



FEDERALISMO, INSTITUIÇÕES POLÍTICAS E CRISE NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

FEDERALISM, POLITICAL INSTITUTIONS AND THE CRISIS IN CONTEMPORARY BRAZIL

Afonso Soares de Oliveira Sobrinho¹

Orcid: <https://orcid.org/br/0000-0001-7098-5034>

Submissão: 15/10/2022

Aprovação: 28/11/2022

RESUMO:

Nosso objetivo de investigação é a crise institucional no Brasil contemporâneo pela simbiose democracia-autoritarismo. A pesquisa utiliza-se de método histórico e procedimento dialético, a partir de levantamento bibliográfico à temática do Estado de Direito ao Democrático, tendo como norte a problemática da crise das instituições inserida no modelo federalista brasileiro, de presidencialismo de coalizão. Discute-se as instituições políticas brasileiras e suas contradições pela conjugação de forças centrípetas e centrífugas. Concluímos que o Estado na sua metamorfose necessita realizar reformas estruturantes e aproximar o cidadão das instituições.

PALAVRAS-CHAVE: Cidadania. Estado. Crise. Direito Público.

ABSTRACT:

Our research objective is the institutional crisis in contemporary Brazil due to the democracy-authoritarianism symbiosis. The research uses a historical method and dialectical procedure, from a bibliographical survey on the theme of the Rule of Law to the Democratic, having as its north the problem of the crisis of institutions inserted in the Brazilian federalist model, of coalition presidentialism. It discusses whether Brazilian political institutions and their contradictions are due to the combination of centripetal and centrifugal forces. We conclude

¹ Pós-Doutor em Direito-FDSM, Doutor em Direito-FADISP. Advogado colaborador - D. J. XI de agosto, USP. E-mail: affonsodir@hotmail.com - Ark:/80372/2596/v9/017

that the State in its metamorphosis needs to carry out structural reforms and approach the citizen closer to institutions.

KEYWORDS: Citizen. State. Crisis. Public Law.

1. INTRODUÇÃO

O processo democrático, como vivenciado pelas sociedades contemporâneas, tem sua origem na ideia da Polis grega segundo o pensamento aristotélico. Uma forma de democracia direta que contava com uma participação dos cidadãos gregos.² Este modelo sofreu grandes transformações com avanços e retrocessos na Antiguidade, e na Idade Média e Moderna. Novas luzes foram lançadas com a Revolução Inglesa, conhecida como Revolução Gloriosa, ainda no século XVII, e com o consequente fortalecimento econômico do Estado e da segurança. A Revolução Francesa e a Revolução Americana favoreceram a luta política contra as monarquias absolutistas e o desenvolvimento das ideias de controle do poder dos governantes. Como corolário do modelo francês, temos a igualdade formal, em que ganham força valores como a liberdade, a igualdade e a solidariedade.

O século XIX foi caracterizado pelo ideal iluminista anteriormente preconizado pela Revolução Francesa, pela expansão do liberalismo e das ideias utilitaristas de Stuart Mill e das liberdades negativas positivadas pela norma jurídica, pensamento que foi combatido pelo ideal socialista e pelas teorias de igualdade econômica de Carl Marx e Engels.^{3 4}

Nem o Estado de Direito e nem o Estado Liberal conseguiram apaziguar por muito tempo os ânimos daqueles que clamavam por reformas capazes de contemplar as questões sociais, somente verificadas quando do surgimento do Estado Social (*Welfare State*) em que a Constituição de Weimar (1919) pode ser lembrada por estabelecer novos parâmetros no tocante aos direitos sociais.⁵

Numa tentativa de resolver o impasse entre o liberalismo que aprofundava as desigualdades econômicas e sociais em detrimento do bem-estar social, a política do *Welfare State* acabou por exaurir a capacidade econômica estatal por promover descabidamente uma justiça distributiva intervencionista, com o objetivo de melhorar as condições de vida

² ARISTÓTELES. **A política**. Tradução de Nestor Silveira Chaves. São Paulo: Edipro, 1995.

³ BOBBIO, Norberto. **Direito e Estado no Pensamento de Emanuel Kant**. Brasília: Universidade de Brasília, 1995

⁴ KELSEN, Hans. **A democracia**. São Paulo, SP: Martins Fontes, 2000.

⁵ FERREIRA FILHO, Manoel G.; **Direitos humanos fundamentais**. Rio de Janeiro, RJ: Saraiva, 2011.

daqueles mais necessitados, sem que a atividade econômica fosse capaz de gerar riqueza suficiente frente às demandas sociais que somente cresciam.

A narrativa pós-moderna reflete a aptidão dos ordenamentos jurídicos de criarem uma nova forma de comunicação, por meio do sistema normativos com a superação do método tradicional de se estabelecer condutas específicas. As normas narrativas trazem valores (Werträgernormen), ajudando no desenvolvimento do Direito (Fortentwicklung des Rechts), estabelecendo orientações.⁶ A comunicação é experimentada como um revival da autonomia da vontade, associada à valorização extrema do tempo e do Direito como instrumento de comunicação e informação.⁷ No plano constitucional, o constitucionalismo social mostra-se pluralista, comprometido com uma plêiade de valores até então afastados do texto das Cartas Constitucionais tradicionais. A axiologia constitucional não se preocupa apenas com a preservação da estrutura estatal e com as garantias individuais. Novos direitos são reconhecidos nos textos constitucionais, com a consagração de ideais políticos, econômicos e sociais. A Constituição amplia-se e abre espaço para a proteção do cidadão, do eleitor, do consumidor, do agente de produção, do trabalhador, dentre outras facetas do sujeito moderno. Ao mesmo tempo, são abertos flancos para as tutelas coletivas, como a do meio ambiente, do sistema econômico e previdenciário, entre outros. Sintetizando as principais mudanças experimentadas pelo Direito pós-moderno, em comparação com o modelo jurídico da modernidade, verifica-se que o mundo da segurança do século XVIII deu lugar ao mundo de inseguranças e incertezas, a ética da autonomia ou da liberdade foi substituída por uma ética da responsabilidade ou da solidariedade, e, como consequência dessas duas assertivas, a tutela da liberdade (autonomia) do indivíduo foi substituída pela noção de proteção à dignidade da pessoa humana.⁸ Nesse diapasão, permear o direito à vida e vice-versa corresponde a iluminar a essência do que tem ficado à sombra.⁹ Nesse cenário de crise e de mudança de paradigma, discute-se, no século XXI, a concepção de cidadania para além do modelo representativo, legalista e verticalizado da organização dos espaços públicos e privados dos municípios. As mudanças dos valores culturais e sociais permite uma democracia participativa que alcança desde as uniões familiares (estáveis, homoafetivas, entre

⁶ JAYME, Erik. **Diálogos com a doutrina**. Entrevista concedida por Erick Jayme à RTDC, ano 1, n. 3, jul.- set. 2000.

⁷ MARQUES, Claudia Lima. **Contratos no Código de Defesa do Consumidor: o novo regime das relações contratuais**. Editora Revista dos Tribunais, 2014.

⁸ MORAES, Maria Celina Bodin. “Constituição e Direito Civil: tendências”. In: Revista da Ajuris, Edições 97-98, 2005.

