

JUSTIÇA FISCAL, ISONOMIA TRIBUTÁRIA E PROGRESSIVIDADE DO IPTU: JUSTIFICAÇÃO A PARTIR DA TEORIA DA AÇÃO COMUNICATIVA DE JURGEN HABERMAS

FISCAL COURT, TAX EQUALITY AND PROGRESSIVENESS OF TAX: GROUNDS FROM COMMUNICATIVE ACTION THEORY OF JÜRGEN HABERMAS.

Carolina Salbego Lisowski¹

Viviane Teixeira Dotto Coitinho²

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo propor uma visão heterogênea dos sistemas democráticos, a partir da teoria de Jürgen Habermas, sustentando que a democracia assume um papel universalmente desejável à estruturação das ações do Estado Contemporâneo, pois o espaço de diálogo social vem marcado pela busca incessante de inclusão social, cujo elemento base são os direitos humanos. Mas este novo cenário provoca efeitos muito definidores, tanto para teoria democrática quanto para a própria prática democrática. Habermas emprega esforços na tentativa de apresentar a Teoria do discurso como sendo a via capaz de levar à interação das dimensões sociais, de direito, econômicas e políticas dentro do espaço democrático. Em se tratando de uma teoria que fundamente inicialmente o sistema dos direitos e concilie, no "mundo da vida" a moral, a vontade subjetiva e objetiva, possibilitando a legitimidade das leis, pode-se afirmar, a partir daí, que esta mesma teoria realiza os Direitos humanos enquanto garantia não somente da liberdade e igualdade, mas garantia de que estes direitos sejam realizados a partir da autonomia dos atores enquanto reconhecedores da sua vontade na lei legitimada na ação comunicativa propiciada pela democracia deliberativa, sendo essencial que as decisões públicas sejam tomadas a partir de premissas realmente transformadoras da realidade social contemporânea de inclusão social. E, como forma de inclusão social o artigo trabalha com a questão do IPTU progressivo tratando os iguais como iguais e os desiguais como tal.

PALAVRAS-CHAVE: IPTU PROGRESSIVO; HABERMAS; AÇÃO COMUNICATIVA.

ABSTRACT

This paper aims to propose an heterogeneous point of view of the democratic systems through an analysis from the Jürgen Habermas' theory, supporting that the democracy assumes a desirable universal role to the structure of the Contemporary State actions, because, in the present, the social dialogue space is marked by an incessant search for social inclusion, which the base element is the human rights. However, this new scenery provokes definier results in

¹ Doutoranda em estudos linguísticos junto ao PPGL da Universidade Federal de Santa Maria, bacharel em Direito pelo Centro Universitário Franciscano - UNIFRA, professora do curso de Direito da Faculdade Palotina de Santa Maria – FAPAS e do Centro Universitário Franciscano – UNIFRA.

² Especialista em Direito Processual Civil pela PUCRS - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (RS). Mestranda em Direito pela UNISC - Universidade de Santa Cruz do Sul (RS). Integrante do Grupo de Pesquisas Direito Cidadania e Políticas Públicas, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Direito da UNISC –Universidade de Santa Cruz do Sul (RS), sob a Coordenação da Profª Pós-Drª Marli Marlene Moraes da Costa. Professora na Faculdade de Direito de Santa Maria – FADISMA e na Faculdade Palotina de Santa Maria - FAPAS.

the democratic theory and in the own democratic practice. Habermas makes efforts to present the Discourse Theory as a capable way to face interaction of the social, law, econornical and polítical dimensions inside the democratic space. It is a theory that supports, in a first step, the law system and conciliates, in the life world, the moral and the subjective and objective wills, making possible the laws' legitimacy. Thus, it is possible to affirm that this theory concretizes the human rights as not only a guarantee of freedom and equality, but as a guarantee to these rights be realized through the actors autonomy while recognizers of their will in the legitimated law in the communicative action proposed by the deliberative democracy, being essential that the public decisions must be taken from really transformers premises of the contemporary social reality of social inclusion.

KEYWORDS: GRADUAL IPTU; HABERMAS; COMMUNICATIVE ACTION.

NOTAS INTRODUTÓRIAS

A atual intensificação dos conflitos sociais obrigou as teorias contemporâneas a repensarem os valores subjacentes ao vocábulo democracia. Em um primeiro momento, parecia que a democracia estava adormecida, quando se percebeu que não, pois a teia social acabara de reacender a participação social através de mecanismos como Referendo, Ação Popular, Orçamento Participativo, Conselhos Gestores etc. Também, por acreditar que a democracia revela-se como um regime de inclusão social junto aos direitos humanos capaz de combinar a lei com o conflito social, a ordem com as demandas contraditórias das classes sociais e dos grupos de interesse através da ação comunicativa, é necessária a contribuição do pensamento político do filósofo alemão Jürgen Habermas.

A discussão sobre a democracia e suas possibilidades em tempos contemporâneos envolve uma complexidade de desafios, entre os quais se destaca a maximização dos ideais de participação do povo nas diferentes esferas sociais. As afirmações conscientes de um indivíduo pessoal e coletivo se relacionam com a busca de direitos, liberdades, igualdades, reconhecimentos, buscando-se a participação direta dos cidadãos como forma de possibilitar a efetivação da democracia.

