trabalho;

b) o socialismo e o comunismo, que pelas diversas interpretações dadas pelos intelectuais sobre a teoria marxista, embora propusesse o definhamento do estado pela tomada de poder pela classe operária, o que se mostrou na realidade onde houve uma tentativa de instalação desses sistemas foi um agigantamento do estado a um ponto em que, ao invés de se enfraquecer-se, tornou-se cada vez mais forte e levou países inteiros ao totalitarismo, embora tenham deixado um legado que desfruta de grande prestígio: os direitos de segunda dimensão, que exigem uma prestação estatal e, por isso, a arrecadação de tributos é ampliada, já que com as muitas funções que detém, o estado precisa cada vez mais de vultosas quantias levantadas ao erário público (seja municipal, estadual ou federal).

Sendo o povo brasileiro bastante propenso ao populismo e coletivismos, e não havendo quase nenhum partido, entre todos os 35 existentes e registrados atualmente perante a Justiça Eleitoral, que se identifique como liberal ou conservador (ideologias tradicionalmente avessas à ampliação do estado), não deve causar espécie que seja quem for que esteja no poder, a carga tributária só tenha crescido ao longo das décadas, podendo-se afirmar que exista uma hipertributação dos contribuintes.

3. DO ESTADO MÍNIMO AO ESTADO MÁXIMO: causas do agigantamento do Estado brasileiro.

“Hipertributário”. É dessa forma que Paulo Rabello de Castro (2014, p. 15) define um estado que, demagogicamente, adota um regime econômico denominado “governo grátis”¹: o ente estatal se apresenta como um dirigente onipotente, onisciente e onipresente, capaz de guiar a coletividade para um fim desejado – em regra, o atendimento de toda e qualquer demanda – onde a expressão de poder mais incisiva é a tributação.

E o que é a tributação? Para responder a essa pergunta, é necessário fazer outro questionamento: o que é um tributo?

A resposta precípua para um positivista com seu característico apego às normas está no art. 3º do Código Tributário Nacional: “tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”.

Parece simples, mas não é. A legislação tributária brasileira é imensa e extremamente complexa. É vantajoso para quem se beneficia diretamente dela que assim seja, afinal, quanto menos pessoas possam compreendê-la, maiores são as possibilidades de que negligenciem o tema e aceitem a intervenção do estado na propriedade – pois é isso que um tributo significa – sem protestos.

No Brasil, não são as pessoas que financiam o estado, por meio da tributação, que são beneficiadas pelo poder de tributar, como sugere ingênua ou ironicamente uma propaganda televisiva do município de São José de Ribamar, que estampa em letras garrafais a frase “vai imposto e volta benefício” para incentivar o pagamento de impostos e taxas de competência municipal, mas sim aqueles que administram os valores arrecadados aos cofres públicos, ou seja, chefes de Poder Executivo e aqueles que lhes acompanham a cada mandato.

Para não incidir em radicalismos, é claro que, de certa forma, percebe-se que a tributação retorna à população na forma da prestação de serviços públicos. Ocorre que essa prestação é quase sempre inadequada, insuficiente e muito deficitária. Por isso não causa

¹ “Governo grátis” é aquele em que “o modo empregado pelos donos do poder extrativo de convencer a sociedade a lhes emprestar apoio na senda do ilusionismo político. Sem o artifício do governo grátis seria muito mais difícil a um governante extrativista estender sua permanência no topo da escala de poder” (CASTRO, 2014, p. 12). O termo extrativista, na analogia empregada pelo economista, refere-se à prática danosa chamada “governo grátis”, que é um verdadeiro “extrativismo econômico”, pois por onde passa, deixa um estrago quase irreversível.

espécie aos brasileiros, que sentem na pele os efeitos de administrações corruptas, desidiosas e irresponsáveis, informação trazida por Castro (2014, p. 401):

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT), entre os países com maior carga tributária do mundo, o Brasil é o último colocado (29º) no ranking de retorno de impostos do ponto de vista do bem-estar capturado pela sociedade. Ao não receber contrapartida pelos tributos escorchantes que paga, o cidadão brasileiro é expropriado daquilo que é seu, e sendo obrigado a pagar duas vezes pelo serviço que seria obrigação do poder público.

Este comentário tem um grande acerto - o de sugerir que a tributação é uma forma de expropriação – e uma problemática: afirmar que o estado tem obrigação de prestar alguns serviços significa, também, dizer nas entrelinhas que é necessário definir quais serviços são esses. Essa é uma resposta que depende do conceito de estado adotado por quem vai respondê-la e está intrinsecamente ligada à ideologia que o indivíduo considera mais adequada: para liberais e libertários, a atuação do ente estatal deve ser a menor possível; para socialistas e comunistas, ou defensores do *welfare state* em geral, o estado tem uma quantidade imensa de atribuições.

Uma característica do estado brasileiro é o seu inchaço, que se substancia na quantidade de serviços “públicos, gratuitos e de qualidade” que se propõe a realizar. Na prática, são públicos porque, de fato, estão ao acesso de todos, mas gratuitos não são, porque paga-se indiretamente por eles, e de qualidade... A realidade vivenciada pelas pessoas que necessitam dessas prestações estatais mostra o contrário: as imensas filas para marcação de consulta em hospitais públicos e as escolas municipais ou estaduais insalubres para alunos e professores são provas cabais de que há alguma coisa errada com os benefícios que supostamente deveriam advir do recolhimento dos tributos, como afirma a propaganda da supramencionada municipalidade.

Ainda sobre a imensidão do aparato estatal brasileiro, há uma curiosidade sobre os investimentos feitos com dinheiro público em algumas empresas que não fazem sentido algum, a exemplo da CEAGESP - Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo, cujo objetivo é, segundo informações encontrada no sítio da companhia na internet², “possibilitar que a produção do campo, proveniente de vários estados brasileiros e de outros países, alcance a mesa das pessoas com regularidade e qualidade”. E não é isso que a uma imensidão de empresas privadas do gênero alimentício fazem diariamente e de forma tão

² CEAGESP. Institucional. São Paulo, 2017. Disponível em: <<http://www.ceagesp.gov.br/a-ceagesp/institucional/>>. Acesso em 8 out. 2017.

eficiente que hoje a escassez de comida, como outrora alarmada pela teoria malthusiana, jamais se concretizou?

Ademais, a própria Petrobrás, uma espécie de empresa sagrada para aqueles que destruíram a credibilidade que a empresa pública possuía para beneficiarem-se de seu orçamento, é um exemplo de dinheiro público mal empregado. Os escândalos envolvendo sua administração deveriam ser suficientes para que se repensasse a forma peculiar que o estado brasileiro tem de se relacionar com as atividades econômicas. Quando a atividade estatal se confunde com a atividade empresarial, a probabilidade de algo dar errado é muito grande, pela natureza distinta que as atividades apresentam – a configuração perfeita do que Lazzarini (2011) define como “capitalismo de laços”.

Prosseguindo, a quantificação dessas palavras é mais adequada para expressar o tamanho do estado pátrio: Sachsida (2015) apresenta que entre 1900 e 2016, a carga tributária bruta brasileira foi de 12,5% à 35,8%, sendo o período de 1916 à 1925 o intervalo temporal em que o Brasil teve a menor CTBB, que foi de 7%. A carga tributária bruta brasileira é aquilo que todos os contribuintes pagam em impostos, taxas e contribuições dividido pelo produto interno bruto – PIB.

Ao longo de sua história, o Brasil enfrentou – e enfrenta – grandes tormentas econômicas. Inflação galopante, controle de preços, confisco de poupanças, várias modificações de moeda em curtos períodos até a chegada do Plano Real, mas nenhuma dessas medidas veio desacompanhada de aumento de impostos, como lembra Sachsida (2015, p. 17):

Boa parte da discussão tributária no Brasil assume que aumentar impostos é um direito inalienável do Estado. Pior do que isso, assume-se que elevar a carga tributária é sempre benéfico aos mais pobres, e que apenas os ricos e sem coração são contrários ao aumento da carga tributária.

Toda vez que o governo fica sem recursos, sugere-se um aumento de impostos. Infelizmente, poucos se lembram que mais eficiente do que aumentar impostos é reduzir o gasto público. Num importante texto técnico Issler e Lima (2000) mostram que, no Brasil, os desajustes fiscais foram sempre corrigidos com o aumento de impostos, e não por meio da redução das despesas públicas. Isso sugere que enquanto permitirmos que o governo aumente indefinidamente seus gastos ele continuará tributando cada vez mais a população brasileira. No Brasil vigora a lógica: o governo aumenta seus gastos e depois faz o ajuste fiscal aumentando impostos.

A progressão da tributação que ocorreu entre os anos de 1900 aos dias atuais demonstrada acima não foi por acaso. Por que aumenta-se impostos com tanta recorrência? Um dos motivos é a aceitabilidade passiva de quem os paga, demonstrada pela ausência de protestos contra as medidas governamentais que se propõem a promover maior arrecadação

ao estado. Isso significa que os brasileiros gostam de pagar tributos? Não nas atuais condições, mas é provável que não se importassem em pagá-los se percebessem realmente que há uma contraprestação desses valores em forma de serviços públicos que satisfizessem a demanda da população. Isso ocorre porque há um determinado vício das pessoas em esperarem sempre que o estado proveja toda sorte de serviços, suprimindo, assim, suas eventuais necessidades³, fato que causa estranheza para Garschagen (2015, ps. 258-260):

Um curioso paradoxo nos desafia enquanto sociedade. Amamos o Estado, mas não confiamos nos políticos nem nas instituições políticas. O primeiro lugar da lista das instituições públicas em que não confiamos é ocupado pelos partidos, a casa dos políticos. Logo depois, aparecem o Congresso Nacional e o governo federal.

Eis a contradição mostrada pela Pesquisa Social Brasileira: “partidos e congresso – justamente duas das instituições encarregadas de gerir o Estado tão amado pela população – são os piores tanto no que diz respeito à avaliação quanto no que se refere à confiança. E tal situação, curiosamente, não é capaz de criar uma desconfiança em relação ao governo e ao Estado nem de desfazer tamanha ambiguidade.

Outro levantamento que confirma a posição da sociedade brasileira é o Índice de Confiança Social, medido pelo Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (Ibope). Desde que começou a ser feita, em 2009, a pesquisa mostra que não confiamos nem nas instituições nem nos partidos políticos.

Numa lista de dezoito instituições avaliadas com notas de 0 a 100 (quanto maior a nota, maior a confiança), os poderes políticos foram premiados com as últimas posições (...).

Em suma, não confiamos nos políticos, não confiamos nas instituições políticas, não confiamos no governo, mas, ao mesmo tempo, queremos mais Estado. Contraditoriamente, pedimos mais intervenção mesmo sem confiar naqueles que integram o poder estatal (...).

E se as instituições políticas desfrutam de pouco prestígio social, por outro lado, as instituições privadas estão no topo da avaliação positiva: Igreja Católica, as pequenas e médias empresas, a imprensa e as grandes empresas. Em relação ao grau de confiança, a Igreja Católica e as pequenas e médias empresas ocupam os dois primeiros lugares seguidas da Polícia Federal e do Ministério Público.

Esses dados tornam a situação um tanto esdrúxula. Uma sociedade que não confia nos políticos nem nas instituições públicas, mas que avalia positivamente as instituições privadas, incluindo as grandes empresas, é favorável a um alto índice de intervenção estatal.

(...)

Amamos o Estado porque, estranhamente, não o identificamos com o governo que efetivamente existe, mas com uma espécie de instituição virtuosa que só existe em sonhos dourados. (...)

Essa percepção foi construída ao longo da nossa história com o governo assumindo, sem a devida e influente contraposição, o papel de principal agente de orientação, condução e controle social, político, econômico e cultural da sociedade.

³ Sobre a problemática, a entrevista que o governador do Maranhão, Flávio Dino, concedeu ao jornal Folha de São Paulo pode dar uma boa dimensão sobre esse apego ao estado. Referindo-se ao Maranhão, com seus séculos de atraso, onde “não se discute estado mínimo”, afirma que o povo quer serviço público e as propostas de engajamento do estado são de uma “incompatibilidade ontológica” com a região nordestina.

BILENKY, Thais. Elite brasileira tem de ter menos espírito de Miami, diz Flávio Dino. Jornal Folha de São Paulo, São Paulo, ano 96. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/12/1946006-elite-brasileira-tem-de-ter-menos-espírito-de-miami-diz-flavio-dino.shtml>> Acesso em 26 dez. 2017.

E por falar em demanda, como foi possível que a União arrecadasse o astronômico valor de R\$ 2.839.717.761.408,52⁴ (dois trilhões, oitocentos e trinta e nove bilhões, setecentos e dezessete milhões, setecentos e sessenta e um mil e quatrocentos e oito reais e cinquenta e dois centavos), o Estado do Maranhão tenha arrecadado R\$ 18.476.963.257,46⁵ (dezoito bilhões, quatrocentos e setenta e seis milhões, novecentos e sessenta e três mil, duzentos e cinquenta e sete reais e quarenta e seis centavos), e o Município de São Luís incorporasse ao erário municipal R\$ 1.737.353.125,92⁶ (um bilhão, setecentos e trinta e sete milhões, trezentos e cinquenta e três mil, cento e vinte e cinco reais e noventa e dois centavos) no ano de 2016?

Esse foi um caminho longo pavimentado principalmente pela posituação dos direitos sociais, cujo ápice, no Brasil, foi a Constituição da República de 1988 – a Constituição Cidadã – que trouxe uma série de direitos de segunda dimensão dependentes de atuação estatal e, conseqüentemente, a necessidade de que todo esse dinheiro esteja à disposição do ente para cumprir com todos os compromissos assumidos desde a promulgação da Lei Maior, decorrente da superação do estado liberal pelo *welfare state*.

Acerca da transição do estado liberal para o estado social, explica Bonavides (2004, ps. 59-61) o problema da liberdade tão defendida pelo liberalismo:

Aquela liberdade conduzia, com efeitos, a graves e irreprimíveis situações de arbítrio.

Expunha, no domínio econômico, os fracos à sanha dos poderosos. O triste capítulo da primeira fase da Revolução Industrial, de que foi palco o Ocidente, evidencia, com a liberdade do contrato, a desumana espoliação do trabalho, o doloroso emprego de métodos brutais de exploração econômica, a que nem a servidão medieval poderia, com justiça, equiparar.

(...)

No liberalismo, o valor da liberdade, segundo Vierkant, cinge-se à exaltação do indivíduo e de sua personalidade com a preconizada ausência e desprezo da coação estatal.

Quanto mais palpável a presença do Estado nos atos da vida humana, mais larga e generosa a esfera de liberdade outorgada ao indivíduo. Caberia a este fazer ou deixar de fazer o que lhe aprouvesse.

Mas o que importa na liberdade é o modo como utilizá-la, o que se há de fazer com ela, como diz Vierkant.

“Só tem valor a liberdade como condição prévia, como base de um procedimento ativo e criador, mediante o qual o Homem, sem o estorvo de qualquer pressão

⁴PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, Receitas do Governo Federal por órgãos superiores e origens em 2016. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/receitas/consulta.asp?idHierarquiaOrganizacao=1&idHierarquiaDetalle=0&idDirecao=1&idHierarquiaOrganizacao=1&idHierarquiaDetalle=0&Exercicio=2016>>. Acesso em 12 out. 2017.

⁵ PORTAL DA TRANSPARÊNCIA GOVERNO DO MARANHÃO, Receita 2016. Maranhão, 2017. Disponível em: <<http://www.transparencia.ma.gov.br/app/receitas/porano/2016#lista>>. Acesso em 12 out. 2017.

⁶ PORTAL DA TRANSPARÊNCIA PREFEITURA DE SÃO LUÍS, Receita 2016. São Luís, 2017. Disponível em: <http://www.lei131.com.br/ords/portal/f?p=450:2:0::NO:RP,2:P2_VISAO:26>. Acesso em 12 out. 2017.

estranha e sem o encadeamento de uma baixa paixão, siga as suas próprias aptidões”.

Não é, pois, a liberdade do arbítrio. É, antes, a liberdade ética, de que tanto falam, desde Hegel, os publicistas alemães.

Leva Vierkandt seu pensamento às últimas consequências ao afirmar que seria correto o conceito de liberdade do liberalismo se os homens fossem dotados de igual capacidade.

Mas, como a igualdade a que se arrima o liberalismo é apenas formal, e encobre, na realidade, sob o manto sob seu manto de abstração um mundo de desigualdade de fato – econômicas, sociais, políticas e pessoais – termina a “apregoadada liberdade como Bismarck já o notara, numa real liberdade de oprimir os fracos, restando a estes, afinal de contas, tão somente a liberdade de morrer de fome.

A I Grande Guerra, no juízo de Vierkandt, abriu os olhos de muitos pensadores da escola liberal para essa triste e dolorosa verdade.

Deslembado estava, porém, o sociólogo, de que, há quase um século, já as doutrinas socialistas utópica e científica, de Saint Simon e Marx, respectivamente, assinalaram na fase primária do capitalismo, a visível e nua contradição entre a liberdade do liberalismo e a escravidão social dos trabalhadores.

Estes morriam de fome e de opressão, ao passo que os mais respeitáveis tribunais do Ocidente assentavam as bases de toda a sua jurisprudência constitucional na inocência e no lirismo daqueles formosos postulados de que “todos os homens são iguais perante a lei...”

Iniciou-se, assim, a crise doutrinária da liberdade moderna, exigindo a superação do modelo de liberalismo inaugurado pela Revolução Francesa, acentuando-se, agora, a consideração dos fatores econômicos indispensáveis à verdadeira liberdade que desejavam os homens. Acrescenta-se ao liberalismo clássico elementos de reforma e humanismo que não suprimem, mas verdadeiramente fortalecem as conquistas doutrinárias da liberdade de outrora.

Quanto a isso, a CRFB/88 é classificada como eclética, pela possibilidade de adoção de pressupostos de diferentes ideologias. Um dos indicativos dessa pluralidade são, segundo Reale (2010, p. 44) os princípios da livre concorrência e a defesa do consumidor, dispostos no art. 170, no capítulo que versa sobre a ordem econômica na Constituição:

É essa díade que nos dá o efetivo sentido ideológico de nossa Constituição, a qual situa o valor da livre iniciativa em harmonia com os interesses coletivos. Se ela é conceituada, no parágrafo único do mesmo art. 170, como liberdade econômica ou liberdade de empresa, esta não representa, todavia, um valor absoluto, pois deve respeitar os direitos do consumidor.

Por essa intenção de atrelar os direitos consagrados pelo estado liberal com aqueles característicos de um estado social, o autor considera que a ideologia presente no documento é o social-liberalismo, que pode ser caracterizado como um balanceamento, uma conciliação de valores postos pelas diversas conjunturas do estado liberal e do estado social.

Merquior (2014) melhor analisa este fenômeno ideológico, iniciado pelo pensamento de Giuseppe Mazzini e Alexander Herzen, aquele considerava-se um opositor do liberalismo clássico – pois criticava o individualismo – e seu catolicismo fazia-o rejeitar também o socialismo; este, acreditava que a burguesia não tinha passado e nem futuro, classe sem qualquer tipo de tradição e insuficiente politicamente para substituir a aristocracia e em artigos escritos em meados de 1860 caracterizou a época da burguesia como uma era de mediocridade, embora reconhecesse que a ascensão da classe média foi benéfica para as massas ao promoverem seu avanço social e material, bem como estabilizar o capitalismo. Herzen trocava cartas com Bakunin (teórico anarquista), onde defendia que o estado e a propriedade eram essenciais para o desenvolvimento do homem.

Outros liberais contribuíram para a evolução do liberalismo clássico para o liberalismo-social: o jurista Dicey afirmava que duas fases constituíram a reforma legal na Inglaterra, onde a primeira tinha como objetivo ampliar a independência individual e a segunda visava à justiça social; Montague criticava o darwinismo social, esclarecendo que as possíveis vítimas da evolução, diferentemente do que ocorre com os animais na natureza, não são eliminadas e, por manterem-se na sociedade como um estorvo, devem receber determinado auxílio para que sua existência não prejudique a comunidade como um todo; Green acreditava que a liberdade é um conceito positivo, não negativo como Locke, Mill e Hobbes defendiam, fundamentada na ausência de impedimentos.

Green não era tão minimalista. A função do Estado, ensinou, devia consistir na “remoção de obstáculos” ao autodesenvolvimento humano. Isso era também uma ideia alemã de Humboldt. O Estado nunca se podia pôr no lugar do esforço humano para a *Bildung*, ou cultura pessoal, mas podia e devia “promover condições favoráveis à vida moral”.

Green acreditava que, em sua forma clássica, o liberalismo estava se tornando “obstrutivo”, na medida em que sua receita política minimalista tornava-se crescentemente obsoleta devido à penetração cada vez maior do direito na sociedade, e isso no mesmo passo em que a civilização progredia (MERQUIOR, 2014, p. 189).

Isso rendeu a Green o título de salvador do liberalismo, pois mesmo não renegando os valores básicos da doutrina (como por exemplo, era um defensor da propriedade privada como instrumento essencial ao desenvolvimento humano, negava que o capitalismo fosse a principal causa da pobreza, desejava tornar os trabalhadores em pequenos proprietários para que alcançassem a independência econômica e se tornassem autoconfiantes), mudou pressupostos do ideal liberal.

A propósito, o liberalismo-social é a posição que aqui se adota: se a liberdade significa alguma coisa, com certeza é a supressão dos fatores de coerção que incidem sobre as pessoas, com certeza é a liberdade para não morrer de fome ou de qualquer outra forma de miséria. Por mínima que seja a atuação do estado em uma sociedade, não é livre um homem faminto, não é livre um analfabeto, não é livre uma mulher que se dedica à prostituição porque precisa alimentar aos seus filhos pela falta de alternativas mais dignas de trabalho. Atenuando-se as situações que levam homens e mulheres aos flagelos da vida, é possível que se fale em indivíduos livres e iguais, como prega o liberalismo, mas enquanto persistirem tantos miasmas sociais qualquer tentativa de falar em liberdade como mera ausência de atuação estatal é um desrespeito àqueles que estão em situação de vulnerabilidade social.

Acerca dos direitos sociais, Hayek (1985, p. 140) faz críticas pontuais:

A nova tendência ganhou seu mais importante estímulo com a proclamação, pelo presidente Franklin Roosevelt, de suas 'Quatro Liberdades', que incluíam 'o estar livre da necessidade' e 'o estar livre do medo', juntamente com as tradicionais 'liberdade de expressão' e 'liberdade de culto'. Mas ela só encontrou sua corporificação definitiva na Declaração Universal dos Direitos Humanos aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1948. Esse documento é, como se sabe, uma tentativa de fundir os direitos da tradição liberal ocidental com a concepção completamente diversa oriunda da revolução marxista russa. À relação dos direitos civis clássicos, enumerados em seus primeiros vinte e um artigos, ele acrescenta sete garantias adicionais destinadas a expressar os novos 'direitos sociais e econômicos'. Nessas cláusulas adicionais assegura-se a 'todo homem, como membro da sociedade' a satisfação de direitos positivos a benefícios específicos, sem se atribuir, ao mesmo tempo, a alguém a obrigação ou o encargo de concedê-los. O documento omite também, por completo, uma definição desses direitos que permitisse a um tribunal determinar seu significado numa situação específica. Qual será, por exemplo, o significado legal da afirmação de que todo homem 'tem direito à realização (...) dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento de sua personalidade' (Art. 22)? A quem deve 'todo homem' reivindicar 'condições justas e favoráveis de trabalho' (Art. 23 (1)) e 'uma remuneração justa e satisfatória' (Art. 23 (3))? Que consequências tem a reivindicação, para todo homem, do direito de 'participar livremente da vida cultural da comunidade (...) e de participar do progresso científico e de seus benefícios' (Art. 27 (1))? Chega-se até a afirmar que 'todo homem tem direito a uma ordem social e internacional em que os direitos e liberdades estabelecidos na presente Declaração possam ser plenamente realizados' (Art. 28) ao que tudo indica, na presunção não só de que isso é possível, mas também de que existe hoje um método conhecido pelo qual essas reivindicações possam ser atendidas, no tocante a todos os homens.

De maneira alguma neste trabalho pretende-se fazer críticas às louváveis intenções do legislador que de fato foram e são, sim, anseios da população, em oferecer educação, saúde, lazer, transporte e tudo quanto o art. 6º da CRFB/88 pretende garantir, mas é importante destacar que, nas palavras de Lorenzon (2017, p. 93):

Os direitos sociais são uma equação econômica a ser resolvida. Quando se fala neles se está lidando, sobretudo, com uma questão de produção e alocação de recursos, ao contrário dos direitos individuais de primeira geração que, sendo eminentemente negativos, não exigem uma conduta positiva. Ou seja, quando um cidadão respeita o direito à liberdade de outrem, não se está fazendo nada além de uma abstenção de sua conduta, sendo que o estado (em tese) só atuaria caso houvesse uma violação desse padrão. Não existe escassez na abstenção. A implementação e efetividade dos direitos individuais não está condicionada a existência de recursos. Eles não estão sob a lei fundamental da economia. Os “direitos” sociais estão.

Com isso, o autor explicita ideia semelhante à que fundamenta a tão mal vista teoria da reserva do possível – de que porque os recursos são escassos não há como garantir tudo a todas as pessoas -, indo de encontro ao princípio da primazia da norma mais benéfica à proteção dos direitos humanos e ao princípio da proibição do retrocesso.

Por óbvio, Hayek e Lorenzon acreditam que o liberalismo – e o capitalismo como seu sistema econômico – é o caminho mais adequado para uma sociedade seguir se seu objetivo for um desenvolvimento orçamentário e social sustentáveis. Bobbio (2000), define liberalismo como uma concepção de estado onde este ente tem funções e poderes limitados, contrapondo-se ao Estado absoluto e ao Estado social. Já Merquior (2014, p. 42), embora considere inadequado definir o liberalismo da maneira curta como o faz o filósofo italiano, prefere descrevê-lo de uma forma que, compilando as informações históricas sobre a ideologia liberal, há bastante convergência com a definição apresentada por Bobbio, como pode-se depreender:

Porque nasceu como um protesto contra os abusos do poder estatal, o liberalismo procurou instituir tanto uma limitação da autoridade quanto uma divisão da autoridade. Um grande antiliberal moderno, o jurista e teórico alemão Carl Schmitt, resumiu isso muito bem em sua Teoria Constitucional de 1928, onde escreveu que a constituição liberal revela dois princípios mais importantes: o princípio distributivo significa que a esfera da liberdade individual é um princípio ilimitado, enquanto a capacidade que assiste ao governo de intervir nessa esfera é em princípio limitada.

Vê-se, dessa forma, semelhança ao liberalismo como uma concepção de estado com poderes limitados (liberalismo político). Ainda, Merquior (2014, ps. 226 - 229) discorre sobre a evolução histórica do liberalismo econômico, concepção ideológica onde o estado tem funções limitadas e o mercado tem grande protagonismo na sociedade:

Meio século depois da ascensão das autocracias de Hitler e de Stalin, os Estados conquistadores ou pereceram ou obtiveram resultados muitos inferiores dos Estados comerciantes. É claro que a política prossegue, mas não detém o impulso autônomo das forças econômicas.

Os primeiros desafios teóricos à reação antieconômica partiram de um austríaco, Ludwig von Mises (1881-1973). Seu livro de 1922 A Economia Coletiva: estudos sobre o Socialismo forneceu munição essencial contra os modismos que favoreciam uma regulamentação excessiva da economia. (...) O capítulo central de A Economia Coletiva de Mises consistia numa crítica feroz à utopia socialista do cálculo

econômico, deixando de lado o mercado. (...) Em seu erudito tratado sobre dinheiro, Mises cunhou o termo catalítico para denotar fenômenos de câmbio – a alma do mercado.

Discípulo de Mises, Friedrich August von Hayek transformou o catalítico numa visão de mundo. Hayek (...) enquadrou o mercado e o progresso numa moldura evolucionista, apresentando o mercado como um sistema de informação sem rival: preços, salários, lucros altos e baixos são mecanismos que distribuem informação entre agentes econômicos de outra forma incapazes de saber, já que a massa colossal de fatos economicamente significantes está fadada a escapar-lhes. A intervenção do Estado é negativa porque faz com que a rede de informações do sistema de preços emita sinais enganadores, além de reduzir o escopo da experimentação econômica.

Retomando o pensamento de Hayek, as únicas duas funções que um governo deve exercer legitimamente em sua teoria são: criar uma estrutura (em regra, legislativa, ou “criar as regras do jogo”) para o bom funcionamento do mercado (o que remete à lição de Giovanni Clark, citada no capítulo 1, de que o estado moderno possibilitou a prosperidade do sistema econômico capitalista) – e prover serviços que o mercado não pode oferecer (como a segurança pública e a justiça, por exemplo), o que difere do que Mises (2010, ps. 64; 77) pensa sobre o tema:

O Liberalismo não é anarquismo, nem tem, absolutamente, nada a ver com anarquismo. O liberal compreende perfeitamente que, sem recurso da coerção, a existência da sociedade correria perigo e que, por trás das regras de conduta, cuja observância é necessária para assegurar a cooperação humana pacífica, deve pairar a ameaça da força, se todo o edifício da sociedade não deve ficar à mercê de qualquer de seus membros. Alguém tem de estar em condições de exigir da pessoa que não respeita a vida, a saúde, a liberdade pessoal ou a propriedade privada de outros, que obedeça às regras de vida em sociedade. É esta a função que a doutrina liberal atribui ao estado: a proteção à propriedade, a liberdade e a paz.

(...)

A tarefa do estado consiste, única e exclusivamente, em garantir a proteção da vida, a saúde, a liberdade e a propriedade privada contra ataques violentos. Tudo que vá além disso é mau.

Conclui-se que, para Mises, o estado tem funções mais limitadas do que as elegidas por Hayek. E é por acreditar nessa premissa que pensadores liberais esforçaram-se nas últimas décadas em apresentar alternativas para a implementação de direitos sociais de maneira mais econômica, viável e menos paternalista, à exemplo do sistema de voucher idealizado por Friedman⁷ (2014), que consiste em uma espécie de vale dado aos responsáveis

⁷ Para quem, inclusive, as funções do governo em uma sociedade de livres e iguais são: “fornecer os meios para modificar as regras, mediar as diferenças entre as pessoas sobre o significado das regras e garantir a observância das regras pelos poucos que, do contrário, não participariam do jogo”, o que significa, respectivamente, que o estado deve ocupar-se da função legislativa, jurisdicional e coercitiva, pois “a necessidade de atuação do governo para o exercício dessas funções resulta da impossibilidade da liberdade absoluta. Por mais atraente que pareça a anarquia como filosofia, ela é impossível em um mundo de pessoas imperfeitas. A liberdade das pessoa pode gerar conflitos e, quando isso ocorre, a liberdade de uma deve ser limitada para preservar a de outras – como disse, certa vez, um juiz da Suprema Corte dos Estados Unidos: “minha liberdade de movimentar o punho deve ser limitada pela proximidade do seu queixo””.

por uma criança ou adolescente em idade escolar (que só pode ser investido em educação, frise-se), para que matriculem seus filhos em uma escola particular, cuja mensalidade possa ser paga com o valor impresso no cheque:

O arranjo que talvez mais se justifique por essas considerações – pelo menos no caso da educação primária e secundária – é a combinação de escolas públicas e privadas. Os pais que optassem em matricular os filhos em escolas privadas receberiam quantia equivalente ao custo estimado da educação em escola pública, desde que destinassem pelo menos essa quantia ao pagamento de escola particular credenciada. Essa proposta atenderia aos argumentos válidos referentes ao “monopólio técnico”, em especial à reclamação dos pais de que se matricularem os filhos em escola particular não subsidiada pagarão duas vezes pela educação – uma vez na forma de impostos gerais e outra vez diretamente à escola particular de sua escolha. Também propiciaria a competição, estimulando, assim, o desenvolvimento e o aprimoramento de todas as escolas, o que em muito contribuiria para promover a diversidade saudável de escolas e para aumentar a flexibilidade dos sistemas escolares. Benefício não menos importante seria sujeitar os salários dos professores às forças de mercado, oferecendo às autoridades públicas padrão independente para avaliar as escalas salariais com base nos valores de mercado e para promover ajustes mais rápidos às mudanças nas condições de oferta e demanda. Insiste-se muito em que a grande necessidade dos sistemas escolares é mais dinheiro para construir mais escolas e pagar salários mais altos para atrair professores melhores. Esse diagnóstico parece falso. Os gastos com escolarização têm aumentado a taxas extremamente altas. Os salários dos professores também têm subido com muito mais rapidez que as ocupações comparáveis. O problema não consiste basicamente em estarmos gastando pouco – embora essa hipótese seja possível – mas em estarmos recebendo tão pouco por dólar despendido.

