

## **ESTADO, IDEOLOGIAS E TRIBUTAÇÃO: A CONSTRUÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO E A FINALIDADE DO PODER DE TRIBUTAR.**

STATE, IDEOLOGIES AND TAXATION: THE CONSTRUCTION OF  
BRAZILIAN STATE AND THE PURPOSE OF THE POWER TO TAX.

**GUILHERME PEREIRA DOLABELLA BICALHO E VALCIR GASSEN**

### **RESUMO:**

O presente artigo pretende demonstrar a importância da tributação na implementação dos direitos fundamentais inerentes ao Estado Social plasmado pela Constituição Republicana de 1988. A partir da discussão sobre a centralidade do Estado e da Constituição no desenvolvimento da ciência jurídica, propõe-se a redescoberta da política e da “estatidade” como pressupostos para a concretização de direitos fundamentais albergados pelo Estado Social Brasileiro. Somente através de uma perspectiva participativa do cidadão na construção das políticas estatais e na definição das bases ideológicas para a construção do Estado é que se torna possível a obtenção de uma “estatidade” máxima e eficiente, promotora dos direitos fundamentais enumerados constitucionalmente. A partir da análise do processo histórico-constitucional, observa-se que o desenvolvimento do Estado Brasileiro conduziu-o a uma ineficiência na promoção dos direitos fundamentais de caráter social, tornando-os apenas uma promessa distante e duvidosa. Isso é perceptível a partir da análise de dados estatísticos sobre a desigualdade na sociedade brasileira, pois durante vários anos as políticas econômica e fiscal foram pensadas para a concentração de renda e não sua redistribuição. Desta forma, muito além de um ativismo judicial, compreende-se que a atividade tributária deverá estar comprometida com fórmulas e instrumentos capazes de alterar esse triste quadro de disparidades sociais e econômicas existentes no seio da sociedade brasileira.

**PALAVRAS CHAVE:** Estado; Ciência Política; Direito; Liberalismo; Igualitarismo; Ideologia; Tributação; Constituição; Direitos Fundamentais.

### **ABSTRACT:**

This article seeks to demonstrate the importance of taxation in the implementation of fundamental rights within the Welfare State formed by the Republican Constitution of 1988. From the discussion on the centrality of the State and Constitution in the development of legal science, it is proposed the rediscovery of politics and stateness as assumptions of

implementation of fundamental rights sheltered by the Brazilian Welfare State. Only through a participatory approach of the citizen in the construction of state policies and shaping the ideological basis for State building is possible to obtain a maximum stateness, which promotes the fundamental rights enumerated by the Constitution. From the analysis of the historical and constitutional process, it is observed that the development of the Brazilian State led him to an inefficiency in the promotion of social fundamental rights, making them only a distant and dubious promise. This is apparent from the analysis of statistical data on inequality in Brazilian society, since for several years the economic and fiscal policies were designed for the concentration of income and not its redistribution. Thus, beyond a judicial activism, it is understood that the taxation should be committed to tax formulas and tools able to change this sad situation of social and economic disparities that exist within Brazilian society.

**KEYWORDS:** State; Political Science; Law; Liberalism; Egalitarianism; Ideology; Taxation; Constitution; Fundamental Rights.

## I– INTRODUÇÃO

O presente estudo se propõe analisar a finalidade da tributação no modelo social assumido pelo Estado Brasileiro, perquirindo as funções primordiais da política fiscal para a realização dos objetivos expressos no art. 3º Constituição de 1988, especialmente a busca pelo desenvolvimento com justiça social.

Seguindo essa proposta, o estudo se desenvolve em quatro partes: a primeira, retratada pelo capítulo II, empreende uma análise das razões para a crise da Teoria da Constituição no momento atual e a retomada do interesse científico no Estado. Desta forma, procurar-se-á analisar o movimento cíclico de centralidade investigativa no Estado e sua posterior substituição pela Constituição no âmbito das ciências sociais, ressaltando a importância da coordenação dos estudos políticos, jurídicos e econômicos para a identificação do papel do Estado na atualidade.

O Capítulo III é destinado à investigação sobre método de construção do Estado, perquirindo os pressupostos de sua capacidade institucional e efetividade na realização de seus escopos. Adotar-se-á como paradigma a obra de Francis Fukuyama sobre a construção de Estados no séc. XXI e, ainda, os diversos textos de Luís-Carlos Bresser Pereira sobre ciência política. A partir desse fundamento teórico, realizaremos um exame das características dos movimentos ideológico liberal e social, delimitando suas influências na “estatidade”.

No Capítulo IV, direcionamo-nos à análise da história constitucional brasileira com enfoque no surgimento e consolidação do liberalismo pelas Cartas Constitucionais de 1824 e 1891 e também na concretização da ideologia social-igualitária inaugurada pela Constituição de 1934 e referendada pelas Constituições de 1946 e 1988, apesar dos interstícios ditatoriais instaurados pelas Constituições de 1937 e 1964. A partir desse exame pretende-se demonstrar que o Estado Brasileiro na atualidade amolda-se a uma ideologia social, o que influencia diretamente a política fiscal a ser adotada e no modo de exercício do poder de tributar.

Ao final, já no Capítulo V, realizamos uma análise das perspectivas da tributação no âmbito do Estado Social Brasileiro com vistas à definição de sua finalidade. Nesse tópico, serão discutidos os parâmetros desejáveis da política fiscal no Estado Social e a importância da extrafiscalidade nesse contexto.

Convém ressaltar ao leitor que o artigo utiliza argumentos não apenas jurídicos, mas também de filosofia política e economia, pois compreendemos que a interdisciplinaridade no âmbito dos estudos sociais proporciona uma compreensão global das situações analisadas, permitindo-se uma postura crítica em relação ao dogmatismo e ao formalismo jurídico.

## **II – A CRISE DA TEORIA DA CONSTITUIÇÃO E A RELEVÂNCIA TEÓRICA DO ESTADO**

Assistimos, na atualidade, a um renovado interesse no estudo da teoria do Estado, reavivando as discussões sobre as perspectivas e funções estatais. Esse renascimento é pautado pelo que Gilberto Bercovici (2003, p. 75) denomina de “duplo movimento histórico do Direito Público moderno”, pois haveria uma cíclica transição entre a relevância da temática sobre o Estado e a Constituição nos estudos sociais.<sup>1</sup> Desta forma, estaríamos num período de crise da Teoria da Constituição e um ressurgimento da Teoria do Estado como vertente integradora entre o político e o jurídico, o que propicia novos apontamentos sobre a questão do poder de tributar, suas finalidades, e as políticas públicas.

Nesse sentido, faz-se importante um resgate da evolução do pensamento moderno sobre o Estado e a Constituição, apresentando, com maior aprofundamento, as razões para o retorno do Estado à centralidade dos debates de direito público.

---

<sup>1</sup> Gilberto Bercovici ressalta que a tese do duplo movimento histórico do Direito Público foi defendida inicialmente por Maurizio Fioravanti e secundada por Pedro Vega García. Vide a propósito: FIORAVANTI, Maurizio. *Stato e Costituzione: Materiali per una Storia delle Dottrine Costituzionali* Torino: G. Giappichelli Editore, 1993.

Numa perspectiva histórica, verifica-se no séc. XVII a predominância dos estudos sobre o Estado a partir do debate da normatividade do poder, iniciado pela doutrina político-pragmática de Maquiavel<sup>2</sup>. O pensador florentino inaugurou o realismo político ao rejeitar a ideia de direito natural e do idealismo utópico dos filósofos da antiguidade<sup>3</sup>. Concluiu, ainda, pela existência do princípio da autoridade do príncipe, pois a consolidação de um corpo de leis sobre os quais irá se levantar uma ordem jurídica constitui-se no pressuposto fundamental para a conservação do poder. Portanto, Maquiavel subjugou o debate sobre o Estado e sobre o poder ao ambiente mundano, deixando para trás as influências religiosas ou naturais da escolástica e da patrística. Assim, em fins do séc. XVI, já existia na Europa o ambiente propício para o surgimento de teorias que concediam ao Estado a prerrogativa exclusiva de detenção do poder de *imperium*.

Esse importante alicerce permitiu a construção do edifício hobbesiano do princípio da autoridade do Estado. A partir da idealização do estado de natureza, Hobbes justificou a existência do Estado absolutista utilizando-se da famosa metáfora do Leviatã. Em Hobbes inaugura-se o individualismo como orientação filosófica que irá marcar decisivamente as teorias contratualistas do Estado. A premissa do indivíduo é necessária à teoria hobbesiana para a justificação de seu estado de natureza, qualificado como uma situação de existência humana pré-política e pré-jurídica, na qual o único instinto prevalecente é a preservação da vida.<sup>4</sup>

Sob o argumento do direito originário de liberdade e da igualdade entre os homens na manifestação da vontade<sup>5</sup>, aliada à perspectiva de insegurança generalizada, Hobbes justifica a centralização do poder no Estado-Leviatã e a absoluta submissão dos indivíduos à ordem normativa por ele criada.<sup>6</sup> Ressalte-se, todavia, que Hobbes efetua a cisão teórica da legitimação do Estado. Há um abandono da justificativa divina da existência do Estado e sua

---

<sup>2</sup> Vide MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

<sup>3</sup> Vide SKINNER, Quentin. *As Fundações do Pensamento Político Moderno*. Trad. Renato Janine Ribeiro e Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

<sup>4</sup> STRECK, Lenio Luiz. MORAIS, José Luis Bolzan de. *Ciência Política e Teoria do Estado*. 7ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 29.

<sup>5</sup> Simone Goyard-Fabre (2002, p. 81/82) explica que a igualdade em Hobbes não tem o sentido que lhe foi conferido pelos teóricos do Estado social. Na realidade, a igualdade em Hobbes constitui-se na premissa necessária à ficção metodológica do estado de natureza. Desta forma, nessa condição, cada um tem direito a tudo de que necessita, essa igualdade predispõe os indivíduos à concorrência e à guerra: desconfiança, inimizade, rivalidade explicam de modo muito lógico que, segundo “a interferência extraída das paixões”, o homem seja ‘um lobo para o homem’ e o estado de natureza em que reina uma hostilidade universal ocasiona a ‘guerra de todos contra todos’.