1 O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO NA CONCEPÇÃO DE HABERMAS

Segundo a compreensão de Habermas, um Estado Democrático de Direito se entende como uma associação de cidadãos livres e iguais de maneira que possam exprimir suas vontades através da ação comunicativa, que norteará a base democrática contemporânea (HABERMAS, 2003, 1997). Assim, a perspectiva de Estado de Direito baseia-se numa teoria do discurso que surge da realidade do Direito pela qual o sistema do Estado de Direito não adquire autonomia somente para si mesmo, pois ele só é autônomo na medida em que os

processos institucionalizados da legislação e da jurisdição garantem uma formação imparcial da opinião e da vontade, abrindo, assim, o caminho para a entrada da racionalidade moral procedimental no direito e na política do Estado de Direito (HABERMAS, 2003).

Ainda conforme Habermas (2003), no sistema de administração pública, concentra-se um poder que dirige o processo de administração: ele forma o *medium* para a transformação do poder comunicativo em administrativo. Por isso, é possível desenvolver a idéia do Estado de Direito com o auxílio de princípios segundo os quais o Direito legítimo é produzido a partir do poder comunicativo, e este último é novamente transformado em poder administrativo pelo caminho do direito legitimamente normatizados.

Tem-se aqui a possibilidade de todas as fundamentações suporem sua realização discursiva, do que dependerá, aliás, a legitimidade das leis. Isso mostra a dimensão performativa da prática da autodeterminação dos membros da comunidade, ou seja, o princípio da democracia orienta a produção do próprio *medium* do Direito.

Conforme o autor, sem os direitos fundamentais que asseguram a autonomia privada dos cidadãos, não haveria o *medium* para a institucionalização jurídica das condições sob as quais os sujeitos de direito podem fazer uso da autonomia pública ao desempenharem seu papel de cidadãos, quando são independentes o bastante, em razão de uma autonomia privada que esteja equanimemente assegurada. Mas, mas também no fato de que só poderão chegar a uma regulamentação capaz de gerar consenso, se fizerem uso adequado de sua autonomia política como cidadãos, pois dentro do Estado os atores sociais agem na busca do entendimento, na medida em que os conflitos oriundos pelos atos de fala sejam superados pelos argumentos reconhecidos e validados. (HABERMAS, 2003).

O estudioso deixa claro que para a democracia ser realizada pelos atores sociais é necessária a inclusão destes com igualdade de direitos (HABERMAS, 2003), igualdade esta que há de ser substancial não só no plano político, pois a identificação da democracia necessita de alguns ideais: justiça social, igualdade social e o espírito de solidariedade. Assim, a fonte de toda legitimidade está no princípio da soberania do povo, a idéia é, portanto, demonstrar que a legitimidade da lei é baseada na racionalidade imanente à própria lei, que por sua vez é dependente e aberta para as dimensões de uma racionalidade comunicativa subjacente ao *medium* do Direito, de tal forma que, nas sociedades modernas, a lei possa cumprir o papel de estabilização de expectativas pela preservação de uma conexão interna com as forças socialmente integradoras da ação comunicativa. O princípio da democracia, aduz Habermas (2003, p. 293):

resulta da interligação que existe entre o princípio do discurso e a forma jurídica. Eu vejo esse entrelaçamento como uma gênese lógica de direitos, a qual pode ser reconstruída passo a passo. Ela começa com a aplicação do princípio do discurso ao direito de liberdade subjetivas de ação em geral- constitutivo para a forma jurídica. Por isso, o princípio da democracia só pode aparecer como núcleo de um sistema de direitos. A gênese lógica desses direitos forma um processo circular no qual o código do direito e o mecanismo para a produção de direito legítimo, portanto o princípio da democracia, se constituem de modo co-originário.

Habermas pretende haver reconciliado democracia e direitos individuais, de tal forma que nenhum dos dois se subordine ao outro. O sistema de direitos não pode ser reduzido nem a uma perspectiva moral dos direitos humanos, nem a uma perspectiva ética da soberania popular porque a autonomia privada dos cidadãos não deve ser posta nem acima nem subordinada à sua autonomia política. A origem do sistema de direitos e do princípio da democracia reflete a mútua pressuposição da autonomia pública e privada dos cidadãos, que por sua vez é derivada da interpenetração da forma legal e do princípio do discurso que deve acontecer se os cidadãos regulam sua vida em comum pelos meios do direito positivo.

2 ESTADO E SOCIEDADE: SITUAÇÃO DE INCLUSÃO OU DE EXCLUSÃO?

Nessa ordem de idéias, o poder político é reafirmado através da ação comunicativa dos cidadãos, e fica legitimado pelas leis que os cidadãos criam para si mesmos numa formação da opinião e da vontade estruturada discursivamente. Para tanto, o poder exige a transmissão da competência legislativa para a totalidade dos cidadãos, que são os únicos capazes de gerar a ação comunicativa de convicções de interesses comuns. O conteúdo do princípio da soberania popular só se esgota através: a- do princípio que garante esferas públicas autônomas e b- do princípio da concorrência entre os partidos. Ele exige uma estruturação discursiva das arenas públicas nas quais circulações comunicativas se soltam do nível concreto das simples interações. Tais arenas precisam ser protegidas por direitos fundamentais, levando em conta o espaço que devem proporcionar ao fluxo livre de opiniões públicas. O espaço público significa a garantia jurídica de uma autonomia social que atribui aos cidadãos chances iguais de utilizar seus direitos políticos de participação e de comunicação. Por conseguinte, esse espaço público não coincide plenamente com o modelo do Estado de Direito burguês, que se limita a garantir a segurança interna e externa, transferindo todas as demais funções para uma sociedade econômica auto-regulada, liberada de regras do Estado. O princípio da separação entre Estado e sociedade exige uma sociedade civil portadora de relações de associação, além de uma cultura política suficientemente desapegada de estruturas de classe.