Friedman insiste que o problema com a remuneração dos professores é que são uniformes e rígidas, remunerando bons e maus profissionais igualmente (às vezes a igualdade premia a mediocridade e é um demérito aos esforços individuais) e é por isso que essa categoria de trabalhadores tem o hábito de exigir cada vez mais a presença estatal em sua atividade, já que um sistema estruturado dessa forma não incentiva à competição.

Esse modelo foi, inclusive, adotado de forma bem sucedida pela Suécia, possibilitando que os pais tivessem maior liberdade sobre a educação que desejavam que seus filhos recebessem. Outro exemplo bem sucedido é o do Programa Bolsa-Família: afinal, entregar uma determinada quantia em dinheiro para que pessoas carentes possam ter o mínimo existencial é bem melhor que criar uma empresa estatal para produzir e distribuir o que essas pessoas necessitam (não possível imaginar que, em pouquíssimo tempo, a empresa estaria sendo administrada por amigos do governo e que, por exemplo, para cada real gasto na produção e distribuição de arroz, dez vezes mais estaria sendo desviada).

É comum que os mais ávidos defensores da ampliação do papel do estado na persecução de um ideal de estado de bem-estar social citem os países escandinavos como referências de sucesso como se fosse possível o Brasil atingir tão elevados patamares nas atuais condições em que o país se encontra. O que omitem é, citando o exemplo da Suécia, o

seu modelo de estado passou por uma profunda crise em 1990, que para não levar o país ao colapso socioeconômico, precisou ser reformulado. Segundo Rojas (2007, p. 23):

A crise do Estado beneficente maximalista e seu abandono sucessivo ocorreram durante a década de 1990. Para entender esse processo é preciso voltar nossa atenção para fatores tanto econômicos como sociais e político-ideológicos que, tomados em seu conjunto, explicam a profundidade da mudança que a Suécia tem vivido nos últimos anos (...).

A partir de meados dos anos 70, se tornou evidente que a Suécia havia entrado em uma etapa de crescimento lento e problemático, perdendo sistematicamente terreno frente a outras economias industrializadas. Essas dificuldades ajudam a explicar a derrota histórica da social-democracia nas eleições de 1976 e a formação do primeiro governo não-socialista do pós-guerra. Essa crise oculta explodiu em 1990, quando se desencadeou a crise econômica mais grave experimentada pelos país desde a década de 1930. Mais de meio milhão de postos de trabalho (equivalente a mais de 10% do total) se perderam entre 1990 e 1994, significando a ruína definitiva do longo período de pleno emprego iniciado durante a Segunda Guerra Mundial. A taxa total de desemprego subiu de 2,6% em 1989 para 12,6% em 1994. A crise começou no setor privado, mas ao cair a arrecadação tributária se expandiu rapidamente ao setor público, o qual se viu obrigado, em meio a uma crise galopante de desemprego, a cortar o emprego público, atuando assim de uma forma pró-cíclica que aprofundou ainda mais a crise.

Neste cenário, os benefícios sociais que o estado concedia (como o seguro desemprego) aumentaram exponencialmente na medida em que a arrecadação tributária estava em queda, disparando, assim, o gasto público e conseqüentemente, o déficit. Ademais, enquanto a iniciativa privada desempregava, o emprego crescia no setor público⁸. Ainda assim, e como ordem espontânea das coisas, o setor privado é que arcava com os custos gerados pelo aumento populacional, o crescimento de servidores públicos e a ampliação dos assistidos pelos benefícios sociais.

Discorrendo sobre a situação sueca, Castro (2014, p. 309) explica:

O estado de bem-estar social, que oferece serviços públicos de educação e saúde de alta qualidade e totalmente grátis para a população, era financiado pela pesada carga tributária. De degrau em degrau, os gastos públicos suecos atingiram 67% do PIB em 1993, uma proporção insustentável elevada. Em compensação, a posição do país em termos de produção de riqueza havia caído de 4º no mundo, em 1970, para 14º em 1993. A economia sueca estava entrando na mais grave e prolongada recessão desde os anos 1930.

(...)

As medidas adotadas para restaurar a economia tiveram como resultado reduções drásticas das despesas públicas. Não havia outro jeito. O governo grátis tinha ido longe demais. Dessa forma o governo foi obrigado a cortar gastos e a instituir uma série de reformas para melhorar a competitividade da indústria local, com isso

⁸ Sobre isso, explica Castro (2014, p. 306): “em 1970 havia 0,386 funcionário público para cada empregado no setor privado; em 1990, havia 1,51 funcionário público por empregado do setor privado. ‘A Suécia rumava para o desastre’, sentenciou Per Bylund”.

produzindo uma moderada redução do estado do bem-estar social, que veio com a privatização de certos serviços e bens públicos.

No Brasil, é impensável falar em austeridade ou privatizações sem que uma onda de violentos protestos liderados por defensores do estado social se inicie. De certo, devem ter o conhecimento de que o dinheiro não nasce da terra e não é pela clarividência de um legislador que toda a sorte de direitos de segunda dimensão irão se implementar, mas há uma cegueira deliberada cujo agente patológico é um ranço ideológico de quem ainda não superou a queda do muro de Berlim e não aceita a realidade incontestável de que o sistema econômico vigente no lado Ocidental foi vitorioso. Em regra, para essas pessoas, se a realidade não for condizente com a teoria, pior para a realidade, que deverá amoldar-se.

Defende-se que nenhuma medida que vise a retirar direitos possa ser implementada, sendo possível apenas ampliá-los. Quando se fala em proibição do retrocesso em matéria dos direitos de segunda dimensão, a questão central é saber até onde o legislador infraconstitucional pode recuar na implementação destes, ou seja: trata-se de analisar em que medida os direitos fundamentais sociais podem ser resguardados contra supressões e restrições, promovendo sua concretização segundo os ditames da justiça social. De acordo com Sarlet (2011, p. 1048), a experiência portuguesa pode auxiliar a jurisprudência brasileira a lidar com a problemática:

No âmbito da doutrina constitucional portuguesa, que tem exercido significativa influência sobre o nosso próprio pensamento jurídico, o que se percebe é que, de modo geral, os defensores de uma proibição de retrocesso, dentre os quais merece destaque Gomes Canotilho, sustentam que após sua concretização em nível infraconstitucional, os direitos fundamentais sociais assumem, simultaneamente, a condição de direitos subjetivos a determinadas prestações estatais e de uma garantia institucional, de tal sorte que não se encontram mais na (plena) esfera de disponibilidade do legislador, no sentido de que os direitos adquiridos já não podem ser reduzidos ou suprimidos, sob pena de flagrante infração do princípio da proteção da confiança (por sua vez, diretamente deduzido do princípio do Estado de Direito), que, de sua parte, implica a inconstitucionalidade de todas as medidas que inequivocamente venham a ameaçar o padrão de prestações já alcançados. Essa proibição de retrocesso, segundo Gomes Canotilho e Vital Moreira, pode ser considerada uma das consequências da perspectiva jurídico-subjetiva dos direitos fundamentais sociais na sua dimensão prestacional, que, neste contexto, assumem a condição de verdadeiros direitos de defesa contra medidas de cunho retrocessivo, que tenham por objeto a sua destruição ou redução.

Esta mesma concepção encontrou acolhida também na jurisprudência do Tribunal Constitucional de Portugal, que, já há algum tempo (Acórdão nº 39, de 1984), declarou a inconstitucionalidade de uma lei que havia revogado boa parte da Lei do Serviço Nacional de Saúde, sob o argumento de que com essa revogação estava o legislador atentando contra o direito fundamental à saúde (art. 64 da CRP), ainda mais levando em conta que este deveria ser realizado justamente mediante a criação de um serviço nacional, geral e gratuito de saúde (art. 64/2 da CRP).

O autor sustenta que, embora haja objeções de ordem econômica e relacionadas à independência da atividade legislativa ao reconhecimento da proibição do retrocesso para os direitos de segunda dimensão, o que pretende é a manutenção do núcleo essencial do direito social (relacionado ao conceito de mínimo existencial), pois não sendo observada essa recomendação, o próprio princípio da dignidade humana está sendo desrespeitado. Para justificar seu entendimento, elenca oito argumentos em defesa do reconhecimento de que a proibição do retrocesso é um princípio implícito do ordenamento constitucional do Brasil: 1) o Estado democrático e social de Direito impõe que pelo menos o mínimo de segurança jurídica seja observada (o que, neste caso, compreende-se como a necessidade de continuidade da ordem jurídica); 2) o princípio da dignidade da pessoa humana; 3) o princípio da máxima eficácia e efetividade das normas de direitos fundamentais; 4) a proteção prevista na CRFB/88 contra medidas de cunho retroativo que dão uma noção muito mais ampla de segurança jurídica do que aquela relacionada simplesmente à proteção dos direitos adquiridos, à coisa julgada e ao ato jurídico perfeito, e que está fundamentada no art. 5º, *caput*; 5) o princípio da proteção da confiança exige que o estado atue com boa-fé em suas relações com particulares, garantindo a estabilidade e continuidade da ordem jurídica; 6) os órgãos estatais devem obediência às imposições constitucionais e estão autovinculados aos seus atos anteriores; 7) os órgãos legislativos têm liberdade para tomar suas decisões desde que não desrespeitem a vontade do Constituinte (que foi a de garantir o amplo acesso aos direitos sociais) e; 8) o Pacto Internacional de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais criou a responsabilidade para o Brasil, desde que o país tornou-se signatário, de realizar progressivamente os direitos sociais como proteção dos direitos humanos.

O princípio da proibição do retrocesso em direitos sociais não pode significar um engessamento da atividade legiferante, que deve promover ajustes e até flexibilizações quando houver, de fato, necessidade (quando o país estiver enfrentando severas crises econômicas, por exemplo). Por isso trabalha-se com a ideia de um núcleo essencial dos direitos sociais, que não pode ser extinto do ordenamento jurídico. É este núcleo que encontra-se protegido e é que é, também, o critério material de aferição dos limites de aplicação do princípio ora analisado.

Mas, o que poderia ser este núcleo essencial de um direito? É o conteúdo mínimo da norma que deve subsistir em qualquer situação, que não pode sofrer restrições por parte do legislador ou do intérprete quando houver necessidade de ponderação.

Acerca da salvação do estado sueco, mais uma vez cita-se Rojas (2007, p. 24) pelo influente papel como membro do Parlamento da Suécia e ex-diretor do Centro para a

reforma do estado de bem-estar social, que acompanhou de perto o drama vivido pelo país naquela década:

As consequências desse *débâcle* econômica foram extensas. De imediato, chegou-se a um grande e duro processo de redução do gasto público através da redução dos gastos sociais e de cortes de pessoal. Pela primeira vez em muito tempo se tornou premente controlar custos e submeter os serviços públicos a certos níveis de concorrência interna ou externa que gerassem uma pressão sobre eles. Isso gerou, entre outras coisas, uma internalização revolucionária do pensamento empresarial em um setor público que, até então, havia vivido no limbo de uma economia planificada sem graves problemas orçamentários. Por sua vez, isso abriu um espaço para que o setor privado, muitas vezes através de licitações, se encarregasse de certos serviços antes providos diretamente pelo Estado.

Esses efeitos da crise foram certamente muito importantes, mas ainda mais importante foi seu impacto psicológico. De fato, a crise representou um trauma maior para uma nação acostumada a uma estabilidade sem precedentes e que via o pleno emprego como algo natural. Mas também trouxe consigo uma decisiva perda de confiança no Estado beneficente. Até então, a grande maioria da população da Suécia tinha estado profundamente convencida de que o Estado beneficente seria sempre capaz de cumprir suas promessas e dar ao povo aqueles níveis de segurança e renda que havia prometido. Justamente quando mais se necessitava, descobriu-se que essas promessas não passavam de um blefe. **Assim se pôde constatar que o cumprimento das promessas dependia do fato de que só uma parcela muito pequena da população exigisse seus “direitos”** (grifo nosso).

Ante o exposto, fica claro que é possível uma nova organização de estado, com atribuições melhor distribuídas ou até mesmo a supressão de algumas delas – não deixando o estado alheio às atividades, mas mantendo sua função de regulação (que ainda é muito deficiente, frise-se, mas necessária, porque o mercado como ente autônomo e infalível é uma ficção criada por ideólogos tão utópicos como comunistas e socialistas - que a despeito de seus fracassos históricos não abrem mão de suas convicções) bem definida por Clark (2007, 73-77):

Durante a guerra fria, no século passado (1945 a 1990), imperou na economia de mercado às políticas econômicas neoliberais de regulamentação, onde o Estado Nacional transfigurou-se em Social, realizando a sua atuação no domínio econômico diretamente, via empresa pública, sociedade de economia mista e fundações; e indiretamente, através das normas legais de direito. Tudo em nome do desenvolvimento ou do crescimento.

(...)

No fim do século XX e no início do século XXI, as políticas neoliberais de regulamentação passaram a restringir a expansão e a mobilidade do capital. O novo ambiente mundial de fim da guerra fria, queda do socialismo real e de alta evolução tecnológica resulta em pressões por outras políticas econômicas ao gosto dos donos do capital. Os Estados nacionais passam a executar o neoliberalismo de regulação transferindo serviços e atividades á iniciativa privada (via privatização e desestatização), agora, atraentes ao capital, em face da “redução” dos ganhos com a indústria bélica da guerra fria e dos avanços científicos. A tecnologia tornou lucrativos setores que anteriormente tinham baixa lucratividade, ou não tinham, e estavam nas mãos do Estado. Com a regulação, usada como único remédio salvador do mundo e protegida de grandes contestações pela mídia dos “donos do poder” (FAORO, 2000), o Estado passou a adotar uma nova técnica de ação na vida

econômica, ou seja, o neoliberalismo de regulação. O poder estatal continuou a intervir indiretamente no domínio econômico, através das normas legais (leis, decretos, portaria); assim como de forma intermediária, via agências de regulação. Todavia, diferentemente das empresas estatais, as agências não produzem bens nem prestam serviços à população, mas somente fiscalizam e regulam o mercado ditando “comandos técnicos” de expansão, qualidade, índices de reajuste de preços, etc.

(...)

Os “objetivos” da “regulação”, portanto, enquadram-se no mesmo sistema operacional da “intervenção”. De certo modo, a Regulação afasta-se da forma densamente intervencionista do Estado Bem-Estar, ou das atuações diretas do Estado-Empresário. Orienta-se no sentido do absentismo, sem jamais atingi-lo completamente, sob pena de negar a sua existência, por ser, ela própria, uma forma de “ação” do Estado [...] (SOUZA, 2005, p. 331). Mais uma vez, as políticas econômicas públicas são modificadas pelas influências do capital privado. O próprio Estado nacional sofre mutações em seu poder de influenciar e gerir a vida social e econômica dos povos com a passagem do neoliberalismo de regulamentação para o de regulação. Os poderes públicos minimizaram suas forças naquelas áreas e o regramento socioeconômico passou, parcialmente, para os Estados Comunitários, Entes Internacionais e empresas transnacionais. Todavia, dentro de um pensamento dialético e ciente que as Cartas Magnas foram alteradas em nome da regulação, no plano nacional as políticas econômicas estatais contemporâneas devem seguir, também, os ditames da Constituição a fim de possibilitar sua eficácia. Assim sendo, a participação dos movimentos consumeristas, dos sindicatos de trabalhadores, das associações ambientalistas e de entidades empresariais na elaboração, execução e contestação das normas de política econômica são primordiais na construção do Estado e da Democracia.

Ainda, não pode-se olvidar a lição de Chang (2013, ps. 21-22) de que não existe algo como um livre mercado uma vez que há regras e limites que constituem restrições à liberdade de escolha dos indivíduos. Portanto, vislumbrar o mercado como um ente alheio a intervenções políticas é uma ilusão, pois o governo sempre estará envolvido no processo econômico, na maioria das vezes manifestando-se por meio de regulamentações. Algumas dessas regulamentações são tão bem aceitas pelos mais ferrenhos liberais que sequer podem ser percebidas.

Muitas coisas que estão fora do mercado hoje foram removidas por uma decisão política, e não pelo processo do mercado em si — seres humanos, empregos públicos, votos eleitorais, decisões judiciais, vagas nas universidades ou medicamentos não aprovados. Ainda são feitas tentativas de comprar pelo menos algumas dessas coisas ilegalmente (subornando funcionários públicos, juízes ou eleitores) ou legalmente (usando advogados caros para ganhar uma ação na justiça, doações a partidos políticos etc.), mas, embora tenha havido movimentos em ambas as direções, a tendência tem sido em direção a uma menor “marketização”.

(...)

Além disso, refletindo a sua natureza política, o processo de modificar os limites do mercado foi às vezes marcado por violentos conflitos. Os americanos travaram uma guerra civil por causa do livre comércio de escravos (embora o livre comércio de mercadorias — ou a questão das tarifas — também fosse uma questão importante). O governo britânico travou a Guerra do Ópio contra a China para obter o livre comércio do ópio. As regulamentações sobre o livre mercado na mão de obra infantil só foram implementadas devido à luta dos reformistas sociais, como discuti anteriormente. Tornar ilegais o livre mercado dos empregos públicos ou dos votos encontrou uma forte resistência da parte dos partidos políticos que compravam votos

e distribuíam empregos públicos para recompensar os partidários do governo. Essas práticas só chegaram ao fim por intermédio de uma combinação de ativismo político, reformas eleitorais e mudanças nas regras relacionadas com a contratação do governo.

Isso explica porque não há limites objetivos e bem determinados para o mercado, já que a economia não é uma ciência exata e sim social e por isso não pode se escusar de enfrentar questões de cunho político.

Prosseguindo, como lembra Bonavides (2014, p. 678), a dificuldade em efetivar os direitos sociais se dá em virtude de que o estado precisa conciliar duas espécies de garantias - a garantia jurídica de natureza formal e a garantia econômica de natureza material:

Mas não só a ausência de meios processuais se há invocado para declarar inferior e secundária a garantia dos direitos de segunda geração no corpo normativo dos ordenamentos constitucionais, senão também o caráter de prestação que da parte do Estado eles forçosamente assumem, caindo, por conseguinte, de certo modo num estado de dependência da vontade estatal. Não raro, esta os descumpra no âmbito da Lei Maior em virtude de uma alegada limitação de recursos e disponibilidade materiais.

Fatores econômicos objetivos e reais seriam, portanto, decisivos para concretizá-los. Quanto mais desfalcada de bens ou mais débil a ordem econômica de um país constitucional, mais vulnerável e frágil nela a proteção efetiva dos sobreditos direitos; em outros termos, mais programaticidade e menos juridicidade ostentam.

Economia é uma palavra de origem grega que refere-se à administração ou manutenção da casa, e lida, principalmente, com a ideia facilmente negligenciada por políticos de que recursos não são infinitos. Essa constatação é que a citada ciência social denomina de escassez. Aplicando esse pressuposto às finanças públicas, isso significa que, sendo a capacidade contributiva dos indivíduos limitada – o que impossibilita um integral atendimento das necessidades coletivas de maneira simultânea – haverá que se estabelecer prioridades para que sejam contempladas. Essa situação cria três perguntas que devem ser respondidas pelo administrador:

1. Dada a escassez de recursos, que bens e serviços deverão ser produzidos?;
2. Como estes bens e serviços serão produzidos?;
3. Quais os destinatários das produções e prestações de serviço? Para os fins deste trabalho, considera-se o sistema autônomo de livre mercado o que melhor soluciona essas questões.

Atualmente, encara-se a relação entre direito e economia como a possibilidade da ciência normativa estabelecer as regras do jogo – uma vez que o mercado não existe em um

vazio institucional – para garantir segurança e previsibilidade a um sistema tão fluido. Assim, pode-se concluir que direito e economia se condicionam mutuamente, o que contraria de certa forma a ideia de que o mercado regula-se naturalmente por meio de uma mão invisível e que as normas jurídicas devem se ocupar precipuamente em proteger a propriedade e a *pacta sunt servanda* sob pena de execução forçada a partir da coerção estatal. Essa é a visão esposada pelo liberalismo clássico, o qual já se mostrou de certa forma ultrapassado pela atual concepção de estado como um ente não somente absenteísta, mas também obrigado a determinadas prestações (cada vez mais amplas) aos homens e mulheres que o compõem – aqui tem-se o *welfare state* como interventor e regulador da economia, onde nem mesmo os Estados Unidos da América, de formação explicitamente liberal, pôde escapar após o crash da bolsa de valores nova-iorquina e a implementação do New Deal. Essa perspectiva está, inclusive, insculpida no art. 173, § 4º da Constituição da República de 1988, bem como no art. 174 do novel diploma.

As falhas da mão invisível dão ensejo a necessidade de que mão do leviatã apresente-se, por meio de normas jurídicas, para minimizar os problemas que a autorregulação não foi capaz de fazê-lo, e também para direcionar a atuação dos agentes econômicos os princípios e diretrizes presentes no art. 170 da Lei Maior. É possível sustentar que um estado intervencionista é uma evolução da concepção liberal e não uma rejeição desta, promovendo também a preservação do sistema capitalista de suas crises cíclicas, como propõe o keynesianismo e os ditames da justiça social. Ora, é por demais ingênuo acreditar que o mercado por si só pode solucionar o problema da segurança e da saúde sem tornar isso um instrumento de exclusão social – e é por isso que a intervenção estatal ainda se mostra imperativa nestes setores.

Como se vê, podem até existir direitos sociais no lirismo da legislação, mas sem que haja um sistema econômico em ordem que seja capaz de promovê-los, é impossível que se tornam factíveis. A garantia econômica é, como a práxis demonstra, muito mais difícil de se atingir que a garantia jurídica.

O papel do governo na implementação de direitos fundamentais é objeto de discussão há muitos séculos e, atualmente, nos Estados Unidos da América, a posição dos conservadores – ou liberistas, uma vez que o liberalismo que advogam é o econômico - expressa-se no lema “don’t tread on me”⁹, defendendo que os homens devem ser deixados em paz e que o problema de uma das nações mais prósperas do mundo é o inchaço do aparelho

⁹ Que significa “não pise em mim”, lema do libertarianismo brasileiro.

estatal. Para Holmes e Sustain (2011) a sociedade americana negligencia o fato de que não existe qualquer direito que não necessite de atuação governamental e partem do pressuposto de que as liberdades de primeira dimensão (amplamente consideradas direitos de abstenção, que se realizam com um não fazer do estado) também são custosas ao erário e exemplificam a afirmativa narrando um grande incêndio que ocorre em Westhampton no ano de 1995, que mobilizou uma rede de segurança pública para salvar as propriedades dos moradores daquela localidade.

El tipo de “red de seguridad” que benefició a los propietarios de las casas de Westhampton goza de amplio y profundo apoyo, pero al mismo tiempo los estadounidenses parecen olvidar con facilidad que los derechos y las libertades individuales dependen fundamentalmente de una acción estatal vigorosa. Sin un gobierno eficaz, los ciudadanos estadounidenses no podrían disfrutar de su propiedad privada como lo hacen. De hecho, gozarían de pocos o ninguno de los derechos individuales garantizados por la Constitución. La libertad personal, tal como la experimentan y aprecian, presupone cooperación social administrada por funcionarios gubernamentales. La esfera privada que con justicia valoramos tanto es sostenida, o más bien creada, por la acción pública. Ni siquiera al más autosuficiente de los ciudadanos se le pide que resuelva en forma autónoma su bienestar material, sin apoyo alguno de sus conciudadanos o de funcionarios públicos. (HOLMES; SUSTEIN, 2012, ps. 32-33).

Os autores consideram existir uma falsa dicotomia entre os direitos liberais e os direitos sociais, uma confusão que relaciona-se com o jusnaturalismo (direitos moralmente exigíveis) e o positivismo (direitos político e judicialmente exigíveis). Como os direitos de origem jusnaturalista só podem ser exigidos após o processo de positivação, todos têm um custo. Kelsen (1934, ps. 16-17) também discorreu sobre essa questão:

Si la sociedad y el Estado han de existir, precisa también que exista un orden obligatorio para la conducta recíproca de los hombres, y, por consiguiente, una autoridad. Pero ya que hayamos de ser gobernados, aspiramos al menos gobernarnos por nosotros mismos. Así, la libertad natural si convierte em libertad social o política. Es políticamente libre quien, aun estando sometido, lo está solamente a su propia voluntad no a la ajena. Com esto queda planteada la principal diferencia entre formas del Estado y de la Sociedad.

Desde el punto de vista de la clasificación de los conocimientos, para que la Sociedad sea posible como um sistema aparte de la Natureza, ha de existir junto a las leyes naturales outra ley específica de carácter social.

Uma parte interessante da explicação diz respeito a ênfase dada ao fato de que a ausência de estado significa ausência de direitos, principalmente porque, em geral, os direitos se exigem por meio de tribunais que funcionam sob o financiamento público; ainda a distinção entre a cobrança de impostos e de taxas, sendo aqueles cobrados de toda a

comunidade independentemente de quem se beneficie deles, ao contrário das taxas, cuja cobrança é individualizada e recai sobre quem recebe serviços públicos de forma pessoal, sendo assim, muitos direitos individuais são financiados por meio de receita oriunda do recolhimento de impostos, o que torna os direitos fundamentais bens públicos e não privados.

A análise do custo dos direitos não serve unicamente para a promoção da liberdade, mas para a sua limitação também. É o que se depreende da época em que o Congresso norte-americano instruiu o secretário de transporte a suspender o repasse de determinadas verbas aos estados que não aboliram o direito dos cidadãos de andar de motocicleta sem capacete, com base em um estudo sobre os dispêndios médicos associados aos acidentes de moto.

Compreender que os direitos têm um custo ajuda a compreender que a existência do governo é inevitável e que, embora tal instituição tenha poder suficiente de fazer coisas ruins, pode também fazer ou colaborar com a realização de muitas coisas boas, coisas essas que, inclusive, sequer consegue-se perceber que dependem do governo de alguma maneira, como evidenciado na circunstância da valorização dos direitos de propriedade negligenciando a necessidade de um aparato policial e judicial públicos para protegê-lo.

Holmes e Sustain sustentam que não existem direitos negativos, todos são positivos por dependerem de atuação estatal, embora a histórica distinção goze de ampla aceitação. Essa categorização é atrativa pela distinção política que suscita: do lado direito estão aqueles os que afirmam que os direitos “positivos” infantilizam os cidadãos, enquanto os direitos “negativos” são exercidos por indivíduos autossuficientes; do lado esquerdo aqueles que negam ser o assistencialismo paternalista e sim promotor da dignidade humana.

E os direitos “negativos” são custosos porque os remédios contra violações infringidas a eles são, uma vez que todos os direitos são vazios se não há uma força coercitiva que os faça cumprir. Sendo assim, todos os direitos custam ao tesouro porque exigem um ente financiado pelos contribuintes que possa impor suas deliberações supervisionando, monitorando e controlando. Por isso é possível afirmar que os direitos negativos são provenientes de esforços do estado para sua manutenção, Ademais, como narram Holmes e Sustain (2012, p. 77):

(...) la protección “contra” el gobierno es impensable sin la protección “del” gobierno. Eso pensaba Montesquieu cuando afirmó que sólo es posible proteger la libertad si un poder frena al otro (Montesquieu, 1949, vol. I, lib. xi, cap. 4, p. 150). Ningún sistema jurídico puede proteger a la gente contra los funcionarios públicos sin antes defenderla por medio de los funcionarios públicos. Además, cuando se defiende un derecho, alguien gana y alguien pierde. La parte perdedora acepta la imposición del derecho de la parte ganadora (ya se trate de un

derecho contra la discriminación racial o a cobrar una compensación) porque no tiene opción, es decir, porque todo el poder del Estado ha beneficiado a la otra parte y la ha perjudicado a ella. Y por el contrario, recortar un derecho casi siempre implica limitar el poder del organismo gubernamental que lo defiende frente a serias resistencias. Por ejemplo, si un grupo de presión política quiere reducir los derechos de los trabajadores estadounidenses, tratará de disminuir la autoridad de la Administración de Salud y Seguridad Ocupacional, la Comisión de Igual Oportunidad en el Empleo o la Junta Nacional de Relaciones Laborales. Éste es un fuerte indicio de que los derechos dependen esencialmente del poder.

Não fugiu da análise dos autores a relação entre os impostos e a propriedade, que costumam ser interpretados como termos antagônicos, mas são, na verdade, dependentes entre si. Como? Os direitos de propriedade só fazem sentido se a lei os criar e os reconhecer, bem como se as autoridades públicas empregarem a coerção para defendê-los de quem não é seu titular.

Todo gobierno liberal debe abstenerse de violar derechos, debe “respetarlos”. Pero este léxico puede inducir a error, dado que limita el papel del gobierno al de un observador no participante.

Un sistema legal liberal no sólo protege y defiende la propiedad: la define y, al hacerlo, la crea. Sin legislación y sin juicios no puede haber derechos de propiedad, tal como entendemos esa palabra hoy en Estados Unidos. El gobierno dicta las reglas de propiedad especificando quién es dueño de qué y de qué manera los individuos particulares adquieren derechos de propiedad específicos. Identifica, por ejemplo, la obligación de los propietarios de bienes inmuebles de mantenerlos y hacer reparaciones en caso de ser necesarias, y especifica cómo se debe vender una propiedad que pertenece a más de una persona. Por lo tanto, asociar los derechos de propiedad con la ilusión de “verse libre del gobierno” tiene tan poco sentido como asociar el derecho a jugar al ajedrez con la vana ilusión de eludir las reglas. Los derechos de propiedad existen porque el derecho crea y regula la posesión y el uso de ésta. (HOLMES; SUSTEIN, 2012, p. 82).

Um exemplo do afirmado é que o direito civil e o direito penal estão sempre voltando seus esforços em defesa da propriedade, seja definindo-a e sua titularidade ou aplicando uma sanção a quem lhes desrespeitar. Por exigir uma atuação governamental, exige a existência de um ente estatal, que obviamente só pode ser sustentado pelos impostos. Por isso defendem que a existência da propriedade é absolutamente dependente da instituição dos tributos. E mesmo que a função do estado fosse apenas essa, ainda assim não se estaria diante de um “estado mínimo”, como propõe Nozick e Rothbard, pois o exercício dessa única função demanda um gasto astronômico. O estado guarda-noturno exige, sim, vultosos recursos para seu mister.

Assim, pergunta-se: o que deve e o que não deve ser de responsabilidade do Estado? Como otimizá-lo e, dessa forma, modificando os custos públicos, interferir nas frequentes majorações de carga tributária realizadas para subsidiá-lo?

3.1 Entre o necessário e o trivial

Retomando o exemplo dos vouchers: imagine que um estado gaste 600 reais por mês para manter um aluno em uma escola pública com capacidade para 300 adolescentes (custo “W”). Além disso, há os gastos “X” com manutenção (eletricidade, água, alimentação, higienização, etc.), bem como os custos “Y” com capital humano (professores e prestadores de outros serviços de natureza administrativa) de cada instituição. Ao todo, o estado teria o seguinte dispêndio: $(W) + X + Y = Z$.

Os vouchers fariam com que as despesas assumidas pelo estado se retivessem à “W”, excluindo “X” e “Y” dessa operação. Um benefício que, por si só, já é o suficiente para que se analise a viabilidade da ideia, se não fosse o art. 208 da Constituição da República atribuindo ao ente estatal o dever de garantir educação para todos.

Ocorre que é muito reducionista e pouco inteligente encarar essa obrigação constitucional da forma tradicional como hoje seu cumprimento se realiza, substanciada na soma dos fatores WXY. Garantir a educação para todos não deve significar somente construir escolas e mantê-las em condições inadequadas. O estado delegando essa responsabilidade à iniciativa privada - que arcaria com os custos patrimoniais e de capital humano - e contribuísse apenas pagando os vouchers para que cada criança e adolescente pudesse estudar em uma escola de qualidade, ainda assim estaria cumprindo com o responsabilidade que lhe foi atribuída pela Constituição.

Assim, deve-se encarar a seguinte questão: quais os gastos necessários e o que pode ser dispensado nas atividades desempenhadas pelo estado?

Diante disso, cumpre fazer a distinção entre custos primários e custos secundários, elaborada para melhor explicar a situação ora em análise e com base no art. 6º da CRFB/88.

Por custos primários compreendem-se todas aquelas despesas que o estado não pode abrir mão, atreladas às suas funções essenciais, quais sejam: promover a segurança pública contra ameaças internas (criminalidade) e externas (ameaças a soberania nacional) - aqui, se inserem os custos com policiais e as forças militares e com o aparato necessário ao exercício do seu mister; manutenção dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário - que são fundamentais para a estruturação do estado¹⁰; a saúde, a educação e a assistência social aos mais necessitados.