<sup>6</sup> Em BITTAR e ALMEIDA (2005, p. 233), colhe-se a seguinte explanação: “O fundamento da teoria política de Hobbes será, nesta dimensão, a existência de um Estado como artifício humano para o aperfeiçoamento da natureza, e a superação do estado de natureza. Assim, é uma convenção que cria o Estado, é um acordo de vontades, é um pacto, que dá início à vida civil, no sentido de abolir a guerra e a impunidade geral contra a violência.”

representação por um monarca abençoado e, conseqüentemente, a migração para uma legitimação do governante pela vontade individual dos participantes do contrato social.

Como decorrência direta da filosofia política inaugurada por Maquiavel e concretizada por Hobbes, o homem tornou-se o elemento central da origem do poder, corroborando o monopólio pelo Estado da criação das normas jurídicas.

No séc. XVIII, em decorrência das teorias contratualistas<sup>7</sup> e da irrupção sistemática do liberalismo como continuidade crítica das teorias humanistas<sup>8</sup> e individualistas, fermentou-se o surgimento de movimentos constitucionais que pretendiam a fixação de um documento escrito que representasse o contrato social (lei fundamental) dos indivíduos, cujo teor estabeleceria a limitação do poder estatal e a garantia de direitos individuais. Assim, as revoluções liberais do séc. XVIII, especificamente a Revolução Americana de 1776 e a Revolução Francesa de 1789, foram o embrião para a potencialização de uma teoria constitucional cujo maior impulso ocorreu com o advento das Constituições escritas.

O constitucionalismo estabelece, portanto, dois pressupostos essenciais: a Constituição como estatuto orgânico do Estado, de modo a estabelecer as “limitações do poder com fins garantísticos”, nas palavras de J.J. Gomes Canotilho (2000, p. 51); e de outro lado, a sua condição de lei fundamental da qual decorre o princípio da supremacia da Constituição. Essa teoria (ou ideologia) foi utilizada com a finalidade de contraposição do contratualismo e da soberania popular aos poderes constituídos do Estado.

O desenvolvimento da Teoria da Constituição, reputada essa como o conhecimento sistematizado sobre as relações entre a Constituição e realidade constitucional (CARVALHO, 2007, p. 49) originou-se das dificuldades de depuração metodológica dos elementos políticos, sociais, históricos e filosóficos na análise do Estado e do direito público. Objetivava-se o afastamento das considerações políticas, eliminando-se os elementos valorativos do discurso teórico de legitimação do Estado.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> São considerados autores contratualistas: Thomas Hobbes, John Locke e Jean-Jacques Rousseau. Vide: DEL VECCHIO, Giorgio. *História da Filosofia do Direito*. Trad. João Baptista da Silva. Belo Horizonte: Ed. Líder, 2004.

<sup>8</sup> O humanismo caracterizou-se pela crença na “capacidade criativa do homem, que veio a tomar-se uma das doutrinas mais influentes e ao mesmo tempo mais características do humanismo renascentista.” Acima de tudo, contribuiu para se voltar maior interesse para a personalidade do indivíduo. O homem passou a sentir-se em condições de utilizar sua liberdade, de modo a fazer-se arquiteto e explorador de sua própria pessoa. (SKINNER, 1996, p. 119).

<sup>9</sup> “Estabelecido então o divórcio entre a Sociedade e o Estado, a Constituição exprimia apenas o lado jurídico do compromisso do poder com a liberdade, do Estado com o indivíduo. Era a Constituição do Estado liberal, a Constituição folha de papel, a que se reportava sarcasticamente Lassalle. Enquanto instituições liberais funcionaram a contento, não se questionava o aspecto político das Constituições: a Sociedade estava despolitizada e a Constituição podia margeá-la ou quase ignorá-la, sendo aquela, pois, a idade de ouro do positivismo liberal e constitucional dos normativistas.” (BONAVIDES, 2011, P. 94)

Essa perspectiva metodológica sofreu um revés inicial com a renomada obra de Georg Jellinek (*Algemeine Staatslehre*)<sup>10</sup> cuja teorização admitia dois enfoques de análise: o jurídico e o sociológico.<sup>11</sup> Segundo o Autor, “o Estado é uma construção social e uma instituição jurídica, havendo, portanto, a possibilidade de uma doutrina sociológica e uma doutrina jurídica do Estado.” (BERCOVICI, 2003, p. 85).

Através do flanco aberto pela teoria de Jellinek, iniciou-se no século XX a crítica à Teoria Geral do Estado. Com os debates jurídico-filosóficos acerca da Constituição de Weimar de 1919, a esterilidade desse método jurídico ficou patente.<sup>12</sup> A crise do formalismo jurídico, sua desvinculação com o substrato social do Estado, a busca por um conceito substantivo de Constituição e a falência do Estado de Direito liberal foram as causas para a primazia da Teoria da Constituição a partir de então. Contribuiu decisivamente para o movimento pendular em prol de uma teoria constitucional valorativa, a associação realizada por Kelsen entre o Estado e o ordenamento jurídico, ápice do formalismo normativista, e as consequências advindas da 2ª Guerra Mundial.

Nesse contexto, a primeira obra relevante sobre o tema foi divulgada por Carl Schmitt, denominada Teoria da Constituição<sup>13</sup>. Através dessa obra, Schmitt busca a reconciliação da análise jurídica com o aspecto político, asseverando que a essência da Constituição reside nas decisões políticas fundamentais do poder constituinte. Para Schmitt, a Constituição não se confunde com as leis constitucionais, pois ela representa o próprio regime político-social, cujos fundamentos conferem validade a todas as demais leis de caráter constitucional.

A inclusão de aspectos valorativos foi adotada também por Rudolf Smend, cuja teoria credits à Constituição a qualidade de ordem integradora em função dos valores materiais que encerra. Rememore-se, ainda, a tese de Herman Heller<sup>14</sup> que compatibiliza a Teoria do Estado à realidade, propugnando por uma percepção histórica do Estado,

---

<sup>10</sup> JELLINEK, Georg. *Teoría General del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica. 2000.

<sup>11</sup> Sobre a teoria de Jellinek, vide: CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito Constitucional – Teoria do Estado e da Constituição, Direito Constitucional Positivo*. 13ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p.80.

<sup>12</sup> De acordo com Manuel Garcia-Pelayo (1964, p. 55), “este cambio se explica pela distinta función que tenía que cumplir la teoría del Derecho constitucional, pues uma vez asentado y asegurado el régimen liberal burgués, tal teoría ya no precisaba – como em los tempos en que el nuevo régimen pugnaba por afirmar-se frente a los poderes históricos – ser un médio de conocimiento al servicio de uma transformación, al modo de la primitiva doctrina constitucional fundada em el iusnaturalismo y tan mezclada com estimaciones políticas, sino simplemente um médio de explicación de uma realidade cuyo contenido aparecia como indiscutible e definitivamente afirmado.”

<sup>13</sup> A obra de Carl Schmitt vertida para o alemão denomina-se *Verfassungslehre*, editada em 1928. V. CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª ed. Lisboa: Almedina, 2003. p. 1339.

<sup>14</sup> HELLER, Herman. *Teoría del Estado*. 2ª ed. México: Fondo de Cultura Económica. 2010.

essencialmente vinculada às relações político-ideológicas e de poder que o conformam. (BERCOVICI, 2003, p. 98/101).<sup>15</sup>

O movimento de substituição do Estado pela Constituição como conceito-chave do direito público consolidou-se definitivamente no séc. XX após o encerramento da 2ª Guerra Mundial e a descoberta do holocausto nazista. A partir de então, operou-se a derrocada do positivismo jurídico e surgimento da teoria material da Constituição associada ao predomínio das Constituições sociais. Para J.J. Gomes Canotilho (2003, p. 1338), a teoria material da Constituição pretende a superação da insistência teórica ancorada na “tecnicidade, neutralidade e positividade da lei fundamental do Estado de Direito, com desprezo dos elementos democráticos, sociais e republicanos”.

As Constituições promulgadas após a ruína nazista assumem inequívoco caráter político, pois objetivam a fixação de princípios de legitimação do poder e do Estado. Admitem-se, assim, três funcionalidades conjugadas para a Constituição: a primeira, a formação da unidade política, erigindo-se o princípio democrático; a segunda, a organização e limitação do poder estatal, implementando-se o princípio liberal; a terceira, a garantia das condições básicas para uma existência digna do homem, construindo-se o princípio da solidariedade. Esses três vetores constitucionais atuam coordenadamente para a construção do Estado Constitucional Democrático, quando adequado a seu referencial, qual seja, a sociedade.<sup>16</sup>

A partir desse estágio doutrinário, a questão da normatividade da Constituição e especialmente de sua efetividade tornou-se o ponto fulcral do debate constitucional, objetivando-se a garantia da “força normativa da Constituição” na feliz expressão de Konrad Hesse (1991, p. 18). Em excerto lapidar, o referido autor enuncia o intrínseco relacionamento da Constituição ao substrato da realidade social:

“A força vital e a eficácia da Constituição assenta-se na sua vinculação às forças espontâneas e às tendências dominantes do seu tempo, o que possibilita o seu desenvolvimento e a sua ordenação objetiva. A Constituição converte-se, assim, na ordem geral objetiva do complexo de relações da vida.”

---

<sup>15</sup> Vide também: BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 93 e ss.

<sup>16</sup> Conforme Paulo Bonavides (2011, p. 97), “como toda Constituição é provida pelo menos de um mínimo de eficácia sobre a realidade – mínimo que o jurista deve procurar converter, se possível, no máximo – é claro que o problema constitucional toma em nossos dias nova dimensão, postulando a necessidade de colocá-lo em termos globais, no reino da Sociedade. Essa Sociedade, invadida de interferências estatais, não dispensa, por conseguinte, o reconhecimento das forças que nela atuam poderosamente, capazes de modificar, com rapidez e frequência, o sentido das normas constitucionais, maleáveis e adaptativas na medida em que possam corresponder, de maneira satisfatória, às prementes e fundamentais exigências do meio social.”

Essa perspectiva propiciou uma mudança de paradigmas na prática constitucional, gerando um grande impulso à hermenêutica constitucional, ao papel dos valores - inseridos na categoria normativa dos princípios- e a primazia do Poder Judiciário na interpretação das normas constitucionais. A crítica acerca da existência de normas constitucionais programáticas, que encerrariam um projeto político futuro, foi substituída pela desconfiança do legislador em relação à sua capacidade de concretização dos valores constitucionais. Criou-se, assim, a Constituição Dirigente como proposta político-jurídica de extirpar-se a discricionariedade legislativa. (BERCOVICI, 2003, p. 117)<sup>17</sup>

O caminho trilhado pela teoria constitucional retirou a alma política da Constituição, premissa que se buscava na aurora teórica sobre a materialidade das normas constitucionais. O exclusivismo constitucional na definição dos valores de uma sociedade e a supremacia judiciária na interpretação das normas constitucionais ensejou a ruptura entre a Constituição e a Sociedade, eclipsando as funções do Poder Executivo e Legislativo.