Esses princípios são construídos sobre a seguinte idéia de Habermas:

a organização do Estado de direito deve servir, em última instância, à auto-organização política autônoma de uma comunidade, a qual se constituiu, com o auxílio do sistema de direitos, como uma associação de membros livres e iguais do direito. As instituições do Estado de direito devem garantir um exercício efetivo da autonomia política de cidadãos socialmente autônomos para que o poder comunicativo de uma vontade formada racionalmente possa surgir, encontrar expressão em programas legais, circular em toda a sociedade através da aplicação racional, da implementação administrativa de programas legais e desenvolver sua força de integração social através da estabilização de expectativas e da realização de fins coletivos. (2003, p.221)

A questão da divisão de poderes é explicada por Habermas (2003) através de uma diferenciação das funções do Estado: enquanto o Legislativo fundamenta e vota programas gerais, e a Justiça soluciona conflitos de ação apoiando-se nessa base legal, a Administração é responsável pela implementação de leis que necessitam de execução. A lógica da divisão dos poderes só faz sentido se a separação funcional garantir, ao mesmo tempo, a primazia da legislação democrática e a ligação do poder administrativo ao comunicativo. Assim, para que os cidadãos politicamente autônomos possam ser considerados autores do Direito ao qual estão submetidos como sujeitos privados, é necessário que o Direito legitimamente instituído por eles determine a direção da circulação do poder político (Habermas, 2003).

A constituição de diferentes poderes do Estado e a separação abstrata de suas funções não significam, todavia, a diferenciação de um igual número de organizações. É que, do ponto de vista da lógica da argumentação, a separação entre as competências de instâncias que fazem as leis, que as aplicam e que as executam resulta da distribuição das possibilidades de lançar mão de diferentes tipos de argumentos e da subordinação de formas de comunicação correspondentes, que estabelecem o modo de tratar esses argumentos.

Entretanto, para Habermas (1997, 2003), o esquema clássico da divisão de poderes perde sua funcionalidade à medida que as leis deixam de ser vistas como programas condicionais e assumem a forma de programas finalísticos, fazendo com que o Estado entre em crise.

3 A CRISE DO ESTADO DE DIREITO

O pivô da crise do Estado é sua sobrecarga qualitativa com tarefas novas e quantitativamente maiores:

a lei parlamentar perde cada vez mais seu efeito impositivo e o princípio da separação dos poderes corre perigo. Enquanto a administração clássica podia concentrar-se em tarefas de ordenação de uma sociedade econômica, entregue à autoregulação econômica, ela só devia intervir, em princípio, quando a ordem garantida pelo Estado

de direito e pelo direito constitucional fosse perturbada (...) Tão logo, porém, a administração do Estado social foi tomada para tarefas de estruturação e de regulação política, a lei em sua forma clássica não era mais suficiente para programar a prática da administração. Para suplementar essa administração clássica intervencionista, cuja atividade é caracterizada como reativa, bipolar e pontual, surgiram administrações planejadoras com uma prática totalmente diferente.¹ (Habermas, 2003, p. 173)

Assim, a moderna administração, prestadora de serviços, que assume tarefas de regulação política em sentido amplo, age voltada para o futuro e para a cobertura de grandes espaços; suas intervenções tocam, além disso, as relações entre sujeitos privados e grupos sociais. Contudo, essa prática de administração revela tal grau de complexidade, de dependência da situação e de incerteza que ela não pode ser captada plenamente pelo pensamento, não podendo ser determinada de modo conclusivo.

Mesmo admitindo o crescimento da complexidade das tarefas do Estado, é possível, para Habermas, elaborar uma periodização aproximada, segundo a qual o Estado deve especializar-se, em primeiro lugar, na tarefa clássica de manutenção da ordem; a seguir, na distribuição justa das compensações sociais, e, finalmente, na tarefa de dominar as situações de perigo coletivo. A domesticação do poder do Estado absolutista, a superação da pobreza produzida pelo capitalismo e a prevenção contra os riscos gerados pela ciência e pela técnica fornecem os temas e os fins: segurança jurídica, bem-estar social e prevenção. E as formas do Estado ideal o Estado de Direito e o Estado Social devem estruturar-se de acordo com esses objetivos.

O Estado de Direito, para os inventores do conceito, deveria garantir a atuação e tutela da liberdade pessoal, e organizar-se correspondentemente de modo a limitar na sua extensão o poder do Estado. Em tal sentido, a relação interna entre Estado de Direito e democracia resulta do próprio conceito moderno de Direito e da circunstância de que o Direito positivo não pode mais obter legitimidade recorrendo a um Direito natural, superior. Direito moderno legitima-se a partir da autonomia garantida igualmente a todo cidadão, sendo que a autonomia pública e autonomia privada pressupõem-se mutuamente, em integração dialética e comunicativa.