¹⁰ Algumas observações são necessárias: embora os três poderes sejam atribuições do Estado, não pode-se conceber sua manutenção na forma em que hoje se apresentam. O Poder Legislativo é muito custoso ao erário

Retomando o caso sueco, frise-se que, quanto mais enxutos forem os gastos com os membros dos poderes públicos, maiores são as possibilidades de que o dinheiro seja investido em prol da sociedade. Assim Wallin (2014, p. 17) expõe a realidade do país modelo:

A Suécia não oferece luxo aos seus políticos. Nessa sociedade essencialmente igualitária, a classe política não tem o status de uma elite bajulada, nem os privilégios de uma nobreza encastelada no poder. Sem direito a imunidade, políticos suecos podem ser processados e condenados como qualquer cidadão. Sem carros oficiais e motoristas particulares, deputados se acotovelam em ônibus e trens, como a maioria dos cidadãos que representam.

Sem salários vitalícios, não ganham a merecida aposentadoria após alguns poucos anos de trabalho pelo bem do povo. Sem secretária particular na porta, banheiro privativo ou copa com cafezinho, os gabinetes parlamentares são espartanos e diminutos, como a sala de um funcionário de repartição pública. Sem verbas indenizatórias para alugar escritório nas bases eleitorais, deputados suecos usam a própria casa, a sede local do partido ou a biblioteca pública para trabalhar quando estão em suas regiões de origem.

É quase uma utopia acreditar que um dia os ideais republicanos chegarão por essas terras. Aqui, deputados custam valores absurdos aos cofres públicos, ex-presidentes – inclusive os que foram retirados do cargo por processos de impeachment – continuam a ser remunerados com dinheiro público, o funcionalismo público cresce exponencialmente porque todos desejam trabalhar para o estado em virtude das altas remunerações e vantagens que a atividade lhes proporciona, etc.

Fechando o parêntese e prosseguindo o raciocínio, já o art. 6º do diploma normativo supracitado expõe o rol de direitos sociais que os indivíduos que aqui estejam fazem jus. E por elencar direitos que demandam uma ação estatal é que será o parâmetro para os fins deste trabalho.

Dispõe o artigo 6º da Lei Maior:

São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Acerca da educação, uma solução já foi idealizada por autores liberais e sua viabilidade foi testada quando posta em prática na Suécia.

público – e a bem da verdade, o que menos traz benefícios àqueles que o financiam. O Poder Judiciário brasileiro é um dos mais caros do mundo, são frequentes os casos em que magistrados recebem vultosos valores substanciados em verbas indenizatórias que, por não estarem submetidas ao teto constitucional, são um verdadeiro escândalo em um país onde as pessoas que arcam com essas despesas, em sua maioria, não recebem nem mesmo mil reais mensais.

A saúde, por sua vez, embora a iniciativa privada ofereça serviços em melhores condições aos ofertadas pelo Sistema Único de Saúde, é ideal que o estado seja responsável por uma parcela da assistência à saúde da população, seja preventiva ou emergencial, afinal, um povo adoecido é um povo improdutivo e dependente de assistencialismos.

A alimentação, a moradia, o transporte e o lazer advém todos de um direito social que não é da natureza do estado proporcionar: o trabalho. Quando o ente estatal gera empregos? Em regra, quando realiza concursos públicos para o ingresso de novos servidores, o que irá acarretar posteriormente em mais despesas em virtude da remuneração que deverá ser paga a eles – excepcionalmente, na realização de obras públicas também. O pleno emprego é uma meta a ser atingida por todos os países, mas são poucos os que trilham os caminhos que levam a esse resultado: não atrapalhar a iniciativa privada, adotando políticas econômicas equivocadas e sufocando este setor com tributação elevada é um começo.

É claro que é uma utopia acreditar que haverá o tempo em que toda a população de um país estará empregada, o que leva a outro direito social: a assistência aos desamparados, que deve sim ser garantida pelo estado, consoante a ideia de Amartya Sen, bem interpretada por Sousa¹¹ (2007, ps. 83-84):

Parte-se da valorização da liberdade para a conceituação de desenvolvimento com base nas idéias de Amartya Sen (2000, p. 10), que longe de conceituar desenvolvimento como crescimento econômico, estabelece como desenvolvimento o “[...] processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam [...]”, e que apenas é alcançado quando se extinguem as privações de liberdade que restringem as escolhas e as oportunidades dos indivíduos, que a partir das oportunidades sociais podem adquirir condições para participar como agente do processo de desenvolvimento. É preciso, portanto, superar os problemas de privações, destituição e opressão a que estão sujeitos os indivíduos, habilitando-os como agentes ativos, condição fundamental para lidar com as privações que devem ser diminuídas pelas oportunidades sociais. É necessário remover as principais fontes de privação das liberdades, dentre estas a pobreza (não mais tomada como simples ausência de renda), a carência de serviços públicos de boa qualidade, os Estados repressivos e autoritários e limitação de oportunidades econômicas, pois o que os indivíduos conseguem realizar é diretamente influenciado pelas liberdades políticas, econômicas e pelas condições habilitadoras como saúde e educação.

(...)

A pobreza é identificada como uma das principais privações de liberdade dos indivíduos não apenas porque estes são carentes de renda, mas porque são desprovidos de capacidades básicas para fazer ou ser aquilo que valorizam, no que consiste o bem-estar (SEN, 2000). É claro que a pobreza existe quando os indivíduos não possuem renda para satisfazer suas necessidades fundamentais, como possuir uma moradia ou estar alimentado, mas a falta de renda é apenas uma das muitas carências a que o ser humano pode estar sujeito; as pessoas podem sofrer outras privações sérias além da ausência de renda.

¹¹SOUSA, Mônica Teresa Costa. DIREITO E DESENVOLVIMENTO: uma abordagem a partir das perspectivas de liberdade e capacitação. 2007. 293 fls. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da UFSC. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

Em tempo, não podem ser esquecidos que os objetivos da República Federativa do Brasil são, de acordo com o art. 3º da Constituição, são a construção de uma sociedade solidária, a erradicação da pobreza, da marginalização e a redução da desigualdade social, estando, dessa forma, a alocação da assistência aos desamparados como custo primário estatal em consonância com o espírito da Lei Maior.

Um ente que tem muitas prioridades não tem, de fato, prioridade alguma a zelar. É por isso que se torna impossível discutir alterações na forma de tributar sem que se discuta, também, um novo modelo de estado, com atribuições melhor distribuídas entre os entes federativos e menos responsabilidades sobre o estado.

A bem da verdade, a Constituição brasileira - embora a doutrina pátria defina que as normas que estabelecem direitos individuais e sociais são de aplicabilidade imediata (o que está substanciado no art. 5º, parágrafo 1º da CRFB/88) e não apenas programáticas - sofre do fenômeno da constitucionalização simbólica, exposto por Neves (2013, ps. 83; 95 e 98):

Não se trata, aqui, da antiga dicotomia “norma/realidade constitucional”, mas sim do problema referente à concretização das normas constitucionais, que, nessa perspectiva, não se confundem com o texto constitucional.

(...)

Um primeiro elemento caracterizador da constitucionalização simbólica é o seu sentido negativo: o fato de que o texto constitucional não é suficientemente concretizado normativo-juridicamente de forma generalizada. (...) O problema não se restringe à desconexão entre disposições constitucionais e comportamento dos agentes públicos e privados, ou seja, não é uma questão simplesmente de eficácia como direcionamento normativo-constitucional da ação. Relativamente à constitucionalização simbólica, ele ganha sua relevância específica no plano da vigência social das normas constitucionais escritas, caracterizando-se por uma ausência generalizada de orientação das expectativas normativas conforme as determinações dos dispositivos da Constituição. Ao texto constitucional falta, então, normatividade.

(...)

Embora do ponto de vista jurídico a constitucionalização simbólica seja caracterizada negativamente pela ausência de concretização normativa do texto constitucional, ela também tem um sentido positivo, na medida em que a atividade constituinte e a linguagem constitucional desempenham um relevante papel político-ideológico. Nesse sentido, exige um tratamento diferenciado das abordagens tradicionais referentes à “ineficácia” ou “não-realização” das normas constitucionais. (...) Em caso de constitucionalização simbólica, o problema “ideológico” consiste no fato de que se transmite um modelo cuja realização só seria possível sob condições sociais totalmente diversas. Dessa maneira, perde-se transparência em relação ao fato de que a situação social corresponde ao modelo constitucional simbólico só poderia tornar-se realidade mediante uma profunda transformação da sociedade.

Afinal, o que mudou na vida dos brasileiros desde que o transporte tornou-se um direito social fundamental? Por acaso os coletivos deixaram de transportar homens e mulheres

como se animais fossem? Por acaso os coletivos materializaram-se em transporte de qualidade? Não bastando a incapacidade de garantir o básico e essencial, chegou a tramitar no Senado um projeto de lei que alteraria o art. 6º da Constituição, tornando, assim, todos os direitos sociais ali elencados como essenciais à felicidade dos indivíduos. Justificou, assim, sua PEC, o senador Cristóvão Buarque¹²:

A busca individual pela felicidade pressupõe a observância da felicidade coletiva. Há felicidade coletiva quando são adequadamente observados os itens que tornam mais feliz a sociedade, ou seja, justamente os direitos sociais – uma sociedade mais feliz é uma sociedade mais bem desenvolvida, em que todos tenham acesso aos básicos serviços públicos de saúde, educação, previdência social, cultura, lazer, dentre outros.

São boas intenções demais. E em termos práticos, boas intenções são insuficientes para a efetivação de direitos fundamentais.

O que seria necessário, então, para curar o ordenamento jurídico brasileiro da enfermidade da constitucionalização simbólica? Como sugerido anteriormente, quem tem atribuições demais pode não conseguir cumprir minimamente com nenhuma delas. Rever as prioridades é um começo. E rever prioridades significa que é necessário encarar o estado de outra forma que não seja como um provedor universal de toda sorte de obrigações (ou direitos sociais). Para tanto, é preciso abandonar por um momento as paixões que essa discussão suscita para que se analise a temática da maneira mais racional possível. Nenhum modelo de estado paternalista ao extremo sustentou-se por muito tempo – nem mesmo nos países escandinavos, como os defensores do *welfare state* costumam alegar.

Considerando que os direitos sociais são uma forma de distribuição de riquezas – em que os custos suportados por toda a sociedade são uma maneira significativa de melhorar a vida das pessoas em situação de vulnerabilidade social – há que se compreender que para que a riqueza seja distribuída, ela precisa ser primeiramente criada – é por isso que apenas países em que a economia encontra-se saudável têm mais facilidade em garantir a segunda dimensão dos direitos humanos. Embora os contumazes idólatras do fracasso que foram os regimes socialistas e comunistas costumem negligenciar o plano econômico na persecução de seus ideais de justiça social, é sempre bom lembrar que até mesmo uma ideologia precisa de um orçamento, porque dinheiro não é produzido a partir da clarividência do estado.

¹² CRISTÓVÃO, Buarque. Proposta de Emenda à Constituição nº 19, de 2010. Altera o art. 6º da Constituição Federal para considerar os direitos ali previstos como direitos sociais essenciais à busca da felicidade. (Altera o artigo 6º da Constituição Federal para incluir o direito à busca da Felicidade por cada indivíduo e pela sociedade, mediante a dotação pelo Estado e pela própria sociedade das adequadas condições de exercício desse direito). Disponível em: < <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=1411977&disposition=inline>>. Acesso em: 25 out. 2017.

A questão financeira é assunto delicado, mas os elaboradores dos planos orçamentários devem ter como foco principal que o orçamento é, antes de qualquer coisa, um instrumento de implementação dos direitos fundamentais. Travassos (2014) discorda de que se deva atribuir o status de jusfundamentalidade aos direitos sociais. É que eles não decorrem da condição humana e por isso não são imposições morais e prévias à formação de um ordenamento jurídico, mas sim derivam do fato de que seus titulares pertencem a determinados grupos (como os trabalhadores) ou ocupam uma posição desfavorável nas relações sociais (como as pessoas carentes), o que os torna meras deliberações políticas democráticas.

Já que o orçamento deve promover os direitos humanos e que os recursos são finitos, deve-se lembrar que realizar o direcionamento desses valores é uma verdadeira escolha de prioridades, bem como a determinação de que uma pretensão jurídica possa ser atendida em detrimento de outra, fazendo-se, assim, uma verdadeira ponderação entre direitos. Diante dessa problemática, Travassos (2014, ps. 56-57) dispõe que:

(...) os direitos humanos devem possuir eficácia normativa financeira, de forma a proibir que sejam alocados recursos para prestações periféricas de política, enquanto ainda não reservados recursos necessários à implementação do conteúdo tocado pela jusfundamentalidade. Ou sejam, podem ocorrer três situações:

I) Quando inexistentes recursos suficientes para garantir a integralidade da expectativa prévia de mínimo existencial, deverá ser exercida ponderação de valores morais ligados às pretensões de direitos fundamentais para determinar o conteúdo tocado pela jusfundamentalidade e para o qual deverão ser alocados todos os recursos orçamentários. A ponderação aludida terá como consequência a escolha prática para que apenas parte dos direitos seja dotado de jusfundamentalidade, lhe sendo alocados todos os recursos.

II) Presentes recursos exatamente iguais aos necessários para se assegurar a integralidade da expectativa prévia de mínimo existencial, toda esta será dotada de jusfundamentalidade, lhe sendo reservados todos os recursos existentes.

III) Havendo mais recursos que os necessários a assegurar a integralidade da expectativa prévia de mínimo existencial, toda esta será dotada de jusfundamentalidade, lhe sendo reservados os recursos necessários. Os recursos restantes serão alocados conforme livre deliberação política democrática.

Na visão do autor, os direitos não fundamentais (como os sociais) não podem nunca ter peso maior que aqueles impostos previamente pelo jusnaturalismo ao ordenamento jurídico.

A economia é a ciência da escassez, por isso seu paradigma é a alocação de recursos finitos para satisfação de demandas infinitas. Quando um gestor destina valor “X” para cultura, esse mesmo valor deixará de ser investido em saúde, educação e segurança. Assim nasce a necessidade de que prioridades sejam estabelecidas. Essa questão remete à

Pesquisa Mundial de Valores desenvolvida por Ronald Inglehart, baseada na teoria da hierarquia das necessidades de Abraham Maslow, citada por Diamond (2015, p. 122):

De acordo com Maslow, a “ordem inferior” de necessidades, segurança e sustento, prevalece até que seja garantida; depois disso as pessoas darão prioridade a uma “ordem superior” de necessidades, como o sentimento de pertencimento a uma cultura, autoestima e autoexpressão. Através de um projeto de pesquisa engenhoso, Inglehart mostrou, inicialmente através de um número de sociedades ocidentais, que as pessoas que cresceram em períodos de prosperidade econômica e de segurança tendem a ter valores “pós-materialistas”, enfatizando (por exemplo) liberdade e meio ambiente, enquanto aqueles que cresceram e tiveram seus valores formados em períodos de insegurança econômica e estresse tendem a ter valores “materialistas” (enfatizando a segurança econômica e física). Com o desenvolvimento econômico e a mudança geracional, ao longo do tempo houve uma mudança acentuada de valores materialistas para pós-materialistas.

A partir dessa ideia, conclui-se que um país que ainda ostenta níveis altos de pobreza e cuja segurança pública encontra-se em caos ainda não pode se dar o luxo de investir vultosos recursos em tantos outros direitos sociais não tão urgentes assim ou com o próprio aparato estatal que não são tão importantes (ou que configurem gastos públicos de primeira ordem, como exposto anteriormente).

Nesse sentido, a tributação brasileira é mal distribuída (pois concentra-se majoritariamente na União, que é o ente mais distante da população) e mal investida (pela quantidade de gastos que poderiam ser evitados, diminuídos ou simplesmente transferidos à iniciativa privada como apontado em algumas hipóteses neste capítulo), onerando os mais frágeis economicamente e não elegendo como prioridade os serviços mais essenciais para quem deles mais precisam.

4. CONSIDERAÇÕES SOBRE A TRIBUTAÇÃO

A tributação é um tema importante, que define o destino de civilizações inteiras. Como exemplo, pode-se citar a Magna Carta Libertatum de 1215, outorgada pelo monarca inglês João Sem Terra, conhecido como o rei que mais tributou e por isso os barões ingleses revoltaram-se contra ele e o fizeram assinar o documento para que pudessem resguardar seus direitos de propriedade. O capítulo 12 dessa constituição vinculava a tributação à representação parlamentar, não podendo o rei criar novos impostos sem o consentimento de uma espécie de conselho geral da nação. Sobre essa interessante história, Bernstein (2015, ps. 82-83) explica a importância da common law e de um Judiciário independente para o desenvolvimento dos direitos de propriedade:

No período medieval, a maioria dos soberanos ocidentais era teoricamente vassalo do papa. Na prática, o rei transferia a posse de seu reino a Roma, que em seguida a transferia de volta a ele como um vassalo da Igreja em troca do pagamento de um tributo – no caso de João, em valor de mil marcos de prata ao ano. O sistema constituía, por assim dizer, um esquema de extorsão digno de uma família mafiosa. Em troca do pagamento, o rei podia contar com o apoio do papa, o que incluía, por exemplo, ameaçar barões rebeldes de excomunhão. Como bônus, o Santo Padre também protegia o monarca contra o fogo do inferno.

Mas João não apreciava esse arranjo e, em 1209, Inocêncio III o excomungou. Três anos mais tarde, o Vaticano o depôs oficialmente. No ano seguinte, João rendeu-se às exigências papais.

Depois de sofrer severa derrota diante do rei francês Felipe Augusto em uma campanha para recuperar a Normandia, na metade de 1214, João precisava desesperadamente de verbas para bancar novas operações militares. Pressionou seus barões, violou suas terras, elevou o preço de arrendamento das terras reais e confiscou propriedades. O erro de João foi agir contra os barões de forma arbitrária, sem utilizar os procedimentos formais requeridos – sem respeitar aquilo que hoje definimos como código processual. Pior ainda, ele promulgou e aplicou leis e penalidades retroativamente e sem aviso. Também confiscou terras da Igreja, enforcou prisioneiros de guerra e tomou filhos de barões como reféns para garantir a lealdade de seus pais.

João já havia adquirido a reputação de ter comportamento reprovável com seus barões e seus súditos comuns e, no final de 1214, os ingleses acabaram se rebelando contra ele. Sob a liderança de Robert Fitzwalter, ocuparam Londres e forçaram o rei a negociar, em Runnymede. Em 15 de junho de 1215, os combatentes puseram fim às hostilidades ao assinar um longo acordo, que continha ao todo 63 capítulos, inicialmente conhecido como “Artigos dos Barões”, depois, como Grande Carta e, na Idade Moderna, como Magna Carta. Os barões forçaram João a executar o acordo porque, ao apreender suas propriedades, ele havia violado flagrantemente o código implícito de conduta da Inglaterra – a lei comum.

Durante a Idade Antiga já era possível, na Bíblia, encontrar referências aos tributos no Velho Testamento, que no caso era o dízimo – considerado uma espécie de imposto de renda primitivo – que sustentava o estado hebraico. Em Roma, o governo evitava

tributar abusivamente seus cidadãos, mas o povo que vivia em outras terras que eram gradualmente conquistadas pelos romanos não tinham a mesma sorte eram obrigados ao pagamento de vultosas quantias à Roma. Entre essas pessoas exploradas, os cobradores de impostos – os chamados publicanos – desfrutavam de pouco prestígio social, sendo equiparados a pecadores e mulheres da vida.

Na Idade Média a tributação deixou de ser considerada uma imposição advinda do *ius imperium* do estado e passou a ser encarada como uma atividade decorrente da relação privada entre senhor e servo. Com a pouca circulação de riqueza entre os feudos, os tributos eram pagos in natura ou pro labore. Na época, por não haver regras ou limites ao poder de tributar, o que era cobrado dos vassallos a título de impostos costumava ser extremamente oneroso e atendia exclusivamente aos interesses do suserano.

Apenas com a decadência do feudalismo e o surgimento do estado nacional é que pode-se falar na instituição da figura do tributo como hoje é conhecida, tornando-se a principal fonte de recursos para o custeio das atividades estatais. Foi o iluminismo o movimento responsável filosoficamente por levar questões sobre justiça fiscal à discussão, o que se traduziu no art. 13 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. Desenvolveu-se assim a ideia de que o tributo era um dever de todos (não mais excluídos o clero e a nobreza do seu pagamento) que contribuiriam na medida de sua capacidade econômica (seguiu o exemplo o art. 179, § 15 da Constituição do Império de 1824).

Como se vê, onde há estado, há tributação. E o que define como a relação entre o fisco e os contribuintes se dará é o modelo de estado que a constituição justifica, alicerçada no desejo da população. Nos Estados Unidos, há uma pretensão de estado mínimo conjuntamente a uma constituição que privilegia o direito à propriedade, e, por isso, os contribuintes são avessos à majoração e criação de impostos; mas no Brasil, cujas demandas por direitos típicos de um estado social são enormes, a taxação é considerada elevada e não há uma rejeição por parte dos indivíduos às exações. A tendência é a de crescimento da carga tributária em muitos países, uma vez que as crises do liberalismo fizeram surgir a social democracia, ideologia que interpreta o tributo como um dever social necessário para fundar uma sociedade nos ideais da solidariedade, obliterando com a concepção liberal de que os tributos são o preço pago pelos serviços prestados pelo estado.

4.1 Escorço da tributação no Brasil

Balthazar (2005) realiza um resgate histórico sobre os tributos no Brasil, desde os tempos de colônia aos dias atuais, identificando que as raízes do Direito Tributário pátrio encontram-se na legislação portuguesa, vigente em meados de 1.500. A instituição dos tributos aqui foi influenciada por fatores históricos, religiosos, filosóficos, sociológicos e econômicos. Históricos são aqueles que remetem à estrutura da administração portuguesa que foi transmitida para o Brasil; como filosóficos podem ser elencados o positivismo, liberalismo, marxismo e os ideais da Revolução Francesa; sociológicos podem ser consideradas as classes existentes na sociedade brasileira, o estamento burocrático e político; como religiosa é citada a influência da Igreja Católica (Portugal não era um estado laico e por isso o alto clero participava ativamente da gestão da coisa pública, inclusive da criação de normas tributárias); e as econômicas se substanciavam nos diversos ciclos econômicos da história brasileira, uma vez que a realidade da economia serve como plano de fundo para a incidência dos tributos.

O primeiro tributo a ser cobrado no Brasil incidia sobre a extração do pau-brasil e chamava-se “quinto do pau-brasil”, instituído pela Coroa portuguesa e cobrado daqueles que tinham autorização para realizar a atividade extrativista que visava a fabricação de corantes para tecidos. Durante o período de 1532 a 1548, quando tentou-se implementar o sistema de capitâneas hereditárias, novos tributos surgiram nessas terras (como as alfândegas reais, o quinto dos metais e pedras preciosas, a dízima do pescado e das colheitas de todos os produtos terra, etc.) e com isso houve a demanda por mais funcionários competentes para realizar o recolhimento desses tributos, que eram os chamados rendeiros (profissão similar a do, atualmente, auditor fiscal), que pela ausência de uma organização fiscal, possuíam forte autoridade para multar, executar as cobranças e condenar aqueles que em débito com a Coroa se encontravam.

A distância entre Portugal e o Brasil facilitava a sonegação fiscal, que era bem forte na época, e a corrupção dos funcionários da Coroa, o que contribuía para o fracasso que se evidenciava das capitâneas hereditárias. Para tentar amenizar o desastre, a administração portuguesa instituiu um Governo-Geral na colônia, comandado pelo Provedor-Mor, que deveria fiscalizar a cobrança de tributos e outras medidas para o fortalecimento da arrecadação também foram tomadas:

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 os livros do almoxarifado.

(...)

Já nesta época, registraram-se os episódios de isenções fiscais, beneficiando os senhores de terra, para o cultivo de determinados produtos de interesse lusitano. Ocorria, frequentemente, a imposição de uma tributação extrafiscal, exigindo-se dos colonos, por exemplo, impostos excepcionais para custear gastos com o casamento de príncipes, reconstrução de Lisboa, etc. Na maioria das vezes, tais imposições, criadas para uma vigência temporária, passavam a ser permanentes. Até as massas trabalhadoras, escravas ou não, estavam sujeitas às imposições fiscais lusitanas.

A opressão fiscal, somada a estes tributos extrafiscais, resultou em uma forte sonegação fiscal, com o surgimento de comércios ilegais, muito contrabando, apesar de serem aplicadas severas punições aos contribuintes contraventores.

(BALTHAZAR, 2005, ps. 42-43).

Superado o extrativismo do pau-brasil, a produção de açúcar tornou-se uma excelente fonte de recursos para Portugal em virtude da incidência de impostos que recaíam sobre as relações comerciais. Com a crescente produção açucareira, a escravidão tornou-se outra atividade fonte de tributação (uma vez que os escravos não eram vistos como seres humanos, mas sim mercadoria). A criação de gado e o tabaco também renderam bons recursos para a Coroa, bem como o algodão, madeira, arroz, cacau e a pesca. Toda atividade economia sofria tentativas de tributação por parte de Portugal, até mesmo para custear a administração da colônia, o que gerava profunda insatisfação dos comerciantes, que não tardavam a buscar os caminhos do contrabando, apesar das duras sanções aplicadas aos infratores, como citado acima, que iam desde a perda da mercadoria a cinco anos de banimento em Angola.

Um pouco mais tarde, durante o período da União Ibérica (1580-1640) em que o Brasil foi controlado pela Espanha, as finanças começaram a ser reguladas pelo Conselho da Fazenda, atenuando a opressão arrecadatória de Portugal, já que a Espanha tinha maior interesse na América Central e no bem estabelecido comércio europeu, mas a situação mudou quando o rei espanhol Felipe II percebeu a desordem das finanças brasileiras (gastos superiores à receita, carência de obras, armas e mantimentos) e sentiu necessidade de manter a atividade canavieira e defender o território, criando, assim, impostos que nem mesmo a Igreja estava isenta de pagá-los e agindo de maneira similar a Portugal no que diz respeito à voracidade tributária (cumprе ressaltar que esse cenário agravou-se pelo fato da Espanha estar envolvida em conflitos bélicos e dos enormes gastos com a Igreja Católica e a manutenção da

corte daquele país), gerando rebeliões na colônia, pois a capacidade tributária dos que aqui estavam era pequena.

Com o fim da União Ibérica, *terrae brasiliis* se encontrava em uma gravíssima crise econômico-financeira. Portugal reassumiu a administração para torná-la sua principal fonte de riqueza. Houve uma decadência na produção de açúcar por conta da concorrência com as Antilhas – realização dos holandeses após sua expulsão do nordeste brasileiro – e isso fez com que a Coroa portuguesa buscasse a mineração como alternativa, outra atividade fortemente tributada, propiciando o desenvolvimento do contrabando e forçando Portugal a tomar medidas tais como o estabelecimento de passagens obrigatórias a quem entrasse ou saísse de Minas Gerais, o que pouco adiantou, pois quem se dedica a atividades ilícitas sempre encontra uma forma de manter-se na ilegalidade, como é o caso dos contrabandistas à época, que escoavam o ouro por outros caminhos ou o introduziam em imagens sacras para transportá-lo (dessa prática surge o termo popular “santo do pau-oco”). Estima-se que não houve o pagamento de tributos sobre a metade do ouro retirado das minas, levando Portugal a instituir a derrama para cobrar impostos atrasados, uma vez que o quinto que incidia sobre a mineração não arrecadava o suficiente por conta do contrabando e sonegação, na concepção da Coroa. Ocorre que o déficit fiscal se deu não somente por esses fatores, mas também pelo esgotamento das minas e a pobreza dos mineiros que os impossibilitava de comprar e manter escravos, ademais, outros tributos começaram a ser cobrados, a exemplo do subsídio literário, que nasceu a partir da revolta do Marquês de Pombal com os privilégios clericais e ausência de contribuição da classe com o fisco, por isso expulsou os jesuítas da colônia e Portugal precisou assumir o ensino público no Brasil criando este novo tributo. Nesse cenário, as revoltas populares contra a exploração portuguesa se intensificaram, a exemplo da Conjuração Mineira.

Posteriormente, a vinda da família real para a colônia introduziu diversas inovações tributárias, principalmente com a abertura dos portos, criando impostos sobre a importação, sobre imóveis urbanos, taxas de polícia e até mesmo imunidade tributária sobre livros (similar à existente hoje no art. 150, VI, d da CRFB/88).

Durante os anos em que o Brasil foi um Império houve a elevação das despesas da corte e mais tributos foram criados para uma maior arrecadação e custeio da família real, não havendo qualquer contraprestação para os contribuintes. Na época, o fisco buscava tributar toda atividade comercial, embora a situação econômica do Brasil estivesse péssima. E continuavam as revoltas populares, tais como a Conjuração Baiana e a Revolução Pernambucana, que pavimentaram o caminho da independência brasileira.

Após a Independência constituiu-se, no Brasil, o Estado Fiscal. A principal característica deste Estado consiste em um “novo perfil de 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 (ainda que, às vezes, continuasse sendo cobrado mesmo quando não existia mais tal necessidade, como se verificou no caso dos dotes nupciais), para ser cobrado permanentemente. (BALTHAZAR, 2005, p. 79).

A título de informação, foram vários os conflitos não somente no Brasil que originaram-se pela insatisfação com a tributação, cite-se como exemplo o Tea Party, quando os norte-americanos se rebelaram contra a tributação inglesa e precedeu a independência; a Revolução Francesa que entre tantos fatores destaca-se a sangria tributária que Luís XVI impunha ao miserável povo francês; e por aqui, houve a Inconfidência Mineira provocada pela instituição da “derrama” pela Coroa portuguesa.

Como se depreende da citação acima, a partir da proclamação da independência, o estado brasileiro adotou um novo modelo fiscal, onde o alicerce da receita pública eram empréstimos autorizados pelo Poder Legislativo conjuntamente com os tributos. A Constituição de 1824 foi marcada pela centralização de poder, não solucionando o problema da competência tributária, mas tratou em diversos artigos sobre questões fiscais e deu liberdade para o legislador instituir tributos.

Com o início do período da Regência, iniciaram-se as tentativas de descentralização tributária, onde as províncias receberam uma certa autonomia para criar seus próprios impostos sem a participação do Governo-Geral, desde que não conflitassem com os interesses deste. O problema do déficit das receitas ainda era tão grave que as leis orçamentárias já o previa e o governo estabelecia taxas para saná-lo. A competência tributária dos municípios era definida pelas províncias.

Durante o Segundo Reinado, a Guerra do Paraguai influenciou sobremaneira a tributação – na época do conflito houve majoração de impostos, mas seu término fez com que o governo revisasse a sistemática tributária adotada. Embora esse fato marque negativamente o desenvolvimento do poder de tributar brasileiro, neste período houve uma melhoria do sistema fiscal em razão da redução das espécies tributárias e um grau, ainda pequeno, de descentralização de impostos.

Com o fim do reinado de Dom Pedro II, observou-se a ocorrência de bitributação e tritributação, o que gerou conflitos entre províncias e o poder central no que diz

respeito à competência para instituição de impostos. Fazendo um balanço geral, pode-se concluir que embora o sistema tributário deste período tenha sido mais organizado do que o do Primeiro Império, ainda sim tinha falhas que geravam enormes déficits orçamentários.

Entrando no período republicano, Rui Barbosa foi alçado ao cargo de Ministro da Fazenda e seu primeiro trabalho foi apresentar um relatório sobre a situação financeira do país, propondo insanidades econômicas que levaram o Brasil a bancarrota e geraram altíssima inflação (fomentada pela impressão desenfreada de papel-moeda). A Constituição escrita com grande contribuição do advogado, no âmbito tributário, aproveitou muitos impostos do período antecedente e criou outros problemas como a superposição de tributos que fazia com que a União e os Estados concorressem entre si, bem como alijamento dos municípios, cujos tributos ficavam á critério do Estado, apesar do art. 61 da Constituição de 1891 prever o princípio da autonomia municipal. Uma inovação desse diploma normativo foi a imunidade recíproca dos entes, em que Estados não podiam tributar rendas, bem federais ou serviços a cargo da União e vice-versa.

Os municípios só foram dotados de autonomia política, administrativa e financeira, com competência tributária própria, a partir da promulgação da nova Constituição de 1934, mesmo ordenamento que finalmente corrigiu a aberração da bitributação, expressamente proibida pelo art. 11, que também aduzia dever prevalecer o imposto decretado pela União quando a competência fosse concorrente. Com apenas três anos de vigência, foi logo substituída pela Constituição polaca de 1937, fruto do golpe do ditador Getúlio Vargas, que não promoveu impactos significativos no sistema tributário nacional.