Assim, a teoria constitucional apresenta uma crise sistêmica, pois seus pressupostos a afastam da política, o que dificulta o debate e a participação de atores sociais na concretização do texto constitucional. Com Paulo Bonavides (2011, p. 194), a crise constituinte revela-se na fragilidade dos mecanismos econômicos, a inadequação do sistema político e da ordem jurídica para o atendimento de necessidades básicas de ordem social, as quais permanecem insatisfeitas ou postergadas.

Portanto, o foco atual reside nas formas de se superar uma crise da Constituição já fartamente constatada. A proposta de resgate da Teoria do Estado para a efetiva discussão do papel do Estado na realidade social e na sua capacidade de definição e formulação de políticas públicas é um passo importante. Não obstante, esse é a primeira etapa de um longo percurso. A tarefa será muito maior que o retorno à Teoria do Estado, pois o objetivo principal reside na discussão sobre a construção de um Estado capaz de atender aos anseios da Sociedade, bem como sobre os instrumentos disponíveis para as tarefas que lhe são incumbidas. Esse é o caminho que se pretende iniciar.

### **III – A CONSTRUÇÃO DE ESTADOS E AS IDEOLOGIAS DO LIBERALISMO E IGUALITARISMO – DO ESTADO LIBERAL AO ESTADO SOCIAL**

---

<sup>17</sup> Para um aprofundamento do tema, vide: CANOTILHO, J.J. Gomes. *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador. Contributo para a Compreensão das Normas Constitucionais Programáticas*. 2ª ed. Coimbra: Editora Coimbra, 2001. Nessa segunda edição, Canotilho realiza uma contextualização de sua obra e traça diversas razões para a falência de sua teoria sobre a Constituição Dirigente.



Nesse momento, analisaremos as condições necessárias à criação de instituições públicas e o fortalecimento daquelas já existentes. Pretendemos, assim, estabelecer as bases para uma análise do desenvolvimento institucional do Estado Brasileiro numa perspectiva histórico-constitucional.

Na abordagem inicial relatada, adotar-se-á como orientação teórica a doutrina de Francis Fukuyama<sup>18</sup> sobre a criação de novos estados-nações e as perspectivas para o surgimento de instituições públicas aptas à promoção do bem-estar dos cidadãos. Também seguiremos a linha de pensamento divulgada por Luiz Carlos Bresser-Pereira acerca da sociedade civil e do Estado.

Nessa ordem de ideias, as perguntas preparatórias para a presente análise são: o que é o Estado? Como se deu a construção política do Estado?

A identificação da natureza do Estado é um daqueles empreendimentos sobre os quais a reflexão humana recorrentemente se debruça, sem, no entanto, obter consenso. Com Bresser-Pereira (2008, p. 10) pode-se afirmar que o Estado apresenta duas características fundamentais: é uma instituição organizacional de uma determinada sociedade, dotada do poder de criar normas e exigir tributos, bem como, seguindo a linha positivo-formalista de Kelsen, é a própria representação da ordem jurídica.

Considerada a perspectiva multidisciplinar que a análise do Estado proporciona, verifica-se na literatura especializada a existência de teorias sociológicas, deontológicas, jurídicas e políticas<sup>19</sup>. As teorias sociológicas estudam o Estado como fato real e objetivo, independente aos homens. Desse ponto de vista, o estudioso busca investigar a realidade social e o fenômeno da convivência social associativa, organizada para o controle ou no interesse de um grupo dominante. As teorias deontológicas consideram o Estado como um fim, isto é, analisam-no sob a perspectiva de sua finalidade, seja a promoção do bem-comum, seja a organização do poder político para a construção de uma nação. As teorias jurídicas caracterizam-se pela equiparação do Estado ao próprio sistema jurídico, ou, ainda, concebem-no como um sujeito de direito ou pessoa jurídica, desprezando, assim, a realidade sociológica subjacente. As teorias políticas encerram a concepção de que o Estado é uma construção da vida política, caracterizada por seu poder de dominação.

---

<sup>18</sup> Vide FUKUYAMA, Francis. *Construção de Estados – Governo e organização no século XXI*. Trad. Nivaldo Montingelli Jr. Rio de Janeiro: Rocco, 2005.

<sup>19</sup> Para um sumário das teorias sobre o Estado, vide CARVALHO, *op. cit.*, p.80/85.

Contextualizando a questão, observa-se que o Estado Moderno surgiu da necessidade humana de segurança e ordem. Com a derrocada do Império Romano, as diversas comunidades humanas europeias se organizaram num sistema feudalista que culminou no pluralismo medieval de ordens jurídicas.<sup>20</sup> A resposta natural a essa situação foi a formação do Estado Absolutista, com a concentração do poder estatal na autoridade monárquica, sem quaisquer limites ao seu exercício. O absolutismo ensejou a centralização do poder, pois o Estado detinha a exclusiva capacidade de produzir normas vinculatórias para os membros da sociedade, desconhecendo quaisquer outros direitos ou limites jurídicos para o exercício do próprio poder.

O passo seguinte na construção do Estado recaiu na limitação dos poderes estatais, com o objetivo de coibir os abusos do seu exercício. “Na doutrina do liberalismo, o Estado foi sempre o fantasma que atemorizou o indivíduo. O poder de que não pode prescindir o ordenamento estatal aparece, de início, na moderna teoria constitucional como o maior inimigo da liberdade.” (BONAVIDES, 2009, p. 40). Não obstante, o objetivo inconfesso da criação do Estado Liberal era a assunção da burguesia ao poder.

A ideologia liberal nasce com a revolução capitalista que propiciou o surgimento de uma crescente classe burguesa amparada na progressiva acumulação de capital. A insatisfação frente aos abusos do poder absolutista do Monarca, a consolidação da teoria contratualista do Estado e do ideal jusnaturalista<sup>21</sup> da liberdade imanente são o esteio dos movimentos revolucionários do séc. XVIII que propugnavam a limitação dos poderes estatais, preservando-se a esfera de ação dos indivíduos. Nessa ordem de ideias, o Estado deveria

---

<sup>20</sup> Norberto Bobbio (2000, p. 17) esclarece essa questão: “O Estado absoluto nasce da dissolução da sociedade medieval, que era de caráter eminentemente pluralista. Dizendo que a sociedade medieval tinha um caráter pluralista, queremos afirmar que o direito segundo o qual estava regulada originava-se de diferentes *fontes* de produção jurídica, e estava organizado em diversos *ordenamentos jurídicos*. No que diz respeito às fontes, operavam na sociedade medieval ao mesmo tempo, ainda que com diferente eficácia, os vários fatos ou atos normativos que, numa teoria geral das fontes, são considerados como possíveis fatos constitutivos de normatividade jurídica, quer dizer o costume (*direito consuetudinário*), a vontade da classe política que detém o poder supremo (*direito legislativo*), a tradição doutrinária (*direito científico*), a atividade das cortes de justiça (*direito jurisprudencial*). Com relação à pluralidade dos ordenamentos, pode-se dizer em geral que existiam ordenamentos jurídicos originários e autônomos, seja acima do *regnum*, isto é, a Igreja e o Império, seja abaixo, como os feudos, as comunas, as corporações. Em uma sociedade na qual não existe um poder único e unitário, não existindo, portanto, um critério único de avaliação jurídica, os limites do poder estão incluídos na sua própria estrutura, segundo o equilíbrio recíproco que os vários poderes produzem com a *sai concordia discors e discordia concors*.”

<sup>21</sup> Em Norberto Bobbio (1988, p. 12), observa-se a seguinte definição sobre o jusnaturalismo: “Pode-se definir o jusnaturalismo como a doutrina segundo a qual existem leis não postas pela vontade humana. [...] Falou-se do jusnaturalismo como pressuposto filosófico do liberalismo porque ele serve para fundar os limites do poder à base de uma concepção geral e hipotética da natureza do homem que prescinde de toda verificação empírica e de toda prova histórica.”

assegurar a ordem, a segurança e a liberdade dos indivíduos, assumindo uma conformação de mínima interferência.

A etapa subsequente foi o advento do Estado Social, fruto da inaptidão do liberalismo para a resolução dos profundos problemas econômicos advindos do modelo capitalista de produção. A conquista decisiva para essa alteração da forma de Estado foi a obtenção pelas classes proletárias do direito de participação no processo político mediante o reconhecimento do sufrágio universal. Essa conquista foi uma decorrência do desenvolvimento do ideal de liberdade política. A participação do proletariado no processo político trouxe para as mesas de negociação a questão da desigualdade econômica, culminando, assim, na exigência de uma maior intervenção do Estado na resolução das contradições sociais, assegurando à extensa parcela da população não apenas um direito formal de liberdade, mas a materialização de uma igualdade que assegurasse a efetiva fruição da liberdade imanente a todo indivíduo.

Inequivocamente, a construção do Estado Social perpassa pela consolidação do projeto democrático, não aquele associado ao liberalismo clássico, qual seja, a garantia da liberdade política a uma parcela dos cidadãos e o respeito às regras do jogo, mas, sim, uma democracia substancial, que exige a concretização da igualdade entre os cidadãos na efetiva distribuição do poder econômico e do poder político. Essa constatação é ressaltada por Perez Luño (1999, p. 223), que assinala:

“El Estado social de Derecho tuvo, por tanto, un origen híbrido fruto del compromiso entre tendencias ideológicas dispares, que há gravitado sobre su evolución ulterior. De um lado, representó una conquista política del socialismo democrático, lo que se advierte con nitidez em la ideología inspiradora de una de sus primeras manifestaciones: la Constitución de Weimar; de outro, es fruto también del pensamiento liberal más progressista que lo concibe como un instrumento de adaptación del aparato político a las nuevas exigências del capitalismo maduro. Su componente socialista democrática se traduce em la superación del agnosticismo axiológico y del formalismo positivista al imponer al Estado la realización de determinados fines materiales, que contribuyan a una reforma social y economicamente justa, em términos de justicia social, de las condiciones de convivencia.”