4 A DEMOCRACIA BASEADA NA AÇÃO COMUNICATIVA

A reformulação da ética do discurso no que diz respeito ao princípio democrático, que introduz uma distinção entre o princípio moral e o princípio da democracia, objetiva a uma fundamentação do Direito a partir da teoria do discurso. O princípio da democracia, segundo Habermas:

destina-se a amarrar procedimentos de normatização legítima do direito. Ele significa,

com efeito, que somente podem pretender validade legítima as leis jurídicas capazes de encontrar o assentimento de todos os parceiros do direito, num processo jurídico de normatização discursiva. O princípio da democracia explica noutros termos, o sentido performativo da prática de autodeterminação de membros do direito que se reconhecem mutuamente como membros iguais e livres de uma associação estabelecida livremente (...) O princípio da democracia pressupõe preliminarmente a possibilidade da decisão racional de questões práticas, mais precisamente, a possibilidade de todas as fundamentações, a serem realizadas em discursos (e negociações reguladas pelo procedimento), das quais depende a legitimidade das leis. (Habermas, 2003, p.173)

Nesse mesmo sentido, segue o autor que, quando se faz do conceito procedimental da política deliberativa o cerne normativamente consistente da teoria sobre a democracia, resultam daí diferenças, tanto em relação à concepção republicana do Estado como uma comunidade ética, quanto em relação à concepção liberal do Estado como defensor de uma sociedade econômica. (Habermas, 2003)

Segundo a concepção liberal, esse processo tem resultado apenas sob a forma de arranjos de interesses. As regras de formação acordos desse tipo - às quais cabe assegurar a justiça e honestidade dos resultados através de direitos iguais e universais ao voto e da composição representativa das corporações parlamentares, suas leis orgânicas etc. - são fundamentalmente a partir de princípios constitucionais liberais. De outro lado, segundo a concepção republicana, a formação democrática da vontade cumpre-se sob forma de um auto-entendimento ético; nesse caso, a deliberação pode se apoiar quanto ao conteúdo em um consenso a que os cidadãos chegam por via cultura.

A teoria do discurso, comunicativamente, acolhe elementos de ambos os lados e os integra no conceito de um procedimento ideal para o aconselhamento e tomada de decisões. Segundo Habermas, esse procedimento democrático cria uma coesão interna entre negociações, discursos de auto-entendimento e discursos sobre a justiça, além de fundamentar a suposição de que sob tais condições se almejam resultados ora racionais, ora justos e honestos.

A teoria do discurso, que obriga ao processo democrático com conotações mais fortemente normativas do que o modelo liberal, mas menos fortemente normativas do que o modelo republicano assume por sua vez elementos de ambas as partes e os combina de uma maneira nova. Em consonância com o republicanismo, ele reserva uma posição central para o processo político de formação da opinião e da vontade, mais que isso, a teoria do discurso concebe os direitos fundamentais e princípios do Estado de Direito como uma resposta conseqüente à pergunta sobre como institucionalizar as exigentes condições de comunicação do procedimento democrático. A teoria do discurso torna a efetivação de uma política deliberativa dependente, não de um conjunto de cidadãos coletivamente capazes de agir, mas

sim da institucionalização dos procedimentos que lhe digam respeito.

Ela não opera por muito tempo com o conceito de um todo social centrado no Estado e que se imagina em linhas gerais como sujeito racional orientado por seu objetivo. Tampouco situa o todo em um sistema de normas constitucionais que inconscientemente regem o equilíbrio do poder e de interesses diversos de acordo como modelo de funcionamento do mercado. Ela se despede de todas as figuras de pensamento que atribuíram a práxis de autodeterminação dos cidadãos a um sujeito social totalizante, ou que sugeriram referir o domínio anônimo das leis a sujeitos individuais concorrentes entre si.

Na primeira possibilidade, o conjunto de cidadãos é abordado como um agente coletivo que reflete o todo e age em seu favor. Na segunda, os agentes individuais funcionam como variáveis dependentes em meio a processos de poder que se cumprem cegamente, já que para além de atos eletivos individuais não poderia haver quaisquer decisões coletivas cumpridas de forma consciente.

Em face disso, a teoria do discurso conta com a intersubjetividade mais avançada presente em processo de entendimento mútuo, que se cumpre, de um lado, na forma institucionalizada de aconselhamentos em corporações parlamentares, e, de outro, na rede de comunicação formada pela opinião pública de cunho político.

Essas comunicações sem sujeito, internas e externas às corporações políticas e programadas para tomar decisões, formam arenas nas quais pode ocorrer a formação racional da opinião e da vontade sobre temas relevantes para o todo social e sobre matérias carentes de regulamentação. A formação de opinião que se dá de maneira informal desemboca em decisões eletivas institucionalizadas e em resoluções legislativas pelas quais o poder criado por via comunicativa é transformado em poder administrativamente aplicável. Como no modelo liberal, respeita-se o limite entre Estado e sociedade. Aqui, porém, a sociedade civil, como fundamento social das opiniões públicas autônomas, distingue-se, tanto dos sistemas econômicos de ação, quanto da administração pública.

Dessa compreensão democrática, resulta por via normativa a exigência de um deslocamento dos pesos que se aplicam a cada elemento na relação entre os três recursos a partir dos quais as sociedades modernas satisfazem sua carência de integração e direcionamento, a saber: o dinheiro, o poder administrativo e a solidariedade. As implicações normativas são evidentes:

o poder socialmente integrativo da solidariedade, que não se pode mais tirar apenas

das fontes da ação comunicativa, precisa desdobrar-se sobre opiniões públicas autônomas e amplamente espreiadas, e sobre procedimentos institucionalizados por via jurídico-estatal para a formação democrática da opinião e da vontade; além disso, ele precisa também ser capaz de afirmar-se e contrapor-se aos dois outros poderes, ou seja, ao dinheiro e ao poder administrativo. (Habermas, 2003, p. 281)

Nesse sentido, a leitura da democracia feita segundo a teoria do discurso vincula-se a uma abordagem distanciada e para a qual o sistema político é, não o topo, nem o centro da sociedade, mas um sistema de ação ao lado de outros. Como a política consiste em uma espécie de lastro reserva na solução de problemas que ameacem a integração, ela certamente há de poder comunicar-se pelo *medium* do Direito com todos os demais campos de ação legitimamente ordenados, seja qual for a maneira como eles se estruturam ou direcionem.