Anos mais tarde, a Constituição de 1946 trouxe uma inovação importante no que diz respeito à contribuição de melhoria – espécie tributária que surgiu em 1934, mas não foi mantida no ordenamento jurídico durante o varguismo – prevendo que tal tributo só poderia ser cobrado se de fato houvesse valorização do imóvel particular em decorrência de obra pública, e não mais em função da mera realização da obra.

Foi após o golpe militar de 1964 que uma maior preocupação com o sistema tributário tomou conta dos donos do poder. O período foi marcado por grandes investimentos externos, obras, subsídios e isenções fiscais para garantir a realização do “milagre brasileiro”. Os elevados empréstimos feitos pelo governo aumentavam a inflação e, por isso, começou-se a esboçar uma reforma tributária que foi realizada em três etapas, que de acordo com Macarini (2000) consistiram basicamente nas seguintes medidas que objetivavam controlar o déficit orçamentário fortalecendo o setor privado: redução do imposto de renda na fonte (DL 401/1968); a disciplina da tributação dos títulos de renda fixa (DL 403/1968); e o

estabelecimento da obrigatoriedade do registro de todas as notas promissórias e letras de câmbio sob pena de nulidade desses títulos de crédito, para desestimular o mercado paralelo (DL 427/1969).

As graduais modificações realizadas durante os anos de chumbo pavimentaram o caminho para a criação de um Código Tributário Nacional, muito embora desde a Constituição de 1946 o Brasil tenha desenvolvido um verdadeiro sistema tributário. Um dos fatores de toda essa demora para a sistematização das normas foi a escassez de estudos sobre o tema, os estudiosos costumavam recorrer a doutrina estrangeira até que o Ministério da Fazenda solicitasse ao professor Rubens Gomes de Sousa que redigisse o anteprojeto do CTN (ainda em 1953). Este projeto esteve engavetado por muito tempo no Poder Legislativo até ser recuperado em 1964 pelo ditador Castelo Branco, que interessou-se por ele, associando-o ao seu plano de reestruturação nacional.

O Código Tributário Nacional teve vários aspectos positivos, principalmente o de ter atribuído à tributação a função de instrumento da política econômica e o aumento da arrecadação do fisco.

Este CTN foi confirmado pela Constituição de 1967, com algumas modificações. Foi, inclusive, esta Constituição a primeira a dedicar um capítulo específico ao sistema tributário nacional, com ênfase ao princípio da legalidade tributária, que teve seu sentido esvaziado pelo caráter autoritário do regime político em que o país se encontrava.

Já a Constituição de 1969 trouxe poucas inovações sobre o tema, comparada a sua antecessora, servindo mais para ratificar o sistema tributário em voga desde 1967, consolidando seus princípios e regras. Uma novidade relevante foi a atribuição a União da competência para criação de contribuição de intervenção no domínio econômico e de interesse da previdência social ou de categorias profissionais.

Ocorre que permaneceram os problemas, principalmente em razão dos constantes desvirtuamentos do sistema causados pelas autoritárias criações e majorações de tributos, aliado a crise financeira, inflacionária e petrolífera que o Brasil enfrentava fizeram surgir a necessidade de um sistema tributário melhor e abrangente. A queda da ditadura militar levou um novo governo civil a convocar uma Assembleia Nacional Constituinte para criar a atual Lei Maior, que no que tange o sistema tributário, manteve muitos elementos dos diplomas anteriores, as limitações ao poder de tributar foram ampliadas e foram estabelecidas novas competências tributárias.

Citando competências, a Constituição da República de 1988 ensina as competências para instituição de impostos para cada ente federativo: à União cabe a criação

de imposto sobre importação de produtos estrangeiros; exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados; de renda e proventos de qualquer natureza; sobre produtos industrializados; sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários; sobre a propriedade territorial rural e sobre grandes fortunas – este último, dependente de lei complementar, que nunca foi criada, vide art. 153 da CF.

Aos Estados e Distrito Federal compete instituir imposto sobre transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos; operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior e propriedade de veículos automotores, de acordo com o art. 155 da CF.

Já aos Municípios, como demonstra o art. 156 da CF, são responsáveis pelos impostos sobre propriedade predial e territorial urbana, transmissão inter vivos de bens imóveis e serviços de qualquer natureza.

Como se vê, a arrecadação brasileira concentra-se na figura da União, que é detentora de quase 70% dos tributos, enquanto os Estados arrecadam 25% e os municípios o ínfimo valor correspondente a 5,8%. Apesar de, segundo Costa (2011, p. 188), “os regimes federativos modernos, por rejeitarem o modelo centralizador, optam pela possibilidade de exploração máxima do fato econômico em proveito do Fisco”, há uma grande centralização em torno da União e esse é o primeiro déficit democrático da tributação brasileira: os entes federativos mais próximos da população e que prestam os serviços dos quais as pessoas mais necessitam são os que menos recebem os valores oriundos do recolhimento de impostos.

A definição legal de tributo, encontrada no art. 3º do Código Tributário Nacional sofre críticas de Amaro (2006, p. 22):

Outra censura merecida pelo art. 3º do Código Tributário Nacional diz respeito a expressão "prestação compulsória". Ao dizer que o tributo é uma prestação compulsória, o Código qualifica a prestação tributária, ou seja, ele afirma que essa prestação é de cumprimento compulsório, e não voluntário. Ora, há aí uma impropriedade lógica, pois as demais prestações jurídicas (preço, aluguel, salário etc.) também são compulsórias, nessa acepção de que o devedor não as efetua se quiser, mas sim porque deve fazê-lo (sob pena de sujeitar-se a constrição judicial). Qualificar a prestação (do tributo) como compulsória nada particulariza nem especifica. O devedor de obrigação não tributária também é compelido a efetuar a prestação objeto de sua obrigação jurídica, porque o credor dessa prestação tem o direito de exigí-la, coercitivamente.

Embora seja muito provável que a compulsoriedade tenha sido expressa na norma tributária para deixar ainda mais claro ser a contribuição uma imposição a qual não se dá a alternativa de pagá-la ou não, há outro problema na crítica feita pelo autor: a de comparar

obrigações voluntárias assumidas pelas pessoas com obrigações que existem independente de suas vontades.

Ademais, desde que o Pacto de San José da Costa Rica foi incluído ao ordenamento jurídico brasileiro como norma supralegal (abaixo da Constituição e acima da legislação infraconstitucional, por ter sido inserido no ordenamento jurídico anteriormente à Constituição da República de 1988, que disciplinou o tema em seu artigo 5º, § 3º), não são mais admitidas imposições de sanções penais de natureza restritiva de liberdade aos devedores em geral, o que pode explicar a impossibilidade de que devedores de impostos sejam privados de sua liberdade por se encontrarem em débito com o fisco.

Sendo essa a única crítica a ser feita especificamente sobre este tema a Luciano Amaro, convém ressaltar que sua definição de tributo é mais adequada à disposta no CTN: para ele, tributo é “a prestação pecuniária não sancionatória de ato ilícito, instituída em lei e devida ao Estado ou a entidades não estatais de fins de interesse público” (Amaro, 2006, p. 25), mas que ter sido melhorada se o professor mantivesse algum termo que fizesse alusão à compulsoriedade do tributo, pois esta é determinante à sua caracterização.

Dessa forma, são características da tributação:

a) compulsoriedade: o tributo independe da vontade do contribuinte, não sendo, assim, uma relação contratual;

b) instituição por lei: é o princípio da legalidade tributária que remonta a Magna Carta inglesa em que João Sem Terra comprometeu-se a criar e majorar tributos apenas com a concordância prévia de quem iria pagá-los (ideia que posteriormente se substanciou no brocardo “*no taxation without representation*”, o que remete à autorização de criação e majoração de tributos por meio de representantes), desde então o princípio está presente em todos os grandes documentos constitucionais, a exemplo do Bill of Rights, na Constituição dos Estados Unidos da América, na Declaração de Direitos do Homem de 1814 na França.

É digno de nota que a compulsoriedade tributária, em Rothbard (2010, ps. 232-233), é o que caracteriza o imposto como roubo:

Todas as outras pessoas e grupos da sociedade (exceto criminosos conhecidos e esporádicos, como ladrões de banco e assaltantes) obtêm seus rendimentos voluntariamente: ou pela venda de bens e serviços ao público consumidor, ou por doação voluntária (e.g., participação em um clube ou associação, legado ou herança). Somente o estado obtém sua receita através de coerção, através da ameaça da aplicação de terríveis penalidades se o rendimento não for disponibilizado. Esta coerção é conhecida como “imposto”, embora, em épocas menos regularizadas, ela fosse frequentemente chamada de “tributo”. Imposto é roubo, de maneira pura e simples, apesar de ser um roubo numa escala grande e colossal a qual nenhum criminoso popular pode jamais sonhar em igualar. Ele é uma tomada compulsória da propriedade dos habitantes ou súditos do estado.

(...)

É verdade que os apologistas do estado sustentam que o imposto é na verdade voluntário; uma simples, porém elucidativa, refutação a esta informação é ponderar o que aconteceria se o governo abolisse o imposto e se limitasse a simplesmente pedir contribuições voluntárias. Será que alguém realmente acredita que qualquer coisa comparável ao enorme rendimento atual do estado iria continuar a fluir para dentro de seus cofres?

Não é recente a ideia de que os tributos devem ser submetidos à deliberação de quem paga por eles. Locke (1988, p. 512), fez essa previsão:

É verdade que os poderes não podem sustentar-se por grandes encargos, e é adequado que todo aquele que usufrui uma parcela de proteção pague, de seus próprios haveres, uma parte proporcional necessária para mantê-la. Contudo, será ainda mediante o seu próprio consentimento, ou seja, o consentimento da maioria, dado diretamente ou através dos representantes por ela escolhidos. Pois, se alguém arregar-se um poder de impor e coletar tributos junto ao povo por sua própria autoridade, e sem esse consentimento do povo, estará violando, com esse ato a lei fundamental da propriedade e subvertendo o fim do governo. Pois que propriedade tenho eu sobre aquilo que outrem pode tomar por direito quando julgar conveniente?

Para o autor, a impossibilidade de imposição de tributos sobre a propriedade dos homens sem sua anuência é algo tão importante que constitui um verdadeiro limite ao poder de legislar de cada sociedade política. Na interpretação de Bernstein (2015), Locke considera uma invasão do governo na propriedade se impuser tributos sobre o consentimento do povo.

Como seria adequado tornar os ensinamentos do filósofo inglês uma práxis? Ou abolindo os impostos ou fazendo com que as pessoas deliberem sobre criação e majoração das exações.

4.2 Da abolição dos impostos

Abolir os impostos é uma proposta indefensável, pois significaria também abolir os estados, uma vez que só há cinco formas desse ente angariar recursos para o seu erário:

- a) com a exploração de bens dominicais;
- b) por meio de empréstimos públicos;
- c) a partir de multas e penalidades;
- d) imprimindo moeda;
- e) instituindo tributos.

No que tange à exploração de bens dominicais, o estado é titular de um vasto patrimônio não destinado à uma finalidade pública específica e podem ser utilizados para geração de renda para o próprio ente, uma vez que a ele pertencem.

O empréstimo público, por sua vez, ocorre quando o estado oferece títulos no mercado financeiro para que sejam comprados por particulares, obtendo dessa forma a receita necessária.

As multas e penalidades são fontes diversas de arrecadação e dispensam maiores digressões.

A impressão de moeda ocorre quando o ente estatal, endividado e necessitando saldar seus débitos, intensifica a produção de dinheiro e acaba pondo em circulação moeda sem lastro, o que gera inflação (foi o que ocorreu quando Rui Barbosa tornou-se Ministro da Fazenda).

Por último, os tributos, que são divididos em impostos, taxas, contribuições de melhoria, empréstimos compulsórios e contribuições, sendo os três primeiros previstos no Código Tributário Nacional e os últimos estão na Constituição da República de 1988.

A obrigação de pagar impostos surge da ocorrência de um fato gerador previsto em lei (legalidade tributária) e não gera nenhum dever do estado ante o sujeito passivo (não-vinculação de receitas). As taxas são cobradas quando o estado realiza uma atividade em relação ao contribuinte, geralmente a prestação de serviços públicos específicos e divisíveis, sendo assim um tributo vinculado que se destina a retribuir a administração pública por sua atuação individualizada. A contribuição de melhoria é devida quando o estado realiza uma obra pública que gera valorização do patrimônio do contribuinte. O empréstimo compulsório é *sui generis*, pois deve retornar ao sujeito passivo no prazo e da maneira estabelecida em lei e os valores recolhidos a seu título devem ser aplicados diretamente ao gasto que gerou sua incidência (calamidade pública, guerra, investimento público urgente e de relevante interesse nacional). As contribuições gerais financiam alguma atividade estatal previstas na Lei Maior (como a seguridade, o auxílio-desemprego...), mas isso não as torna tributos vinculados porque não há uma certeza de que o benefício venha a sempre a ser pago a alguém (por exemplo: um homem pode recolher a vida inteira à seguridade uma parte de seu salário para custeio do auxílio doença, mas se nunca vier a ficar temporariamente incapacitado para o labor em virtude de uma enfermidade, não receberá o auxílio).

Embora haja essa variedade de fontes arrecadatórias, os impostos são a mais relevante e importante, o que se explica por alguns fatores, tais como: o prejuízo gerado pela inflação advinda da emissão indiscriminada de moeda é muito superior aos benefícios que a medida poderia criar; as receitas originadas pela exploração de bens dominicais, das multas e penalidades são pífias em face das despesas a serem cobertas por elas; o crédito público gera apenas um crescimento momentâneo do patrimônio estatal, uma vez que devem ser

devolvidos ao comprados com o acréscimo de juros (já que se essa vantagem não existisse ninguém se interessaria em comprar os títulos).

Atualmente, o ato de pagar tributos é visto com menos repulsa que outrora, pois em voga o entendimento de que eles são o preço que se paga pela liberdade de viver em uma sociedade com a presença de um ente como o estado, que é capaz de proteger a propriedade e o sistema contratual.

Muito embora haja o reconhecimento da importância dos impostos, não pode-se esquecer que, como frisa Nabais (2005, p. 25) “o poder de tributar envolve o poder de destruir”, o que significa que a função do estado pode até ser a de proteção da propriedade e proteção das relações contratuais, mas a partir do momento que impuser uma taxaçaõ elevada, que seja confiscatória ou proibitiva, o estado estará desviando-se do contrato que lhe criou.

Dória (1986) parte do pressuposto de que a tributação assume caráter confiscatório sempre que a contraprestação ou retorno que o estado garante a sociedade é inferior ao que lhe toma sob a forma de impostos. Seria o caso brasileiro, uma vez que o índice de percepção de retorno dos impostos é baixíssimo. A maior dificuldade em definir um tributo como confiscatório é estabelecer em que porcentagem a tributação deixa de ser suportável. Essa porcentagem varia entre os países, na Suécia, por exemplo, a carga tributária oscila em torno dos 50% do PIB, no Brasil costuma ficar entre 35% e 38%. É essencial que, ao analisar a carga tributária, leve-se em consideração o retorno oferecido pelo estado, dessa forma uma tributação justa em países onde os indivíduos têm que recorrer à iniciativa privada pela insuficiência dos serviços públicos deve ser modesta, justamente para permitir que o contribuinte possa fazer o duplo pagamento do serviço (em forma de tributos para o estado e o pagamento á iniciativa privada), mas justifica-se uma taxaçaõ elevada quando os serviços públicos são suficientes.

Assim, quanto maior for o retorno à sociedade, menor será a impressão de que vive-se em meio a um exagero fiscal. Por isso, definir valores imutáveis e gerais como suficientes para caracterização do confisco é inadequado, devendo contar com o auxílio dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade nessa análise. Em busca de um critério para definir este montante que possa ser considerado objetivo, cite-se Martins (2010, ps. 182-184), traduzindo o ensinamento de Gouveia (2008):

(...) merece destaque a proposta formulada por Gouveia (2008, p. 210 e s.) no sentido de conferir exatidão mínima ao quantum revelador do exagero fiscal. Aliás, enquanto a doutrina, de um modo geral, contenta-se em propugnar seja a ausência de proporcionalidade ou mesmo de razoabilidade tributária analisada em cada caso concreto, o autor procura conferir uma objetividade mínima de aferimento. Segundo

sua sugestão, a partir de uma categoria de pessoas, população ou classe de atividade econômica, deve ser identificado um valor médio apto a manter a dignidade das pessoas envolvidas, ou, noutras palavras, o custo de vida digno (cvd). Assim, a capacidade tributária (ct) particular daquela coletividade constituir-se-á no rendimento bruto mediano (rm) subtraído do (cvd), ou seja: $(ct) = (rm) - (cvd)$. O índice da capacidade tributária (ct) deve ser comparado com o da carga fiscal (cf) e será satisfatório se a capacidade tributária for igual ou maior que a carga fiscal, isso é: $(ct)/(cf)$ deve ser > 1 (um). Portanto, se o resultado for maior que 1 (um), significa que existe capacidade para pagar 100% da carga fiscal, mas se, por exemplo, for 0,8, há indicação de que somente é possível arcar com 80% das obrigações fiscais, sob pena de ameaça à dignidade vital. A apuração do (cvd) deve tomar por baliza “os itens suficientes às necessidades vitais básicas e os direitos sociais que foram juridicamente referenciados pelo legislador constituinte nos arts. 6º e 7º, IV, da Constituição Federal”. Assim, pois, o valor necessário a garantir a dignidade humana compõe-se do seguinte: (a) custo de manutenção das necessidades vitais básicas, subtraído dos (b) benefícios públicos efetivamente recebidos direta e indiretamente do Estado, somados aos (c) custos profissionais para atualização e manutenção econômica da competitividade comercial, menos (d) a recuperação dos encargos fiscais suportados pelo grupo, repassado no preço dos salários, produtos ou serviços, mais (e) as despesas adicionais para superar fato ou calamidade que tenha provocado especial prejuízo. Então: $(cvd) = (a) - (b) + (c) - (d) + (e)$. Em esclarecimentos, o autor em foco (idem, p. 211-212) detalha a composição de cada um dos itens: (a) é composto das despesas com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e segurança; (b) computam-se as subvenções diretas e indiretas recebidas do Estado para cada uma das respectivas necessidades (v.g. auxílio à educação, saúde, moradia, lazer, segurança, previdência social, assistência social); (c) os custos profissionais devem considerar as amortizações com máquinas e equipamentos necessários à atividade. Em suas palavras:

“Aqui entram despesas com informática, uniformes, livros, veículos, entre outros. Estes custos tangem tanto aos profissionais autônomos (médicos, advogados, caminhoneiros, taxistas etc) como aos empregados (enfermeiros, metalúrgicos, agentes de seguranças, funcionários públicos etc), todos de alguma maneira, em maior ou menor grau, arcam com tais dispêndios que são inerentes ao desenvolvimento humano”.

Embora as variáveis propostas possam dar ensejo a uma série de discussões quanto à extensão de suas aplicações em cada hipótese de fato, não se pode negar que a ideia de reduzir-se o exagero fiscal, em termos relativamente objetivos, é sedutora e merece ser aplaudida e aprimorada.

Conclui-se que o exagero fiscal deve ser analisado em cada caso concreto, sob a égide dos princípios acima citados e sem esquecer a possibilidade de se realizar um controle judicial que harmonize a tributação com o direito fundamental à propriedade, quando necessário.

4.3 Da submissão de majorações de alíquotas ou criação de tributos à consulta popular

Muito embora seja bem intencionada e romântica a sugestão defendida por Locke de que não deve haver uma intromissão do estado na propriedade – que substancia-se nas alterações tributárias prejudiciais às finanças dos contribuintes – sem que as pessoas que arcarão com os custos sejam consultadas previamente, é possível que na época em que o autor

escreveu seus *Dois Tratados Sobre o Governo Civil* fosse viável a realização de plebiscitos ou referendos com frequência, mas atualmente essa ideia é impraticável, não por ser impossível realiza-los, mas sim pela quantidade de consultas que teriam que ser feitas em um curto espaço temporal, uma vez que a tributação brasileira é crescente, com modificações graduais nas alíquotas dos impostos. Ademais, com a quantidade de tributos existentes no país (mais de 60, atualmente) – e suas recorrentes majorações – torna a proposta ainda mais difícil por alguns problemas.

A primeira dificuldade diz respeito à conscientização da população sobre as propostas tributárias. É bem verdade que todos pagam impostos para o estado, mas a tributação brasileira é complexa e, como grande parte do que os contribuintes recolhem ao fisco se dá pela via indireta (impostos sobre consumo, por exemplo) é quase imperceptível. “Quase” porque o aumento dos preços é identificado pelos consumidores, que queixam-se dos valores, mas não costumam observar que boa parte da que pagam em supermercados, farmácias e demais lojas é por conta dos impostos que incidem sobre aquele produto ou atividade. De acordo com informações disponibilizadas no site do Sistema Fiepr¹³ - Federação das Indústrias do Estado do Paraná, sobre um perfume nacional incide 50% de impostos; sobre a água mineral, 44%; sobre o almoço em um restaurante, 34%; sobre uma camisa, 35%; sobre a cerveja, 56%; a tributação sobre carros oscila entre 37% a 55%¹⁴, citando apenas alguns dos artigos valorosos para o cotidiano do brasileiro. Com a complexidade citada – e em virtude de que tributação e demais questões orçamentárias demandam um certo nível de conhecimentos técnicos que o homem médio não costuma se interessar ou manter contato -, é quase impossível que se faça compreender todo o procedimento tributário ou fazer com que as pessoas sintam-se suficiente motivadas de participar do processo deliberatório.

O segundo empecilho adentra a questão orçamentária. Em um país de dimensões continentais como o Brasil, realizar uma consulta sobre a majoração de impostos, sob o manto da responsabilidade com o dinheiro do contribuinte, pode se tornar até mesmo uma afronta aos interesses dos próprios. Até aqui foram realizados dois referendos e um plebiscito nacionais (em 1963 um referendo foi realizado para que o povo deliberasse sobre a continuação do parlamentarismo no Brasil, em 2005 o segundo referendo foi definir a

¹³ FIEP PARANÁ. A sombra dos impostos. Curitiba, 2017. Disponível em: <<http://www.fiepr.org.br/sombradoimposto/veja-o-quanto-voce-paga-de-imposto-1-14466-115735.shtml>> Acesso em 10 nov. 2017.

¹⁴ TROVÃO, Renyere. Confira como seriam os preços dos carros mais vendidos no Brasil sem os impostos. Jornal Gazeta do Povo. Jun. 2016. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/automoveis/confira-como-seriam-os-precos-dos-carros-mais-vendidos-no-brasil-sem-os-impostos-3jurbj4ciz42bsng7412a50ua>>. Acesso em 10 nov 2017.

manutenção ou restrição do comércio de arma de fogo e munições em todo o território brasileiro e o plebiscito de 1993 discutia o retorno da monarquia e do parlamentarismo ou a continuidade da república e do presidencialismo), que de acordo com o Tribunal Superior Eleitoral são extremamente custosos. O referendo que estabeleceu o Estatuto do Desarmamento, por exemplo, exigiu 252 milhões de reais do erário.

Nesse cenário, imaginar que a cada possibilidade de onerar os indivíduos com uma maior alíquota de um imposto demandaria a realização de uma consulta pública em nome da responsabilidade com o contribuinte é um contrassenso, já que são eles mesmos quem arcarão com o dispêndio demandado pela realização de plebiscitos e referendos.

Mas a situação é distinta no que tange a criação de tributos. Cite-se como exemplo, discussão que tem sido realizada no país desde 2015, onde se propôs a recriação da CPMF – Contribuição Provisória Sobre Movimentação Financeira, um imposto que existiu no Brasil entre 1996 e 2007 e recaía sobre todas as movimentações financeiras feitas por pessoas físicas e jurídicas. Em um momento de crise econômica e com um déficit na previdência social, sustentava o então Ministro da Fazenda Joaquim Levy, que a medida injetaria 32 bilhões de reais nos cofres públicos. O imposto sempre foi muito impopular por atingir uma atividade essencial à população, que são os serviços bancários de saques, transferência, pagamento de cartão e boletos, etc., e por isso a possibilidade do seu retorno foi vista com maus olhos pelo contribuinte.

É possível imaginar que para um governo preocupado com o bem-estar do cidadão propusesse o retorno de um imposto tão agressivo devesse ao menos consultá-los. Essa possibilidade existe porque, ao contrário das alterações nas alíquotas que acontecem com certa frequência, não se propõe a criação de um novo imposto (ou o retorno de algum que já tenha sido extirpado do ordenamento jurídico, como no supramencionado exemplo) a cada dia, mês ou ano.

O exemplo da CPMF, que não existia há quase 10 anos, é emblemático porque demonstra certo nível de descaso do governo com os interesses da população em dois sentidos: 1) são os indivíduos que mais sofrem durante crises econômicas e por isso deveriam ser protegidos de qualquer ação do governo sobre sua propriedade (principalmente porque, em regra geral, são ações equivocadas do mesmo governo que deixam a economia em dificuldades – esse tipo de descaso é típico de situações em que quem toma as decisões não é responsabilizado ou não pagar a conta por elas); 2) embora haja a crise econômica e a previdência social encontre-se em apuros, as medidas emergenciais propostas pelo governo sempre envolvem aumento de impostos (como lembra Sachida, citado no capítulo 2), as

reduções de gastos são simbólicas, verdadeiros engodos criados para ludibriar o cidadão e passar a ideia de que o governo está reduzindo o próprio peso antes de sujeitar os contribuintes a um regime mais severo – todos precisam contribuir para tirar o país da crise, desde que desse “todo” esteja isenta a elite estatal. Por isso mesmo é que seria essencial sujeitar a legislação criada pelo governo à confirmação dos principais afetados por ela, até mesmo para conceder legitimidade na medida, uma vez que os interesses do estado brasileiro (manifestados por quem o administra) não costumam estar *pari passu* com os interesses da população.

E o que é legitimidade?

De acordo com o dicionário Houaiss (2009, p. 1.165), a palavra *legitimidade* tem alguns sentidos, mas destacou-se dois deles considerando os fins deste trabalho: aquilo que está em conformidade com a lei, ao Direito (caracterizando-se, dessa forma, um viés positivista relacionado à legalidade); um caráter ou estado do que é conforme à equidade, à razão, à moral divina ou dos homens (o que remete ao jusnaturalismo e aquilo que é nato da condição humana).

Sendo assim, a norma tributária é legítima no sentido positivo desde que atenda aos princípios esculpidos na Constituição da República de 1988 sobre o poder de tributar e tenha emanado do poder competente para tanto (seja o executivo ou o legislativo). A norma tributária é legítima no sentido jusnaturalista se estiver em consonância com alguma das muitas formas que a justiça se apresenta.

4.4 Do poder legislativo e da lei

Se as leis cumprem papel fundamental para a sustentação do estado, o poder que é responsável por elaborá-las não é de maneira alguma secundário. No princípio, a lei era o único instrumento para garantir a segurança, paz e a liberdade da sociedade, portanto, a primeira e fundamental lei de todas as sociedades era aquela que instituíam o poder legislativo. Locke (1988, p. 503) o considerava o poder mais importante:

Esse legislativo é não apenas o poder supremo da sociedade política, como também é sagrado e inalterável nas mãos em que a comunidade o tenha antes depositado; tampouco pode editar algum de quem quer que seja, seja de que forma concebido ou por que poder apoiado, ter força e obrigação de lei se não for força e obrigação de lei se não for sancionado pelo legislativo escolhido e nomeado pelo público. Pois, não fosse assim, não teria a lei o que é absolutamente necessário à lei, o consentimento da sociedade, sobre o qual ninguém pode ter o poder de elaborar leis salvo por seu próprio consentimento, e pela autoridade dela recebida. Portanto, toda obediência a

que alguém pode estar obrigado pelos vínculos mais solenes termina finalmente nesse poder supremo e é regida pelas leis que ele promulga.

E se das convergências de forças individuais e interesses comuns foi possível a idealização, no plano das ideias, de um contrato social que originou o estado, os instrumentos necessários para sua manutenção são as leis.

Para Rousseau (2011, p. 42), as leis são as condições de associação civil e, por isso, aqueles que estão submetidos a elas devem ser seus autores¹⁵. Sendo impraticável que a cada indivíduo fosse dada a missão de elaborar leis, a figura do legislador faz-se necessária e este deveria ser um homem com características extraordinárias¹⁶ e grande sentimento público característico da República imaginada pelo autor.

Bastiat (2010, p. 11), por sua vez, afirmava que a lei é a organização coletiva de direitos individuais ou, com maior clareza, são os direitos naturais organizados, positivados. Este entendimento é típico da compreensão liberal clássica sobre o papel do Estado: o de um guarda noturno, que deve garantir os direitos de 1ª geração, que não exigem prestação positiva, apenas uma abstenção, um não fazer estatal.

Reconhecendo que as leis muitas vezes ultrapassam seus limites, informa que isto acontece por duas razões: ambição e falsa filantropia. Para Bastiat (2010, ps. 13-14), os homens tendem a buscar o seu desenvolvimento, uma vez que a pobreza é seu estado natural, mas alguns pretendem prosperar às custas dos outros. Se alguns homens, pelo seu próprio trabalho, adquirem propriedades e dessa forma podem garantir sua existência, outros pretendem apropriar-se dos esforços de seus iguais para desfrutarem das mesmas coisas: isto é o que o autor chama de espoliação.

É o que ele chama de espoliação: a propriedade, adquirida pelo trabalho, garante a existência do homem, mas se essa propriedade for tomada de alguém que merecidamente a obteve e passar para o domínio de outrem que nada de valoroso fez para obtê-la, constitui uma ilegalidade. E se a lei admite ou promove algo dessa natureza, está corrompida.

¹⁵ “(...) o sábio instituidor não começa a formar boas leis em si mesmas antes de ter observado se o povo a quem ele as destina é capaz de as suportar. Por esse motivo recusou Platão dar leis aos arcádios e aos cirênios, sabendo que esses dois povos eram ricos e não podiam sofrer a igualdade; por essa razão se viram em Creta boas leis e maus homens, porque Míno disciplinou um povo carregado de vícios”. (Rousseau, 2011, p. 47)

¹⁶ “Para descobrir as melhores regras de sociedade que convêm às nações, seria necessária uma inteligência superior que visse todas as paixões sem experimentar nenhuma; que, sem relação com a nossa natureza, a conhecesse profundamente; que se dignasse a entender a nossa felicidade, sendo a sua independente de nós; que buscando enfim no andar dos tempos uma glória distante, pudesse trabalhar num século e gozar no outro. Seriam necessários deusas para dar leis aos homens”. (Rousseau, 2011, p. 43).

A lei em Locke (1998, ps. 343-344), como se depreende do trecho a seguir, retirado do *Segundo Tratado Sobre o Governo Civil*, é um instrumento de garantia da liberdade:

Pois a lei, em sua verdadeira concepção, não é tanto uma limitação quanto a direção de um agente livre e inteligente rumo a seu interesse adequado, e não prescreve além daquilo que é para o bem geral de todos quantos lhe estão sujeitos. Se estes pudessem ser mais felizes sem ela, a lei desapareceria por si mesma como coisa inútil; e mal mereceria o nome de restrição a se que nos protegesse apenas de pântanos e precipícios. De modo que, por mais que possa ser mal interpretado, o fim da lei não é abolir ou restringir, mas conservar e ampliar a liberdade, pois em todos os estados de seres criados capazes de leis, onde não há lei, não há liberdade. A liberdade consiste em estar livre de restrições e de violência por parte dos outros, o que não pode existir onde não existe lei. Mas não é, como já nos foi dito, liberdade para que cada um faça o que bem quiser (pois quem poderia ser livre quando o capricho de qualquer outro homem pode dominá-lo?), mas uma liberdade para dispor e ordenar como se quiser a própria pessoa, ações, posses e toda a sua propriedade, dentro dos limites das leis às quais se está submetido; e, portanto, não estar sujeito à vontade arbitrária de outrem, mas seguir livremente a sua própria.

É por conta dessa interpretação idealista sobre o poder legislativo e a lei que Locke considera que sem o aval dos contribuintes, qualquer medida governamental que lhes prejudique (ou onere, como no caso da tributação) é ilegítima e uma corrupção do estado.

4.5 A norma tributária sobre a análise tridimensional de Bobbio

Bobbio compreende o direito como um conjunto de normas e por isso afirma ser a experiência jurídica uma experiência normativa restrita, no sentido de que as normas jurídicas são uma parcela de todo o aglomerado de normas a que o homem se submete, mas reconhece a existência de duas teorias distintas de sua interpretação: a que compreende o direito como instituição e a que compreende o direito como relação.