A fermentação social proporcionada por novas ideias incutiu na classe dominante a necessidade de se fazer concessões para assegurar a manutenção do modo de produção capitalista e, por conseguinte, a garantia da propriedade privada e a continuidade da apropriação do capital mediante a exploração do trabalho. O Estado Social legitimou-se pela

admissão da classe proletária no processo político, consolidando-se paulatinamente o princípio democrático, de modo a criar as condições políticas para a alteração das funções do Estado, sem que houvesse, todavia, a ruptura integral com o alicerce da autonomia individual.

Nesse sentido, a mutação ideológica permite que o Estado deixasse de ser um instrumento de dominação de uma classe social - a burguesia – para se tornar um instrumento de ação coletiva da sociedade civil. Portanto, partindo-se do pressuposto ideológico, a construção do Estado envolve a definição de seu escopo, a força para implementação de suas funções e as instituições públicas necessárias ao seu desenvolvimento.

Fixadas as premissas relativas à definição do Estado e o processo histórico-político de sua construção, cumpre-nos indagar sobre qual é a finalidade do Estado. A definição dessa questão depende do modelo ideológico adotado pelo organismo social. Na atualidade, com a impregnação do modelo do Estado Constitucional Democrático, há uma compreensão geral (mas não consensual) de que o Estado deve assegurar a ordem, a segurança, a participação política e o bem-estar dos indivíduos. Essa perspectiva calcada num paradigma ocidental de Estado tem repercutido em toda a sociedade global, o que resta corroborado pelos movimentos revoltosos ocorridos recentemente no mundo islâmico, rapidamente denominado de “primavera árabe.”<sup>22</sup>

Partindo-se da indagação colocada anteriormente, pode-se afirmar que a resposta estará intrinsecamente relacionada com os grandes objetivos políticos das sociedades modernas e suas respectivas ideologias<sup>23</sup>, conforme ressalta Bresser-Pereira (2008, p. 2): “a liberdade e o liberalismo; a autonomia nacional e o nacionalismo; o desenvolvimento econômico e a racionalidade instrumental ou o eficientismo; a justiça social e o socialismo; e a proteção da natureza e o ambientalismo”. Assim, as discussões sobre as funções estatais, sua legitimidade e o exercício do poder variam aos sabores das compreensões vigentes no seio da sociedade civil. Isso fica bastante claro quando se defronta a ideologia liberal do séc. XVIII e a ideologia social do séc. XIX/XX.

Portanto, a definição do pressuposto ideológico traduz inequívocas repercussões na política tributária, pois, de acordo com dados apresentados por Francis Fukuyama (2005, p.

---

<sup>22</sup> Sobre o tema vide interessante sequência de eventos desenvolvida pelo jornal britânico The Guardian. Disponível em: <http://www.guardian.co.uk/world/interactive/2011/mar/22/middle-east-protest-interactive-timeline>. Acessado em 08/09/2011.

<sup>23</sup> Vide ZIZEK, Slavoj (org.). *Um Mapa da Ideologia*. Trad. Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999. Segundo o Autor, a multiplicidade das ideias associadas ao termo ideologia pode ser afetada a três eixos fundamentais: “a ideologia como um complexo de ideias (teorias, convicções, crenças, métodos de argumentação); a ideologia em seu aspecto externo, ou seja, a materialidade da ideologia, os aparelhos ideológicos de estado; e, por fim, o campo mais fugidio, a ideologia ‘espontânea’ que atua no cerne da própria realidade social.”

18), “enquanto os setores estatais consumiam, no início do século, pouco mais de 10% do produto interno bruto (PIB) na maior parte dos países europeus e no Estados Unidos, nos anos 80 eles consumiam 50% (70% no caso da Suécia social-democrata).

E afinal, o que é o escopo do Estado? O que é a força do Estado? O escopo do Estado refere-se às diferentes funções e metas assumidas pelos governos. Já a força do estado, ou sua capacidade institucional, indica a efetividade do Estado no planejamento e execução de políticas públicas e assegurar a observância das leis. (FUKUYAMA 2005, p. 22)

Com amparo no relatório do Banco Mundial sobre o desenvolvimento mundial<sup>24</sup>, Fukuyama estabelece uma divisão entre as funções do Estado em três categorias: a) mínima, que compreende a provisão de bens públicos puros (defesa da lei e da ordem, os direitos de propriedade, gerenciamento macroeconômico e saúde pública), além da melhoria da equidade, assegurando-se a assistência social (proteção dos pobres); b) intermediárias, que abrange a proteção de fatores externos (educação e meio ambiente), regulação de monopólios e do sistema financeiro, e prover o seguro social; c) ativistas, que envolve a promoção da política industrial e a redistribuição da riqueza.

Há que se observar que a forma assumida pelos Estados na atualidade não questiona a necessidade de prestação de serviços essenciais à equalização dos indivíduos, mas avalia-se apenas a intensidade e abrangência da atividade estatal. Portanto, não há viabilidade política para o retorno à concepção liberal clássica, pois não encontraria repercussão no momento atual a ideia de que o Estado não possa financiar, por exemplo, o seguro-desemprego, garantia eminentemente social. Apenas a título de exemplo, os Estados-Unidos, propalado modelo de Estado Liberal, concederam 414 mil pedidos de seguro-desemprego em 2011, atendendo o total de 3,717 milhões de pessoas.<sup>25</sup> Portanto, pensar o liberalismo na atualidade não significa a ausência de direitos sociais, uma vez que o retorno aos clássicos preceitos liberais seria impensável. “Na formulação hoje mais corrente, o liberalismo é a doutrina do Estado mínimo.”(BOBBIO, 1988, p. 89)

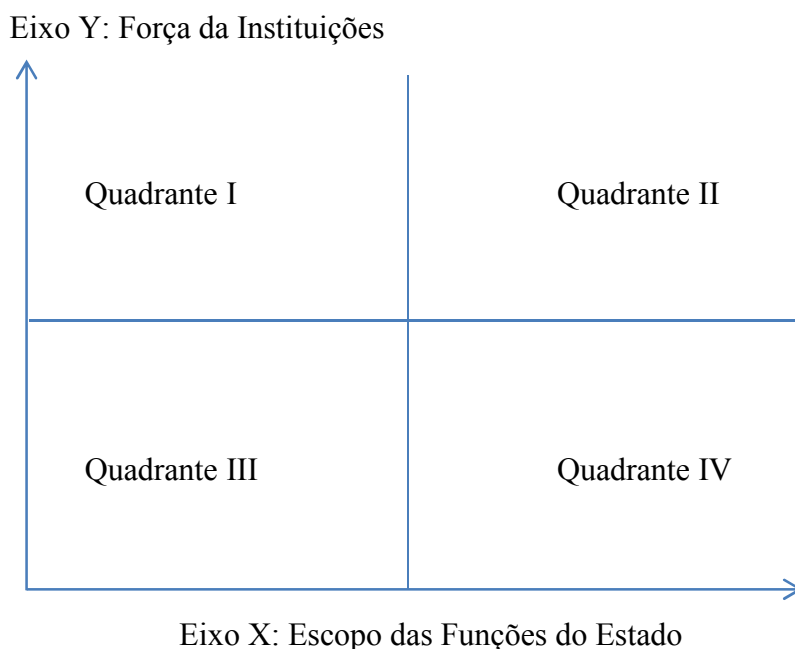
A análise comparativa entre os escopos assumidos pelo Estado e a sua capacidade institucional para efetivá-los permite a classificação dos mesmos segundo uma matriz da “estatidade” (efetividade dos escopos assumidos x força institucional) que pode ser dividida em quatro perspectivas: a) “estatidade” mínima e eficiente (quadrante I); b) “estatidade”

---

<sup>24</sup> World Development Report de 1997. Disponível em: [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1997/06/01/000009265\\_3980217141148/Rendered/PDF/multi0page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1997/06/01/000009265_3980217141148/Rendered/PDF/multi0page.pdf). Acessado em: 09/09/2011.

<sup>25</sup> Dados informados pelo Valor Econômico. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2011/09/pedidos-de-seguro-desemprego-nos-eua-sobem-2-mil-na-semana-ate-39.html>. Acessado em: 09/09/2011.

mínima e ineficiente (quadrante II); c) “estatidade” máxima e eficiente (quadrante III); c) “estatidade máxima” e ineficiente (quadrante IV). Veja o gráfico abaixo colhido em Fukuyama (2005, p. 27):



A análise do gráfico demonstra que um Estado Liberal eficiente enquadra-se no quadrante I; já um Estado Social eficiente insere-se no quadrante IV. São situações perfeitas de “estatidade” moldadas conforme a concepção ideológica adotada pela sociedade que é seu referente. O problema reside nos quadrantes III, que é um Estado Liberal ineficiente, cujas funções mínimas não são desempenhadas a contento, apesar da sociedade adotar uma perspectiva realista sobre os escopos estatais. Já o quadrante IV é a representação do Estado Social ineficiente, cuja proposta audaciosa de assunção de funções não se concretiza na realidade, proporcionando um descontentamento ante as promessas constitucionais.

A configuração apresentada nos conduz à constatação de que os países em desenvolvimento, e especialmente o Brasil, encontra-se situado no quadrante IV, gerando um déficit de legitimidade do Estado. A resolução da situação perpassaria por uma alteração do modelo ideológico, o que de fato ocorreu nos países sul-americanos em virtude do Consenso de Washington e a implantação do neoliberalismo<sup>26</sup>, ou a obtenção de maior eficiência na concretização das funções estatais, implicando um melhoria no grau de corrupção, melhoria

<sup>26</sup> Acerca do tema vide: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A crise da América Latina: Consenso de Washington ou Crise Fiscal?* Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1991/91-AcriseAmericaLatina.pdf>. Acessado em: 09/09/2011. De acordo com o Autor, a visão neoliberal para a América Latina pressupunha como males da crise do Estado a indisciplina fiscal e o excesso de intervenção do Estado. A partir daí foram prescritos os remédios da disciplina fiscal e monetária, além da liberalização, privatização e desregulamentação.

do sistema fiscal, maior participação do Estado na riqueza produzida pela sociedade e melhoria gerencial da Administração Pública.