⁹ FACHIN, Luiz Edson. “Limites e possibilidades da nova teoria geral do Direito Civil.” In: RFD/UFPP, v. 27, 1992/93, p. 59.

outras) até a noção de cidadania em sua dimensão ativa, calcada em princípios do artigo 3º da Constituição de 1988 com vistas à sociedade livre, justa e solidária. E, nesse aspecto, após uma digressão histórica até o presente, nos deparamos com a crise do modelo de pacto federativo brasileiro fruto da ideia de Estado Democrático de Direito; a influência revolucionária burguesa, do ponto de vista político e econômico e greco-romano enquanto cultura ocidental.

Nosso objetivo de investigação é a crise institucional no Brasil contemporâneo em sua simbiose democracia-autoritarismo. Estado que resulta de uma construção histórica de séculos como corolário das revoluções burguesas. Para tanto, como objetivos específicos, procurou-se: i) Discutir as instituições políticas; ii) Explicar como esta conjugação de fatores associado ao presidencialismo de coalizão está causando grandes influências no orçamento público. iii) apontar os desafios a serem enfrentados pelo federalismo brasileiro diante da crise institucional. A pesquisa utiliza-se de método histórico e procedimento dialético, a partir de levantamento bibliográfico à temática do Estado de Direito ao Democrático, tendo como norte a análise da crise das instituições inserida no modelo federalista brasileiro, de presidencialismo de coalizão. A justificativa da pesquisa se desenvolve a partir da crise do Estado e sua dificuldade em oferecer à sociedade serviços de qualidade, respostas à crise institucional. Haja vista que o cidadão paga muitos impostos, por outro viés os serviços não são prestados com eficiência. Estados e Municípios estão em sua maioria falidos, em face do modelo federativo de arrecadação e distribuição de bens partilháveis e serviços.

O artigo está dividido em tópicos. Na introdução, apresentamos a justificativa, problema da pesquisa, objetivos, metodologia. A seguir, no desenvolvimento, discutimos as instituições políticas brasileiras, e as raízes da crise de legitimidade a partir do referencial teórico de Oliveira Viana; Ângela de Castro Gomes; Ricardo Lewandowski. Bem como analisamos a política financeira e orçamentária, os défices e a função social do tributo tendo como principais referências os autores Aliomar Baleeiro; Kiyoshi Harada; Celso Antônio Bandeira de Mello. E nos debruçamos sobre o presidencialismo de coalizão, e as reformas político-administrativa e tributária tendo como cerne a análise dos autores Sergio Abranches; Modesto Carvalhosa; Flávio Bierrenbach; José Carlos Dias; Ricardo Lewandowski. Concluímos, apresentando a necessidade de uma reforma estruturante quanto ao pacto federativo e a necessidade de aproximar o cidadão do Estado por meio da cidadania ativa como referendo, plebiscito, conselhos e colegiados deliberativos-participativo na gestão pública.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1 AS INSTITUIÇÕES POLÍTICAS BRASILEIRAS: AS RAÍZES DA CRISE

As instituições brasileiras foram calcadas com base na dicotomia Brasil real x Brasil legal. E, como fator estruturante, utiliza-se de um “autoritarismo instrumental”, transitório, porém, recorrente; dessa feita, o País necessitaria de um sistema político autoritário cujo programa econômico e político fosse capaz de demolir condições que impediam o sistema social de ser liberal.¹⁰ Em certa medida essa crise tem como origem remota à própria concepção do pacto federativo pátrio que padece de uma característica particular¹¹ que difere do modelo norte-americano; este foi fruto da união das 13 ex-colônias britânicas na América do Norte (soberanas após a independência em 1776). Entre nós, decorreu de um Estado Unitário, advindo do Império e que a partir da Constituição de 1891 passou a adotar a descentralização político-administrativa. Assim, o pacto federativo oscilou como um pêndulo, com momentos de concentração de poderes na União e em outros como na Primeira República, onde apresentava um grau de descentralização tão acentuado, que intelectuais temeram o esfacelamento do País.¹²

A Velha República inaugura um modelo de federação que resultou na “política dos governadores” mediante a influência de Estados como São Paulo e Minas Gerais (política do café com leite) por meio da relação de favores entre o governo central e os chefes políticos locais sob influência do coronelismo. Nesse sentido, identifica-se que o fortalecimento do poder central no pós-Primeira República não significou o fim do coronelismo, haja vista que não houve alteração na estrutura fundiária que permitisse suplantar o poder do chefe local.¹³

A tradição das instituições políticas brasileiras une o atraso e o progresso. Pelo lado legal, temos o artificialismo da lei, com normas inaplicáveis à nossa realidade, embora próximas ao mundo urbano industrial (poder centralizado e concentrado no Estado de bases impessoais, com burocracia técnica) que abria espaço ao caudilhismo, clientelismo e

¹⁰ VIANA, Oliveira. **Instituições Políticas Brasileiras**. Coleção Biblioteca Básica Brasileira: conselho editorial do Senado Federal: Brasília, 1999.

¹¹ “[...] As antigas províncias imperiais, despidas de maior autonomia, quando se transformaram nominalmente em Estados, tiveram de se contentar com as modestas atribuições e os poucos recursos que lhes foram avaramente adjudicados. Isso fez as unidades federadas ficarem permanentemente dependentes de favores da União para darem conta de suas obrigações mais mezinhas”. (LEWANDOWSKI, 2017, p. A2).

¹² LEWANDOWSKI, Ricardo. Por um novo pacto federativo. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, Opinião, 23.04.2017, p. A2

¹³ LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto** (O município e o regime representativo no Brasil). São Paulo, Editora Alfa-Omega, 1976.

personalismo. Assim, a centralização política e o fortalecimento do Estado eram traduzidos na nacionalização e modernização do próprio poder. Do ponto de vista real, a sociedade brasileira era representada pela cultural patriarcal, escravocrata, familista, clientelista e oligárquica dos chefes da política profissional (dos coronéis, do voto de cabresto e da eleição à bico de pena durante a Primeira República).¹⁴

A solução corporativa com o Estado Novo (controle do Estado sobre as organizações) e a força advinda do autoritarismo fez brotar do presidencialismo o populismo. E ressalte-se que agora não haveria mais intermediários entre o governo e o povo e amplia-se o discurso da separação dos poderes pelo da harmonia entre os poderes pelo chefe do governo.¹⁵

Há uma característica marcante do presidencialismo no Estado Novo. Inaugura-se o populismo por meio da comunicação direta entre o presidente e o povo, representado na era Vargas pelo governo central forte (autoridade suprema do Estado) como o “pai dos pobres”. Passa-se ao discurso de “harmonia dos poderes” em detrimento da “separação dos poderes”. Nesse diapasão, verifica-se que o nosso federalismo está assentado sobre forças centrípetas e centrífugas atuando conjuntamente. Num movimento pendular, ora pela descentralização política e força dos Estados, ora pela centralização do governo federal. Mas em qualquer dos casos, apoiado por um autoritarismo de fundo como garantia da ordem.¹⁶

