

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS  
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
NÚCLEO INTERDISCIPLINAR DE ESTUDOS E PESQUISAS EM DIREITOS HUMANOS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO INTERDISCIPLINAR EM DIREITOS HUMANOS**

**AS GUERRAS FISCAIS DO ICMS EM SUA RELAÇÃO COM A DEMOCRACIA E COM OS  
DIREITOS HUMANOS: uma contribuição da Sociologia Fiscal a partir da trajetória histórica  
das assimetrias regionais no Brasil.**

**MARCOS VIEIRA DE LEMOS**

**GOIÂNIA  
2019**

---

**TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO PARA DISPONIBILIZAR  
VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES E DISSERTAÇÕES  
NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG**

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei nº 9610/98, o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou *download*, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

1. Identificação do material bibliográfico:      Dissertação      Tese

2. Identificação da Tese ou Dissertação:

Nome completo do autor: Marcos Vieira de Lemos

Título do trabalho: **AS GUERRAS FISCAIS DO ICMS EM SUA RELAÇÃO COM A DEMOCRACIA E COM OS DIREITOS HUMANOS: uma contribuição da Sociologia Fiscal a partir da trajetória histórica das assimetrias regionais no Brasil.**

3. Informações de acesso ao documento:

Concorda com a liberação total do documento  SIM      NÃO

Havendo concordância com a disponibilização eletrônica, torna-se imprescindível o envio do(s) arquivo(s) em formato digital PDF da tese ou dissertação.

  
\_\_\_\_\_  
Autor: Marcos V. de Lemos

Ciente e de acordo:

  
\_\_\_\_\_  
Orientador: Dr. Francisco Mata Machado Tavares

Data: 22 / 07 / 2019

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS  
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
NÚCLEO INTERDISCIPLINAR DE ESTUDOS E PESQUISAS EM DIREITOS HUMANOS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO INTERDISCIPLINAR EM DIREITOS HUMANOS**

**AS GUERRAS FISCAIS DO ICMS EM SUA RELAÇÃO COM A DEMOCRACIA E COM OS DIREITOS HUMANOS: uma contribuição da Sociologia Fiscal a partir da trajetória histórica das assimetrias regionais no Brasil.**

**MARCOS VIEIRA DE LEMOS**

Dissertação apresentada ao Programa Interdisciplinar de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direitos Humanos, da Universidade Federal de Goiás, no projeto de pesquisa “Limites fiscais à efetividade do processo democrático nos Estados contemporâneos: tendências, impasses e alternativas”, como parte dos requisitos para a obtenção do grau de Mestre em Direitos Humanos, sob a orientação do Prof. Dr. Francisco Mata Machado Tavares.

**GOIÂNIA  
2019**

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Vieira de Lemos, Marcos

AS GUERRAS FISCAIS DO ICMS EM SUA RELAÇÃO COM A DEMOCRACIA E COM OS DIREITOS HUMANOS [manuscrito] : uma contribuição da Sociologia Fiscal a partir da trajetória histórica das assimetrias regionais no Brasil. / Marcos Vieira de Lemos. - 2019. CL, 150 f.

Orientador: Prof. Dr. Francisco Mata Machado Tavares.  
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Pró reitoria de Pós-graduação (PRPG), Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos, Goiânia, 2019.

Bibliografia. Anexos.  
Inclui siglas, gráfico.

1. direitos humanos. 2. democracia. 3. desigualdades regionais. 4. sociologia fiscal. 5. guerras fiscais do ICMS. I. Mata Machado Tavares, Francisco , orient. II. Título.

CDU 342.7



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS  
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
NÚCLEO INTERDISCIPLINAR DE ESTUDOS E PESQUISAS EM DIREITOS HUMANOS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO INTERDISCIPLINAR EM DIREITOS HUMANOS

## ATA DA DEFESA PÚBLICA DA DISSERTAÇÃO DO MESTRANDO MARCOS VIEIRA DE LEMOS

Aos quatro dias do mês de junho de dois mil e dezenove, às nove horas e quinze minutos, na sala de webconferência do Centro Integrado de Aprendizagem em Rede (CIAR/UFV), foi instalada a sessão pública para julgamento da dissertação final elaborada pelo mestrando do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Direitos Humanos da Universidade Federal de Goiás, Marcos Vieira de Lemos, matriculado sob o número 2017101436, intitulada: “AS GUERRAS FISCAIS DO ICMS EM SUA RELAÇÃO COM A DEMOCRACIA E COM OS DIREITOS HUMANOS: uma contribuição da Sociologia Fiscal a partir da trajetória histórica das assimetrias regionais no Brasil”. Após a abertura da sessão, o Prof. Dr. Francisco Mata Machado Tavares (UFV), orientador e presidente da banca julgadora, deu seguimento aos trabalhos, apresentando os demais examinadores, Profa. Dra. Jamile Bergamaschine Mata Diz (FUIT) e Prof. Dr. Leonardo Buissa Freitas (UFV). Foi dada a palavra ao mestrando, que expôs seu trabalho. Em seguida, procedeu-se à arguição da dissertação, iniciando pela examinadora externa da banca, seguido imediatamente pela resposta do mestrando. Ao final, a banca reuniu-se em separado para avaliação. Discutido o trabalho e o desempenho do mestrando foram solicitadas as correções no texto que seguem em anexo a esta ata. A banca julgadora considerou o mestrando APROVADO e foi, então, declarado MESTRE pela presidente da banca examinadora. Nada mais havendo a tratar, foi encerrada a sessão e lavrada a presente ata que será assinada por todos e entregue à Secretaria do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Direitos Humanos, para os fins.

Prof. Dr. Francisco Mata Machado Tavares (UFV)  
Presidente

Profa. Dra. Jamile Bergamaschine Mata Diz (FUIT)  
Examinadora Externa

Prof. Dr. Leonardo Buissa Freitas (UFV)  
Examinador Interno

## AGRADECIMENTOS

Inicialmente agradeço a todos aqueles, que em alguma medida e de alguma forma, se dedicam, mesmo que brevemente, a difusão da compreensão de que o progresso científico e tecnológico de nossos últimos séculos é meio para a satisfação das necessidades humanas e que por isso, qualquer justificativa para o decréscimo líquido dos direitos e garantias da espécie só pode estar fundada em falsas premissas, e sua necessidade decorrer de péssima e injusta administração de recursos, que antes de mais nada, são humanos.

Em segundo lugar agradeço a UFG (Universidade Federal de Goiás), onde passei os melhores anos de minha vida. A todos seus professores que cruzaram meu caminho, seja na graduação em Direito, seja neste mestrado – grandes exemplos de quase paradoxal combinação de humildade e conhecimento. Torna-se tarefa difícil não citar nomes, mas talvez o melhor caminho seja exemplificar com meu orientador, o Dr. Franck (citado como Francisco Tavares): sua humildade o aproxima dos porteiros e vigilantes, bem como daqueles com quem divide as ruas de bicicleta – deixando mais espaço livre para as bestas poluentes automotivas – mas seu conhecimento, suas sequenciais citações e suas falas (sempre no mínimo bilíngues) assustam enormemente, principalmente cautos orientandos, a quem parece óbvio que seus trabalhos jamais poderão estar bons o suficiente. Esta dissertação seguiu suas precisas, mas – como parecia pouco provável - enxutas orientações, que no nível das exigências, bem sei, foram completamente alijadas de qualquer preciosismo, ou prévia condenação, que não fosse absolutamente indispensável – pareceu-me, que o conhecimento do orientador esteve sempre despido de qualquer vaidade e de expressão restringida pelos limites do orientando.

No campo das contribuições para esta dissertação, não se pode esquecer o GESF (Grupo de Estudos em Sociologia Fiscal da UFG) que muitas vezes sintetizou e traduziu conhecimentos imprescindíveis para este trabalho. Nesse aspecto agradecimentos prévios também devem ser feitos - pelo grande potencial disponibilizado para aprimorar qualquer constatação de valor disponível nas páginas seguintes – aos outros dois examinadores deste trabalho: o Dr. Leonardo Buissa, maior autoridade tributária do Estado de Goiás e que já há 15 anos, contribuiu com os meus conhecimentos tributários em aulas de Pós-graduação e

a Dra. Jamile Mata Diz, que 10 anos depois de me ensinar a escrever uma dissertação, mais uma vez vem me dar um voto de confiança e prestígio— a ambos, muito agradeço pela disponibilidade.

Agradeço também aos meus colegas de trabalho e em especial ao honrado Auditor Fiscal Erinaldo Tavares de Souza (*in memoriam*), estudioso e especialista em temas nordestinos, com quem debati, em 2017, os termos iniciais do projeto desta dissertação, mas que infelizmente não poderá avaliá-la. Também agradeço a Ana Tereza por suas contribuições, que foram bastante além das compreendidas nos estreitos limites destas páginas.

Por fim, meu agradecimento especial para duas pessoas, que apesar de separadas no tempo por mais de 3 décadas, são muito próximas e têm trabalhado e contribuído grandemente para com o meu aperfeiçoamento humano e principalmente, como humano: minha mãe Albertina (*in memoriam*) e minha filha Vithória. Com a primeira convivi os meus 4 anos iniciais e com a última os últimos 8. Nesses 12 anos suas obras têm se complementado, de maneira que são as pessoas a quem mais devo nesta vida. É, portanto, para elas, que dedico este trabalho.

## LISTA DE SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
CONFAZ	Conselho Fazendário
CTE	Código Tributário Estadual
CTN	Código Tributário Nacional
DF	Distrito Federal
DOE	Diário Oficial do Estado
EC	Emenda Constitucional
EUA	Estados Unidos da América
GESFUGG	Grupo de Estudos de Sociologia Fiscal da Universidade Federal de Goiás
GO	Goiás
IBET	Instituto Brasileiro de Estudos Tributários
ICMS	Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços de transporte e de comunicação
IPTU	Imposto Sobre a Propriedade Territorial Urbana
IPVA	Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IVA	Imposto Sobre o Valor Agregado
LC	Lei Complementar
NR	Nota de Rodapé
PRP	Partido Republicano Paulista
RE	Recurso Extraordinário
TCE	Tribunal de Contas do Estado
UF	Unidade Federada
UNB	Universidade de Brasília

## RESUMO

O presente trabalho é resultado de estudo empreendido no âmbito do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Direitos Humanos da Universidade Federal de Goiás, nível mestrado, e tem como objeto principal de pesquisa a relação entre as guerras fiscais do ICMS, os direitos humanos e a democracia, no Brasil. Para tanto adotou que, na experiência brasileira, a melhor maneira de relacionar esse trinômio é através da trajetória histórica dos desníveis sociais e em especial das assimetrias regionais. Dessa forma, identificar causas tributárias e políticas a elas relacionadas das desigualdades das regiões brasileiras tornou-se um objetivo secundário. Partindo da percepção de que as competições fiscais no ambiente federativo podem gerar externalidades negativas em relação à(s) unidade(s) federada(s) que as legitimaram, a hipótese inicial básica foi a de uma (in)compatibilidade desse fenômeno com a coexistência de esferas de decisão de um federalismo democrático. Procurando acoplar revisões bibliográficas clássicas sobre o Estado Federal e críticas ao federalismo brasileiro à literatura contemporânea sobre os direitos humanos, inicialmente propôs a Sociologia Fiscal como fio condutor adequado, para no contexto histórico brasileiro, afastar a aparente colisão dos princípios da soberania popular e dos direitos humanos, que são, na verdade, interdependentes, como explicado por Jürgen Habermas, sendo que a aparente contradição se dá em função de conceitos que não operam os verdadeiros valores da democracia ou dos direitos humanos. Nesse caminho a mais segura conclusão foi de que uma análise jurídica ou mesmo matemática sobre a validade das competições tributárias - que as condenariam *prima face* - é insuficiente quando se pretende contextualizá-las em um cenário respeitante aos direitos humanos e à democracia. Mas, mesmo pensadas à luz destes valores, há indícios de que essa forma de continuação da política, por meios belicosos, é um exemplo de como os interesses econômicos privados prevalecem sobre as efetivações democrática e humanista.

**Palavras-chave:** direitos humanos, democracia, desigualdades regionais, sociologia fiscal, guerras fiscais do ICMS

## ABSTRACT

This paper is the result of a master's level study conducted in the Interdisciplinary Post-Graduation Program on Human Rights of the Universidade Federal de Goiás and its main object of research is the relationship between the ICMS (Brazil's value-added tax on sales and services) tax wars, human rights, and democracy in Brazil. It has assumed that, in the Brazilian experience, the best way to approach these three elements is through the historical trajectory of social disparities, especially regional asymmetries. Thus, identifying tax and political causes to such regional inequalities has become a secondary objective. Based on the perception that fiscal competitions in the federative environment may generate negative externalities in relation to the federated unit(s) that have legitimized them, the basic initial hypothesis was that of a (in)compatibility of this phenomenon with the coexistence of decision-making levels of a democratic federalism. Seeking to add the classical bibliography on the Federal State and criticisms of the Brazilian federalism to contemporary literature on human rights, Fiscal Sociology was initially proposed as the appropriate baseline. Subsequently, in the context of the Brazilian history, the study set aside the apparent crash of popular sovereignty principles and human rights, which are, in fact, interdependent, as explained by Jürgen Habermas, since the apparent contradiction occurs due to concepts that do not convey the true values of democracy or human rights. The safest conclusion has been that a legal or even mathematical analysis of the validity of tax competitions, which would condemn them *prima facie*, is insufficient when one intends to place them in a scenario which respects the human rights and democracy. However, even considered in the light of such values, there is evidence that this form of continuation of politics, by warlike means, is an example of how private economic interests prevail over democratic and humanistic actions.

**Keywords:** human rights; democracy; regional inequalities; fiscal sociology; ICMS' fiscal wars

## SUMÁRIO

<b>SUMÁRIO</b> .....	9
INTRODUÇÃO.....	9
<b>CAPÍTULO 1 – AS GUERRAS FISCAIS DO ICMS E O POTENCIAL EPISTEMOLÓGICO DA SOCIOLOGIA FISCAL EM REVELAR SUAS APTIDÕES (DES)DEMOCRATIZANTES</b> .....	18
1.1 A Sociologia Fiscal e seu potencial epistemológico.....	19
1.2 Os conceitos de democracia implicados e uma aproximação aos direitos humanos .....	21
1.2.1 Democracia Fiscal .....	28
1.3 Guerras Fiscais simétricas e assimétricas: seus potenciais (des)democratizantes .....	31
1.3.1 Os tributos propensos às guerras fiscais no Brasil e as chamadas renúncias fiscais 32	
1.3.2 Guerras fiscais simétricas e assimétricas e a mobilidade do capital contemporâneo .....	35
1.3.3 O ICMS: um caso que se tornou extremado.....	39
<b>CAPÍTULO 2 - O BAIXO APROVEITAMENTO DA TEORIZAÇÃO FEDERAL-DEMOCRÁTICA NA PERSPECTIVA HISTÓRICA BRASILEIRA</b> .....	45
2.1 Trajetória histórica do federalismo brasileiro: os problemas da efetivação democrática e da acentuação das desigualdades nacionais. ....	46
2.1.1 Origem e Primeira República .....	47
2.1.2 Revolução de 30 e Era Vargas .....	59
2.1.3 O Federalismo cooperativo .....	63
2.1.4 O patrimonialismo nas oscilações democráticas .....	66
2.1.5 A propalada redemocratização na CF/88 e o ultra presidencialismo estadual.....	67
2.2 Teoria base da descentralização e democracia segundo Hans Kelsen.....	70
2.2.1 Criação do Direito central e democracia no Estado Federal .....	75
2.2.2 Competências e autonomia no Estado federal .....	76
2.3 Evidenciação crítica de contrapontos históricos à teoria federalista.....	81

2.3.1 Descentralização e democracia à prova na passagem do Estado Unitário para o Federal no Brasil.....	82
2.3.2 Críticas e uma contra crítica ao princípio da igualdade dos Estados.....	87
2.3.3 Igualdade nominal x desigualdade real dos Estados brasileiros.....	89
2.3.4 A concorrência de poderes distintos do Estado federal sobre o mesmo solo: novo desencontro entre a teoria e a prática brasileira .....	91
2.3.5 O controle econômico da autonomia federativa e o agravamento dos desníveis regionais.....	92
2.4 Federalismo e democracia constitucionais: suas realidades existenciais na América Latina.....	95
2.5 Plasticidade do Estado federal como rota de fuga à perpetuação das desigualdades decorrentes da rigidez de uma constituição pouco efetiva.....	98
<b>CAPÍTULO 3 – DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS: TENSÕES E LIMITES NO CONTEXTO SOCIETAL.....</b>	<b>102</b>
3.1 Fundamentação teórica dos direitos humanos: dignidade, necessidades humanas e historicismo.....	102
3.1.1 Dignidade humana: a construção inacabada.....	103
3.1.2 As Necessidades Humanas na fundamentação dos direitos humanos .....	107
3.1.3 Historicismo como fundamento da dignidade humana .....	111
3.2 Democracia e Dignidade humana .....	115
3.3 Democracia e Direitos Humanos.....	117
3.4. O princípio da causação circular e acumulativa na questão das desigualdades .....	123
3.5 A democratização econômica e os limites econômicos da dignidade da pessoa humana .....	127
3.5.1 O Direito à superação das desigualdades regionais .....	131
<b>CONCLUSÕES .....</b>	<b>138</b>
<b>ANEXO ÚNICO – Proposta de Classificação das Guerras Fiscais .....</b>	<b>144</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>145</b>

## INTRODUÇÃO

Em 23/09/09 foi publicada no Estado de Goiás, a Lei 16.707/09, que autorizou o chefe do Poder Executivo a conceder crédito outorgado do ICMS de até “4% (*quatro por cento*) sobre o valor da base de cálculo correspondente à operação interestadual com veículo automotor caminhão, ônibus ou chassi com motor para ônibus.”

O benefício fiscal assim instituído é atualmente questionado pelo governo do Distrito Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4589 - com pedido liminar, ainda pendente de julgamento - por não haver respeitadas previsões do Art. 155, parágrafo 2º, inciso XII, alínea “g”, da Constituição Federal e da Lei Complementar 24/75. Basicamente, tais previsões relacionam-se à necessidade de autorização do CONFAZ (Conselho Nacional de Política Fazendária)<sup>1</sup> para a concessão de benefícios fiscais e vão no sentido da Proposta de Súmula Vinculante nº 69 de autoria do Ministro Gilmar Mendes, assim redigida: “Qualquer isenção, incentivo, redução de alíquota ou de base de cálculo, crédito presumido, dispensa de pagamento ou outro benefício fiscal relativo ao ICMS, concedido sem prévia aprovação em convênio celebrado no âmbito do CONFAZ, é inconstitucional”.

O interesse do Distrito Federal na declaração de inconstitucionalidade dessa Lei insere-se no contexto das Guerras Fiscais do ICMS<sup>2</sup>, estando especificamente relacionado a um possível ganho dos cofres de Goiás, sustentado por perdas distritais, especialmente considerando-se que o comando legal evidenciado tem duas aplicações e duas consequências distintas:

1ª) os veículos automotores aos quais se refere a Lei 16.707/09, que forem fabricados no Estado de Goiás e a seguir forem vendidos para outra unidade federada, sairão do Estado de Goiás com alíquota interestadual de ICMS de 12% (Art. 1º da Resolução 22/89 do Senado

---

<sup>1</sup> Órgão constituído pelos secretários de fazenda dos Estados e do Distrito Federal, responsável por promover a celebração de convênios, destinados a conceder ou revogar isenções, incentivos e benefícios fiscais do ICMS.

<sup>2</sup> Segundo dados disponíveis na Secretaria do Tesouro Nacional, na média dos Estados e do DF o ICMS sozinho corresponde a mais da metade do total das receitas correntes líquidas dessas unidades federadas.

Federal). Isso fará com que as concessionárias de outras unidades federadas que venham adquirir tais veículos, adquiram também um crédito de ICMS de 12% (Art. 155, parágrafo 2º, I, da Constituição Federal) sendo que na verdade apenas 8% foram recolhidos aos cofres de Goiás (pois o benefício do crédito outorgado foi de 4%);

2ª) os veículos automotores aos quais se refere a Lei 16.707/09, que forem adquiridos por concessionárias do Estado de Goiás, de empresas (indústrias ou outras concessionárias) localizadas nas regiões Sul e Sudeste, chegarão ao Estado de Goiás com a alíquota interestadual de 7% (parágrafo único do Art. 1º da Resolução 22/89 do Senado Federal). Se a seguir forem vendidos para concessionárias localizadas em outra unidade federada, a alíquota interestadual da operação será de 12%, mas 4 destes 12% corresponderão ao benefício dado pela Lei de Goiás. Nessa situação, a concessionária da outra unidade federada que adquirir o veículo, o fará com um crédito de 12%, mas apenas 8% terão sido recolhidos (7% para a unidade federada do Sul e Sudeste e 1% para Goiás).

Especialmente nesta segunda situação, sublinha-se que a cadeia logística natural de distribuição do produto deve ser: Indústria do Sul ou Sudeste – concessionária da Unidade Federada do consumidor final – consumidor final. Situação na qual caberá ao Estado da indústria 7% e ao Estado do consumidor final: a alíquota interna deste Estado menos 7%.

Entretanto, se tal cadeia for alterada<sup>3</sup> para: Indústria – concessionária beneficiária da Lei 16.707/09 (qualquer concessionária do Estado de Goiás) - concessionária da Unidade Federada do consumidor final – consumidor final, ao Estado da Indústria continuará cabendo 7%, ao Estado de Goiás passará a caber 1% (12 – 7- 4) e ao Estado do consumidor final passará a caber a alíquota interna deste Estado menos 12%<sup>4</sup>.

Ainda é preciso agregar a esse cenário uma compreensão específica: a técnica tributária repartiu os tributos em diretos e indiretos, pertencendo o ICMS a este segundo grupo, no qual o ônus tributário, o esforço que efetivamente sustenta o tributo, recai sobre pessoa distinta da que realizou o fato gerador tributário. Tal fenômeno é possível porque o valor do tributo recolhido pelas empresas é embutido no preço pago pelo consumidor.

A implicação disso, no caso exemplificativo que se está adotando, é de que nas duas situações descritas acima, o consumidor final (no exemplo, do Distrito Federal) arcou, ao fim e ao cabo, com uma carga tributária que foi revertida integralmente aos cofres de outras unidades

---

<sup>3</sup> Essa hipótese foi prevista em termos genéricos por Ricardo Varsano (1997), na obra citada neste trabalho e foi por ele relacionada a uma redução de eficiência econômica em virtude de agregar uma desnecessária etapa na cadeia logística.

<sup>4</sup> A alíquota interna do ICMS para veículos é de 12%, o que significa, na presente situação, que nada ficou para o Estado do consumidor final.

federadas: no primeiro caso integralmente ao Estado de Goiás, mas apenas no montante de 8%, pois neste caso, 4% corresponderiam a uma renúncia de receita do Estado de Goiás<sup>5</sup>; e no segundo caso, o montante de 8% foi repartido entre o Estado da indústria sulista (7%) e o Estado de Goiás (1%), sendo que este último, em nada participou do processo econômico normal, nem como produtor, nem como consumidor, mas apenas como mero partícipe de recursos oriundos de atividades econômicas desenvolvidas em outras duas unidades federadas.

Nas duas situações, percebe-se uma possibilidade de economia de 4% de ICMS para os sujeitos econômicos. Tal economia, na primeira situação descrita, embora também tratada como renúncia fiscal, pode atrair indústrias para o Estado de Goiás e com elas, todos os benefícios de correspondente expansão econômica. Na segunda situação descrita, a economia de 4% pode ser motivo suficiente para atrair os agentes econômicos para a anormal cadeia de distribuição do produto mais acima descrita, sem que isso corresponda a qualquer alargamento do parque industrial, da capacidade produtiva, da econômica, e em última análise da base incidencial tributária atual, ou futura.

---

<sup>5</sup> Em 04/10/2017, por unanimidade, os Conselheiros do TCE-Go (Tribunal de Contas do Estado de Goiás) acordaram (Acórdão 5005/2017) em determinar à Secretaria de Fazenda do Estado de Goiás (Sefaz-Go) que revise a política de Renúncia de Receitas adotada no Estado. Foi acolhido o Relatório do Conselheiro Sebastião Tejota, que aponta como principal causa da decisão a “no mínimo, inquietante” discrepância entre o nível de Renúncia de Receita (Art. 14, parágrafo 1º da LC 101/00) praticado em Goiás (34,77%), em relação ao praticado na média de Estados circunvizinhos (5,77%, com máxima de 7,39% no Estado da Bahia). O Relatório considera alarmante, que, no que se refere à principal fonte de Receita Estadual, o ICMS, a renúncia superou 50% em 2016, e acrescenta o atual cenário de crise fiscal, pelo qual passam, atualmente, todos Estados da Federação, como conjuntura a exigir releituras do tema. (Nota publicada no site do GESFUG – disponível em <https://gesfufg.wordpress.com/> - acesso em 20/07/2018)

Tendo como fundo a moldura deste ilustrativo, porém, bastante representativo cenário das guerras fiscais do ICMS<sup>6</sup> e de suas mais imediatas consequências<sup>7</sup>, parte o presente trabalho, em uma tentativa de aproximar, tanto quanto possível, as implicações das guerras fiscais do ICMS para com a democracia e os direitos humanos, vistos em sua relação de mútua implicação e “co-originaridade” (HABERMAS, 2003).

A motivação inicial da pesquisa remonta à constatação da existência de infundáveis estudos sobre as competições fiscais do ICMS, quase sempre de cunho jurídico, ou quando muito econômico, ao passo que, no que se refere a uma visão mais distante de um isolamento epistemológico e, portanto, mais abrangente, os estudos são praticamente inexistentes. No presente caso, espera-se que uma ferramenta direcional capitaneada pela interdisciplinaridade inerente à Sociologia Fiscal<sup>8</sup> permita trazer a ovelho assunto das competições tributárias, novas forças, que se fazem sentir ainda mais necessárias nessa estranha era da austeridade e mais especificamente nessa “mais intensa política de austeridade já conhecida nos países capitalistas contemporâneos” (TAVARES, 2017). Nesse sentido, o fenômeno das guerras fiscais deverá ser focado como produto de interações econômicas, “sociológicas e políticas por parte dos atores sociais, tais como os governadores de Estado” (COLOMBO, 2017, p. 291).

---

<sup>6</sup> Goiás e Distrito Federal são dois velhos contendores, de forma que a Lei cujas consequências foram aqui brevemente ensaiadas, poderia ser substituída por centenas de outras originadas tanto da Assembleia Legislativa de Goiás como da Câmara Legislativa do Distrito Federal. As alterações no raciocínio desenvolvido, seriam mínimas e notadamente realizadas em função da variação de alíquotas internas para cada produto (Art. 155, § 2º, III, CF/88), caso o benefício fiscal concedido fosse a concessão de crédito presumido ou outorgado. Para outros tipos de benefícios fiscais (v. Art. 1º, parágrafo único da Lei Complementar 24/75), raciocínios similares poderiam ser estabelecidos, sempre com base no princípio da não-cumulatividade do ICMS (Art. 155, § 2º, I, CF/88). Outrossim, tais competições são comuns e recorrentes em todas unidades da federação e as “guerras” são voltadas as vezes contra um, as vezes contra várias delas, formando um sistema complexo e caótico, que mais uma vez dá asas ao que já foi chamado de “Carnaval Tributário” por Alfredo Augusto Becker (1989). Como claro indicativo da recorrência desse artifício, pode-se mencionar o Decreto 9.193 de 20/03/18, publicado no DOE do Estado de Goiás nº 22.774 em 22/03/18. Referido decreto, em atendimento à LC (Lei Complementar) Federal 160/2017 informa quais atos normativos do Estado de Goiás concederam benefícios fiscais do ICMS até 07/08/2017 (data da aprovação da LC 160/17), sem o aval do Confaz. A relação é dividida em 10 (dez) Anexos que ocupam as primeiras 28 páginas do DOEGO 22.774, correspondendo a Lei 16.707/09 ao item 1.21 do Anexo II. Ao todo, a presente pesquisa contou 461 (Quatrocentos e Sessenta e Um) benefícios fiscais diferentes, que segundo o Decreto 9.193/18 foram concedidos em “desacordo com a alínea ‘g’ do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal de 1988 (e estavam) vigentes em 8 de agosto de 2017” (Art. 1º do Decreto 9.193/17). Nesse sentido, no campo da epistemologia, ressalta-se que a Lei escolhida enquadra-se como um caso paradigmático.

<sup>7</sup> Ainda é importante anotar, para melhor assentar a problemática envolvida, que esse tipo de competição fiscal gera efeitos exclusivamente internos ao Brasil, não sendo possível que um estado da Federação venha, através deste artifício, obter ganhos tais quais os acima descritos, custeados por perdas de unidades políticas de fora da Federação. Isso por conta da norma contida no Art. 155, § 2º, X, a CF/88: imunidade tributária nas exportações, que torna nulo qualquer benefício fiscal conferido a nível estadual, quando a mercadoria for destinada ao exterior. Confirma-se em VARSANO, 1997.

<sup>8</sup> Joseph A. Schumpeter propôs em 1919 que as políticas tributárias podiam explicar as causas das mudanças sociais, através de um enfoque científico que unificasse os estudos sobre economia, história, política, direito e sociedade.

É motivante, também, por conduzir a uma forte intuição de severo conflito ético, a constatação de que, na atualidade, um sem número dessas disputas tributárias no Brasil se dá ao arrepio de proibição expressa constante do Art. 155, § 2º, XII, “g” da Constituição Federal de 1988<sup>9</sup>, a partir da atuação de atores políticos, que embora representantes de uma conjuntura social em conflito, não podem agir no processo de formação racional da vontade (HABERMAS, 2003) em relação a seus vizinhos, pares e consortes federativos, como agiriam totais estranhos, dispensados de encarar “o Rosto” de Emmanuel Lévinas por uma espécie de carta alforriante conferida pela força moldadora de tradições tão eticamente questionáveis quanto o ato ora praticado<sup>11</sup>. Essa intuição é fortalecida pela demora de invalidação de tais atos (que a torna quase sempre ineficaz), bem como pela ausência de sanção estabelecida para o(s) agente(s) político(s) que descumprirem a determinação constitucional<sup>12</sup>, ao passo que, por outro lado, as consequências negativas<sup>13</sup> de tal descumprimento podem ser sentidas por diversas unidades federadas, pela federação, pelo federalismo<sup>14</sup> e pela própria unidade federada representada em tal ato, funcionando como uma espécie de “sanção institucional” tal como foi proposta por Misabel Derzi (2002), mas oculta, não prevista em termos positivados.

A potencialidade da Sociologia Fiscal<sup>15</sup> de trazer luz ao escopo principal deste trabalho, qual seja, o de estabelecer uma aproximação entre as competições tributárias e os direitos humanos, através da interface democrática na trajetória histórica brasileira, certamente estará limitada apenas pela capacidade do autor de manejá-la como ferramenta, pois é

---

<sup>9</sup>Alguns dos ordenamentos parciais (KELSEN, 1998) contém, inclusive disposições simétricas nas próprias Constituições Estaduais.

<sup>10</sup>Em relação ao ISS municipal, o outro tributo brasileiro extremamente implicado com as chamadas guerras fiscais a questão é muito pouco diferente. A proibição expressa, neste caso, encontra-se na conjugação do Art. 156, § 3º, III da CF/88 com a Lei Complementar 116/03 e também costuma ser reproduzida nos ordenamentos parciais municipais.

<sup>11</sup>A pesquisa realizada revelou, como muitas outras já haviam feito, que a prática de guerras tributárias não cabíveis no ordenamento jurídico vigente, no Brasil é ainda anterior à República. Nesse sentido, propõem-se que embasar uma falta de ética no costume histórico corresponde a uma *petitio principii*, que não gera qualquer evolução moral. Não se propõem, entretanto, nesta introdução, serem tais atos completamente desprovidos de ética, aliás, como se deixou claro na expressão adotada no início do parágrafo, o que se propõem é a existência aparente de um “conflito ético”.

<sup>12</sup>Em abril de 2012 o Senado Federal nomeou comissão de 13 especialistas, sob a presidência de Nelson Jobim para repensar o pacto federativo a partir de questões tributárias. Uma das propostas do grupo foi o agravamento de punições, levando-as ao nível penal, para autoridades públicas que gerassem o conflito tributário (MARTINS, 2012).

<sup>13</sup>Muitos já propuseram que o máximo que as competições fiscais conseguem propiciar é um resultado de soma zero (COLOMBO, 2017; GENSCHEL e SCHWARZ, 2013; DULCI, 2002; VARSANO, 1997).

<sup>14</sup>A diferenciação entre os termos federação e federalismo será apresentada no item 2.5.

<sup>15</sup>O primeiro capítulo desta dissertação esteve voltado a apresentação dessa ferramenta de trabalho, bem como da forma como o seu manejo pode bem acoplar-se aos objetivos principal e secundário, a seguir descritos nesta introdução. Dedicou, portanto, o item 1.1 a uma preliminar visão sobre o potencial epistemológico da Sociologia Fiscal, para nos itens seguintes, a partir de visões mais específicas, voltar-se mais diretamente aos compromissos aqui assumidos, conforme NR (Nota de Rodapé) 16 e NR 17, seguintes.

tranquilamente conhecido, que à medida que todos os direitos dependem para sua implementação de condições materiais, a efetivação de qualquer direito encerra uma dimensão financeira. E nesse contexto, as Guerras Fiscais do ICMS impactam diretamente na capacidade estatal de implementá-los. Por outro lado, se não é a questão econômica que primeiro salta aos olhos quando o assunto é direitos humanos, tal situação é em boa parte decorrência de uma deslizando interpretação de uma das teorias mais difundidas de direitos humanos (a Teoria das Gerações, atribuída a Norberto Bobbio). Isso porque não se pode esquecer que a ordem de implementação que coloca os direitos de proteção contra o Estado na frente dos direitos às prestações do Estado é ocidental, mas os direitos humanos, não. Justamente por serem humanos, eles não são apenas ocidentais e requerem, portanto, uma concepção multicultural (SANTOS, 1997).

Diretamente correlacionada à função financiadora da implementação de direitos, acima mencionada, e que facilmente pode ser enxergada na tributação, está outra proposta do presente trabalho, que corresponde a um objetivo secundário: identificar na trajetória histórica brasileira causas tributárias e políticas a elas relacionadas, dos desníveis sociais no Brasil, com foco principal nas assimetrias regionais. Nesse contexto, pretende enxergar as potencialidades e os riscos das competições fiscais, principalmente no que se refere a sua capacidade de diminuição dessas desigualdades.

Naquilo que se refere especificamente à democracia<sup>16</sup>, o cenário inicialmente descrito nesta introdução apresenta algumas claras implicações:

Primeiramente, há de se notar, que a Lei 16.707/09 é resultante de decisão política que gera consequências para além das fronteiras de seu respaldo democrático (no ilustrativo utilizado, o Estado de Goiás) e que, como efeito, o tema está necessariamente implicado com considerações de federalismo democrático a respeito das esferas de decisão e suas respectivas identidades sociais.

Nesse sentido, questionou-se no contexto de um federalismo democrático, de coexistência de esferas de decisão, qual parcela do povo deve contar para efeito de legitimação democrática (LIMA, 2007), pois ganha relevo a possibilidade de que, embora uma das esferas internas à esfera federal possa sair ganhando, esse ganho possa ser parcial ou integralmente custeado por esferas vizinhas e talvez até pela esfera mais exterior e que engloba as demais,

---

<sup>16</sup> No primeiro capítulo deste trabalho o item 1.2 foi dedicado a apresentação de conceitos de democracia que acredita-se, estejam implicados com os objetivos aqui descritos. Ressaltou-se entre eles, uma proposição de Charles Tilly, que permite uma melhor compreensão de democracia pela ótica da Sociologia Fiscal. Também apresentou-se o índice de democracia fiscal, como conceito contemporâneo, manejado por autores como Wolfgang Streeck.

inclusive a que pode ter ganhado. Também não está afastada a possibilidade de que o custeio do ganho supere o próprio ganho<sup>17</sup> – ou seja, tratar-se-ia de um ganho mais aparente do que real.

Essa falsa aparência dos fenômenos tributários<sup>18</sup> e seus efeitos, que confunde até mesmo especialistas do tema e já vem sendo objeto de estudo desde a década de 1960(*Teoria della illusione finanziaria* de Amilcare Puviani)<sup>19</sup>, depõem a favor de um déficit democrático na escolha pública da forma de financiamento dos gastos públicos, na medida em que a ausência de controle e domínio do contribuinte sobre os complexos fenômenos financeiro-tributários pode contribuir para uma falsa sensação de alívio na carga tributária, devendo-se a isso ainda acrescentar, que, atualmente, a própria pesquisa científica subordina-se à agenda política (HARARI, 2017, p. 284).

Assim, de fato, está difundida uma grande deficiência de conhecimento em todos os assuntos que se relacionem à tributação e isso gera severas dificuldades de verdadeira interpretação dos efeitos e consequências dela, tendo inclusive sido afirmado que a maioria das coisas ditas sobre a tributação estão erradas (MURPHY, 2015). Ilustra-se com a ideia bastante difundida de que o pagamento de impostos, sobretudo se em dia, é capaz de gerar direitos individuais<sup>20</sup>. Outra interessante ilustração relaciona-se à aparência de legalidade que recai sobre determinados fatos, quando esses fatos são tributados<sup>21</sup>.

No entanto, à luz da ciência jurídica, nenhuma das duas posições é acertada no Brasil. A primeira porque, sendo os impostos tributos desvinculados, “independem de qualquer

---

<sup>17</sup> Completando o primeiro capítulo deste trabalho, conforme veio sendo descrito nas NRs anteriores, o item 1.3 foi precipuamente dedicado ao estudo dessas possibilidades. A partir do substrato teórico do item precedente, avançou-se para analisar as guerras fiscais, sobretudo em seus modelos simétricos e assimétricos e suas relações com os processos (des)democratizantes, segundo a ótica de Charles Tilly, bem como suas relações com o índice de democracia fiscal.

<sup>18</sup> No último item do primeiro capítulo (1.3), pretendeu-se também, para fazer face ao problema da má compreensão popular dos fenômenos tributários, algum esclarecimento sobre as guerras fiscais no Brasil e sua aparente contradição com as chamadas renúncias de receitas, isto também foi feito, procurando-se destacar o caso do ICMS, sobretudo à luz das recentes inovações legislativas no tema.