A crise vivenciada pelos países latino-americanos durante as décadas de 80/90 é retrato acabado da ineficiência de um Estado que é incapaz de cumprir a promessa constitucional de promoção do bem-estar de seus cidadãos. Esse ponto de vista é comungado por Bresser-Pereira (1993, p. 48):

“A crise não é consequência de um Estado que cresceu demais e se tornou forte, mas de um Estado que cresceu demais e se tornou muito fraco, incapaz de encaminhar suas próprias funções específicas e de complementar o mercado como deveria. O Estado foi enfraquecido e imobilizado pela crise fiscal, que foi resultado de um crescimento desordenado e distorcido do aparato estatal. O objetivo de reformas estruturais não deveria ser o de se chegar a um ‘Estado mínimo’, como querem os neoliberais, mas o de fortalecer o Estado e definir uma nova estratégia de desenvolvimento, coerente com novas e limitadas formas de intervenção estatal.”

Assim, um passo importante para o correto entendimento da proposta de “estatidade” contida nas Constituições é a definição das instituições essenciais para a formação do Estado desejado pela sociedade. Para tanto, como ressalta Fukuyama (2005, p. 41), quatro aspectos devem ser considerados: a) projeto e gerenciamento organizacionais; b) concepção do sistema político; c) base de legitimação e d) fatores culturais e estruturais.

O primeiro critério refere-se à adoção de práticas gerenciais de administração pública. Isto significa que a Administração Pública deve ser voltada para a realização eficiente das tarefas, ou seja, para a redução dos custos e o aumento da qualidade dos serviços, independentemente das normas e rotinas, que continuam necessárias, mas são flexibilizadas. (BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 12). Essa concepção, que suplantou a administração weberiana focada na efetividade da ação pública, foi implementada no Brasil pelas reformas gerenciais ocorridas a partir de 1998, especialmente com o advento da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998.

O segundo aspecto relaciona-se com o campo político. A definição do projeto político subjacente ao Estado é questão fundamental para a criação de instituições que destinam-se à concretização de determinado conjunto de bens. Questões relativas ao modelo de Estado, sistemas de governo, sistemas eleitoral e partidário, sistema fiscal, dentre outros, influenciam decisivamente na capacidade institucional do Estado e, conseqüentemente, na sua eficácia para a concretização de seus escopos. A título de exemplo, um sistema fiscal

deficiente e desorganizado pode estimular a competição fiscal entre as unidades da federação ou a evasão fiscal pelos contribuintes, causando profundas dificuldades no financiamento das ações estatais e, ao final, na inaptidão institucional do Estado.

O terceiro aspecto é a base de legitimação da “estatidade”. No mundo contemporâneo, a fonte predominante de legitimidade é a democracia. Poucos são os Estados que se legitimam pela religião ou pelo autoritarismo. Através da democracia torna-se factível a criação de instituições transparentes e eficientes, cujo resultado final é a promoção das necessidades dos cidadãos.

Por fim, temos o elemento relacionado a fatores culturais e estruturais. Esse aspecto é intrinsecamente relacionado aos valores albergados por determinada sociedade e reproduz, de modo determinante, a forma pela qual os cidadãos encaram a estatidade. No caso do Brasil, é interessante notar que, ao lado de uma demanda crescente por serviços estatais, há um criticismo exacerbado ao ônus tributário. Assim, a conta não fecha, pois, de um lado, há uma demanda por mais recursos, e, de outro, uma pretensão à diminuição da carga fiscal.

Obviamente a situação é complexa, pois a percepção dos cidadãos acerca da atividade impositiva é fortemente influenciada pela baixa transparência do sistema tributário, o ceticismo sobre os efeitos gerados pela ação estatal, a dispersão dos recursos arrecadados por força da corrupção e má-qualidade dos sistemas de controle e punição. A alteração de valores culturais demanda um processo profundo de educação e interação com outras sociedades, permitindo-se, assim, a adoção de bases comparativas com vistas à demonstração das qualidades e defeitos do sistema fiscal.

A partir dessas considerações podemos classificar o Estado Brasileiro como ineficiente e fraco (quadrante IV), pois não detém capacidade institucional para cumprir as promessas existentes em sua Constituição. Todavia, conforme assevera Fukuyama (2005, p. 29), “os países podem se deslocar na matriz ao longo do tempo. De fato, um dos valores da matriz é que ela demonstra a natureza dinâmica das mudanças na estatidade.”

Portanto, a questão que se coloca é: o modelo ideológico plasmado na Constituição de 1988 conduz o Estado Brasileiro a uma perspectiva de um Estado Liberal eficiente ou a um Estado Social eficiente? A resposta será demonstrada no item subsequente.

#### **IV – BREVE PANORAMA DA HISTÓRIA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA – O ESTADO MOLDADO PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988**



No presente tópico, objetivamos traçar os marcos constitucionais que plasmaram a ideologia aplicada ao Estado Brasileiro. Não interessa-nos a análise dogmática das Constituições, mas, sim, a identificação dos períodos liberais e sociais da história constitucional brasileira. Para tanto, nos deteremos na análise das Constituições de 1824 e 1891, que corroboram a transição histórica do absolutismo ao liberalismo no Brasil. Também examinaremos as Constituições de 1934, 1946 e 1988 que apresentam a construção da ideologia social do Estado Brasileiro.

Segundo as lições de Paulo Bonavides (2011, p. 361), a história constitucional brasileira pode ser dividida em três fases, caracterizadas pela predominância dos valores políticos, jurídicos e ideológicos que permeavam os debates constitucionais: a primeira fase compreendida entre 1822 a 1889, vincula-se ao modelo constitucional francês e inglês do séc. XIX; o segundo período, iniciado com a Constituição de 1889 e findado com a Constituição de 1934, representa a ligação ao modelo constitucional norte-americano; por fim, o terceiro estágio está delimitado pelo advento da Constituição de 1934 e relaciona-se ao constitucionalismo alemão surgido com os debates da Constituição de Weimar de 1919.

Essa história inicia-se com a Constituição outorgada e formal de 1824, cujos preceitos ocultavam o poder concreto e ativista do monarca. Proclamada a independência do Brasil aos 07 de setembro de 1822, D. Pedro I foi aclamado imperador em 12 de outubro do mesmo ano e coroado em 1º de dezembro de 1822. Os albores do Estado Brasileiro foram marcados pelos ideais liberais, mas a Carta Constitucional de 1824 representou a penumbra do absolutismo. Em 12 de novembro de 1823, a Assembléia Constituinte e Legislativa<sup>27</sup> anteriormente convocada para a elaboração da primeira Constituição Brasileira foi dissolvida pelo Imperador, consolidando, assim, a primeira subsversão no seio do Estado da nossa infante história constitucional.

---

<sup>27</sup> A instalação da primeira Assembleia Nacional Constituinte do Brasil ocorreu em 03 de maio de 1823. Em seu discurso, D. Pedro I expressou suas expectativas em relação à Constituição nos seguintes termos: “Como imperador constitucional, e mui principalmente como defensor perpétuo deste império, disse ao povo no dia 1º de dezembro do ano próximo passado, em que fui coroado e sagrado, que com a minha espada defenderia a pátria, a nação e a Constituição, se fosse digna do Brasil e de mim. Ratifico, hoje, mui solenemente perante vós esta promessa, e espero que me ajudeis a desempenhá-la, fazendo uma constituição sábia, justa, adequada e executável, ditada pela razão e não pelo capricho, que tenha em vista tão-somente fidelidade geral, que nunca pode ser grande sem que esta constituição tenha bases sólidas, bases que a sabedoria dos séculos tenha mostrado que são verdadeiras, para darem uma justa liberdade aos povos, e toda a força necessária ao Poder Executivo. Uma constituição em que os três poderes sejam bem divididos, de forma que não possam arrogar direitos que lhes não compitam, mas que sejam de tal modo organizados e harmonizados, que se lhes torne impossível, ainda pelo decurso do tempo, fazerem-se inimigos, e cada vez mais concorrerem de mãos dadas para a felicidade geral do Estado. Afinal uma constituição, que pondo barreiras inacessíveis ao despotismo, quer real, quer aristocrático, quer democrático, afugente a anarquia, e plante a árvore daquela liberdade, a cuja sombra deva crescer a união, tranquilidade e independência deste império, que será o assombro do mundo novo e velho.” (BONAVIDES; ANDRADE, 2008, p. 33)

Aliás, a independência brasileira, diferentemente de todas as demais colônias espanholas que se insurgiram mediante armas, não efetivou a ruptura necessária com o elemento colonizador. Realmente, o grande herói da independência não era nativo e tinha um extenso histórico familiar de arbítrio, absolutismo e colonialismo. Assim, os debates constitucionais no Brasil-Império foram marcadamente influenciados pela rivalidade existente entre portugueses e brasileiros natos.

Explica-se, assim, a existência no modelo de separação de poderes erigido pela Carta Imperial de 1824 do Poder Moderador, que é a adoção do modelo tetradimensional de poderes de Benjamin Constant. O Poder Moderador era a representação dos pendores absolutistas da Constituição de 1824, conforme ressalta José Afonso da Silva (2005, p. 76):

“Como Poder Moderador, ele age sobre o Poder Legislativo pelo direito de dissolução da Câmara, pelo direito de adiamento e de convocação, pelo direito de escolha, na lista tríplice, dos senadores. Ele atua sobre o Poder Judiciário pelo direito de suspender os magistrados. Ele infui sobre o Poder Executivo pelo direito de escolher livremente seus ministros de Estado e livremente demiti-los. Ele influi sobre a autonomia das províncias. E, como chefe do Poder Executivo, que exerce por meio dos seus ministros, dirige, por sua vez, todo o mecanismo administrativo do país. Aqui, o Rei *reinava, governava e administrava.*”

Observa-se que a entoada iniciativa liberal da Constituição de 1824, fruto da vaidade de um Governante que se pretendia esclarecido, não se refletiu completamente na realidade, pois um dos pilares do liberalismo clássico, que é a limitação do poder estatal, não se apresentou no texto constitucional. Não obstante, na trilha defendida por Paulo Bonavides (2011, p. 364), “a monarquia foi, não obstante, um largo passo para a estréia formal e definitiva de um Estado liberal, vinculado, todavia, a uma sociedade escravocrata, aspecto que nunca se deve perder de vista no exame das instituições imperiais.”

Com a proclamação da República em 15 de novembro 1889, também por um golpe de estado militar, a história constitucional brasileira adentra na ideologia liberal, comungando dos princípios republicano, presidencialista e federalista da teoria constitucional americana, encartados na Constituição de 1776. Coube ao intelecto e à pena de Rui Barbosa a migração do modelo híbrido absolutista-liberal da Constituição de 1824 para o modelo integralmente liberal da Constituição de 1891.