Após o período de concentração do Estado Novo com a Constituição de 1937 e de desconcentração com a Constituição de 1946, adveio o período denominado civil-militar de 1964 quando houve a centralização e indicação de Governadores e senadores “biônicos”, bem como de Prefeitos de capitais a partir do interesse da segurança nacional pela nomeação de Brasília.¹⁷ Insere-se, durante o governo civil-militar, o hábito do Presidente de legislar por Decretos-Leis, herança essa que trouxe frutos mais tarde já no período democrático com as medidas provisórias pelo executivo federal. Do ponto de vista institucional a Constituição de 1988 inaugurou o “presidencialismo de coalizão¹⁸”, em que os traços do poder local e do

¹⁴ GOMES, Angela de Castro. **A política brasileira em busca da modernidade**: na fronteira entre o público e o privado. In: História da vida privada no Brasil 4. Fernando A. Novaes (org.). Companhia das Letras: São Paulo, 2006. p.505-506

¹⁵ Ibidem

¹⁶ Ibidem

¹⁷ LEWANDOWSKI, Ricardo. Por um novo pacto federativo. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, Opinião, 23.04.2017. p. A2

¹⁸ Expressão desenvolvida por Sergio Abranches no artigo “Presidencialismo de Coalizão”, 1988, caracterizada pela necessidade do executivo articular uma maioria legislativa para governar, desfigurando-se o programa originalmente apresentado aos eleitores durante a campanha e se estabelecendo uma nova agenda a partir da

poder central decorrem de um chefe de governo que consiga manter articulada essa estrutura, aliado ao papel do judiciário para assegurar a harmonia entre os poderes. A Constituição de 1988 do ponto de vista institucional aposta numa descentralização inovadora. A união continua fortalecida, porém Estados e Municípios foram contemplados com a competência concorrente e comuns naquilo que seus interesses coincidem bem como com a ampliação dos fundos de participação quanto ao compartilhamento dos tributos. No entanto, o quadro evoluiu novamente para a centralização a partir das reformas da previdência, administrativa, que retiraram a capacidade de legislar dos Estados nessas áreas; além da União valer-se de modo crescente das contribuições sociais (que não ingressam nos fundos de participação). Por outro aspecto, os Estados e Municípios, quanto às responsabilidades com educação, saúde e segurança pública, foram evoluindo exponencialmente. Aliado à dependência dos Estados e Municípios dos repasses dos fundos de participação de tributos e da renúncia fiscal pelo governo federal, que acaba por comprometer as escassas receitas dos entes federados.¹⁹ Entre os instrumentos jurídicos, de controle dos gastos públicos, temos a Lei de Responsabilidade Fiscal e de planejamento urbano, o Estatuto da Cidade, que apontam para a transparência das contas públicas com incentivo à participação popular (audiências públicas durante o processo de elaboração, discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos), enquanto o Estatuto da Cidade prevê a Gestão Democrática das cidades por meio da democracia participativa, e seu artigo 2º, inciso II, como um dos instrumentos da gestão orçamentária participativa. No entanto, a competência constitucional de elaboração orçamentária é privativa do Executivo (art. 61, II, b da CF), e dependerá do mandatário do poder a decisão sobre o método a ser utilizado.²⁰

A Constituição Federal de 1988, em seus artigos 1º e 2º, assegura, entre outros princípios, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, a democracia semidireta e representativa, bem como a tripartição de poderes pelo sistema de pesos e contrapesos. Assim, nenhuma proposta de emenda à Constituição que tente abolir a separação dos poderes (conforme previsto no art. 60, §4º, III da Carta Magna) pode ser objeto de deliberação. Entre os direitos políticos assegurados no art. 14, *caput* e incisos I, III e III da Constituição Federal,

correlação de forças entre executivo e legislativo por meio da formação de uma coalizão.(ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados** (Revista de Ciências Sociais). Rio de Janeiro. vol. 31, n. 1, 1988, pp. 5 a 34).

¹⁹ LEWANDOWSKI, Ricardo. Por um novo pacto federativo. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, Opinião, 23.04.2017. p. A2

²⁰ VITALE, Denise. **A institucionalização jurídica do orçamento participativo**. 2004. Disponível em: <[http://www.democraciaparticipativa.org/files/DeniseVitale-Institutio nalizacaoJuridicaOP.pdf](http://www.democraciaparticipativa.org/files/DeniseVitale-Institutio%20nalizacaoJuridicaOP.pdf)>. Acesso em: 14 out. 2012.

além do sufrágio universal (voto direto e secreto), temos os instrumentos de democracia semidireta que necessitam de uma prática comum pelos governos, tais como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. Entre os mecanismos de participação popular, destaca-se o orçamento participativo.²¹ Das boas intenções à prática, há um dilema que assombra a República, desde tempos remotos, cuja origem vem desde a colonização portuguesa e diz respeito à constituição do sistema político brasileiro e à negação da cidadania. Desde tempos remotos, a herança colonial exportadora e escravista é um mal que nos aflige diante da negação de direitos. Esse quadro se reflete na má distribuição de renda e nos rincões de miséria que assola o país de norte a sul. Enquanto, no período colonial, os mais abastados tinham acesso às terras por meio das sesmarias, o senhor de engenho, por extensão, era dono de tudo que estivesse sob seu domínio, inclusive os escravos. Formou-se, assim, a tradição discursiva do prestígio social, econômico e político associado aos detentores do poder. As raízes do Brasil se constituíram na cultura do homem cordial ao longo da transição da Colônia Imperial para a República e se manteve uma tradição calcada em laços de parentesco dos possuidores que mistura o público com o privado nos negócios do Estado, bem como se firmou como marca indelével da nossa história.²²

Vivenciamos um impasse do modelo representativo das instituições pela crise de legitimidade e consequente ameaça à democracia por ideologias que não representam os interesses nacionais, mas o velho clientelismo. A própria concepção de ameaças às liberdades não pode ser reduzida a simples interesses patrimonialistas, senão com viés que leve em conta a dignidade da pessoa humana com vistas à justiça social. Faz-se mister estar atento às ameaças totalitárias, como um mau exemplo da política.

A política totalitária não substitui um conjunto de leis por outro, não estabelece o seu próprio consensus iuris, não cria, através de uma revolução, uma nova forma de legalidade. O seu desafio a todas as leis positivas, inclusive às que ela mesma fórmula, implica a crença de que pode dispensar qualquer consensus iuris, a ainda assim não resvalar para o estado tirânico da ilegalidade, da arbitrariedade e do medo.

²¹ BRASIL. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988**. 14. ed. Rio de Janeiro: DP & A Editora, 2003

²² HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

*[...] Essa identificação do homem com a lei, que parece fazer desaparecer a discrepância entre legalidade e a justiça [...] supostamente revela a sua autoridade no próprio homem.*²³

Diversamente ao totalitarismo, a democracia, na lição aristotélica, pressupõe a liberdade de escolha, o revezamento de governo e eleições livres.²⁴ E, na tradição de valores liberais defendida por Stuart Mill, a ideia de governo democrático ideal é o representativo.²⁵ Para além da democracia representativa, não podemos ignorar que viver em instituições justas e que promovam políticas públicas efetivas visando à vida boa para todos, é um dos dilemas do capitalismo pela dificuldade em conciliar democracia e liberalismo:



*[...] fica claro que o contraste contínuo e jamais definitivamente resolvido (ao contrário, sempre destinado a se colocar em níveis mais altos) entre a exigência dos liberais de um Estado que governe o menos possível e a dos democratas de um Estado no qual o governo esteja o mais possível nas mãos dos cidadãos, reflete o contraste entre dois modos de entender a liberdade, costumeiramente chamados de liberdade negativa e de liberdade positiva, e em relação aos quais se dão, conforme as condições históricas, mas sobretudo conforme o posto que cada um ocupa na sociedade, juízos de valor opostos [...].*²⁶

No Brasil, a democracia foi sempre um mal-entendido, importada e acomodada por uma aristocracia rural e semifeudal em benefício dos seus direitos ou privilégios.²⁷

²³ ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 514-515, grifo do autor.