<sup>19</sup> Conforme proposta originalmente, apontava para uma ausência de conhecimento suficiente de finanças públicas ou falsa impressão de tê-lo, capaz de dar uma verdadeira dimensão da escolha pública dos gastos públicos. Dela derivou a teoria da *Tax illusion*, relacionada a ausência de entendimento suficiente para uma adequada participação popular na escolha das formas de financiamento dos gastos públicos.

<sup>20</sup> Um exemplo pode ser dado com a fala do infame advogado Saul Goodman no terceiro episódio da série *Better Call Saul*: “Eu pago meus impostos neste Condado, tenho direito a ...”

<sup>21</sup> Pode-se citar como exemplo matérias divulgadas no meio jornalístico do Distrito Federal no mês de maio de 2018. Nelas é descrito que servidor da Secretaria de Fazenda do DF, responsável pelo cadastro do IPTU, foi preso e está sendo investigado por receber propina para promover o cadastramento de imóveis irregulares em face da legislação ambiental, com o objetivo de promover-lhes valorização em razão de uma melhor aparência de legalidade. Segundo a delegada que chefia a investigação “O IPTU dá aquele ar de legalidade, legitimidade e para os negócios é interessante que os imóveis tenham cobrança do imposto”(GOMES, Marilisa, 2018). Confira-se em : <https://www.metropoles.com/distrito-federal/policia-civil-do-df-faz-operacao-contr-grilagem-de-terras> - acesso em 23/05/18.

atividade estatal específica, relativa ao contribuinte” (Art. 16, CTN) não havendo prestação que se possa exigir em virtude do adimplemento desta exação. A segunda porque o fato gerador tributário é interpretado em abstração à validade jurídica dos atos praticados (Art. 118, I do CTN). E quando se parte para os efeitos econômicos da tributação, então, é que a falta de conhecimento mais se faz sentir, conforme apontado pela teoria aludida (*Tax Ilusion*).

Todavia, argumenta-se, que fora dos estreitos limites do mundo jurídico, pelo menos a primeira das posições descritas acima não está totalmente apartada da realidade. Retomando-se a relação da tributação com a democracia, foi descrito que a extração de recursos da sociedade por meio da tributação, além de ser a mais democrática forma de financiamento estatal, acaba sendo efetuada em meio a um processo democratizante, criado pela necessidade de negociações e concessões mútuas (TILLY, 2007)– nessa visão, os contribuintes passam a ter, no mínimo, o direito à influência política.

No mais, no que se refere a uma concepção substancial de democracia, além da evidente aptidão fiscal para distribuição e redistribuição de riquezas, a capacidade do Estado (completamente dependente de suas capacidades de financiamento – extração tributária) foi historicamente relacionada à democracia (TILLY, 2007 e STEUERLE, 2012).

Nesse panorama, para o atendimento dos compromissos de checagem assumidos acima, inicialmente adotou-se, por já amplamente difundido, que a questão da distribuição de recursos entre as unidades federadas, implicada com a questão das guerras fiscais, corresponde a um problema típico do federalismo democrático.

Fez-se necessário, então, uma dura investida sobre a teorização federalista, através de um modelo capaz, a partir das bases do Estado Federal, de evidenciar as potencialidades democratizantes dessa forma de Estado. Essa dura investida foi efetuada no segundo item do segundo capítulo, onde restou evidenciado, com base nas clássicas teorias sobre o Estado Federal, que este, principal, mas não exclusivamente, em função de sua inerente descentralização, apresenta estruturas teóricas aptas a o conduzirem por um caminho propício à efetivação democrática.

Essa potencialidade do Estado Federal foi a seguir confrontada com a experiência histórica brasileira, desde o período imediatamente anterior à proclamação da República até os dias atuais, revelando um descompasso entre a promessa federalista e as realidades de desníveis regionais, de pesos políticos assimétricos e de perpetuação de poderes antidemocráticos. Nesta trilha, atentando ao fato de que, muito mais difícil do que perceber as desigualdades fáticas é perceber seus fundamentos (CARBONARI, 2007), foi possível identificar, já com vistas ao foco

principal deste trabalho, a centralidade da questão fiscal, que muitas vezes operou em nossa história republicana da maneira como foi encarada por Goldscheid e Schumpeter: como causa e, ao mesmo tempo, como sintoma de nossas mais significativas mudanças sociais. Mais especificamente, foi possível apontar para as competições tributárias no período republicano, um papel, que embora possa ser tido como danoso, também pode ser descrito como uma reação a um cenário injusto de intoleráveis desigualdades e ações políticas, cujas respectivas medidas fomentaram, desde antes do início desse período, o agravamento, inclusive em termos marginais, das desigualdades regionais.

O ponto de partida do terceiro capítulo foi um retrospecto sobre a fundamentação teórica dos direitos humanos, no qual procurou-se destacar duas vertentes: a primeira, que afasta a aparente colisão entre o livre exercício do poder, conferido soberanamente pelo princípio democrático e as limitações a este exercício, decorrentes do império das leis e do princípio dos direitos humanos (HABERMAS, 2003), ao mesmo tempo que situa, no binômio igualdade-liberdade, a lente adequada à compreensão da relação entre democracia e direitos humanos (REIS, 2013). A segunda vertente, também relacionada à fundamentação dos direitos humanos, busca para esta, valores que sobre determinados prismas, aparentam deter o mérito de serem mais invariáveis que as tradicionais fundamentações humanistas: as necessidades humanas (RABENHORST, 2001, 2005 e 2007). Estas, por serem mais facilmente mensuráveis em termos financeiros, têm a sua utilização mais vantajosa, quando o objetivo é aproximar os direitos humanos das consequências mais imediatas das guerras fiscais do ICMS, entre elas, as sumariamente descritas no início desta introdução.

É essa percepção da dimensão econômica dos direitos humanos, aliada ao potencial libertador do valor igualdade, que permite, dentro de um cenário de limitação de recursos, o reconhecimento da necessidade de superação das desigualdades regionais, destacada por Gilberto Bercovici (2005). E para além do mero reconhecimento dessa necessidade, politicamente estampado nas últimas constituições brasileiras, ganha destaque a adoção gradual de medidas, que parecem atestar a construção histórica dos direitos humanos a partir de uma ética (ANDRADE, 2010), que também foi denominada “moralidade democrática” (RABENHORST, 2001).

Ainda neste terceiro capítulo, busca-se identificar que tipo de relação, expressamente constante do direito positivado, notadamente em termos de Tratados Internacionais de Direitos Humanos, é predominantemente atribuída aos direitos humanos e à

democracia, para, a seguir, tecer um enquadramento desta relação no arcabouço teórico anteriormente mencionado.

A partir desse enquadramento foi possível destacar a redução das desigualdades regionais como indispensável passo para obtenção da igual liberdade de todos (HABERMAS, 2003 e REIS, 2013.) e, portanto, como exigência concomitantemente democrática e dos direitos humanos.

## **CAPÍTULO 1 – AS GUERRAS FISCAIS DO ICMS E O POTENCIAL EPISTEMOLÓGICO DA SOCIOLOGIA FISCAL EM REVELAR SUAS APTIDÕES (DES)DEMOCRATIZANTES**

“O dinheiro tem um lado ainda mais obscuro. Embora gere confiança universal entre estranhos, essa confiança não é investida em humanos, comunidades ou valores sagrados, mas no próprio dinheiro e nos sistemas impessoais que lhe servem de apoio”(HARARI, 2017, p. 194)

Conforme apontado na introdução, há inúmeros estudos sobre as guerras fiscais do ICMS, mas estes são eminentemente jurídicos e em menor número, econômicos. Raros estudos enfocam o fenômeno por diversos ângulos propiciados por uma pesquisa interdisciplinar, capaz de levá-lo a uma correlação com outros fenômenos sociais, que *a priori*, não seriam diretamente, fortemente, ou simplesmente impactados por ele, sendo este o caso das competições fiscais e da democracia. Este é, portanto, o objetivo deste capítulo inicial: colorir o potencial epistemológico da Sociologia Fiscal em relacionar as causas e consequências das guerras fiscais do ICMS com os avanços e retrocessos de dimensões específicas da democracia.

## 1.1 A Sociologia Fiscal e seu potencial epistemológico

Joseph Schumpeter (1991) afirmou que na história fiscal de um povo estão registrados o seu nível cultural, sua estrutura social, os seus atos políticos e até mesmo seu espírito. Por esse caminho, ao se colocar as relações sociais decorrentes da tributação no centro dos processos históricos, é possível entender-se as políticas fiscais como tendo uma relação causal e ao mesmo tempo sintomática com as grandes mudanças sociais e econômicas (MARTIN, MEHROTRA e PRASAD, 2009).

Por isso, mesmo pesando-se o risco de se promover uma ampliação exagerada do tema e atentando-se para não se citar Hamurabi desnecessariamente (OLIVEIRA, 2004) coube, inclusive na introdução, a divulgação de grandes expectativas sobre as capacidades da Sociologia Fiscal em revelar o mundo humano, expor suas transformações, bem como suas causas e efeitos.

É cabível, portanto, justificar-se a confiança depositada nessa interdisciplinar ferramenta epistemológica: ela se deve ao fato de a Sociologia Fiscal ter a sua disposição meios incrivelmente poderosos para revelar a História.

Veja-se, até mesmo a maneira de se registrar a História – a escrita – teve sua origem relacionada a uma necessidade cada vez mais intensa de se criar um sistema de registros que extrapolasse os estreitos limites da capacidade do cérebro humano para armazenar dados sobre a tributação de uma população crescente. Foi apontado que entre 5 e 6 mil anos atrás, as administrações dos primeiros conglomerados humanos mais expressivos sentiram necessidades de organizar registros, provavelmente relacionados a dados sobre a renda, posses e pagamentos (dados essenciais à extração tributária) e essa teria sido, pelo menos em alguns lugares, a origem da escrita<sup>22</sup>. Assim, as primeiras notações de que se tem notícia são documentos econômicos

---

<sup>22</sup> Os primeiros a desenvolvê-la teriam sido os sumérios entre 3.500 e 3.000 a. C, concebendo um sistema especialmente apropriado “para lidar com grandes quantidades de dados matemáticos” (HARARI, 2017, p. 130). Assim, afirmou-se não ser possível precisar, ou mesmo melhor aproximar, onde e quando pela primeira vez se utilizou um sistema de tributação, pois este é ainda mais antigo que o principal sistema de registro da história, a escrita (MURPHY, 2015).

“registrando o pagamento de impostos”<sup>23</sup>. Na verdade, o primeiro sistema de escrita de que se tem notícia, o sumério, era um sistema parcial, imprestável para se escrever uma dissertação de mestrado, mas adequado, pois pensado para, descrever um “Sistema de Tributação”. O(s) sistema(s) parcial(is) evoluiu(ram) e diversos sistemas completos de escrita foram criados, mas sistemas parciais continuam sendo adequados e utilizados, mesmo hoje, para o controle da tributação (o sistema contábil é um sistema de escrita parcial) e o sistema parcial matemático “se tornou a linguagem dominante no mundo”<sup>24</sup>(HARARI, 2017, p. 130 e s.s).

Nesse mesmo sentido, a favor das potencialidades excepcionais da Sociologia Fiscal, cabe, a título de melhor ilustrar, mencionar que a dimensão do Império Asteca<sup>25</sup> só pôde ser conhecida através de seus registros sobre a tributação (MEGGED, Nahum, *apud* HARARI, 2017, p. 199), que foram adequadamente preservados, mesmo diante da devastação causada por seus algozes, porque “os conquistadores espanhóis queriam obrigar os ameríndios derrotados no México a pagar tributos, de modo que estavam muito interessados nas listas de tributos do império asteca”(DIAMOND, 2001, p. 218).

Dessa maneira, pode-se afirmar que uma das principais vantagens da Sociologia Fiscal é manejar uma classe de dados que muito provavelmente é a mais antiga, completa, organizada e fidedigna entre as classes de dados históricos disponíveis: os dados da tributação. E é claro, se as Finanças Públicas têm, na contemporaneidade, o timão para ditar os rumos da sociedade humana<sup>26</sup>, então a Sociologia Fiscal tem a chave para desvendar os rumos e talvez as causas de suas adoções, que nos conduziram a atual estação da trajetória humana.

Os objetivos deste trabalho – inserir as guerras fiscais do ICMS nos contextos democrático e das reduções das desigualdades regionais - são, por um lado, bem menos pretensiosos do que seguir a trajetória humana pelos dados disponíveis sobre as tributações impostas<sup>27</sup>, mas por outro apresentam o desafio apontado na introdução de superar-se as

---

<sup>23</sup>Dentre os escritos mais antigos modernamente conhecidos, estão algumas tábuas de treino para escribas e um registro, com datação estimada entre 3.400 e 3.000 A.C, que pode muito bem ser o registro histórico mais antigo de que se tem notícia, e que tem a seguinte tradução aproximada “Um total de 29.086 medidas de cevada foram recebidas no decurso de 37 meses” (HARARI, 2017, p. 132). Richard Murphy (2015) informa que em 2.500 AC na mesopotâmia a tributação fazia parte da vida daquela época.

<sup>24</sup> A contextualização dessa citação parece ser uma inclinação do autor, presente, se não em todo, na maior parte de seu livro, no sentido de apontar o sistema econômico, sobretudo o capitalista, como verdadeiro regente do mundo contemporâneo.

<sup>25</sup> Tal dimensão, segundo os dados tributários disponíveis, englobava 371 tribos e povos diferentes.

<sup>26</sup> Os manuais de Direito Tributário apontam para essa função extrafiscal dos tributos, capaz de dirigir a economia através de incentivos e desincentivos que direcionam os investimentos privados de maneira a conduzir a sociedade na direção de uma moldura pré-concebida.

<sup>27</sup> Pretende, contudo, modestamente contribuir com uma minúscula parcela desta trajetória: as conseqüências das competições fiscais do ICMS no Brasil, sobretudo nos contextos apontados desde o título.

dificuldades para verdadeira compreensão dos fenômenos tributários e no presente caso em especial, do verdadeiro alcance, das potencialidades e riscos das competições fiscais do ICMS, que acertadamente, ou não, foram apelidadas de Guerras<sup>28</sup> Fiscais. Antes, contudo, de tentar superar-se essa dificuldade, cumpre, pela ordem, identificar as faces da democracia que serão destacadas neste trabalho, por relacionarem-se tanto com as possíveis consequências das competições fiscais do ICMS, quanto com os direitos humanos.

## 1.2 Os conceitos de democracia implicados e uma aproximação aos direitos humanos

Conforme alertado acima, para melhor delimitação deste trabalho, convém, ainda neste início, dar os contornos das dimensões da democracia que se considerou, poderem ser implicadas com os objetos de estudo aqui descritos.

Diversos são, na atualidade, os conceitos de democracia e embora o mais adequado seja considerá-los apenas como componentes democráticos<sup>29</sup>, convém descrever os mais representativos deles, para efeito das argumentações que se sucederão. Charles Tilly (2007) descreveu quatro conceituações (ou como prefere-se aqui: dimensões) distintas para democracia:

Democracia constitucional é aquela que pode ser extraída das normas constitucionais de um país. Conforme observado pelo autor, é ótima para comparações históricas, pois é fácil comparar os registros de diversas constituições, mas as discrepâncias com a realidade tornam esse conceito por demais enganoso<sup>30</sup> (TILLY, 2007). No contexto deste trabalho, voltado exclusivamente para a análise da sociedade brasileira, esse fator crítico tem

---

<sup>28</sup> É útil adiantar-se que se coaduna bem com as conclusões deste trabalho a célebre formulação de Carl von Clausewitz (1832) de que "A guerra é a continuação da política por outros meios".

<sup>29</sup> Índices de democracia como o *Economist Intelligence Unit Democracy Index* costumam se basear em critérios que estão sediados em diversos, ou mesmo em todos os conceitos de democracia mencionados ou não neste trabalho.

<sup>30</sup> Dois exemplos interessantes são dados pelo autor: A Constituição do Kazaquistão define o país como uma democracia, mas nas eleições parlamentares de 2004 o único deputado de oposição eleito recusou-se a tomar posse em um país onde as pesquisas oficiais apontam um índice de 91% de aprovação para o presidente - conflito entre as dimensões de democracia constitucional e procedimental (a seguir descrita). O segundo exemplo parece apontar um contraste entre a dimensão procedimental (que, em virtude de excelente avaliação do *Freedom House* sobre direitos políticos pode ser considerada muito bem cotada) e a dimensão substancial (que em virtude do elevado desemprego, excessiva criminalidade, violência contra a mulher e outros fatores não pode gozar de uma avaliação tão boa) da democracia na Jamaica, cuja constituição já é bem mais realista que a do Kazaquistão.

um peso especial, como foi anotado no desenvolvimento do item 2.4 mais abaixo, que aponta para um caráter nominativo ou mesmo semântico das constituições da América Ibérica, marcadas por uma síndrome de inefetividade, que descredencia referido conceito como verdadeiro descritivo da democracia nesses países.

Democracia procedimental é aquela que está voltada principalmente para o processo eleitoral e preocupa-se com o número de cidadãos que dele participam. Preocupa-se também com a competição entre candidatos, se é verdadeira ou simulada e com o procedimento eleitoral, se é capaz de produzir mudanças no governo e para além delas, na política; ou se, por exemplo, os candidatos da oposição são simplesmente esmagados, como símbolo de um continuísmo pouco ameaçado<sup>31</sup>. Criticamente, mostra-se como uma conceituação insuficiente, pois argumenta-se que a democracia não pode ser pesada em um único momento – o das eleições – que passaria então a valer para todo o período subsequente, independentemente do desenrolar social que se seguiu a ele.

Democracia substantiva é a que parece mais implicada com a ideia de justiça social. Preocupa-se com o bem-estar humano em geral, com a promoção de segurança, de liberdade individual, de equidade e igualdade social. Também se volta para a deliberação pública e resolução pacífica de conflitos.

Mas a adoção de tal perspectiva remete a um questionamento (feito pelo próprio autor -Charles Tilly (2007)) de difícil resposta: Quem será mais democrático? Um país pobre com ampla igualdade ou um país próspero, mas profundamente desigual? Esta questão será retomada no terceiro e último capítulo deste trabalho, por entender-se estar relacionada a uma questionável implementação por etapas dos direitos humanos, que desafia a tese de sua indivisibilidade.

Por fim, Tilly apresenta um quarto conceito de democracia: a democracia orientada para o processo, que descreve um conjunto mínimo de processos que devem estar se movimentando para a construção da democracia, de maneira que a eles possam ser associados resultados que possam ser considerados como avanços democráticos. Em síntese esses processos<sup>32</sup> devem estar 1) aumentando a participação efetiva da população no processo

---

<sup>31</sup>Por outro lado, conceituações bem mais amplas de procedimentalismo democrático foram formuladas. Santos e Avritzer (2002) apontam que foi Jürgen Habermas o primeiro a pensá-lo, não como método, mas como prática social e além do mais, até as maneiras de articular democracia participativa e democracia representativa (das quais se falará mais abaixo neste trabalho) dependem do procedimento (SANTOS e AVRITZER, 2002).

<sup>32</sup>Ainda segundo o autor, uma pesada crítica a essa conceituação reside no fato de que de cada um desses processos conflita com os outros, e a decisão entre promover um deles à(s) custa(s) de outro(s) também deve ser democrática. Em suma, torna-se muito difícil avaliar movimentos líquidos em direção à democratização ou a desdemocratização, de acordo com essa conceituação, que é devida a Robert Dahl.

democrático; 2) conferindo uma maior igualdade ao voto de todos indivíduos de todos segmentos populacionais; 3) ampliando a oportunidade de todos participantes de compreender as alternativas políticas e suas prováveis conseqüências; 4) aumentando o controle da agenda política, que para tanto deve estar aberta às mudanças desejadas pelos eleitores, e 5) incluindo cada vez mais a população adulta sujeita á jurisdição do estado no conceito de cidadão. Mas esta conceituação, se goza de uma aparente maior simpatia do autor, padece de uma fraqueza que também atinge todas anteriores: limita-se a classificar os países de maneira binária: democráticos, e não-democráticos (ou antidemocráticos), sendo pouco útil para comparações temporais, que permitam identificar processos democratizantes ou desdemocratizantes.

Como, para o autor, todas essas classificações mostraram-se insatisfatórias, por adotarem perspectivas apenas parciais (conforme críticas brevemente apontadas acima) a formulação do conceito de democracia verdadeiramente feita por Charles Tilly não se enraíza em qualquer delas. Tilly propõem a compreensão da democratização através de um processo caracterizado por um movimento líquido no fortalecimento de quatro ações relativas à “*popular voice*”, verdadeira manifestação da vontade do povo (TILLY, 2009, p. 175 e s.s):

- 1) torná-la mais ampla;
- 2) torná-la mais igual;
- 3) tornar as ações do Estado mais vinculadas ela;
- 4) melhor protegê-la de ações arbitrárias de agentes do Estado.

Tilly informa, que no longo prazo essas ações democratizantes - ou mesmo a manutenção de um elevado índice de democracia - são extremamente dependentes da capacidade do Estado, entendida como o poder dos agentes públicos de alterar as distribuições dos recursos não estatais, das atividades e interconexões pessoais, bem como as relações entre elas<sup>33</sup>. Tais ações são dependentes de uma centralização de capacidade no estado, porque o estado não pode sofrer com a concorrência de outros centros de poder, capazes de inibir a execução das decisões democráticas, em virtude de assimetrias vantajosas a eles e que podem conduzir a um uso predatório das riquezas e do poder acumulados no estado pelas elites deste.

Nesse contexto, o autor dá mostras históricas de que políticas que aumentam o poder central, dando prioridade ao estado nos recursos necessários à sua sustentação, mesmo que em um processo de enfraquecimento da democracia, podem contribuir, no longo prazo, para o fortalecimento desta, podem ser “os primeiros passos antidemocráticos em direção a

---

<sup>33</sup> Um exemplo dado pelo autor é que a redistribuição de riqueza (por meio da tributação) não gera apenas redistribuição de recursos, mas também muda a conexão entre as distribuições geográficas da riqueza e da população.

democracia”<sup>34</sup>. Essa probabilidade de que mudanças - mesmo queantidemocráticas - que aumentem a capacidade do estado, venham a facilitar no longo prazo a democratização será tanto maior, quanto maior for a parcela de recursos de sustentação do estado obtidos por meio da extração desses recursos da população, o que se dá por meio da tributação<sup>35</sup>.

Tilly explica que isso ocorre porque a construção de um estado sobre uma base tributária ocorre em meio a ciclos de intervenção, resistência, repressão e barganha<sup>3637</sup>, que se por um lado aumentam o fluxo de recursos para o estado, por outro o fazem dependente da continuidade desses fluxos. Isso facilita a influência popular sobre as políticas públicas, inclusive como forma de propiciar uma maior confiança dos governantes na conformidade de seus cidadãos com a extração que lhes é imposta (ou melhor: negociada) (TILLY, 2009, p. 178 – 9). É nesse caminho que se assenta a relação mais ampla<sup>38</sup> e persistente entre indivíduos e seus governos e essa generalidade da tributação é elemento crucial para a coesão social (MARTIN, MEHROTRA e PRASAD, 2009, p. 2). Também é nesse caminho que a Sociologia Fiscal se mostra como excepcional lente ao estudo da democracia (TILLY, 2009, p. 182).

Tilly acrescenta ainda, que países incapazes de reproduzir fatores que implementem sua capacidade, abrem espaço a competidores internos e externos que passam a lutar pela obtenção de capacidades próprias, através de uma maior participação e mesmo domínio desses fatores (recursos que variam em função do ambiente histórico e econômico – no passado eram

---

<sup>34</sup> Em sentido oposto aponta que a baixa capacidade do Estado tende a inibir a democracia.

<sup>35</sup> Os outros meios de obtenção de recursos de sustentação de que o estado disporia, segundo o autor seriam: produzi-los em suas próprias empresas (socialismo) ou aproveitar recursos pré-existentes no estado como meio de troca (por exemplo a exploração do petróleo) (TILLY, 2009, p. 180).

<sup>36</sup> Os agentes do estado intervêm, exigindo o pagamento de tributos (que por definição é compulsório – veja-se *ex vi*, Art. 3º do CTN), os cidadãos resistem (podendo chegar à rebelião em massa – recorde-se por exemplo a relação entre o imposto do chá e o início da Guerra da Independência americana), o estado reprime e o fim do conflito passa necessariamente por algumas negociações, que no mínimo impliquem no estabelecimento de algumas regras para novas futuras intervenções, isto é, barganha. “Em suma, repressão combinada com barganha” (TILLY, 2009, p. 178).

<sup>37</sup>MARTIN, MEHROTRA e PRASAD (2009) sugerem que provavelmente a única política estatal que sempre e em todos lugares gerou resistência ao longo da história foi a tributária. Afirmam que os estados têm, historicamente respondido a esses conflitos através de novos regramentos tributários, decorrentes de sucessivas renegociações. Lembram também que a decisão do contribuinte por resistir ou fugir (o que pode ser feito através da sonegação, da evasão ou da elisão fiscal) às normas fiscais (à tributação) tem impactos muito mais profundos no estado do que a decisão por evitar ou resistir a outros tipos de normas, como as de trânsito (MARTIN, MEHROTRA e PRASAD, 2009, p. 4). Isso é uma forte evidência da intrínseca relação entre tributação e democracia.

<sup>38</sup> Por exemplo, para se construir um indivíduo hipotético capaz de permanecer uma fração de sua vida, digamos, 10 anos, sem nenhuma relação tributária, direta ou indireta com o Estado brasileiro na contemporaneidade, teríamos de imaginar alguém que, nos termos do Art. 153, parágrafo 4º, II da Constituição Federal, vivesse em uma pequena gleba rural, e dela extraísse a totalidade de seu sustento, englobando alimentos, vestuário, medicamentos (que neste caso seriam fitoterápicos), fontes de energia e que quando muito promovesse o escambo de alguns desses produtos. Em sentido oposto pode-se afirmar que um pedinte que recebeu R\$ 0,50 de esmola e com esse dinheiro comprou um pãozinho na padaria é contribuinte indireto do ICMS.

fatores mais relacionados a terra; hoje são mais relacionados ao conhecimento técnico-científico).

Mas uma atenção específica, que na verdade retoma o debate entre democracia procedimental e substancial, ainda merece destaque: um atributo especial precisa ser garantido à “*popular voice*” tillyana, sob pena de que a amplitude, a igualdade e a vinculação, e até mesmo a proteção - as quatro ações centrais para Tilly - sejam distorcidas em favor de uma classe dominante, que justamente por tê-lo, se ocupará do poder, na condição de “representantes”. Esse atributo, para o qual não foi proposta uma nomenclatura específica, teria como objetivo garantir que as ações estatais fossem verdadeiramente públicas e que a democracia não fosse hegemônica, conforme descrito respectivamente por Gilberto Bercovici (2002) e Francisco Tavares (2008) abaixo citados.

Uma vez garantidas a existência e relativo conhecimento popular de regras que visam à implementação da democracia, as regras procedimentais estabelecidas, relativas aos processos eleitorais seriam, assim, hábeis a atribuir o predicado de “públicas” a algumas pessoas. Mas isso não significa por si só, que os atos praticados por essas pessoas, seriam efetivamente públicos. É necessário considerar-se a dimensão material desses atos, sua “congruência com os interesses presumidos ou com a vontade expressa da sociedade concreta” (BERCOVICI, 2002). Nesse sentido, uma dificuldade seria conhecer exatamente as instruções que os representantes receberam de seus constituintes.

Há diversas maneiras de se compreender a representação política, essas maneiras variam em função do que e de quem deve ser representado, bem como de qual a natureza dos interesses representados (BERCOVICI, 2002). Mas em função da dificuldade acima apontada, nas sociedades plurais e complexas o objetivo não é uma congruência entre representantes e representados, senão uma espécie de legitimação pelo procedimento, o que exige um deslocamento do estudo da representação: de um foco nas relações eleitorais, para um foco no funcionamento do sistema como um todo. Ou, retomando as definições iniciais, uma confrontação da democracia procedimental com a substantiva.

Essa confrontação também auxilia a percepção da existência de dois grandes modelos de democracia na contemporaneidade: o modelo hegemônico representativo, assente nos ideais liberais e o modelo contra-hegemônico, normativo de democracia deliberativa<sup>39</sup>. Em face da

---

<sup>39</sup> O autor (Tavares, 2008) adotou os conceitos de hegemônico e contra hegemônico disponíveis em SANTOS & AVRITZER (2002). Para estes autores hegemonia corresponde a capacidade de estabelecer uma concepção dominante em um dado assunto, o que, por outro lado, sempre gera uma corrente contra-hegemônica. No que se refere à democracia, a primeira conceituação de democracia hegemônica seria devida a Joseph Schumpeter, que a relacionou a um modelo que apresentava contradições internas e apatia política, caracterizada por um elevado

complexidade societal atual, ambos modelos se legitimam pelo procedimento. Mas as semelhanças entre eles, vão só até aí (TAVARES, 2008).

Francisco Tavares (2008) explicou a diferença entre esses dois modelos de democracia a partir de uma ênfase no processo (como fim, ou como instrumento): enquanto o procedimento inerente ao primeiro, o liberal, busca no processo eleitoral, um resultado final, correspondente a uma legitimação pelas escolhas individuais pré-concebidas, que competem entre si; o segundo, da democracia deliberativa, tendo o processo político eleitoral apenas como seu marco inicial, busca a construção de um resultado, a partir de uma interação de sujeitos que se constroem através do diálogo (TAVARES, 2008, p. 113 e seg.).

Nesse contexto, foi indicado que enquanto o máximo que a democracia hegemônica tem a oferecer é uma “legitimação formal do poder”, o modelo normativo de democracia deliberativa assume como premissa que nossa constituição humana é dependente da intervenção do outro e a partir disso busca ampliar sua base de legitimação à totalidade dos representados, pela intervenção da linguagem includente (ou da “experiência intersubjetiva do discurso”)<sup>40</sup> (TAVARES, 2008, p. 113 e seg.), pois afinal, a discussão ética ou política é dependente deste princípio de reciprocidade (RABENHORST, 2001, p. 47).

Contudo, mesmo essa preferência por uma base de legitimação democrática qualitativamente superior (a legitimação pela totalidade será sempre superior à legitimação por qualquer maioria) não é por si só suficiente. No mínimo mais dois fatores são necessários: que o diálogo se dê em condições ideais de simetria entre os sujeitos e que os acordos celebrados não invadam esferas individuais relativas à dignidade humana, pois estas, em uma análise retrospectiva, estiveram na fundamentação da própria democracia deliberativa.

(...) só são válidas aquelas normas de ação com as que estão ou poderiam estar de acordo todos os possíveis afetados como participantes num discurso prático, celebrado em condições ideais. (...)

No entanto, os acordos celebrados por meio do diálogo não podem invalidar os princípios básicos que garantem à pessoa humana um valor absoluto e um fim incondicionado. Suponhamos que, mesmo após um diálogo em condições ideais, uma pessoa admitisse uma regra na qual ela fosse explorada por outra. Em qualquer circunstância, essa regra - ainda que consensuada - não seria justa, pois estaria em desacordo com os pontos de partida demonstrados anteriormente: o ser humano como ser absolutamente valioso e fim incondicionado.

---

índice de abstenções e baixa representatividade política (baixa identificação popular com as decisões políticas, resultado último do processo democrático) SANTOS & AVRITZER (2002).

<sup>40</sup> Para tanto, na busca de um ponto de partida sustentado por valores comuns, nota-se que “Uma ética civil é o mínimo moral comum de uma sociedade pluralista, laica e aberta às diversas escolhas legitimamente democráticas” (RABENHORST, 2001, p. 14).

(...) Por condições ideais, em primeiro lugar, considera-se o diálogo celebrado em simetria, ou seja, no qual todos os interlocutores são considerados igualmente válidos, tem o mesmo valor e os mesmos direitos; ademais, o único poder que é concedido aos interlocutores é o do melhor argumento. Em um diálogo ideal, “não se exercerá coação alguma que não seja a do melhor argumento, e, por conseguinte, fica excluído todo outro motivo que não consista na busca cooperativa da verdade”<sup>41</sup>.

O diálogo na ética do discurso não tem simplesmente a função de verificar a validade de normas morais. A ética do discurso, lembro, é uma filosofia prática. Neste sentido, visa uma fundamentação racional dos juízos morais. Isso implica, ainda que de maneira indireta, uma orientação para o mundo da vida. O diálogo busca a validade de uma norma e a sua aplicabilidade, isto é, as decisões que tanto nos esperam na vida cotidiana, às vezes, de maneira dramática e urgente. Na ética do discurso, as decisões do mundo da vida devem ser tomadas pelos implicados em cada caso, ou seus representantes (ANDRADE, 2007).

Por essas características a democracia deliberativa parece mais consentânea com a capacidade dos direitos humanos, identificada por Costa Douzinas (2009, p. 349-350), de “produzir novos mundos ao continuamente empurrar e expandir os limites da sociedade, da identidade e da lei” assumindo, contemporaneamente a definição “da fluida relação entre blocos de poder”, pois é na racionalidade intersubjetiva, que se formam novos contornos sociais respeitantes às diversidades humanas. Por outro lado, mostra-se como concepção capaz de dar alento à preocupação de Annah Arendt, para quem “a privação fundamental dos direitos humanos manifesta-se primeiro e acima de tudo, na privação de um lugar no mundo que torne a opinião significativa” (ARENDRT, 1989, p. 229).

É nesse componente reflexivo da concepção contra hegemônica de democracia deliberativa, bem como em sua busca por uma melhora qualitativa de seu pilar “igualdade” (que pretende a valorização de uma igualdade material que supere os estreitos limites da apenas formal) que se ancora uma aproximação efetiva entre democracia e os direitos humanos, conforme se desenvolverá posteriormente neste trabalho.

Já é cabível, contudo, uma advertência preliminar: democracia e direitos humanos não são leis naturais, que por serem independentes de interação humana são constantes e eternas. Explica-se: não importa se muitos homens, todos os homens ou nenhum homem acredita que a luz se desloque no vácuo a 300.000 quilômetros por segundo. Esta é e continuará sendo a velocidade dela. Mas se a humanidade não acredita na democracia a ordem artificial<sup>42</sup> criada em torno dela desmoronará. Assim se posiciona Yuval Harari, para quem democracia e direitos humanos são mitos, ordens imaginadas e completamente dependentes da fé que depositamos

---

<sup>41</sup> Marcelo Andrade citou aqui (CORTINA, Adela, 1986).

<sup>42</sup> Nesse sentido a democracia foi definida como um grande acordo da história humana (TILLY, 2007, p. 7) e os direitos humanos, como uma utopia (MOYEN, 2010).

neles. Para o autor, o cristianismo não duraria 2 mil anos se não acreditássemos nele, assim como “a democracia norte-americana não teria durado 250 anos se a maioria dos presidentes e congressistas não acreditasse nos direitos humanos”. O autor ressalta, nesse sentido, que para o sucesso das ordens imaginadas tem especial relevância que grandes segmentos das elites e das forças de segurança acreditem nelas (HARARI, 2017, p. 119 e 120).

### 1.2.1 Democracia Fiscal

A pouco mais de 8 (oito) séculos se assentou no Art. 12 da Magna Carta Inglesa a ideia de uma tributação consentida pelo reino<sup>43</sup><sup>44</sup>. Do outro lado do mundo, algumas décadas depois, passou a vigorar pelos séculos seguintes (do século XIV ao XVII), um sistema de extração tributária onde cabia aos anciãos de cada “*bao*” chinês (unidade social composta por 100 famílias) decidir quanto da carga tributária deveria ser arcada por cada família (HARARI, 2017, p. 368). Já no século XVIII a insurgência americana contra o domínio inglês teve seu estopim associado a ideia de “*no taxation without representation*”.

Esses excertos históricos ilustram como veio se formando o conceito de que o povo deve tributar a si mesmo, através de escolhas que liguem a tributação à democracia e permitam alguma visão sobre o que seria uma tributação democrática. Mas assim como são vários os conceitos ou dimensões da democracia, muitos entendimentos sobre o que seria um sistema tributário vocacionado para com a democracia podem ser validamente formulados.

Uma expressão que recentemente foi manejada por influentes autores é a expressão “Democracia Fiscal”. Ela foi cunhada por Eugene Steuerle, que se preocupou com as limitações impostas pelo legislador do passado ao do presente através de aplicações obrigatórias de recursos, que enfraquecem o poder político atual. Assim, definiu o “*Fiscal Democracy Index*” como o percentual da renda pública disponível para atender os anseios dos votantes do presente, após as despesas obrigatórias (impostas pelo legislador do passado).

Nos EUA, Steuerle percebeu sucessivas contrações do orçamento quando dele são excluídas as despesas obrigatórias, isso em decorrência dos métodos adotados por governos

---

<sup>43</sup> Excetuava-se expressamente tributos para o resgate do rei, para armar a cavalaria de seu filho e para o dote de sua filha mais velha.

<sup>44</sup> A importância do dispositivo foi considerada de tal monta por afamado militante da justiça fiscal, que segundo ele os últimos 800 anos da história tributária inglesa podem ser considerados meras notas de rodapé a este princípio de 1215, basicamente circundantes a se saber quem seria representado, em que área e quando (MURPHY, 2015).

democratas e republicanos para angariar votos<sup>45</sup>. Enquanto os primeiros expandem os gastos sociais, inclusive através programas que exigem uma espécie de crescimento automático de gastos (o autor cita os programas de direitos) os segundos restringem a tributação a fim de sustentar uma crença no crescimento econômico eterno. A junção dessas políticas gera um endividamento com o futuro, pois como resulta em menores recursos para atender maiores despesas, passa a depender de empréstimos do futuro<sup>46</sup>.