Se o sistema político, no entanto, depende de outros desempenhos do sistema, isso não se dá em sentido meramente trivial; ao contrário, a política deliberativa, realizada ou em conformidade com os procedimentos convencionais da formação institucionalizada da opinião e da vontade, ou informalmente, nas redes da opinião pública, mantém uma relação interna com os contextos de um universo de vida cooperativo e racionalizado.

Como desenvolvimento do princípio da democracia, formula-se o modelo procedimental, ou de *Política Deliberativa*, que toma como tema a relação externa entre facticidade e validade, ou seja, explicita a tensão entre a autocompreensão normativa do Estado de Direito, explicitada na teoria do discurso, e a facticidade social dos processos políticos.

Esse modelo democrático pretendido por Habermas situa-se alternativamente no seio do debate entre liberais e republicanos: os primeiros priorizando como pressupostos compromissos e a liberdade para negociar, e os outros priorizando o conceito de bom para o próprio grupo ou comunidade (discurso ético). Procurando o melhor dos dois mundos, a alternativa da política deliberativa toma como prioritário o consenso válido por ser garantido nos pressupostos comunicativos e que são bons para toda a humanidade (discurso moral). Para o autor, "a teoria do discurso, que atribui ao processo democrático maiores conotações normativas do que o modelo liberal, as quais, no entanto, são mais fracas do que as do modelo republicano, assumem elementos de ambas as partes, compondo-os de modo novo

Na perspectiva republicana, a política deliberativa foca o processo político da formação da opinião e da vontade, valorizando ainda a constituição do Estado Democrático de Direito, que em seus princípios é uma resposta coerente à pergunta acerca do modo de institucionalização das formas pretensivas de comunicação de uma formação democrática da

opinião e da vontade." A política deliberativa é dependente da institucionalização dos correspondentes processos e pressupostos comunicacionais, como também do jogo entre deliberações institucionalizadas e opiniões públicas que se formaram de modo informal. Têm-se aqui, como observa Habermas, a procedimentalização da soberania popular e a ligação do sistema político às redes periféricas da esfera pública política, implicando a imagem de uma sociedade descentralizada.

Além disso, o conceito de uma totalidade social centrada no Estado, representado como um sujeito superdimensionado e agindo em função de um objetivo, vê-se dispensado. A cidadania, então, configura-se por meio de atores agindo como variável dependente em processos que se realizam cegamente porque, além dos atos de escolha individual, existem decisões coletivas agregadas, porém não realizadas conscientemente. Na política deliberativa, diz o autor:

A soberania do povo retira-se para o anonimato dos processos democráticos e para a implementação jurídica de seus pressupostos comunicativos pretensiosos para fazer-se valer como poder produzido comunicativamente. Para sermos mais precisos: esse poder resulta das interações entre a formação da vontade institucionalizada constitucionalmente e esferas públicas mobilizadas culturalmente, as quais encontram, por seu turno, uma base nas associações de uma sociedade civil que se distancia tanto do Estado como da economia. Em sua versão procedimentalista, a idéia de soberania do povo chama a atenção para condições sociais marginais, as quais possibilitam a autoorganização e uma comunidade jurídica sem, no entanto, encontra-se simplesmente à mercê da vontade dos cidadãos. A autocompreensão normativa da política deliberativa promove um modo discursivo de socialização para a comunidade jurídica, o qual, porém não se estende à totalidade da sociedade, na qual o sistema político, estruturado sobre uma constituição, está embutido. (Habermas, 2003, p. 33)

A política deliberativa continua fazendo parte de uma sociedade complexa, a qual se subtrai, como totalidade, da interpretação normativa da teoria do Direito. Nesta linha, a teoria do discurso considera o sistema político como um sistema de ação ao lado de outros, não o centro, nem o ápice, muito menos o modelo estrutural da sociedade.

Assim diz Habermas:

Como modelo liberal, as fronteiras entre 'Estado' e 'sociedade' são respeitadas; porém, aqui, a sociedade civil, tomada com base social de esferas pública autônomas, distingue-se tanto do sistema econômico, como da administração pública. Dessa compreensão democrática resulta a exigência normativa de um deslocamento de pesos das relações entre dinheiro, poder administrativo e solidariedade, a partir das quais as sociedades modernas satisfazem suas necessidades de integração e de regulação. Aqui as implicações normativas são evidentes: a força social e integradora da solidariedade, que não pode ser extraída apenas de fontes o agir comunicativo, deve desenvolver-se através de um amplo leque de esferas públicas autônomas e de processos de formação democrática da opinião e da vontade, institucionalizados através de uma constituição, e atingir os outros mecanismos da integração social - o dinheiro e o poder administrativo - através do *medium* do direito (Habermas, 2003, p. 292)

É nessa perspectiva que o único mecanismo disponível para a auto-organização da comunidade é o meio do entendimento discursivo, de tal forma que todos os conflitos e problemas de integração social possam ser resolvidos sem o recurso da violência. Embora se tenha aqui o apelo a situações contrafáticas como, por exemplo, a referência a uma socialização comunicativa pura que nunca corresponderá a qualquer sociedade complexa e real, o modo discursivo de socialização empresta ao *medium* do Direito a possibilidade da redução da complexidade social pelo direito positivo, lembrando que o conceito procedimental de democracia se refere a uma comunidade *jurídica* que se organiza em si mesma.