²⁴ ARISTÓTELES. **A política**. Tradução de Nestor Silveira Chaves. São Paulo: Edipro, 1995.

²⁵ MILL, Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. Tradução de Débora Ginza e Rita de Cássia Gondim. São Paulo: Escala, 2006

²⁶ BOBBIO, Norberto. **Direito e Estado no Pensamento de Emanuel Kant**. Brasília: Universidade de Brasília, 1995, p. 81-97.

²⁷ HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

A fragilidade democrática e institucional brasileira traz alguns traços do autoritarismo latino-americano pela associação entre elite política e militar. Essa transição do regime civil-militar para o período de redemocratização rendeu frutos até hoje, devido ao dispositivo constitucional (art. 142) na Constituição Federal em que caberia aos militares o papel de garantidores da ordem.

“O controle civil sobre os militares nunca houve, plenamente, desde a redemocratização em 1985. Sempre pairou uma zona cinzenta que poderíamos chamar de hibridismo institucional. Os ritos de uma democracia eleitoral formal convivem com enclaves e prerrogativas militares.

Esse pacto informal resulta em um equilíbrio instável, e o grau de acomodação entre civis e militares varia com as circunstâncias políticas. “²⁸

Pari Passu ao pacto institucional do período de redemocratização, há uma ordem constitucional que, do ponto de vista formal, privilegia a cidadania e, ao mesmo tempo, insiste em negá-la. Haja vista o “ethos democrático”²⁹ dos fatores reais do poder^{30 31}, vislumbra afirmar governos democráticos eleitorais, e não o regime democrático.

2.2. DA POLÍTICA FINANCEIRA E RESPONSABILIDADE ORÇAMENTÁRIA: OS DÉFICES E A FUNÇÃO SOCIAL DO TRIBUTO

A chamada tragédia do Estado, entendida como a transmutação do sucesso da estatalidade em insucesso do paradigma político-estatal, é a principal fonte dos problemas da teoria da constituição. Assim, o Estado se torna vítima de seu sucesso. Haja vista que tornou-se, ele, a própria ideia diretiva na teoria da constituição, transformando-se em categoria

²⁸ ZAVERUCHA, Jorge. A espada sobre a lei. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, Caderno Ilustríssima, 24.05.2020. p. B15

²⁹ ZAVERUCHA, Jorge. A espada sobre a lei. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, Caderno Ilustríssima, 24.05.2020. p. B14-15

³⁰ Conforme Ferdinand Lassalle: “[...] Os fatores reais do poder que regulam no seio de cada sociedade são essa força ativa e eficaz que informa todas as leis e instituições jurídicas da sociedade em apreço, determinando que não possam ser, em substância, a não ser tal como elas são”. (LASSALE, 1933, p. 12)

³¹ Ibidem.

ontológica, ignorando sobranceiramente a secularização e civilização da política e a contingência da ordem social, subsistindo quase como categoria religiosa.³²

Há uma tendência de muitos Estados pela manutenção dos défices orçamentais em alta e pela condução de políticas orçamentais pró-cíclicas com base no conjunto de incentivos que conforma o comportamento dos agentes políticos. Compreender o tipo de incentivos em jogo na adoção de exigências de políticas econômicas de curto prazo, em vez da priorização das exigências de médio/longo prazo de equilíbrio de finanças públicas, possibilita o estabelecimento de vias possíveis de alteração dos esquemas de incentivos vigentes, acrescentando esquemas de incentivos corretivos.³³

Hoje, parece normal que se procure um Estado cuja atuação se norteie por dois princípios máximos, isto é, a supremacia do interesse público em detrimento do particular e a dignidade da pessoa humana. O primeiro permite a intervenção estatal na esfera privada, nos casos legalmente previstos, sendo inerente a qualquer sociedade e condição para sua própria existência. A intervenção estatal, por exemplo, pode restringir, garantir ou ampliar direitos. No primeiro caso, temos os institutos da desapropriação e da requisição, expressamente elencados no art. 5º, incisos XXIV e XXV, de nossa Lei Maior. No segundo, temos aqueles casos em que o Estado interventor age para possibilitar a efetivação de direitos fundamentais, tais como a elaboração do Código de Defesa do Consumidor, que prevê uma série de normas interventivas na iniciativa privada para possibilitar uma paridade de armas entre a parte hipossuficiente e os fornecedores do produto ou serviço. No terceiro, temos os casos em que o Estado cria novos direitos para suprir determinada insatisfação social ou desordem econômica. Obviamente, restringir, ampliar e garantir não são ideias restritas, pois muitas vezes o ato de criar um direito é também impor limites.^{34 35}

Ora, o núcleo material da forma política capitalista é o Estado. A administração é o corpo burocrático do Estado e o governo é o núcleo poderoso e dirigente. Governo e administração, portanto, são os organismos da política estatal. Aqui, todas as instituições políticas tendem a ser consideradas enquanto fenômenos derivados do Estado, como que surgidas do auto desdobramento ou de uma vontade criadora estatal. Trata-se de uma

³² CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

³³ GONÇALVES, Pedro et al. (Coord.). A crise e o direito público. In: ENCONTRO DE PROFESSORES PORTUGUESES DE DIREITO PÚBLICO, 6., 2013. **Anais...** Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2013.

³⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

³⁵ ALMEIDA, Larissa (Org.). **Jornada Direito Público**. Campina Grande: Associação da Revista Eletrônica A Barriguda (AREPB), 2013.

derivação, apesar de possível num plano imediato, decorrente de uma dinâmica complexa, variável e contraditória das próprias instituições e do Estado com reprodução econômica capitalista e suas formas sociais fundantes. Derivada das formas econômicas do capitalismo, a forma política gera as balizas para as dinâmicas coesas ou contraditórias de sua derivação interna. No capitalismo, as instituições políticas operam sua dinâmica sob a coerção da forma política e das formas sociais do capital ³⁶



“Os manuais e tratados de direito tributário se esforçam em abordar as garantias dos contribuintes, não sem razão, eis que as mesmas, vez por outra, cedem lugar a equívocos e abusos indevidos por parte do poder público. Todavia, poucas linhas são escritas em prol das garantias para o terceiro elemento da relação tributária: a sociedade, ou a parcela da mesma que vive carente de recursos e à margem dos principais processos econômicos e políticos, (sobre) vivendo, em um número cada vez maior, abaixo da linha de pobreza. São, em última análise, ou deveriam ser por força constitucional, os destinatários de grande parte dos tributos e como tais têm absoluto interesse em participar ativamente daquela relação [...]” ³⁷

Dessa forma, é na supremacia do interesse público que a fiscalidade, a extrafiscalidade³⁸ e, também, a parafiscalidade tributária³⁹, ganham fundamento, permitindo

³⁶ MASCARO, Leandro Alysson. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

³⁷ BASTOS, Elísio Augusto Velloso. **A função tributária**: por uma efetiva função social do tributo. Brasília; a. 43, n. 169, id/496901, jan./mar. 2006. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/92297/Bastos%20El%C3%ADsio.pdf?sequence=7>. Acesso em: 11 abr. 2017, p. 149.