Nesse sentido, Steurle (2016)propõem o índice de democracia fiscal como instrumento hábil a avaliar as mudanças do mundo. A expressão parece ligar-se, portanto, a dimensão substancial da democracia (GENSCHEL e SCHWARZ, 2012), preocupada não apenas em dar ao voto o poder de mudar o governo, mas também de dar ao governo, a possibilidade de mudar as políticas públicas de acordo com as preferências dos votantes(sentido bastante relacionado à democracia procedimental).Isso, pois o índice se mostra apto a aferir a dotaçãoda classe política de efetivo poder democrático, o que se dá através de políticas fiscais hábeis a efetivar a capacidade estatal atual de atender os anseios da sociedade contemporânea. Assim, um maior índice de democracia fiscal, permitiria um maior investimento no futuro, ou pelo menos uma maior liberdade no presente para a escolha dos programas presentes e futuros.Nas palavras do autor *“By freeing today’s policymakers from commitments made decades ago, they could shift much more focus toward 21stcentury priorities”*<sup>47</sup>(STEURLE, 2016).

Foi observado em uma série temporal, que o índice tem sido decrescente, sendo que a recente crise financeira engrandeceu o problema, não apenas pelo lado do crescimento das despesas, mas também pelo da diminuição dos ingressos (GENSCHEL e SCHWARZ, 2012).

No Brasil, o Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais divulgado pelo Tesouro Nacional em 13/11/2018 dá mostras, através do nível de comprometimento da Receita Corrente Líquida com as despesas com pessoal no exercício de 2017, dessa baixa disponibilidade orçamentária para a implementação de políticas atreladas às vontades dos eleitores do presente. Segundo o Boletim, mais da metade dos estados brasileiros (incluído o DF) atingiram o limite

---

<sup>45</sup> Impossível não propor uma comparação com os governos brasileiros do Partido dos Trabalhadores, que ampliaram os gastos sociais nos primeiros anos do Século XXI e a total reversão de tais políticas, para políticas drasticamente restritivas quanto aos gastos estatais e as promessas eleitorais de redução da tributação feita pelo candidato à presidência brasileira eleito em 2018.

<sup>46</sup>Como os cortes na tributação feitos pelos republicanos tornam insustentável o cumprimento das promessas democratas, essas despesas são então financiadas pelo futuro, seja através de empréstimos financeiros (que geram serviços de juros cada vez maiores), seja através de outros empréstimos como, por exemplo, usar-se hoje reservas previdenciárias que deveriam ser investidas e preservadas para o amanhã – a exploração de recursos naturais que deveriam ser preservados para as próximas gerações é outro exemplo.

<sup>47</sup> Ao libertar os políticos de hoje dos compromissos feitos décadas atrás, eles poderão ter um foco muito maior nas prioridades do século XXI (tradução livre).

prudencial da Lei de Responsabilidade Fiscal, por comprometerem mais de 90% (noventa por cento) de 60% (sessenta por cento) de sua Receita Corrente Líquida ( Art. 59, parágrafo 1º, inciso II, combinado com Art. 19, inciso II da LC 101) com o pagamento de servidores ativos e inativos em 2017 (Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais, Secretaria do Tesouro Nacional, 2018, p. 22).

Contudo, conforme ensaiado acima, o índice de democracia fiscal parece ter sua validade associada ao conceito de democracia substantiva, mas sua utilidade para medi-la é completamente dependente das opções políticas atuais<sup>48</sup>. No GESF-UFG foram apontadas críticas, publicadas recentemente (TAVARESE GARCIA, 2018) relacionadas a “pontos cegos” no índice<sup>49</sup>. Dessa forma a capacidade medida pelo índice de se atender aos pleitos sociais presentes, não poderá ser associada a uma dimensão substancial da democracia caso a substituição das opções do passado pelas do presente resulte em uma desproteção social, marcada, por exemplo, por uma diminuição do bem estar humano em geral, ou aumento da insegurança, ou enfraquecimento da liberdade individual, da equidade e da igualdade social – valores expressamente associados por Charles Tilly à dimensão substancial da democracia. Para Tilly, não é restringindo-se demandas, que se aumenta a capacidade do Estado (TILLY, 2007).

Da mesma forma, o índice parece pouco relacionar-se à democracia orientada para o processo de Robert Dahl (*apud* TILLY, 2007) - relacionar-se-ia apenas como número “4” acima apontado, pois ao ser capaz de detectar uma maior possibilidade de implementação das opções políticas atuais, correspondentemente, de maneira direta, também seria capaz de detectar um aumento do controle da agenda política, mas na verdade tal análise não pode ser feita a partir de um item isolado, mas apenas de todos os itens propostos por Dahl em conjunto, inclusive para não se fugir a sua proposta. Quanto à conceituação proposta por Charles Tilly (2007), que em termos iniciais aproxima-se da de Robert Dahl, parece melhor adequar-se a uma medição pelo índice, em função justamente daquilo que mais a distingue da formulação de Dahl: a capacidade do Estado.

Conforme explanado no item precedente, é a junção das ações que aperfeiçoam a voz popular (amplitude, igualdade, vinculação e proteção) à capacidade do Estado que são relevantes para Tilly(2007) na análise das possibilidades de des(democratização), pois como

---

<sup>48</sup> Também deve acrescentar-se a extrema importância de se pré-definir que democracia o índice pretende medir, pois foi lembrado que uma definição equivocada de democracia desorienta sua própria explicação e diminui a possibilidade de vidas melhores (Tilly, 2007, p. 6).

<sup>49</sup> Sugere-se aqui, que por não propiciar uma visão radial, é possível que a adoção do índice permita identificar, por exemplo, um incremento democrático, que o será, no entanto, apenas do ponto de vista hegemônico, conforme descrito no item precedente.

esses elementos tendem a conflitar entre si, e mesmo internamente a eles próprios, o Estado depende de sua capacidade de supervisionar o processo democrático no rumo da democratização, pois sem essa interferência externa os conflitos tendem a conduzir a uma desdemocratização.

Nessa trilha, é possível defender-se que alguns fatores que aumentam o índice de democracia fiscal, também contribuem para um processo democratizante, conforme proposto por Charles Tilly (2007).

Nesse contexto, as guerras fiscais do ICMS podem proveitosamente inserir-se para muitos estados brasileiros<sup>50</sup>. Se forem capazes de aumentar as receitas do Estado, serão capazes de alavancar seu índice de democracia fiscal e é claro, mesmo deixando-se o índice de lado, é seguro afirmar que um aumento nas receitas correntes dos Estados, aumenta suas capacidades de intervenção social, devendo corresponder a melhores possibilidades de implementação dos direitos fundamentais, bem como da democracia, podendo-se apontar, a partir do exposto acima, no mínimo a dimensão substancial desta, que é enfatizada por Charles Tilly (2007) em *Democracy*<sup>51</sup>.

O item seguinte tem como objetivo compreender a sistemática das guerras fiscais, bem como as variações inerentes a elas, que lhes propiciam aumentar as receitas de um Estado, para tanto inicia pela tentativa de se descortinar a relação intrínseca, nem sempre conhecida, e que pode mesmo ser tida como paradoxal entre renúncia de receita e guerra fiscal.

### **1.3 Guerras Fiscais simétricas e assimétricas: seus potenciais (des)democratizantes**

Conforme explanado nos itens antecedentes há construções teóricas, amparadas por estudos de Sociologia Fiscal, que permitem associar, em medidas específicas, aumentos das

---

<sup>50</sup>SCHAEFER and STREECK (2013) sugerem a austeridade como única opção válida para a correção dos déficits públicos criados nas décadas de 70 a 90. As alternativas de emissão de moeda e aumento da arrecadação fiscal foram refutadas pelos autores. A primeira por sofrer uma forte pressão social reagente ao conseqüente aumento da inflação e a segunda em razão da intensa disputa tributária circundante à mobilidade do capital contemporâneo, conforme descrito no item 1.3.2.abaixo.

<sup>51</sup> Não é demais deixar claro que independentemente das críticas relativas às cegueiras do índice, o que se defende aqui é simplesmente que índices mais elevados denotam uma maior possibilidade de que atuações estatais potencialmente favoráveis à democracia e aos direitos humanos sejam implementadas. Essa potencialidade, contudo, subordina-se, entre outros fatores, a adoção de um modelo hegemônico ou contra hegemônico de democracia, conforme preliminarmente ensaiado.

disponibilidades orçamentárias à democracia, ou pelo menos a um incremento das condições para o seu desenvolvimento. Na maior parte dos Estados contemporâneos, entre os quais seguramente insere-se o Brasil, o tributo é a principal forma de financiamento do Estado, de maneira que incrementar as disponibilidades orçamentárias é algo que diretamente relaciona-se a um aumento da arrecadação fiscal tributária. Nesse caminho, e ao considerarem-se as informações que antecederam este item, é possível estabelecer-se relações entre a tributação e a democracia.

Paralelamente, nas histórias de algumas sociedades humanas foram identificados processos que se sucederam em trajetórias relacionadas ora a um fortalecimento, ora a um enfraquecimento da democracia. Esses processos foram chamados respectivamente de processos democratizantes e desdemocratizantes (TILLY, 2007). O autor, sempre atento à questão tributária, argumenta que suas observações sobre esses processos podem ser aplicadas a todas sociedades humanas.

Dados esses precedentes, o objetivo deste item é focar as guerras fiscais do ICMS e sua capacidade de alavancar processos no rumo de uma(des)democratização.

### *1.3.1 Os tributos propensos às guerras fiscais no Brasil e as chamadas renúncias fiscais*

O tributo foi descrito como uma transferência do setor privado para o público, que se justifica enquanto o benefício gerado pelo uso público do recurso transferido for maior do que o potencial benefício da melhor utilização privada deste recurso acrescido dos custos da tributação (VARSANO, 1997, p. 8). Tal descrição evidencia um requisito da tributação: a eficiência. Nesse sentido, poder-se-ia afirmar que diminuir-se o impacto de um tributo por meio da redução de sua(s) alíquota(s), ou pela concessão de benefícios fiscais (renúncia fiscal), implicaria em reconhecer-se que o setor privado está apto a produzir mais benefícios sociais do que o setor público com os recursos renunciados (mesmos recursos).

O problema de tal reconhecimento é que o setor público volta suas ações para o social e o privado para o particular, e assim o setor privado causa melhoras sociais apenas em segundo plano, como consequências secundárias das melhoras privadas. Isso implicaria então, *a priori*,

em uma eficiência tão maior do setor privado<sup>52</sup>, que colocaria em xeque até mesmo a continuidade do setor público. É nesse contexto que se torna compreensível a afirmação de que “Estaticamente considerada, a renúncia fiscal é sempre injustificada — se há mérito na tributação, o uso privado dos recursos é sempre uma alternativa inferior; e, se não há, não cabe a renúncia, mas, sim, a extinção do tributo”. (VARSAÑO, 1997, p.7 e 8)

Mas essa análise estática está longe de encerrar o assunto. É necessária uma visão que considere a perspectiva dinâmica dos fenômenos econômicos e a correta interpretação dos fenômenos tributários, o que, como sumariamente mencionado na introdução, não é dado a maior parte da população, pois navegar nos domínios da ciência econômica, exige conhecimentos cujos meandros e detalhes só são mesmo dominados por especialistas do tema.

No intuito de perseguir-se uma melhor compreensão dos efeitos das práticas concorrenciais tributárias cumpre primeiramente dividir as bases imponíveis tributárias em móveis e imóveis. No primeiro grupo<sup>53</sup> estariam os fatos econômicos aptos a se concretizarem sob esferas de competências tributárias diversas, de acordo o local da ocorrência do aspecto espacial do fato gerador tributário<sup>54</sup> e no segundo grupo os fatos econômicos que necessariamente só podem concretizar-se em uma dada localidade não podendo navegar geograficamente ao sabor das oportunidades de tributações mais favorecidas.

Uma outra consideração inicial, também importante, é que no cenário nacional recortado neste trabalho as competições tributárias só podem versar sobre os tributos estaduais e municipais. Assim, ao unir-se esta consideração à anterior, temos, naquilo que se refere aos impostos, que no âmbito municipal o ISS adota uma base imponible móvel e o IPTU e o ITBI

---

<sup>52</sup>Exatamente como proposto por Adam Smith: “(...)orientando sua atividade de tal maneira que sua produção possa ser de maior valor, visa apenas a seu próprio ganho e, neste, como em muitos outros casos, é levado como que por mão invisível a promover um objetivo que não fazia parte de suas intenções. (...). Ao perseguir seus próprios interesses, o indivíduo muitas vezes promove o interesse da sociedade muito mais eficazmente do que quando tenciona realmente promovê-lo(...). É evidente que cada indivíduo, na situação local em que se encontra, tem muito melhores condições do que qualquer estadista ou legislador de julgar por si mesmo qual o tipo de atividade nacional no qual pode empregar seu capital, e cujo produto tenha probabilidade de alcançar o valor máximo. O estadista que tentasse orientar pessoas particulares sobre como devem empregar seu capital não somente se sobrecarregaria com uma preocupação altamente desnecessária, mas também assumiria uma autoridade que seguramente não pode ser confiada nem a uma pessoa individual.” (SMITH, 1996, p. 438)

<sup>53</sup>A grosso modo, as “mobile tax base” foram identificadas com o capital financeiro (GENSCHEL e SCHUAZ, 2012).

<sup>54</sup> É uma lição de Geraldo Ataliba evidenciar cinco aspectos do fato gerador tributário: o material, o temporal, o espacial, o pessoal e o quantitativo. O aspecto espacial é, nos tributos de competência dos entes menores (Estados e Municípios) o fator determinante da competência tributária.

uma base imóvel. No âmbito estadual o ICMS adota uma base imponible móvel o IPVA<sup>55</sup> e o ITCMD<sup>56</sup> uma base imóvel.

É essa mobilidade de realização do aspecto espacial do fato gerador tributário do ICMS - e que foi ilustrada no início da introdução deste trabalho a partir da Lei 16.707/09 do Estado de Goiás - que propicia, no âmbito do ICMS as chamadas “Guerras Fiscais”. Estas, podem, portanto, serem definidas como um fenômeno de cunho econômico, correspondente a uma disputa fiscal através de práticas concorrencias pela alocação de recursos privados móveis, no ambiente federativo.

Feitas essas considerações, pode-se voltar à formulação inicial deste item de que uma redução em um dado tributo por meio de um benefício fiscal corresponderia à desistência de se transferir para o setor público, recursos do setor privado, em função do reconhecimento de uma maior aptidão deste último em promover o bem social. Definitivamente, não é essa a estratégia predominantemente envolvida, quando da opção política pela diminuição de um tributo. As chamadas “renúncias fiscais”, quase sempre são verdadeiras renúncias, apenas quando estaticamente consideradas, pois, se consideradas na dinâmica da federação, são um instrumento, ou uma arma – para parafrasear Clausewitz - da continuidade política por outros meios.

Com efeito, nem tudo, ou mais provavelmente a quase totalidade do que o Acórdão 5005/17 do TCE-Go, mencionado na introdução, considerou como renúncia de receita praticada no Estado de Goiás, é verdadeiramente uma renúncia - algo que impactará negativamente nos cofres dessa unidade federativa.

Evidentemente, aqui não se está apontando algum erro do tribunal. Nos termos da LC 101/00, e mais especificamente de seu Art. 14, aquilo que “implique redução discriminada de

---

<sup>55</sup>Embora deva-se considerar a imobilidade da base incidencial tributária de um veículo licenciado em uma dada Unidade Federada, a possibilidade de, mesmo que fraudulentamente, promover-se o registro desse veículo em outra UF, a fim de que seu proprietário goze de condições mais benéficas de tributação, não pode ser ignorada. As competições fiscais em matéria de IPVA correspondem a um tema específico que escapa aos limites deste trabalho, mas cabe minimamente anotar, que a sistemática de cálculo do imposto, que não incide em cadeia como o ICMS, propicia que a previsão constitucional sobre o estabelecimento de alíquotas máximas pelo Senado Federal, torne sua problemática bem mais simples que a do ICMS.

<sup>56</sup> O ITCMD incide sobre bens móveis e imóveis. No que se refere aos bens móveis é possível classificar-se o imposto como incidente sobre uma base móvel, pois no caso de transmissões *mortis causa* a competência é do Estado onde se processar o inventário e no caso de doações a competência é do Estado de domicílio do doador (Art. 155, § 1º, CF/88). Esses dois critérios de determinação de competência podem, em alguma medida, serem manipulados em busca de condições de tributação mais amenas. Como ter patrimônio para ser transferido, seja via herança, seja via doação, é um atributo que predominantemente recai sobre a classe capitalista (ou sobre uma parcela minoritária da assalariada), essa possibilidade de um ITCMD de base móvel corresponde a um exemplo de situações, identificadas por James O'Connor (1977), em que, somente a “classe capitalista monopolista (consegue) criar ‘furos’ no sistema tributário (o que os trabalhadores não conseguem)” (O’CONNOR, 1977, p. 209-10).

tributos” é renúncia de receita. Contudo, para os efeitos da lei, essa “redução” é aferida estaticamente, através de uma relação matemática entre a base de cálculo e a alíquota, conhecida como “alíquota efetiva”<sup>57</sup>. Esse método de cálculo não permite considerar os efeitos do alargamento da base de incidência tributária. Como o ICMS recai sobre bases imponíveis móveis, estas viajam de uma localidade para outra ao sabor das melhores ofertas de condições para sua replicação. Assim, dinamicamente consideradas as “renúncias de receita”, por estarem implicadas com as “guerras fiscais” tem o verdadeiro potencial (e na maioria, senão na totalidade das vezes, é essa a intenção) de aumentar ao invés de diminuir as receitas.

A LC 101/00 nem poderia mesmo considerar esse efeito das “renúncias de receita”, pois o alargamento da base de incidência tributária pela mobilidade do aspecto espacial do fato gerador tributário acionado por disputas no ambiente federativo é expressa, ou pelo menos implicitamente proibido no texto constitucional, não apenas para o ICMS, mas para todos tributos dos entes menores que tenham essa aptidão.

Estando então assente nas linhas acima, que as “renúncias fiscais” nos tributos de base impositivo móvel dos entes menores e especificamente do ICMS podem gerar verdadeiros aumentos de receitas em virtude de deslocamentos do aspecto espacial do fato gerador tributário de uma unidade federativa para outra, cabe agora compreender que essa capacidade de atrair receitas tributárias em função de uma aparentemente paradoxal renúncia de receita, varia de um ente federado para outro em função de características como o seu nível de desenvolvimento econômico, população e capacidade de consumo dessa população.

É justamente em função dessa capacidade de intensificação das receitas tributárias, que estudos sobre as competições fiscais internacionais podem ser, no contexto descrito no item 1.2 acima, associadas a uma capacidade de enfraquecimento ou de fortalecimento da democracia fiscal, bem como, da própria democracia, conforme explanado abaixo.

### *1.3.2 Guerras fiscais simétricas e assimétricas e a mobilidade do capital contemporâneo*

Philipp Genschel e Peter Schwarz(2012) informam, a respeito do potencial das competições tributárias internacionais de influir no índice de democracia fiscal, que a literatura

---

<sup>57</sup> A ideia de uma alíquota efetiva implica em que um tributo não seja objeto de concessão de isenções, incentivos e benefícios fiscais, tais como redução de base de cálculo ou concessão de créditos, que resulte, direta ou indiretamente, na redução da alíquota estabelecida.

econômica está dividida, havendo os que afirmam que as competições tributárias diminuem a tributação nacional e, portanto, enfraquecem a democracia fiscal (final dos anos 80 e início dos anos 90) e havendo os que, após submeterem as predições da corrente anterior a uma análise empírica, afirmam o contrário: que as limitações à tributação nacional pelas competições tributárias internacionais são grandemente irrelevantes (corrente mais forte de meados dos anos 1990 a meados dos 2000). Os autores afirmam que ambas as posições estão erradas, a primeira por desconsiderar que o efeito das competições varia de país para país (sendo prejudicial à democracia fiscal na maioria deles e benéfico na minoria – esta última, normalmente relacionada aos países menores, pobres, periféricos), a segunda por subestimar o poder das competições tributárias.

Assumindo as competições como uma busca governamental por “mobile tax base” (bases tributárias móveis) que um país tenta atrair do outro, os autores apontam que em países simétricos<sup>58</sup> uma mais elevada tributação em um dos países leva a uma fuga de capitais para o outro e vice-versa. Trata-se de um jogo, que leva, no equilíbrio, à prática de taxas baixas em ambos os países, a fim de evitar a perda de capitais de um para o outro. Essas taxas baixas, no entanto, não são compensadas por um aumento da base tributável em cada um, e isso resulta em prejuízo à democracia fiscal em ambos, sendo o remédio para isso, a harmonização.

Mas se os países são assimétricos, então a demanda por incentivos fiscais será mais elástica<sup>59</sup> nos países menores. Como há maior quantidade de capitais disponíveis nos países maiores, esses capitais migrarão, mais que proporcionalmente, para o país menor, se ele oferecer uma taxa impositiva menor que a do país maior, e isso, mais que compensará a diminuição da carga impositiva em decorrência da diminuição das alíquotas no país menor. Assim, o país menor ampliará seu nível de democracia fiscal em prejuízo do maior, sendo que o que ganhar, ganhará menos do que perderá o país que perder, gerando um efeito total negativo.

Em suma, portanto, o aumento no índice de democracia fiscal nos países contendedores fiscais de menor porte é um resultado esperado em virtude de uma redistribuição internacional de bases tributárias móveis, que propiciará nos países pequenos um aumento delas mais que

---

<sup>58</sup> Diversos fatores de (as) simetria costumam ser considerados, no estudo em referência foi informado que o mais comum é o populacional. Faz-se aqui a advertência de que adoção de um único fator, embora tenha o condão de simplificar grandemente os esforços, conduz a resultados apenas aproximados, pois para efeitos de mobilidade de capitais, um país que tivesse a metade da população de outro, porém com dobro de renda *per capita* deste, seria equivalente a ele.

<sup>59</sup> O conceito de elasticidade vem da economia, em síntese a demanda por algo é tanto mais elástica quanto mais depender do de seu preço.

proporcional (inversamente), à redução da carga tributária incidente sobre as mesmas<sup>60</sup>. Qualquer ganho no menor será custeado por uma perda no maior, que em valores absolutos superará aquele ganho.

Essa problemática ganha contornos cada vez melhor definidos na contemporaneidade em função da crescente mobilidade das bases tributárias modernas. Explica-se:

Durante quase a totalidade da história humana a ampla maior parte da riqueza acumulada consistia de coisas materiais, como metais, gado, campos de pastagem e de petróleo, mas nas últimas décadas, sobretudo nos últimos anos, as riquezas humanas são compostas cada vez mais de capital tecnológico, humano, e de know-how e estes têm uma mobilidade muito maior, ou simplesmente inexistente nos primeiros.

Yuval Noah Harari traz um exemplo a partir do qual é possível construir a seguinte metáfora: Se na década de 1840 Santa Anna houvesse se saído melhor na guerra Mexicano-Americana poderia ter obtido muitos recursos com as minas de ouro da Califórnia; se 100 anos depois, Hideki Tojo, ao invés de ter sido executado em Nuremberg, houvesse atracado em São Francisco a bordo da nau-capitânia da frota combinada (Yamato afundado em 1945) poderia ter beneficiado seu país pela exploração das minas do Vale do Silício, mas se os chineses invadirem a Califórnia hoje, dificilmente conseguirão apropriar-se de sua maior riqueza contemporânea “os engenheiros do google”, os “roteiristas, diretores e magos dos efeitos especiais de Hollywood, que estariam no primeiro avião para Bangalore ou Mumbai muito antes dos tanques chineses avançarem pela *Sunset Boulevard*” (HARARI, 2017, p. 383).

No mesmo sentido, e lembrando-se como Charles Tilly (2007 e 2009) expôs a conexão entre capacidade do estado e democracia, conforme visto no item precedente, esse autor elencou diversos recursos que podem ser apropriados pelo estado para atender suas necessidades de se capacitar e destacou a proeminência contemporânea de recursos que por sua constituição são extremamente móveis, entre os quais cabe citar: capital financeiro, informações, meios de comunicação e conhecimento técnico-científico (TILLY, 2009, p. 178).

É essa incrível mobilidade das riquezas contemporâneas que tem o potencial de intensificar, cada vez mais os efeitos das competições fiscais. Os estudos até aqui apresentados referem-se às competições internacionais, sendo possível inferir, por eles, que no ilustrativo acima, os engenheiros do Google recebem fortes incentivos para mudar seus domicílios fiscais

---

<sup>60</sup>Os autores apontam ainda que isso também levará a uma redistribuição interna, pois a diminuição da incidência sobre as bases móveis levará a uma propensão compensatória sobre as bases imóveis, que passarão a ser mais intensamente tributadas (em ambos países na média, mas mais intensamente nos menores, que mais reduziram a incidência sobre as bases móveis).

para países que mantenham uma menor taxa do Imposto de Renda, e a enorme facilidade dessa mudança corresponde a enorme mobilidade atual das “mobile tax base”.

Mas exatamente o mesmo raciocínio pode ser feito para as competições fiscais internas ao Brasil no tocante ao ICMS (e mesmo ao ISS também). O inconstitucional Protocolo 21/11 do ICMS<sup>61</sup> e a recente EC (Emenda Constitucional) 87/15<sup>62</sup>, são resultantes da repercussão no mundo jurídico dessa mudança social, que vem acompanhando a desabalada carreira da tecnologia humana. Mas essa percepção evidencia um problema interno, inexistente no âmbito internacional e esse problema é especificamente afeto à democracia.

Quando se aumenta o índice de democracia fiscal de um país às custas do índice de democracia fiscal de outro, isso não representa um conflito interno (à própria democracia). Mas quando um Estado da Federação amplia seus recursos fiscais (suas capacidades de implementação das escolhas democráticas) às custas de outro estado da Federação (das capacidades dele), sendo o efeito total negativo, conforme propugna os estudos aludidos, surge uma clara celeuma interna à democracia do Estado Federal: se houve uma esfera estadual que saiu ganhando, a esfera federal da qual a estadual faz parte saiu perdendo.

Essa situação evidencia claramente, ganhos de um lado e perdas de outros (perdas dos outros Estados e da Federação), sendo que, como já mencionado estudos indicam que as perdas superam os ganhos. Assim, por exemplo, faz parte desses ganhos a capacidade do Estado membro de ampliar seu parque industrial gerando empregos e aumentando a sua produção

---

<sup>61</sup> O Protocolo 21/11 do ICMS, assinado por 20 dos 27 estados da federação (incluindo o DF), tido como inconstitucional por ter pretendido fazer por meio de acordo entre alguns Estados da Federação (usa-se a expressão “Convênio” quando o acordo é de todos os Estados) o que só Emenda Constitucional poderia fazer, vigorou entre 2011 e 2014, quando foi declarado inconstitucional pelo STF nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 4628 e 4713. Pretendeu trazer solução ao seguinte problema grandemente imbricado com o tema central deste trabalho: Conforme já mencionado na introdução a lógica pensada em 1988 para o ICMS implicava em uma repartição da receita deste imposto entre o Estado produtor e o Estado do consumidor (que afinal é quem arca com o ônus dos tributos indiretos). Mas o implemento e a intensificação do comércio eletrônico, inexistente em 1988, criou um acesso direto dos consumidores de todo o Brasil aos produtores ou grandes distribuidores de qualquer localidade (com ampla predominância no Sul e Sudeste) de uma maneira imprevista em 1988 e que resultou na destinação de toda carga do ICMS ao Estado produtor, gerando grave injustiça fiscal federativa. O Protocolo 21 criou então uma repartição de receita inconstitucional, mas que restabelecia um equilíbrio federativo.

<sup>62</sup> No julgamento das ADIs 4628 e 4713 o representante do Estado do Pará, que se manifestou em Plenário em favor do Protocolo, sustentou que a evolução do comércio, feito hoje “em grande parte de forma eletrônica e que movimentou cerca de R\$ 28 bilhões em 2013 no Brasil –, concentra a renda em poucos estados produtores. A ideia do protocolo, segundo ele, é buscar uma forma de repartir a riqueza oriunda do ICMS entre as unidades da federação.

Em seu voto nas ADIs, o ministro Luiz Fux (...) ressaltou que ‘é preciso se aguardar emenda ou norma com força de emenda para esse fim.’ (Notícias STF, 17 de setembro de 2014. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=275382>, acesso em 12/12/2018). A EC 87/15, finalmente repartiu, então, de forma definitiva, a receita do ICMS entre estados produtores e consumidores “nas operações e prestações que destinem bens e serviços a consumidor final, contribuinte ou não do imposto, localizado em outro Estado” (Art. 155, § 2º, VII, CF/88 – redação atual).

(tributável, inclusive), mas faz parte das perdas o incremento da incapacidade federal de planejar e implementar a distribuição desses fatores.

Nesse cenário, um aspecto negativo foi tido como constante nas guerras fiscais do ICMS: a sua implicação para a composição de um parque industrial nacionalmente desorganizado, de uma estrutura produtiva geograficamente não planejada e em suma de uma ausência de coordenação ou controle do poder central sobre o desenvolvimento nacional. Foi também apontado que a assunção estadual dessas funções, tipicamente federais, tende a apresentar resultados desastrosos, sendo danosa para o país (VARSANO, 1997, p. 11).

Outro aspecto negativo previsto a quase 100 (anos) é perfeitamente aplicável às competições fiscais contemporâneas do ICMS no Brasil: um maior proveito delas para a classe empresária, em virtude das necessidades cada vez mais acirradas de competições por bases tributárias móveis (GOLDSCHIED, apud MARTIN, MEHROTRA e PRASAD, 2009, p. 6).

Todo esse cenário permite a percepção de que as competições fiscais são um problema para o qual várias óticas devem ser consideradas. Mas o mesmo cenário também permite compreender porque foi afirmado que na melhor delas, a do governo estadual que fez o movimento aguerrido “o Estado (quase sempre) ganha (por algum tempo)” (VARSANO, 1997, p. 12).

O que se apontou até aqui revela um total descabimento lógico e econômico, para não se mencionar o jurídico das guerras fiscais do ICMS. Estas, entretanto, continuam como práticas extremamente corriqueiras e defendidas com avidez pelos governadores de Estado. O capítulo seguinte pretende, dentro de uma teoria central do federalismo, confrontada com a experiência histórica brasileira e apostando na luz da Sociologia Fiscal, traçar uma trajetória do Estado Federal brasileiro que permita identificar um contexto de (in)validez para esse instrumento aprioristicamente tão deletério para a federação. Antes, contudo, cabe ainda breve retrospecto sobre a aptidão do ICMS para com as competições fiscais, bem como do excepcional sucesso dessa aptidão em levar as políticas relacionadas a esse tributo a construir uma enorme resistência às previsões legais contrárias às reproduções de suas guerras fiscais.

### *1.3.3 O ICMS: um caso que se tornou extremado*

O ICMS é um imposto tido como de vocação nacional. Isso porque há uma certa tradição nos países federalistas pela adoção de um IVA (Imposto sobre o Valor Agregado) centralizado.

Esses IVAs têm como principal característica a não-cumulatividade, justamente em decorrência de incidirem sobre o valor agregado, e costumam abranger fatos geradores que no Brasil compõem a base incidencial de 3 (três) impostos: o IPI federal, o ISS municipal<sup>63</sup> e o ICMS estadual. Conforme desenvolvido precedentemente, quando o mecanismo da não-cumulatividade recai sobre impostos regionalizados, confere-lhes uma propensão às competições tributárias. Daí a preferência federalista por IVAs nacionais. Afinal, como a capacidade de tributar é o exercício de um poder econômico sobre outros, foi-lhe imposta, há 800 anos, um limite relacionado a necessidade de prévia representação, como maneira de solucionar um conflito que Richard Murphy (2015) apontou como milenar: o conflito sobre quem deve ter esse poder, bem como sobre quais outras pessoas ele deve ser exercido.

Não obstante, essa peculiaridade brasileira de manter dois IVAs descentralizados se fez presente desde antes da CF/88. Mas, por outro lado, tão antigas foram também as preocupações com as possíveis consequências dessa descentralização. A CF/67 já trazia, por exemplo, a expressa exigência de unanimidade de Estados e Distrito Federal para autorização de instituição de benefícios fiscais em relação ao antigo ICM. Os termos eram muito similares, senão idênticos ao da vigente Constituição. Mesmo assim, naquela época, bem como na atual, um sem número de competições fiscais do ICMS (ou do ICM) foram levadas a termo, algumas vezes em velado desrespeito às normas constitucionais, na maioria das vezes em escancarado desrespeito a elas. (Recorde-se a informação contida na NR 6, em que apenas a Assembleia Legislativa de Goiás publicou a existência de 461 benefícios fiscais desrespeitosos à norma contida no Art. 155, parágrafo 2º, XII, “g” da Constituição Federal, que estavam em vigor em 07/08/2017).

Assim, se por um lado a Lei 16.707/09-Go, cujas consequências foram ensaiadas na introdução, revela-se como um caso paradigmático, as competições fiscais do ICMS revelam-se como um caso extremo, tanto do ponto de vista societal, como na específica inefetividade das normas constitucionais que objetivaram ou objetivam o seu combate. Por isso, foram chamadas de “ponto mais agudo do ‘nó górdio’” da federação brasileira (MARTINS, 2012).

É de se notar, que ao utilizar tal expressão, o autor mantinha um raciocínio eminentemente jurídico e político, relacionado a uma fórmula ainda não descoberta de se positivar um acordo político, que nunca se costurava, em normas que não fossem veladas ou

---

<sup>63</sup> A não-cumulatividade do ISS não é expressa da CF, nem da LC 116/03, mas decorre de uma jurisprudência antiga, bem representada pelo RE (Recurso Extraordinário) 95.584-4/SP de 1984, assente, entre outros motivos no fato de que cumulatividades não se presumem. Dessa maneira têm sido aceito que o prestador de serviço final abata da base de cálculo de seu ISS, o montante de ISS já recolhido por prestadores intermediários vinculados à prestação final.

escancaradamente desrespeitadas. Mas ao adotar-se um raciocínio econômico, conforme o minimamente lastreado precedentemente no presente item, relacionado à mobilidade do capital contemporâneo e a simetria ou assimetria das competições fiscais, no médio ou longo prazo, a questão das guerras fiscais do ICMS deve ser considerada tão ou ainda mais preocupante.

Tal afirmação parece tornar-se ainda mais segura com o advento da LC 160/17, já mencionada neste trabalho e o seu convênio regulamentador (Convênio ICMS 190/17). Tais instrumentos trouxeram as seguintes inovações especificamente afetas aos objetivos desse trabalho<sup>64</sup>:

1) permitiram a convalidação por convênio – para o qual retirou-se a exigência de unanimidade das unidades federadas competentes para aprovação<sup>65</sup> – de benefícios fiscais concedidos sem a chancela do CONFAZ, e portanto, violadores da norma constitucional contida no Art. 155, parágrafo 2º, XII, “g” da CF/88 (Art. 1º da LC 160/17);

2) pelo mesmo mecanismo permitiram a reinstituição e prorrogação por até 15 anos desses benefícios (Art. 3º, parágrafo 2º da LC 160/17);

3) autorizaram que Estados venham a aderir aos benefícios fiscais concedidos ou prorrogados por outra unidade federada da mesma região ( Art. 3º, parágrafo 8º da LC 160/17).

Como consequência do descrito nos números “1)” e “2)” acima, os Estados e o DF podem ter de remitir os créditos tributários constituídos em virtude de glosa de créditos destacados em documentos fiscais de outras unidades federadas mas não cobrados por elas, bem como devem ficar impedidos de glosar novos créditos na mesma situação<sup>66</sup>. Esse novo arranjo além de potencialmente diminuir as disponibilidades orçamentárias futuras de Estados e do DF, e com elas o índice de democracia fiscal e a própria democratização na visão tilyana, retira boa parte do freio jurídico às competições fiscais do ICMS e às distorções concorrenciais

---

<sup>64</sup>Por outro lado, na redação final da LC 160/17, não foi acatada proposta feita na Câmara dos Deputados de alteração na Lei de Improbidade Administrativa, que fizesse nela incluir a responsabilização do gestor responsável pela concessão de novos benefícios irregulares.

<sup>65</sup> Segundo a nova regra, a aprovação por 18 das 27 unidades federadas competentes já é suficiente. Também será suficiente a aprovação por 1/3 das unidades de cada uma das 5 regiões (Art. 2º da LC 160/17).

<sup>66</sup> A glosa de créditos do ICMS é um mecanismo utilizado pelas Administrações Tributárias dos Estados e do DF com amparo no 8º da LC 24/75. Explica-se: conforme ensaiado na introdução, quando um Estado concede um benefício fiscal, correspondente, digamos a 6% do valor de uma operação interestadual, esses 6% não serão recolhidos aos cofres da unidade concedente. Contudo, farão parte do crédito fiscal da empresa adquirente, que terá direito a compensá-lo com o ICMS devido a sua unidade federada. Como o dispositivo legal retro mencionado determina a nulidade do ato concessivo não autorizado pelo CONFAZ (inciso I) e a exigibilidade do imposto não recolhido (inciso II) a unidade federada da empresa adquirente da mercadoria “glosa”, então, aquele crédito, para a seguir inseri-lo no montante de sua exação.

decorrentes delas. Dessa forma, foi afirmado que a LC 160/17 “ao invés de tentar dar um fim à guerra fiscal, simplesmente previu seu alongamento por prazo que pode chegar a até 15 anos, e poderá até mesmo tender para sua perpetuação” (CARVALHO E MARTINELLI, 2017).

Ainda mais perigosas parecem ser as possíveis consequências do descrito no número “3)”. Na prática a disposição autoriza uma contra-medida às competições fiscais havidas e não autorizadas pelo CONFAZ: a adoção de idêntica medida por unidade federada da mesma região. Evidentemente tal solução milita por um acirramento das guerras fiscais do ICMS conforme concluíram Carvalho e Martinelli (2017) e conforme foi sugerido pelos estudos referidos nos subitens 1.3.1 e 1.3.2 acima.

Se as competições fiscais do ICMS chegaram aos extremos indicados neste trabalho apesar das claras proibições legais vigentes há décadas, como esperar que a amenização ou mesmo retirada das barreiras normativas venham impedir uma “escalada de agressões”<sup>67</sup> voltadas a evitar a perda de capitais capaz de conduzir a um equilíbrio com taxas mais baixas em todos os contendores, sem que isso corresponda a um aumento da base impositiva, conforme previsto por Philipp Genschel e Peter Schwarz (2012)?