A comunicação entre os atores sociais deve ter substrato comum mínimo, para que possa haver entendimento. Não é possível a comunicação sem uma forma de diálogo definida previamente. Ora, o diálogo serve exatamente a esse prévio acordo sob as principais reivindicações em prol da sociedade. Segundo Habermas, à estruturação das ações do Estado devem ser firmadas bases através de consenso social.

É preciso, então, considerar o procedimento democrático a partir da Teoria do Discurso: sob as condições do pluralismo social e cultural, é o procedimento democrático que confere força legitimadora ao processo legislativo. Regulamentações que podem pretender legitimidade são justamente as que podem contar com a concordância de possivelmente todos os afetados enquanto participantes em discursos racionais. Se discursos e negociações são os que constituem o espaço de formação da opinião e da vontade política racional, então, segundo Habermas (2002), a suposição de racionalidade que deve embasar o processo democrático há de apoiar-se num arranjo comunicativo segundo o qual tudo depende das condições sob as quais se podem institucionalizar juridicamente as formas de comunicação necessárias para a criação legítima do Direito.

De qualquer forma, a deliberação pública realizada fora do âmbito estatal possibilita à sociedade opinar e interagir comunicativamente antes que uma decisão seja adotada (HABERMAS, 1988). Um conjunto de organizações e movimentos sociais está enriquecendo a comunicação e o debate nas sociedades contemporâneas, revitalizando a esfera pública. Isso permite a articulação de enfoques culturais e sociais, o que leva ao diálogo e conseqüentemente aprofunda o conceito de democracia na busca de uma integração social.

5 O IPTU PROGRESSIVO E CAPACIDADE CONTRIBUTIVA: FATORES DE INCLUSÃO SOCIAL?

O Direito Tributário caracteriza-se primordialmente pela existência de normas coercitivas, as quais regulam as relações entre o sujeito passivo da obrigação tributária e o Estado. Há em nossos dias, verdadeira crise no Sistema Tributário Nacional, afastando-o, e muito, da capacidade de compreensão por parte do contribuinte. Existe uma desigualdade nas relações jurídicas entre os sujeitos envolvidos nessa relação, podendo ser aferida no que tange aos privilégios e garantias do crédito tributário.

Assim cabe salientar que existem duas formas de progressividade do IPTU: ndo a progressividade extrafiscal³ (progressividade no tempo) prevista no §4º do art. 182 da Magna Carta de 1988 e a progressividade em razão do valor do imóvel que veio à baila com a Emenda Constitucional nº 29 de 2000. Dessa forma a progressividade extrafiscal foi prevista no texto original da Constituição e estabelece a possibilidade do Poder Público municipal penalizar aqueles proprietários do solo urbano que não promoverem o adequado aproveitamento da propriedade com uma alíquota progressiva no tempo⁴. E a progressividade do IPTU em razão do valor do imóvel que foi expressamente autorizada pela Emenda Constitucional nº 29 e está disciplinado no §1º do art. 156⁵: Assim, atualmente, o Município

³ A CF trata da progressividade extrafiscal no §4 do art. 182: § 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; **II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo**; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

⁴ Observe que, nesse caso, o Poder Constituinte estabeleceu um imposto com caráter punitivo, rompendo a clássica definição de tributo do art. 3º do CTN que estabelece que o tributo não é sanção de ato ilícito. Assim, configure-se o seguinte exemplo: o proprietário de um terreno não utilizado na área urbana de um Município X pagou uma alíquota de 0,6% de IPTU em 2003. O proprietário é notificado pelo Poder Executivo municipal para utilização compulsória do solo urbano não edificado. O proprietário, entretanto, não atendendo a notificação do Município deixa o seu terreno completamente abandonado e sem utilização. No ano seguinte, em 2004, o Poder Público Municipal aplica uma alíquota de 1%. Em 2005, caso o proprietário continue desatendendo as obrigações definidas pelo município, a alíquota do IPTU é aumentada para 1,9%. Em 2006, fixa-se em 3% a alíquota. Assim, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos. Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública, tudo conforme prevê a lei 10.257/2001.

⁵ §1º do art. 156: Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000), I - ser progressivo em razão do valor do imóvel; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000), II - ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel.

pode aumentar a alíquota para imóveis de maior valor venal e diminuir para os de menor valor venal⁶. É importante destacar que antes da Emenda Constitucional ocorreu uma longa divergência sobre a possibilidade do Município estabelecer alíquotas progressivas com base no valor venal do imóvel. O STF, entretanto, sufragou o entendimento da inconstitucionalidade da lei municipal que tinha estabelecido, antes da EC nº 29, alíquotas progressivas do IPTU com base no valor venal do imóvel. O entendimento do STF restou consubstanciado na súmula 668: *“É inconstitucional a lei municipal que tenha estabelecido, antes da Emenda Constitucional 29/2000, alíquotas progressivas para o IPTU, salvo se destinada a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana.”*

Além de evidenciar a progressividade fiscal e extrafiscal do IPTU, demonstra-se que o IPTU poderá ter alíquotas diferentes de acordo com a localização (alíquotas menores para determinados bairros, por exemplo) e o uso do imóvel (alíquotas maiores para imóveis comerciais, por exemplo). Gize-se que este é a espécie de IPTU progressivo que ora o presente trabalho se atém.