³⁸ “A função extrafiscal importa realizar os fins constitucionais do Estado, mediante a canalização de recursos para finalidades específicas e a criação de estímulos que visam induzir ou reprimir comportamentos, orientando-os na busca pelos mesmos objetivos, à medida que cria diferenças entre indivíduos e coisas, a qual está em consonância com sua concepção de fiscalidade que se compõe apenas da função do tributo de arrecadar recursos para mera manutenção da estrutura do Estado [...] o sistema tributário é organizado segundo duas grandezas: o fato gerador e a destinação do produto arrecadado pelos tributos. Essas grandezas, que definem as espécies tributárias, são dotadas de potencialidades extrafiscais” (GOUVÊA, Marcus de Freitas. **A extrafiscalidade no direito tributário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 279-280).

³⁹ “[...]Fala-se, assim, em fiscalidade sempre que a organização jurídica do tributo denuncie que os objetivos que presidiram sua instituição, ou que governam certos aspectos da sua estrutura, estejam voltados ao fim exclusivo de abastecer os cofres públicos, sem que outros interesses – sociais, políticos ou econômicos – interfiram no

que o poder público atue na ordem econômica, sobretudo ampliando e/ou restringindo direitos em favor do interesse coletivo, como se expressa na ideia de equilíbrio da ordem econômica.⁴⁰

41

O bem comum, finalidade de realização do Estado, segundo a visão de diversos autores, é noção difícil e complexa. Grosso modo, pode ser definido enquanto ideal que promova o bem-estar e conduza a um modelo social capaz de garantir o pleno desenvolvimento das potencialidades humanas, estimulando a compreensão e a prática de valores espirituais. O Estado desenvolve inúmeras atividades para atingir esse fim, cada uma delas objetivando a tutela de alguma necessidade pública, entre as quais aquelas de natureza essencial, como as concernentes à segurança pública ou prestação jurisdicional, cabendo ao Estado sua realização de forma direta e indireta. São de interesse primário do Estado, indelegáveis em função da indisponibilidade do interesse público, diferentes daquelas que representam interesses secundários, podendo ser desenvolvidas diretamente pelo poder público ou concessionadas para outras instituições, normalmente empresas estatais. Antigamente, o Estado se valia de requisição de bens e serviços de seus súditos, de colaboração gratuita e honorífica destes no desempenho de funções públicas e do apossamento de bens de inimigos derrotados na guerra, quando se tratava da realização dessas atividades. Tais processos foram substituídos pelo regime de despesa pública no Estado moderno, que consiste no pagamento em dinheiro dos bens e serviços necessários à realização do bem comum. Por isso, a atividade financeira do Estado, na procura de meios para satisfazer às necessidades públicas, isto é, obter, criar, gerir e despendar dinheiro indispensável às necessidades assumidas pelo Estado, busca o dinheiro e sua aplicação para consecução das necessidades públicas primárias, que são aquelas de interesse geral satisfeitas exclusivamente pelo processo do serviço público. Assim, a atividade financeira do Estado pode ser conceituada como atuação estatal voltada para obter, gerir e

direcionamento da atividade impositiva [...] podemos definir para-fiscalidade como o fenômeno jurídico que consiste na circunstância de a lei tributária nomear sujeito ativo diverso da pessoa que a expediu, atribuindo-lhe a disponibilidade dos recursos auferidos, para o implemento de seus objetivos peculiares. Dois aspectos, por conseguinte, hão de ser atendidos para que venhamos a isolar o chamado tributo para-fiscal: 1) sujeito ativo indicado expressamente na lei instituidora da exação, diferente da pessoa política que exerceu a competência; e 2) atribuição, também expressa, do produto arrecadado, à pessoa apontada para figurar como sujeito ativo. Poderão ser sujeitos ativos de tributos para-fiscais as pessoas jurídicas de direito público, com ou sem personalidade política, e as entidades para-estatais, que são pessoas jurídicas de direito privado, mas que desenvolvem atividades de interesse público. Inúmeros são os casos de tributação para-fiscal no direito positivo brasileiro. O pedágio cobrado pelo DERSA (Desenvolvimento Rodoviário S.A – entidade para-estatal); [...]” (CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 228-232).

⁴⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

⁴¹ ALMEIDA, Larissa (Org.). **Jornada Direito Público**. Campina Grande: Associação da Revista Eletrônica A Barriguda (AREPB), 2013.

aplicar os recursos financeiros necessários à consecução das finalidades do Estado que, em última análise, se resumem na realização do bem comum.^{42 43}

No Brasil, é dever da União estabelecer normas gerais sobre a administração financeira e orçamentária conforme previsto no texto constitucional (art. 24, I e II, da CF/88). No entanto, isso não exclui a competência suplementar dos Estados, municípios e do Distrito Federal. De acordo com o art. 30, II, da *Lex Legum*, a título de ilustração, o município poderá legislar suplementarmente no que não conflitar com a legislação federal ou estadual. Assim, o ente municipal pode fixar normas especiais de controle interno e de administração financeira e orçamentária. Por sua vez, como o orçamento é uma peça de ficção que procura antever o futuro, nem sempre seus autores conseguem êxito em suas previsões, o que gera situações de déficit. É por isso que o princípio do déficit fiscal deve estabelecer o equilíbrio entre as aspirações sociais e os gastos efetivamente desembolsados no sentido de satisfazê-las.⁴⁴

A interação estratégica permite que seja alcançado um nível de bem-estar social se as políticas monetária e fiscal são descentralizadas, porque uma “mão invisível” harmoniza as decisões do Banco Central e do Tesouro Nacional. Enquanto a taxa de inflação e o nível do produto devem ser estabilizados pelo Banco Central, o Tesouro Nacional deve estabilizar a trajetória da dívida pública e o nível do produto. Trata-se de resultados relativos a momentos de normalidade no ciclo econômico, por suposto, que são alterados na presença de grandes choques de demanda. Inflação e produto estável são condições necessárias para o bem-estar social, mas não suficientes, já que se deve evitar a criação de grandes desequilíbrios financeiros. A crise global trouxe mudança no entendimento comum, que tomava como certo que considerações sobre estabilidade financeira não deveriam desempenhar um papel nas decisões sobre política monetária, já que esta não teria influência sobre aquela. Entretanto, os bancos centrais tiveram de admitir que não era bem assim, tendo em vista a exigência de uma sorte considerável para que os objetivos tradicionais de política monetária, como estabilização do nível de atividade e da taxa de inflação, coincidissem com os da estabilidade financeira. Assim, é tarefa dos reguladores macro prudenciais como os bancos centrais o monitoramento e a avaliação quanto ao risco para a estabilidade financeira em torno das posições financeiras assumidas por instituições alavancadas. Especificamente, devem analisar se a cauda inferior da distribuição dos resultados futuros do conjunto de instituições financeiras é muito grande, de forma a gerar um risco sistêmico (daí a independência da estabilidade financeira em

⁴² BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

⁴³ HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. São Paulo: Atlas, 2016.