Conforme vem sendo descrito aqui, as guerras fiscais do ICMS tem um impulso automático (movido por engrenagens econômicas) para um ponto de equilíbrio final onde o único resultado é uma receita renunciada pelos contendores, sem potencial para expandir a base tributária, como se fossem meros gastos improdutivos e se prestando, portanto, para uma impulsão no sentido contrário ao conclamado por James O’Connor, agravando a crise fiscal por um recrudescimento da “brecha estrutural” (O’CONNOR, 1977).

Ora, foi apontado a partir do caso exposto na introdução, que por vezes, para a obtenção das vantagens oferecidas por Estados contendores fiscais, as empresas não necessitam realizar novos investimentos, mas apenas, em um contrassenso logístico, alterar a cadeia de distribuição de seu produto<sup>68</sup>. Foi sugerido inclusive (deixando-se de lado a apreciação da validade jurídica de tal feito<sup>69</sup>), que até mesmo uma mera alteração na forma de registro contábil, fazendo a mercadoria transitar pelo estoque contábil, mesmo sem trânsito físico, de uma empresa, seria hábil para “reorganizar” a dinâmica da distribuição federativa dos recursos do ICMS, ao custo de uma “renúncia de receita”, correspondente ao incentivo (ganho empresarial) dado.

---

<sup>67</sup> Para usar expressão cotidiana aos acontecimentos bélicos.

<sup>68</sup> Nesse sentido, está sendo proposto, no Anexo único deste trabalho, uma classificação para as guerras fiscais do ICMS no Brasil.

<sup>69</sup> Minimamente: a princípio a questão deve ser enquadrada como simulação e fraude em um procedimento evasivo (ilícito). Mas além de haver posições contrárias, sobre um procedimento elisivo (lícito), apenas a existência dessa possibilidade cria uma dificuldade enorme para a fiscalização tributária: como comprovar que o trânsito contábil não foi acompanhado de um trânsito físico?

Isso faz ressaltar ainda mais a operacionalização das guerras fiscais do ICMS, no sentido de funcionarem como um “furo” à doutrina da capacidade contributiva<sup>70</sup>, que não é aplicada “toda vez que entra em conflito com a doutrina dos incentivos”<sup>72</sup>, como consequência de apenas a classe capitalista e não a trabalhadora, ser capaz de criar furos no sistema tributário. Esses furos são projetados para, sempre favorecendo “os lucros e o crescimento empresarial”, preservar “o mito da ‘equidade tributária’”<sup>73</sup> (O’CONNOR, 1977, p. 205 e ss).

Esse cenário evidencia que o nó das guerras fiscais do ICMS no Brasil continua sendo tão difícil de desatar quanto o nó górdio que a lenda afirma ter sido cortado por Alexandre. Mas, se a melhor expectativa que se pode ter das guerras fiscais é um resultado de soma zero, como predito, e se elas “amarram o desenvolvimento nacional e atrasam a evolução do País” (MARTINS, 2012) porque continuam a corresponder a uma opção tão ferrenhamente defendida por governadores de Estado<sup>74</sup> - que inclusive podem ser prejudicados por elas, quando não são os seus provocadores - e sempre e tão utilizadas por eles, mesmo que como opção sejam juridicamente inválidas?

E mais, porque, apesar de estarem juridicamente tão claramente proibidas há mais de 30 anos no texto constitucional puderam, em período ainda maior do que este, estar tão cotidianamente em uso e ainda terem, recentemente, diante da opção pela adoção da Súmula Vinculante 69 - que seguramente seria um sério obstáculo à sua continuidade - ou pela promulgação da LC 160/17 - que parece mais voltada a garantir-lhe uma sobrevida e quiçá uma perpetuação - recebido o agraciamento desta última?

---

<sup>70</sup>Richard Murphy (2015) informa haver na Bíblia menções a um sistema de tributação milenar que prestigiava essa forma vertical de estabelecimento da isonomia.

<sup>71</sup>O princípio da capacidade contributiva manifesta-se no ICMS através da adoção de alíquotas seletivas para o imposto, corrobora esse entendimento o reconhecimento de que no Brasil todos impostos devem ser graduados segundo a capacidade econômica do sujeito passivo, conforme restou assente no RE 562045/RS.

<sup>72</sup>Neste ponto a crítica de O’Connor está voltada ao Imposto de Renda, considerando nele, inclusive, a adoção da renda e não da riqueza como base incidencial. Segundo o autor, isso seria “gritantemente discriminatório contra os trabalhadores e a favor do capital”. *Mutatis mutandis*, o raciocínio parece ser perfeitamentetransportável à espécie. Assim como no IR, no ICMS a incidência não se dá sobre esse acessório exclusivo da classe capitalista, a riqueza.

<sup>73</sup>A dificuldade de compreensão dos verdadeiros alcances das questões tributárias, é o que o presente trabalho abordou até o momento, e que deve ser considerada lastro de referido mito.

<sup>74</sup>Foi intensa a movimentação dos governadores de Estados contra a proposta de Súmula Vinculante 69, já referida neste trabalho, principalmente a dos governadores do Norte, Nordeste e Centro-Oeste : Confira-se por exemplo em: OLIVEIRA, Ribamar. “Parecer de Janot sobre súmula vinculante 69 cai como bomba nos governos” disponível em <https://jornalggn.com.br/noticia/parecer-de-janot-sobre-sumula-vinculante-69-cai-como-bombas-nos-governos>, acesso em 10/01/19; “Governadores pedem ao STF que mantenha incentivos fiscais dos Estados”, disponível em <https://www.brasil247.com/pt/247/sergipe247/115224/Governadores-pedem-ao-STF-que-mantenha-incentivos-fiscais-de-Estados.htm>, acesso em 10/01/19.

Por diversas vezes no presente capítulo, questões relacionadas ao pacto federativo pareceram mediar o acoplamento das guerras fiscais do ICMS à democracia, sendo que as primeiras foram inclusive descritas como uma disputa por recursos privados na dinâmica da federação. No mais, foi apontada uma séria celeuma interna à democracia no Estado Federal, relacionada a um ganho democrático da parte - de acordo com a ótica referenciada, notadamente tilyana - custeada por uma perda do todo, a partir das guerras fiscais do ICMS.

Por isso, o capítulo seguinte está voltado, através de um resgate histórico, a observar e sempre que possível, confrontar, os preceitos de teorias federalistas à realidade brasileira, na busca de fundamentos que permitam uma melhor compreensão das questões a pouco levantadas.

## CAPÍTULO 2 - O BAIXO APROVEITAMENTO DA TEORIZAÇÃO FEDERAL-DEMOCRÁTICA NA PERSPECTIVA HISTÓRICA BRASILEIRA

Temos o direito a ser iguais quando a nossa diferença nos inferioriza; e temos o direito a ser diferentes quando a nossa igualdade nos descaracteriza. Daí a necessidade de uma igualdade que reconheça as diferenças e de uma diferença que não produza, alimente ou reproduza as desigualdades (SANTOS, 2002)

Na origem<sup>75</sup>, o federalismo esteve relacionado à necessidade de se melhorar as condições, para que dois ou mais povos convivessem sob um governo único, a fim de perseguirem com maior eficiência, objetivos comuns. Tal origem relaciona-se, a um federalismo centrípeto<sup>76</sup>. Foi o que se deu na união das treze colônias inglesas em 1787: Estados independentes, a partir de um movimento para o centro, constituíram uma federação. No Brasil, contudo, como em muitos outros países, o movimento foi no sentido contrário ao do centro, surgindo a federação, a partir do que antes era um Estado unitário<sup>77</sup>.

---

<sup>75</sup>Segundo Dalmo Dallari (2010) na antiguidade não houve nenhuma experiência que merecesse comparação ao modelo federal e, embora haja indícios de federalismo na Idade Média, especificamente na Confederação Helvética de 1291, “esta permaneceu restrita quanto aos objetivos e ao relacionamento entre os participantes até o ano de 1848, quando se organizou a Suíça como Estado Federal”, só sendo mesmo, para o autor, possível admitir o nascimento do Estado Federal em 1787 com a Constituição dos Estados Unidos da América, após as treze colônias britânicas na América declararem-se independentes em 1776 (DALLARI, 2010, p. 255).

Já Karl Loewenstein, aponta como uniões de Estados do tipo federal na Grécia antiga as ligas sinoikias, délica, anfictiônica, helénica e áquia, mas não destoa de Dallari, pois afirma que nenhuma delas correspondeu a um verdadeiro Estado federal, seja pela preponderância de um dos membros das ligas, ou seja porque não tiveram órgãos comuns com jurisdição direta sobre os cidadãos (Loewenstein, 1975, p. 354).

<sup>76</sup> O federalismo do tipo centrípeto (ou por agregação) se dá em oposição ao federalismo centrífugo (ou por desagregação). O primeiro refere-se a federalização de Estados independentes, que antes se relacionavam pelo Direito Internacional, normalmente correspondente a evolução de uma Confederação de Estados para um Estado Federal. Corresponde, portanto a um movimento em direção ao centro. EUA e Argentina são exemplos. O federalismo centrífugo, ao contrário, corresponde a um movimento descentralizante, pelo qual um Estado unitário federaliza-se, reconstituindo-se como uma federação. É o que ocorreu no Brasil, que de Estado Imperial Unitário transmutou-se para uma República Federativa. É importante notar, que os conceitos de federalismos centrípetos e centrífugos que adotamos neste trabalho, referem-se apenas a origem do sistema federal, pois é comum empregar-se esses conceitos no sentido de federalismos com tendências descentralizantes e centralizantes, respectivamente.

<sup>77</sup> Valendo-se do exemplo brasileiro, Karl Loewenstein lembra que no passado a extensão territorial era um verdadeiro entrave ao funcionamento de um Estado unitário, mas que atualmente, em função das tecnologias de transporte e comunicação, a extensão territorial já não representa o mesmo clamor por um Estado Federal, que representou no passado (Loewenstein, 1975, p. 355).

Dalmo Dallari (2010) apresenta uma justificação distinta para a origem do federalismo centrífugo, relacionando seu surgimento ao reconhecimento de ser o sistema federal a mais avançada forma de descentralização política, notadamente por passar o Estado federal “a ser visto como sendo mais favorável à defesa das liberdades do que o Estado centralizado”. Isso, pois a forma de Estado federal demonstrou aptidão: para dificultar a concentração de poderes em um único órgão, sendo, portanto, contrário ao totalitarismo, e também para ampliar as oportunidades de participação política<sup>78</sup>, e propiciar uma maior aproximação entre governantes e governados (DALLARI, 2010, p. 259 e 260).

Nota-se, portanto, segundo o autor, uma vocação do Estado Federal - notadamente em função de sua intrínseca descentralização - para a defesa das liberdades e para com a democracia. Nesse contexto, deve-se esperar que o Estado Federal seja o veículo mais propício ao desenvolvimento e expansão dos direitos humanos.

Contudo, no emblemático caso brasileiro, há mostras históricas de que essa vocação esteve longe de alcançar suas potencialidades.

O objetivo central deste capítulo é checar, com base na experiência brasileira, as condições e as medidas em que as teorias centrais sobre a relação entre os binômios centralização e autocracia e descentralização e democracia (não) encontraram aplicação efetiva. Paralelamente, também se destaca como objetivo do capítulo percorrer, tanto quanto possível, o caminho que levou até o atual estágio das assimetrias regionais no Brasil, procurando destacar a centralidade da questão fiscal no tema.

Para tanto, parte-se de um resgate histórico, voltado a formação de um arcabouço mínimo sobre a trajetória do federalismo e da questão das desigualdades regionais no Brasil, seguido de uma análise teórica, centrada no maior expoente do positivismo jurídico, a respeito do federalismo e em especial, de sua relação com a democracia. Espera-se que a junção desses dois itens crie melhores condições de compreensão das questões levantadas no final do capítulo anterior, bem como, que sirvam de suporte para novas análises, tidas como essenciais à questão federativa e que possam estar implicadas com os objetivos centrais deste trabalho.

## **2.1 Trajetória histórica do federalismo brasileiro: os problemas da efetivação democrática e da acentuação das desigualdades nacionais.**

---

<sup>78</sup> O autor aponta para as oportunidades políticas nos âmbitos locais.

A insuficiência das teorias puras, apartadas de uma realidade, que somente uma visão radial, interdisciplinar, pode manter em foco, justifica o que se pretende neste item: uma breve descrição do panorama histórico do federalismo brasileiro, de sua origem e de seu rumo, que permita identificar aproximações ou afastamentos das teorias federalistas que serão mais abaixo esboçadas.

Pretende-se também uma contextualização, nem tanto da origem - pois esta pode ser identificada no período imperial (de Estado Unitário) e até mesmo antes disso (período colonial) – das desigualdades nacionais (principalmente, mas não apenas regionais), mas de seu assentamento federativo, que as conduziu, conforme exposto nas páginas seguintes, a um aprofundamento e a uma posição estável no atual arranjo econômico do país. Esse aprofundamento de desníveis, conforme será exposto no terceiro capítulo deste trabalho, deve ser pouco tolerável por uma sociedade iluminada pela valorização da dignidade humana, pela democracia substancial, pela alteridade relacionada às necessidades do homem, e por fim, por valores universais, que em última análise, identificam-se com os direitos humanos e sua expansão histórica.

Assim, para os objetivos propostos, inicia-se por observar, que em função da regência dos superávits e suas quase que contábeis contrapartidas, os déficits, os desequilíbrios, no capitalismo global “são a regra, nunca a exceção” e o que é mais marcante: fora do cenário de uma economia fechada, praticamente extinta<sup>79</sup> em nossos dias, os desequilíbrios têm uma “capacidade impressionante de resistência”(VAROUFAKIS, 2017, p. 55).

### *2.1.1 Origem e Primeira República*

Sobre a real implantação do sistema federal-republicano no Brasil, inicia-se por anotar que a forma federativa de Estado foi instituída no Brasil juntamente com a forma Republicana

---

<sup>79</sup> O autor sugere como possível exemplo contemporâneo a Coreia do Norte.

de governo, pelo Decreto nº 1 de 15 de novembro de 1889<sup>80</sup>, sendo que estas formas foram ratificadas e constitucionalizadas em 1891<sup>81</sup>.

Não se tratou, na origem, de um federalismo por agregação, pois foi resultado da derivação de um Estado unitário. Igualmente afirma-se, que também não se tratou de um federalismo por desagregação (TORRES, 2014,p.29), mas de mera conversão legal de um Estado Unitário em um Estado Federal, ou nas palavras do autor “por simples conversão *ex leged*as Províncias em Estados Federados (Art. 2º da CF), como um *federalismo normativo*”.

De fato, já fora apontada a artificialidade desta origem, “pura sugestão imitativa” de um modelo pensado como garante de sobrevivência política de um Estados Unidos anterior à Guerra de Secessão, (HORTA, 2006, p. 381) não suficientemente revisado, refletido e principalmente adaptado às realidades brasileiras de então. Some-se a isso, o fato de não ter por objetivo, pelo menos inicial, o enaltecimento daqueles valores apontados por Dallari e mencionados no início deste capítulo, como metas de um federalismo por desagregação (defesa das liberdades, aproximação entre governantes e governados, participação política, e, portanto, a busca por cidadania).

Helena Taveira Torres aponta que a instauração do federalismo no Brasil deve muito mais à realização dos interesses das oligarquias, insatisfeita com os fracassos fiscais do império e temerosa de um dismantelo do território, que lhes diminuísse os lucros, do que a qualquer outro fator (TORRES, 2014, p. 29). Fernando Abrucio ressalta o descontentamento das províncias com a centralização política e financeira (ABRUCIO, 1998, p. 32) e Marcello Carmagnani destaca a incapacidade imperial de reorganizar a participação no poder, de forma

---

<sup>80</sup> Decreto nº 1 de 15 de novembro de 1889.

Proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da Nação Brasileira a Republica Federativa, e estabelece as normas pelas quaes se devem reger os Estados Federaes. (...)

Art. 2º. As Províncias do Brazil, reunidas pelo laço da federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brazil.

Art. 3º. Cada um desses Estados, no exercício de sua legitima soberania, decretará opportunamente a sua constituição definitiva, elegendo os seus corpos deliberantes e os seus governos locais. (...)

Marechal Manuel Deodoro da Fonseca, Chefe do Governo Provisorio. - S. Lobo. - Ruy Barboza. - Q. Bocayuva. - Benjamin Constant. - Wandenkolk.

<sup>81</sup> Constituição de 1891: Art. 1º A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil.

Art. 2º Cada uma das antigas Províncias formará um Estado e o antigo Município Neutro constituirá o Distrito Federal, continuando a ser a Capital da União, (...)

Art. 4º Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se, para se anexar a outros, ou formar novos Estados, mediante aquiescência das respectivas Assembleias Legislativas, em duas sessões anuais sucessivas, e aprovação do Congresso Nacional.

Art. 5º Incumbe a cada Estado prover, a expensas próprias, as necessidades deseu Governo e administração; a União, porém, prestará socorros ao Estado que, em caso de calamidade pública, os solicitar.

a reproduzir as novas potencialidades econômicas do Sul e Sudeste, em especial São Paulo e Minas Gerais, decorrentes da exportação do café.

De acordo com este último autor, o fim da monarquia no Brasil (e com ela findou-se também o Estado Unitário) antes de estar relacionada a ideais liberais e positivistas, como costumeiramente apontado pelos historiadores, decorreu de um crescimento econômico que levou o Sul a provar de uma prosperidade da qual não pode participar o Norte, ou, utilizando expressões do autor: uma “vitória do café e do gado” sobre “o algodão e a cana”, para a qual não estava o Império preparado, em termos de reorganização dos poderes<sup>82</sup> (CARMAGNANI, 1984, p. 161).

Quem melhor sintetizou todo cenário nacional que conduziu à derrocada imperial, descrevendo as mais severas divergências provinciais às vésperas da proclamação da República como rivalidades e disputas regionais, que, contudo, convergiam para uma insatisfação e protestos comuns, relativos à distribuição das finanças públicas promovida pelo Império, parece ter sido Wilma Costa (1998) :

Tanto o Norte como o Sul, por motivos distintos, tendiam a se insurgir contra a centralização fiscal. No nível ideológico, as disputas tendiam a manifestar-se em acusações mútuas. As províncias do Norte e Nordeste apegavam-se à questão dos saldos provinciais (diferença entre a renda arrecadada e o gasto efetuado na província pelo governo central) acusando o governo imperial de explorar as províncias do Norte em benefício das já prósperas províncias do Centro-Sul ou na defesa militar (caso do Rio Grande do Sul). São Paulo, por sua vez, desenvolvia o argumento em favor da riqueza crescente gerada pelo café que não se mantinha na província, expropriada em favor das regiões parasitárias e decadentes do Nordeste.

Entretanto, a própria autora adverte que os dados existentes não sugerem qualquer transferência monetária, seja do Norte para o Sul ou o contrário. Havia sim, transferência de todas as províncias para a Corte, com exceção do Rio Grande do Sul e do Mato Grosso, regiões de fronteira seca, que exigiam gastos militares (COSTA, 1998, p. 148). Essas acusações trocadas pelas Províncias, infundadas segundo os dados levantados pela autora, revelam, desde

---

<sup>82</sup> Wilma Costa (1998) acrescenta ainda outros dois fatores econômicos, que auxiliam no rumo de uma melhor aproximação do cenário pré-republicano: O primeiro é que nas últimas duas décadas do império, o sucesso da cafeicultura paulista e da borracha nortista, não eram suficientes para trazer prosperidade ao império, que no todo, encontrava-se em estagnação. O segundo, que a Guerra do Paraguai havia gerado um endividamento tal dos cofres imperiais, que seus políticos não conseguiam atender as ânsias das diversas oligarquias por benefícios (COSTA, 1998, p. 143).

então, um caráter competitivo-predatório das então Províncias, hoje Estados da Federação brasileira.

Mas neste contexto, o que ressalta é que a condenação do Império adveio verdadeiramente, de sua incapacidade de promover uma nova gestão do poder político que conferisse a São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul a proeminência política que já detinham no campo econômico. Esse foi o início da República e do Estado Federal brasileiros. Trata-se, portanto, de uma origem, cuja explicação repousa exclusivamente no campo da política, que por sua vez foi movida por comandos, exclusivamente econômicos.

Instituída a República federalista, assumiu o poder uma aliança civil-militar, que perdurou até 1894, quando as elites das oligarquias paulistas, mais dinâmicas e organizadas, assumiram o controle do novo regime. Sucederam-se então, no poder central, até 1906, três presidentes paulistas (Prudente de Moraes, Campos Sales e Rodrigues Alves). Essa hegemonia do Partido Republicano Paulista (PRP) sobre os demais, foi devida a sua relativa coesão interna, quando os demais Estados, que poderiam disputar com São Paulo, eram ainda marcados por disputas intra-oligárquicas (VISCARDI, 2001, p. 82). A autora ainda especifica quais seriam esses Estados: Minas Gerais, Rio de Janeiro, Bahia, Pernambuco e Rio Grande do Sul.

Se as disputas internas das oligarquias fazem parte da explicação da apatia política dos demais Estados individualmente considerados, o baixo ou mesmo inexistente sucesso de qualquer associação entre eles foi explicado a partir de um modelo em que a competitividade internacional em relação aos produtos que eles podiam exportar, por não lhes possibilitar a extração necessária de recursos fiscais do Imposto de Importação, lhes forçava a buscar tais recursos em um sistema tributário paralelo, com invasão de competências e adoção de tributos proibidos pela Constituição, de forma que

(...)as verdadeiras “guerras tributárias” a que se lançavam particularmente os estados do Nordeste parecem ter tido um desdobramento político perverso para o peso político da região em seu conjunto. Elas dificultavam a constituição de um bloco regional capaz de representar os interesses do conjunto e atuar como contrapeso ao poder dos estados cafeeiros, que controlavam o jogo político durante toda a República Velha. (COSTA, 1998, p. 168)<sup>83</sup>

---

<sup>83</sup> No mesmo sentido afirmou-se que “os governos estaduais, originados a partir das delimitações geográficas das antigas Províncias, procuraram agir com a máxima independência, sem qualquer espécie de consideração pelos interesses de seus congêneres e, em algumas situações, ignorando por completo os interesses da própria Federação” (OLIVEIRA, 2010, p. 150). A principal união entre eles, se deu quando ainda províncias, no projeto federativo, pois enxergaram nele a possibilidade de aumentarem suas autonomias, pressuposto, segundo os liberais, para a “equalização dos benefícios a todas unidades da federação” (ABRUCIO, 1998, p. 33). Entretanto, conforme melhor explanado mais abaixo, o que se viu foi a liberdade de exercício sem controle para as atividades oligárquicas, que correspondiam basicamente a retroalimentação de seu sistema.

Por isso, pode-se afirmar, que a reprodução do modelo americano resultou, na Constituição de 1891, em um federalismo descentralizado demais (ultrafederalismo) para a realidade da infante república. Tal reprodução chegou a prescrever um modelo de soberania dual (soberania para a União e também para os Estados membros), como se percebe no Art. 3º do Decreto nº 1 de 1º de novembro de 1889. Com efeito, mesmo não tendo sobrevivido tal previsão na Constituição de 1891, muitos Estados membros a reproduziram em suas constituições estaduais. Raul Machado Horta (2006) noticia que a Constituição mineira de 1891 não continha tal previsão, mas no restante do corpo, portava-se como se a contivesse (HORTA, 2006, p. 382).

Embora não tenha consagrado a soberania dual (contra a qual sempre se opôs Rui Barbosa), a primeira constituição republicana consagrou o federalismo dual (defendido por Rui Barbosa), considerado “segregador e centrífuga”, chegando ao extremo de prever que a União somente auxiliaria os Estados para prestar socorro em hipóteses especificadas<sup>84</sup>.

Contudo, a nominal<sup>85</sup> Constituição de 1891, não tardou em sofrer “profundo falseamento de aplicação” e sob o argumento, muitas vezes falacioso, de promover a aglutinação nacional, o governo federal se valeu da coerção e da força para promover verdadeiras intimidações políticas, capazes inclusive de reverter resultados eleitorais. Para tanto, possuía uma ferramenta constitucional, o instituto da Intervenção Federal.

As intervenções foram, na época, utilizadas de maneira desvirtuada, como remédio para resultados eleitorais que desagradassem ao poder central (HORTA, 2006, p. 382 a 384). E é claro, “quanto menor o Estado, maior a possibilidade de intervenção do Catete sobre os mesmos” (VISCARDI, 2001, p. 77). Como o poder central era ocupado, desde a origem republicano-federalista até no mínimo a Revolução de 30, quase que exclusivamente por políticos dos Estados hegemônicos, as políticas aceitas pelo governo central, bem como as impostas por ele, eram de alinhamento à ordem, na qual os Estados fortes deveriam ficar mais fortes, mesmo que o legado fosse um enfraquecimento dos já mais debilitados. Mas o cerne de tudo isso era o assentamento das finanças estatais nas exportações, pois

---

<sup>84</sup> No mesmo sentido, mas estendendo a observação para todos Estados federais da América Latina, Marcello Carmagnani, aponta que a autonomia conferida aos Estados membros no período foi tamanha que fez do poder central mero mediador de conflitos das oligarquias regionais (CARMAGNANI, 1984, p. 142).

<sup>85</sup> O conceito de Constituição nominal e sua contextualização no presente trabalho fará parte do item 2.4 mais abaixo.

A federação de 1891 era não só desigual, mas também reiteradora da desigualdade regional. Enquanto as finanças da União estivessem reféns da receita alfandegária, a própria defesa dessas finanças tornaria solidários os interesses do Estado e os do complexo cafeeiro, bloqueando qualquer possibilidade redistributiva por parte da União. Isso se manifestava também, como apontamos acima, no plano político, impedindo a formação de blocos regionais fortes que pudessem neutralizar a concentração do poder nos estados hegemônicos (COSTA, 1998, p. 169).

A solidariedade, afirmada pela autora, entre os interesses da União e os dos Estados mais hegemônicos (oligarquias cafeeiras) decorre do seguinte fato: os Estados detinham o Imposto sobre a Exportação, e a União detinha o Imposto sobre a Importação, que eram suas amplamente dominantes fontes de renda. Mas a capacidade de importar sempre dependeu da capacidade de exportar. Com efeito, além da composição política da União se dar em torno de políticos dos estados hegemônicos, a estrutura fiscal estabelecida na primeira constituição republicana conduzia a uma aliança, formada em torno do comércio exterior, entre a União e os Estados exportadores, onde os anseios fiscais da primeira guardavam correspondência com o aumento das receitas tributárias dos segundos, que por sua vez, só ocorriam a partir de maiores ganhos da oligarquia dominante, a cafeeira.

Nesse sentido, Cláudia Viscardi(2001) destacou a desigualdade e hierarquização<sup>86</sup> dos atores políticos da república como um dos princípios norteadores de sua abordagem, que considera alternativa ao modelo político-oligárquico. Aponta para um princípio de desigual distribuição de poder, que diferenciava os Estados da Federação pelo tamanho da bancada e pelo grau de independência econômica em relação aos cofres da União, bem como que essa desigualdade foi acentuada na transição do Império para a República<sup>87</sup>. Em relação ao tamanho da bancada parlamentar, a autora comprova com números: Enquanto São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul passaram de 35 para 75 deputados (aumento de 114%); Bahia, Rio de Janeiro e Pernambuco passaram de 39 para 56 (aumento de 44%); e ainda, esses 6 (seis) Estados juntos aumentaram a participação percentual de seus deputados em relação ao total de

---

<sup>86</sup>Segundo Ricardo Oliveira (2010) “Os múltiplos e tendenciosos acordos políticos realizados pelas elites regionais no alvorecer da República determinaram o aparecimento de outra consequência inquietante e prejudicial ao desenvolvimento do Estado federal brasileiro: a perpetuação da desigualdade territorial entre as diferentes regiões.” Ainda segundo o autor, isso se deu porque todas atenções estatais, nos primeiros anos da República, estiveram voltadas para a implantação do federalismo e isso deixou o caminho completamente livre para as oligarquias exercerem suas atividades, longe de qualquer intervenção estatal (OLIVEIRA, 2010, p. 144).

<sup>87</sup>Fernando Luiz Abrucio ressalta o descontentamento provincial com a centralização financeira imperial como um dos principais fatores que contribuíram para o surgimento da República, mas nota que a autonomia financeira que se seguiu só agraciou os Estado exportadores (São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Bahia, Pará e Amazonas) (ABRUCIO, 1999, p.33).

deputados, passando de 60,2 para 62,65% (VISCARDI, 2001, p. 73 a 80). Some-se a isso a ausência do Poder Moderador imperial e como resultado prático da implantação da República será encontrado que as primazias de algumas poucas oligarquias que sempre controlaram o poder regionalmente, “por meio do estabelecimento de acordos políticos, conseguiram ultrapassar o domínio sobre os órgãos estaduais de poder, passando a controlar também a união”(OLIVEIRA, 2010, p. 149).

Esses seis Estados acima referidos, maiores economias brasileiras do início do século XX, eram os que detinham alguma independência em relação aos repasses da União e estavam menos propensos a sofrer uma intervenção desta. É claro, no topo desta lista e em uma situação distinta da dos demais estava São Paulo, seguido por Minas Gerais. Os outros, sempre estiveram em alguma dependência econômica do Poder central (na maioria dos casos, bastante profunda). E essa falta de autossuficiência econômica (autonomia) acarretava-lhes um quase obrigatório alinhamento político.

Esse cenário evidencia um claro agravamento do desnível existente entre o grupo dos Estados mais poderosos e o grupo dos Estados mais fracos, ao mesmo tempo em que, dentro do grupo dos mais poderosos, os Estados mais fortes se sobressaíram ainda mais que os outros. É dizer: distribuindo-se os Estados brasileiros recém criados em patamares de poder político e econômico, à medida que se sobe de nível no patamar, a assimetria entre os Estados não apenas era crescente, mas era cada vez mais crescente. Tratava-se de um crescimento marginal das desigualdades nacionais.

É bastante preocupante notar, que o problema, embora com uma roupagem ligeiramente diferente, continua, contemporaneamente, inquietando Aspásia Camargo:

Porque, na verdade, problemas crônicos afetam a maioria esmagadora dos estados e dos municípios brasileiros. O aumento substancial de despesas de estados e municípios deveu-se, nos últimos anos, à expansão de pessoal e ao aumento das dívidas públicas: 70% dos municípios brasileiros vivem dos fundos de participação e não têm arrecadação própria, mas muitas vezes negociam a dispensa de pagamento do IPTU. E o número de municípios economicamente inviáveis aumenta. Os salários da burocracia dos vereadores são altos. E a situação dos estados não é diferente. Os problemas de gestão são ainda mais graves, porque em dimensão maior. O cobertor parece muito curto para um país tão grande. Em 1937, ninguém se preocupava com isso porque não havia a ideia de que essas coisas pudessem efetivamente funcionar em regime democrático; o regionalismo era o regionalismo. Agora não, o regionalismo é democracia, é federalismo.

Então, como fazer com que uma democracia funcione num processo de distribuição espacial da renda em que apenas 8 milhões de indivíduos pagam imposto de renda para mais de 150 milhões? E quem bota o guizo no pescoço do gato? Quem vai dizer que num município que não gera renda deveria haver, por exemplo, um teto para o pagamento dos vereadores e para o número dos vereadores, segundo

critério de tamanho do município e capacidade de pagamento? Quem vai dizer isso? É um problema muito difícil de resolver, e o Congresso é que vai ter que regulamentar isso, que vai ter que aprovar. Quem vai propor esse autocontrole, essa auto-regulação? (CAMARGO, 1999, p. 48)

Outra crítica, de acentuada relevância é feita por Marcello Carmagnani (1984), que identifica no liberalismo um componente de que se valeram as oligarquias nos federalismos latino-americanos do final do século XIX e início do XX, para organizar constitucionalmente suas participações políticas, sem que isso implicasse em uma verdadeira modernização do Estado. Apoiava tal constatação, justamente no fato de que todos os territórios (Estados) enviavam igual número de representantes à Câmara Alta (Senado), fosse qual fosse seu número populacional, sendo que em cada território o analfabetismo, presente em 80 a 90% da população, quando o sufrágio “universal” restringia-se aos homens adultos e alfabetizados, garantia uma espécie de monopólio político às oligarquias regionais. Além disso, paritariamente eram preenchidos os gabinetes ministeriais, garantindo a representação oligárquica regional, também, diretamente na Presidência da República (CARMAGNANI, 1984, p. 142 e 143).

Ainda nesta Primeira República, após o período militar (Governos Deodoro e Floriano, também conhecida como República da Espada) e a sucessão das três primeiras presidências civis (de políticos paulistas), se destaca a política dos Estados, oficialmente, instrumento estabilizador das relações entre o centro e as regionalidades, verdadeiramente, entorpecente do sistema representativo (HORTA, 2006, p. 382 a 384).

Fernando Luiz Abrucio, explica a política dos governadores (nome preterido por Campos Sales, seu principal idealizador, que preferia política dos Estados) e a baixa representatividade democrática decorrente dela, como um mecanismo de contínuo incremento do poder e perpetuação nele das oligarquias estaduais (notadamente São Paulo e Minas Gerais, podendo dela participar Estados médios, como Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Bahia, em caso de dissenso entre os dois primeiros), pois resultava, no plano nacional, de um pacto de poder entre esses Estados, que revezavam o poder central<sup>88</sup> (Presidência da República) e no

---

<sup>88</sup> O demais Estados eram obrigados a filiar-se à política do café com leite, pois, carecedores que eram de recursos próprios dependiam de constante auxílio do Tesouro Nacional, que por sua vez, estava sempre nas mãos de paulistas ou mineiros, únicos dois Estados fortes da Federação.

plano local<sup>89</sup> - que na verdade, foi o pilar de sustentação do arranjo - de um compromisso<sup>90</sup> dos governadores com os líderes políticos locais, os coronéis, como forma de controlar os votos (ABRUCIO, 1998, p. 35 a 41).

Tal regime instala-se a partir da sucessão de Rodrigues Alves, quando o monopólio paulista é substituído por outro, agora decorrente de uma aliança dos dois Estados mais poderosos do país: o próprio Estado de São Paulo e o Estado de Minas Gerais, que assim asseguram uma hegemonia ainda mais sólida.

Nesse período, contudo, a estabilidade do regime republicano foi artificial. Esteve fortemente dependente do motor das oligarquias regionais, com peso político proporcional às suas potencialidades econômicas (VISCARDI, 2001, p. 75).

Na verdade, esse foi um cenário, de certa forma, comum em toda América Latina federalista, como aponta Marcello Carmagnani<sup>91</sup>. O autor descreve, a partir do incremento das exportações latino-americanas havida nos anos que circundaram a passagem do século, (XIX para XX) uma maior prosperidade de alguns grupos oligárquicos em detrimento de outros. Os que se enfraqueceram, como forma de não desaparecer, buscaram aproximação social com os que se fortaleceram e ao mesmo tempo ansiaram pelo fortalecimento presidencial, ao passo que, os que mais prosperaram buscaram a absorção dos enfraquecidos e fortalecimento de seu próprio poder em detrimento do central, sobretudo para impedir este último de promover uma redistribuição regional dos investimentos que privilegiasse as regiões menos desenvolvidas, deixando de dar máximo retorno às que efetivamente estavam no controle econômico-político. Como resultado dessa interação, o autor aponta o papel, pouco determinante do poder central (CARMAGNANI, 1984, p.143).

Nesse quadro, cuja moldura básica é a disputa vencida pelos Estados hegemônicos, por recursos financeiros, é relevante notar que a Constituição de 1891 assegurou aos Estados

---

<sup>89</sup> Wilma Costa (1998) coloca a estrutura fiscal da República Velha como um importante pilar sobre o qual se edificou a política dos governadores. Parte para tanto da entrega, pela Constituição de 1891 de competências, para os Municípios, mas não de competências fiscais. Trata-se de uma verdadeira impossibilidade no campo da teoria, ou no mínimo, de uma severa inadequação, conforme será desenvolvido no subitem “2.2.2” mais abaixo. Ainda segundo a autora, “a constituição da esfera municipal sem os recursos para uma autonomia sequer relativa fundamenta uma relação entre o poder local e o estadual em que a barganha votos/apoio político fortalece os governadores em sua barganha com a esfera federal”(COSTA, 1998, p. 164).

<sup>90</sup>Por um lado o poder oligárquico privado, que encontrava-se economicamente em decadência, precisava dos recursos públicos que ficavam nas mãos do governo estadual (os municípios tinham mínima autonomia financeira no período), por outro, os governadores precisavam controlar o maciço eleitorado rural e a forma de fazer isso era através do poder político local.

<sup>91</sup> Do cenário a seguir descrito, o autor cuidou de excluir o México, onde o poder central pré-revolução, ao invés de assumir um papel de mediador de conflitos oligárquicos, exercia o papel de dominador (autocrático) dos poderes oligárquicos.

receitas tributárias próprias, que pelo menos em tese, deveriam garantir-lhes (a todos eles) uma independência econômica do poder central:

Art. 9º É da competência exclusiva dos Estados decretar impostos:  
1º Sobre a exportação de mercadorias de sua própria produção<sup>92</sup>;  
2º Sobre imóveis rurais e urbanos;  
3º Sobre transmissão de propriedade;  
4º Sobre indústrias e profissões.

Foi reservada para a União a competência de tributar a importação, o que fez com que todo sistema se ancorasse nas exportações, pois como já anotado, a capacidade de importar era decorrente da capacidade de exportar. Além disso, como nota Wilma Costa (1998), seja pela ausência de cadastros, seja pela baixa relevância da base tributária disponível, as demais competências estaduais ensejavam muito poucas receitas, quando comparada às das exportações.

De toda forma, as desigualdades econômicas regionais não aconselhavam a adoção de um sistema tributário unificado em todas as províncias, portanto, referido sistema beneficiou desigualmente as unidades da federação, trazendo ganhos basicamente aos Estados exportadores (São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Bahia, Pará e Amazonas) (ABRUCIO, 1998, p. 33). Evidentemente São Paulo era o mais beneficiado, o que mais uma vez agravava a assimetria nacional por prestigiar isonomia horizontal e esquecer-se da vertical<sup>93</sup>. Isso também contribuiu para agravar a dependência financeira dos Estados menores em relação à União e conseqüentemente, fortalecer a política dos governadores.