A teoria do direito como instituição pressupõe uma remissão ao conceito de sociedade, que o conceito de direito contenha a ideia de ordem social e que essa ordem posta pelo direito não se constitua unicamente das normas que disciplinam as relações sociais, isso significa que antes de ser norma é também organização, estrutura. Pode-se concluir que, para essa teoria, o direito se constitui de três elementos: a sociedade que possibilita a existência do direito, a ordem como fim a que tende o direito e a organização como instrumento para a realização da ordem. É essa sociedade ordenada que chama-se instituição, por isso diz-se que o direito desenvolveu-se com a superação do estado de natureza, (inorgânico) passando a fase orgânica (a essa transição pode-se dar o nome de institucionalização, mas que só pode ocorrer

sob três condições: que os fins que deverão ser atendidos por essa instituição sejam definidos, que os meios para atingir esses fins sejam estabelecidos e que a cada membro do grupo seja atribuída uma função para que através dos meios estabelecidos possam atingir aos fins definidos previamente.

A teoria do direito como relação intersubjetiva (construído entre sujeitos e não entre um sujeito e um objeto) tem em Kant seu principal expoente, para quem há quatro tipos possíveis de relações: entre quem tem direitos e deveres com quem tem apenas direitos (Deus), entre quem tem direitos e deveres com quem tem apenas deveres (escravos), entre quem tem direitos e deveres com quem não tem nem direitos nem deveres (animais) e entre um sujeito com direitos e deveres com outro que também tem direitos e deveres. Apenas essa última relação, por dar-se entre os homens, pode ser considerada jurídica.

A primeira teoria mostra-se mais adequada para os fins deste trabalho, uma vez que o estado – e a tributação que acompanha sua existência - só pode desenvolver-se após a superação do estado de natureza primitivo e com o surgimento do direito. Ademais, a teoria kantiana, compreendendo o direito como relação entre sujeitos, exclui a norma tributária, pois não previu a relação entre o indivíduo e uma instituição como o estado.

As normas jurídicas devem ser submetidas a três critérios de valoração distintos e independentes entre si: justiça, validade e eficácia. Analisar se uma norma é justa ou injusta significa perceber se há correspondência entre ela e os valores que alicerçam um ordenamento jurídico. Em questão tributária, a justiça é difícil de ser visualizada, principalmente pela existência do princípio da não-vinculação da receita de impostos: se não há vinculação, como estabelecer se é justo ou injusto, adequado ou inadequado, àquilo a que se destinam? É mais do que claro que o ordenamento jurídico brasileiro tem valores supremos que devem ser perseguidos pelo ente estatal em suas ações, mas é ingênuo acreditar que a tributação é o instrumento pelo qual isso se concretizaria. Bobbio ressalta que (2010, ps. 52-53):

Na passagem do estado de natureza para o estado civil, os indivíduos, transmitindo todos os seus direitos naturais ao soberano, transmitiram-lhe também o direito de decidir o que é justo ou injusto e, portanto, a partir do momento em que o estado civil é constituído, não existe outro critério do justo e do injusto a não ser a vontade do soberano.

(...)

Para Hobbes, portanto, a validade de uma norma jurídica e a justiça dessa norma não se distinguem, pois a justiça e a injustiça nascem juntamente com o direito positivo, ou seja, juntamente com a validade. Enquanto se permanece no estado de natureza não existe direito válido, tampouco há justiça; quando surge o Estado nasce a justiça, mas nasce simultaneamente com o direito positivo, de modo que onde não há direito tampouco há justiça, e onde há justiça significa que há um sistema constituído de direito positivo.

A questão da validade diz respeito à existência da norma enquanto regra jurídica, verificando se a autoridade que a emanou era legítima e competente para tanto, se não foi abrogada por outra norma e se é compatível com as demais normas – principalmente as hierarquicamente superiores, como as dispostas na Constituição. Em matéria tributária, pouca dificuldade esse critério impõe, uma vez que apenas União, Estado, Distrito Federal e Municípios – como entes que compõem a federação como um todo – podem instituir, com legitimidade e seguindo suas competências previstas constitucionalmente, a tributação.

O problema da eficácia deve ser visualizado na análise feita para saber se a norma é ou não é seguida pelos seus destinatários (e caso violada, a coerção estatal a faça valer). Há um ditado popular bastante conhecido: “só duas coisas são certas na vida: a morte e os impostos”, isso significa que, embora haja algum esforço para escapar do fisco, é muito provável que uma hora ele alcance o contribuinte em débito com a administração pública, caracterizando assim a coerção estatal que possibilita a eficácia da norma tributária quando esta não se realiza voluntariamente.

Como supramencionado, tais critérios são independentes uns dos outros, podendo uma norma ser justa sem ser válida (é o caso do direito natural, carente de positividade), uma norma pode ser válida sem ser justa (direito positivo conflitando com o direito natural), uma norma pode ser válida sem ser eficaz (existe formalmente, mas os destinatários não a observam), uma norma pode ser eficaz sem ser válida (costumes), uma norma pode ser justa sem ser eficaz e, por fim, uma norma pode ser eficaz sem ser justa.

Contra-pondo-se a essa dicotomia entre jusnaturalismo (a ideia de que só pode existir uma lei se ela estiver em consonância com a justiça) e positivismo (a concepção de que basta existir uma norma válida para que ela possa ser considerada justa), que enfatizavam a justiça e a validade como critérios mais relevantes para análise das normas, o realismo jurídico dava destaque a eficácia e, por isso, os defensores dessa corrente manifestam profundo apreço pelo direito consuetudinário, que origina-se diretamente da sociedade e expressa o sentimento jurídico popular.

Onde a norma tributária poderia se enquadrar nesse cenário?

Não há, de fato, um direito natural à tributação, pois ela só pode existir tendo como pressuposto a existência de um estado, um ente por essência limitador de direitos naturais absolutos. Ademais, existe o direito natural à propriedade, que é justamente onde os tributos intervêm. Dessa forma, a norma tributária tem feições bem mais positivistas que

jusnaturalistas ou realistas (pois justiça e eficácia são irrelevantes para a existência de um tributo).

Sendo assim, atualmente, como a norma tributária **poderia** passar pelos critérios de justiça, validade e eficácia?

Sendo o positivista por essência, a justiça não é discutida, observando-se apenas se a norma foi emanada do poder competente para tanto, se não há norma posterior invalidando-a e se está em conformidade com a Constituição da República. Tampouco a eficácia faz parte dessa análise também.

Como a norma tributária **deveria** passar pelos critérios de justiça, validade e eficácia?

Em primeiro lugar, o critério da justiça não poderia ser negligenciado. A discussão sobre o que a justiça ou injustiça de uma norma é bastante antiga. Definir se um tributo é (in)justo deveria girar em torno da análise de se o montante pago pelos contribuintes corresponde à contraprestação recebida, ou seja, é justo aquele imposto que retorna adequadamente. Mas para observar a adequação dos impostos, seria necessário vinculá-los a fins específicos e não ao fim general de sustentar as atividades desenvolvidas pelo estado.

A problemática da justiça é muito delicada, pois seus sentidos variam. Para Rawls (1992), por exemplo, a concepção de justiça não pode envolver-se com questões metafísicas ou filosóficas, devendo ser uma definição política por originar-se em uma tradição política. Assim, justiça como equidade é encarar as pessoas como igualmente livres e iguais, mas para que as instituições possam realizar isto devem observar dois princípios: 1. Todos têm direito à liberdades básicas iguais; 2. As desigualdades sociais e econômicas devem estar ligadas a ocupação de funções que estiveram abertas a todos e todos tinham igualmente a mesma oportunidade de ocupá-las, bem como devem beneficiar prioritariamente os indivíduos menos favorecidos da sociedade.

Levando essa discussão para a questão da norma tributária, é possível vislumbrar que a tributação brasileira não atenderia o critério de justiça deste autor, pois devendo uma instituição conceber os homens como livres – e liberdade é a ausência de coerção de forças estatais ou de todas as forças que se substanciem em privações da dignidade humana (na concepção de Amartya Sen) – e preocupar-se sobremaneira com os social e economicamente menos privilegiados, os impostos brasileiros vão de encontro com essa ideia, uma vez que são prejudiciais às finanças dos mais pobres.

Em outro giro, para Kelsen, positivista que era, a justiça está diretamente relacionada com a existência de uma norma: é justa a normal que existe validamente no

ordenamento jurídico – se é legítima, é justa. Assim, basta que a norma tributária esteja em vigor, independentemente de ter caráter confiscatório, por exemplo, para que atenda a este critério específico da análise tridimensional da norma segundo Bobbio.

Como se vê, este é um terreno arenoso, mas os próximos critérios são relativamente mais simples de serem analisados. A validade obedece ao disposto nas lições de Bobbio: a norma tributária é válida se emanada do poder competente para tanto.

Já a eficácia da norma tributária não deveria ser analisada sobre o aspecto do reconhecimento e observância pelos indivíduos, mas sim de acordo com o retorno dos impostos à sociedade. Qual o objetivo da tributação? Manter o estado. E por que o estado existe? Para organizar a vida em sociedade. O estado existe em função da sociedade e não o contrário. E se essa é a relação que deveria ser seguida pela administração pública, não faz sentido que a eficácia da tributação seja interpretada somente pela ótica da arrecadação. Mas, mais uma vez, aqui esbarra-se na questão da vinculação das receitas dos impostos, que, como regra geral é inexistente, não há um parâmetro para aferição do retorno de acordo com sua destinação.

Assim, a única forma de tornar a tributação mais democrática é analisando-a sob a perspectiva tridimensional da norma exposta por Bobbio com ênfase na justiça e eficácia, bem como submeter a criação de novos impostos à deliberação popular. A democracia participativa é um caminho, mesmo que com algumas dificuldades, para tanto.

5. DEMOCRACIA

Rousseau afirmou que a democracia é uma forma de governo tão perfeita que somente um povo dos deuses seria digno de tanto. Não cabe, aqui, definir o que é democracia, mas sim encarar suas possibilidades. Deve-se discordar da sugestão de Rousseau sobre a perfeição democrática, ela é apenas o que de menos pior o homem desenvolveu para que pudesse administrar suas vértices – é isso o que este regime significa: um persistente esforço de conciliação entre divergentes para que a influência exercida pelos grupos que compõem a sociedade alterne-se de forma que não se negligencie qualquer posição.

Lamounier (2016, p. 90) explica que Rousseau idealizou uma democracia direta plebiscitária, onde estariam ausentes qualquer intermediação político-partidária e que esse modelo sempre sofreu críticas dos antiliberais que contestavam a capacidade deliberativa do eleitorado:

Repetido *ad nauseam*, o refrão sempre foi de que o povo não tem condições de compreender as questões periodicamente inscritas nas plataformas eleitorais e menos ainda de agir coletivamente na defesa de suas preferências. Longe de melhorar tal quadro, o processo eleitoral e a atuação dos partidos o agravariam, recobrando com um manto de legitimidade os interesses escusos de oligarquias e caciques políticos atuando *behind the scene*. Por esses dois caminhos, a argumentação antiliberal invariavelmente desembocou na questão educacional, ou seja, nas estupefacientes carências intelectuais da massa eleitoral, variáveis de um país para outro, mas sempre suficientes para invalidar o pressuposto da soberania popular. Assim, a democracia seria na melhor das hipóteses um anseio utópico que só poderia realizar depois de décadas ou mesmo séculos de educação popular.

A questão trazida por Lamounier remete aos problemas elencados por Fishkin (2015) acerca da dificuldade em atingir os mais adequados níveis de inclusão, reflexão e igualdade política em uma sociedade democrática:

a) a falta de motivação dos cidadãos em buscarem estar em contato com informações qualificadas sobre as questões políticas alvo de deliberação;

b) nem sempre há uma opinião a ser defendida, pois na maioria das vezes as pessoas se recusam a admitir que não têm conhecimento suficiente para comentar sobre determinado assunto;

c) a “bolha ideológica” que atualmente os indivíduos preferem se isolar os impede de entrar em contato com outros que possuem ideias contrárias às suas (a indisposição e os conflitos gerados pelos debates não é algo desejável nos ambientes em que os indivíduos tecem suas relações sociais);

d) as sociedades de massa são mais vulneráveis à manipulação, porque em regra são compostas por pessoas desinformadas e com pouco engajamento, o que torna sus opiniões mais maleáveis e volúveis se comparadas às opiniões robustas oriundas de análises profundas e discussões.

Embora apresente algumas debilidades, felizmente o número de democracias cresceu ao final do século, com o último suspiro da União Soviética, que fez cair em descrédito os regimes autoritários (alguns persistem, é verdade, como Cuba, outros se reinventam mascarando aspectos de legalidade, como a Venezuela).

Bobbio (2014) discorre sobre as diversas manifestações da democracia. Sua forma mais comum é compreendida como a forma em que o poder político é exercido pelo povo, diferindo da monarquia (onde o poder é exercido por um) e da aristocracia (onde o poder é exercido por poucos) – o que o filósofo italiano define como o uso descritivo do termo.

Kelsen, por sua vez, defende que a distinção entre democracia e outras formas de governo se situa no plano normativo. Por exemplo: nas democracias o poder emana de baixo para cima e as leis existentes são feitas por grupos de pessoas que se submetem a elas; enquanto nas autocracias o poder emana de cima para baixo e nessa forma de governo aqueles que criam as leis não são as mesmas pessoas as quais as normas são destinadas.

Já o uso prescritivo da palavra democracia se situa nas históricas discussões sobre os benefícios e malefícios dessa forma de governo. Nesse sentido, Hobbes argumentava que os inconvenientes da democracia dizem respeito à corrupção dos cidadãos necessitados (que existem sempre em grande número) buscando suas satisfações pessoais. Bobbio (2014, ps. 145-146) explica que:

Na medida em que um número sempre maior de indivíduos conquista o direito de participar da vida política, a autocracia retrocede e a democracia avança. Ao lado do argumento ético em favor da democracia entendida precisamente como a realização sobre o terreno especificamente político do valor supremo da liberdade, a avaliação positiva da democracia-autonomia frente à autocracia-heteronomia vale-se geralmente de outros dois argumentos, o primeiro mais propriamente político, o segundo genericamente utilitário. O argumento político funda-se numa das máximas mais compartilhadas pelo pensamento político de todos os tempos: a máxima segundo a qual quem detém o poder tende a dele abusar. Toda a história do pensamento político pode ser considerada como uma longa, ininterrupta e apaixonada discussão em torno dos vários modos de limitar o poder: entre eles está o método democrático. Um dos argumentos fortes em favor da democracia é que o povo não pode abusar do poder contra si mesmo, ou dito de outra forma, onde o legislador e o destinatário da lei são a mesma pessoa, o primeiro não pode prevaricar sobre o segundo. O argumento utilitarista é o que se funda numa outra máxima (menos sólida, para dizer a verdade), aquela segundo a qual os melhores intérpretes do interesse coletivo são os que fazem parte da coletividade e de cujo interesse se trata, isto é, os próprios interessados: nesse sentido, *vox populi vox dei*.

Nos princípios da formação dos estados o argumento clássico contra a democracia era o de que esta era uma forma de governo bem-vinda apenas aos pequenos estados (ideia semelhante Rousseau esposou ao afirmar que “o governo democrático convém aos Estados pequenos, a aristocracia aos medíocres e aos grandes a monarquia”). A questão territorial é tão importante que dela emerge a transição entre um governo democrático direto e um governo democrático indireto (por representação).

É neste ponto que se estabelece uma problemática constante nas discussões políticas: a democracia representativa, que outrora possibilitou a sobrevivência da própria democracia e o desenvolvimento do republicanismo, esgotou-se pelas incompatibilidades entre governantes e governados, marcada por grandes conflitos de interesses e dissonâncias representativas? Em outros termos: seria possível falar em legitimidade da representação legislativa de um povo em um país que retira do cargo uma presidenta num processo de impeachment repleto de estranhezas e obscuridades? Seria possível falar em legitimidade da representação legislativa de um povo em um país cujo Poder Legislativo é composto majoritariamente por homens de raça ariana quando a maior parte da sociedade é composta por mulheres e pessoas negras? São fatos curiosos que acontecem por essas terras e que lhe garantem uma ilusão democrática.

5.1 A democracia em Fishkin

Fishkin (2015) elabora sua teoria sob três valores democráticos, quais sejam: deliberação, igualdade política e participação. A deliberação é um processo onde as pessoas podem realizar juízos de ponderação acerca de opiniões conflitantes em discussões coletivas, mas para que tenha qualidade é preciso considerar cinco elementos:

- a) Informação;
- b) Equilíbrio substantivo;
- c) Diversidade;
- d) Consciência;
- e) Consideração igualitária.

Explicando de forma prática cada uma dessas condições para que uma deliberação de alto nível possa ocorrer: as informações disponíveis sobre a temática em debate devem ser precisas e relevantes, ao passo que os argumentos defendidos por um grupo devem ser respondidos por quem tem uma opinião diversa considerando que haja representantes dos

principais argumentos participando da discussão e que os ouvintes ponderem o mérito dos argumentos expostos, independente de quem os tenha defendido (pois o que importa é a consciência que a futura decisão seja tomada com base no mérito do melhor argumento).

Retomando os valores democráticos elencados pelo autor, o segundo trata da igualdade política, que significa a necessidade de que as preferências políticas tenham o mesmo valor, que sejam contabilizadas da mesma maneira, bem como se garanta aos cidadãos que seus votos tenham a devida importância. Já o terceiro elemento, que é a participação, é compreendido como um comportamento que viabilize a majoritária inserção das pessoas nas escolhas políticas e governamentais, cuja manifestação mais comum se dá por meio de votações, mas a participação pode se substanciar em doações de dinheiro, cartas ou e-mails direcionados ao governo, petições online, abaixo assinados, etc.

Fishkin considera que tentar atingir dois desses valores acaba prejudicando o terceiro. Explicando: em uma democracia de massas, a igualdade política e a participação são viabilizadas ao máximo, o que prejudica a deliberação, pois há uma carência de motivação racional para que os indivíduos deliberem sobre questões públicas, em virtude de haver falhas nos cinco elementos constitutivos desse processo (por exemplo, em uma democracia de massas, as informações não costumam ser da melhor qualidade, negligencia-se o equilíbrio substantivo, prefere-se não discutir com pessoas que tenham opiniões divergentes e pondera-se pouco os argumentos apresentados).

Não pode-se deixar de citar o problema que tem espaço em qualquer discussão sobre democracia: a tirania da maioria – que o professor de Stanford define como “a escolha de uma política que impõe privações severas de interesses essenciais quando uma política alternativa poderia ter sido escolhida sem causar privações comparáveis a ninguém” (p. 82) – e como evita-la. Esse é um debate antigo, que motivou até mesmo o projeto da Constituição norte-americana. Madison, um dos fundadores dos Estados Unidos da América, acreditava que o Senado e as Cortes eram instituições aptas a frear os impulsos tirânicos majoritários, como explica Fishkin (2015, ps. 80-81):

A lógica para o Senado era que “uma instituição pode por vezes ser necessária como uma defesa do povo contra seus próprios erros e ilusões temporárias”. Isso servia para proteger o povo, não de seu julgamento considerado ou do “calmo e deliberado senso de comunidade”, mas das “pessoas estimuladas por alguma paixão incoerente, vantagem ilícita, ou manipuladas pelas ilusões habilidosas de homens interessados” (*O Federalista n.º 63*), que podem agir como uma facção adversa aos direitos e interesses de outros, ou para os interesses permanentes e agregados da comunidade como um todo. Uma instituição deliberativa como o Senado poderia ter salvado Sócrates, conforme sugerido por Madison:

“Que amarga angústia o povo de Atenas teria evitado se o seu governo tivesse uma proteção contra a tirania de suas próprias paixões? A liberdade popular poderia ter escapado da reprovação indelével de decretar aos mesmos cidadãos a cicutu um dia e estátuas no próximo” (*O Federalista n° 63*).

As cortes foram outro bastião importante contras as paixões da multidão que poderiam ser incentivadas por “manipuladores”. O judiciário poderia resistir esses lapsos momentâneos, as paixões imediatas de facções líderes que levam a fazer coisas das quais as pessoas podem se arrepender após refletirem com mais informações. Como Hamilton defendeu em *O Federalista n° 73*:

“A independência dos juízes é igualmente necessária para proteger a Constituição e os direitos dos indivíduos dos efeitos da má índole de manipuladores ou a influência de determinadas conjunturas que podem ter sido disseminadas entre as próprias pessoas e que têm a tendência de causar inovações perigosas ao governo e opressões sérias sobre minorias da comunidade, mesmo que possam ser rapidamente substituídas por mais informações e reflexões deliberadas”.

Há quem critique a democracia deliberativa e a considere um sonho, como Richard Posner, que acredita serem os cidadãos incapazes de lidar com questões complexas. Embora essa seja uma afirmação parcialmente verdadeira, o argumento deve ser rejeitado por ter um caráter absurdamente elitista e promover uma análise rasa sobre a problemática. É preciso que se questionemas razões dessa impossibilidade (por que a massa tem dificuldade de deliberar sobre questões complexas? O problema educacional se impõe) e como é possível saná-la (afinal, apenas a elite intelectual pode deliberar sobre os rumos de um país inteiro, desconsiderando os interesses das camadas populares? Que espécie de democracia é essa que negligencia os anseios de quem a compõe majoritariamente?).

É comum imaginar que uma democracia deliberativa é onde todas as decisões serão tomadas pelo povo, mas a verdade é que isso é impraticável, principalmente em locais de grande extensão territorial – como previu Rousseau há séculos. Mas a intenção é que a consulta direta ao povo seja frequente e que a mensagem da votação seja compreendida por quem detém o poder, já que quem arca com as consequências das decisões políticas é o povo, bem como a função educativa que essa ação acarreta é benéfica (os participantes desenvolvem um senso de cidadania, buscam se informar mais e melhor, adquirem espírito público, comunitário). Essa é a trajetória da democracia norte-americana e as demais democracias modernas têm investido nesse método que empodera o povo. Como lembra Travassos (2014, p. 70):

Democracia não pode mais ser entendida como restrita ao direito de voto. Na verdade, com a crise da representação, talvez o voto seja inclusive a menor das parcelas de efetivação do interesse popular na atualidade. Em termos matemáticos, o grau de representatividade dos agentes políticos já é extremamente baixo. A situação se torna ainda muito pior com a inexistência de qualquer garantia de que o agente, uma vez eleito, venha a seguir os interesses que garantiram sua eleição.

Mas como seria possível viabilizar a democracia deliberativa? Fishkin considera ser possível combinar igualdade política e deliberação se quatro questões forem respondidas: o quão inclusiva é essa combinação (de que forma todas as opiniões da população estão sendo representadas)?; O quão ponderada essa combinação é (os resultados devem levar em consideração os méritos dos argumentos)?; Quais são os efeitos dessa combinação (de que modo ela influencia na política)?; E sob quais condições sociais é possível que essa combinação seja alcançada?

Entre estas, considera-se que “quais os efeitos dessa combinação?” seja a pergunta mais relevante, principalmente pela possibilidade de que se mudem as intenções de voto, a exemplo do que ocorreu na China, quando os patrocinadores de uma pesquisa deliberativa esperavam que o povo apoiasse massivamente projetos arquitetônicos que embelezassem a cidade de Zeguo, mas depois de discussões acerca da infraestrutura municipal, os chineses demonstraram predileção a projetos que evidenciavam responsabilidade ambiental, ou a pesquisa deliberativa realizada em Vermont sobre escolhas energéticas, onde o governo esperava que o apoio a energia eólica diminuiria quando fossem apresentados às pessoas argumentos sobre as limitações desse tipo de energia e objeções estéticas aos moinhos, mas o que ocorreu foi que o apoio a energia eólica foi mantido. Isso é explicado por Fishkin (2015, ps. 172-173) retomando uma lição de John Stuart Mill sobre “escola de espírito público”:

Mill argumentou que, quando cidadãos participam assumindo funções públicas, ele é chamado, por seu engajamento, a ponderar interesses que não são seus; a ser guiado, em caso de conflitos, por regras diferentes de suas parcialidades privadas; a aplicar, a todo momento, princípio e máximas que têm como razão de sua existência o bem geral. Ele é obrigado a se sentir como parte do povo, e qualquer interesse do povo passa a ser seu próprio interesse.

(...)

Nós já vimos na China que, quando cidadãos locais se juntaram para deliberar sobre escolhas de infraestrutura, eles aumentaram seu apoio a projetos (dentre os 30 possíveis) que serviriam à comunidade em geral, em vez de projetos que beneficiariam apenas uma única vila. Além disso, em oito projetos do Texas sobre escolhas de energia, a porcentagem de pessoas dispostas a pagar mais em sua conta mensal para oferecer energia eólica a toda a comunidade aumentou em 30 pontos em média dentre os oito projetos propostos. E a porcentagem de pessoas dispostas a pagar mais em suas contas para conservar mais para a comunidade (gestão por demanda) também aumentou cerca de 30 pontos. A noção de que alguém pagaria mais em sua conta mensal para subsidiar os custos de moinhos ou de iniciativas de conservação parece indicar que, mesmo que de maneiras mínimas, as pessoas estão dispostas a contribuir com o interesse público geral.

Aqueles que se opõe à deliberação aduzindo que as pessoas são incapazes de pensar profundamente sobre problemáticas sociais e que são propensas ao desengajamento

político, utilizam o argumento da “ignorância racional” para explicar porque, em regra, o povo não é bem informado ou engajado em questões públicas. A ignorância racional é um sentimento pessoal do homem quanto a sua própria opinião, no sentido de que, por acreditar que seu voto (ou qualquer outra forma de participação democrática) é irrelevante, é conveniente negligenciar informações e não se empenhar em fazer parte do processo.

Essa concepção está ligada, em partes, ao que Lamounier (2016) define como “custos gerais de participação”, quais sejam: *a pirâmide socioeconômica* – participar de processos políticos é mais custoso quando se tem um nível baixo de escolaridade, pois os indivíduos precisam buscar, processar e contextualizar as informações disponíveis sobre a situação política em que está inserido; *o sentimento individual de impotência* - quando o cenário nacional mostra-se tão insensível às demandas dos cidadãos, estes considerarão ser irrelevante qualquer mobilização de sua parte para modificar a situação de um país; *o efeito carona dos bens públicos* – como são utilitários os motivos que levam os indivíduos a agirem, eles só o a fazem quando notam que a ação lhes será pessoalmente vantajosa, por isso, lutar por aquilo que é público, como um governo ético ou tributação justa, não vale o esforço da maioria, que não consegue observar as vantagens privadas que isso vai lhe gerar..

Ocorre que esse desinteresse não significa que os indivíduos não tenham capacidade deliberativa. Fishkin argumenta que o povo estará apto para deliberar sobre questões públicas no momento em que sentir que sua voz importa, o que gera o desenvolvimento do espírito público. Essa valorização das opiniões do povo pode se dar por meio dos políticos – quando demonstram interesse em ouvir a voz das ruas – ou quando fazem parte de um evento que conte com ampla cobertura da imprensa.

Encerra Fishkin (2015, ps. 227; 234):

Os ideais democráticos precisam ser considerados no plural. “Mais democracia” não significa apenas uma coisa. Isso pode significar mais oportunidades de participação em massa por meio de mais referendos, primárias, ou outras formas de consulta direta. Ou isso poderia significar um melhor grau de consideração igualitária de votos e preferências por meio de redistribuição de distritos, disponibilização igualitária da tecnologia de votação ou outras reformas assim, ou ainda poderia significar o aumento da informação dos eleitores e do nível de deliberação. Em outras palavras, isso pode significar mais participação, mais igualdade política ou mais deliberação. Mas nós descobrimos com o trilema que esses valores entram em conflito quando buscados de maneira ambiciosa.

(...)

Se “o justo poder do governo emana do consentimento dos governados!, conforme os americanos declararam em 1776, então o consentimento ponderado e significativo dos governados tem um lugar no processo contínuo dos afazeres públicos. Revivendo o ideal ateniense com a mais moderna tecnologia, poderemos chegar a um método prático para tornar a democracia deliberativa uma realidade.

5.2 O espírito da democracia

A democracia não surge naturalmente, não sendo um elemento constitutivo intrínseco das nações, ela é consequência de muita luta, convicção e comprometimento dos atores políticos, como explica Diamond (2015) em um trabalho primoroso que resgata o histórico dos conflitos em diversos países para a superação de ditaduras e tiranias e implementação do regime democrático como forma de governo.

Seria a democracia um valor universal? Sim, é possível construir sociedades democráticas em todo mundo, mesmo em países que tenham uma tradição histórico-cultural de autoritarismo. Por acreditar nisso, o autor explica que a democracia pode existir em dois limites distintos: um nível mínimo, que é a chamada democracia eleitoral onde o povo decide, periodicamente, quem leva ao poder; um nível máximo onde pode-se falar em democracia liberal, pois além das eleições há diversos outros elementos de liberalismo político que a caracterizam dessa forma (como, por exemplo, liberdades individuais, igualdade jurídica, um Poder Judiciário independente, controles institucionais sobre os eleitos, pluralidade de informações e formas de organização independente do Estado, etc.). A democracia não pode ser considerada nem mesmo um conceito de aplicabilidade Ocidental, pois avaliando as respostas de várias pessoas do lado oriental do globo às duas perguntas essenciais feitas pela Word Values Survey sobre o tema (se acham que a democracia é a melhor forma de governo e se aprovariam outra forma de governo não democráticas), nota-se um elevado compromisso com o ideal democrático.

O sociólogo Seymour Lipset, citado por Diamond (2015, p. 37), afirmou que a democracia possui requisitos de ordem econômica, sociais e culturais para que possa desenvolver-se. Entre estes, o requisito econômico chama atenção por ser negligenciado por estudiosos mais comprometidos com sua ideologia que com a realidade:

Quarenta anos atrás, Seymour Martin Lipset argumentou que, quanto mais rico o país, maior a chance de ele manter a democracia. Desde então, o argumento de Lipset se tornou senso comum e os pesquisadores têm procurado solidificar esse argumento com estatísticas.

Em um estudo inovador e rigoroso, Adam Przeworski e seus colegas descobriram que havia de fato uma relação evidente entre o nível de desenvolvimento e a probabilidade de sustentar a democracia entre 1950 e 1990. A cada passo acima do nível de desenvolvimento econômico de um país aumenta a expectativa de vida de um regime democrático. Em países de renda medida alta (especificamente os mais ricos do que a Argentina era em 1975), a democracia nunca se quebra, enquanto nos países mais pobres, a democracia tem uma chance de morrer de 12% em cada ano, com uma expectativa de vida média de oito anos.

Desde a publicação do estudo de Lipset, intitulado *Alguns requisitos sociais da democracia*, essa relação entre poderio econômico e o estabelecimento do regime democrático se mantém incorruptível, a exemplo do que comprova o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas, ao ranquear o IDH de diversos países e constatar que são raros os que possuem regimes autoritários entre os detentores dos maiores índices de desenvolvimento humano¹⁷. O ranking da liberdade econômica criado pela Heritage Foundation, que estabelece a relação entre o nível de desenvolvimento econômico e as liberdades individuais desfrutadas pelas pessoas, também reforça essa ideia. Não é por acaso que Coreia do Norte, Venezuela e Cuba ocupem as últimas posições.

Essa relação se constrói da seguinte forma: as consequências do desenvolvimento econômico na sociedade – que atua por meio de uma “mão invisível”, como propõe Adam Smith – são dificultar a concentração de poder (a ampliação da classe média e a elevação dos índices de educação e informação desfrutadas por ela são responsáveis pela baixa aceitação do autoritarismo estatal) e promover a responsabilização de gestores irresponsáveis (elementos do liberalismo político decorrentes da separação e controle de poderes), alterando a estrutura social de um país e dispersando recursos. Nas palavras de Diamond (2015, p. 119-120):

Do ponto de vista estrutural, o desenvolvimento econômico amplia a classe média e aumenta os níveis de educação e informação do público em geral. Depois de um país atingir um nível mediano de desenvolvimento e renda nacional, a desigualdade tende a cair, reduzindo a distância social e a polarização política entre as classes. Para Lipset, bem antes do boom democrático da terceira onda esse era um fator crucial para tornar viável a democracia: “o desenvolvimento econômico, produzindo aumento de renda, maior segurança econômica e educação superior generalizada, determina em grande parte a forma da ‘luta de classes’, permitindo que pessoas dos estratos mais baixos desenvolvam perspectivas de tempo de prazos mais longos e uma visão política mais complexa e gradualista”. Nos últimos anos, o cientista político da Universidade de Princeton Charles Boix tem mostrado que isso não é apenas teoria. À medida que os países se desenvolvem, os rendimentos se tornam mais igualmente distribuídos, o que diminui a ameaça de tributação excessiva e o intenso conflito de classes, permitindo que os ricos tolerem as incertezas de se dispensar um regime autoritário, e os menos favorecidos de serem pacientes com a mudança. Assim, mais igualdade aumenta as chances tanto de uma transição para a democracia assim como, depois, para a sua sobrevivência.