A trajetória política que culminou na proclamação da República por Deodoro da Fonseca tem por esteio três importantes crises do período imperial: a) a crise do trabalho escravo, que resultou na abolição da escravatura pela Princesa Isabel mediante a assinatura da

lei Áurea de 13 de maio de 1888. Apesar das vitórias conseguidas pelo movimento abolicionista com a lei do Ventre Livre de 28 de setembro de 1871 e a lei dos Sexagenários de 28 de setembro de 1885, tais atos normativos tiveram pouco efeito sobre o sistema escravagista, pois atingiam um ínfimo percentual de escravos. Com a lei abolicionista de 1888, houve uma grande insatisfação dos senhores de engenho, forte sustentáculo político do regime monárquico. Desta forma, suas hostes migraram para o movimento republicano; b) a crise militar decorrente do término da Guerra do Paraguai, que propiciou o contato dos militares com a situação político-social dos países vizinhos, além do descontentamento da tropa com o desprestígio mantido pelo gabinete civil-militar que ocupava o Ministério da Guerra; c) a crise religiosa relacionada à insubordinação dos bispos de Olinda e Belém, que seguindo os preceitos papais, não acataram as ordens de D. Pedro II para a suspensão de punições de religiosos vinculados à maçonaria.

A partir do esgarçamento do apoio político-social, a modificação do regime foi uma consequência natural das ideias discutidas pela sociedade naquele período, especialmente o positivismo e o republicanismo. Pode-se afirmar, com Décio Saes (1985, p. 185), que houve a formação do Estado burguês no Brasil:

“A revolução antiescravista de 1888-1891 (*Abolição, Proclamação da República, Assembléia Constituinte*) implicou uma transformação do tipo e da natureza de classe do Estado brasileiro; ou seja, implicou a formação do Estado burguês no Brasil. Como demonstrar essa afirmação? Relembremos sumariamente os elementos fundamentais do conceito de Estado burguês: um direito (normas, organizações materiais que façam cumprir tais normas) que iguale agentes de produção antagônicos (proprietários dos meios de produção e produtores diretos não-proprietários), atribuindo a todos a condição de sujeitos de direitos; e um aparelho de Estado (burocracia) organizado segundo os princípios formalizados da não-proibição de acesso, às tarefas do Estado, de membros da classe explorada (produtores diretos) e da hierarquização das tarefas do Estado segundo a competência (burocratismo). Agora coloquemos a pergunta: os episódios ocorridos entre 1888 e 1891 (*Abolição, Proclamação da República, Assembléia Constituinte*) determinaram, sim ou não, a formação do direito burguês e a reorganização do aparelho de Estado segundo os princípios do burocratismo? A resposta é afirmativa. Todavia, ambas as transformações (direito, aparelho de Estado) não foram simultâneas; apresentaram-se, na verdade, como etapas sucessivas de um processo único de transformação burguesa.”

Com a Constituição Republicana de 1891, o Estado brasileiro assumiu a ideologia liberal clássica, assegurando os direitos individuais de liberdade, uma igualdade meramente formal e, por fim, a limitação dos poderes estatais.<sup>28</sup> Todavia, a dissociação do texto constitucional e a realidade subjacente conduziram à derrocada da “República Velha”. Seguindo-se a crítica igualitarista que assolava o mundo, a situação fática de limitação do liberalismo se replicou no Brasil, pois inexistiam mecanismos que permitissem a efetiva aplicação dos princípios liberais ao corpo social, especialmente o ideal de participação política.

O Estado Brasileiro republicano foi tomado pelos interesses das oligarquias regionais, produzindo um pacto político de alternância do poder entre a classe patriarcal mineira e paulista. A política do “Café-com-Leite” acabou se tornando o estopim para um novo golpe de estado: a Revolução de 1930, envernizada sob um viés liberal. Não obstante, o contexto social era de crescimento dos movimentos operários e a estruturação do sindicalismo, o que gerou reivindicações para o atendimento de novos valores sociais.

O projeto político de Getúlio Vargas imprimiu à Constituição de 1934 as características embrionárias de um Estado Social, albergando o diálogo social como forma de manutenção no poder. Reportando-se ao debate da Constituição de Weimar de 1919, a Constituição de 1934 incutiu na cultura constitucional brasileira a previsão de direitos econômicos e sociais, além de admitir a intervenção estatal. Todavia, a dubiedade do texto constitucional, acenando com preceitos liberais ao mesmo tempo em que apresenta inovações relacionadas a uma teoria social, já propiciava a antevisão de sua curta existência.

O problema residiu na instabilidade econômica e política existente nesse momento histórico. Durante o curto período de 29 anos (1914 a 1945) ocorreram duas guerras mundiais, o surgimento da classe proletária e suas reivindicações, uma revolução socialista (Rússia, 1917) e um profundo conflito ideológico (capitalismo x socialismo). No Brasil, a ausência de um projeto político hegemônico propiciou o surgimento de diversas correntes político-sociais amparadas pelas profundas modificações econômicas vivenciadas pelo país. Nesse sentido, como ressalta Caio Prado Jr. (1970, p. 301), os desequilíbrios marcaram esse período da

---

<sup>28</sup> Paulo Bonavides e Paes de Andrade (2008, p. 258) declaram que “o texto de 1891, com seus 91 artigos e 8 disposições transitórias veio a ser, em termos jurídicos, o grande monumento de nossa erudição liberal. Em matéria de teor basicamente constitucional, consagrava ela a separação de poderes em conformidade com a proposta de Montesquieu – fórmula peculiar, aliás, a todas as Constituições do liberalismo. Confirmava também o sistema federativo já decretado pela ditadura de 15 de novembro de 1889, ao mesmo passo que introduzia tacitamente a forma presidencial de governo. A declaração de direitos trouxe, por sua vez, inovações consideráveis. Explicitou-se que a República não admitia privilégios de berço e desconhecia foros de nobreza. [...] O direito de propriedade viu-se também com a ordem republicana erguido a sua plenitude máxima. Confirmava-se a tradição clássica do Estado liberal a esse respeito.”

história brasileira, especialmente em virtude da crise de um modo de produção exportador originada do período colonial.

Em virtude dessa instabilidade econômica, política e social, surgiram os arroubos autoritários no Brasil, e na América-Latina de forma geral, com as Constituições de 1937 e 1964. Esse momento da vida política brasileira foi entremeado pela redemocratização proporcionada por uma Constituição subserviente à tradição liberal, mas presa ao ideal social inaugurado pela Constituição de 1934.

A Constituição de 1946 “patenteia o esforço de conciliação do Estado liberal com o Estado Social.” (BONAVIDES e PAES DE ANDRADE, 2008, p. 420). Os ares de novidade do princípio social advindos com a Constituição de 1934 não causaram a mesma surpresa com a promulgação da Constituição de 1946. O problema não foi o compromisso com o Estado Social, mas, sim, os meios constitucionais que o estrato social conservador exitosamente inseriram na Constituição de 1946. Assim, o caráter programático dos direitos sociais dificultaram a aplicação prática do princípio da socialidade pelo Estado Brasileiro.

Ultrapassada a segunda fase autoritária do período republicano, testemunhamos o advento da Constituição de 1988. É um texto normativo proveniente de uma solução de compromisso. Compromisso entre a preservação de governantes que observavam petrificados à erosão paulatina da tênue legitimidade que embalou o Golpe de Estado de 1964 e a sociedade brasileira ansiosa por ares democráticos. Compromisso entre grupos políticos heterogêneos, característica notável da incipiente democracia brasileira, que pendiam entre ideologias liberais e socializantes. Compromisso entre um Estado naufragado ante a impotência pela melhoria dos níveis de desenvolvimento econômico e social e um Estado que se pretendia promissor.

Não obstante, é inegável o princípio de justiça social contido na Carta Constitucional de 1988, que expressa a pretensão de construir um Estado “destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias”, conforme estampado em seu preâmbulo.

Sob a perspectiva da justiça social na Constituição de 1988, ressalta Luís Roberto Barroso (2009, p. 44) que “os direitos sociais têm enfrentado trajetória mais acidentada, sendo a sua efetivação um dos tormentos da doutrina e da jurisprudência.” Todavia, o autor defende a doutrina da efetividade dos direitos fundamentais e o ativismo judicial como respostas para

a garantia dos direitos sociais<sup>29</sup>. Não negamos a importância da interpretação judicial das normas constitucionais, mas esse não pode ser o apanágio para a construção de uma prática social voltada para a preservação do princípio da justiça social. Comungamos da opinião de Paulo Bonavides:

“Enfim, se concentrarmos nossas reflexões sobre o Brasil, veremos que o grande problema do momento constitucional brasileiro é o de como aplicar a Constituição. Esta questão porém não cabe unicamente ao Direito Constitucional resolver, mas deve ter por igual a audiência da Ciência Política.”

Devemos refletir o Estado Brasileiro, repensar a política e inovar os instrumentos que estão à sua disposição para a concretização dos direitos sociais e a satisfação do ideal da justiça social, extensamente divulgado na Constituição de 1988. A resolução do problema da efetividade dos direitos sociais não pode se amparar prioritariamente em decisões judiciais voltadas ao caso concreto, pois é notória a incapacidade estrutural e instrumental do Poder Judiciário para lidar com a grandeza do problema.

Nesse sentido, acreditamos que o adequado exercício do poder de tributar, pautado numa extrafiscalidade, revela-se como o instrumento capaz para promover as expectativas criadas em torno da Constituição de 1988.

## **V – AS PERSPECTIVAS DO PODER DE TRIBUTAR NO ESTADO SOCIAL BRASILEIRO – A FINALIDADE DA TRIBUTAÇÃO**

Consagrada a ideologia social no Estado Brasileiro plasmado pela Constituição de 1988, é necessário a definição de instrumentos adequados à capacidade institucional do Estado para a implementação de seus escopos. A questão que se coloca é: a tributação é um instrumento da qual dispõe o Estado Brasileiro para atuar eficientemente na consecução de seu escopo? A resposta é inequivocamente positiva.