Nessa senda cabe ressaltar o pensamento de Roque Antonio Carrazza:

Exige obediência ao princípio da capacidade contributiva o IPTU (imposto predial e territorial urbano). Agora, com vigência da nova Carta, o proprietário de amplo e luxuoso imóvel, situado em bairro residencial, deve proporcionalmente ser mais tributado, por via de IPUT, do que o proprietário de casa modesta, localizada em bairro fabril. (2002, p.91)

E segue referindo:

Assim a alíquota do IPTU pode variar de acordo com o índice de aproveitamento, do terreno, com tipo de construção, com suas dimensões, com sua localização, com sua destinação, com número de pavimentos, do imóvel, e assim avante. Tudo vai depender do plano do diretor. Mas para que o IPTU atenda o princípio da capacidade contributiva, não há necessidade que seja editado um plano diretor. (2002, p.95)

O IPTU (imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana) é imposto de competência privativa dos Municípios e do Distrito Federal (Constituição Federal, art. 156, I, c/c. art. 147, *fine*). Os contornos infraconstitucionais desse tributo nos são dados pelo artigo 32 do CTN, que diz que o IPTU "tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do município".

Assim predomina na doutrina e na jurisprudência o entendimento de que o IPTU é considerado um imposto real. Sendo imposto real aquele que é calculado sem atender às

⁶ Configure-se o seguinte exemplo de progressividade fiscal: a lei municipal prevê que um imóvel cujo valor venal é de R\$ 40.000,00 paga uma alíquota de 0,3% e um imóvel cujo valor venal é de R\$ 100.000,00 paga uma alíquota de 0,9%.

condições pessoais do contribuinte, ignorando sua situação individual. Dessa forma caracterizada está a exclusão social por alíquota tributária ser fixada sem atender a capacidade contributiva de cada cidadão, pois como se refere Habermas (2003) deve haver uma comunicação entre os atores sociais para que se chegue a um consenso, dessa forma debatendo a melhor forma de tratar os iguais, como iguais e os desiguais, como tal.

Sendo que a nova redação do § 1º do art. 156 estatui que o IPTU "sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II (...) poderá: I – ser progressiva em razão do valor do imóvel; e II – ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel".

O fato de que o inciso I, do § 1º, do art. 156, da CF/88, prescreve uma progressividade de cunho evidentemente fiscal, com base na capacidade contributiva. De fato, a Carta da República, em prol de satisfazer o comando imperativo contido no art. 145, §1º, da CF/88 (princípio da capacidade contributiva), tomou como signo presuntivo de riqueza o valor do imóvel a ser tributado, o que possibilita uma melhor adequação entre o encargo econômico da exação e a capacidade financeira do contribuinte para suportá-la. Temos, então, a progressividade tributária clássica e usual, que consiste no crescimento da alíquota de acordo com o crescimento da base de cálculo, ou seja: quanto maior o valor do imóvel, maior será a alíquota.

Pode-se afirmar que uma coisa é a progressividade fiscal do IPTU, ligada à capacidade contributiva, elencada nos arts. 145, § 1º e 156, § 1º, inc. I, da CF/88, que prescinde do plano diretor do Município, em razão de seu caráter fiscal; outra coisa é a progressividade extrafiscal, prevista nos arts. 156, § 1º, inc. II e 182, § 4º, inc. II da CF/88, que depende da edição do plano diretor do Município que efetuará a ordenação da cidade. A primeira prestigia o princípio da capacidade contributiva; a segunda a função social da propriedade urbana, nos termos do plano diretor do Município.

Nesse sentido diz Roque Antonio Carraza:

O princípio da capacidade contributiva, no IPTU, não se revela no inc. II do §1º do art. 156 da Carta Magna. O princípio da capacidade contributiva, também no IPTU, revela-se no já mencionado art. 145, § 1º (cuja aplicação a este imposto é declarada no inc. I do § 1º do art. 156 da CF), da CF. O IPTU não depende da edição de qualquer plano diretor do Município (art. 182, §§ 1º e 2º, da CF) para poder ter caráter pessoal e ser graduado de acordo com a capacidade econômica do contribuinte (2002, p. 93).

Na Constituição Federal, temos a progressividade atendendo aos critérios da capacidade contributiva (art. 145, § 1º e art. 156, § 1º, inc. I da CF/88); em função da localização e do uso (art. 156, § 1º, inc. II); e o previsto no art. 182, § 4º, inc. II, da CF/88, que também é chamada de progressividade no tempo.

A respeito da permissão do art. 182, § 4º, II, da CF/88, os Municípios poderão, ou não, instituir, segundo seu próprio juízo de conveniência, e mediante lei municipal específica para área incluída no Plano Diretor, a progressividade extrafiscal de IPTU, seja em razão do uso e localização, seja em razão do tempo.

Sendo imposto progressivo aquele que permite aumentar o peso da tributação na medida do aumento da riqueza alvo desta tributação⁷, ou seja, quanto maior a riqueza tributada, maior a alíquota incidente sobre ela. Isto não é o mesmo que proporcionalidade, onde há o auferimento de maior receita tributária quanto maior for a base de cálculo do tributo. Na progressividade estabelece-se, como próprio nome diz, uma progressão de alíquota na medida em que o contribuinte demonstra uma maior capacidade contributiva.