Wilma Costa (1998) anota que a pressão feita pelos Estados do Nordeste na Assembleia Constituinte de 1891 a respeito da insuficiência do Imposto de Exportação para custear o

---

<sup>92</sup> Apesar da ênfase que se está dando a inadequação distributiva de tal regime, há de se apontar sua superioridade, pelo menos apriorística, em relação ao imperial, que se percebe justamente neste item 1º do Art. 9º, que determinou a competência do Estado produtor para o Imposto de Exportação e não a do Estado por onde se efetivava a exportação. Durante o período imperial, referida fonte de renda ficava a cargo do Estado por onde a produção era escoada para o exterior. Wilma Costa (1998) apresenta dados de que metade da produção exportável durante o período imperial, o foi pelo Porto do Rio de Janeiro, de onde extrai sua afirmação de que a Corte era financiada pelas outras províncias.

<sup>93</sup> Trata-se de uma máxima creditada a Aristóteles. Nela a dimensão horizontal da isonomia consistiria em tratar os iguais com igualdade, e a vertical a dar tratamento distinto aos desiguais, à medida em que se desigualem. Nas palavras de Rui Barbosa: "A regra da igualdade não consiste senão em quinhão desigualmente aos desiguais, na medida em que se desigualem. Nesta desigualdade social, proporcionada à desigualdade natural, é que se acha a verdadeira lei da igualdade... Tratar com desigualdade a iguais, ou a desiguais com igualdade, seria desigualdade flagrante, e não igualdade real." (BARBOSA, 1921).

exercício das competências que lhes estavam sendo entregues pela mesma Constituição, no cenário já bem delineado da grande competitividade internacional em relação aos seus produtos exportáveis, chegou a um ponto tal, que se usou inclusive o argumento de que já haviam sido constringidos a tributar a importação de produtos estrangeiros (COSTA, 1998, p. 160), o que escapava a sua competência delineada, pois taxar a importação era competência reservada à coroa<sup>94</sup>. Entretanto, o que foi decisivo, “foram os votos das bancadas dos Estados exportadores, São Paulo em particular, que colocava na Constituinte uma bancada coesa e articulada”(COSTA, 1998, p. 161).

Mas as disputas não versaram sobre a criação de novas formas de extração fiscal, mas apenas sobre como distribuir as existentes entre a União e Estados. Para tal pobre disputa, foi de grande valor o discurso de Rui Barbosa, então Ministro da Fazenda e defensor da União. Discurso esse, que grandemente contextualizado em uma República sempre dependente de empréstimos externos, chegou a indagar: “Que praça do mundo emprestará mais um real ao governo de um país confessadamente destituído de fontes de renda para honrar as suas dívidas e entregue a esse respeito à discricion das autoridades locais?”. Nesse contexto é que afirma-se que “buscava-se a ‘federação possível’ e esta era necessariamente desigual, porque eram desiguais as bases fiscais em que passariam a se assentar as finanças estaduais (imposto sobre a exportação)” (COSTA, 1998, p. 162-163).

Não bastasse um sistema tributário isonômico (apenas horizontalmente), que justamente por sê-lo agravava as assimetrias nacionais<sup>95</sup>, a própria política central, e com ela a decisão de onde injetar os recursos públicos federais, obtidos não apenas de fontes tributárias, também estava a serviço das oligarquias cafeeiras (mineiras e principalmente paulistas). Uma mostra histórica disso foi a massiva compra de café pelo governo federal em 1914, a fim de impedir que a superprodução de café, então havida, diminuísse o preço do produto no mercado mundial<sup>96</sup>. Isso foi feito com recursos estatais que eram de toda nação, mas visou à salvaguarda

---

<sup>94</sup> A autora também nota, a partir da década de 1870, em função do aperto orçamentário decorrente da expansão da dívida pública, uma baixa na “tolerância do governo central para com as sucessivas ilegalidades cometidas pelas províncias, na invasão da sua competência fiscal”. As medidas adotadas, contra as ilegalidades, teriam prejudicado especialmente os Estados do Nordeste, cuja produção exportável encontrava-se em decadência, não lhes possibilitando extrair o satisfatório do adicional de exportação. “Restava-lhes, sob formas diretas ou disfarçadas, impor alíquotas sobre as importações e taxas ao comércio interprovincial” (COSTA, 1989, p. 148).

<sup>95</sup> O agravamento dos desníveis territoriais em função do estabelecimento de um sistema tributário uniforme também foi anotado por (OLIVEIRA, 2010, p. 151).

<sup>96</sup> Interessante notar como há mostras de que o manejo do poder econômico central em prol dos Estados mais hegemônicos da federação parece ter vindo para a República como uma herança do Império. Notícia Wilma Costa (1998) que em 1888 o governo imperial, em plena crise econômica pela qual passava, avalizou para algumas províncias, empréstimos internacionais que seriam impagáveis pela maioria delas. As províncias, bem como o montante dos empréstimos, em Libras Esterlinas foram: “Rio de Janeiro £1,300,000; Pernambuco £800,000; São Paulo £800,000; Bahia £800,000; Rio Grande do Sul £500,000; Amazonas £100,000” (COSTA, 1998, p. 150).

dos interesses da oligarquia paulista em claro desprestígio às demais (CARMAGNANI, 1984, p. 164).

Conforme será melhor explanado no subitem “2.3.2”, esse sistema de idênticas competências fiscais para unidades federadas tão distintas encontrou sua fundamentação no princípio da paridade entre Estados, verdadeiramente copiado do sistema americano, mas no que se refere ao nível de distribuição de receitas entre os entes, não houve cópia, nem mesmo inspiração. Wilma Costa (1998) considera interessante observar o “profundo contraste” no que se refere à repartição de receitas entre União, Estados e Municípios, conforme determinado na Constituição brasileira de 1891 e aquele estipulado no modelo matriz americano: Enquanto no Brasil a União ficava em primeiro lugar nesta repartição, com mais da metade das Receitas, os Estados em segundo e os Municípios em terceiro, com aproximadamente apenas metade do que cabia aos Estados; o paradigma americano privilegiou, sobretudo, as localidades, ficando os Municípios com a maior parte da receita, a União em segundo e por último as regionalidades (Estados) (COSTA, 1998, p. 164 e 165). Uma consequência imediata disso é a maior proximidade da maior parte dos recursos com a população no modelo americano e maior distanciamento dos recursos da população no modelo brasileiro.

Além disso, também foi descrita uma origem mais antiga para a taxaçaõ direta (Impostos Territorial e sobre a Renda) no modelo americano e mais apegada à taxaçaõ indireta, com impostos sobre o consumo no Brasil. Estes, ainda foram intensificados<sup>97</sup> quando a Primeira Guerra Mundial fez reduzir o comércio exterior e na esteira, a principal fonte de financiamento estatal brasileira. O Imposto de Renda só surgiu na década de 20, e de maneira insipiente. Em função de tudo isso, afirmou-se que

A federação assegurou às oligarquias regionais um acesso mais direto aos instrumentos de poder do que o que se verificava no sistema político imperial. No plano da política fiscal isso iria significar que continuariam a operar de forma intensa ao longo de toda a República Velha, os bloqueios que impediam que a extração fiscal atingisse de forma direta a riqueza e a propriedade das elites agrário-exportadoras (COSTA, 1998, p. 166).

---

Retirando-se o Rio de Janeiro, sede do governo imperial e o Rio Grande do Sul, região fronteira de sempre necessários investimentos militares, as outras quatro províncias estavam em acentuado destaque exportador, na época.

<sup>97</sup> A autora aponta que “Se observarmos a lista de produtos sujeitos a essa taxaçaõ em 1914, encontramos rubricas que atingem indiscriminadamente o consumo suntuário e popular (fumo, bebidas, fósforos, sal, calçados, perfumaria, especialidades farmacêuticas, conservas, vinagre, velas, bengalas, tecidos, espartilhos, vinhos estrangeiros, papel para forrar casa, cartas de jogar, chapéus, discos para gramofones, louças e vidros), muitos deles já produzidos pela indústria nacional. Dessa maneira, o controle conservador sobre o Estado expressava-se na transferência para os setores assalariados e para a classe média emergente, dos custos da manutenção da máquina pública” (COSTA, 1998, p. 167).

Nesse contexto, conclui Fernando Abrucio:

A última consequência, resultado das outras, é que o federalismo no Brasil surgiu dissociado da República. O federalismo da Primeira República foi o reino das oligarquias, do patrimonialismo e da ausência do povo no cenário político. Ou seja, anti-republicano por excelência (ABRUCIO, 1998, p. 40).

Mas, tendo havido o rompimento do pacto do café com leite pela oligarquia paulista, que lançou candidato próprio à presidência (Júlio Prestes, que chegou a ser eleito, mas foi impedido de assumir), quando a vez era de Minas Gerais, a política dos governadores marcou o fim da Primeira República, com a instauração da revolução de 1930, que culminou no golpe de Estado que deu início, no Brasil, a era Vargas<sup>98</sup>.

### *2.1.2 Revolução de 30 e Era Vargas*

Ao final da Primeira República a proeminência das oligarquias exportadoras era, além de notável, diretamente proporcional ao volume de suas exportações, de forma que Claudia Viscardi(2001) explica, que o fator determinante para o rompimento do pacto por São Paulo, foi sua grande superioridade econômica, quando comparada ao restante do país (incluindo Minas Gerais). Isso alimentava aspirações por uma absoluta hegemonia política paulista, que na verdade seria apenas proporcional à sua primazia econômica. Essa escalada paulista, segundo a autora, foi elemento sempre presente nos primeiros anos da República e frequentemente resultou em ingerências paulistas nas políticas internas dos outros Estados, de forma, que ainda segundo a autora, a novidade do cenário em tela, foi apenas a forma escolhida pelos outros Estados para se rebelarem desta vez: as armas (VISCARDI, 2001, p. 89).

---

<sup>98</sup> Vargas era tradicional político do Rio Grande do Sul, Estado cujo “impressionante desempenho”, o havia levado em 1930, mesmo sem contar com relevantes receitas alfandegárias, ao “terceiro lugar em arrecadação entre os estados brasileiros, rivalizando com Minas Gerais.” Isso se deveu a implantação nesse Estado do imposto territorial, “fato único no conjunto dos Estados” brasileiros(COSTA, 1998, p. 168 a 170).

No cenário latino-americano, o período de 1914 a 1930 foi descrito como o início do fim da ilusão das oligarquias de que elas seriam capazes de impulsionar um progresso contínuo, voltado exclusivamente para o seu próprio benefício<sup>99</sup><sup>100</sup>. Isso, em decorrência do surgimento de novas classes sociais, que, no entanto, não tinham um projeto próprio<sup>101</sup> para seus países. A inexistência de tais projetos, explica porque a classe protagonista continuou sendo, no período seguinte, a oligarquia (CARMAGNANI, 1984, p. 177).

Dessa maneira

(...) tendemos a discordar das análises que enfocam a Revolução de 30 como um divisor de águas entre dois países: um anterior, de caráter agrário, oligárquico, descentralizado e liberal; e outro posterior, de caráter urbano, burguês, centralizado e estatista. O estado pré-30 já continha elementos que seriam tipificados como próprios a período posterior a Revolução. Ao mesmo tempo, o estado varguista seria marcado mais pela continuidade do que pela ruptura em relação ao seu passado oligárquico. (VISCARDI, 2001, p. 89)

A primeira Carta Política promulgada após a Revolução de 30 foi a Constituição de 1934, que pôs fim ao federalismo dualista positivado no Brasil, ampliou a competência legislativa da União e delimitou as estaduais, mas pode-se afirmar que ela foi bem mais centralizadora no papel do que na realidade, em face do acentuado centralismo já então consolidado na prática política brasileira. Foi também a primeira Constituição brasileira a trazer

---

<sup>99</sup>Marcello Carmagnani também anota como fator para o enfraquecimento do poder oligárquico o fato dele assentar-se na sua possibilidade de aumentar os próprios lucros, graças ao incremento das exportações (agrícolas), bem como na sua possibilidade de controlar a população (e seus votos). Explica que a medida que se acentuou a desigualdade entre campo e cidade, com o fortalecimento desta última – e consequente escapada de parte da população ao domínio econômico e social das oligarquias que se concentravam no campo, a segunda perna do poder oligárquico se viu mais e mais debilitada (CARMAGNANI, 1984, p. 145).

<sup>100</sup>Nesse sentido, especificamente se referindo ao Brasil, Claudia Viscardi reporta o fim da política das oligarquias paulistas e mineiras (café com leite) “a partir da década de vinte, quando as suas regras de sustentação começaram a ser abaladas”. Mas adverte, que as mesmas ainda mantiveram sua influência até o fim da década de trinta, pois para a autora a Revolução de Trinta foi “apenas uma reação armada a um jogo sucessório a mais, ou seja, um capítulo a mais de um livro composto por vários episódios instáveis” (VISCARDI, 2001, p. 82).

<sup>101</sup>O autor apresenta um *slogan* da revolução zapatista (México) como representativo do único projeto de oposição às oligarquias em toda América Latina: “Tierra y libertad”. Tal slogan, por ser singelo demais para fazer as vezes de um verdadeiro projeto, demonstra, ainda no sentir do autor, o curto limite das forças anti-oligárquicas no período. É interessante notar, contudo, que no período que se seguiu no Brasil, a Era Vargas, o principal protagonista, Getúlio Vargas, não se comprometeu com a liberdade em seu sentido tradicional (embora tenha obrado em prol de uma parcela dela: a econômica), mas enxergou a necessidade de se abordar a questão agrária, fazendo, por exemplo, constar de mensagem encaminhada ao Congresso Nacional, um ano antes de seu suicídio que “a Comissão Nacional de Política Agrária começou a formular sugestões acerca dos aspectos mais importantes daqueles problemas, como as diretrizes básicas para uma reforma agrária no Brasil já por mim aprovadas”. Fonte: <http://www.fgv.br/cpdac/acervo/dicionarios/verbete-tematico/reforma-agraria-5>, acesso em 20/02/2018.

expressamente dispositivo voltado ao combate dos desequilíbrios regionais<sup>102</sup>. De toda sorte, pouco tempo teve para pôr em prática suas predições, dada a curta existência que lhe foi imposta pela outorga da Constituição de 1937, que deu origem ao Estado Novo “varguista, centralizado, autoritário, nacionalista e anticomunista” (descrição frequentemente utilizada por Fernando Abrucio).

Assim, a passagem da Primeira para a Segunda República (Era Vargas), marcada pelo fim constitucional da concepção dual de federalismo, viu nascer, na Constituição de 1934 a concepção de federalismo cooperativo, que, contudo, não permaneceu no texto constitucional entre 1937 e 1945.

Essa implantação constitucional do novo modelo federal (cooperativo), comprometido com o paradigma do bem-estar social, foi inspirada na Constituição de Weimar de 1919, com viés socialdemocrático, centralizador e positivador de direitos sociais, refletindo a vocação intervencionista do Estado (BERNARDES, 2010, p. 229). A autora aponta ainda, como fator histórico da implementação do federalismo cooperativo no Brasil, reivindicações dos Estados mais pobres, por uma maior equalização nos níveis de desenvolvimento entre as unidades da federação<sup>103</sup>.

Pode-se assim, tentar uma síntese da trajetória histórica dos direitos fundamentais no Brasil, do Império à Segunda República, como segue: houve no período apenas dois personagens, que de tão modestos merecem mais serem chamados de meros figurantes: os direitos políticos e os sociais. Os primeiros, embora existentes no Império, nele nem faziam parte do conceito de cidadania e chegaram à Primeira República mais fortes no papel, porém, naquilo que se refere à realidade de sua implantação, chegaram quando muito iguais aos seus ancestrais imperiais e, na Segunda República, sobretudo a partir de 1937 foram enfraquecidos inclusive no papel, e qualquer resquício que tenha ficado, ficou apenas para servir de fachada. Curiosamente, o Estado totalitário resultante, fez germinar os direitos sociais, que não eram

---

<sup>102</sup> Gilberto Bercovici (2010, p. 88, NR 3) lembra, entretanto, que as primeiras ações de pretensão continuada, voltadas ao combate dos desequilíbrios regionais foram anteriores a isso e ocorridas no Governo do paraibano Epitácio Pessoa (1919-1922), que destinou “2% da receita federal para obras contra as secas no Nordeste” (Decreto Legislativo 3965/1919), contra veementes protestos do governador paulista (Washington Luís) que pretendia que tais recursos fossem também injetados na política de valorização do Café. O presidente seguinte, o mineiro Artur Bernardes (1922 a 1926) revogou o Decreto.

<sup>103</sup> Manoel Gonçalves Ferreira Filho atribui ao federalismo cooperativo e em especial a seus fundos de participação, a atenuação de desníveis econômicos regionais, com redistribuição nacional de rendas, onde rendas dos Estados mais ricos foram revertidas aos mais pobres, “quebrando-se o círculo vicioso – o Estado pobre, porque é pobre não tem arrecadação suficiente para atender as necessidades de seu povo [que por causa disso] permanece pobre, e com ele o Estado” (FILHO, 1972, p. 116).

nem cogitados, tanto no Império, quanto na Primeira República, fazendo surgir “a primeira geração brasileira de direitos fundamentais” (GALDINO, 2005, p. 173).

No início da década de 1930 a evolução social havia chegado a um estágio de considerável urbanização e definição da classe social trabalhadora que se polarizava no sentido oposto ao do capital. Como decorrência, surgiam o empresariado e o sindicalismo nacionais no cenário mundial do *WelfareState*. Mas a implantação do Estado de bem-estar social em um Brasil ainda oligárquico, predominantemente rural, sem infra-estrutura e repleto de disparidades regionais teve como custo a estabilidade política, fazendo com que o país passasse daí em diante por sucessivas mudanças constitucionais e “surto de autoritarismo duradouros” (CAMARGO, 1999, p. 41).

A autora destaca a “retórica federativa” da Constituição de 1934, que se propunha a buscar pela via democrática liberal uma reforma social que só poderia ser empreendida centralizadamente. Entretanto, como a realidade continuava sendo a de um “regionalismo bem mais ativo”, a proposta era de se combinar descentralização política com o reformismo social (CAMARGO, 1999, p. 46). Aponta-se, no presente trabalho, ser esta uma verdadeira meta do federalismo cooperativo. A autora ainda avalia que o federalismo oligárquico foi reacionário a nova fórmula federativa e foi isso que levou ao fechamento do Congresso e ao golpe de 1937 (CAMARGO, 1999, p. 46).

O período da Era Vargas (1930 a 1945)<sup>104</sup> foi marcado pelo contínuo fortalecimento do poder central. Vargas, muito habilidoso politicamente, usou a tática do “dividir para governar” para neutralizar a supremacia do poder paulista (CAMARGO, 1999, p. 46), mas essa tática conduziu o Estado Novo ao ápice da centralização brasileira durante todo o século XX (ABRUCIO, 1998, p. 40 e seg.). Marca disso foi a Carta constitucional de 1937, que propiciou, no Brasil, a adoção da forma de Estado unitário descentralizado, embora no texto, houvesse referência nominal ao Estado federal (Art. 3º). Em um movimento mais centralizador, em relação à Carta de 1934<sup>105</sup>, não acolheu a autonomia ou supletividade da legislação regional em

---

<sup>104</sup> Durante a era Vargas, o princípio da paridade entre Estados-membros, continuou garantindo, como continua até hoje, identidade de competências, de sistemas tributários, de poderes, de representatividade no Senado aos Estados da Federação. Contudo, as distorções decorrentes disso, a que já nos referimos, passaram a ser amenizadas pelas técnicas do federalismo cooperativo, centradas no intervencionismo econômico do poder central (manipulação da moeda e do crédito, pelos incentivos fiscais de âmbito regional, pelos fundos de várias espécies, etc.) que após ser fortalecido, justamente para isso, passou a coordenar os esforços relacionados ao interesse nacional, inclusive os relacionados à atenuação dos desníveis econômicos regionais, em uma cooperação, que através da repartição de rendas têm desbaratado a intensidade das resistências regionalistas (FILHO, 1972, p. 115 a 117).

<sup>105</sup> A partir desta Carta, todas as constituições, previram competências privativas, remanescentes (para os Estados) e concorrentes.

relação à central. Raul Machado Horta aponta inclusive dispositivos descentralizantes (que propiciavam aos Estados o poder de suplementar a legislação federal ou dela receber delegação legislativa) que “permaneceram, todavia, no domínio das normas ineficazes da Constituição semântica”<sup>106</sup> (HORTA, 1985, p. 16). Posteriormente “o Decreto Lei 1202 de 1939 lançou os fundamentos normativos da conversão dos Estados-membros em coletividades territoriais descentralizadas”, onde se “condicionava a vigência dos atos da administração estadual à aprovação hierárquica do Chefe de Estado”, transformando os estados brasileiros, praticamente em “órgãos administrativos do Governo Federal” (HORTA, 2006, p. 385 e ABRUCIO, 1998, p. 44).

Tal foi a centralização no período<sup>107</sup>, que o Estado Novo nem mesmo se preocupou em buscar legitimação por meio de eleições estaduais, substituídas que foram por um rodízio de interventores nomeados. Isso colaborou para afastar do jogo político as forças eleitorais locais, mas não para descaracterizar as oligarquias locais como base dos poderes regionais. Estas, com a restauração do federalismo em 1946, voltam à cena (ABRUCIO, 1998, p. 46 e seg.).

Realmente, naquilo que se refere à diminuição das disparidades regionais, com os primeiros passos no rumo de uma desejada, mas longínqua equalização das prestações estatais e igualação das condições de vida, parece que os méritos mais promissores do período de 30 a 45, relacionaram-se ao federalismo cooperativo.

### *2.1.3 O Federalismo cooperativo*

Como já apontado, o federalismo original, conforme surgido no modelo americano, foi o dual, no qual o problema da coexistência de esferas distintas era acentuado. Tal problema, bem como a relação entre o federalismo constitucional e real, em um dado momento histórico, pode ser observado na seguinte passagem de Raul Machado Horta:

---

<sup>106</sup> Sobre o conceito de Constituição Semântica, v. NR 164.

<sup>107</sup> Recorde-se que a centralização era uma tendência neste período: “A passagem do Estado Liberal do século XIX ao Estado Intervencionista ou dirigista do século atual envolveu a fixação no centro do poder nacional, na União, de crescentes e novas atribuições para realizar os objetivos mais ambiciosos do Estado intervencionista e dirigista, com federalização de competências estaduais” (HORTA, 1985, p. 11).

A técnica de coexistência nem sempre consegue sobrepujar o que GARCIA PELAYO qualificou da unidade dialética de duas tendências contraditórias: tendência à unidade e a tendência à diversidade pela permanência no Estado federal desses dois momentos contraditórios - a coesão e o particularismo, os quais dependem de uma série de fatores extra-constitucionais de índole natural, econômica, social. A preferência do constituinte federal por determinada concepção de Estado Federal e atuação desses fatores extraconstitucionais irão conduzir de forma convergente ou não, ao tipo real de organização federal em determinado momento histórico.

Prossegue o autor, lecionando que a depender da opção do constituinte federal por um modelo mais ou menos centralizador, teremos respectivamente os federalismos por agregação ou desagregação, mas, se a opção for por um equilíbrio entre as pressões contraditórias, será concebido o federalismo de cooperação, onde a predominância da supremacia da União (HORTA, 1985, p. 7) não sufocará a autonomia das outras unidades da federação.

Enquanto o federalismo dual se acomodou no Estado Liberal e absentéista, o cooperativo vive no Estado social, do *Welfare State* e da teoria keynesiana, na era do intervencionismo<sup>108</sup>. Decorre, portanto, da necessidade de controle central dos esforços de colaboração entre os entes federados. Nesse sentido, é marcado pelo predomínio e constante incremento dos poderes federais, que passam a funcionar em um papel regulador, notadamente, para a implementação de medidas de intervenção social<sup>109</sup> (BERNARDES, 2010, p. 196 a 217), que têm, entre seus objetivos “a igualação das condições sociais de vida e a redução das desigualdades socioeconômicas em todo o território nacional” (BERCOVICI, 2005, p. 91). O autor adverte, no entanto, ser isso impossível, se os entes federados não tiverem capacidade (econômica e política) suficiente, o que estabelece, como caminho para o federalismo cooperativo “a igualação da capacidade dos membros da Federação”.

A cooperação intergovernamental, que caracteriza o federalismo cooperativo, pode se dar horizontalmente (entre Estados, ou mesmo entre Municípios) ou verticalmente (da União com os Estados ou Municípios, ou entre estes dois últimos), requerendo, portanto, compensações financeiras horizontais e verticais<sup>110</sup>, mas a sua principal marca é a coordenação da União, garantida pela sua predominante detenção (e conseqüente direcionamento e destinação) dos recursos, isso é parte do que se chama de federalismo fiscal, que é caracterizado, inclusive pela função reguladora (extrafiscal) que assume a tributação.

---

<sup>108</sup> Wilba Bernardes (2010) aponta como fatores históricos que levaram à implementação do federalismo cooperativo pelo mundo: a crise econômica de 29 e as duas Grandes Guerras mundiais, ambos eventos a exigir, além de fortes atuações estatais, forte coordenação de esforços.

<sup>109</sup> Segundo a autora, na reconstrução da Alemanha pós guerra, a meta primordial do federalismo cooperativo foi “promover uma equalização uniforme das condições de vida” (BERNANDES, 2010, p. 223).

<sup>110</sup> (BERNARDES, 2010, p. 227) se reportando ao modelo alemão.

Em todas essas tarefas, o papel do poder executivo, principalmente o federal, se destaca, notadamente por serem as funções evidenciadas - principalmente as de coordenação - tarefas típicas do executivo, daí também falar-se de federalismo executivo (BERNARDES, 2010, p. 219).

No contexto dos desníveis regionais, marca da federação brasileira, ao se reconhecer que a promoção do equilíbrio entre os entes federados não se confunde com o estabelecimento de uma uniformidade federal, o federalismo cooperativo, informado pelo princípio da solidariedade<sup>111</sup> surge como opção para “ajustar e corrigir os problemas advindos da heterogeneidade” (OLIVEIRA, 2010, p. 167) e por isso foi identificado como instituto consagrado pela Constituição de 1988 para a redução das desigualdades regionais (BERCOVICI, 2005, p. 87)<sup>112</sup>.

Nesse contexto, é um modelo que se comportou bem, pelo menos até a crise do Estado de bem-estar social - provocada pela estagnação do ciclo de expansão fiscal, associada às sempre crescentes demandas sociais - e também até a “formação de uma sociedade fragmentada sem o grau de integração vivenciado nas décadas que se seguiram a Segunda Grande Guerra” (BERNARDES, 2010, p. 228). Prossegue a autora:

Mas a grande questão que se coloca a partir do novo referencial de sociedade, que necessita em razão de ser mais diversa e heterogênea, de mais espaço para assegurar suas pluralidades, é: Até que ponto essa cooperação, em vez de consolidar autonomias, garantindo a ampliação de espaços de participação, não é ela mesma geradora de dependência e de uma homogeneidade não voluntária? Até que ponto, essa convergência centralista não destrói a capacidade criadora dos Estados-membros e os coloca, embora não como subordinados, mas como subservientes às políticas do governo federal?

---

<sup>111</sup> O princípio da solidariedade funcional estabelece, em substituição à rígida distribuição de competências, um equilíbrio dinâmico entre as competências dos entes federados, substituindo a mera distribuição de recursos, por condições de implementação de sistemas de geração de riquezas próprias (BERCOVICI, 2005, p. 89 – 90).

<sup>112</sup> O autor indica, no que se refere à destinação de recursos, para esse fim específico, o mecanismo previsto na CF/88 : a participação em fundos (BERCOVICI, 2005, p. 92). Anota-se que embora a CF/88 refira-se a outros “Fundos”, que em alguma medida se relacionem a uma maior equalização social, como o FUNDEB, cuja criação foi determinada no inciso I do Art. 60, os fundos mencionados na CF/88 que especificamente se voltam, em termos infraconstitucionais a uma diminuição das assimetrias regionais são o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e o Fundo de Participação dos Municípios, ambos referidos no Art. 159, que lhes atribui participação na receita da União sobre o IR e IPI. A distribuição destes fundos é estabelecida em ato infraconstitucional, que adota fatores que visam a redução das desigualdades nacionais. Além destes fundos, destaca-se a destinação constitucional de três por cento do IR e do IPI, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, sendo que, metade dos recursos destinados ao Nordeste, devem ser investidos no semiárido dessa região.

De fato, relevantes são as questões da autora, contudo, naquilo que se refere a esperança depositada no modelo cooperativo de federalismo, de comportar-se conforme as positivas predições sumariamente descritas neste subitem, parece ressaltar uma questão mais elementar, e que vem sendo ressaltada em todo este capítulo: a capacidade do modelo teórico de vencer a inércia das realidades, construídas a partir da experiência sociológica, fortemente moldada pelo campo econômico e com temperos do regionalismo.

Nesse sentido, novamente foi ressaltada a incapacidade, ou pelo menos insuficiente capacidade do federalismo (dessa vez o cooperativo) de acomodar a diversidade na unidade, principalmente no que se refere a uma não prevalência da competição sobre a cooperação (COLOMBO, 2017, p. 299 e 300). Todas essas questões, devendo haver destaque para a questão da capacidade estatal de conduzi-las pelo caminho escolhido, são claramente centralizadas no tema democracia, que tem passado por constantes oscilações na história republicana brasileira. Essas questões ainda serão retomadas, no esforço de melhor relacioná-las a este tema central do presente trabalho, no seu terceiro capítulo.

#### *2.1.4 O patrimonialismo nas oscilações democráticas*

Após a breve vigência da Constituição de 1937, o texto da Constituição de 1946 retoma o federalismo cooperativo de 34.

A CF/46 foi elaborada por constituintes, que em sua maioria, participaram do governo e da política do Estado Novo, recebendo de herança a estrutura centralista deste. Teve como destaque o emprego das terminologias “normas gerais” e “diretrizes e bases”, para descrever a função da legislação federal na seara da competência legislativa concorrente.

Foi a partir dessa constituição que se dispensou tratamento sistemático ao desenvolvimento regional (HORTA, 1985, p. 21, e, 2006, p. 386), tendo sido, inclusive identificado, como marca do governo Juscelino, além do desenvolvimentismo, o combate às disparidades regionais (ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes, *apud* BERNARDES, 2010, p. 235).

Contudo, os “ciclos alternados de ditadura e de democracia que correspondem a ciclos também alternados de descentralização e de centralização”, marca de toda história federalista brasileira estiveram bem definidos no período que se seguiu à Era Vargas. Tal alternância foi

definida pelo mesmo fator que comandou a política nacional em todo período em comento neste trabalho: a preponderância de interesses econômicos, em um contexto de estadualismos. E não raro, a correspondência acima citada, marca da teoria de referência deste capítulo, esteve presente apenas no papel.

A descentralização aparece travestida de democracia, embora muitas vezes esconda autonomismo anárquico e fragmentação, isto é, clientelismo e patrimonialismo. A centralização, por sua vez, se esconde por trás de uma eficiência não raro fictícia e apenas transfere o patrimonialismo para uma instância superior, onde ele se acomoda a projetos maiores, nem sempre mais racionais ou mais modernos. Algumas decisões estratégicas do regime militar foram equivocadas, e muitas concessões aos cartórios, além da desordem financeira e administrativa, prejudicaram bastante a consolidação da futura democracia. Quer dizer, em vez de você fazer o pacto mais abaixo, você faz mais acima. É o pacto patrimonial de sempre. A maior linha de continuidade deste país é o patrimonialismo (...) O grande problema crônico do federalismo brasileiro é que ele é ainda calcado nas forças espontâneas do regionalismo e da territorialidade. (CAMARGO, 1999, p. 42 e 43)

Se esse sempre foi e continua sendo um obstáculo à efetividade do processo democrático no Brasil, o período que se seguiu ao golpe de Estado de 1964, fez dele um problema bastante sutil, face às atrocidades que se seguiram. A Constituição de 1967 derrubou a fachada democrática mantida pela vigência nominal de CF/46 e veio a ser, provavelmente, a mais repressiva e anti-democrática de todas as Constituições brasileiras, sendo que mesmo os direitos básicos, como os de liberdade, reunião e até mesmo propriedade, nela mantidos, o foram, só no papel.

No campo político foram afastados todos os poderes que de alguma forma pudessem ameaçar o novo regime e por esse motivo, a maior parte das forças estaduais hibernaram, enquanto entravam em cena os “governadores biônicos” e os eleitos indiretamente por um Congresso que apenas confirmava as escolhas do Planalto Central.

#### *2.1.5 A propalada redemocratização na CF/88 e o ultra presidencialismo estadual.*

A partir das eleições diretas para governador em 1982<sup>113</sup>, os governadores começam a retomar seu tradicional peso político que é incrementado com o aumentado poder econômico das governorias propiciado pela Constituição de 1988. Tal incremento foi resultado da exploração de três fontes financeiras (exploração das novas competências tributárias, manejo dos bancos estaduais<sup>114</sup> e ganhos inflacionários) e propiciou, por exemplo, ao ampliar a capacidade dos Estados de contratar novos servidores ou estabilizar, no cargo, servidores que não deveriam sê-lo, uma otimização dos resultados eleitorais a favor dos chefes executivos estaduais, ao custo de uma subsequente crise financeira especialmente indicada pelos gastos com a folha de pagamento (ABRUCIO, 1998, p. 122 e seg.).

O autor apresenta, na esfera estadual, exemplos chocantes de contratações sem concurso público e de criação de regras estaduais de estabilidade no serviço público em francas violações da Constituição Federal. Acrescenta que, embora na sua maioria, tais casos tenham tido a sua inconstitucionalidade reconhecida pelo STF, que em consequência lhes desfez os atos constitutivos, tal desfazimento não teve, nem de longe, a celeridade necessária para impedir que severas sequelas financeiras irreparáveis se fizessem sentir (ABRUCIO, 1998, p. 128-9). Também descreve uma exagerada (quando comparada a outros países) discricionariedade do chefe do executivo estadual e de seus principais assessores nomeados, na escolha dos cargos de topo do organograma estatal. Escolha essa, quase nunca feita por critérios de qualificação técnica e quase sempre feita por critérios puramente políticos (ABRUCIO, 1998, p. 130). Ora, esses apontamentos revelam, novamente, uma utilização praticamente privada de recursos públicos escassos, voltada para o atendimento de interesses pouco democráticos.

Cumpre notar, que das três fontes de financiamento de poder dos governadores acima citadas, somente à primeira não se deve reconhecer um severo componente de malignidade, pois a exploração de recursos de bancos estaduais gerou enormes passivos e os ganhos inflacionários recaíram sobre perdas da União. Mas por outro lado, conforme visto nas páginas antecedentes, durante décadas alguns poucos estados acumularam riquezas hábeis à

---

<sup>113</sup> Fernando Abrucio (1998) aponta como um dos fatores de um extraordinário poder dos governadores de estado, na vigência da atual Constituição, o fato das primeiras eleições diretas na redemocratização terem sido para as governorias estaduais, enquanto a eleição direta para a Presidência da República só ocorreu quatro anos depois.

<sup>114</sup> A fim de contextualizar contemporaneamente as anotações deste item, cabe indicar matérias jornalísticas publicadas a partir de 29/01/2019 que tratam de operação deflagrada na mesma data relacionada a utilização de fundos do BRB (Banco de Brasília) para o financiamento indevido de campanha eleitoral de 2014 do ex-governador do DF Rodrigo Rollemberg, através de um complexo esquema financeiro lesivo a fundos de pensão (conferir em: <https://www.metropoles.com/distrito-federal/brb-veja-os-avos-de-prisao-e-busca-da-operacao-circus-maximus>, acesso em 30/01/2019).

composição de bases tributárias cuja potencial exploração, lhes conferiram possibilidades completamente fora da realidade dos outros estados, que eram a grande maioria.

Além dessas fontes que diretamente lhes financiaram o incremento de poder, outro recurso de fortalecimento político dos governadores pesou indiretamente aos cofres da nação: a criação, nos sete anos que se seguiram à Carta de 88, de mais de mil Municípios. Tal feito, do ponto de vista crítico, visou atender dois objetivos: aumentar o “curral eleitoral” dos governadores e propiciar que esses novos Municípios pudessem usufruir dos recursos correspondentes a 22,5%<sup>115</sup> do IPI e do IR (Fundo Constitucional de Participação dos Municípios) (ABRUCIO, 1998, p. 133), mas por outro lado, também foi lembrado que teve como condão “garantir recursos públicos para as regiões mais carentes e não priorizadas por qualquer planejamento, seja da União, seja dos Estados” (ROSA, Éverton: 2018).

Novamente aponta-se a enorme complexidade circundante a tal questão, que compreende fatores como: a artificialidade do ganho eleitoral obtido com ela; o incremento de receitas conseguido por mais de mil pequenas regiões, mas que em virtude da curta dimensão do cobertor referida por Aspásia Camargo, implica em diminuição de recursos para outras tantas; a ausência de planejamento federativo envolvendo a questão, o que pode levar tanto a uma diminuição, como a um agravamento das desigualdades federativas; a ausência de qualquer estudo sobre a eficiência de tal medida. Este último fator apresentado, por si só, envolve uma enorme complexidade: basta apontar-se que a eficiência interna ao novo Município precisa ser confrontada com a eficiência decorrente da aplicação dos recursos destinados a esse novo Município, como era feita antes de sua criação.

Para tentar fazer frente a esse enorme problema, a EC 15/96 exigiu um estudo prévio de viabilidade municipal para a criação de novos Municípios. Entretanto, deixando-se de lado o fato de que mais de um milhão de Municípios já havia sido criado sem tal estudo, o fato é que a EC não foi respeitada e muitos novos Municípios continuaram a receber um pires para ser abastecido nos cofres da União. O caso do Município de Luís Eduardo Magalhães na Bahia é um exemplo que ficou conhecido em face da ADI 2240, a partir da qual se começou a falar em

---

<sup>115</sup>Em 2014 a Emenda Constitucional 84 destinou mais 1% das Receitas do IPI e do IR a esse fundo.No total, hoje, são 23,5%.

“Municípios putativos”<sup>116</sup>. Por fim, a EC 57/08, criou o Art. 96 do ADCT<sup>117</sup> convalidando a criação de todos os Municípios havida até 2006.

Esse é o cenário de uma corrida ao fundo (do poço), por recursos do Fundo (Constitucional) que fez com que a Federação brasileira fosse considerada “um modelo hobbesiano e predatório no qual estados e municípios competem entre si sem criar mecanismos de cooperação” (ABRUCIO, 1998, p. 133).