Dessa forma, percebe-se que o desenvolvimento econômico gradualmente vai realizando, por meio de uma mão invisível, modificações na vida das pessoas, que tendo mais

¹⁷ Uma exceção é Singapura, que quando conquistou sua independência da Malásia era um país paupérrimo, mas iniciou um grande ciclo de desenvolvimento econômico e hoje ostenta altos índices de riqueza, educação e responsabilidade governamental, mesmo sem ser uma democracia.

acesso a informação e educação de qualidade, passam a defender valores democráticos, inclinam-se à participação política por se sentirem confiantes de que têm capacidade de influenciar na política.

De qualquer maneira, isso não impossibilita que a democracia possa surgir em países pobres, ocorre que fincar suas raízes e sustenta-la nesse tipo de terreno é mais difícil. Amartya Sen defende que o regime democrático é uma necessidade em nações cujo desenvolvimento econômico é baixo, como explica Diamond (2015, p. 38):

Amartya Sen ganhou o Prêmio Nobel de Economia em 1998 em parte por mostrar que as democracias não têm fome. Isso ocorre porque os fluxos relativamente livres de informações em uma democracia levantam a bandeira de situação de emergência alimentar (e outras), enquanto os mecanismos de responsabilização (accountability, na terminologia política inglesa) política dão aos políticos um estímulo poderoso para estarem atentos. Além disso, porém, Sen argumenta que as pessoas não podem sequer conceber adequadamente as suas necessidades econômicas até que tenham alguma noção do que é viável – até que eles determinem, através de discussão de informações livres, que tipos de privações são evitáveis e o que pode ser feito a respeito delas. Assim, “as pessoas em necessidades econômicas também precisam de uma voz política. A democracia não é um luxo que possa esperar a chegada da prosperidade geral e há muito pouca evidência de que as pessoas pobres, tendo escolha, preferiram rejeitar a democracia”. Sen observa o vigor com que os indianos defenderam sua liberdade e democracia na eleição de 1977, rejeitando a primeira-ministra Indira Gandhi, que havia suspenso os direitos políticos e civis.

O fato é que houve um boom democrático dividido em três ondas: iniciou-se em 1828 com a expansão do sufrágio nos Estados Unidos da América e durou até a chegada de Mussolini ao poder na Itália em 1920; o segundo momento deu-se com a vitória dos Aliados na Segunda Guerra Mundial, mas cessou por volta de 1962, com o surgimento de diversos regimes militares na América Latina; e a terceira etapa, que começa com o fim do grande bloco soviético e estende-se até os dias atuais. A democracia tornou-se, dessa forma, um fenômeno global, onde três quintos de todas as nações a definem como seu regime de governo.

Como dito no começo desse subtítulo, a democracia não é intrínseca ao surgimento de um país. É, antes de qualquer coisa, a soma de muitos fatores internos, tais como a legitimidade de um governo, obediência voluntária, consentimento popular e uma sociedade civil organizada e empenhada no controle e fiscalização de eventuais abusos de poder por parte do estado e de seus gestores, pois como dito por Thomas Jefferson, um dos pais fundadores dos Estados Unidos, “o preço da liberdade é a eterna vigilância”, por isso, após o crescimento do número de democracias pelo mundo, iniciou-se um momento de recessão democrática onde vários países, em virtude da corrupção ou do autoritarismo, duas

das principais chagas de um regime democrático, tornaram-se não democráticos (alguns encontraram o caminho de volta, outros não). Diante desse cenário, pode-se concluir que a democracia exige que seus membros estejam atentos e combativos aos retrocessos.

A corrupção é uma das responsáveis pelo descrédito no governo do povo, pois os cidadãos, ao perceberem que políticos apropriam-se daquilo que deveria pertencer à coletividade e não são punidos de forma satisfatória pelos maus feitos cometidos, desenvolvem uma rejeição ao sistema – nada mais natural, afinal, há algo de muito errado quando aqueles que foram legitimamente levados ao poder agem de má-fé com quem os conduziu até lá e nada lhes acontece. No Brasil, isso se substancia nas esquizofrênicas manifestações pedindo intervenção militar em meio aos escândalos de corrupção que a administração pública a nível federal envolveu-se. Embora o país seja uma democracia recente, tendo passado por duas décadas de regime militar onde toda sorte de direitos foi violada, há uma cegueira deliberada quanto à realidade daquele momento histórico que tantos consideram como imaculado, o ápice da boa gestão de recursos públicos. Mera ilusão. Exemplo pode ser dado pela arte. Quando Elis Regina canta O bêbado e o equilibrista, “caiu a tarde feito um viaduto”, refere-se ao Elevado Paulo Frontin, que desabou no Rio de Janeiro deixando dezenas de mortos e feridos e escancarou os desvios de verbas na aquisição de materiais de baixa qualidade para a construção de obras públicas.

Por isso, um Estado de Direito é pressuposto para o sustento e consolidação da democracia, havendo obediência a Constituição, igualdade formal e um Judiciário independente de qualquer influência política (mas o Poder Judiciário é apenas uma instituição capaz de impedir os abusos de poder, devendo existir, também, outras instituições que fiscalizem o executivo – ligadas ao próprio estamento burocrático ou oriundas da sociedade civil, como ONGS). Frise-se, ainda, que a busca por uma democracia tributária passa, necessariamente, pelo implacável combate a desvios de dinheiro público, pois esses recursos poderiam estar sendo aplicados de maneira eficaz, atendendo às necessidades sociais e retornando, assim, os tributos pagos pela população, mas acabam sendo direcionados ao buraco negro construído pelos corruptos no erário.

Para Diamond, essa ressaca democrática pode ser superada e dias melhores para o regime democrático estão por vir, que deverá voltar a expandir-se em razão de três fatores: a) desenvolvimento econômico gradual, que elevará os níveis de educação e informação; b) a integração dos países em uma ordem política, econômica e social global onde a democracia é o valor dominante; c) as novas democracias devem demonstrar ao povo que são capazes de solucionar seus problemas em relação a liberdade e justiça social. Complementa que:

Alguns países, como a Turquia e o Brasil, têm presenciado a melhoria do desempenho administrativo e do desenvolvimento. Alguns, como África do Sul e Indonésia, são Estados historicamente mais fortes, o que os ajudou a lidar com os desafios posteriores à transição. Mas a maioria das democracias “em risco” sofre de estagnação ou simplesmente má administração. Algumas parecem tão presas a padrões de corrupção abusivos que é difícil acreditar que possam sobreviver como democracias sem efetuar reformas.

O problema nesses países, assim como na maioria dos que não são democráticos, é que a má administração não é uma aberração ou uma doença a ser curada. É como os economistas Douglas North, John Wallis e Barry Weingast incisivamente argumentam *um estado natural*, como a posição padrão em uma máquina. Historicamente, a tendência natural nas sociedades humanas em mais de dez mil anos de história registrada não tem sido a de restringir o poder e apresentá-lo à disciplina de leis e instituições transparentes e à concorrência no mercado. Pelo contrário, tem sido a de limitar e monopolizar o poder. Uma vez que o acesso político é fechado, o poder é usado para restringir a concorrência econômica, de modo a gerar rendas que beneficiem a pequena minoria de elites dominantes através da ampla maioria da sociedade. Essa “ordem de acesso limitado”, ou o que eu chamo de um sistema predatório, pode ser estável se as elites dominantes usarem algumas das rendas que recolhem para impor e manter a ordem política, mas não vai gerar desenvolvimento econômico sustentado. Também não pode ser compatível com uma democracia genuína. No longo prazo, uma democracia estável e de elevada qualidade deve ser incorporada em uma “ordem de acesso aberto”, com “concorrência, inclusão e mobilidade sistemáticas” em ambas as esferas, econômica e política (DIAMOND, 2015, p. 346).

Este sistema predatório a que se refere o autor exige que a sociedade que o componha seja caracterizada como predatória também, uma antítese da sociedade civil. Em uma sociedade predatória, não existe compromisso com o bem público (porque ausente o sentimento comunitário), não há respeito pela lei, há oportunismo de quem assume o poder (utiliza-o para locupletar-se) e por isso é um verdadeiro império de corrupção, que se instala como um parasita no estado, gerando um sentimento de impotência nos indivíduos e, por isso, causando seu desengajamento político. Esse é o tipo de sociedade incompatível com a democracia – que exige, no mínimo, o compromisso constitucional de observância ao ordenamento jurídico - e não gera crescimento econômico – pois a riqueza que alguns detêm origina-se da apropriação do erário público.

Para superar esse modelo danoso de estado e leva-lo de encontro à democracia, são necessárias algumas inovações, tais como: a construção de uma sociedade civil fortalecida e capaz de defender os interesses públicos a partir do desenvolvimento de uma consciência cidadã (o que vai combater más práticas de gestão nos governos); instituições capazes de frear poderes dos governantes e responsabilizá-los perante a lei, que passem a mensagem de que a sociedade civil não deve se subordinar as governantes, mas sim o contrário; por último, que instituições democráticas capazes de relacionar os cidadãos entre si e com o processo político sejam criadas (partidos políticos, parlamentos, governos locais).

5.3 Bobbio e as previsões democráticas

A definição de democracia que o italiano espousa na obra *O futuro da democracia* tem a ver com legitimidade e legalidade, sendo democrático o conjunto de regras que definem quem pode tomar decisões em nome de toda a coletividade e sob a observância de quais procedimentos essas regras serão estabelecidas. Esses dois fatores só podem ser alcançados em um estado liberal, que é um pressuposto jurídico do estado democrático, pois o liberalismo político não apenas garante, mas também instrumentaliza a democracia, na medida em que a liberdade é necessária para o exercício do poder democrático e este poder é de suma importância para a persistência das liberdades fundamentais (essa questão é aprofundada em sua outra obra *Liberalismo e Democracia*).

Bobbio (2015, p. 41-42) faz um resgate histórico acerca do tema:

A democracia nasceu de uma concepção individualista da sociedade, isto é, da concepção para a qual – contrariamente à concepção orgânica, dominante na idade antiga e na idade média, segundo a qual o todo precede as partes – a sociedade, qualquer forma de sociedade, e especialmente a sociedade política, é um produto artificial da vontade dos indivíduos. Para a formação da concepção individualista da sociedade e do Estado e para a dissolução da concepção orgânica concorreram três eventos que caracterizam a filosofia social da idade moderna: a) o contratualismo do Seiscentos e do Setecentos, que parte da hipótese de que antes da sociedade civil existe o estado de natureza, no qual soberanos são os indivíduos singulares livres e iguais, que entram em acordo entre si para dar vida a um poder comum capaz de cumprir a função de garantir-lhes a vida e a liberdade (bem como a propriedade); b) o nascimento da economia política, vale dizer, de uma análise da sociedade e das relações sociais cujo sujeito é ainda uma vez o indivíduo singular, o *homo oeconomicus* e não o *politikón* singular que, segundo Adam Smith, “ao perseguir o próprio interesse, frequentemente promove aquele da sociedade de modo mais eficaz do que se pretendesse realmente promover-lo” (...); c) a filosofia utilitarista de Bentham e Mill, para a qual o único critério capaz de fundar uma ética objetivista, e portanto distinguir o bem do mal sem recorrer a conceitos vagos como “natureza” e outros, é o de partir da consideração de estados essencialmente individuais, como o prazer e a dor, e de resolver o problema tradicional do bem comum na soma dos bens individuais ou, segundo a fórmula benthamiana, na felicidade do maior número.

De onde podem-se extrair a seguinte conclusão: a democracia funda-se no valor do indivíduo e existe para salvaguardá-lo (é por isso que a democracia é descartável para o marxismo, não passando de uma idiossincrasia burguesa que deve ser eliminada - o que acaba por confirmar a própria teoria do filósofo de que liberalismo e democracia estão intimamente ligados).

E lembra, ainda, acerca da mudança de opinião sobre os malefícios e benefícios do regime, que:

Durante séculos, de Platão a Hegel, a democracia foi condenada como forma de governo má em si mesma, por ser o governo do povo e o povo, degradado a massa, a multidão, a plebe, não estar em condições de governar: o rebanho precisa do pastor, a chusma do timoneiro, o filho pequeno do pai, os órgãos do corpo da cabeça, para recordar algumas metáforas tradicionais. Desde quando a democracia foi elevada à condição de melhor forma de governo possível (ou de menos má), o ponto de vista a partir do qual os regimes democráticos passaram a ser avaliados é o das promessas não cumpridas. A democracia não cumpriu a promessa do autogoverno, não cumpriu a promessa da igualdade não apenas formal mas também substancial (BOBBIO, 2015, p. 159).

O descrédito que hoje a democracia desfruta é oriundo de uma série de promessas que não foram cumpridas, entre elas a educação para a cidadania (considerando que uma forma de fazer com que as pessoas tornem-se cidadãs, adquirindo uma consciência comunitária, é atribuindo-lhe responsabilidade e poder, substanciadas na capacidade eleitoral) sobre a coisa pública. Bobbio explica que as promessas não foram cumpridas por conta de três obstáculos imprevisíveis que surgiram quando ocorreram transformações na sociedade civil: a) a mudança da economia familiar para a economia de mercado e, posteriormente, para a economia planificada, gerou uma ordem de problemas técnicos que só podiam ser solucionados por experts, o que contribuiu para o avanço da tecnocracia (onde poucos especialistas decidem sobre o futuro da sociedade, o que é completamente antagônico à própria definição de democracia); b) o aumento do aparato democrático (um poder que emana de cima para baixo, ao contrário do poder democrático que se manifesta de baixo para cima); c) a própria evolução do estado liberal para o estado democrático promoveu a emancipação da sociedade civil do sistema político, fazendo com que a sociedade dirigisse demandas ao governo que, em nome da manutenção e do desenvolvimento de suas funções, precisou atendê-las satisfatoriamente (mas aos poucos tudo vai se tornando inviável, porque quanto mais demandas são atendidas, mais elas aparecerão e mais onerosas se tornarão).

Digressão interessante feita pelo autor acerca desse terceiro obstáculo diz respeito à transição do estado liberal ao estado social: naquele, consistem preceitos negativos e positivos (muito embora um estado liberal ideal – que nunca existiu de fato – deva abranger apenas preceitos negativos do direito, substanciado na ideia de que o estado é um guarda-noturno, reduzindo sua função à de controle penal); neste, a função promocional tem grande predominância e isto mantém a sociedade reunida na medida em que introduz critérios de justiça retributiva nas ações estatais (e começam as problemáticas que sobrevivem até hoje no debate sobre o estado social: distribuir o que e de que forma?).

Assim, qual liberalismo deve ser discutido? Bobbio (2015, ps. 181-182) considera que ambos, o político e o econômico, cujo primeiro defende o estado mínimo – que governe e

interfira na vida das pessoas da menor forma possível - e o segundo é o defensor do capitalismo como sistema econômico capaz de garantir o desenvolvimento da sociedade. Essas duas ramificações do liberalismo não estão dissociadas (já que, uma forma de reduzir o tamanho do estado é afastá-lo da economia), mas são independentes (porque as limitações à intervenção estatal não podem ser reduzidas apenas ao âmbito econômico, mas privado também – e aqui mostra-se evidente a linha demarcatória entre estado (público) e não-estado):

O duplo processo de formação do Estado liberal pode ser descrito, de um lado, como emancipação do poder político do poder religioso (Estado laico) e, de outro, como emancipação do poder econômico do poder político (Estado do livre mercado). Através do primeiro processo de emancipação, o Estado deixa de ser o braço secular da igreja; através do segundo, torna-se o braço secular da burguesia mercantil e empresaria. O Estado liberal é o Estado que permitiu a perda do monopólio do poder ideológico, mediante a concessão dos direitos civis, entre os quais sobretudo do direito à liberdade religiosa e de opinião política, e a perda do monopólio do poder econômico, mediante a concessão da liberdade econômica; terminou por conservar unicamente o monopólio da força legítima, cujo exercício porém está limitado pelo reconhecimento dos direitos do homem e pelos vários vínculos jurídicos que dão origem à figura histórica do Estado de direito. Através do monopólio da força legítima – legítima porque regulada pelas leis (trata-se do Estado racional-legal descrito por Max Weber) – o Estado deve assegurar a livre circulação de ideias, e portanto, o fim do Estado confessional e de toda forma de ortodoxia, e a livre circulação de bens, e portanto o fim da ingerência do Estado na economia. Características da doutrina liberal econômico-política é uma concepção negativa do Estado, reduzido ao puro instrumento de realização dos fins individuais, e por contraste uma concepção positiva do não Estado, entendido como a esfera das relações nas quais o indivíduo em relação com outros indivíduos forma, explicita a aperfeiçoar a própria personalidade.

Atualmente, é o que Bobbio chama de liberismo (o liberalismo em sua manifestação exclusivamente econômica) que tem voltado suas críticas ao modelo de estado assistencialista que se manifestou com maior veemência nos países que adotaram a social-democracia como ideologia. Os problemas que antes eram apontados como características do Estado absolutista (má gestão econômica e aplicação de recursos, burocratização, supressão de liberdades individuais) são agora atribuídos aos estados sociais, que por serem paternalistas, tornaram-se a natural antítese do estado liberal.

Ocorre que os estados paternalistas originaram-se de estados democráticos. Bobbio (2015 ps. 192-193) bem faz essa relação:

É fora de dúvida que o desenvolvimento anormal – como se fala hoje de vários pontos de vista – do Estado assistencial está estreitamente ligado ao desenvolvimento da democracia. Chega a ser até mesmo banal, tanto foi dito e repetido, sustentar que a lamentada “sobrecarga das demandas”, da qual derivaria uma das razões da “ingovernabilidade” das sociedades mais avançadas, é uma

característica dos regimes democráticos, nos quais as pessoas podem se reunir, se associar e se organizar para fazerem ouvir a própria voz, tendo também o direito, se não exatamente de tomarem elas mesmas as decisões que lhes dizem respeito, ao menos de escolherem os indivíduos que periodicamente considera os mais adaptados para cuidar de seus próprios interesses. O Estado dos serviços, enquanto tal sempre mais amplo e sempre mais burocratizado, foi uma resposta, que hoje se critica com juízo retrospectivo, a demandas justas provenientes de baixo.

(...)

Quando os titulares dos direitos políticos eram apenas os proprietários, era natural que a maior solicitação dirigida ao poder político fosse de proteger a liberdade da propriedade e dos contratos. A partir do momento que os direitos políticos foram estendidos aos que nada têm e aos analfabetos, tornou-se igualmente natural que os governantes, que acima de tudo se proclamavam e num certo sentido eram representantes do povo, passassem a ser pedidos trabalhos, medidas previdenciárias para os impossibilitados de trabalhar, escolas gratuitas e – por que não? – casas populares, tratamento médico, etc.

Nesta senda, o liberalismo e a democracia, que outrora eram irmãos-siameses, aparentemente mostram incompatibilidade, pois a segunda, ao ser levada ao máximo populista do estado assistencialista, põe em risco a economia capitalista, pilar do primeiro. Essa crise demonstra o contraste, segundo o falecido professor da Universidade de Turim, “entre o empreendedor econômico que tende à maximização do lucro e o empreendedor político que tende à maximização do poder através da caça aos votos” (p. 197).

Bobbio demonstra em alguns trechos da obra (quando, por exemplo, escreve que “a onicracia, como governo de todos, é um ideal-limite” (p. 36) ou “nada ameaça mais matar a democracia que o excesso de democracia” (p. 48)); que a democracia direta não pode satisfazer os anseios por mais democracia, no sentido de que é inviável, com a velocidade em que leis são promulgadas, que os cidadãos deliberassem sobre tudo. Mecanismos como o referendo devem ser acionados em casos excepcionais. Para ele, há outras formas de salvar o regime democrático do momento turbulento que enfrenta sem recorrer à democracia direta.

Tendo a consciência de que quando se fala em mais democracia, o que se deseja é, de fato, a gradual substituição do modelo democrático representativo rumo à democracia direta, o autor recorda as lições de Rousseau acerca das características territoriais, populacionais e sociais que possibilitam que os membros da sociedade deliberem com frequência sobre os assuntos que interessam ao bom desenvolvimento da comunidade onde estão inseridos, comparando com o mundo atual e percebendo que há um afastamento cada vez maior entre o ideal contratualista, fundamenta sua incredulidade na democracia direta.

Considerando uma insensatez que todos os indivíduos decidam sobre tudo, remete essa hipótese ao conceito de cidadão total – conceito extraído de uma junção da teoria marxista com a rousseaniana – para justificar o quão indesejável ao desenvolvimento ético e

intelectual da humanidade essa proposta é, uma vez que acarreta na politização integral do homem, suprimindo a esfera privada.

Para o italiano, os principais equívocos que pairam sobre a transição da democracia representativa à direta são: a confusão conceitual entre democracia representativa e Estado parlamentar, onde aquela significa que as deliberações que dizem respeito a coletividade inteira são realizadas por quem foi eleito para este fim; enquanto este tem um órgão central, um parlamento, ao qual chegam as reivindicações e emanam as decisões coletivas fundamentais (frise-se que atualmente não há nenhum estado estruturado dessa forma, pois em todos há outros órgãos não tão centralizados como um parlamento, como a presidência, câmaras, conselhos regionais onde são realizadas as principais deliberações).

Ademais, criticar o Estado parlamentar não implica em uma crítica à democracia representativa porque são coisas absolutamente distintas e independentes, na medida em que uma instituição como o parlamento antecede a extensão do sufrágio (requisito de uma democracia, seja direta ou representativa).

Prossegue afirmando que criticar a democracia representativa não deve levar ao estabelecimento de uma democracia direta e explica que o debate sobre representação política está adstrito a dois temas: poderes do representante e conteúdo da representação. O primeiro, sobre os poderes do representante, aduz que ele pode ser realizado por uma espécie de delegado ou um fiduciário. Para Bobbio (2015, ps. 76-77):

“A” pode representar “B” como delegado ou fiduciário. Se é delegado, “A” é pura e simplesmente um porta-voz, um nuncio, um legado, um embaixador, de seus representados e, portanto, seu mandato é extremamente limitado e revogável ad nutum. Se ao invés disto, é um fiduciário, “A” tem o poder de agir com certa liberdade em nome e por conta dos representados, na medida em que, gozando da confiança deles, pode interpretar com discernimento próprio os seus interesses.

O autor atribui essa discussão ao desenvolvimento do pensamento socialista, ideologia para a qual a democracia representativa é um ideal burguês e Marx dava grande valor à possibilidade de responsabilização e substituição a qualquer momento daqueles que forem eleitos pelo povo (crítica ao mandato imperativo).

Conceito importante trazido pelo autor é o de representação orgânica, que se dá quando o indivíduo é eleito para representar os interesses particulares de uma categoria (é o que ocorre quando um operário é convocado à representar eficazmente os interesses do operariado). Há uma íntima relação entre e a representação por meio de um delegado, já que é precária e na medida em que o organismo não mais estiver defendendo os interesses de quem os elegeu, não mais desfrutará dessa posição. Deu-se na Itália a tentativa de substituir a

representação partidária pela orgânica durante o regime fascista de Mussolini, gerando críticas de que conceder função deliberativa às representações profissionais que colocam interesses particulares acima do interesse público é um ato antidemocrático por natureza.

Bobbio reconhece que a representação orgânica não é de um todo indesejável e é bem-vinda em alguns casos, mas o mais próximo da democracia direta, entre as hipóteses descritas, é a representação revogável (que se substancia na figura do delegado de mandato imperativo), embora não chegue nem perto da inviável proposta de deixar que todos deliberem sobre tudo, sem intermediários. É por isso que se considera ser o delegado a estrada entre a democracia representativa e a democracia direta, o que caracteriza esses dois sistemas como reciprocamente integrados e não alternativos, como sugerem os defensores da ideia de que a transição da democracia representativa para a democracia direta significa um salto qualitativo, negligenciando ser, de fato, um continuum. Isoladamente considerados, ambos os institutos são insuficientes em um complexo estado moderno, visto que as duas manifestações da democracia direta – a saber, a assembleia dos cidadãos e o referendo, aquele só era adequada no passado onde a quantidade de pessoas era bem menor; este é um expediente extraordinário para circunstâncias extraordinárias, pois a governabilidade se tornaria impossível se se convocasse demasiadamente os cidadãos às urnas – não são plenamente aplicáveis no cenário atual.

Ao considerar que o defeito da democracia representativa consiste na tendência a geração de oligarquias partidárias, afirma que a solução passa por garantir a existência de uma pluralidade de oligarquias para que possam concorrer entre si, mas alerta sobre a necessidade de uma democratização da sociedade civil por parte das pessoas dispostas a participar de forma qualificada, controlando o poder e tornando o cenário político menos oligárquico.

São essas as considerações de Norberto Bobbio para que o alargamento da democracia não leve à utilização (e por que não banalização?) demasiada da democracia direta.

5.4 Entre o participacionismo, o deliberacionismo e o cívico-republicanismo

Vitullo (2012) realiza um estudo sobre três teorias democráticas: o participacionismo, o deliberacionismo e o cívico-republicanismo. Os participacionistas interpretam a democracia como um estilo de vida, não é apenas um regime político, devendo estar presente em todos os âmbitos da sociedade, sendo um componente essencial para o desenvolvimento da coletividade, uma verdadeira transferência do poder político à

comunidade. Com a participação, o indivíduo constrói a si mesmo como um cidadão com sentimento de pertencimento à vida pública. E o que é “participar”? É o ato de conciliação dos interesses privados com as preocupações coletivas dos demais membros da sociedade.

A democracia como estilo de vida significa que, para os participacionistas, as eleições que se realizam periodicamente são insuficientes para o florescimento de um genuíno sentimento democrático, o que deve acontecer é o estabelecimento da democracia direta nas mais variáveis esferas e atividades, o que se dá com a participação direta dos cidadãos na regulamentação das instituições mais importantes na sociedade, como o trabalho e a comunidade local (bairro e cidade onde vivem), etc.. Um dos benefícios dessa teoria, sustenta o autor, é que o homem, ao participar ativamente dos processos de decisão, é estimulado ao interesse com os assuntos públicos, melhor informado e sente-se mais responsável pelas ações políticas e consequências destas no âmbito social – o que acaba compelindo as vontades egoísticas em detrimento da preocupação pelo bem-estar coletivo, pois um indivíduo apático e individualista é insensível aos anseios de seus iguais, e a democracia exige que as decisões não sejam tomadas por indivíduos isolados.

A meta principal dos defensores da democracia participativa é encontrar um conceito novo e mais amplo de cidadania; um conceito que permita impulsionar a desconcentração do poder político e que faça ingressar o homem comum no processo de tomada de decisões, na medida em que este tipo de democracia pressupõe, como assinalam Cook e Morgan (1971), a descentralização do poder que leve ao envolvimento direto das pessoas comuns no processo de tomada de decisões. Os participacionistas querem romper com o exclusivo monopólio dos representantes e dos especialistas designados por estes últimos, descentralizando ou dispersando o *locus* de tomada de decisões relevantes para a vida dos indivíduos em uma variedade de novos espaços e esferas. (VITULLO, 2012, p. 19).

Para os teóricos participacionistas, a maior ameaça ao sistema democrático é a sua elitização, que culmina numa concentração de poder e a conseqüente extinção da democracia.

Ocorre que uma sociedade nesses moldes só pode prosperar se alicerçada em instituições que auxiliem o processo de educação dos cidadãos, estimulando as pessoas, desde tenra idade, o desejo de envolverem-se nos assuntos de interesse geral e o respeito à diversidade, protegida pela tolerância.

No participacionismo, mais uma vez a questão da complexidade de grande parte das questões públicas se faz presente, com opositores à teoria alegando que as decisões mais importantes devem ser tomadas por técnicos e especialistas no assunto, mas nunca conseguiram estabelecer quais temas pertencem a essa teoria, pairando, assim, na subjetividade. Um curioso ponto que envolve essa problemática é o de que os indivíduos são

absolutamente capazes de eleger os políticos que tomarão decisões que interferirão diretamente na vida de quem os elege, mas ironicamente não são capazes de participar da tomada de decisões importantes.

Em outro giro, durante a década de 1980 o conceito de democracia deliberativa começou a ser esboçado pelos teóricos, significando um processo pelo qual argumentos divergentes são postos frente a frente para que, com base em bons argumentos, possa-se eleger uma vencedora ou até mesmo surgir uma nova ideia não refletida e discutida anteriormente. A deliberação é sobre convencimento, fazer com que o outro, inicialmente avesso a uma ideia, possa analisá-la de forma racional, levando em consideração as razões bem motivadas de quem a defende, mas para tanto, é necessário que as pessoas estejam preparadas para abandonar aquilo que acreditavam desde que percebam os benefícios que o outro ponto de vista pode trazer para a sociedade em geral – o que pressupõe que os envolvidos compartilhem um certo grau de orientação comunitária.

Vitullo (2012, p. 55) narra os benefícios que os defensores do deliberacionista sustentam possuir a teoria:

Entre os mais importantes, vale enumerar os seguintes: a discussão pública leva a moralizar as preferências, novas soluções e propostas surgem no curso do debate, os indivíduos descobrem informações que previamente não tinham, tornam-se mais informados, adquirem maior confiança e segurança em si mesmos, formam melhor suas opiniões e preferências, consolidam ou mudam suas opções de acordo com os argumentos que oferecem os outros participantes do debate, moderam suas posições para adequar-se aos desejos dos demais, todos os potencialmente afetados são escutados antes de ser tomada uma decisão, as preferências que não podem ser defendidas em forma pública tendem a ser excluídas e aumentam as possibilidades de descobrir e corrigir erros de raciocínio, e erros fáticos no curso da discussão.

A pluralidade, o desacordo e a heterogeneidade têm grande valor para o deliberacionismo, uma vez que a diferença é um recurso e não uma óbice, o que as tornam forças criativas e construtivas. Porém, existem no mínimo dois problemas levantados pelo autor acerca dessa teoria: o primeiro diz respeito a distância entre o exposto teórico e as condições sociais reais para implementação; o segundo se refere às estratégias que deveriam ser adotadas para concretizar o ideal deliberativo.

Há, realmente, uma série de dificuldades em colocar a teoria na prática, mas quanto aos meios de realização do deliberacionismo, pode-se citar a criação de fundos públicos para articulação de uma ideia, bem como conceder o poder de veto a grupos que serão afetados de forma mais específica por alguma medida, ou a criação de *minipopulus* – uma amostra representativa dos cidadãos de um país que se reuniria por um determinado

período para deliberar sobre assuntos de interesse comum – que funcionam como complemento ao poder legislativo.

Já a democracia cívico-republicana é mais complexa que as anteriormente citadas e seu pilar são as interpretações da Revolução Norte-Americana. O autor explica essa teoria da seguinte forma:

Para esta corrente, o significado do conceito de *cidadania ativa em uma república* tornou-se um tema central. O republicanismo persegue como seu grande objetivo a articulação de uma forma de cidadania mais rica, profunda e ativa, a partir da reformulação da noção ateniense de cidadania. Para isto, toma como referência ao próprio Aristóteles e segue, assim mesmo, o ideal romano da *res publica* e seu sistema misto de governo. O republicanismo cívico ou humanismo cívico – outra das denominações que recebe –, afirma que a autêntica realização humana só é possível quando o indivíduo se torna cidadão e atua em uma comunidade livre e autogovernada, quando alcança o exercício efetivo da cidadania de forma contínua, não esporádica. Apelações ao bem comum, ao desenvolvimento da virtude cívica e a um senso de espírito comunitário ocupam um lugar de destaque no ideário desta corrente. O republicanismo pretende resgatar o profundo sentido de carga pública e de responsabilidade pelos assuntos comuns existentes na *polis* grega. Busca formular uma proposta que faça frente às consequências prejudiciais e corrosivas do individualismo reinante nas sociedades contemporâneas, através do fortalecimento dos laços sociais e do sentido de pertença comunitário, e a revalorização da participação nos assuntos públicos. Procura, em definitivo, restaurar a dignidade do político. (VITULLO, 2012, p. 88)

Os pensadores cívico-republicanos acreditam que muitos dos problemas que as democracias enfrentam atualmente são resultado da redução da política a mero instrumento da satisfação egoísta de interesses privados. Por isso é central na teoria a intenção de recuperar a política como uma atividade coletiva, resgatando o ideal aristotélico do homem como animal político e, por isso, um ser que só se realiza plenamente em sociedade, negando, dessa forma, o individualismo. Aqui, a política é interpretada como a busca pela felicidade pública, onde homens e mulheres conseguem despir-se dos seus interesses particulares para perseguirem a satisfação coletiva. Para esses teóricos, o liberalismo está equivocado ao encarar a política como uma grande ameaça aos direitos individuais porque a liberdade - tão cara aos liberais – não é outra coisa se não a capacidade pública de participação democrática.