A partir da vigência da EC nº 29/00, o IPTU poderá ter um caráter de progressividade fiscal, ou seja, poderá ser progressivo em relação ao valor do imóvel tão somente para arrecadar mais quanto maior seja o valor do imóvel do contribuinte. Não há mais a obrigatoriedade de que o IPTU venha atrelar-se ao cumprimento da função social da propriedade privada. Agora é perfeitamente possível, por disposição literal da emenda, que o Município fixe alíquotas progressivas na medida do valor dos imóveis.⁸

É possível ainda, estabelecer alíquotas diferenciadas em razão da localização do imóvel e do seu uso. Desta forma, se o Município quer estimular a ocupação de uma dada área ou desestimular a ocupação de outra, poderá utilizar-se do IPTU progressivo para tanto, conforme dispõe o inciso II do novo § 1º do art. 156 da Carta Republicana.

⁷ O art. 182 estatui que a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes.. Com se pode depreender de sua simples leitura, o art. 182 do Magno Texto contém normas de eficácia limitada, que necessitavam de normatização ulterior a fim de dar-lhes plenitude de efeitos. E somente após onze anos de debates, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 10.257 de 2001, que regulamenta as indigitadas regras constitucionais. Tal lei instituiu o intitulado Estatuto da Cidade, que contém normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do interesse coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos.

⁸ Poder-se-ia ter alíquota de 0,5 % para imóveis com valor venal até 10.000 reais, 1 % para imóveis com valor de 10.000 reais até 50.000 reais, 2 % para imóveis com valor venal de 50.000 reais até 100.000 reais e daí por diante, até o limite do não-confisco.

Assim o plano diretor poderá ter, a partir de agora, um forte aliado: o IPTU com alíquotas diferenciadas que, por expressa previsão no inciso II novo § 1º do art. 156 da CF/88, não fere o princípio da isonomia tributária.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se dizer que tanto os direitos que garantem a autonomia pública, como aqueles que garantem a autonomia privada, devem assumir a forma de liberdades individuais do sujeito. Isto significa que repousa sobre os próprios cidadãos a escolha sobre o exercício de sua liberdade comunicativa.

Para transcender para uma democracia mais igualitária, é preciso compreendê-la numa perspectiva relacional entre Estado e sociedade; real e ideal; particular e universal. Falar-se em democracia heterogênea implica falar-se em uma democracia em constante processo de transformação e concretização. A deliberação pública através dos atores sociais que efetivamente estão envolvidos no processo político de constituição do espaço democrático pode ter também um efeito transformador das opiniões destes participantes, podendo produzir melhores políticas públicas.

Pode-se dizer, com Reginaldo da Costa:

Que, sob o prisma da razão comunicativa, há uma relação necessária e recíproca entre discurso, Direito e democracia, isto é, uma relação necessária entre princípio do discurso, *medium* do direito e princípio da democracia, e, mais ainda, concluir que só com a juridificação da liberdade comunicativa, isto é, da formação discursiva da opinião e da vontade, é que podemos efetivar, de forma legítima, o Direito e a democracia. (2003, p. 52)

Assim, é possível perceber que Habermas reiteradamente defende a relevância da comunicação na sociedade, ao defender que o cerne da justiça e, ao mesmo tempo, da democracia, depende, precipuamente, da comunicação. situação antagônica se veria esmerar em um regime arbitrário, sem isonomia

Essas premissas habermasianas implicam um processo deliberativo de interesses coletivos, no qual as pessoas devem estar abertas aos argumentos lingüísticos e fáticos, e preparadas para dialogar em benefício da sociedade como um todo, para que realmente possam ser atingidos os objetivos de inclusão social.

Dessa forma "sempre que possível" os impostos deverão levar em conta a capacidade econômica do contribuinte, a condição operacional que tenha ou não o fisco de identificar o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

Pois a progressividade do IPTU dá eficácia, em um certo ângulo, ao princípio da capacidade contributiva, pois grava de maior ônus aquele que detenha maior riqueza, atribuindo pessoalidade ao foco tributante, pois leva em conta não apenas os elementos centrais da hipótese de incidência, mas também a condição econômica do contribuinte.

É preciso que os Municípios, enviem projetos de lei de alteração de seus códigos tributários para possibilitar a instituição e cobrança do IPTU progressivo e com alíquotas diferenciadas em função da localização e uso, para que se realize a isonomia tributária e mais, para quiçá ser um fator de inclusão social, dessa forma ocorrendo a justiça fiscal .

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 17 ed.,. Malheiros: São Paulo, 2002.

COSTA, Reginaldo da. **Discurso, Direito e democracia em Habermas**. In: MERLE, Jean-Christophe; MOREIRA, Luiz (Org.). **Direito e legitimidade: Escritos em homenagem ao Prof. Dr. Joaquim Carlos Salgado**, por ocasião do seu Decanato como Professor Titular de Teoria Geral e Filosofia do Direito da Faculdade de Direito da UFMG. São Paulo: Landy, 2003.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria de la Accián Comunicativa: Racionalidade de lo _____ Accion y Racionalizacion Social**. v. I. Traduzido por Manuel Jiménez Redondo. Madrid: Taurus, 1988

_____. **Direito e democracia: entre Iacticidade e validade**. v. I. Traduzido por Flávio Beno Siebenechler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

_____. **Direito e democracia: entre Iacticidade e validade** V. II. 2. ed. Traduzido por Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

_____. **A inclusão do outro: estudos de teoria e política**. Traduzido por George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Loyola, 2002.

_____. **Verdad y justificaciôn**. Madrid: Trotta, 2002.