⁴⁴ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil 1988**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. 315 p.

relação à política monetária).⁴⁵ Reduzida da sua função política no momento de chegada, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, importada das constituições francesa e alemã, aqui aparece como arquitetada pelo executivo central, e não pelo legislativo, que apenas vota no Brasil. Torna-se instrumento estratégico fundamental para impedir que o país chegue à bancarrota, dada a malversação do dinheiro público a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal.⁴⁶

A Lei de Responsabilidade Fiscal estatuiu normas severas para sua aplicação, com a finalidade de coibir gastos desmesurados nos três poderes e nas três esferas jurídicas. A doutrina viu em alguns de seus princípios afronta aos princípios federativos, como é o caso do art. 20, que chegou a ser questionado perante o poder judiciário por afrontar o princípio da separação dos poderes, tendo sua constitucionalidade declarada pelo Supremo Tribunal Federal.⁴⁷ Hoje, fala-se de um modelo de Estado subsidiário que emerge da busca de reequilíbrio entre o campo da liberdade individual e da interferência estatal na vida privada, tendo por característica a convivência entre o conjunto de atribuições de que está incumbido e o espaço da liberdade e da responsabilidade da sociedade, que deve atuar de forma autônoma em alguns campos da vida. Tem-se, assim, uma interdependência crescente entre o Estado e a sociedade, num modelo no qual cada comunidade deve cumprir parte das tarefas.⁴⁸

Assim como o Estado do Bem-Estar Social foi o Estado da Sociedade Industrial, entrando em crise pela voracidade na extração de recursos financeiros da sociedade para financiar políticas desenvolvimentistas e de pleno emprego, o Estado subsidiário é o Estado da Sociedade de Risco. Em vez de um Estado pós-moderno, conduzido por mecanismos de desregulamentação e autorregulação temos um Estado pós-positivista, ainda moderno, pautado em suas ações no princípio da transparência para superar os riscos sociais.

49

Do regime jurídico do direito público que incide sobre os serviços públicos decorrem certas prerrogativas especiais em favor do Estado prestador ou daqueles que prestem atividade no seu nome, podendo ou não vir associadas a deveres especiais, naqueles casos em que princípios como universalização, modicidade tarifária, continuidade e outros

⁴⁵ LICHA, Antonio Luis. **Teoria da política monetária**: uma abordagem a nível intermediário. Rio de Janeiro: Instituto de Economia da UFRJ, 2012.

⁴⁶ MORGENSTERN, Flavio. A lei de responsabilidade orçamentária de Dilma: o fim da república. **Instituto Liberal**. Rio de Janeiro: IE, 2014. Disponível em: <<https://www.institutoliberal.org.br/blog/lei-de-responsabilidade-orcamentaria-de-dilma-o-fim-da-republica/>>. Acesso em: 21 mar. 2017.

⁴⁷ HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. São Paulo: Atlas, 2016.

⁴⁸ ELALI, André; MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito; TRENNEPOHL, Terence (Coord.). **Direito tributário** (homenagem a Hugo de Brito Machado). São Paulo: Quartier Latin, 2011.

⁴⁹ TORRES, Ricardo Lobo. Liberdade, consentimento e princípios de legitimação do direito tributário. **Revista Internacional de Direito Tributário**, Belo Horizonte: Del Rey, v. 5, p. 223-244, jan./jun. 2006.

integram o regime jurídico de direito público que hoje deve levar em conta a responsabilidade fiscal e a função social do tributo. Há, no entanto, que se conciliar a ordem econômica com a sua função social: “[...] os tributos, que são a fonte de recursos do Estado...nunca se limitando à simples arrecadação de valores, ou seja, os tributos devem cumprir com sua função arrecadatória e com sua função social simultaneamente”⁵⁰

2.3 DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO À CRISE DE LEGITIMIDADE INSTITUCIONAL

A cordialidade⁵¹ calcada na simbiose público-privada das relações sociais invade a esfera política e jurídica por meio de correlação de forças desigual no campo deliberativo não só da justiça, mas da própria democracia brasileira. No atual estágio do Estado brasileiro, embora haja independência e separação entre os poderes, cada qual funciona representando interesses corporativos que, em grande medida, destoam do fim ao qual foram escolhidos.

Uma análise do sistema de governo no Brasil revela que uma das causas do distanciamento na representação do povo é expresso pelo presidencialismo de coalizão a sua formação que envolve: 1) aliança eleitoral com negociação das diretivas programáticas mínimas (amplas e pouco específicas); 2) a constituição do governo com disputa por cargos e compromissos relativos a programa mínimo de governo; 3) transformação da aliança em coalizão efetiva de governo quando emerge o problema da formação da agenda e dos compromissos e circunstâncias, bem como a legitimidade e continuidade da coalizão. Entre o segundo e terceiro item reside as condições de sua continuidade, haja vista a formação do governo, a elaboração do seu programa de ação e calendário negociado de eventos terá impacto direto na sua estabilidade no futuro⁵².

É preciso compreender, nesse sentido, que os poderes do Estado trabalham em sintonia para manter o *status quo*, seja pela política como campo da representação, seja pela esfera jurídica e administração do aparelho da justiça: o Leviatã está em decadência. Urge a necessidade do *mutatis mutandis* pela participação do cidadão na *Pólis*.

Verificamos, na contemporaneidade, que o modo de administrar o erário público resulta na pouca credibilidade da população no Estado. Esse fato se deve não só à

⁵⁰ SANTOS, Antônio Carlos dos; LOPES, Cidália Maria da Mota Lopes (Coord.). **Fiscalidade**: outros olhares. Porto: Vida Económica, 2013, p.203

⁵¹ Acerca do tema, ler “Raízes do Brasil”, de Sérgio Buarque de Holanda, que trata do homem cordial revelado nos laços de parentesco e na mistura entre o público e o privado nos negócios do Estado (HOLANDA, 2008).

⁵² ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados** (Revista de Ciências Sociais). Rio de Janeiro. vol. 31, n. 1, 1988, pp. 5 a 34.

desconfiança na representação política, mas reside na crise de legitimidades das instituições, na política econômica e de incentivos fiscais dos governos central e local, aliado a fatores externos. Uma análise da performance da economia brasileira entre período 2003-2016, por exemplo, identifica a desaceleração econômica e recessão.

Nossa análise mostra que houve alguns problemas tanto de coordenação na política macroeconômica que tornou políticas anticíclicas pouco eficazes no período 2011-2014, como no que se refere a políticas contracionistas em 2015, quanto a problemas relacionados a choques exógenos, como piora nos termos de troca e crise hídrica.⁵³

O aspecto econômico relacionado à necessidade de uma reforma política e tributária associa-se a crise de legitimidade decorrente da forma assistencialista de gerir o Estado e tem suas raízes no pacto colonial com a burocracia institucional, o patrimonialismo, o personalismo como herança lusitana que prevalece até nossos dias por meio da lei da vantagem advinda dos desmandos com a coisa pública.