Entre as três teorias trabalhadas por Vitullo, o cívico-republicanismo é a mais problemática por uma série de falhas que ostenta, sendo as principais: a) o afã por um perfeccionismo inalcançável que atenta contra o individualismo das pessoas no momento em que a realização pessoal somente se dá com a participação da vida pública, o pode ser traduzida com a frase: “a perfeição é comunitária, tudo quanto for privado deve ser rejeitado”; b) a ameaça ao pluralismo na medida em que postula um espaço único de constituição do

político, negligenciando a multiplicidade de lutas democráticas atuais que obliteram com o ideal de um bem comum unificado; c) a participação exige um tempo que as pessoas não têm, por estarem constantemente perseguindo seus próprios interesses – o que decorre também da exigência de abdicação da vida privada com ênfase na suposição de que a felicidade comunitária é mais do que suficiente para os indivíduos.

5.5 Caminhos para a democracia fiscal

Na época em que a democracia direta era aplicada nas assembleias gregas com certo nível de sucesso, já apresentava alguns problemas no que diz respeito à participação: quem vivia em área longínquas sentia grande dificuldade no deslocamento e aqueles que viviam na área urbana passavam a maior parte do tempo trabalhando e isso os impedia de manter uma participação ativa. Essas pessoas, que pelos mais variados motivos não votavam ou compareciam às reuniões com frequência eram conhecidas como *idiotai*, segundo Comparato (2006), uma má-fama entre os atenienses.

Naqueles anos a preocupação com as finanças públicas já existia, de acordo com informações de Starr (2005, ps. 68-69):

Os atenienses estavam longe de confiar uns nos outros no que se refere ao dinheiro público; no fim do seu mandato, os auditores investigavam todos os magistrados que houvessem lidado com os fundos do Estado, e a cada prítania um comitê do conselho também examinava as contas públicas. Mesmo assim, Aristóteles observava com pesar que os seus contemporâneos queriam sempre obter cargos públicos, “movidos pelos lucros a serem obtidos dos cargos e do trato da propriedade pública”. No século IV, os generais e oradores também podiam obter vantagens consideráveis de seus cargos, provavelmente de subornos vindos do estrangeiro, como se havia anteriormente alegado com relação a Temístocles.

A questão da ignorância popular sobre os mais variados temas, principalmente que envolvem questões técnicas e de elevada complexidade, como é o caso da tributação, sempre foi motivo de preocupação entre os teóricos. Nesses casos, é possível que os indivíduos deliberem irracionalmente pela carência de informações, uma vez que o ganho advindo do engajamento político não compensa o investimento financeiro e intelectual do esclarecimento. A bem da verdade, não é adequado realmente que a massa popular governe, mas a ela cabe a função absolutamente típica de um estado democrático que é controlar a ação dos governantes eleitos pela democracia indireta – que modificou sua forma ao longo dos anos.

Num primeiro momento, a democracia indireta apresentava-se num sistema tradicional onde os representantes eram uma espécie de aristocracia intelectual, sendo considerados mais capazes de tomar as decisões em nome do povo em geral. Num segundo momento, constatando-se que os eleitos não se vinculavam juridicamente com os eleitores (no sentido de seguirem as orientações ou prestarem contas), criou-se a democracia partidária, onde os partidos políticos assumiram duas tarefas de relevo: a) elaborando programas partidários mais que garantiam ao eleitorado que seu voto estava sendo direcionado às diretrizes propostas no documento e não a um candidato específico; b) selecionando previamente os candidatos mais qualificados À persecução do bem coletivo. Mesmo assim, esse modelo ainda era insuficiente por razões que a própria política brasileira atualmente fala por si só. Em última perspectiva, a democracia cesarista ocorre quando um governante consulta o povo diretamente acerca da aplicabilidade de alguma medida, mas aqui há a problemática de que, em regra, esse sistema desenvolve-se em ditaduras ansiosas para disfarçar seu autoritarismo, dessa forma os votos são viciados pelo fato de que as pessoas tendem a apoiar a opinião defendida pelo governo, seja por meio de represálias, seja por influência da propaganda oficial.

Existem ainda os referendos, plebiscitos e a iniciativa popular, que são formas de manifestação da democracia semi-direta, assim chamada porque estes mecanismos de participação popular operam de maneira a contrabalancear a representação parlamentar. Raríssimas foram as vezes que, no Brasil, esses instrumentos foram utilizados. O projeto de lei de iniciativa popular, em especial, é extremamente difícil, pois a Constituição da República exige que alguns requisitos sejam atendidos (dispostos no art. 61, § 2º da CRFB/88) e que demandam um esforço hercúleo de quem lidera a proposta. Há, sim, um desinteresse por parte dos donos do poder em reparti-lo – ou devolvê-lo para quem de fato o emana.

É Martins (2011, p. 145) quem fala haver a necessidade de buscar uma democracia fiscal, que, *ipsi literis*, significa:

A proposta de democracia fiscal visa auxiliar a sedimentação da democracia, tem-se como pressuposto um regime que vise estatuir um equilíbrio entre os valores básicos da igualdade e da liberdade, isso é, não considerados meramente sob o enfoque formal, como num sistema liberal purista, mas também não ansiados de maneira absolutamente substancial, segundo ambicionaram as doutrinas socialistas. Em resumo, a democracia fiscal, sob o manto aqui sugerido, somente será possível em regimes que garantam a propriedade e a livre-iniciativa, bem como, notadamente por meio de uma tributação perpetrada sob a cláusula da razoabilidade, tendam a promover a igualdade material por intermédio de políticas públicas, cujos custos

sejam financiados primordialmente por exações “diretas”, além de inspiradas na capacidade contributiva do sujeito passivo.

Este modelo de democracia está alicerçado em três fundamentos: a liberdade material, a igualdade de sacrifícios perante o fisco e a menos inibição possível da atividade econômica legal.

A liberdade material relaciona-se com os direitos de propriedade e livre-iniciativa. A propriedade privada remonta ao Velho Testamento e até mesmo ao Código de Hamurabi, que previa punições bastante severas àqueles que violassem a propriedade de terceiros. Todas as Constituições brasileiras protegeram a propriedade e até mesmo em países onde houve uma experiência comunista a propriedade não foi inteiramente abolida já que passou à titularidade do estado e isso se deve pela inexorável condição humana de possuir um mínimo para que possa sobreviver. Assim, fica clara a relação entre a propriedade e o princípio da dignidade humana, uma vez que aquela garante um certo nível de dignidade material a quem a possui de maneira a não sujeita-lo à caridade privada e à assistência social estatal. Já a livre-iniciativa pode ser compreendida como a liberdade comercial e econômica que só podem prosperar em democracias que privilegiem valores liberais, sendo uma propulsora do desenvolvimento social. Neste sentido, explica Martins (2011, p. 167):

(...) constata-se que a liberdade econômica influi na liberdade política de um povo, sendo que Friedman (1985, p. 17) considera a primeira como instrumento indispensável para a obtenção da segunda ao deixar claro que: “não conheço nenhum exemplo de uma sociedade que apresentasse grande liberdade política e que também não tivesse usado algo comparável com um mercado livre para organizar a maior parte da atividade econômica”.

Essa relação entre liberdade econômica e política também é percebida por Sem (2008, p. 10) ao afirmar que “há fortes indícios de que as liberdades econômicas e políticas se reforçam mutuamente, em vez de serem contrárias umas às outras (como às vezes se pensa)”.

Uma explicação repleta de plausibilidade é fornecida por Friedman (1985, p.24). Dessa feita, em sua compreensão, enquanto o poder econômico é passível de ser amplamente dispersado pela iteração de milhares – ou mesmo milhões – de agentes econômicos dentro do mercado, a criação de vários centros de poder político equipotentes é praticamente impossível, isso é, embora seja viável a coexistência de algumas centenas de milionários numa grande economia, em termos políticos, isso não é capaz de se repetir, uma vez que apenas poucos líderes ou partidos políticos realmente importantes, cujo carisma e aceitação social pesem de fato por ocasião dos pleitos eleitorais, é que existirão. Ao menos é isso o que tem ocorrido nas últimas décadas em muitos locais.

Portanto, se o poder econômico fundir-se com o político (v.g. por meio da contumaz estatização de empresas como tem feito Hugo Chávez na Venezuela nos últimos anos), a concentração pode tornar-se muito elevada e passar a representar um risco à manutenção da democracia.

De outro lado, se o poder econômico for mantido separado do poder político e, portanto, em outras mãos, ele poderá servir como controle e defesa contra o

poderpolítico, sendo certo que os dissidentes do regime terão como encontrar apoio – notadamente financeiro – para divulgar suas ideias. Evidentemente, esse raciocínio pressupõe que o poder econômico esteja disperso na sociedade e não concentrado em poucos grupos justamente para que exista um equilíbrio entre os interesses contrapostos dos agentes, criando, com isso, a possibilidade da plurificação de ideias e perspectivas dentro da comunidade.

O segundo fundamento da democracia fiscal é a igualdade de sacrifícios perante o fisco, que envolve a isonomia – de que todos se sujeitem de maneira igualitária ao poder de tributar – no sentido material. A isonomia formal tributária se concretizaria com o mero atendimento dos ricos e pobres à mesma alíquota, mas a isonomia material é mais complexa, pois ela relaciona-se com a justiça, no sentido de que deve-se dar tratamento diferenciado àqueles que têm capacidade contributiva diferenciada. O tributo que mais se adequa a essa concepção é o imposto de renda, os que mais se adequam à isonomia formal são os tributos indiretos que recaem sobre o consumo.

Os tributos indiretos são uma profunda injustiça do sistema tributário brasileiro. E eles são muitos: o imposto sobre importação, imposto sobre exportação, imposto sobre produtos industrializados, imposto sobre a circulação de mercadorias e serviços, contribuição para o financiamento da seguridade social, contribuição social sobre o lucro, contribuição ao programa de integração social, contribuição de intervenção no domínio econômico... Quem suporta a onerosidade desses tributos é o consumidor final do produto e não o sujeito passivo identificado formalmente (o empresário). Dessa forma torna-se impossível observar a capacidade contributiva, uma vez que o tributo atingirá de maneira idêntica os fracos e fortes economicamente – e por isso os tributos indiretos são conhecidos como regressivos.

Tenta-se privilegiar, é verdade, os tributos sobre renda e patrimônio, mas o estado não poderia se manter unicamente com as receitas oriundas dessas exações. Pensa-se em tributar as grandes fortunas para amenizar a disparidade tributária, ocorre que em uma economia globalizada como a hoje existente, os indivíduos com altos rendimentos simplesmente transferirão seus empreendimentos para países cuja legislação tributária não os onere tanto, deixando o IGF mais pobre do que antes. Ademais, é melhor manter o capital nacional sobre a tributação anteriormente estabelecida à perde-lo. Não é preciso demasiado esforço intelectual para notar que nos tributos indiretos, como todos pagam a mesma alíquota, quem tem menos recursos financeiros acaba sacrificando a maior parte do seu orçamento, o que resulta na incontestável realidade de que são as pessoas mais pobres que financiam as políticas públicas voltadas para sua própria classe.

O terceiro e último fundamento da democracia fiscal desenvolvida pelo autor é a menor inibição possível da atividade econômica legal. Em primeiro lugar, é preciso que se diga que quanto maior e melhor desenvolvida uma economia for, mais fortalecidas as receitas fiscais do estado estarão. O crescimento econômico só pode prosperar em um ambiente que permita ao mercado funcionar sob a égide de uma instituição estatal eficaz e previsível que promova apenas intervenções mínimas e específicas no sentido de corrigir as falhas que a mão invisível não foi capaz de superar, gerando, assim, um círculo virtuoso.

Como? À medida que a economia se desenvolve, uma maior distribuição de riqueza é efetivada, onde as pessoas acabam majorando seu patrimônio e, conseqüentemente, ampliando sua capacidade contributiva.

O aumento da carga tributária, por sua vez, gera um curioso efeito reverso por duas razões principais: o aumento da taxaço sobre determinado fato gerador desestimula alguém a realiza-lo ou nele inserir-se e o aumento da taxaço empurra a pessoas para a informalidade no mercado. Ambas as situações diminuem consideravelmente a arrecadação do fisco. Além disso, ainda há a agravante de que a partir de determinado patamar de tributação, a sociedade busca formas de evasão fiscal.

É neste ponto que os estudos acerca da Curva de Laffer destacam-se. Para essa teoria, existe um ponto máximo de taxaço que vai gerar a receita esperada, mas a partir do momento que ele é ultrapassado, haverá um decréscimo na arrecadação. Este ponto máximo é de difícil fixação, mas existem alguns critérios para aferi-lo:

1. A relação da carga fiscal com o Produto Interno Bruto – PIB: em regra, países desenvolvidos oneram seus contribuintes com uma carga tributária superior a 30% do PIB, já os países em desenvolvimento a taxaço costuma ser inferior a 30% do PIB (com exceção do Brasil, que é um caso *sui generis*... Em todos os aspectos);
2. A tendência ou comportamento da arrecadação: quando o PIB crescer, o mesmo deve ocorrer com as receitas tributárias e se o PIB cair, as receitas também deverão comportar-se dessa forma. Aqui, visualizam-se duas situações: se a arrecadação crescer proporcionalmente mais que o PIB, significa que a sociedade ainda suporta a atuação do fisco, mas se o PIB crescer mais que a arrecadação (ou se ela decrescer mais que o PIB) há indícios de uma insuportabilidade fiscal;
3. A quantidade de cobranças fiscais coercitivas: havendo inadimplência, surge o dever de constituição do crédito tributário por meio do lançamento (art. 142 do CTN) para viabilizar a cobrança judicial coercitiva. A quantidade de execuções fiscais ajuizadas traduz duas

hipóteses: os contribuintes não suportam a carga fiscal e por isso não a pagam ou a sanção é ineficaz nos casos de descumprimento da obrigação tributária;

4. A economia informal: uma taxação elevada faz com que os empreendedores recorram à informalidade;

5. Os custos de conformidade: aqui se analisa os custos, para o contribuinte, não apenas com o pagamento dos tributos, mas sim cumprindo os mandamentos legais, com a burocracia (no Brasil, gasta-se 2,6 mil horas por ano com o pagamento de impostos e desde a promulgação da CRFB/88, foram editadas mais de 240 mil normas tributárias);

6. Manifestações de repulsa à tributação: um indicador de que a carga tributária ultrapassou o limite do suportável é a existência de movimentos sociais organizados contra a majoração de alíquotas.

Dworkin (2008), ao analisar as discussões entre liberais e conservadores norte-americanos, acredita que é muito difícil estabelecer um nível de tributação que possa ser considerada justa, mas contribui para o debate afirmando que os impostos atingem um patamar aceitável quando eles asseguram às pessoas o que elas proporcionariam a si próprias se estivessem em uma situação de igualdade “*ex ante*”. Mas que situação é essa? Partindo do pressuposto de que uma comunidade trata seus cidadãos em igualdade de consideração quando o sistema econômico que lhe sustenta permite que as oportunidades sejam iguais para que planejem suas vidas de acordo com seus próprios valores – e aqui igualdade de oportunidade significa que, para prosperarem, as pessoas dependem unicamente do valor e custo das decisões que tomam, nunca da sorte (seja por terem nascido em uma família abastada ou por serem mais talentosas umas que as outras) -, a igualdade *ex ante* é explicada a por Dworkin (2008, ps. 140-141) a partir de uma distinção crucial:

Una comunidad ha instaurado una plena igualdad *ex post* cuando las diferencias de riqueza entre sus ciudadanos se explican completamente, en todo momento, por las decisiones que éstos han tomado en tocante a sí, y cuánto trabajar y a cuánto ahorrar, o gastar, cuando lo que tienen los ciudadanos depende únicamente de esas decisiones, sin que hayan influido las diferencias de talento o la suerte que hayan tenido en lo tocante a las inversiones o la salud. Así pues, si la riqueza de una persona cae por debajo de la de otras porque carece del talento necesario para trabajar en un empleo altamente remunerado que ellas pueden tener, o porque ha enfermado y no puede trabajar, o porque ha debido cargar con cuantiosos gastos médicos sin mediar falta alguna por su parte, entonces un gobierno comprometido con la igualdad *ex post* se compromete, en la medida en que ello sea posible, a restablecerle la posición que hubiese ocupado de no ser por esas discapacidades o accidentes. Por otra parte, un gobierno persigue una igualdad *ex ante* cuando hace todo lo que puede para situar a las personas en una igual posición anterior a cualquier giro del destino que pueda volverlos desiguales, es decir, anterior a aquellos acontecimientos o circunstancias que cuentan como buena o mala suerte.

Este gobierno puede mejorar la igualdad ex ante disponiendo, por ejemplo, que todos los ciudadanos tengan la oportunidad de contratar en igualdad de condiciones un seguro adecuado contra la falta de talento productivo o contra la mala suerte.

O autor considera a igualdade ex ante um ideal superior à igualdade ex post, principalmente porque a sorte (ou a má sorte) provoca mudanças consideráveis nas vidas das pessoas. A igualdade ex post perseguida por um governo ocorre quando as diferenças entre as pessoas são oriundas unicamente de suas próprias decisões, não havendo qualquer fator externo (como falta de talento para um ofício, falta de oportunidade, etc.) que tenha influenciado nisso, assim, se algum infortúnio acontecer (uma enfermidade ou não ter a aptidão necessária para trabalhar em um emprego bem remunerado), o governo intervirá para restabelecer o equilíbrio que haveria se esses empecilhos não existissem; já na igualdade ex ante, o governo intervém para garantir a igualdade dos indivíduos antes que qualquer situação que os ponha em desvantagem uns com os outros possa acontecer com eles.

Nesse sentido, fica claro que Dworkin defende um modelo de estado social que não deixe desamparadas as pessoas que mais dele necessitam, que lute para garantir oportunidades de emprego, capacitação e educação para todos. E para que um governo seja capaz dessas realizações, a tributação deve ser modesta.

Coincidindo com a perspectiva do liberalismo-social adotada neste trabalho, razão assiste Dworkin sobre a necessidade de buscar uma igualdade ex ante, mas frise-se que ela não pode ser alcançada apenas por meio do estado (e, conseqüentemente, pela taxaço dos contribuintes). Como foi demonstrado no Capítulo 2, no caso da educação, por exemplo, que existem outras formas do estado garantir o acesso a um direito tão importante quanto esse – pois é a maior das possibilidades de tornar os indivíduos livres e iguais – e a situação tributária nos Estados Unidos é distinta da que se apresenta no Brasil. Havendo, sim, alternativas a uma tributação elevada.

5.6 Mecanismos de participação popular direta

Reconhece-se cinco mecanismos de participação popular direta: o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular, o veto popular e o *recall*, mas de acordo com o art. 14, I, II e III da Constituição da República de 1988, o ordenamento jurídico brasileiro legitima apenas os três primeiros como formas que os cidadãos detêm para exercer o poder. Das hipóteses

existentes na legislação nacional, analisar-se-á apenas o plebiscito e o referendo a seguir, pois são os que se relacionam mais adequadamente com a proposta da democracia tributária.

Antes de qualquer coisa, saliente-se que a busca por participação direta nas decisões políticas surge de uma constante insatisfação com a atuação dos representantes eleitos periodicamente. Busca-se, assim, complementar o sistema atual de representação parlamentar, não tornar todas as questões da vida pública sujeitas à deliberação, o que seria absolutamente inviável como sustentado anteriormente. Sobre a crise entre representantes e representados, as lições de Dias (2002, p. 68) são valorosas:

O segundo princípio do governo representativo é o que estabelece a relação entre representantes e representados. O parâmetro regulador desta relação que predominou ao longo da história da representação democrática foi o da independência parcial dos representantes com relação às preferências dos eleitores ou agir conforme a vontade explícita destes últimos. Em outras palavras, a tradução da vontade dos governados não precisa ser literal, pois está sujeita à percepção do ator acerca de quais são as características primordiais de sua personagem e que devem fazer parte de sua representação. Retomamos aqui a analogia teatral a fim de resgatar a temática da tradução da vontade na livre interpretação do representante, pois é neste ponto que o governo representativo menos se distingue de um governo de elites e mais se afasta do governo democrático: o pressuposto que ancora a independência parcial dos representantes é o da capacidade destes “cidadãos selecionados” em resistir às paixões e apreender o interesse geral, sendo menos suscetíveis aos particularismos. O próprio Manin chega a dizer que o governo representativo “nunca foi uma forma indireta de soberania popular”, promovendo uma completa separação deste com relação ao ideal democrático de governo.

Sendo assim, o que se propõe não é um modelo revolucionário, mas aproximar o povo de questões que lhe dizem respeito de maneira íntima, a exemplo da tributação, que atinge seus direitos de propriedade e, sob o manto da teoria de Locke, não poderia ser estabelecida sem o consentimento dos interessados.

5.6.1 Plebiscitos

Para início de discussão, cite-se o resgate histórico sobre o instituto que foi feito por Auad (2004, p. 300):

Na antiga Roma havia uma grande diferença entre as classes sociais, situação que pode ser constatada, por exemplo, pela análise das diferentes prerrogativas entre os patrícios e os plebeus. Os patrícios representavam a aristocracia romana e possuíam privilégios relacionados a direitos políticos e civis, enquanto os plebeus representavam a grande maioria da população e, supõe-se, eram descendentes dos povos conquistados e subjugados.

Com a evolução da sociedade romana e o crescimento de sua população, os plebeus passaram a exigir direitos e prerrogativas perante os patrícios, os quais foram obrigados a aderir aos anseios da plebe, criando-lhes cargos públicos próprios. Assim nasceu o “Tribunato da Plebe”, que permitia aos plebeus vetar as leis que fossem contrárias aos seus interesses. A *Lex Hortensia* deu-lhes o direito de votar as resoluções da assembléia popular, com força de lei, e essa decisão chamava-se *plebiscitum* (do latim: *plebis* – plebe e *scitum* – decreto), ou seja, “decreto da plebe”. Mais tarde, no entanto, tornou-se uma formalidade para legitimar os cônsules investidos do poder supremo – como Pompeu e César –, o que originou a expressão “cesarismo plebiscitário”.

Como se vê, em um momento de opressão da classe dominante sobre a classe dominada, criou-se uma instituição – o Tribunato da Plebe – que dava voz a quem sempre fora silenciado pelos donos do poder, impedindo que vigorassem medidas que fossem prejudiciais àqueles que estavam alheios à estrutura administrativa do estado. Essa é a ideia central neste trabalho: a de que seja imposto um freio por quem arca com os custos do ente estatal à capacidade arrecadatória do fisco.

Prosseguindo; nos termos do art. 2º, § 1º da Lei 9.709 de 1998, o plebiscito é uma consulta prévia ao ato normativo apresentado ao povo, que terá a possibilidade de rejeitar a proposta ou aprova-la. A diante, a lei dispõe que essa proposta deverá versar sobre tema de relevância nacional.

Da literalidade do dispositivo supramencionado, se extrai uma pergunta principal e outra acessória: que assuntos devem ser considerados como tão importantes ao ponto de serem considerados relevantes nacionalmente e quem define que temas são esses?

Trazendo a discussão para a matéria tributária, pode-se dizer que, havendo o princípio da legalidade que aduz só ser possível cobrar tributos estabelecidos em lei - e os impostos estarem previstos especificamente na Constituição Federal, o que significa que a criação de um imposto só deve ser feita mediante uma emenda constitucional – toda questão tributária que esteja diretamente associada ao texto da Lei Maior deveria ser enquadrado como um assunto de relevância nacional. Isso se justifica não pelo fato de que todo assunto que seja abordado pela CRFB/88 seja de grande importância para o país (doutrinariamente, quanto à extensão, a atual Constituição brasileira é classificada como analítica por tratar de questões diversas à estrutura do estado, como por exemplo, o art. 242, § 2º que trata sobre o dever da União de manter o Colégio Dom Pedro II), mas sim porque a criação de um novo imposto não pode ser admitida sem que as pessoas que irão custeá-lo se manifestem a respeito disso.

No que tange a legitimidade para definir o que é ou não de relevância nacional, veja-se a literalidade do art. 49, XV da Constituição: “art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: XV - autorizar referendo e convocar plebiscito;”.

Os termos utilizados pelo art. são “autorizar” e “convocar”. Autorizar significa, de acordo com Terra (2014), possibilitar, conceder um direito a alguém, ao passo que convocar, para o mesmo linguista, traduz a ideia de solicitação à presença em algum evento, constituir um grupo. Os significados apresentam teores distintos, o primeiro distancia o povo da democracia, uma vez que caberia ao Congresso Nacional definir o que é ou não de relevância nacional, bem como conclamar os cidadãos a exercerem seu poder deliberativo acerca disso; ao passo que convocar dá margem à interpretação de que o povo poderia solicitar às casas legislativas a realização de um plebiscito sobre tema que os indivíduos, de alguma forma (seja por uma pesquisa, por recolhimento de assinaturas, etc.), tenham escolhido como nacionalmente relevante. Sobre isso, manifesta-se Espíndola (2010, p. 75):

Tal consagração imperfeita da democracia participativa, no que toca aos plebiscitos e referendos (pois a iniciativa popular de lei é efetivamente iniciada pelos cidadãos na nossa atual forma constitucional), consagra uma contradição evidente com o princípio representativo: somente os órgãos de representação, os representantes parlamentares eleitos para o congresso nacional, podem convocar os veículos de manifestação direta da cidadania.

A contradição está em que se exige dos representantes parlamentares – já que o Executivo não pode convocar referendo ou plebiscito, assim como o povo por iniciativa direta – que autoquestionem o teor da própria legitimidade da representação para a qual foram investidos. E isso só o farão ao deflagrarem processo decisório popular, que, na sua essência e natureza, é perfeito quando os órgãos de representação carecem de legitimidade para tomar as medidas reclamadas por uma comunidade ou por sua maioria insatisfeita.

A imperfeição está justamente no mote de nossa exposição: não se contemplou, nem na Constituição brasileira, nem na Lei nº 9.709/98, a possibilidade de o povo, os representados, a comunidade de cidadãos, de provocarem, deflagrarem, requererem, de forma imperativa, a deflagração de referendos e plebiscitos. Ou seja, embora haja iniciativa popular das leis, não há iniciativa popular para referendos e plebiscitos.

Neste sentido, cite-se o caso do vizinho Uruguai, onde há previsão constitucional para autoconvocação de plebiscitos pelo povo¹⁸, mas também veda a possibilidade de que mecanismos de participação popular direta sejam utilizados em questões tributárias:

¹⁸ A título de curiosidade, a Constituição uruguaia prevê outra forma de participação popular bem distante da realidade brasileira, qual seja: a possibilidade de que os cidadãos uruguaios, contabilizando o mínimo de 10% do eleitorado nacional, possam apresentar proposta de reforma à Constituição.

“Artículo 331.- La presente Constitución podrá ser reformada, total o parcialmente, conforme a los siguientes procedimientos:

A) Por iniciativa del diez por ciento de los ciudadanos inscriptos en el Registro Cívico Nacional, presentando un proyecto articulado que se elevará al Presidente de la Asamblea General, debiendo ser sometido a la decisión popular, en la elección más inmediata.

Artículo 79. (...)

El veinticinco por ciento del total de inscriptos habilitados para votar, podrá interponer, dentro del año de su promulgación, el recurso de referéndum contra las leyes y ejercer el derecho de iniciativa ante el Poder Legislativo. **Estos institutos no son aplicables con respecto a las leyes que establezcan tributos.** Tampoco caben en los casos en que la iniciativa sea privativa del Poder Ejecutivo. Ambos institutos serán reglamentados por ley, dictada por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara. (grifo nosso)

O Uruguai é um exemplo a ser seguido no que se refere à democracia direta, sendo o país que mais faz a utilização dos mecanismos de participação popular em toda a América Latina.

Aparentemente em contrariedade ao texto expresso na Constituição brasileira, a Constituição do Estado de São Paulo também prevê a possibilidade de autoconvocação popular. É o que diz o art. 20, § 3º, 2 do novel diploma:

Art. 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

(...)

§ 3º - O exercício direto da soberania popular realizar-se-á da seguinte forma:

2 - um por cento do eleitorado do Estado poderá requerer à Assembléia Legislativa a realização de referendo sobre lei;

3 - as questões relevantes aos destinos do Estado poderão ser submetidas a plebiscito, quando pelo menos um por cento do eleitorado o requerer ao Tribunal Regional Eleitoral, ouvida a Assembleia Legislativa

A previsão trazida pela Constituição do Estado de São Paulo reabre a discussão acerca da aproximação democrática dos institutos: quando se refere ao referendo, note-se que o art. 3º, 2, fala sobre a possibilidade dos cidadãos requererem à ALESP a realização de um; ao passo que o art. 3º, 3, que trata do plebiscito, também envolve uma requisição, mas direcionada ao Tribunal Regional Eleitoral e deve se ouvida, posteriormente, a Assembleia Legislativa de São Paulo. Se o parecer da ALESP for contrário à realização do plebiscito, cabe ao TRE acatar a vontade popular ou a vontade representativa? Com isso, demonstra-se que embora haja previsão dos mecanismos de participação popular, a decisão sobre a realização deles ainda cabe, em regra, aos membros do Poder Legislativo.

(...)

Para que el plebiscito sea afirmativo en los casos de los incisos A) y B), se requerirá que vote por "SI" la mayoría absoluta de los ciudadanos que concurran a los comicios, la que debe representar por lo menos, el treinta y cinco por ciento del total de inscriptos en el Registro Cívico Nacional”.

5.6.2 Referendos

Regulados pela lei 9.709/98, o referendo foi incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro com a Constituição da República de 1988. Similares aos plebiscitos, a diferença nos referendos é que eles constituem consultas posteriores à formulação de uma norma, devendo o povo aprova-la ou rejeitá-la para que entre em vigor, possibilitando, assim, sua participação na construção do ordenamento jurídico de país. Garcia (2005) o considera o instrumento de consulta à população sobre emendas à Constituição ou a sanção de leis ordinárias quando estas versarem sobre interesses nacionais de grande relevância.

De acordo com Backes (2005, p. 18):

Especialistas apontam que a maioria dos referendos foi realizada pelos governos, e mais: produziu os resultados por eles esperados. Aliás, merece menção o fato de que muitos governos fortes ou ditatoriais, desde Napoleão, lançam mão do mecanismo – na Alemanha nazista foi usado várias vezes, também no Chile de Pinochet, para dar alguns exemplos.

Os exemplos latino-americanos sugerem a impressão de que, quando são os governos que convocam, em geral parece estar em jogo mais a busca de legitimidade para o próprio governo em situações difíceis do que a decisão sobre matérias concretas.

Altman (2010, p. 24) contrapõe essa afirmação, ao analisar os resultados de todos os referendos realizados na América Latina, chegando a seguinte conclusão:

La diferencia de un punto porcentual indica que quizá no son tan terriblemente manipulados como gran parte de la literatura sugiere. Es más, si Lijphart hubiese estado en lo correcto cuando argumentaba que "when governments control the referendum, they will tend to use it only when they expect to win" (1984: 204), se esperaría que los gobiernos ganaran mucho más de lo que las cifras citadas muestran. Pero no es así, una señal de lo complejo que resulta el juego de la democracia directa, en la que apenas un poco más del 50 por ciento de los MDD originados "arriba" son aprobados. De hecho, si hay dos países que destacan a nivel agregado en la cantidad de usos de MDD en América Latina son Ecuador y Uruguay. Sin embargo, un *racconto* de cómo y cuándo los han usado demuestra las enormes diferencias entre ambos países. Destaca que, en Ecuador, la democracia directa ha sido básicamente una herramienta del poder (véase la enorme concentración en las columnas de plebiscitos consultivos y facultativos), mientras que, para Uruguay, estas columnas están vacías. La realidad ha sido que, la mayor parte de los MDD han sido producto de demandas ciudadanas, sobre todo detonadas desde el movimiento sindical y las fuerzas políticas de oposición. En otras palabras, en el continente, en el uso plebiscitario de estos mecanismos, Ecuador va a la cabeza; mientras que Uruguay está en la misma posición pero en el uso ciudadano de éstos.

Essa certa desconfiança com os referendos justifica-se pelo histórico do instituto: na França, por exemplo, foi utilizado por Napoleão e De Gaulle para legitimar seus despotismos, por isso os franceses associam os referendos à ideia de crise. Por outro lado, as

experiências norte-americanas e suíças dissociam os referendos de momentos de instabilidade institucional.

A democracia suíça é, inclusive, um grande sucesso: a começar pela extensão territorial do país, que é relativamente pequena e isso possibilita implementar os mecanismos de participação popular direta de maneira mais eficaz e frequente, bem como o ideário popular de que os referendos são necessários à própria estabilidade do sistema político, podendo os cidadãos suíços imporem sua vontade acima dos desejos do Poder Executivo e Legislativo.