No plano horizontal, a única cooperação encontrada pelo autor foi no sentido da manutenção do *status quo* e as raras cooperações com a União (ainda segundo o autor, caso típico dos Estados nordestinos) relacionavam-se à busca “de algum privilégio dentro da federação” (ABRUCIO, 1998, p. 169)

Por esses motivos, foi apontado que a principal fonte de poder político teria base estadual, sendo as campanhas eleitorais organizadas a partir de recursos estaduais e não partidários. Como consequência, foi constatado que em eventual conflito entre os interesses do partido e os interesses regionais, a maioria dos parlamentares votava com seu Estado, mesmo que contra o seu partido (ABRUCIO, 1998, p. 178-9).

Nesse contexto, pode-se afirmar que a herança da Primeira República foi preservada na era Vargas<sup>118</sup> e vêm sendo retransmitida desde então, para imprimir na face do Brasil contemporâneo um legado de desigualdades que o divide entre Estados industrializados e não industrializados; exportadores e não exportadores; produtores e consumidores; com maiores e menores bases de exploração tributária; com maiores e menores capacidades de efetivação de direitos básicos e de promoção do desenvolvimento humano; com mais autonomia e mais dependência; mais e menos democracia implementável; mais e menos desenvolvidos.

## **2.2 Teoria base da descentralização e democracia segundo Hans Kelsen.**

---

<sup>116</sup> Pedindo-se licença para ser extremamente enxuto: Espécie de Município que não deveria sê-lo, mas que como já o é, que continue sendo.

<sup>117</sup> “Ficam convalidados os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios, cuja lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006, atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do respectivo Estado à época de sua criação”.

<sup>118</sup> No cenário predominante desde o início da República até os dias de hoje (predomínio sulista sobre o centro-nortista) é possível identificar-se elementos de uma origem mais ancestral, dentre os quais destaca-se a formação populacional. A maioria dos escravos trazidos ao Brasil, foram destinados ao Nordeste, enquanto a formação da população sulista se incrementou mais tardiamente, com maciça imigração europeia.

Estabelecida a breve retrospectiva histórica acima, cabe esboçar uma teorização mínima que relacione o Estado Federal à democracia. Pretende-se, no decorrer desta teorização, verificar, com base na experiência histórica brasileira, as assertivas, ou não, da teoria referenciada. Como a opção foi por confrontar a teoria à realidade, escolheu-se como base principal uma teoria pura, formulada em um período central ao analisado e que, contudo, mantenha sua importância e aplicabilidade contemporânea.

Hans Kelsen tratou, na obra “Teoria Geral do Direito e do Estado”<sup>119</sup>, da relação entre os binômios democracia e descentralização e autocracia e centralização. Considerou, para tanto, centralização e descentralização como conceitos jurídicos correspondentes a dois tipos distintos de ordens jurídicas, que organizam o Estado – para Kelsen, centralização e descentralização são formas de organização do Estado, ao passo que autocracia e democracia são formas de governo.

Segundo o autor a Ordem Jurídica pode ser criada de maneira autocrática ou democrática. Tanto uma, quanto outra forma de criação podem, pelo menos em algum sentido<sup>120</sup>, resultar em dois tipos de ordens: centralizada ou descentralizada.

Uma ordem centralizada é aquela em que todas suas normas valem para a totalidade da extensão do território da ordem e conseqüentemente uma ordem descentralizada será aquela em que haverá mais de um conjunto de normas, cuja validade se estenderá a porções distintas do território. Nesse sentido, adianta que qualquer problema relativo à centralização ou descentralização, estará relacionado “as esferas de validade das normas jurídicas e dos órgãos que as criam e aplicam” (Kelsen, 1998, p.433-434).

Assim, em uma ordem descentralizada, as normas locais, que têm validade em uma determinada esfera territorial<sup>121</sup>, formam uma ordem jurídica local (ordem parcial), sendo que ordem jurídica total (ou nacional) é formada pelas ordens locais e pela ordem jurídica central (que também é uma ordem parcial). No cerne da justificativa da necessidade de coexistência de

---

<sup>119</sup> Trata-se de obra de sua maturidade, escrita em 1945, já após ter lecionado em Harvard e enquanto o autor era professor de Ciência Política da Universidade de Berkeley, nos Estados Unidos da América.

<sup>120</sup> Conforme será desenvolvido neste item, Kelsen atribui sentidos estáticos e dinâmicos à centralização/descentralização, não sendo sempre verdadeira a afirmação de que uma ordem criada autocraticamente possa ser descentralizada e de que uma ordem criada democraticamente possa ser centralizada.

<sup>121</sup> Além da esfera territorial de validade, Kelsen aponta a esfera material de validade (relativa a matéria - assunto), para lembrar, que pode ser necessário (por razões de acomodação social) que a mesma esfera material esteja sujeita a diferentes regulamentações em esferas espaciais distintas e que tal necessidade corresponde a necessidade de descentralização territorial (Kelsen reserva o nome descentralização para organizações das esferas de poder com base no princípio territorial, pois elucida que ela também seria possível com base na esfera pessoal – que, no entanto, não recebe o nome de descentralização).

distintas ordens descentralizadas, o autor coloca as diversidades existentes entre grupos de pessoas, que possam formar conjuntos geograficamente<sup>122</sup> separáveis, nos seguintes termos

Um dos principais motivos para a descentralização é precisamente o fato de que ela fornece esta possibilidade de se regulamentar a mesma matéria de modo diferente para diferentes regiões(...). Quanto maior for o território do Estado, e quanto mais variadas forem as suas condições sociais, mais imperativa será a descentralização por divisão territorial. (Kelsen, 1998, p.434 e 435)<sup>123</sup>.

O grau de centralização e descentralização é determinado pelo número e importância relativa das normas centrais e locais da ordem, sendo a centralização e a descentralização sempre parciais, pois as totais seriam apenas teóricas - no mínimo uma norma – a norma fundamental<sup>124</sup> – deve ser válida para o território inteiro (Kelsen, 1998, p.437). Nesse sentido, uma descentralização total implicaria em uma ruptura do Estado e uma centralização total na utópica possibilidade de ser uma única pessoa capaz de legislar e administrar uma incomensurável totalidade de atribuições estatais.

Estando assente a existência apenas teórica dessas formas puras de organização do Estado, percebe-se que os Estados se organizam hibridamente, ora de maneira mais centralizada que descentralizada, ora de maneira mais descentralizada que centralizada<sup>125</sup>.

Em Kelsen, a adoção do critério da divisão territorial na limitação da validade das normas para descrição da centralização ou descentralização, relaciona estas aos seus conceitos estáticos, pois o autor refere-se também ao conceito dinâmico de centralização e descentralização, que diz respeito, não a esfera territorial de validade da norma (conceito estático), mas aos métodos de criação (número de órgãos e como são instituídos) e execução

---

<sup>122</sup> Seguindo o raciocínio da nota anterior, é oportuno apontar que Kelsen também se refere a diversidades nacionais e religiosas como hábeis a exigir diferenciações da ordem jurídica, mas que, no entanto, tal diferenciação só recebe o nome de descentralização, caso seja feita com base em unidades territoriais. (O autor admite também, por exemplo, a adoção de normas distintas para pessoas que adotem religiões distintas – isso, de maneira dissociada de qualquer divisão territorial. É, portanto um critério pessoal e não territorial de validade de normas.)

<sup>123</sup> No mesmo sentido, Alfredo Baracho apresenta como justificativa prática e política para a descentralização territorial o fato de esta assegurar, sob um certo grau de controle do poder central, a sobrevivência da diversidade na unidade, como forma de atenção à variedade das necessidades locais (BARACHO, 1986, p. 117).

<sup>124</sup> Para Kelsen e seu sistema jurídico hierarquizado, todas as normas são postas, exceto a fundamental (hipotética), que, por ser pressuposta, dá suporte a toda sustentação do sistema.

<sup>125</sup> Essa possibilidade, de uma federação se organizar de maneira mais centralizada ou mais descentralizada e principalmente a “plasticidade” entre elas (constante possibilidade de uma federação mais centralizada descentralizar-se e vice-versa), é o ponto central da obra de Wilba Bernardes, “Federação e Federalismo”, fruto de sua dissertação de doutorado na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

das normas, estando a descentralização dinâmica relacionada, portanto, à existência de uma pluralidade de órgãos, cada um deles atuante na elaboração de normas, ou na execução das mesmas, com competência limitada pela extensão da porção territorial na qual a norma valerá. (Kelsen,1998, p.442).

A importância da separação da descentralização em seus conceitos dinâmico e estático está na percepção de que um autocrata pode ditar normas distintas para distintas porções do território para o qual legisla, situação na qual teríamos descentralização estática, mas não dinâmica; bem como, que um esquadrão de ministros pode editar normas distintas em função de suas competências materiais, mas serem todas elas aplicáveis a mesma, única, porção territorial, situação em que teríamos descentralização dinâmica, mas não estática.

Ainda no que se refere ao conceito dinâmico de centralização/descentralização, Kelsen aponta a importância do modo pelo qual os órgãos são instituídos:

O contraste entre uma criação de órgãos centralizada e uma descentralizada é nitidamente realizado colocando-se, por um lado, um monarca hereditário e, por outro, um presidente eleito pela nação inteira. Tal presidente, eleito pela nação inteira, é, por sua vez, instituído de maneira muito mais centralizada do que, por exemplo, o senado de um Estado federal, composto de representantes dos Estados-membros, eleitos pela legislatura ou pelo povo dos Estados-membros. No que diz respeito à criação de órgãos, independentemente das respectivas esferas territoriais de validade das normas criadas por esses dois órgãos, o senado tem um caráter muito mais descentralizado do que o presidente.

Dados esses precedentes, Kelsen desenvolve raciocínios que afastam e atraem a possibilidade de relação entre as formas de organização do Estado (centralização e descentralização) e as formas de governo (autocracia e democracia). Nesse sentido aponta que, ao se adotar o conceito estático de centralização e descentralização, nenhuma relação direta entre as formas de organização do Estado e as formas de governo será encontrada, pois como já mencionado, nada impede que um autocrata dite normas descentralizadas e que uma ordem jurídica criada democraticamente seja composta apenas de normas centrais, válidas para o território inteiro (órgão democraticamente eleito que edita normas para um território sem qualquer subdivisão), concluindo que “a autocracia e a democracia são possíveis com ou sem subdivisão do Estado” (Kelsen,1998, p.444). Mas, ao se adotar

(...) o conceito dinâmico de centralização e descentralização a democracia pode ser descrita como um método descentralizado de criação de normas, já que, numa democracia, as normas jurídicas são criadas pela pluralidade dos indivíduos cujo comportamento elas regulamentam, e estes órgãos criadores de Direito estão distribuídos pelo território inteiro para o qual é válida a ordem jurídica. Numa autocracia, a ordem jurídica é criada por um único indivíduo, diverso e independente da pluralidade dos indivíduos sujeitos a ordem. Como a função criadora de Direito esta concentrada, neste caso, na pessoa do autocrata, a autocracia pode ser caracterizada como um método centralizado de criação de normas. (KELSEN, 2005, p. 443).

Por esse motivo, aponta que o Direito consuetudinário corresponde a uma criação descentralizada do Direito e que o Direito estatutário (criado por órgãos especiais instituídos para esse fim) a uma criação centralizada (Kelsen, 1998, p. 187).

Porém, mesmo em relação ao conceito estático, Kelsen afirma haver uma relação indireta entre descentralização e democracia e centralização e autocracia. Essa relação é uma “tendência imanente” da democracia para a descentralização e da autocracia para a centralização, pois “a descentralização estática acarreta a descentralização dinâmica”, à medida que a existência de múltiplas esferas territoriais de validade das normas, clama pela transferência de poder do centro para as ordens locais. Isso atua no enfraquecimento do princípio autocrático, mas o centro (ou o autocrata) é sempre contrário ao seu próprio enfraquecimento e para evitar a descentralização dinâmica, tende a engendrar esforços contrários à descentralização estática. Kelsen conclui que “as autocracias exibem uma preferência natural pela centralização estática”.

Kelsen prossegue, desenvolvendo, por outro lado, a noção de que “a descentralização permite uma aproximação maior da ideia de democracia do que a centralização”, porque, sendo o objetivo máximo da “organização democrática”<sup>126</sup> alinhar a ordem à vontade da maioria, e podendo, sobretudo em Estados de grandes dimensões territoriais, “as normas centrais da ordem, válidas para o território inteiro, (...) entrar em contradição com a vontade majoritária de um grupo que vive num território parcial”, na busca por máxima aproximação da meta democrática, será útil o estabelecimento de esferas locais de validade territorial das normas, ou, que, nas palavras de Kelsen “certas normas da ordem jurídica sejam válidas apenas para certos territórios parciais e sejam criadas apenas pelo voto majoritário dos indivíduos que vivem nesses territórios (...) (e isto significa descentralização num sentido estático)” .

---

<sup>126</sup> A expressão “organização democrática” consta do original estudado (tradução de Luís Carlos Borges) e a mantivemos tanto em respeito a originalidade da obra, quanto para aproveitar a oportunidade de alertar que para Kelsen democracia é forma de governo e não de organização. Tecnicamente entendemos que o melhor seria “governo democrático”.

Kelsen ainda explica o que entende serem descentralizações perfeitas e imperfeitas (distinção qualitativa<sup>127</sup>), sendo as primeiras, aquelas em que a criação de normas locais é definitiva (uma vez criada não pode ser desconstituída por uma norma não oriunda da mesma esfera que a criou) e independente (conteúdo não limitado por normas centrais) da esfera central.

Por fim, cumpre ainda notar que, o que distingue um Estado unitário dividido em províncias autônomas, de um Estado federal e este último, bem como o primeiro, de uma Confederação de Estados, é, para Kelsen, apenas o grau de descentralização crescente entre eles, considerando-se a ordem em que foram apresentados<sup>128</sup>. Assim, o Estado Federal é uma ordem descentralizada em que as normas locais são editadas por órgãos legislativos locais e têm validade apenas no território dos Estados componentes, formando ordens jurídicas locais, em razão das quais se constituem comunidades jurídicas parciais. Por outro lado, as normas centrais são editadas pela legislatura da federação e valem para o território inteiro, formando uma ordem jurídica central, em torno da qual se constitui uma comunidade jurídica central parcial (essa comunidade jurídica central parcial é a federação<sup>129</sup>, que “é parte do Estado federal total, assim com a ordem jurídica central é parte da ordem jurídica total do Estado federal”) (Kelsen,1998, p. 452).

Assim, pelo rápido apanhado, até o momento exposto, da teoria de Kelsen, a principal conclusão é por uma inclinação da descentralização na direção da democracia e da centralização para a autocracia, estando a primeira dessas formas, nitidamente associada ao Estado Federal.

### *2.2.1 Criação do Direito central e democracia no Estado Federal*

Ainda seguindo a teoria de referência, kelseniana, nota-se, com o autor, que a centralização das normas da ordem jurídica total (válida para todo território federal) é limitada, no federalismo, por uma especificidade deste tipo de Estado: a existência de duas casas, em um

---

<sup>127</sup> A distinção entre descentralização total e parcial seria quantitativa (relacionada, como já mencionado, à proporção entre normas centrais e locais).

<sup>128</sup> Assim, sendo a competência legislativa dividida entre o poder central e diversos poderes locais, a distinção entre Estado unitário, Federal e Confederação, se dará na relação entre o número e importância das normas descentralizadas em relação às normas centrais.

<sup>129</sup> Para Kelsen, o Estado Federal (a comunidade jurídica total) é a junção da federação com as outras diversas comunidades jurídicas parciais locais, de modo que, cada indivíduo pertence, simultaneamente, a um Estado componente e à federação.

só órgão criador do Direito – uma delas composta por representantes do povo e a outra composta por representantes dos Estados<sup>130</sup>. Segundo Kelsen o Estado federal perfeito terá a casa dos representantes dos Estados formada por um número igual de representantes para cada Estado, independentemente do tamanho e da população deles. Explica essa composição da casa dos representantes dos Estados, a partir de um modelo centrípeto<sup>131</sup>, que faz reconhecer a independência inicial de cada Estado. Estes, os Estados, prosseguem, na vida federal, com uma espécie de herança capaz de lhes assegurar a continuidade de aplicação de um princípio do Direito Internacional: a igualdade entre Estados. Isso garante que “as comunidades locais, como tais, tomem parte no processo decisório” central, o que “equivale a um elemento de descentralização”. Contudo, “esse elemento de descentralização, baseado na ideia de igualdade dos Estados componentes é quase completamente neutralizado pelo fato de que a Casa dos Estados aprovas suas resoluções de acordo com o princípio de maioria” (Kelsen, 1998, p. 454).

Ora, se objetivo é garantir prevalência de vontades locais, ou no mínimo a não insignificância delas, a adoção de um método que possibilite a ditadura de uma coalizão de Estados não surte os efeitos pretendidos<sup>132</sup>.

### 2.2.2 Competências e autonomia no Estado federal

Além do direito de participação dos Estados membros na formação e decisão dos órgãos federais (por meio de uma Câmara que representa especialmente os Estados membros – no

---

<sup>130</sup> Nos capítulos estudados, Kelsen não fala expressamente que a primeira casa mencionada seja composta “por representantes do povo”, mas apenas que seus membros “são eleitos diretamente por todo o povo do Estado federal”. No modelo constitucional brasileiro, deputados federais, que representam o povo são eleitos por Estado, mas o número de cadeiras na Câmara dos Deputados, por Estado, é fixado em razão da população de cada Estado; quanto aos senadores, que representam os Estados, são eleitos três senadores por Estado. As decisões, em cada casa, são tomadas por maioria (Art. 45 e 46 da CF/88).

<sup>131</sup> Nota-se, portanto, sem diminuir a importância da explicação, que ela não se amolda com perfeição ao caso brasileiro.

<sup>132</sup> A cerca do problema do domínio das majorias sobre as minorias, aponta-se a seguinte reflexão do próprio Kelsen, na obra “A Democracia”:

“Impedir o domínio de classe é o que o princípio majoritário – no âmbito do parlamentarismo tem condições de realizar. Já é característico que, na prática, ele se mostre compatível com a proteção da minoria. De fato, a existência da maioria pressupõe, por definição a existência de uma minoria e, por consequência, o direito da maioria pressupõem o direito à existência de uma minoria. Disto resulta não tanto a necessidade, mas principalmente a possibilidade de proteger a minoria contra a maioria. Esta proteção da minoria é a função essencial dos chamados direitos fundamentais, ou direitos do homem e do cidadão. (...) significa que o rol dos direitos fundamentais e das liberdades fundamentais se transforma, de instrumento de proteção do indivíduo contra o Estado, em instrumento de proteção da minoria” (KELSEN, 2000, p. 67, 68).

Brasil: o Senado Federal) e da igualdade entre os componentes da união federal ( norma que foi “consagrada na maioria dos Estados federais pela regra de que, em cada Estado membro, qualquer que seja sua população ou extensão de seu território, terá um número igual de representantes na Câmara dos Estados”), foram identificados outros dois elementos da união federal: a) a repartição de competências entre os componentes da federação; e, b) a autonomia do Estado membro (BARACHO, 1986, p. 24 e seg.). O autor refere-se ainda ao que Raul Machado Horta teria identificado como um problema central da federação: a precisão do conceito “autonomia” - no mesmo sentido (BERNARDES, 2010, p. 72).

De fato, referida questão, da autonomia, intimamente relaciona-se a questão das competências, tanto no sentido de que as autonomias dos Estados componentes serão expressamente, a que lhes forem previstas em suas competências (autonomia no limite das regras de competência estabelecidas), quanto no sentido que lhes foi apontado por Dalmo Dallari, relacionado a só se poder falar de autonomia, se para cada esfera de competência for atribuída uma renda própria, caso contrário, a autonomia política será apenas nominal (DALLARI, 2010, p. 259).

Ora, os manuais de Direito Administrativo costumeiramente referem-se à autonomia financeira como elemento da autonomia, que costumam dividir em autonomia técnica, administrativa, política e financeira. Elemento, que deve mesmo destacar-se em relação aos outros três, pois é evidente que nenhuma das três primeiras autonomias mencionadas, subsiste sem a última – a financeira. Com efeito, é possível que se tenha autonomia financeira, sem autonomia técnica, administrativa ou política, mas não o contrário. A autonomia financeira é pressuposto das demais. No item relacionado à trajetória histórica do federalismo brasileiro (2.1) foi apontada uma clara mostra histórica disto, com o alinhamento político dos entes que dependiam financeiramente dos repasses do poder central durante a República Velha, pois afinal, nas palavras de Ives Gandra “sem autonomia financeira, a autonomia política ficava reduzida e a administrativa limitada” (MARTINS, 2012).

Para que subsista, portanto, a autonomia das unidades federadas, faz-se indispensável a atribuição de competências a todas elas e ganham destaque as competências garantidoras de capacidades financeiras como o poder extração tributária.

Esse problema, de distribuição de poderes em matéria fiscal, não passou despercebido por Alfredo Baracho, que o considerou como de grande relevância (BARACHO, 1986, p. 49). Raul Machado Horta, afirmou que “não se ignora que as relações financeiras intergovernamentais constituem o problema crítico do estado federal moderno” (HORTA,

2006, p. 398), Enrique Ricardo Lewandowski considerou a atribuição de renda própria às esferas de competência, verdadeiro elemento de uma federação (LEWANDOWSKI, 1994, p. 87) e Gilberto Bercovici advertiu sobre a “farsa” de uma autonomia dos entes menores face à União, quando os primeiros carecem de recursos adequados para tanto (BERCOVICI, 2005, p. 91).

Para fazer frente ao problema acima contextualizado, a teoria federalista trouxe estipulações que parecem adequadas, prevendo que as legislações (central e regionais) devem ser elaboradas com base em uma autonomia com limites estabelecidos na Constituição Federal<sup>133</sup>, que justamente tem a função de “dividir os poderes, de modo que os governos central e regionais sejam, cada um dentro de sua esfera, coordenados e independentes” (BARACHO, 1986, p. 24). É evidente que esta independência, exclui a possibilidade de ingerência federal indevida nos Estados ou na política deles, e por via de arrasto pressupõem a autonomia financeira em comento. Por outro lado, a coordenação pressupõe equilíbrio entre as tarefas coordenadas e as potencialidades de quem executa o que lhe coube na coordenação. Portanto, novamente a autonomia financeira é inafastável. Deve-se ainda acrescentar que essa autonomia financeira deve ser devidamente balanceada. Isto para equilibrar a pluralidade com a unidade, de forma a propiciar a não dissolução da comunidade jurídica (BARACHO, 1986, p. 24).

Em todo esse cenário, ganha especial relevância, a coordenação, como exigência da distribuição de competências.

É decorrência da repartição de competências no Estado federal, uma característica do federalismo, que exige a coordenação: a concorrência de poderes distintos do Estado federal sobre o mesmo solo (BARACHO, 1986, p. 56). Isso requer, nas palavras de Raul Machado Horta “laboriosa engenharia constitucional” (HORTA, 1985, p. 6), pois a repartição de competências é a “coluna de sustentação de todo o edifício constitucional do Estado federal” (HORTA, 1985, p. 12). Por seu turno, Karl Loewenstein tem o sentimento de que nessa questão repousa a delicada chave da estrutura do poder federal (LOEWENSTEIN, 1975, p. 356).

Alfredo Baracho, apoiado na “Teoria da Constituição” de Carl Schmitt, afirma que esta, liga-se à Teoria Geral do federalismo. Assim, o pacto federal teria natureza singular: além de ato do Poder Constituinte e elemento tanto da própria Constituição Federal, como da Constituição de cada Estado membro<sup>134</sup>, é garante da existência política de seus membros (BARACHO, 1986, p. 32).

---

<sup>133</sup> Ainda segundo Alfredo Baracho, a Constituição Federal é a norma principal que tem eficácia e validade para dar suporte, inclusive aos ordenamentos locais, o que perfeitamente se alinha à teoria de Kelsen, para quem a Constituição seria a principal norma do ordenamento total.

<sup>134</sup> No mesmo sentido (Kelsen, 1998, p. 453).

Na distribuição de competências decorrentes do pacto federal, também foi apontada como característica da federação a atribuição, a Cortes constitucionais, da missão de resolver os conflitos relativos a essa distribuição entre os componentes da federação, reparando exorbitâncias de forma a manter o equilíbrio das competências nacionais e dos Estados membros (BARACHO, 1986, p. 33). O autor afirmou, com embasamento em Kelsen, haver um verdadeiro trinômio: Teoria Geral do federalismo, Teoria da Constituição e Jurisdição Constitucional.

Contudo, essas Cortes constitucionais - que no modelo americano (Suprema Corte), tomado como paradigma, entre outros motivos por seu pioneirismo, teve e tem verdadeiro papel conformador da estrutura federal<sup>135</sup> - não podem descuidar da estruturação e dos fins pretendidos pelo federalismo, pois os postulados clássicos deste, devem estar sujeitos a reinterpretações capazes de alterar as relações entre os Estados membros (Corwin, Edward S., *apud* BARACHO, 1986, p. 58). Os Estados devem, portanto, ter suas perspectivas avaliadas, juntamente com as perspectivas da própria união federal, de acordo com a combinação de diversos fatores assimétricos<sup>136</sup> entre os Estados (“culturais, econômicos, sociais e políticos”) como maneira de caracterizar a descrição do sistema como um todo (Tarlton, Charles D., *apud* BARACHO, 1986, p. 57 e 58).

Novamente, pela teoria, retorna-se à questão das assimetrias, agora relacionadas ao papel conformador da Corte Constitucional, que deve manejar os postulados federalistas em prol de um contínuo incremento de equilíbrio.

O perfeito funcionamento do sistema federativo pressupõe, portanto, uma atividade controladora da Corte Suprema. Por outro lado, tal sistema, se presidencialista, tem exigido, por uma questão de paralelismo, a adoção do presidencialismo em todas as unidades federadas. A conjugação desses dois pressupostos permite afirmar, que em nível estadual cabe a corte judicial máxima (os Tribunais de Justiça) um controle dos demais poderes em prol da federação. Também é possível essa inferência a partir da própria competência dos Tribunais de Justiça<sup>137</sup>.

---

<sup>135</sup> (BARACHO, 1986, p. 55). Ressalta o papel da Suprema Corte americana, na evolução e adaptação do federalismo às circunstâncias sociais, econômicas e políticas, tendo como objetivo a impulsão ao processo democrático e às liberdades. Já, por outro lado, no modelo alemão, na hipótese de conflito de competências, entre as esferas típicas do federalismo, as soluções políticas e não as judiciais, são as privilegiadas (BERNARDES, 2010, p. 225).

<sup>136</sup> Ainda com base em Tarlton, Baracho (1986) elucida haver duas perspectivas distintas: Os Estados comportam-se simetricamente no sistema federal (relação simétrica entre eles), mas a participação “social, cultural, econômica e política é assimétrica”.

<sup>137</sup> Conforme Art. 125, § 1º da Constituição Federal de 1988, compete à Constituição do Estado definir as atribuições do Tribunal de Justiça. A Constituição do Estado de Goiás, por exemplo, assim a definiu: Art. 46. Compete privativamente ao Tribunal de Justiça: (...) VIII - processar e julgar originariamente: a) a ação direta de inconstitucionalidade e a ação direta de constitucionalidade de lei ou ato estadual e municipal, em face da

Nesse sentido, deve-se observar, quando modelo matriz – o norte americano, o papel reservado a Corte Constitucional na conformação do federalismo, veio ao extraordinário. Isto porque, no método de repartição de competências da Constituição americana não foi estipulado, no âmbito das competências concorrentes, qual norma, a central ou a local, deve prevalecer em caso de conflito (LOEWENSTEIN, 1975, p. 356), um dos motivos pelos quais foi chamada de Corte “reconstituente” (Horta, 1985, p. 11).

Diferentemente do modelo americano, a Constituição brasileira de 1988, se ocupou da repartição de competências seguindo duas fórmulas distintas: fez uma repartição horizontal e outra vertical de competências. Nos assuntos reservados à repartição horizontal distribuiu competências em esferas estanques entre os entes federativos, não havendo espaço para se falar em qualquer preponderância da norma central ou local. Quanto aos assuntos reservados à repartição vertical, criou uma espécie de “condomínio legislativo”, em que todos os entes federados legislam sobre o mesmo assunto ao mesmo tempo. Se na repartição horizontal, as esferas de competência são estanques, na repartição vertical as esferas são concêntricas e a mais exterior corresponde às normas centrais (da União), que devem apresentar-se como “normas-quadro”, diretrizes, “normas gerais”, com maior grau de generalidade e abstração, que as esferas mais interiores (estaduais e municipais). Estas, por sua vez, enquadrando-se nas “normas-quadro” da União devem esmiuçar os assuntos, de acordo com as peculiaridades locais<sup>138</sup>. Essa exigência constitucional brasileira de que as normas locais enquadrem-se nas normas centrais, corresponde a um método mais positivista que o americano.

A respeito da existência de fórmulas distintas de repartição de competências no Estado Federal, anotou Dalmo Dallari, que a regra é a distribuição de competências em esferas estanques, sem hierarquia entre elas, mas que modernamente, tornou-se comum a distribuição de competências concorrentes, caso em que as normas da União terão precedência (DALLARI, 2010, p. 258 e 259). Da mesma maneira, na opinião de Karl Loewenstein, “qualquer que seja o método, a realidade da vida federal imporá necessariamente a prioridade do Estado central”<sup>139</sup>(LOEWENSTEIN, 1975, p. 356).

---

Constituição do Estado, e o pedido de medida cautelar a ela relativo; b) a representação que vise à intervenção do Estado em Município para assegurar a observância de princípios constitucionais ou para promover a execução da lei, ordem ou decisão judicial; (...)

<sup>138</sup> A esse respeito veja-se, por exemplo, MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires, e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional.

<sup>139</sup> Tradução livre. No original: “cualquiera que sea el método, la realidad de la vida federal impondrá necesariamente la prioridad del Estado central.”

Por fim, Alfredo Baracho aponta como característica do Estado federal uma predominância em número e importância da legislação dos Estados membros<sup>140</sup>, mas nota uma “tendência à centralização” que se faz sentir em muitos dos modelos atuais como “verdadeiro processo de desfederalização”. De toda forma, o que parece mais significativo é sua advertência a respeito de que não se deve esquecer que “as formas políticas estão sujeitas a processos de renovação e integração”(BARACHO, 1986, p. 21 a 24).

Conclui-se em suma, no que se refere aos conflitos de competência nos estados federais, que se o sistema alemão priorizou soluções políticas, e o americano as judiciais com um maior grau de liberdade de decisões, o sistema brasileiro foi o mais rígido, estabelecendo soluções judiciais com um regramento constitucional já bastante definido, com o menor grau de liberdade deferido à Corte Constitucional e determinando-lhe decisões pela primazia dos interesses da União. Cabe, contudo, agregar a esse quadro o caráter semântico das Constituições brasileiras, que ainda será objeto de um item específico (2.4) neste trabalho.

### **2.3 Evidenciação crítica de contrapontos históricos à teoria federalista**

Concluídas, nos dois itens anteriores, breves apresentações da trajetória histórica do federalismo democrático brasileiro e de uma teorização, tanto quanto possível pura, sobre a descentralização federalista e sua relação com a democracia; ambos também voltados à persecução da questão das desigualdades regionais, cabe, no presente item a tentativa de identificação de pontos comuns, congruentes ou não, entre a teoria e a prática brasileira.

---

<sup>140</sup> Essa predominância deriva do modelo americano, conforme explicado por (HORTA, 1985, p. 10): O federalismo americano adotou, desde de sua origem, uma repartição de competências que atribuiu à União poderes enumerados (todos os não listados) e deixou os Estados com os remanescentes – nota-se então, que os restringidos foram os poderes da União, como percebeu Alexis de Tocqueville, que descreveu os poderes dos Estados como a regra e os da União como a exceção. Esse modelo, ainda segundo Horta, foi copiado em inúmeros países. São exemplos citados pelo autor: Brasil, Argentina, México, Venezuela, Suíça e União Soviética. Mas em seguida, Horta também nota, assim como Baracho, que seguiu-se uma tendência à ampliação dos poderes enumerados da União. Citando Garcia Pelayo apresenta alguns dos motivos para tanto (âmbito geral): as guerras; as depressões; crescente complexidade da estrutura econômica exigindo regulação unificada.

### *2.3.1 Descentralização e democracia à prova na passagem do Estado Unitário para o Federal no Brasil*

Inicia-se por apontar o que se considerou uma mostra histórica de considerável dimensão sobre o acerto da teoria kelseniana no que se refere a “preferência” das autocracias pela centralização – e conseqüentemente das democracias pela descentralização. Essa mostra não foi descrita no item inicial deste capítulo, por se referir a uma observação válida apenas no conjunto latino americano.

Marcello Carmagnani (1984), na obra “Estado y Sociedad en América Latina, 1850-1930” descreveu, no que se refere ao exercício do controle oligárquico nestes países, após meados do século XIX, uma diferença entre os países que se constituíram como Estados Unitários e os que se constituíram com Estados Federais: nos primeiros sempre houve uma maior desigualdade social, econômica e política entre os grupos oligárquicos, ao passo que nos segundos, tal desigualdade apenas se intensificou como consequência do aumento das exportações (CARMAGNANI, 1984, p. 144). Ora, o desnível entre as oligarquias que comandavam os Estados latinos unitários, deixava o controle democrático desses países, na mão de um grupo menor (uma tendência para a autocracia ou para recordar Charles Tilly: um rumo à desdemocratização), correspondendo a uma centralização naturalmente maior. O contrário ocorria nos Estados latinos federais. A tendência apontada por Kelsen se impôs e se fez sentir em uma amostra que comportou um número razoável de Estados (os Estados latinos), pelo menos até que um relevante evento econômico a anulasse.

É evidente, entretanto, que essa “preferência natural” das democracias para as descentralizações é uma propensão, uma tendência federalista à democracia, pois o empirismo mostra que nem sempre o federalismo veio acompanhado da democracia e nesse sentido, José Alfredo Baracho traz o exemplo do Império Germânico que findou em 1918 – federalista, mas não democrático. Outros exemplos podem ser apontados contemporaneamente<sup>141</sup>, desde que para tanto se observe que a pluralidade de conceitos modernos sobre democracia e de interpretações de tais conceitos varia ainda tanto na atualidade, como variou no curso da história democrática e que por outro lado há também uma pluralidade de significados para federalismo.

---

<sup>141</sup> E citando-se exemplos opostos: É difícil, senão impossível, pensar em um critério que não coloque Noruega, Islândia, Suécia, Nova Zelândia e Finlândia (os cinco países mais democráticos do mundo em 2015, de acordo com "The Economist Intelligence Unit's Democracy Index ") entre os países mais democráticos do mundo. Mas são todos estados unitários. Por outro lado, e para citar o exemplo brasileiro, conforme já mencionado precedentemente, as Constituições de 1937 e 1967 consagravam o federalismo (pelo menos no papel - no mínimo com descentralização em sentido estático) em regimes não democráticos.

No entanto, o próprio Baracho, afirma, na esteira da Teoria de Kelsen, que “o federalismo convive melhor com os sistemas democráticos” e que “os regimes autocráticos tendem à centralização, pelo que se torna incompatível com formas federativas que dão autonomia aos Estados”(BARACHO, 1986, p. 66).

Nesse ponto, considerando-se que “a compreensão das principais circunstâncias e forças envolvidas na etapa de implantação do federalismo brasileiro mostra-se peça indispensável para a análise e o entendimento da atual situação enfrentada pelos entes autônomos nacionais” (OLIVEIRA,2010, p. 141) deve-se apor à teoria, a realidade histórica brasileira:

No Brasil, assim como nos Estados Unidos, berço do federalismo, este nasceu junto com a república. Conforme apontado na teoria estudada, tanto o federalismo, como a república foram considerados ambientes mais propícios ao desenvolvimento da democracia -a república, em virtude da eleição de um presidente decorrer de um processo dinamicamente descentralizado (a sucessão hereditária de uma monarquia, ao contrário, guarda correspondência com um processo dinamicamente centralizado).

Quanto à federação, recorda-se que a carta de 1891 consagrou o que ficou conhecido por federalismo dual, com existência das esferas territoriais de validade das normas: locais (Estados), central (União) e total. Correspondeu, portanto, ao que a teoria estudada chamou de descentralização estática. Também houve descentralização dinâmica<sup>142</sup> – todos elementos descritos por Kelsen estavam presentes: aos Estados reconheceu-se a possibilidade de editarem suas próprias constituições e elegerem seus próprios corpos deliberativos e governos locais (pluralidade de órgãos criadores e executores de normas, instituídos de maneira descentralizada).

Mas a experiência brasileira, consubstanciada na passagem do Império Unitário para a República Federativa, é uma ótima mostra de que uma coisa é um modelo jurídico-constitucional teórico, que seja propício à democracia, outra coisa é a condução desse modelo pelas classes política e social que o formata a uma realidade histórica, entrelaçada à econômica, de maneira ora mais, ora menos, tendente a tutelar interesses individuais ou coletivos.

Para tal percepção, um fator subjetivo, relativo aos agentes formatadores do modelo, sua formação e predisposições conhecidas, ganha relevo. Um exemplo pode ser dado com base

---

<sup>142</sup> Pode-se apontar, no entanto, que nunca se adotou no Brasil uma descentralização perfeita, tal como formulada por Kelsen, havendo sempre tanto uma dependência, como uma não definitividade das normas locais em relação às centrais. Pode-se considerar, inclusive, uma acentuação dessa característica no amadurecer federativo. Deve-se advertir, entretanto, que não foram encontrados exemplos de descentralizações federativas perfeitas, repousando o modelo, apenas na teoria kelseniana.

na transição (se é que pode ser chamada assim)<sup>143</sup> da política econômica do Império, em sua fase final, para a política econômica da Primeira República, em sua fase inicial:

Recapitulando-se os últimos momentos do Império brasileiro, nota-se que nos últimos meses do Segundo Reinado, entre os anos de 1888 e 1889 o Brasil passou por um conjunto de transformações, que provavelmente foram as mais significativas de sua história: a abolição do trabalho escravo seguida do enorme fluxo emigratório provocou mudanças econômicas estruturais, notadamente as relativas a uma repentina necessidade de fluidez econômica (BARBOSA, CARVALHO e CASTRO: 2009). O último Presidente do Conselho de Ministros do Império, que cumulava o cargo com o de Ministro da Fazenda, o Visconde de Ouro Preto, deu início<sup>144</sup> a um aumento de liquidez econômica (autorização para bancos emitirem moedas, que pelo menos em tese deveriam ser conversíveis em ouro) que, por gerar uma corrida especulativa, o fez alvo de ferrenha oposição de um dos maiores defensores do federalismo e da república: Rui Barbosa.