A lógica do campo jurídico que orienta as práticas e discursos é determinada em dois sentidos: a) pelas relações de força específica que estruturam e orientam os conflitos de competência das diversas instituições do sistema de justiça; b) pela delimitação do espaço do possível, ou seja, do universo das soluções propriamente jurídicas, a partir da lógica interna das obras jurídicas. E esse determinismo compromete a harmonia entre os agentes e o resultado de boa parte dos esforços no sentido de tornar o sistema judiciário e o direito mais democráticos, participativos. Ou seja, a “institucionalização da democracia” permite vislumbrar o povo como sujeito da política, não instrumento.⁵⁴

Os mecanismos democráticos são assemelhados aos requisitos que Habermas, 2004 descreve como a necessidade de harmonia entre a autonomia política e a autonomia privada. A autonomia política surge da auto-organização de uma comunidade ou povo, que exerce sua vontade soberana atribuindo a si mesmo suas leis. A autonomia privada, por sua vez, diz respeito aos direitos fundamentais, que ocupam o lugar de garantia do domínio

⁵³ PAULA, Luiz Fernando; PIRES, Manoel. **Crise e perspectivas para a economia brasileira**. Estudos Avançados. 31 (89), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017, p.142

⁵⁴ ZAGREBELSKY, Gustavo. **A crucificação e a democracia**. São Paulo: Saraiva, 2012.

anônimo das leis. Sem autonomia privada das pessoas de direito, não há qualquer direito. O que equivale a dizer que os direitos fundamentais ocupam o lugar de *medium* para a institucionalização jurídica das condições que permitem o exercício da autonomia pública dos cidadãos de um Estado.⁵⁵

Há, no entanto uma crise institucional pelo desequilíbrio de forças entre os poderes e seu distanciamento do cidadão. Juristas como Bierrenbach, Carvalhosa e Dias (2017), apontam como raiz da crise a burocracia do Estado, impossibilitando-o de dar respostas aos reclames sociais, pois traria em seu bojo a face do casuísmo e do corporativismo. O caminho seria uma nova constituinte como curso natural da história. E propõem uma reforma estrutural, política e administrativa como indispensável à restauração da ordem institucional, com eliminação do foro privilegiado; eliminação da desproporção de deputados eleitos por Estado; voto distrital puro e eleição dos parlamentares por distrito; referendo em caso de o Congresso Nacional legislar em causa própria; estabelecimento de consulta (referendo ou plebiscito) para qualquer matéria constitucional relevante; vedação de parlamentar exercer cargos na administração pública durante o cumprimento do mandato; entre outras alterações substanciais, dentre as quais destacamos: a criação ou aumento de imposto, somente com referendo; fim das coligações para quaisquer eleições, fim dos cargos de confiança na administração pública.⁵⁶

Reconhecemos que o atual sistema “presidencialista de coalizão” está na raiz da crise institucional. Pois, centraliza os poderes e recursos no executivo federal que para compor maioria necessária a formação de um programa de governo acaba cedendo a interesses casuísticos. Entendemos como grande desafio uma urgente reforma política e administrativo-tributária como instrumento à crise institucional com: a) melhor distribuição de competências entre União, Estados e municípios, b) simplificação, harmonização de impostos e uma melhor política redistributiva da arrecadação entre os entes federados; c) mudança na representação por meio do voto distrital; d) a ampliação da consulta popular sobre temas de relevante interesse nacional; e) fim do foro por prerrogativa de função e da reeleição para todos os pleitos; f) adoção do parlamentarismo como sistema de governo; g) a intensificação dos meios consensuais em matéria de tributos pela administração e o contribuinte e ampliação de realização de acordos extrajudiciais de débitos administrativos de forma ampla pela administração direta observado sempre a supremacia do interesse público;

⁵⁵ HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

⁵⁶ BIERRENBACH, Flávio; CARVALHOSA, Modesto; DIAS, José Carlos. Manifesto à Nação. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, Opinião, 09.04.2017, p. A2.

h) uma melhor distribuição na arrecadação tributária entre os entes federados. i) um exemplo dessa crise é a renúncia fiscal sem contrapartida por parte das empresas e a guerra fiscal entre os entes da federação em que todos saem perdendo arrecadação e investimentos públicos essenciais, em nome dos incentivos fiscais, e a população fica desprovida dos seus direitos fundamentais, falta creche, merenda, remédio, e principalmente investimento em pesquisa e tecnologias que nos permita sair da condição de país periférico, votado à exportação de commodities. Assim, diante da falta de confiança do cidadão nas instituições, entre os desafios à crise podemos apontar a necessidade de um modelo de gestão dialógico-democrático-participativo com reformas estruturantes política e administrativo-tributária, respeitado o quórum qualificado e as cláusulas pétreas.⁵⁷

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A crise institucional do presente, advém da tradição política democrática na forma e autoritária no modo de agir com os cidadãos, essa é a questão central do debate atual da democracia brasileira como fonte da crise de legitimidade dos poderes. A saída à crise apontada por setores conservadores são, em seu conjunto, respostas autoritárias contra o processo de luta pelos avanços do constitucionalismo do novo milênio, reações capitaneadas pelo mandonismo local em detrimento da democracia como reação aos avanços sociais. Trata-se da carência de participação popular nas decisões locais e revela um déficit da cidadania no Brasil pelo viés autoritário dos governos.

Os desequilíbrios estruturais do nosso federalismo impregnado nas contas públicas há séculos ganham cada vez mais relevo, donde a necessidade de que a prevenção opere mediante limitação da média de gastos à média da receita, num período de tempo razoável, para que a sociedade civil volte a poupar e a classe empresarial tenha confiança para investir gerando emprego, renda e mais tributos. Almeja-se que a despesa não ultrapasse a capacidade de pagamento do Estado, para que desta maneira não se afete a ação governamental, que como positivado nas Constituições, deve sempre perseguir o bem-estar da coletividade. Os desajustes estruturais como descritos pela lei complementar são oriundos de forças que criam influências ora pelas forças do acaso, ora por pressões de agentes econômicos, públicos etc., e, por conseguinte, interagem com o sistema econômico. Quando o

⁵⁷ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil 1988*. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. 315 p.

volume de gastos supera o das receitas, o desequilíbrio orçamentário toma corpo com a falta de recursos para atender à coletividade. A crise existente pode ser medida pelas desigualdades dos fluxos monetários, e mostra o desnivelamento nas contas públicas, responsável pelo déficit fiscal persistente. Há carência do uso de meios extrajudiciais na esfera administrativa de forma ampliada com vistas a desburocratizar a máquina pública e desjudicializar conflitos.

No direito brasileiro, os serviços públicos, que são instituições de direito público, são vistos com forte apego ao seu aspecto formal na prestação de serviços por parte do Estado ou por quem atue sob sua delegação. Tais instituições, via de regra, são construídas quase sempre como prerrogativa do Estado e não como um direito dos cidadãos. Embora, a Constituição Federal de 1988 garanta um enorme plexo de direitos fundamentais que ocupam em tese o centro da ordem jurídica. *Pari passu* ao desequilíbrio nas contas públicas, e a crise de legitimidade institucional, resta-nos uma profunda reforma política e administrativo-tributária. O Direito alcança o viés ético, dialógico com a comunidade. Nesse diapasão advém a necessidade de rediscutir o presidencialismo de coalizão (e a velha política eleitoreira que mistura o público com o privado, e acaba solapando a capacidade de mudanças estruturais pelo comprometimento dos governos com as alianças para formar maioria e governar a curto prazo).