5.6.3 Do ideário popular de participação direta

Do caso suíço depreende-se uma coisa importante que fora trabalhada de maneira esparsa em comentários anteriores, mas aqui pretende-se abordá-la de maneira mais aprofundada: o sentimento de consideração pelos interesses da comunidade que suscita o chamamento do povo à participação em plebiscitos e referendos.

Muitas são as críticas feitas aos mecanismos de participação popular direta, cujas principais são elencadas por Benevides (1991):

a) a democracia direta não pode substituir a democracia representativa sob risco de inviabilizar a governabilidade – ocorre que este argumento não leva em consideração o caráter de complementariedade e não substitutivo da proposta de democracia semidireta;

b) o enfraquecimento do poderio de partidos políticos e de instituições como o Congresso, o que pode prejudicar o regime democrático – e isso de fato acontece na medida em que o povo pode corrigir o distanciamento que existe entre o Poder Legislativo e a sociedade, mas o que temem mesmo os que sustentam essa crítica é que políticos e partidos percam o papel de liderança e do monopólio da expressão popular;

c) a incapacidade do povo para deliberar sobre questões legislativas – e é sobre essa crítica especificamente que este tópico se debruçará.

“O povo não está preparado para a democracia”, dizem os que optam por uma fala mais eufêmica, mas no fundo suas pretensões são a de dizer que o povo não sabe votar. Essa arrogância nunca esteve distante do imaginário dos donos do poder. A ditadura militar foi instituída por um golpe a partir da constatação esquizofrênica de que “o povo só votava em comunista”, por isso era necessário retirar seus direitos políticos para reestabelecer a ordem.

O curioso é que toda sorte de alegações contra a participação dos cidadãos em plebiscitos e referendos servem igualmente aos parlamentares: se o povo é despreparado para

tratar de questões públicas, os políticos brasileiros estão em melhor condição? É claro que não; se o povo pode sustentar ferrenhamente posições conservadoras e preconceituosas durante as deliberações, os políticos brasileiros são majoritariamente progressistas? É claro que não; se o povo é vulnerável a grupos de pressão organizados que dispõem de grandes recursos financeiros para manter campanhas em prol de determinada causa, os políticos brasileiros estão imunes a *lobby* de grandes empresas, por exemplo? É claro que não; se o povo é suscetível a paixões, os políticos brasileiros, sempre seduzidos por populismos em todas as suas vertentes, estão isentos de fortes sentimentos inerentes a própria condição humana? Mais uma vez, é claro que não.

O que fica claro é que os empecilhos que são impostos ao caminho da democracia participativa no Brasil são de ordem autoritária, dizem respeito apenas à manutenção de poder entre grupos que se valem da democracia como instrumento para que cheguem onde desejam e, quando lá estão, se esquecem de quem os conduziu até os cargos que ocupam.

Deve-se compreender que o homem-médio não é um tolo, ele é, em verdade, muito sensato na maior parte das vezes, por isso suas opiniões e interesses devem ser sempre levados em consideração por quem o representa. Para Dias (2002), a antiga discussão sobre o papel dos representantes está mal direcionada, pois as posições extremas (representante como depositários da vontade popular *versus* representantes autônomos em relação a eleitores e grupos de pressão) devem ser abandonadas para que se evidencie o que de fato é relevante: não se trata de quem toma as decisões, mas sim quais são os critérios utilizados para que se chegue a essa decisão (especificamente falando de questões tributárias, quais os critérios utilizados para que se chegue à decisão de majorar alíquotas ou criar impostos? É uma discussão repleta de tecnicismos, mas sempre envolve uma necessidade do estado de arrecadar mais para sanar algum déficit gerado por sua atuação temerária, inconsequente e até mesmo criminosa quando a dificuldade financeira na qual se encontra é consequência direta da corrupção. Mais tributos não significam mais benefícios).

Para a autora, a adesão voluntária dos legisladores à vontade dos eleitores se dá por duas formas: a crença e o constrangimento.

A ampliação do espectro democrático é o principal objetivo daqueles que consideram a participação política o principal sinal vital dos sistemas políticos. Para estes, o exercício da cidadania é valorizado como um profícuo mecanismo de aprendizado político para o cidadão comum. Na exercício da atividade política, os cidadãos teriam acesso privilegiado às informações acerca do funcionamento das instituições políticas, suas escolhas e resultados. A participação política teria como resultado, ainda, a atenuação da perspectiva individualista em prol da visão de um maior bem-estar coletivo. Os ideais de participação e fortalecimento comunitário são

partilhados por diversos atores políticos, entre eles os partidos político – especialmente os de esquerda – e representantes alocados nos Poderes Executivo e Legislativo. Para estes atores, a incorporação de demandas populares aos processos decisórios da esfera pública não é apenas um compromisso moral com a representação de tipo democrática, as uma questão de crença nos valores políticos associados à participação.

Entretanto, existem atores políticos que, embora partilhem da maioria dos valores democráticos, não acreditam que os mecanismos de participação sejam os mais eficazes na consecução de objetivos políticos. Para estes a participação do cidadão comum nos negócios públicos é bem-vinda apenas em uma parcela restrita de atuação. O argumento fundamental é que os cidadãos em geral são mal informados com relação aos procedimentos políticos e muito vinculados aos seus interesses imediatos; quando participam são motivados por interesses públicos quase privados: a própria moradia, o saneamento que chega às suas casas, a iluminação e o asfalto das ruas onde moram, e assim sucessivamente. A visão política limitada, daí resultante, nunca seria capaz de tomar soluções qualificadas acerca de questões mais gerais ou que exigissem um maior conhecimento técnico, aquelas que ultrapassassem as perspectivas imediatistas individuais.

Resta questionar o que levaria atores políticos que partilham essa descrença com relação aos resultados objetivos da participação a incorporá-los ao orçamento público. (...) Embora não exista um constrangimento legal sobre o representante para que ele receba instruções explícitas do seu eleitorado, seu mandato é popular, ou seja, é transmitido a ele, através de eleições, pelo legítimo soberano: o povo. Como então contradizer a vontade manifesta daqueles que são os responsáveis pela manutenção ou perda de seus mandatos a cada processo eleitoral? Como assumir, mesmo perante os não-participantes, que seu mandato é livro por prerrogativa institucional e que nem sempre a população sabe o que é melhor para ela, sem que isso gere questionamentos quanto a consistência de seus valores democráticos? Nesse sentido, a participação política dos cidadãos exerce uma pressão sobre os representantes que, embora questionem sua capacidade decisória, são constrangidos a agir em benefício daqueles que participam.

Por isso, sustenta-se aqui que as pessoas – e seus interesses individuais - não podem ser menosprezados por aqueles que se consideram iluminados. Garcia (2005) relata que apenas entre os anos de 1970 e 1976, meros seis anos, mais de cem propostas de alteração à legislação ordinária foram submetidas ao voto popular na Califórnia – EUA, sendo que 19% delas versavam sobre impostos. Mas não é preciso ir tão longe: o vizinho Uruguai, por exemplo - embora sua Lei Maior vede que questões relativas a impostos sejam discutidas por mecanismos de participação popular direta -, tem um histórico satisfatório na utilização dos institutos.

Não é possível conceber que a mesma democracia participativa possa funcionar perfeitamente em um país de cultura igualmente ocidental como a brasileira e aqui não seja adequada. A problemática é, também, cultural – não há uma educação para a vida pública, por isso é praticamente impossível democratizar a democracia para além das tradicionais eleições municipais e gerais.

CONCLUSÃO

No capítulo 1, fez-se uma compilação do que as principais ideologias que alicerçam o debate político compreendem ser a figura do estado e sua principal atividade, que é a tributação. Para o liberalismo de John Locke, o estado é um ente dotado de força coercitiva que existe para salvaguardar as liberdades e possibilitar o desenvolvimento da sociedade, tirando-a do estado primitivo de natureza e, sendo assim, a tributação deve existir, mas precisa ser justa e não pode ser fruto do autoritarismo, devendo as exações passar pela aceitação da opinião pública para que sejam consideradas legítimas e não uma intervenção injustificada do estado na sociedade; para o coletivismo (insere-se aqui o socialismo e o comunismo alicerçados nas ideias marxistas), o estado só existe para legitimar a luta de classes, estando a serviço da classe dominante para que mantenha o seu *status quo*, assim sendo, a tributação é uma atividade natural e inerente ao poder opressivo do estado, que deve ser abolida na medida que o ente deixe de existir também. No que concerne à interpretação sobre a atividade estatal, a principal diferença entre o liberalismo e os coletivismos clássicos¹⁹ é que, para o liberalismo, o estado é uma espécie de mal necessário e não deve ser suprimido sob o risco de toda a sociedade ruir, enquanto para as ideologias revolucionárias o estado não é um fim em si mesmo, mas um degrau: é preciso dominá-lo para subverter a ordem vigente e, quando este objetivo for alcançado, desfazer-se dele.

O liberalismo divide-se em duas vertentes: o econômico e o político. O liberalismo econômico defende um estado com poderes e atribuições limitadas, que aja, em regra, como um guarda-noturno e esteja alicerçado em um sistema econômico de livre mercado – o capitalismo – em que as pessoas, e não o estado, são responsáveis por todas as operações que o fazem funcionar adequadamente. Para o liberalismo, é perfeitamente possível que as pessoas, buscando seus próprios interesses, por meio de uma mão invisível, promovam um fim que não estava previsto anteriormente por elas, não devendo o ente estatal envolver-se nas transações (nem minimamente com intervenções pontuais, nem de forma demasiada como planejador econômico central) sob pena de promover um verdadeiro desmantelamento dessas relações.

Por óbvio, o capitalismo não pode resolver todos os problemas da humanidade e a figura do estado é indispensável até mesmo para que o livre mercado possa prosperar tendo

¹⁹ Fala-se aqui em “clássicos” porque na sua forma mais pura essas ideologias pretendiam a eliminação do estado, não sua manutenção. Hoje, o neosocialismo e o neocomunismo não defendem mais a supressão do ente, mas sim o agigantamento sobre todas as esferas possíveis sem visar o seu desaparecimento posterior, algo como o “tudo dentro do estado e nada fora do estado”, de Mussolini.

como base um plano normativo que propicie seu desenvolvimento adequado, mas esse sistema soluciona de forma mais eficaz os problemas sociais e, por isso, embora essa seja uma opinião controvertida, defende-se que o liberalismo econômico e político são essenciais para que uma sociedade tenha índices elevados de qualidade de vida. São fatos incontestáveis que a maior parte da população vive melhor em países que adotam o capitalismo como sistema econômico comparadas àqueles onde tentou-se implementar as formas de coletivismos.

O papel dos pensamentos políticos que foram expostos é determinante porque é a ideologia que uma Constituição adota que define qual o modelo de estado que ela pretende instituir ante a sociedade. A CRFB/88 pode ser considerada eclética, uma vez que valora os direitos de primeira dimensão – tipicamente liberais - e os direitos de segunda dimensão – característicos do estado social -, caracterizando um liberalismo-social, que alinha a busca pelo desenvolvimento econômico que só pode ser gerado por uma economia de livre-mercado com responsabilidade social.

No segundo capítulo, discorreu-se sobre as causas do agigantamento do estado brasileiro, atribuindo a superação do estado liberal e à implementação do *welfare state* a responsabilidade sobre o avanço do estado nas mais variadas esferas da vida de um indivíduo, bem como o aumento da carga tributária, uma vez que, quanto mais demandas o estado deve atender, mais receita ele precisa gerar.

Não se faz uma crítica às intenções legislativas de garantir uma felicidade maior ao povo, garantindo-lhe direitos sociais. Inclusive, esse é um dos deveres estatais: melhorar a vida das pessoas que, por meio de um contrato social, acreditaram que viver sob a proteção do ente seria melhor do que viver em um estado de natureza, onde as liberdades eram imensuráveis e as violações de direitos de uns contra os outros eram ainda mais recorrentes.

Sendo assim, é preciso que se definam quais as prioridades de um estado e o que pode ser deixado a cargo do mercado. Existem funções essenciais que o estado deve prover como a assistência aos desamparados, a segurança interna e externa, manutenção dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, a saúde e a educação (estes dois últimos deve ser garantida a exploração à iniciativa privada, para auxiliar e complementar a prestação do serviço público). Diante disso, muitos dos direitos sociais esculpidos no art. 6º da Lei Maior ficam, aparentemente, desamparados, mas a bem da verdade, alguns deles não são nem mesmo de competência do estado garantir, como o trabalho: o estado não cria emprego, ele pode, no máximo, não desestruturar a economia do país para que as vagas sejam ofertadas de acordo com as leis do mercado; o lazer e a cultura são consequências do pleno emprego, por exemplo.

Por isso, não adianta tornar todos os direitos possíveis como essenciais e não garantir nem mesmo o mais básico (segurança, saúde e educação), onerar sobremaneira o contribuinte para conseguir manter um estado obeso e a percepção de retorno da tributação ser pequena comparada às receitas dos cofres públicos.

Para tornar possível a existência do estado e possibilitar que ele cumpra suas promessas (ou implemente os direitos que reconhece como seu dever), impõe-se a necessidade de tributação. A taxação é um tema tão importante que é possível dizer que desde a antiguidade não houve uma formação similar a um ente estatal que não tenha instituído tributos, havendo menção a eles em Roma, na Grécia Antiga, na Bíblia, na Idade Média e, com o descobrimento do Brasil, o primeiro tributo que foi criado incidia sobre a extração do pau-brasil.

Ao longo desses mais de 500 anos desde que as caravelas portuguesas atracaram por essas terras, a tributação sempre teve duas características bastante danosas: a agressividade e a regressividade. Agressivas porque os tributos cobrados eram e são excessivos – e geravam muitas revoltas, sendo a Conjuração Mineira a mais importante e famosa entre elas -, havendo uma contraprestação indigna e insuficiente para atender as demandas da população (se no começo de tudo, os tributos eram cobrados com a única intenção de prover a coroa portuguesa, atualmente, embora o Brasil tenha se tornado uma República há mais de um século, pouca coisa mudou no sentido de que o contribuinte ainda arca com os custos altíssimos de manter um estado onde a corrupção impera e não tem prioridades bem definidas); e regressivas por nunca terem deixado que o peso de um estado obeso recaia sobre os ombros dos mais economicamente desfavorecidos.

Apenas no regime militar é que a tributação brasileira começou a ser sistematizada até substanciar-se no Código Tributário Nacional, que trouxe a definição de tributo em seu art. 3º como “toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”. Dois termos merecem ser destacados nessa definição: “compulsória” e “instituída em lei”, pois configuram elementos essenciais da natureza de um tributo.

A marca maior da compulsoriedade diz respeito ao fato de que ninguém está isento de pagar tributos, não podendo eximir-se dessa espécie de responsabilidade social com a manutenção do estado e de seus serviços; já a instituição em lei se refere ao princípio da legalidade tributária, não podendo o estado cobrar qualquer valor de seus contribuintes a título de imposto se não houve disposição em lei. Nesse sentido, o texto normativo é o único

parâmetro de legitimidade da tributação e lhe concedendo um viés positivista: se prevista em lei, a exação é justa, válida e eficaz.

Compreendendo que o poder de tributar envolve o poder de destruir, liberais clássicos como John Locke e neoliberais como Milton Friedman, defenderam a ideia constante na premissa “*no taxation without representation*”, que atrela o poder de tributar do estado à representação política dos cidadãos. Locke, idealista, previa que não podem ser criados e majorados tributos sem a anuência de quem paga por eles, inaugurando assim a ideia de que a democracia participativa poderia ser um freio aos impulsos arrecadatários estatais.

Embora faça sentido, há no mínimo dois empecilhos para colocar essa ideia em prática: a) como questões tributárias, financeiras e orçamentárias em geral demandam conhecimentos técnicos, as pessoas sentem-se pouco inclinadas a participar das discussões que as envolvem, por isso há um desinteresse geral que é capaz de impedir uma deliberação adequada em um plebiscito ou referendo sobre os temas; b) as alíquotas de impostos no Brasil são modificadas com certa frequência. Se recorre-se a responsabilidade com o dinheiro do contribuinte para decidir iniciar uma votação sobre a majoração de impostos, a mesma responsabilidade se impõe para afastar a ideia da democracia participativa como ao manicômio tributário, uma vez que o país possui dimensões continentais e a realização de referendos e plebiscitos gerais (nos impostos de competência federal) demandam um dispêndio astronômico.

Mas a situação é distinta quando envolve a criação de tributos, que surgem no ordenamento jurídico brasileiro com uma recorrência bem inferior às majorações de alíquotas. Tem-se como exemplo a recente hipótese sobre o retorno da CPMF, que em âmbito administrativo foi discutida, mas as pessoas que iriam arcar com os custos de um tributo tão oneroso caso fosse novamente instituído sequer foram ouvidas. Por que não se leva em consideração a possibilidade de realização de um plebiscito sobre seu retorno, para, com o aval da população – de quem paga por todos os erros de um governo, frise-se -, democratizar as ações tomadas em prol do fortalecimento da economia (e a questão da CPMF é ainda mais emblemática, pois sua justificativa era auxiliar os custos com a previdência, instituição sagrada para os brasileiros)?,conclui o capítulo 3.

A democracia não um regime perfeito, mas é o menos pior entre todos os já experimentados e pode sim ser um caminho viável para a discussão de questões que, aparentemente, são inviáveis de serem levadas às camadas mais populares da sociedade, principalmente porque é este grupo de pessoas que é atingido de forma mais violenta por todas as ações do estado: se a inflação está descontrolada, o aumento dos preços faz com que

as pessoas pobres deixem de comprar o que era essencial para sua casa; se o preço do petróleo sobe, toda sorte de produtos que são derivados dele aumentam também²⁰; e assim sucessivamente.

Os empecilhos existem, tais como: as constantes críticas à falta de conhecimento que o povo detém para decidir sobre discussões complexas, a manipulação e corrupção dos mais necessitados, problemas orçamentários em virtude do tamanho do território e da população (sem excluir o excesso de burocracia que permeia tudo que envolve o estado nesse país), mas com uma perspectiva otimista de futuro, o saldo positivo da utilização da democracia deliberativa e participativa é superior às dificuldades que devem ser superadas para implementá-la.

É possível diminuir essa *via crucis*. O Senado Federal costuma realizar consultas legislativas em seu site para que a população possa expressar sua opinião sobre projetos de lei que tramitam na casa, de maneira bem simples: apenas perguntando se o indivíduo concorda com a proposta, devendo ele clicar em “sim” ou “não”. Nesse sentido, a tecnologia pode ser grande aliada, especificamente a internet, podendo viabilizar não a realização dos tradicionais plebiscitos e referendos, mas dessa mesma espécie de consulta feita pelo Senado brasileiro. Aplicativos oficiais para celulares também são uma opção para a resolução da problemática orçamentária que gira em torno da realização de plebiscitos ou referendos demandarem altos valores ao erário.

Se é possível levar uma urna eletrônica a cada lugar do país, é possível disponibilizar um computador com acesso a internet (e considerando o fato de que há mais aparelhos celulares que pessoas no Brasil, de que também o acesso a internet foi consideravelmente democratizado se comparado há uma década, os custos da proposta seriam consideravelmente baixos).

A problemática burocrática também se impõe. Há alguns anos discutia-se a proposta de uma reforma política democrática, onde a Ordem dos Advogados do Brasil capitaneou a campanha coadjuvada por outras várias instituições importantes nos cenários político, econômico e social brasileiro. Como tratava-se de um projeto de lei de iniciativa popular, foi necessário um esforço hercúleo para conseguir as assinaturas que contabilizavam 1% do eleitorado nacional distribuído em pelo menos cinco estados da federação. Foram

²⁰ Como a gasolina, por exemplo. Inclusive, a popularização dos carros para a classe média e baixa foi uma conquista muito importante, de fato, e publicizada por quem ocupava a presidência naquele período, mas a dilapidação do patrimônio da Petrobrás e a crise econômica que o país entrou fizeram com que o preço do combustível disparasse. Sem conseguir custear a gasolina, o álcool e o diesel, a conquistar do carro próprio não parece ter sentido...

meses de campanha, tempo e dinheiro dedicados a possibilitar o encaminhamento do projeto ao Congresso Nacional porque a legislação brasileira não permite assinaturas digitais ou pela internet (como geralmente se assinam as petições online em sites especializados nesse tipo de campanha, como o “Petição Pública” onde é possível criar abaixo-assinados por alguma causa).

Esse é um tremendo entrave à *democratização da democracia* que pode ser corrigido dando um basta na burocracia excessiva que atrasa tantas questões urgentes, como a consciência tributária e orçamentária das pessoas sobre as suas próprias finanças e as de seu país.

REFERÊNCIAS

- ALTMAN, David. *Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados?*. Perfles latinoamericanos, México, v. 18, n. 35, p. 9-34, jun. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532010000100001&lng=es&nrm=iso>. Acesso em 20 jan. 2018.
- AMARO, Luciano. *Direito tributário brasileiro*. 12. ed. rev. atual. – São Paulo: Saraiva, 2006.
- AUAD, Denise. *Mecanismos de participação popular no Brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular*. Revista Brasileira de Direito Constitucional, São Paulo: ESDC, n. 3, p. 291-323, 2004. Disponível em: <http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/mecanismos_de_participacao_popular_no_brasil.pdf> Acesso em 20 jan. 2018.
- BALERA, José Eduardo Ribeiro. *Robert Nozick e sua teoria política: seria uma abordagem razoável para a sociedade contemporânea?* Revista de Filosofia, Amargosa – Bahia, v. 12, n. 2, dezembro/2015. Disponível em: <<https://www2.ufrb.edu.br/griot/images/vol12-n2/7.pdf>> Acesso em 15 out. 2017.
- BACKES, Ana Luiza. *Uso do referendo em diferentes países*. Consultoria legislativa. Brasília, DF, abril/2005. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema3/2005_2111.pdf> Acesso em: 20 jan. 2018
- BALTHAZAR, Ubaldo Cezar. *História do tributo no Brasil*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.
- BASTIAT, Frederic. *A Lei*. Traduzido por Ronaldo da Silva Legey. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.
- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Editora Ática, 1991.
- BERNSTEIN, William J. *Uma breve história da riqueza*. 1. ed. – São Paulo: Editora Fundamento Educacional Ltda, 2015.
- BILENKY, Thais. Elite brasileira tem de ter menos espírito de Miami, diz Flávio Dino. Jornal Folha de São Paulo, São Paulo, ano 96. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/12/1946006-elite-brasileira-tem-de-ter-menos-espírito-de-miami-diz-flavio-dino.shtml>> Acesso em 26 dez. 2017.
- BOBBIO, Norberto. *Estado, governo e sociedade – por uma teoria geral da política*. Traduzido por Marco Aurélio Nogueira. – Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2014.

_____. *Liberalismo e democracia*. Traduzido por Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Editora Brasiliense, 2000.

_____. *O futuro da democracia*. Traduzido por Marco Aurélio Nogueira. 13. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2015.

_____. *Teoria Geral do Direito*. 3. ed. Traduzido por Denise Agostinetti. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 28ª ed. São Paulo : Malheiros, 2014.

_____. *Do Estado liberal ao Estado social*. São Paulo: Editora Malheiros, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988, 292 p.

_____. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Institui o Código Tributário Nacional. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 27 out. 1966. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 01 nov. 2017.

CASTRO, Paulo Rabello de. *O mito do governo grátis – o mal das políticas econômicas ilusórias e as lições de 13 países para o Brasil mudar*. 1. ed. Rio de Janeiro: Edições de Janeiro, 2014.

CEAGESP. Institucional. São Paulo, 2017. Disponível em: <<http://www.ceagesp.gov.br/a-ceagesp/institucional/>>. Acesso em 8 out. 2017.

CHANG, Ha-Joo. *23 coisas que não nos contaram sobre o capitalismo*. Traduzido por Claudia Gerpe Duarte. — São Paulo: Cultrix, 2013.

CLARK, Giovani. Política econômica e estado. *Revista Estudos Avançados*. São Paulo, SP, ano 14, n. 62. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v22n62/a14v2262.pdf>> Acesso em: 15 out. 2017.

COMPARATO, Fábio Konder. *Repensar a democracia: democracia, direito e política – estudos internacionais em homenagem a Frederick Muller*. Campinas: Conceito Editorial, 2006, p. 189-224.

COSTA, Eliud José Pinto da. *Espécies tributárias adequadas ao sistema federativo*. São Luís: EDUFMA, 2011.

CRISTÓVÃO, Buarque. *Proposta de Emenda à Constituição nº 19, de 2010*. Altera o art. 6º da Constituição Federal para considerar os direitos ali previstos como direitos sociais essenciais à busca da felicidade. (Altera o artigo 6º da Constituição Federal para incluir o direito à busca da Felicidade por cada indivíduo e pela sociedade, mediante a dotação pelo Estado e pela própria sociedade das adequadas condições de exercício desse direito). Disponível em: < <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=1411977&disposition=inline>>. Acesso em: 25 out. 2017.

DIAMOND, Larry. *O espírito da democracia: a luta pela construção de sociedades livres em todo o mundo*. Tradução por Marcelo Oliveira da Silva. 1. ed. Curitiba: Instituto Atuação, 2015.

DIAS, Marcia Ribeiro. *Sob o signo da vontade popular: o orçamento participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2002.

DÓRIA, Antônio Roberto Sampaio. *Direito constitucional tributário e due process of law*. 2. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1986.

DWORKIN, Ronald. *La democracia posible – principios para un nuevo debate político*. Traduzido por Ernest Weikert García. Barcelona: 2008.

FIEP PARANÁ. A sombra dos impostos. Curitiba, 2017. Disponível em: <<http://www.fiepr.org.br/sombradoimposto/veja-o-quanto-voce-paga-de-imposto-1-14466-115735.shtml>> Acesso em 10 nov. 2017.

FISHKIN, James S. *Quando o povo fala – democracia deliberativa e consulta pública*. 1. ed. Tradução por Vitor Adriano Liebel. Curitiba: Instituto Atuação, 2015.

FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e liberdade*. 1. ed. São Paulo: LTC Editora, 2014.

_____. *Livre para escolher – uma reflexão sobre a relação entre liberdade e economia*. Traduzido por Ligia Filgueiras. 1. ed. São Paulo: Editora Record, 2015.

GARCIA, Alexandre Navarro. *Democracia semidireta: referendo, plebiscito, iniciativa popular e legislação participativa*. Revista de informação legislativa : Brasília, v. 42, n. 166, 2005. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/417>> Acesso em 20 jan. 2018.

GARSCHAGEN, Bruno. *Pare de acreditar no governo – por que os brasileiros não confiam nos políticos e amam o Estado*. 1. ed. – Rio de Janeiro: Record, 2015.

HAYEK, Friedrich von. *Direito, legislação e liberdade: uma nova formulação dos princípios liberais de justiça e economia política*. São Paulo: Visão, 1985. 3 v.

HOLMES, Stephen; SUSTEIN, Cass. *El costo de los derechos: Por qué la libertad depende de los impuestos*.- 1ª ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2011.

HOUAISS, Antônio. *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro, Ed. Objetiva, 2009.

José Casado, “*Presidência de Maduro custa US\$ 2,5 milhão ao dia*”. O Globo, 19 de janeiro de 2014. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/mundo/presidencia-de-maduro-custa-us-25-milhoes-por-dia-11342792>> Acesso em 09 nov 2017.

KELSEN, Hans. *Esencia y el valor de la democracia*. 2. ed. Traduzido por Rafael Luengo Tapia e Luiz Legas y Calambra. Barcelona: Editorial Labor, 1934.

LAMOUNIER, Bolívar. *Liberais e antiliberais – a luta ideológica do nosso tempo*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

LAZZARINI, Sérgio G. *Capitalismo de laços - os donos do Brasil e suas conexões*. - Rio de Janeiro : Elsevier, 2011.

LENIN, Vladimir. *O Estado e a revolução – a doutrina do marxismo sobre o Estado e as tarefas do proletariado na revolução*. Traduzido por Paula Almeida. São Paulo: Boitempo Editorial, 2017.

LOCKE, John. *Segundo Tratado sobre o Governo Civil - e Outros Escritos: Ensaio sobre a Origem, os Limites e os Fins Verdadeiros do Governo Civil*. Traduzido por Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis: Vozes, 1988.

LORENZON, Geanluca. *Ciclos Fatais – socialismo e direitos humanos*. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2017.

MANKIW, N. Gregory. *Introdução à economia*. Traduzido por Allan Vidigal Hastings. São Paulo: Cengage Learnig, 2009.

MARTINS, Marcelo Guerra. *Tributação, propriedade e igualdade fiscal sob elementos de direito e economia*. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

MERQUIOR, José Guilherme. *O liberalismo antigo e moderno*. Traduzido por Henrique de Araújo Mesquita. 3. ed. São Paulo: É Realizações Editora, 2014.

MISES, Ludwig von. *As seis lições*. Traduzido por Maria Luiza Borges. 7. ed. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2009.

_____. *Liberalismo*. Traduzido por Haydn Coutinho Pimenta, São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

NABAIS, José Casalta. *Por um estado fiscal suportável*. Coimbra: Almedina, 2005.

NEVES, Marcelo. *A constitucionalização simbólica*. 3. ed. – São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011.

NOZICK, Robert. *Anarquia, Estado e utopia*. Traduzido por Fernanda Santos; revisão técnica por Alonso Reis Freire – São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011.

PAES, Nelson Leitão. *A Curva de Laffer e o imposto sobre produtos industrializados – evidências setoriais*. Caderno de Finanças Públicas., Brasília, n. 10, p. 5-22, dez. 2010.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA GOVERNO DO MARANHÃO, Receita 2016. Maranhão, 2017. Disponível em: <<http://www.transparencia.ma.gov.br/app/receitas/porano/2016#lista>>. Acesso em 12 out. 2017.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA PREFEITURA DE SÃO LUÍS, Receita 2016. São Luís, 2017. Disponível em:

<http://www.lei131.com.br/ords/portal/f?p=450:2:0::NO:RP,2:P2_VISAO:26>. Acesso em 12 out. 2017.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, Receitas do Governo Federal por órgãos superiores e origens em 2016. Brasília, 2017. Disponível em:

<<http://www.portaldatransparencia.gov.br/receitas/consulta.asp?idHierarquiaOrganizacao=1&idHierarquiaDetalhe=0&idDirecao=1&idHierarquiaOrganizacao0=1&idHierarquiaDetalhe0=0&Exercicio=2016>>. Acesso em 12 out. 2017.

POSNER, Richard A. A economia da justiça. Traduzido por Evando Ferreira e Silva; revisão de tradução por Anibal Mari – São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010.

RAWLS, John. *Justiça como equidade: uma concepção política, não metafísica*. Lua Nova [online]. 1992, n.25, pp.25-59. ISSN 0102-6445. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451992000100003>.

REALE, Miguel. *O Estado democrático de direito e o conflito de ideologias*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

ROJAS, Maurício. *A Suécia depois do modelo sueco – do Estado beneficente ao Estado possibilitador*. Traduzido por Roberto Fendt. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 2007.

ROTHBARD, Murray. *A ética da liberdade*. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

_____. *Anatomia do Estado*. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2009.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do Contrato Social*. 3. ed. Traduzido por Pietro Nassetti. São Paulo: Editora Martin Claret, 2000.

SACHSIDA, Adolfo. *Considerações econômicas, sociais e morais sobre a tributação*. São Luís: Resistência Cultural Editora, 2015.

SOUSA, Mônica Teresa Costa. DIREITO E DESENVOLVIMENTO: uma abordagem a partir das perspectivas de liberdade e capacitação. 2007. 293 fls. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da UFSC. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

TORRES, Ricardo Lobo; TAKEMI, Eduardo; KATAOKA, Flávio Gaudino. *Dicionário de princípios jurídicos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

TRAVASSOS, Marcelo Zenni. *O controle do orçamento à luz dos direitos humanos*. Brasília: Penélope Editora, 2014.

TROVÃO, Renyere. Confira como seriam os preços dos carros mais vendidos no Brasil sem os impostos. Jornal Gazeta do Povo. Jun. 2016. Disponível em:

<<http://www.gazetadopovo.com.br/automoveis/confira-como-seriam-os-precos-dos-carros-mais-vendidos-no-brasil-sem-os-impostos-3jurbj4ciz42bsng7412a50ua>>. Acesso em 10 nov 2017.

VITULLO, Gabriel E. *As outras teorias da democracia: participacionismo, deliberacionismo e republicanismo cívico*. – Natal, RN : EDUFRN, 2012.

WALLIN, Claudia. *Um país sem excelências e mordomias*. - São Paulo : Geração Editorial, 2014.