Justamente esta oposição rendeu a Rui o cargo de Ministro da Fazenda no primeiro governo republicano que se instaurou (BARBOSA, CARVALHO e CASTRO: 2009). Mas, ao invés de encerrar a política de Ouro Preto, Rui, visando o apoio da burguesia financeira<sup>145</sup> ao novo regime que se instaurava, intensificou a política de expansão de oferta monetária, alargando o espaço especulativo de uma maneira sem precedentes – o episódio ficou conhecido como Crise do Encilhamento<sup>146</sup>.

---

<sup>143</sup> Embasando-se em estudo do norte-americano Jhon Schulz (1997), afirma Wilma Costa (1998) que “as políticas de crédito fácil e aumento da emissão monetária no último gabinete do Império (Ouro Preto) e nos dois primeiros ministérios econômicos da República (Rui Barbosa e Lucena) são vistas pelo autor como um *continuum*, minimizando tanto o peso da transformação republicana quanto o papel do estancamento do crédito externo que se estendeu virtualmente da Proclamação da República até a negociação do Funding Loan em 1898” (COSTA, 1998, p. 141).

<sup>144</sup> Mais acertadamente pode-se dizer que deu continuidade, pois a rigor a política fora iniciada por seu antecessor, o conservador João Alfredo Correia de Oliveira.

<sup>145</sup> Wilma Costa (1998) descreve como as três categorias sociais que mais se fizeram perceber no movimento republicano estavam representadas nesta política creditícia de Rui Barbosa: a primeira, a oligarquia agrária liderada pelos cafeicultores paulistas, buscava nela uma espécie de reparação pela perda da propriedade escrava; a segunda, as camadas médias, que haviam se mobilizado contra “o parasitismo da sociedade imperial”, e a terceira, os militares de patentes médias, que amargavam ressentimentos corporativos, partilhavam os mais fortes ideais reformistas e também encontravam na política que levou à crise do encilhamento uma resposta para suas necessidades mais imediatas. (COSTA, 1998, p. 153).

<sup>146</sup> Como decorrência dela, houve um verdadeiro colapso do câmbio, grandemente responsável pela queda das Receitas da União (em libras esterlinas, pois em contos de réis, tais receitas dobraram, mas em libras esterlinas caíram praticamente à metade de 1889 a 1898) no primeiro decênio da República, situação, que acabou levando, no plano econômico ao *funding loan* de 1898 (COSTA, 1998, p. 163). Contudo, se esse foi o resultado histórico da política de Ruy, deve-se considerar extremamente pertinente para este trabalho, a advertência feita pelo Dr. Éverton Rosa na banca de qualificação deste trabalho em outubro de 2018. O professor Éverton acresceu que o aumento de liquidez, por ser essencial para “dinamizar a economia produtivamente” parece ter sido uma escolha acertada, contudo, o que Ruy não pôde controlar foi o desvio do crédito, que ao invés de alavancar a produção, foi usado especulativamente. O anexo único a este trabalho apresenta uma proposta de classificação para as guerras

Diversas oposições como essa entre o antigo Império Unitário e a moderna República Federativa, que depõem contra a teoria de ganho democrático nesta transição, podem ser apontadas. Mais acertadamente, contudo, pode-se dizer que a teoria não restou manchada, o que a história brasileira permite evidenciar é apenas que, apesar das oportunidades de desenvolvimento democrático propiciadas pelo federalismo, as escolhas políticas vinculadas aos interesses econômicos não permitiram o desabrochar das potencialidades previstas pela teoria.

Nesse contexto, outro exemplo, se faz com a própria índole partidária e história pessoal de personalidades proeminentes em ambos os regimes: O Visconde de Ouro Preto, último primeiro-ministro imperial, era atuante e influente liberal. Antes de assumir o Gabinete, nos últimos meses do Império, destacou-se na luta pela abolição, e ao assumi-lo, resumiu seu programa de governo e de reformas em um discurso na Câmara dos Deputados de maioria conservadora da seguinte forma: “necessidade urgente e imprescindível de reformas liberais”. Dentre as reformas propostas, destacam-se para este trabalho: a concessão de maior autonomia para as Províncias e Municípios, a ampliação dos direitos eleitorais e a extinção de cargos vitalícios no Senado<sup>147</sup> (BARBOSA, CARVALHO e CASTRO: 2009).

Por outro lado, os dois únicos Conselheiros de Dom Pedro Segundo, que posteriormente tornaram-se Presidentes, foram Conselheiros do Partido Conservador: os Conselheiros conservadores Rodrigues Alves<sup>148</sup> e Afonso Pena, respectivamente 5º e 6º Presidentes da República.

A descentralização, exigida pelo último chefe de gabinete do Império, veio logo a seguir na primeira carta republicana, mas conforme explanado no item 2.1, praticamente só existiu no papel, não havendo dados, que possam atestar qual das duas, a pretendida pelo império, ou a positivada na Constituição Republicana, seria mais efetiva.

---

fiscais do ICMS, que em alguma medida se aproxima de referida advertência, pois evidencia o maior potencial lesivo de benefícios fiscais que não sejam vinculados a uma alavancagem produtiva.

<sup>147</sup>Será no mínimo curiosa a menção de que, se Ouro Preto em 1889 pretendia a extinção do cargo de senador vitalício, na vigência da atual Constituição, promulgada 101 anos depois, o deputado Leonardo Picciani, pretendia, em acréscimo ao Projeto de Emenda Constitucional nº 182 de 2007 a recriação do cargo (<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/490409-PLENARIO-DA-CAMARA-REJEITA-SENADOR-VITALICIO-E-FEDERACAO-PARTIDARIA.html>, acesso em 20/11/2017).

<sup>148</sup>Há inclusive quem aponte a índole não abolicionista, e até escravagista do Conselheiro Rodrigues Alves (Presidente de 1902 a 1906), bem como do Presidente que o antecedeu, Campos Sales (Schmidt, 2016).

Igualmente, impossível afirmar que as mudanças eleitorais<sup>149</sup> implantadas pela República tenham sido democraticamente superiores às pretendidas pelo Império. O mais provável, é que quando muito, empatassem com aquelas, pois a primeira eleição direta só ocorreu cinco anos depois da proclamação da República e dela participaram menos de 2% da população. Além disso, propiciou-se um sistema de fraudes sem correspondência no Império<sup>150</sup>.

Ora esses apontamentos dão novas mostras<sup>151</sup>, do que foi exposto de maneira mais completa no item 2.1, acima: No Brasil, a mudança de Império para República e de Estado Unitário para Estado Federal encontra explicação unicamente no campo político que se moveu no interesse do econômico e não se relacionou à intenção de se dividir o poder por uma descentralização estática ou propiciar-lhe o controle por uma descentralização dinâmica. Trata-se de roupa sob medida feita para a crítica tradicionalmente formulada aos “autores positivistas (Gerber, Laband, Jellinek e Kelsen)”, que subestimaram “a problemática política de seu tempo, acreditando ser possível uma total emancipação do conhecimento científico sobre o Estado da realidade histórico-social”, motivo pelo qual, uma Teoria do Estado como ciência da realidade, parece muito mais adequada (BERCOVICI, s/a). O descrito neste parágrafo é, portanto, um indicativo, tomado a partir da experiência brasileira, da potencialidade da interdisciplinaridade da Sociologia Fiscal em funcionar como adequada lente de observação dos fenômenos sociais.

---

<sup>149</sup>Em todo período imperial (1822 a 1889) houve eleições ininterruptas no Brasil, como um “ensaio de verdadeira cidadania” (os direitos políticos não integravam o conceito de cidadania então vigente) (GALDINO, 2005, p. 172).

<sup>150</sup>A baixa competitividade dos atores políticos, sobretudo no período eleitoral - a pouca competitividade se concentrava no período pré-eleitoral, no qual, nas primeiras décadas republicanas, eram escolhidos, para além daqueles que concorreriam, também aquele que venceria - e o elevado índice de fraudes também são fatores que foram relacionados ao elevado desinteresse político da população (VISCARDI, 2001, p. 78).

Por isso, mesmo a mudança do voto censitário para o universal, apesar de todas limitações do primeiro, não veio necessariamente fortalecer a democracia, mas ao contrário, provavelmente veio distorcê-la em favor das oligarquias rurais. Isso, mesmo considerando-se que, com o êxodo rural a partir das décadas que antecederam o Século XX, uma crescente parcela da população urbanizou-se, escapando ao controle social e econômico, e consequentemente político das oligarquias rurais, pois, como exposto por Marcelo Carmagnani, na América Latina, durante o voto censitário, os votantes, ou eram integrantes das oligarquias ou faziam parte dos grupos urbanos (que detinham o maior peso). Mas, ao se estabelecer o voto universal alfabetizado, muitos oligarcas alistaram como eleitores, seus empregados, colonos e parceiros analfabetos, como se alfabetizados fossem, estabelecendo uma nova inclinação para a balança cidade – campo, em prol deste último (CARMAGNANI, 1984, p. 145).

<sup>151</sup> Como exemplo mais abrangente, pode-se ainda apontar a criticável dependência financeira imperial, quase exclusiva das receitas de exportação, decorrentes de sua incapacidade de “taxar a propriedade e a riqueza dos agentes econômicos privados, tendo fracassado em suas tentativas de introduzir o imposto predial e o de renda” (COSTA, 1998, p. 157). Essa crítica à política fiscal do Império, permaneceu sem qualquer resposta, pelo menos nos primeiros 30 anos de República, e mesmo contemporaneamente, guarda atualidade em alguma medida.

### 2.3.2 Críticas e uma contra crítica ao princípio da igualdade dos Estados

No item 2.2, foi descrita a defesa teórica do princípio da igualdade entre os Estados a partir de um modelo de federalismo centrípeto<sup>152</sup> e anotou-se que o próprio Kelsen critica o princípio em função de seu menoscabo face a aprovação das decisões senatoriais se darem de acordo com o princípio de maioria.

O pequeno arcabouço desenhado no primeiro capítulo deste trabalho permite um reforço a essa crítica: a adoção pura e simples do princípio da maioria conduz a um processo democrático pouco incluyente, desatento às construções do diálogo e, portanto, incapaz de expandir a base de legitimação de uma maioria à totalidade. Conforme anotado no item 1.2, segundo Francisco Tavares (2008) esses seriam, em apertada síntese, os méritos da substituição de um modelo hegemônico por um “modelo contra hegemônico, normativo de democracia deliberativa”.

Por outro lado, há de se notar que a tutela ao vínculo federativo, feita pela adoção do princípio da igualdade entre Estados, cria uma desproporção para a dimensão populacional da federação: a possibilidade de que grupos de pessoas, relativamente pequenos, tenham na Casa dos Estados, a mesma força de agrupamentos enormes de pessoas. Esse problema ganha uma dimensão ainda mais destacada quando se recorda que a casa dos Estados tem, inclusive, poder de veto sobre as decisões da casa representante do povo. Nesse sentido, Edilberto Carlos Pontes Lima faz pesada crítica a esse elemento de equalização entre os Estados componentes da federação :

Ora, se decisões tomadas por maioria dos representantes do povo podem ser barradas por representantes de estados, não importando o tamanho da população de cada estado, há um óbvio déficit democrático. O modelo brasileiro é emblemático: o voto de um senador do Amapá, eleito com menos de 200 mil votos, tem o mesmo peso de um senador de São Paulo, eleito com alguns milhões de votos. Eventuais coalizões de estados menos populosos podem barrar escolhas de estados mais populosos. Dessa forma, uma emenda constitucional aprovada na Câmara Baixa pode ser rejeitada na Câmara Alta, embora a quantidade de eleitores dos que votaram a favor da proposta nas duas casas seja muito superior à quantidade de eleitores dos que votaram contra. A vontade do povo, fundamento da democracia, no caso por meio de seus representantes, não foi, pois, respeitada. (LIMA, 2007).

---

<sup>152</sup> Repise-se que esta, bem como diversas outras justificações do modelo federal, embora sejam as mais difundidas, inclusive em função da origem do Estado Federal, não gozam de plena validade quando aplicadas a Estados Federais originados centrifugamente, conforme já advertido.

Ousa-se, entretanto, ensaiar um contra-argumento a esta proposição do autor:

Devido à mobilidade populacional, é comum, como ocorre no Brasil, que a população de um país forme correntes de êxodos migratórios das regiões de piores, para as regiões de melhores condições de vida – o que explica serem, no contexto repassado no item 2.1, os Estados de São Paulo e Minas Gerais os dois mais populosos do Brasil. Nesse sentido, sugere-se uma espécie de auto-regulação através do sistema majoritário adotado para as eleições senatoriais: a capacidade de coligações de Estados menos populosos, de barrar projetos federais aprovados pela Câmara, contrários a seus interesses, embora contrária às pretensões da maioria da população do país, milita em prol de uma equalização das condições de vida. Esse mecanismo opera tão mais intensamente, quanto mais severas forem às desigualdades regionais, que impulsionem êxodos a alimentar diferenças populacionais. Nesse sentido, a depender do conceito de democracia adotado, conforme exposto no primeiro capítulo deste trabalho, o princípio da igualdade na Casa dos Estados, na maioria das vezes criticado neste trabalho, neste contexto específico, merece ser enaltecido. Afinal, como já anotado no primeiro capítulo, “a distribuição de riquezas, não gera apenas redistribuição de recursos, mas também muda a conexão entre as distribuições geográficas da riqueza e da população” (TILLY, 2009).

Outrossim, voltando-se a acompanhar Pontes Lima, segundo o autor, a garantia de equilíbrio federativo cobra um preço e a moeda é a baixa democrática, o *quantum* do preço é discutível, mas não a sua cobrança. No contexto democrático, aponta ainda para a necessidade de identificação de “qual parcela do povo deve contar para a tomada de decisões”, “exclusivamente a população afetada”, ou juntamente com ela, outras parcelas da população federal (LIMA, 2007)? A essa reflexão, o autor não ensaia resposta, mas afirma “envolver diretamente o conceito de federalismo”.

Essas últimas anotações somam-se com as inquietações anotadas na parte final do primeiro capítulo deste trabalho, mas assim como lá, aqui não se pode apresentar respostas diretas a ela. O que parece aflorar é que a complexidade do tema não comporta uma simples resposta, mas provavelmente um conjunto delas, sendo que cada parte do conjunto deve partir de cuidar de uma inquietude ainda preliminar a de Pontes Lima acima reproduzida: no âmbito das competências locais de um Estado Federal, o que se deve entender por “população afetada” no sentido empregado pelo autor?

Em relação a estas questões, acredita-se haver duas certezas:

A primeira: haver mais de uma resposta válida para elas;

A segunda: estarem relacionadas à seguinte observação de Dalmo de Abreu Dallari:

O ponto crítico da organização federativa reside, precisamente, no governo federal, pois na prática é impossível assegurar-se a todas unidades federadas uma participação exatamente igual no exercício do poder político. Por último, é preciso considerar que a federação, quando autêntica, exige o tratamento igual de todos os componentes, o que na prática pode ser um mal, criando uma solidariedade forçada e meramente formal. Isto porque a igualdade jurídica, se imposta onde não há igualdade de fato, é o começo da injustiça (DALLARI, 2010, p. 261).

### 2.3.3 Igualdade nominal x desigualdade real dos Estados brasileiros

Prosseguindo no raciocínio do final do item anterior, acompanha-se o pensamento de Manoel Gonçalves Ferreira Filho para quem, a flexibilidade do federalismo (que permite a sobrevivência da diversidade na unidade) é atrapalhada pelo princípio da paridade entre Estados-membros, que significa “que todos Estados de uma federação são iguais entre si e que, portanto, devem todos gozar do mesmo grau de autonomia, contar com as mesmas competências, perceber os mesmos tributos”<sup>153</sup>. O autor leciona ainda que tal princípio encontrou sua justificativa na origem do federalismo por agregação americano<sup>154</sup>, mas que não precisava ser “sacralizado” como foi, pois em outras realidades, pode ter a capacidade de deformar a virtude do federalismo (sobrevivência da diversidade na unidade) “estabelecendo absurda e injusta *identidade na diversidade*”.

O gênio do federalismo requer exatamente que as instituições locais sejam o mais possível adaptadas às condições regionais. Ora, regiões com grande desnível de desenvolvimento econômico, com não menor desnível de desenvolvimento social e cultura política, com imensa disparidade de densidade demográfica [para não falar em fatores climáticos], não podem gozar das mesmas competências, contar com iguais poderes, com as mesmas fontes de renda (FILHO, 1972, p. 113 e 114).

---

<sup>153</sup> Nesse sentido, indicou Ricardo Oliveira (2010) que no alvorecer da República, houve um equívoco, na adoção da premissa de que as partes que a viriam compor, gozavam de idêntico nível de desenvolvimento e por isso estabeleceu-se, para elas, idênticos poderes e competências, inclusive em matéria tributária. (OLIVEIRA, 2010, p. 145). Wilma Costa (1998) anotou que o cerne da disputa na Assembleia Constituinte de 1891 foram as receitas alfandegárias e que “a profunda diferenciação econômica, que se estabelecera ao longo do século XIX, fazia confrontar na Constituinte, estados extremamente desiguais no plano do desenvolvimento econômico, vale dizer com desigual potencialidade de produção de recursos fiscais” (COSTA, 1998, p. 158).

<sup>154</sup> Sugere-se uma explicação lógica sobre ser tal princípio quase fundamental em um federalismo por agregação e quase desprezível em um federalismo por desagregação: no primeiro, dada a maior diversidade das populações que se unem, desconfianças mútuas são um problema a se considerar; no segundo, é de se esperar, que em face do unitarismo original, este problema já esteja superado, podendo-se passar para uma fase de busca por solidariedade. Anota-se, em adição, que mesmo na Convenção de Filadélfia, tal princípio só foi adotado para facilitar a aceitação da federação por Estados mais atrasados (FILHO, 1972, p. 111).

Trata-se de conferir um enorme prestígio à isonomia horizontal (dar tratamento igual aos iguais) em total menoscabo à isonomia vertical (dar tratamento diferenciado aos desiguais de forma que a graduação de tratamento corresponda á exata medida das desigualdades deles). Sendo estas dimensões da isonomia, duas faces da mesma moeda - evidencia-se, em um cenário de profundas assimetrias entre Estados, que a pura e simples aplicação do princípio da paridade entre Estados-membros<sup>155</sup>, não cria igualdade, tampouco justiça, ao contrário, acentua as desigualdades e como afirmou Dallari, inicia a injustiça.

Mais uma vez, há mostras históricas de ser este, precisamente o caso brasileiro. A questão deve ser considerada central neste trabalho e será retomada no capítulo seguinte, pois a redução das desigualdades nacionais, para além de um desígnio, atualmente constitucional, é um clamor perene dos direitos humanos. E com a autoridade dos autores acima citados, pode-se afirmar que a teoria federalista-democrática, propugna por uma arquitetura federal que combata as disparidades regionais, atuando em prol de um nivelamento capaz de assegurar condições, não apenas de uma equalização das prestações estatais, mas de um modo geral de tudo que influa nas condições e qualidade de vida, e seguramente, na própria dignidade humana.

No entanto, a realidade histórica do federalismo brasileiro se distanciou muito desse objetivo, podendo-se afirmar que nas primeiras décadas, quase que no primeiro século da federação, o movimento massivamente predominante, foi no sentido contrário, o sentido de aprofundar as assimetrias, de excluir os Estados menos favorecidos economicamente, de diminuir-lhes ou mesmo retirar-lhes importância e voz política, afastando-lhes a possibilidade de atrair projetos nacionais para áreas de seus interesses.

A temática, que foi desenvolvida no item “2.1” deste capítulo, permitiu concluir que o que se viu no cenário político nacional dos primeiros anos da história federalista-republicana brasileira foi o massivo predomínio da oligarquia mais abastada de uns poucos Estados brasileiros, notadamente São Paulo e Minas Gerais, que tinha como objetivo sintético uma uniformização da política nacional em torno da produção cafeeira e perpetuação do *status quo*. Para além do fosso criado nessas primeiras décadas, os efeitos decorrentes disso ainda se fazem

---

<sup>155</sup> Entretanto, conforme foi sugerido no item anterior, no mínimo, todas as vezes que o princípio da paridade entre Estados servir à concreção de direitos fundamentais, e em especial da igualdade material em todas as instâncias (política, econômica, jurídica, educacional, etc.) ele estará militando em prol da democracia. Nesse sentido, a paridade senatorial entre Estado membros ora a favorece, ora a atrapalha, devendo ser usado como o direito descrito por Boaventura de Sousa Santos:

“Temos o direito a ser iguais quando a nossa diferença nos inferioriza; e temos o direito a ser diferentes quando a nossa igualdade nos descaracteriza. Daí a necessidade de uma igualdade que reconheça as diferenças e de uma diferença que não produza, alimente ou reproduza as desigualdades” (SANTOS, 2002)

sentir, e o federalismo cooperativo estruturado nas cartas constitucionais a partir da de 1934 não esteve à altura de superar o obstáculo, sobretudo porque até mesmo na vigência da CF/88, o que se continuou a ver foi uma sobrevivência de regionalismos (agora, mais precisamente de estadualismos) voltados ao atendimento de interesses pouco democráticos em um federalismo de competição e predatório.

#### *2.3.4 A concorrência de poderes distintos do Estado federal sobre o mesmo solo: novo desencontro entre a teoria e a prática brasileira*

Os conflitos de competências, entre eles os fiscais, não foi assunto esquecido pela teoria federalista, conforme alinhavado no Subitem 2.2.2 acima. A teoria não apenas previu a possibilidade, ou melhor, a probabilidade de sua ocorrência, como também previu métodos para resolvê-lo. Conforme descrito, o problema de normas federais conflitantes com normas locais em um dado espaço geográfico, foi resolvido, em nível de previsões constitucionais, de maneira mais incisiva no Brasil, do que na Alemanha, ou do que nos Estados Unidos. No Brasil o conflito deve ser resolvido, *a priori* e a grosso modo, pela via judicial em favor da União federal brasileira.

*Pari passu*, também se anotou que o sistema federativo deve ser presidencialista em todas unidades federadas e que, por esse motivo cabe a corte judicial máxima em cada Estado (os Tribunais de Justiça) um controle dos demais poderes em prol da federação.

Por outro lado, foi apontada (Item 2.1) na esfera estadual brasileira<sup>156</sup>, a existência de um sistema que não apresenta as características do presidencialismo, principalmente naquilo que se refere ao equilíbrio entre os três poderes, com forte proeminência do poder Executivo e ênfase na insuficiência de controle deste pelos demais, ou ainda no favorecimento dos Executivos pelos Legislativos e Judiciários estaduais. Essas seriam as principais características de um sistema estadual ultra presidencial, pouco democrático nos Estados brasileiros, construído a partir do controle dos recursos estaduais e da fragmentação política, resultante da ausência de uma “organicidade programática” e de uma movimentação política realizada exclusivamente em prol de interesses individuais (ABRUCIO, 1998, p. 109 e seg.).

---

<sup>156</sup> A análise refere-se ao período pós “redemocratização”, com foco principal no quadriênio de 1991 a 1994 e analisou a maioria dos Estados da Federação, incluindo os mais e menos poderosos.

Nesse cenário, evidencia-se a oportunidade de sobrevida de atos danosos do chefe do Executivo estadual, notadamente relacionados a um atuar fora dos limites delineados de competência. Assim, atos potencialmente prejudiciais a federação e a democracia, como as guerras fiscais desmedidas, que deveriam ter sido controlados pelo judiciário ou órgãos de controle legislativo estadual, como as CPIs e os Tribunais de Conta, podem continuar surtindo efeitos por anos até que sejam cassados pela Corte Suprema. Em alguns casos, podem até mesmo não chegar até ela.

Mais do que isso, a sobrevida de atos estaduais inconstitucionais, notadamente os relativos às competições fiscais, parece mesmo independente do ultra presidencialismo estadual identificado por Fernando Abrucio e isso está evidenciado desde a introdução do presente trabalho, quando se mencionou a enorme recorrência das guerras fiscais e exemplificou-se com os 461 (quatrocentos e sessenta e um) benefícios fiscais concedidos no Estado de Goiás irregularmente à luz da CF/88 e em vigor em 07/08/2017 e assim reconhecidos pelo Decreto 9.193 de 20/03/18 desse Estado. Cabe agora agregar que os mais antigos desses benefícios são de 1991 e 1984<sup>157</sup>.

A incrível sobrevida de normas inconstitucionais relacionadas a conflitos de competência<sup>158</sup> e que bem ilustra a notória inação do judiciário nacional no tema, ainda é agravada pela frequente reedição de normas conferentes do mesmo benefício. Mas toda essa argumentação, deve ser tida atualmente, como de menor monta, em função da recente LC Federal 160/2017, que conforme já exposto no item 1.3.3, é uma norma tendente à convalidação de benefícios fiscais inconstitucionais, à retirada de barreiras jurídicas a eles e à perpetuação das guerras fiscais do ICMS no Brasil.

Essas são duas características das normas inconstitucionais sobre benefícios fiscais no Brasil: longevidade e resiliência. Juntas, elas depõem fortemente pelo fracasso da teoria federalista em ser aplicada de maneira eficaz à federação brasileira.

### *2.3.5 O controle econômico da autonomia federativa e o agravamento dos desníveis regionais*

---

<sup>157</sup> Identificados respectivamente no Anexo IV do Decreto 9.193/18, itens 1 e 1.4, correspondentes, aos artigos 37 e 50, § 2º, V da Lei 11.651/91 (CTE – Código Tributário do Estado de Goiás) e no Anexo V, item 1, correspondente à Lei 9.489/84 (Cria o Fundo de Participação e Fomento à Industrialização do Estado de Goiás – FOMENTAR).

<sup>158</sup> A edição de normas relativas a benefícios fiscais em desacordo com o Art. 155, parágrafo 2º, XII, g da CF/88 é invasão estadual de competência do CONFAZ, que é órgão colegiado integrante do Ministério da Fazenda.

Ainda no subitem 2.2.2 foram apresentadas justificativas teóricas para que a ideia de autonomia dos entes federados faça parte do conceito de federação e nessa trilha foi enaltecida a questão da autonomia financeira, como ponto central da questão. Preliminarmente, entretanto, o item 2.1 revelara um cenário não condizente com a predição teórica, onde por vezes - principal, mas não exclusivamente na Primeira República - a dependência financeira dos entes menores resultava-lhes em uma autonomia política arrebatada<sup>159</sup>.

Mas se esta realidade - de uma classe política existente para representar interesses da população de um Estado, trabalhar em prol dos interesses da população de outro Estado- assolou os primeiros anos de nossa federação, o que restou ao atendimento dos anseios das populações regionais naquela época?

Na verdade, como se vem apontando, não parece ter-se tratado de um problema histórico, isolado no tempo, mas sim tratar-se de um problema atual e pujante, em relação ao qual inquietou-se Aspásia Camargo em trecho já reproduzido no item “2.1”, pois são os compromissos políticos - e deve-se entender a mão dupla destes últimos – que desencorajam o autocontrole, a auto regulação clamados pela autora. Se há 100 anos não fazia sentido manter-se o mesmo regime tributário em Estados cujas realidades econômicas e, portanto, as bases imponíveis eram tão distintas e isso conduzia a um constante apego político aos ideais dos Estados hegemônicos, será que hoje faz sentido, manter-se unidades federadas cujos estreitos limites de autonomia financeira não comportam suas mais básicas despesas correntes? E a que isso conduz?

Deve-se observar, que essa temática, apontada como central por diversos autores citados, partiu, nos primeiros anos de nossa federação, em um rumo perigoso, senão completamente despreocupado, para com a democracia<sup>160</sup>, já que, afim de circundar os

---

<sup>159</sup> A palavra “arrebatada” foi utilizada intencionalmente. Em termos escatológicos o arrebatamento é a levada dos cristãos salvos para o céu, junto a Deus, e a conseqüente deixada dos não salvos para os terríveis dias do juízo. Propõem-se a expressão arrebatamento da autonomia, a partir dos apontamentos efetuados no item 2.1, como forma de marcar que o sistema tributário adotado pode levar para junto da União entes federados que tenham interesse (tributário) comum com ela, relegando aos demais o alinhamento político obrigatório, como forma de amenizar as mazelas de sua insuficiência financeira.

<sup>160</sup> Conforme desenvolvido no primeiro capítulo deste trabalho a capacidade do estado, grandemente dependente de sua capacidade de obtenção de recursos é um fator, que embora não possa ser relacionado à democracia através de uma curva gráfica, guarda relação com esta em uma medida observável historicamente. Repise-se que essas observações depõem no sentido de que um incremento da capacidade estatal corrobora com um processo democratizante, no mínimo na visão tilyana (no médio, ou longo prazo). Nessa visão, é possível ainda, a partir da escolha de um modelo tributário único para distintos entes políticos, concluir-se por uma tendência (des)democratizante naqueles cujo melhor encaixe das bases imponíveis do modelo tributário à realidade e peculiaridades próprias foi preterido pelo melhor encaixe da realidade de outro ao modelo – assim, propõem-se aqui haver um perfeito acoplamento das predições tilyanas à visão do processo histórico brasileiro adotada neste trabalho. Naquele capítulo inicial também se apresentou o índice de democracia fiscal, também fortemente

interesses dos Estados hegemônicos - notadamente de suas oligarquias, em franco menoscabo aos interesses da maioria dos Estados da federação e de quase a totalidade da população brasileira - fundou-se, como notou Claudia Maria Ribeiro Viscardi, em uma política econômica voltada à sustentação de um contínuo fluxo de divisas estrangeiras para o país, e ao atendimento dos compromissos financeiros junto aos credores internacionais, por vezes, fazendo isso até contra o interesse das oligarquias cafeeiras (Viscardi, 2001, p. 74). A autora ainda anota, que tudo isso foi feito, sem que se estampasse um descuido com a estabilidade das finanças públicas. Mas a questão que se põem é: se durante o ciclo do café, as finanças da União estavam equilibradas e suas receitas eram, notadamente, dependentes das exportações dos Estados mais poderosos – que como já explanado era o que permitia as importações, essas sim, receitas diretas da União - onde estavam as despesas? E ainda, a serviço de quem elas estavam?

No contexto em comento, evidenciou-se que o orçamento da União era utilizado como forma de exercício indireto do poder federal, que ingerindo nos Estados - seguramente exceto São Paulo, em menor escala, Minas Gerais, e as vezes algum outro - tolhia-lhes a autonomia.

O restante do caminho percorrido no item 2.1 conduziu à constatação de seu último parágrafo no qual os Estados brasileiros foram divididos em hegemônicos e não-hegemônicos<sup>161</sup>, com mais o menos capacidade<sup>162</sup>.

Esse cenário, de conflito no ambiente federativo, marcado por desigualdades entre os contendores, clama por uma luta, um protesto, marcas dos direitos humanos<sup>163</sup>, como uma reivindicação dignificante do homem: a necessidade de se promover uma ampliação do equilíbrio entre as regiões da nação, no sentido de tornar efetivamente iguais as oportunidades de vida através de uma maior efetivação do processo democrático.

Nessa trilha, afirmou-se que

O problema é saber como passar *do federalismo regional*, que sempre predominou, para o *federalismo democrático*, que é uma possibilidade e um desafio, mas não existe ainda(...). Nossa base espacial, social e política, que é muito ampla, tem uma base de sustentação econômica mínima, numérica e espacialmente restrita,

---

dependente dos ingressos financeiros do Estado, e portanto, também apto a intermediar a relação da democracia com as questões levantadas aqui.

<sup>161</sup>Para utilizar conceituação de Santos & Avritzer (2002), já mencionada na NR 39. Nesse sentido pode-se propor que o assunto em relação ao qual se fez sentir a concepção dominante dos hegemônicos foi o tributário.

<sup>162</sup> Para utilizar conceituação de Charles Tilly (2007) apresentada no capítulo inicial e por ele relacionada a uma melhor condição para o processo de democratização.

<sup>163</sup> Professor Dr. Carlos Ugo Santander em aula ministrada no dia 03 de abril de 2017 na disciplina Direitos Humanos e Cidadania na América Latina do mestrado interdisciplinar em Direitos Humanos da Universidade Federal de Goiás (UFG).

não mais do que 8 milhões de pessoas, de um total de 160 milhões, e os pagadores se concentram esmagadoramente em apenas quatro ou cinco estados. Os restantes são “párias da Federação”, que sobrevivem com a ajuda dos demais, levando ao extremo a noção do *federalismo cooperativo*. (CAMARGO, 1999, p. 44)

Além disso, a globalização e as mobilidades dela decorrentes tendem a agravar desequilíbrios regionais, por colocar o foco no mercado mundial, e, na dinâmica das empresas transnacionais acentuam-se as dificuldades por uma solidariedade interna (BERCOVICI, 2005, p. 94 e seg.), essa perspectiva ressalta como uma dificuldade cada vez maior, a partir dos apontamentos feitos no subitem 1.3.2, relativos à impressionante mobilidade do capital contemporâneo.

Um caminho promissor para o combate desses problemas inicia-se por investimentos produtivos estratégicos, capazes de “estender a base espacial de nossa economia”. Uma estratégia, que necessariamente deve estar envolvida, é o aproveitamento das características regionais para extrair-lhes ao máximo, respostas eficientes “aos desafios da competitividade” (Camargo, 1999, p. 44). Entretanto, mesmo considerando-se apenas o ponto de vista normativo, se a CF/88 esteve atenta ao problema das desigualdades, faltou-lhe referências ao planejamento, e a descontinuidade deste nas sucessões governamentais, fadou-a novamente ao confinamento de uma folha de papel.

#### **2.4 Federalismo e democraciaconstitucionais: suas realidades existenciais na América Latina.**

A trajetória das cartas políticas brasileiras permite identificar, com tranquilidade, um movimento líquido no sentido de um fortalecimento da democracia constitucional. Contudo advertiu-se no primeiro capítulo deste trabalho sobre o potencial enganoso desse conceito de democracia em função de suas discrepâncias com a realidade. Da mesma forma mencionou-se um paulatino incremento de atenção constitucional, que se fez sentir a partir da carta política de 1934 à questão das desigualdades regionais, mas terminou-se o item precedente com uma crítica à efetividade constitucional voltada ao assunto.

Baseando-se em trabalho de Francis Baecque voltado para a América Latina, Alfredo Baracho afirma haver um descompasso entre as disposições legislativas, inclusive as constitucionais e o que é verdadeiramente praticado nesses países acerca do regime de descentralização (BARACHO, 1986, p. 118).

Muitas das estruturas do federalismo destacam, como princípio federal, o método da divisão dos poderes em geral e regional, em que cada um é coordenado e independente, muitas dessas fórmulas encontram-se em um constitucionalismo nominalista, que facilita o modelo simétrico. Este ideal simétrico do sistema federal nem sempre corresponde a todas estruturas criadas pelo federalismo. Os modelos assimétricos têm maior preocupação com as diferenças que podem conduzir a formas diferenciadas de federalismo. (BARACHO, 1986, p. 58 e 59)

O autor, citando Willian S. Livingston (*Federalism and Constitutional Change* de 1956) reafirma a artificialidade dos federalismos latino-americanos, confinados que ficaram às respectivas constituições, com autocracias e centralizações desfigurando o federalismo.

O Constitucionalismo nominalista a que se referiu Baracho, de acordo com Karl Loewenstein<sup>164</sup>, guarda relação com uma constituição que “carece de realidade existencial”. Juridicamente válida, mas sem correspondência com a realidade dinâmica do processo político. Isso por falta de pressupostos sociais e econômicos adequados, como, por exemplo, a falta de educação, não apenas, mas especialmente a política<sup>165</sup>. Tal constituição guarda, contudo, o

---

<sup>164</sup> Filósofo e cientista político alemão que se exilou nos Estados Unidos após a ascensão de Adolf Hitler. A expressão “Constituição nominal” foi criada por ele e se relaciona a sua classificação ontológica das constituições, que está radicada “en la concordancia de las normas constitucionales con la realidad del proceso del poder”, voltada, portanto, para verificação da efetividade normativa das constituições nas limitações do poder político e da qual decorre a classificação das constituições em normativas, nominativas e semânticas, conforme haja, no que se refere ao processo de poder, maior ou menor correspondência entre suas predições e a prática política efetivamente desenvolvida. Nesse sentido, as constituições nominativas, seriam aquelas que não guardam correspondência com a realidade, por insuficiência de concretização, estando a meio caminho das outras duas, que guardam as seguintes relações com a realidade política: as constituições normativas efetivamente dirigem o processo político, verdadeiramente limitando este poder e as constituições semânticas não se preocupam em limitar o poder político, mas ao contrário, servem de instrumento às elites deste poder. Loewenstein estabelece uma interessante analogia, comparando as constituições normativas a uma roupa que se usa e que cai bem no corpo; as semânticas a uma roupa mal ajustada, mas que esconde e disfarça os defeitos do corpo, e uma constituição nominalista a uma roupa guardada no armário, aguardando que o corpo atinja o tamanho adequado para usá-la (Loewenstein, 1975, p. 216 a 222). Uadi Lammêgo Bulos classificou as constituições brasileiras de acordo com o critério ontológico proposto por Karl Loewenstein, não identificando nenhuma que se enquadrasse como normativa, espécie da qual, cita como exemplo a Carta do Estados Unidos da América de 1787. Segundo esse último autor o Brasil teve duas constituições semânticas: a de 1937 e a de 1967. Teve também quatro constituições nominativas: as Constituições de 1891, 1934, 1946 e 1988. (BULOS, Uadi Lammêgo. Direito Constitucional ao alcance de todos. São Paulo: Saraiva, 2010, 2ª Ed).