Faz-se, mister, um novo pacto federativo que trate das assimetrias entre os entes federados (muitos Estados e Municípios estão falidos e acabam se submetendo aos caprichos do governo centra para receber recursos públicos); e da relação dialógica entre os entes e o cidadão, que são vistos apenas como eleitores aptos a votar a cada quatro anos. *Pari passu* às péssimas condições dos serviços ofertados à população que pagam caros os tributos e não veem melhoria nas condições de vida. Os governos promovem de um lado a guerra fiscal, de outro a União promove a renúncia fiscal, no meio o povo exige respeito aos seus direitos fundamentais. O principal desafio diante da crise institucional seria a necessidade de reformas estruturantes e, portanto, um governo com maior legitimidade, capacidade de diálogo e articulação com vistas às reformas estruturais por meio da aproximação entre o cidadão e o Estado, por meio da cidadania ativa por meio da utilização de instrumentos como referendo e plebiscito, entre outros instrumentos deliberativos- participativos como os conselhos, órgãos colegiados de participação social.

BIBLIOGRAFIA

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados** (Revista de Ciências Sociais). Rio de Janeiro. vol. 31, n. 1, 1988, pp. 5 a 34.

ALMEIDA, Larissa (Org.). **Jornada Direito Público**. Campina Grande: Associação da Revista Eletrônica A Barriguda (AREPB), 2013.

ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

ARISTÓTELES. **A política**. Tradução de Nestor Silveira Chaves. São Paulo: Edipro, 1995.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

BASTOS, Elísio Augusto Velloso. **A função tributária: por uma efetiva função social do tributo**. Brasília; a. 43, n. 169, id/496901, jan./mar. 2006. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/92297/Bastos%20El%C3%ADsio.pdf?sequence=7>>. Acesso em: 11 abr. 2017.

BIERRENBACH, Flávio; CARVALHOSA, Modesto; DIAS, José Carlos. Manifesto à Nação. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, Opinião, 09.04.2017, p. A2.

BOBBIO, Norberto. **Direito e Estado no Pensamento de Emanuel Kant**. Brasília: Universidade de Brasília, 1995

BRASIL. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988**. 14. ed. Rio de Janeiro: DP & A Editora, 2003

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil 1988**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. 315 p.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

ELALI, André; MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito; TRENNEPOHL, Terence (Coord.). **Direito tributário** (homenagem a Hugo de Brito Machado). São Paulo: Quartier Latin, 2011.

FACHIN, Luiz Edson. “Limites e possibilidades da nova teoria geral do Direito Civil.” In: RFD/UFP, v. 27, 1992/93, p. 59.

FERREIRA FILHO, Manoel G.; **Direitos humanos fundamentais**. Rio de Janeiro, RJ: Saraiva, 2011.

GOMES, Angela de Castro. **A política brasileira em busca da modernidade**: na fronteira entre o público e o privado. In: História da vida privada no Brasil 4. Fernando A. Novaes (org.). Companhia das Letras: São Paulo, 2006.

GONÇALVES, Pedro et al. (Coord.). A crise e o direito público. In: ENCONTRO DE PROFESSORES PORTUGUESES DE DIREITO PÚBLICO, 6., 2013. **Anais...** Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2013.

GOUVÊA, Marcus de Freitas. **A extrafiscalidade no direito tributário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. São Paulo: Atlas, 2016.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

JAYME, Erik. **Diálogos com a doutrina**. Entrevista concedida por Erick Jayme à RTDC, ano 1, n. 3, jul.- set. 2000.

KELSEN, Hans. **A democracia**. São Paulo, SP: Martins Fontes, 2000.

LASSALLE, Ferdinand. **O que é uma Constituição?** Tradução: Walter Stönnner. Edições e Publicações Brasil, São Paulo, 1933. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.puc-campinas.edu.br/services/e-books/Ferdinand%20Lassalle-1.pdf>>. Acesso em: 30.05.2020.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto** (O município e o regime representativo no Brasil). São Paulo, Editora Alfa-Omega, 1976.

LEWANDOWSKI, Ricardo. Por um novo pacto federativo. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, Caderno Opinião, 23.04.2017. p. A2

LICHA, Antonio Luis. **Teoria da política monetária**: uma abordagem a nível intermediário. Rio de Janeiro: Instituto de Economia da UFRJ, 2012.

MARQUES, Claudia Lima. **Contratos no Código de Defesa do Consumidor: o novo regime das relações contratuais**. Editora Revista dos Tribunais, 2014.

MASCARO, Leandro Alysson. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MILL, Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. Tradução de Débora Ginza e Rita de Cássia Gondim. São Paulo: Escala, 2006

MORAES, Maria Celina Bodin. “Constituição e Direito Civil: tendências”. **In**: Revista da Ajuris, Edições 97-98, 2005.

MORGENSTERN, Flavio. A lei de responsabilidade orçamentária de Dilma: o fim da república. **Instituto Liberal**. Rio de Janeiro: IE, 2014. Disponível em: <https://www.institutoliberal.org.br/blog/lei-de-responsabilidade-orcamentaria-de-dilma-o-fim-da-republica/>. Acesso em: 21 mar. 2017.

PAULA, Luiz Fernando; PIRES, Manoel. **Crise e perspectivas para a economia brasileira**. Estudos Avançados. 31 (89), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017, pp. 125-144

SANTOS, Antônio Carlos dos; LOPES, Cidália Maria da Mota Lopes (Coord.). **Fiscalidade: outros olhares**. Porto: Vida Económica, 2013.

TORRES, Ricardo Lobo. Liberdade, consentimento e princípios de legitimação do direito tributário. **Revista Internacional de Direito Tributário**, Belo Horizonte: Del Rey, v. 5, p. 223-244, jan./jun. 2006.

VIANA, Oliveira. **Instituições Políticas Brasileiras**. Coleção Biblioteca Básica Brasileira: conselho editorial do Senado Federal: Brasília, 1999.

VITALE, Denise. **A institucionalização jurídica do orçamento participativo**. 2004. Disponível em: <http://www.democraciaparticipativa.org/files/DeniseVitale-InstitucionalizacaoJuridicaOP.pdf>. Acesso em: 14 out. 2012.

ZAGREBELSKY, Gustavo. **A crucificação e a democracia**. São Paulo: Saraiva, 2012.

ZAVERUCHA, Jorge. A espada sobre a lei. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, Caderno Ilustríssima, 24.05.2020. p. B14-15.



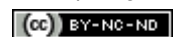
All Rights Reserved ©Polifonia - Revista Internacional da Academia Paulista de Direito

ISSN da versão impressa: **2236-5796**

ISSN da versão digital: **2596-111X**

academiapaulistaeditorial@gmail.com/diretoria@apd.org.br

www.apd.org.br



This work is licensed under a [Creative Commons License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)