A utilização adequada dos tributos pelo Estado revela-se como um problema central de ordem econômica, política e jurídica. Essas questões são definidas mediante a fixação de

---

<sup>29</sup> “De fato, circunstâncias como a amplitude da Constituição, a combinação da jurisdição constitucional concentrada e difusa, bem como a constitucionalização do Direito deram lugar a um fenômeno muito visível no Brasil contemporâneo: a judicialização das relações políticas e sociais. Judicialização, entenda-se bem, não se confunde com usurpação da esfera política por autoridades judiciárias, mas traduz o fato de que muitas matérias controvertidas se inserem no âmbito de alcance da Constituição e podem ser convertidas em postulações de direitos subjetivos, em pretensões coletivas ou em processos objetivos. Assim, o Supremo Tribunal Federal ou outros órgãos judiciais têm dado a última palavra em temas envolvendo separação de Poderes, direitos fundamentais, políticas públicas, constitucionalidade de planos econômicos, preservação ambiental, demarcação de terras indígenas e mesmo em questões do dia a dia.” (BARROSO, 2009, p. 53)

uma política fiscal, que é altamente influenciada pela ideologia que permeia a estrutura estatal. “A política fiscal consiste, assim, no uso adequado dos vários impostos e das características que o recortam (incidência, isenções, taxas, etc.) no sentido de serem prosseguidos os objectivos económico-sociais definidos.” (PEREIRA, 2007, p. 355).

Através de uma política fiscal adequada ao Estado Social é possível a realização do escopo por ele assumido, pois aperfeiçoa-se a capacidade institucional necessária a essa finalidade. Entendemos que essa é a via aberta para a recuperação da participação do Poder Executivo e Legislativo na consecução do papel do Estado. Somente com uma política fiscal voltada à concretização dos direitos sociais haverá a efetiva harmonia entre os Poderes constituídos, culminando na redução da excessiva judicialização das políticas públicas.

Tendo em vista os objetivos fixados pelo art. 3º da Constituição da República de 1988, percebe-se que o escopo do Estado Brasileiro encontra-se estritamente definido e implica a concretização do desenvolvimento econômico com justiça social<sup>30</sup>. Assim, a intervenção do Estado através dos tributos deve se pautar pela redistribuição do rendimento e da riqueza, a estabilização e o desenvolvimento econômico. Esse escopo se aperfeiçoa, de um lado, pelo perfil de incidência tributária, que deverá ser progressivo e pautado na capacidade contributiva, e de outro pela definição das despesas a serem realizadas. A conciliação da técnica tributária com a finalidade social das despesas constitui-se no melhor instrumental do Estado Brasileiro para a concretização de seu escopo social.

Inequivocamente o Estado Brasileiro vem caminhado na direção de uma maior e mais profunda justiça social. Foram etapas fundamentais a estabilização econômica e a retomada do desenvolvimento econômico, pois são pressupostos necessários à mitigação da desigualdade social.

Aliás, vem de longe o esforço brasileiro para a obtenção da estabilização econômica, tendo conseguido êxito apenas no recente ano de 1992 com a implementação do Plano Real<sup>31</sup>. De um período hiperinflacionário na década de 80 e 90, chegamos a patamares civilizados em

---

<sup>30</sup> “A justiça do Estado Social de Direito apóia-se em três fundamentos: no princípio da igualdade, no princípio do Estado Social e no princípio da liberdade. [...] A questão da justiça coloca-se antes de tudo quando uma maioria de pessoas depende da distribuição das cargas e pretensões, que estão ligadas à vida da comunidade. A justiça fiscal é o valor supremo do Estado de Direito dependente de impostos e, ao mesmo tempo, o valor supremo da comunidade de contribuintes. Apenas à violação de um Direito Tributário justo podem ser impostas sanções justas. O Direito Tributário encontra as desigualdades econômicas existentes numa economia de mercado. O princípio da igualdade exige que a carga tributária total seja igualmente distribuída entre os cidadãos. O componente social da justiça exige que ricos contribuam proporcionalmente mais que os mais pobres. O princípio da liberdade põe limites à oneração fiscal do contribuinte.” (TIPKE, 2002, p. 17/18)

<sup>31</sup> Acerca do plano Real, vide CARDOSO, Fernando Henrique. *A Arte da Política*. 4ª ed. Rio de Janeiro, 2011.

relação à taxa de inflação<sup>32</sup>. Isto foi obtido às custas de elevadas taxas de juros, câmbio controlado e pesado financiamento estatal, seja através da arrecadação de tributos seja mediante crédito público. Com relação ao desenvolvimento econômico, o PIB brasileiro deu um salto quantitativo e qualitativo considerável, saindo do patamar de US\$ 12,3 bilhões em 1900, numa economia exclusivamente extrativista-exportadora, para uma estimativa de US\$ 2.162 bilhões em 2010, numa economia diversificada e industrial.<sup>33</sup>

Segundo dados estatísticos do Instituto Brasileiro de Direito Tributário a carga tributária brasileira partiu de um patamar de 22,39% em 1986 para 35,02% em 2009, o que denota o influxo crescente de despesas.<sup>34</sup> Restringindo-se a análise ao período de estabilização econômica temos um percentual de carga tributária em relação ao PIB de 25,38% em 1992. Considerando o avanço do Produto Interno Bruto brasileiro, a diferença de valor absoluto arrecadado em reais em 1992 (90.214 milhões) e em 2009 (1.092.673 milhões) equivale à impressionante quantia de R\$ 1.002.459 milhões.

Além da estabilização econômica, o aumento da arrecadação ensejou a redistribuição da riqueza que se operou através de instrumentos tributários, políticas assistenciais de distribuição de renda (bolsa família, por exemplo) e aumento real do valor do salário mínimo. Em estudo realizado por Roberto Cavalcanti de Albuquerque (2011, p. 139) com base no Índice de Desenvolvimento Social – IDS foi possível aferir a trajetória do desenvolvimento social no país, avaliando-se as seguintes componentes sociais: saúde, educação, trabalho, rendimento e habitação. São interessantes os dados estatísticos e a análise realizada pelo autor:<sup>35</sup>

“Entre 1900 e 2000, o Produto Interno Bruto, PIB, cresceu à taxa média anual de 4,9%, evoluindo de PPC\$ 12,3 bilhões para 1.521,4 bilhões (tabela 1). No mesmo período, a população evoluiu de 17,4 milhões a 171,3 milhões, ou seja, a 2,3% anuais, e o PIB per capita avançou a 2,6% ao ano, indo de PPC\$ 708 para PPC\$ 8,9 mil. O Índice de Desenvolvimento Humano, IDH-1, do país caminhou de 2,59 em 1900, nota muito baixa, para 7,82, nota médio-alta, crescendo a 1,1% anuais. [...]De 2000 a 2010 o PIB brasileiro cresceu a 3,6% anuais, superando os 7% no ano passado (2010). O PIB per capita, beneficiado pela queda de ritmo da expansão demográfica, avançou a 2,5% (cerca de 6,5% em 2010). E o IDS se expandiu a

---

<sup>32</sup> Sobre o tema, recomendamos: LEITÃO, Miriam. *Saga Brasileira – A longa luta de um povo por sua moeda*. Rio de Janeiro: Record, 2011. Acerca do Plano

<sup>33</sup> ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. *O Desenvolvimento Social do Brasil – Balanço dos anos 1900-2000 e agenda para o futuro*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2011.

<sup>34</sup> Disponível em: [http://www.ibpt.com.br/home/publicacao.view.php?publicacao\\_id=13854&pagina=0](http://www.ibpt.com.br/home/publicacao.view.php?publicacao_id=13854&pagina=0). Acessado em: 09/09/2011.

<sup>35</sup> Disponível em: <http://www.inae.org.br/sec.php?s=400&i=pt>. Acessado em 09/09/2011.



significativos 2,0% anuais (2,3% em 2010, segundo estimativa). Entre os integrantes do IDS, sobressaíram as performances do componente Trabalho (formado pelas taxas de atividade e ocupação), com crescimento de 3,6% ao ano em 2000-2010, reflexo sobretudo da redução do desemprego; do componente Rendimento (PIB per capita, ponderado pela taxa de igualdade), com 2,5%; e do componente Educação (taxa de alfabetização e anos médios de estudo), com 2,4%.”

Apesar desses dados promissores, o Estado Brasileiro pode fazer mais para reduzir a sua “estatidade deficiente”, especialmente no âmbito da tributação. O próximo passo será a adequação do sistema constitucional tributário a uma teoria equitativa da tributação, cujos preceitos são expostos por Eugênio Lagemann (2001, p. 290):

“A orientação objetiva dessa teoria, centrada na capacidade de contribuição, parte da distribuição da carga tributária entre os contribuintes, sem vinculá-los à estrutura e ao nível do gasto público, o quais são aceitos como dados. A tributação equitativa prevê que cada pessoa contribuirá na receita tributária de acordo com sua capacidade de pagamento. Para determinação dessa contribuição, devem ser seguidas duas regras: a) o tratamento deve ser igualitário no sentido horizontal – as pessoas na mesma situação econômica devem ser tratadas de forma igual; e b) o tratamento deve ser também igualitário no sentido vertical – as pessoas em situação econômica diferente devem ser tratadas de forma diferente.”

A reorientação do sistema tributário deveria atacar dois problemas: a) a regressividade da tributação da renda e do patrimônio, através da adoção ampla e efetiva do princípio da progressividade, além da melhor aplicabilidade do princípio da capacidade contributiva com a revogação de normas exonerativas (isenções, créditos presumidos e deduções irresponsáveis); b) a cumulatividade dos tributos incidentes sobre o consumo, cuja oneração recai primordialmente sobre a classe mais pobre da população; c) melhoria da transparência do sistema tributário brasileiro, tendo em vista a omissões do Estado Brasileiro em relação aos efeitos que a matriz tributária atualmente representa.

Associada a esta perspectiva, também é relevante a reflexão sobre a extrafiscalidade tributária. Cumpre salientar que o advento do Estado Social demanda a criação de normas que objetivam a mudança de uma situação preexistente de injustiça social, permitindo a utilização de técnicas de encorajamento, também denominadas sanções premiais.

As técnicas de encorajamento constituem-se em medidas de estímulo do comportamento humano mediante a atribuição de consequências agradáveis à implementação da conduta desejada. Estas técnicas integram o fenômeno do direito promocional, construído

para a implementação de objetivos fixados para o Estado. Notoriamente, as Constituições surgidas sob o paradigma do Estado Social apresentam diversos dispositivos que se valem da palavra “promover”, em detrimento dos termos “assegurar” e “garantir”. A Constituição Republicana de 1988 é pródiga na utilização dessa terminologia, sobrelevando-se o preceito normativo do art. 3º, cujo conteúdo é inegavelmente funcionalista. Sob essa ótica, a função promocional adquire maior relevância.

A concepção finalística do direito vincula-se à concretização de direitos fundamentais e dos valores constitucionais.<sup>36</sup> Assim, os tributos assumem uma conotação extrafiscal, isto é, deixam de ser meros instrumentos arrecadatórios para tornarem-se meios efetivos de redistribuição de capital e renda, reduzindo-se as desigualdades econômicas, bem como de incentivo ao desenvolvimento de uma atividade econômica amparada pelo interesse público. Tornam-se, ao final, fonte de legitimação do Estado ante o viés social indicado na Carta Magna.

Por isso, a atividade tributária apresenta-se como o principal instrumento na atualidade para a equidade da tributação e para a implementação de uma justiça impositiva pautada pela concretização dos direitos fundamentais de caráter social.

## **VI – CONCLUSÃO**

1) Assiste-se na atualidade ao retorno da centralidade do Estado nos estudos sociais, resultado da crise da Teoria da Constituição que dessubstancializou o aspecto político do texto constitucional. Essa crise revela-se na fragilidade dos mecanismos econômicos, a inadequação do sistema político e da ordem jurídica para o atendimento de necessidades básicas de ordem social, as quais permanecem insatisfeitas ou postergadas.

2) A construção de um Estado pressupõe a identificação do modelo ideológico subjacente, se liberal ou social. A partir dessa premissa torna-se possível avaliar o grau de “estatidade” mediante a análise de sua capacidade institucional para realização dos escopos assumidos pelo Estado.

---

<sup>36</sup> Em excelente preleção, Sarmiento (2004, p. 409) assevera: “O direito pós-moderno pretende-se também mais flexível e adaptável às contingências do que o direito coercitivo e sancionatório, próprio da modernidade. No novo modelo, ao invés de impor ou proibir condutas, o Estado prefere negociar, induzir, incitar, comportamentos, tornando mais ‘suave’ o seu direito (soft law). Fala-se em desregulamentação e deslegalização, partindo-se da premissa de que a intervenção normativa excessiva é perturbadora da harmonia dos subsistemas sociais. Prefere-se autorregulamentação de mercado à heteroregulamentação estatal.”

3) O Estado Brasileiro moldado pela Constituição de 1988 apresenta-se como ineficiente e fraco, pois não detém capacidade institucional para cumprir as promessas existentes no texto constitucional.

4) A análise da história constitucional brasileira demonstra que o Estado plasmado pela Constituição de 1988 segue o modelo ideológico do Estado Social, cuja consolidação advém do esforços constituintes empreendidos na promulgação da Constituição de 1934 e 1946. O modelo liberal de Estado vigorou no Brasil apenas na Constituição de 1891, superando o Estado absolutista moldado pela Constituição de 1824.

5) Considerados os escopos do Estado Social, constata-se que a política fiscal e, mais especificamente, a tributação, constitui-se no principal instrumento à disposição do Estado Brasileiro para garantir sua capacidade institucional de cumprir as finalidades que lhe foram atribuídas.

6) Esse instrumental pode ser utilizado de distintas formas: realização de despesas pautadas em políticas públicas de caráter redistributivo, adequação do sistema tributário para implementação de tributos sobre renda progressivos e sobre consumo neutros, utilização da extrafiscalidade para atender a função promocional exigida pelo Estado Social.

7) Conclui-se, assim, que o exercício adequado do poder de tributar constitui-se no método ideal de implementação dos objetivos de desenvolvimento econômico e justiça social estabelecidos pelo art. 3º da Constituição de 1988.

## VIII – BIBLIOGRAFIA

- ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. *O Desenvolvimento Social do Brasil – Balanço dos anos 1900-2010 e agenda para o futuro*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2011.

- \_\_\_\_\_ . *O Desenvolvimento Social do Brasil: A segunda grande transformação*. Disponível em: <http://www.inae.org.br/sec.php?s=400&i=pt>. Acessado em 09/09/2011.

- BARROSO, Luís Roberto. Vinte anos da Constituição Brasileira de 1988: o Estado a que Chegamos. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo (Org.). *Vinte Anos da Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: LumenJuris, 2009.

- BERCOVICI, Gilberto. A Constituição Dirigente e a Crise da Teoria da Constituição. In: SOUZA NETO, Cláudia Pereira de; BERCOVICI, Gilberto; MORAES

FILHO, José Filomeno; LIMA, Martonio Mont'Alverne. *Teoria da Constituição – Estudos sobre o Lugar da Política no Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

- BITTAR, Eduardo C.B.; ALMEIDA, Guilherme Assis de. *Curso de Filosofia do Direito*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.

- BOBBIO, Norberto. *Direito e Estado no Pensamento do Emanuel Kant*. Trad. Alfredo Fait. São Paulo: Mandarim, 2000.

- \_\_\_\_\_. *Liberalismo e Democracia*. 2ª ed. Brasília: Brasiliense, 1988.

- BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa – Por um Direito Constitucional de Luta e Resistência, Por uma nova Hermenêutica, Por uma Repolitização da Legitimidade*. São Paulo: Malheiros, 2001.

- \_\_\_\_\_. *Curso de Direito Constitucional*. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

- \_\_\_\_\_; PAES DE ANDRADE. *História Constitucional do Brasil*. 9ª ed. Brasília: OAB Editora, 2008.

- \_\_\_\_\_. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

- BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos. *Despesas do Estado, repartição e valor*. Revista de Economia Política, vol. 2/3, julho/setembro/1982. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/>. Acessado em 09/09/2011.

- \_\_\_\_\_. *Por que a Democracia se Tornou dominante e Consolidada Apenas no Século XX?* Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/>. Acessado em 09/09/2011.

- \_\_\_\_\_. *A Construção Política do Estado*. Lua Nova, São Paulo, 81: 117-146, 2010. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/>. Acessado em 09/09/2011.

- \_\_\_\_\_. *Uma Interpretação da América Latina: A Crise do Estado*. Novos Estudos CEBRAP 37, Novembro 1993: 37-57. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/>. Acessado em 09/09/2011.

- \_\_\_\_\_. *A Crise da América Latina: Consenso de Washington ou Crise Fiscal?* Pesquisa e Planejamento Econômico, 21 (1), abril 1991: 3-23. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/>. Acessado em 09/09/2011.

- \_\_\_\_\_. *Nação, Sociedade Civil, Estado e Estado-Nação: Uma Perspectiva Histórica*. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/>. Acessado em 09/09/2011.

- CANOTILHO, J.J. Gomes. *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador – Contributo par a Compreensão das Normas Constitucionais Programáticas*. 2ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.
- \_\_\_\_\_ . *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003.
- CARDOSO, Fernando Henrique. *A Arte da Política – A História que Vivi*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.
- CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito Constitucional – Teoria do Estado e da Constituição, Direito Constitucional Positivo*. 13ª ed. Belo Horizonte: DelRey, 2007.
- DEL VECCHIO, Giorgio. *História da Filosofia do Direito*. Trad. João Baptista da Silva. Belo Horizonte: Líder, 2003.
- FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Estudos de Filosofia do Direito – Reflexões sobre o Poder, a Liberdade, a Justiça e o Direito*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- FUKUYAMA, Francis. *Construção de Estados – Governo e Organização no século XXI*. Trad. Nivaldo Montingelli Jr. Rio de Janeiro: Rocco, 2005.
- GARCIA-PELAYO, Manuel. *Derecho Constitucional Comparado*. 7ª ed. Madrid: Revista de Occidente, 1964.
- GOYARD-FABRE, Simone. *Os Princípios Filosóficos do Direito Político Moderno*. Trad. Irene Paternot. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- HELLER, Herman. *Teoría del Estado*. 2ª ed. México: Fondo de Cultura Económica. 2010.
- HESSE, Konrad. *A Força Normativa da Constituição*. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.
- JELLINEK, Georg. *Teoría General del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica. 2000.
- LAGEMANN, Eugenio. Tributação Equitativa. Ensaio FEE. Porto Alegre, v. 22, n. 1, p. 288-306, 2001. Disponível em: <http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/1996/2377>. Acessado em 09/09/2011.
- LEITÃO, Miriam. *Saga Brasileira- A Longa Luta de um Povo por sua Moeda*. Rio de Janeiro: Record, 2011.
- LUÑO, Antonio Enrique Perez. *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*. 6ª ed. Madrid: Tecnos, 1999.

- MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. Trad. Maria Júlia Goldwasser. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.
- NEVES, Marcelo. *A Constitucionalização Simbólica*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- PEREIRA, Manoel Henrique de Freitas. *Fiscalidade*. 2ª ed. Coimbra: Almedina, 2007.
- PRADO JR., Caio. *Histórica Econômica do Brasil*. Brasília: Brasiliense, 1970.
- SAES, Décio. *A Formação do Estado Burguês no Brasil (1888-1891)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- SARMENTO, Daniel. Os Direitos Fundamentais nos Paradigmas Liberal, Social e Pós-Social – (Pós-Modernidade Constitucional?). In: *Crises e Desafios da Constituição*. José Adércio Leite Sampaio (Coord.). Belo Horizonte: Del Rey, 2004.
- \_\_\_\_\_. O Neo-Constitucionalismo no Brasil: Riscos e Possibilidades. In: SARMENTO, Daniel (Coord.) *Filosofia e Teoria Constitucional Contemporânea*. Rio de Janeiro: LumenJuris, 2009.
- SILVA, José Afonso da. *Direito Constitucional Positivo*. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- SKINNER, Quentin. *As Fundações do Pensamento Político Moderno*. Trad. Renato Janine Ribeiro e Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.
- STRECK, Lenio Luiz. MORAIS, José Luis Bolzan de. *Ciência Política e Teoria do Estado*. 7ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.
- TIPKE, Klaus; YAMASHITA, Douglas. *Justiça fiscal e Princípio da Capacidade Contributiva*. São Paulo: Malheiros, 2002.
- VIOL, Andréa Lemgruber. *A Finalidade da Tributação e sua Difusão na Sociedade*. Disponível em: [www.receita.fazenda.gov.br/.../texto02afinalidadedatributacao.pdf](http://www.receita.fazenda.gov.br/.../texto02afinalidadedatributacao.pdf). Acessado em: 09/09/2011.
- ZIZEK, Slavoj (org.). *Um Mapa da Ideologia*. Trad. Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999.