<sup>165</sup> Mesmo contemporaneamente costuma-se apontar a falta de consciência política, decorrente de uma baixa qualidade educacional, associada à obrigatoriedade do voto, como fator contribuinte ao baixo exercício da cidadania e conseqüentemente a uma insuficiente densidade democrática, isso, repita-se contemporaneamente, pois para o período conhecido como Primeira República, tal associação foi assim feita por Cláudia Viscardi:

mérito de servir em uma função educativa, e o objetivo de futuramente converter-se em uma constituição normativa (LOEWENSTEIN, 1975, p. 216 a 218).

Ainda segundo o autor

A constituição nominal encontra seu terreno natural naqueles Estados nos quais o constitucionalismo democrático ocidental foi implantado, sem uma prévia incubação espiritual ou amadurecimento político, em uma ordem social do tipo colonial ou feudal-agrária. Aqui exerce um papel importante a ausência de uma classe média intelectualmente consciente de si mesma e com independência econômica. Por outro lado, a eliminação do analfabetismo segue sendo um requisito indispensável para o funcionamento com êxito de uma constituição normativa(...). A América ibérica continua sendo, tanto antes como agora, o terreno tradicional no qual se assenta a constituição nominal.<sup>166</sup>(Loewenstein, 1975, p. 220).

Não se pode deixar de apontar a semelhança, senão identidade entre este cenário, descrito por Loewenstein como habitat natural da Constituição semântica, e aquele outro, descrito por Marcello Carmagnani como responsável pela continuidade da prevalência dos interesses oligárquicos no Brasil, mesmo após a Revolução de 30 (item 2.1), estando obviamente os assuntos correlacionados.

Um interessante exemplo dessa carência de efetividade descrita por Loewenstein, e, relevante para a proposta deste trabalho, refere-se à relação entre os Poderes estatais, que nos termos da atual constituição brasileira devem ser independentes e harmônicos a fim de exercerem mutuamente um autocontrole. Tais predições, por suas essencialidades - disposições inclusive petrificadas no texto - são de reprodução obrigatória nas normas fundamentais de todos os entes da federação (Constituições estaduais e Leis Orgânicas municipais e distrital).

---

“Chama-se aqui a atenção para o fato de que, o conhecido distanciamento entre o Brasil legal e real era encurtado por atalhos capazes de dar ao processo das sucessões um certo grau de formalidade. No modelo em vigor, os destinos da Federação eram decididos por um número restrito de atores, oriundos de um número restrito de estados-membros, eleitos por um corpo restrito de eleitores, os quais por sua vez, detinham restrito entendimento da dimensão de seu voto. (...) Os políticos do norte tinham a noção exata de seu papel na definição de candidaturas presidenciais. Um exemplo desta noção pode ser encontrada na fala de João Pessoa a Epitácio: *‘Nós do Norte temos apenas o direito de receber os nomes para mandar imprimir as chapas’*. Ou seja, o poder de interferência dos pequenos estados sobre a definição de candidaturas era bastante reduzido” (VISCARDI, 2001, p. 79).

<sup>166</sup> Tradução livre. No original : “La constitución nominal encuentra su terreno natural en aquellos Estados en los que el constitucionalismo democrático occidental se ha implantado, sin una previa incubación espiritual o madurez política, en un orden social de tipo colonial o feudal-agrario. Aquí juega un papel importante La ausencia de una clase media consciente intelectualmente de sí misma y con independencia económica. Por otra parte, La eliminación del analfabetismo sigue siendo un requisito indispensable para el funcionamiento con éxito de una constitución normativa(...). Ibero america continua siendo, tanto antes como ahora el terreno tradicional em el que se asienta la constitución nominal.”

Contudo, conforme anotado anteriormente, no âmbito estadual foi descrito um sistema ultra presidencial em que o poder dos governadores de Estado mostrou-se muito assimétrico e superior aos demais (ABRUCIO, 1998, p. 109 e seg.). Da mesma forma, o presente trabalho também tem destacado, até o momento, a inefetividade de normas constitucionais atuais que:

- a) Estabelecem impedimentos às competições fiscais do ICMS (Art. 155, parágrafo 2º, XII, g);
- b) Determinam a prevalência de normas federais em questões tributárias (Art. 24, inciso I e parágrafos);
- c) Confere a Corte Constitucional (Art. 102, caput e inciso I, alínea f) e reflexamente aos Tribunais de Justiça (Art. 125, § 1º) o papel de guardião da Constituição e lhes atribui competência para o julgamento de conflitos no ambiente federativo;
- d) Colocam como objetivo fundamental da República Federativa a redução das desigualdades regionais (Art. 3º, inciso III).

Esse cenário parece indicar claramente que o Brasil é muito menos carente de normas do que é de suas efetivações. Têm-se buscado identificar no presente capítulo uma justificativa histórica para essa constatação, principalmente naquilo que se refere à questão dos impedimentos normativos às competições fiscais do ICMS e aos mandamentos constitucionais relativos à diminuição das desigualdades regionais. O item seguinte se compromete com uma espécie de alternativa a este último problema.

## **2.5 Plasticidade do Estado federal como rota de fuga à perpetuação das desigualdades decorrentes da rigidez de uma constituição pouco efetiva**

Em sua dissertação de doutorado na UFMG, posteriormente transformada no livro de 2010, “Federação e Federalismo”, Wilba Lúcia Maia Bernardes diferencia os termos, “Federação” e “Federalismo”, relacionando o primeiro a uma visão mais restrita, ligada ao aspecto institucional de um Estado Federal (estrutura normativa constitucional dele), e o segundo a uma visão mais ampla que engloba a sociedade, seu modo de ver, viver e mover o Estado Federal (atitude ou vocação federal). Após, a autora passa a descrever o que considera a principal marca do federalismo: sua plasticidade.

A plasticidade do federalismo estaria em sua capacidade de, a fim de permitir a sobrevivência da unidade na diversidade, acomodar a tensão entre o sentido ora prevalente da unidade e o sentido ora prevalente da diversidade, privilegiando ora um, ora outro (ou, em outras palavras: privilegiando ora a centralização, ora a descentralização). O federalismo daria assim uma clara demonstração de sua capacidade de não se deixar imantar, de permanecer em constante construção, aberto e incompleto (BERNARDES, 2010, p. 10 a 50). Essa característica explica a afirmação de Alfredo Baracho de não haver um tipo ideal, como modelo definitivo para o federalismo (BARACHO, 1996, p. 43).

Nesse sentido já se pronunciara Manoel Gonçalves Ferreira Filho, para quem a flexibilidade do modelo federalista e sua capacidade de “assegurar exatamente a unidade na diversidade” foi inclusive responsável pelo aparecimento do federalismo como técnica de segregação, haja vista sua origem decorrer, e estar assente em uma técnica de agregação (união das treze colônias inglesas na América) (FILHO, 1972, p. 113).

Raul Machado Horta, se referindo a Constituição de 1946, clamava, justamente por condições positivo-constitucionais de um federalismo mais plástico:

A rígida distribuição de competências, além de ter deferido à União matéria muito extensa, que conduz ao monopólio legislativo, não permitiu tornar aquele capítulo constitucional de utilização mais plástica (HORTA, 2006, p. 397).

De fato, a rigidez constitucional, sobretudo notável nos capítulos que determinam distribuições de competência entre os entes federados, sempre foi uma marca das constituições brasileiras<sup>167</sup>. Mas, para além da crítica de Raul Horta acima colacionada, deve-se ainda notar que se por um lado pode-se argumentar sobre a falta de efetividade e carência de realidade existencial das constituições brasileiras (tarefa da qual este trabalho se ocupou no item anterior), por outro, também é marca historicamente perceptível no Brasil, que o distanciamento entre a normativa constitucional e a realidade (social, política, econômica) se fez sentir mais acentuadamente nas questões relacionadas às garantias conferidas às classes menos favorecidas. Assim, pode-se argumentar que a excessiva rigidez constitucional criticada por Raúl Machado Horta, é uma rigidez “folha de papel”, que se distancia da “Constituição Sociológica Real”<sup>168</sup> à

---

<sup>167</sup> V., *ex vi*, (BULOS, 2010, p. 72) onde todas constituições republicanas brasileiras foram classificadas como rígidas.

<sup>168</sup> Para utilizar expressão e conceitos cunhados por Ferdinand Lassalle.

medida que seus dispositivos voltam-se à fixação de uma maior justiça e paridade social, como se a rigidez constitucional real operasse em mão única, perpetuadora da concentração do poder nas mãos das classes que tradicionalmente se ocuparam dele.

Tal argumentação apoia-se, sobretudo naquilo que se refere à contextualização deste capítulo no presente trabalho (federação como potencial redutor de assimetrias regionais e sua realidade histórica no Brasil) na constatação do insistente predomínio de interesses locais em face dos interesses gerais. Fato que, conforme relatado no item “2.1”, fica melhor, mas não exclusivamente evidenciado até meados dos anos 1930, período no qual os interesses das oligarquias, em sua maior parte, as cafeeiras, escancaradamente predominaram no cenário nacional. Esses interesses locais, eram movidos por solicitações de escala internacional, que conduziam o “projeto oligárquico” em direção a um incremento de rendas, prestígio e poder<sup>169</sup> (CARMAGNANI, 1984, p. 9), mas raramente, ou mesmo nunca, adotou-se uma política interna própria, voltada a um nivelamento social. As obras referenciadas de Aspásia Camargo, Cláudia Viscardi, Fernando Abrucio, Marcello Carmagnani e Ricardo Victalino apontam nesse sentido.

Também é evidência contemporânea disso a existência, na atual constituição brasileira de disposições verdadeiramente dignificantes, como reclamado pelos direitos humanos, mas, que infelizmente continuam a corresponder a disposições “folha de papel” que não encontram efetiva correspondência com a “Constituição Real”. Pode-se citar, talvez como mais emblemático exemplo disso, a norma contida no inciso IV do Art. 7º, que estipula a capacidade do salário mínimo de assegurar as necessidades de uma família, entre as quais exemplifica “moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social”.

A rigidez de tal norma, é das mais elevadas (seria uma disposição petrificada, por corresponder a um direito fundamental), mas de pouco adianta sua imutabilidade ou irredutibilidade textual de sua significação, se ao final, o contexto econômico prevalece e impõem um limite a efetivação da dignidade financeira da quase totalidade da população assalariada brasileira.

Por fim, ao se trazer à baila o breve arcabouço tecido no primeiro capítulo sobre as competições fiscais do ICMS, especialmente relacionado: à incrível mobilidade do capital contemporâneo; ao provável ponto de equilíbrio mais baixo da carga tributária em um sistema atingido por disputas fiscais; ao ganho estatal de uma localidade apenas temporário e custeado

---

<sup>169</sup>O autor evidencia, entretanto, um baixo interesse do capital estrangeiro, notadamente o inglês (que preferia os setores bancários) pelos setores produtivos, o que permitiu que as oligarquias nacionais controlassem a estrutura produtiva na América Latina (CARMAGNANI, 1984, p. 111).

por uma perda mais que proporcional do todo e mais duradoura do que o ganho, e a incrível resiliência e longevidade de leis flagrantemente inconstitucionais relacionadas a um freio das guerras fiscais, parece sobressair-se a hipótese de que o nominalismo constitucional do caso, especialmente se assenta em uma desproteção das classes menos favorecidas, a fim de possibilitar maiores lucros da classe capitalista dominante.

A par dessa argumentação a experiência brasileira deve ser considerada concordante com o apontamento de Raul Horta, que considerou a baixa realidade existencial das disposições constitucionais dignificantes como uma marca latino-americana. Marca esta, cujos indesejados efeitos, estima-se, possam ser amenizados a partir da plasticidade clamada por Raul Machado Horta e sobre a qual bastante discorreu Wilba Lúcia Maia Bernardes.

## **CAPÍTULO 3 – DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS: TENSÕES E LIMITES NO CONTEXTO SOCIETAL**

A dignidade humana converteu-se em um patrimônio fundamental da dignidade democrática (RABENHORST, 2001, p. 14)

No capítulo anterior configurou-se historicamente a federação brasileira a partir de profundos desequilíbrios regionais fortemente resultantes da atuação de poderes oligárquicos. Em menor parte, também concorreram para essa moldura, fatores como: a largada tardia no processo de fortalecimento interno de alianças políticas nos Estados menos favorecidos; a incapacidade de aliança destes Estados; a apatia política das novas classes sociais decorrentes da urbanização, e a adoção de um processo de tomada de decisões políticas que simplesmente ignorou por completo as minorias, nos primeiros anos da República e, ao que parece, ainda está um pouco distante de conceder-lhes seu justo lugar. Todo esse cenário foi alimentado por um sistema tributário que privilegiava isonomia horizontal e esquecia-se por completo da vertical. Essa realidade desafiou e venceu esmagadoramente, teorias federalistas que apontam para uma aptidão e vocação dessa forma de governo para a defesa das liberdades e para com a efetivação da participação política.

Disto parte o presente capítulo, na tentativa de reproduzir um arcabouço teórico capaz de estabelecer uma ponte entre as constatações precedentes e a problemática relacionada à implementação democrática e efetivação dos direitos humanos no Brasil, tendo como contraponto a questão das desigualdades regionais, à luz da Sociologia Fiscal e mais especificamente naquilo que se refere às competições fiscais no Brasil.

### **3.1 Fundamentação teórica dos direitos humanos: dignidade, necessidades humanas e historicismo.**

Inicialmente anota-se que a diversidade e ao mesmo tempo perene incompletude da fundamentação daquilo que já se afirmou ser mais importante proteger do que justificar (BOBBIO, 2004, p. 23 e PEQUENO, 2008, p. 25) remete a percepção de tratar-se o presente item, apenas de um mínimo essencial à persecução dos objetivos deste trabalho.

### 3.1.1 Dignidade humana: a construção inacabada.

A fundamentação dos direitos humanos na ideia de uma dignidade especial, assessorada unicamente da espécie humana, parece ser a mais bem aceita entre os pesquisadores do tema, contudo, como apontado por Marconi Pequeno (2010), há uma enorme dificuldade em se chegar a “uma definição ampla, satisfatória e inquestionável acerca do que vem a ser a dignidade humana”. (PEQUENO, 2010, p. 161).

“Dignidade” é um termo que, na pré-modernidade era utilizado para designar aquelas pessoas que ocupavam uma posição social especial, quase sempre decorrente de uma ascendência inata, de uma linhagem familiar que se transmitia e era praticamente inalcançável sem uma transmissão hereditária; era uma distinção, com raras exceções, inatingível pelo povo. Embora esse sentido ainda seja perfeitamente utilizável na modernidade, não mais se aceita o seu emprego para qualificar um estamento social de uma sociedade estratificada, tal qual, era feito naquela época - isso, pelo menos não na teoria da cultura ocidental.

Essa mudança de aplicação do valor “dignidade do homem”, havida entre a pré-modernidade e a modernidade e que é tida como paradigmática, apenas recentemente se concretizou. Começou a ser edificada, entretanto, ainda na antiguidade. Seu primeiro marco foi a distinção, feita pelos gregos, entre homens e animais a partir da capacidade dos primeiros de compreender o mundo e estabelecer um pensamento lógico. Isso teve o mérito de atribuir ao homem uma dignidade única, correspondente ao fato de ser o único animal capaz de fazer uso do *logos*. Mas essa dignidade assentava-se de maneira diferenciada em diferentes homens, na medida em que estes eram mais ou menos aptos no manejo de sua intelectualidade (RABENHORST, 2001, p. 15).

Embora, sem que houvesse uma relação de continuidade específica, em especial uma sucessão de escolas, o desprezo pelas fronteiras humanas, capaz de estender a todos o pertencimento a uma mesma comunidade, também teve origem em uma escola helênica específica, o estoicismo<sup>170</sup>, que pressupõem, na espécie humana, uma idêntica capacidade de

---

<sup>170</sup>Escola filosófica pós-socrática, fundada há vinte e quatro séculos por Zenão de Cítio, que objetivando a felicidade do homem, entremeou a lógica e a ética através de princípios comuns. Influenciou a trajetória do direito romano, notadamente no que se refere a compreensão da ideia de liberdade, que inicialmente vista como um valor cívico, foi transmutada para um valor inato do homem (BRASILEIRO, 2014, p. 307).

pensar, a fim de afirmar a unidade do gênero, que apenas reconheceria, para os homens, desigualdades de natureza moral<sup>171</sup>. Neste momento, teria início a construção do sentido hoje atribuído a ideia de dignidade humana (RABENHORST, 2001, p. 24).

Em incremento, o cristianismo<sup>172</sup>, inspirado pelo ideal fraternal do estoicismo, agregou que sendo Deus o criador e os homens suas criaturas, estes últimos, são todos iguais enquanto tal. Entretanto, como já mencionado, isso não foi obstáculo capaz de impedir a instituição de uma sociedade estamental em toda Idade Média, inclusive com estatutos jurídicos distintos para cada grupo de indivíduos. Por outro lado, do ponto de vista filosófico secular, sempre foi apontado que uma fundamentação religiosa para os direitos humanos corresponde, em última análise, a edificá-los a partir de um suporte de base sobrenatural.

Anterior ao cristianismo e até mesmo ao estoicismo é a ideia de direito natural e embora lhe tenham sido apontados vestígios ainda mais antigos, seu principal marco é encontrado no drama “Antígona” de Sófocles (séc. V A.C.), no qual a protagonista referiu-se a Leis que remontam à própria eternidade (BRASILEIRO, 2014, p. 51). Entretanto, nesta origem, o direito natural não esteve relacionado a uma ideia de igualdade humana, o que só veio a ocorrer com as teorias jus naturalistas modernas, que de certa maneira reinterpretaram o estoicismo, estabelecendo uma “complexa articulação entre racionalidade, autonomia e moralidade”, como justificção para a atribuição de um valor axiótico e inato a todos os homens (RABENHORST, 2001, p. 27 e seg. e 2005, p. 110).

Foi na obra de 1785 “Fundamentação da Metafísica dos Costumes” de Immanuel Kant que se propôs que no reino das finalidades humanas “tudo possui um preço ou uma dignidade”. O que tem um preço pode ser substituído por algo equivalente (de mesmo preço), mas aquilo que, por estar acima de qualquer preço, tem um valor absoluto, é insubstituível, tem dignidade. Nesta última categoria está o homem, enquanto ser racional e com uma autonomia

---

<sup>171</sup>É interessante notar, como alguns dispositivos constitucionais atuais, guardam relação com essa ideia. Veja-se, por exemplo, o Art. 8º da Constituição Uruguiaia: “Todas las personas son iguales ante la ley, no reconociéndose otra distinción entre ellas sino la de los talentos o las virtudes.”

<sup>172</sup> Em um período anterior ao monoteísmo e ao politeísmo, o animismo foi o sistema de crença dominante. É enriquecedor para este trabalho notar a importância, para a construção histórica do arcabouço que hoje sustenta a fundamentação teórica dos direitos humanos, da transição do animismo para as religiões dos grandes deuses: segundo Yuval Harari o principal impacto dessa transição, foi no *status* do homem. As religiões que atribuem poderes mágicos a animais e seres inanimados, os colocam no mesmo patamar do homem. Mas as religiões teístas veem o mundo como produto da interação entre deuses e humanos, através das orações e das ações, boas ou más destes últimos – sobretudo no politeísmo que concebe uma partilha de autoridade entre os diversos deuses, que detêm poderes apenas parciais, os deuses estão sujeitos a interesses e inclinações, e isso os torna susceptíveis a barganhar com humanos. Assim, em relação aos outros seres ou coisas, a transição entre as crenças animistas e as politeístas enalteceu não apenas as deidades, mas também a humanidade (HARARI, 2017, p. 221 e s.s). Contudo, as religiões politeístas, geram uma maior tolerância quando comparadas as monoteístas, modernamente predominantes. Quem crê em uma dezena de deuses não terá uma grande dificuldade em aceitar mais um. Por conta da intolerância monoteísta milhares foram mortos na idade média. (HARARI, 2017, p. 223 e s.s).

capaz de dar a si mesmo a lei moral. É essa autonomia, que o submete somente àquilo que ele mesmo entende que deve submeter-se, que lhe garante uma dignidade de que não desfrutam os animais e as coisas. Estes, portanto, diferentemente dos homens, podem ser considerados como meios para obtenção de algo. Assim, apenas os homens seriam um fim em si mesmos<sup>173</sup>(ROSAS, 2013, p. 181, RABENHORST, 2001, p. 33 e PEQUENO, 2008, p. 26).

Nessa toada, a concepção religiosa de dignidade humana, mais antiga, difere da kantiniana, pois embora ambas atribuam ao homem uma dignidade intrínseca em função de sua especial posição no mundo<sup>174</sup>, a primeira procura justificação na natureza divina do homem, criado à imagem e semelhança de Deus, enquanto a segunda se sustenta na própria autonomia do homem, capaz de se submeter às suas próprias leis<sup>175</sup>, para formular, de acordo com sua própria vontade o seu projeto de vida.

Essas justificações, conforme já mencionado, parecem expor a concepção religiosa, a maiores críticas céticas, relativas às provas da existência de Deus<sup>176</sup>, e também relativistas, em face das diversidades religiosas; enquanto que, pelo menos no campo da racionalidade, a concepção kantiniana parece ter a vantagem de atribuir à dignidade humana uma maior aptidão a vocações universalistas (RABENHORST, 2001, p. 34), pois, se obedecer ao *logos* é ser autônomo (DOUZINAS, 2009, p. 352), a racionalidade humana impulsiona a espécie rumo à igualdade.

Apesar dessa aparência (se é que com ela concorda o leitor), foram apontadas novas críticas a essa mais recente fundamentação da dignidade humana, pois a concepção kantiniana, ao apoiar-se exclusivamente na razão, ignora “o valor da vida afetiva do sujeito (paixões,

---

<sup>173</sup> Se no mundo houvesse apenas seres irracionais, sua existência seria desprovida de qualquer valor, pois não haveria quem pudesse atribuir valor a ela. É nesse sentido que Kant entende o homem como único ser que é um fim em si mesmo, pois, só a partir da presença de seres de razão a ideia de valor surge no mundo (RABENHORST, 2005, p. 112).

<sup>174</sup> Enxergar o homem como ser de natureza singular é o que Yuval Harari apontou como basilar para as religiões humanistas. Religião para o autor é um sistema de normas e valores humanos que se baseia na crença em uma ordem sobre-humana – podendo-se também, caso se prefira, chamar de ideologia quando essa ordem sobre-humana for independente de uma deidade. Para o autor, tal distinção é um exercício semântico. Neste entendimento cabe apontar que os próprios direitos humanos seriam uma religião. Segundo Harari as religiões humanistas se dividiriam em “três seitas rivais que disputam a definição exata de ‘humanidade’”: o humanismo liberal (focado na liberdade individualista), o humanismo socialista (focado no coletivo e na igualdade da espécie humana) e o humanismo evolutivo (focado em proteger a espécie da degeneração e encorajá-la rumo a sua evolução para o super-humanos) (HARARI, 2017, p. 236 e s.s.).

<sup>175</sup> Deve-se anotar, que foi advertido que a identidade dignificante entre autor e destinatário das leis (auto legislação) deve ser obtida na teoria do discurso, que propicia uma conjunção da vontade e da razão, sob pena de se confundir autonomia privada com pública. Na primeira o arbítrio autônomo é limitado apenas pelas leis, mas na segunda pela racionalidade (HABERMAS, 2003, p. 155.)

<sup>176</sup> Afinal, e se os departamentos de biologia e psicologia ainda não encontraram as almas, pelo simples fato de que elas não existem? (HARARI, 2017, p. 245)

emoções, afetos, sentimentos,(...) e nenhum sujeito pode ser definido apenas por sua capacidade de usar a razão” (PEQUENO, 2008, p. 29 e 2010, p. 162). Dessa maneira a concepção de Kant sobre “dignidade humana” continuaria sendo “sobrenatural”, agora, não no sentido religioso, mas no sentido de situar o homem em um plano superior ao que é natural, o plano da consciência e da liberdade (RABENHORST, 2001, p. 43).

Neste plano, onde não é possível apreender-se empiricamente o que é a natureza humana, busca-se uma propriedade natural do homem que assegure a todos da sua espécie um idêntico valor e foram lembrados, como promissores candidatos: a racionalidade, a dor e sofrimento, mas nenhum deles escapa incólume a críticas relativistas, pois sempre há quem seja mais ou menos racional (ou até mesmo que esteja impossibilitado de exercer sua racionalidade como uma pessoa em coma, por exemplo), ou mais (in)susceptível à dor (RABENHORST, 2001, p. 44)<sup>177</sup>. Isso para não se falar da capacidade de sofrer, reconhecida por alguns estudos a animais, havendo inclusive muitos militantes ambientalistas que postulam uma dignidade para plantas e animais(PEQUENO, 2010, p. 162).

A esse cenário, cabe agregar que, como todas as culturas têm versões diferentes do que seja dignidade humana e que justamente por isso essas versões seriam todas incompletas (SANTOS, 1997), atribuir uma única fundamentação para os direitos humanos que foram definidos como a “primeira ideologia universal do mundo” (WILSON, Richard, apud SEGATO, 2006) seria subestimar em demasia as complexidades da diversidade ideológica contemporânea, sendo necessário reconhecer-se a impossibilidade de um único fundamento “refletir as múltiplas noções do que vem a ser o homem, sua natureza e sua constituição” (PEQUENO, 2008, p. 25).

Em apoio Norberto Bobbio (2004) bem explicou a diferenciação entre se fundamentar um direito que se têm e um direito que se pretende ter. A primeira é uma tarefa eminentemente jurídica de encontrar embasamentos legais, ao passo que a segunda, uma tarefa filosófica de convencimento de terceiros - principalmente daqueles que podem criar as leis – estando a expansão dos direitos humanos relacionada a essas “coisas desejáveis” e nesse sentido, toda busca por um “fundamento absoluto é, por sua vez infundada”, pois “não se concebe como seja possível atribuir um fundamento absoluto a direitos historicamente relativos”. O autor considera ainda que a heterogeneidade dos direitos do homem, bem como suas distintas eficácias e ainda a possibilidade de antinomia entre direitos diversos, invocáveis pela mesma

---

<sup>177</sup> Maconi Pequeno (2008,p. 27) explica que essa crítica relativista não sobrevive no pensamento kantiniano, pois neste, qualquer diferenciação da dignidade humana se daria no campo qualitativo e não no quantitativo, tendo, todos os homens, em quantidade, idêntica dignidade.

pessoa, são provas de que uma fundamentação absoluta é ilusória e ainda pode ser usada como “pretexto para defender posições conservadoras” e por isso defende que devemos falar não de fundamento, mas dos vários fundamentos possíveis a cada caso concreto (BOBBIO, 2004, p. 15 e s.s).

Nesse contexto, buscam-se alternativas para a fundamentação dos direitos humanos. Apresenta-se, a seguir, duas delas. A primeira, como fundamentação auxiliar, para atuar ao lado da dignidade humana como suporte teórico aos direitos humanos, a segunda como fundamentação adicional à própria dignidade humana.

### *3.1.2 As Necessidades Humanas na fundamentação dos direitos humanos*

Conforme exposto no item anterior, os direitos humanos parecem repousar sobre a ideia de uma dignidade humana sem par. Não aquela relacionada a “quem ocupa uma posição especialmente alta na escala social” de uma sociedade hierarquizada, mas aquela que “estabelece as condições históricas de possibilidade dos direitos humanos” e que, fortemente ligada à ideia de igualdade, foi afirmada como atributo de todos os seres humanos pelas revoluções liberais do final do século XVIII (ROSAS, 2013, p. 171 e seg.). Contudo, questiona-se, “fora de uma perspectiva religiosa ou metafísica”<sup>178</sup>, o que poderia justificar “a atribuição aos homens de um idêntico valor intrínseco” a todos eles (RABENHORST, 2007, p. 69).

O próprio autor sugere, para esse enfrentamento, dois embasamentos viáveis para os direitos humanos: um de natureza moral, decorrente de “uma lista de necessidades básicas comuns a todos os seres humanos” (RABENHORST, 2007, p. 69), outro, que se abordará no item seguinte, relacionado a uma perspectiva sociológica e histórica dos direitos humanos (RABENHORST, 2001, p. 44).

A fim de discorrer sobre as “necessidades básicas humanas” como fundamentação dos direitos humanos, conforme proposto por Rabenhorst (2007), propõem-se inicialmente a seguinte digressão:

---

<sup>178</sup>Uma fundamentação metafísica para os direitos humanos vem sendo aceita, sem maiores dificuldades por especialistas do tema. Costas Douzinas (2009), por exemplo, a invocou para justificar a existência de direitos humanos, mesmo antes de terem sido promulgados, bem como para trabalhar em prol de um persistente “vazio entre humanidade e direitos (legais)” (DOUZINAS, 2009, p. 350).

Tem sido relacionado um problema à ideia de “gerações de Direitos Humanos”, atribuída a Norberto Bobbio<sup>179</sup>: ela tem servido de argumento para implementação gradual, por etapas, e não simultânea dos direitos humanos, o que por sua vez esbarra na tese da indivisibilidade<sup>180</sup> desses direitos. A contradição já foi severamente criticada (CANÇADO TRINDADE, 1997 e 2000) em termos de aceitar-se uma fragmentação para garantir-se um máximo de liberdade, enquanto não se garantiu um mínimo de inclusão econômica e social.

Nesse contexto não se pode esquecer que, justamente por serem os direitos humanos, humanos, não são apenas ocidentais e tendo sido apontado que os mais radicais defendem que essa pretensão universalista camufla, “por parte do Ocidente, uma pérfida pretensão de poder” (HABERMAS, 2013) no mínimo igual crédito deve dar-se, por exemplo, à visão chinesa, contrária à dos norte-americanos, e na qual “os verdadeiros direitos são os econômicos e sociais”, sendo que “os direitos civis e políticos, os direitos ao devido processo ficam para o século XXI ou para o século XXII” (CANÇADO TRINDADE, 2000).

Acrescente-se a isso, que mesmo esse “máximo de liberdade” precisa ser compreendido de acordo com seu real alcance material, pois até onde, no nosso mundo financeiro, pode ir a liberdade dos excluídos de participação econômica? A liberdade garantida nas primeiras gerações de direitos humanos é uma liberdade incompleta, exclusivamente civil e política, mas que nem mesmo estas duas dimensões consegue alcançar, se não forem acompanhadas de um mínimo econômico. Na verdade, essas contrariedades podem muito bem serem explicadas, a partir de duas correntes humanistas que disputam espaços no tabuleiro global, conforme já foi apontado na NR 174: o humanismo liberal (que pode ser considerado hegemônico na modernidade) e o social, diferem na medida em que, para o primeiro a humanidade está em cada homem individualmente considerado (fonte de toda autoridade ética ou política), o que torna a liberdade “sacrossanta” como uma herança da crença cristã em almas individuais livres, enquanto que para o segundo a humanidade é coletiva, o que torna a igualdade entre todos os humanos o valor máximo, dessa vez, como eco da convicção religiosa de que todas as almas são iguais perante Deus (HARARI, 2017, p. 238 e s.s). Da mesma forma, Norberto Bobbio (2004) indica que os direitos de liberdade e os direitos sociais restringem-se mutuamente porque

---

<sup>179</sup>CANÇADO TRINDADE(2000) aponta que apesar de atribuída à Bobbio, o primeiro a apresentar a formulação foi Karel Vasak em 1979. Nesse sentido, o próprio Bobbio afirmou que “todos sabem” que “o desenvolvimento dos direitos do homem passou por três fases”, sendo que na primeira fase afirmaram-se os direitos de liberdade, na segunda os políticos e na terceira os sociais (BOBBIO, 2004, p. 32).

<sup>180</sup>Em termos dogmáticos a origem da tese remonta à Declaração de Teerã de 1968, onde reconheceu-se que a plena realização de direitos civis e políticos seria impossível sem o efetivo gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais, que estariam, portanto, em relação de interdependência com os primeiros.

ambas as concepções de direitos humanos (a liberal e a socialista) estão convictas “de que, entre os dois tipos de direito, é preciso escolher ou, pelo menos, estabelecer uma ordem de prioridade” ente eles (BOBBIO, 2004, p. 37).

É nesse antagonismo de visões e impulsionada pela crítica de Cançado Trindade - à suposta permissão dada pelas gerações de direitos humanos de Norberto Bobbio para que o Ocidente combata como um leão as discriminações civis e políticas e tolere, por inevitáveis, as discriminações econômicas, sociais e culturais, ao passo que a China, *mutatis mutandis*, estaria situada no diâmetro oposto – que parece bem inserir-se a proposta de Eduardo Rabenhorst, de um embasamento moral para os direitos humanos, que estariam, então, assentados nas necessidades humanas básicas. Tal inserção possibilitaria testar, na tese combatida por Cançado Trindade<sup>181</sup>, a ordem de implementação dos direitos humanos em regimes políticos distintos, a partir do fator “necessidades humanas”.

A dificuldade de emplacar esse embasamento, entretanto, estaria na imprescindibilidade de se identificar necessidades básicas comuns a todos os seres humanos, independentemente do ambiente cultural considerado. Nesse sentido, parece, a princípio, ser uma mera mudança de endereço do problema: ao invés de justificar a atribuição de idêntico valor intrínseco aos homens, o problema passaria a ser identificar necessidades básicas comuns a todos eles.

Um dos possíveis suportes apontados por Rabenhorst (2007) para moldurar as necessidades humanas foi uma teoria da psicologia muito difundida há mais de meio século e, que, em um mundo de recursos escassos, onde não se possa implementar a totalidade dos direitos humanos a um só tempo<sup>182</sup>, é capaz de fornecer uma ordem de implementação dos mesmos, que seja adequada à psique humana.

Tal teoria, usada, sobretudo no campo da Administração, remonta a meados da década de 50, quando o psicólogo americano Abraham Maslow estabeleceu suas bases. Ficou conhecida como “teoria da hierarquia das necessidades humanas de Maslow”<sup>183</sup>. Segundo o autor as carências e necessidades humanas são escalonadas de forma que apenas se busca o escalão de cima quando já se atingiu o de baixo, ou seja, para o homem, só se percebem necessidades mais elevadas quando as mais básicas já estão satisfeitas (MASLOW, s/d, p. 49). Surgem assim valores hierarquizados, que se relacionam com “necessidades mais fortes e mais

---

<sup>181</sup>Para Trindade, falta fundamento à teoria das gerações de direitos humanos e a maior prova disso “são essas distorções que verificamos em diferentes partes do mundo e que requerem a visão da indivisibilidade e inter-relação entre todos os direitos humanos” (CANÇADO TRINDADE, 2000).

<sup>182</sup>Essa insuficiência de recursos impossibilitadora da implementação dos direitos humanos, de acordo com a tese da indivisibilidade, não foi adotada, nem refutada neste trabalho, que não teve por objetivo levantar dados sobre insuficiência de recursos ou mal emprego dos mesmos, que possibilitasse alguma conclusão a respeito.

<sup>183</sup>Motivation and Personality de 1954. A ideia central foi retomada em 1962 com “Toward a psychology of being”.

fracas, mais vitais e mais dispensáveis”, onde as primeiras são os alicerces das últimas (MASLOW, s/d, p. 182). O autor compara as necessidades mais básicas à fome (de certa forma tomando o todo pela parte, pois a necessidade alimentar está, segundo o próprio autor, no grupo das mais primárias necessidades humanas), que mesmo que tenha sido inativada por uma boa refeição, não desaparece como necessidade, e embora, em virtude da temporária inativação, permita anseios mais elevados, sempre mantém aberto o caminho regressivo. Essa possibilidade de regressão para necessidades inferiores é marcante em Maslow, que a identifica como algo absolutamente necessário à integridade do organismo. (MASLOW, s/d, p.183).

Uma forma antiquada de resumir isso é dizer que a natureza superior do homem repousa sobre a natureza inferior do homem, precisando desta última como alicerce e desmoronando se esse alicerce lhe faltar. Quer dizer, para a grande massa da humanidade, a natureza superior do homem é inconcebível sem uma natureza inferior satisfeita como sua base. A melhor forma de desenvolver essa natureza superior é satisfazer e preencher primeiro a natureza inferior. (MASLOW, s/d, p.184).

As interpretações da teoria de Maslow levaram a formulação de uma pirâmide, sem que o autor tenha especificamente se referido a ela (RABENHORST, 2007, p. 71), escalonada nos seguintes níveis de necessidades, da base para o cume: 1) corporais (fisiológicas, como alimentação, sono e respiração); 2) de segurança (como proteção do corpo, da saúde, da propriedade, dos meios de subsistência, entre os quais o trabalho); 3) de pertencimento a um grupo - status (como a família, a comunidade, e relações daí decorrentes como, amizade, afeição, amor); 4) de estima (como o respeito, a aprovação, o amor-próprio e a liberdade); e por fim, 5) de realização pessoal (“liberdade para o mais pleno desenvolvimento dos talentos e capacidades da pessoa, individualização”) (MASLOW, s/d, p. 208).

À exceção das necessidades de auto realização, as demais – das fisiológicas às de estima - funcionam como verdadeiros “instintos” nos seres humanos, motivações, “concebidas como estímulos que levam os homens à ação” (RABENHORST, 2007, p. 71).

Com a teoria de Maslow como arcabouço, pode haver boas vantagens na transformação do problema (de justificar a invariabilidade da dignidade humana para justificar a invariabilidade das necessidades<sup>184</sup> humanas): por exemplo, nos termos esposados pela teoria,

---

<sup>184</sup>WIGGINS, David (1985) *apud* RABENHORST (2007, p. 72) enfatiza que os verbos “querer” e “necessitar” não se confundem, podendo-se querer o que não se necessita e necessitar-se o que não se quer. A distinção básica dá-se na dimensão da intenção, elementar no primeiro, mas inexistente no segundo.

“as necessidades não traduzem uma percepção subjetiva da realidade” e isso lhes dá uma aptidão para a invariabilidade e universalidade, mesmo no tempo ou em diferentes culturas, sendo que em relação a esses fatores, variam apenas “os modos ou os meios empregados para a satisfação” das necessidades (RABENHORST, 2007, p. 72).

Nesse contexto a teoria de Maslow parece relacionar-se bem com a impossibilidade de se atender de pronto, todas as variações dos direitos humanos e, portanto, com a ideia de sua implementação gradual tal como têm sido utilizada a teoria das gerações de direitos humanos para justificar sua implementação por etapas e que por isso é criticada por Trindade. Entretanto, os escalões das necessidades propostos pela teoria das necessidades de Maslow, não se relacionam com as gerações de direitos humanos da teoria de Bobbio, havendo um grande descompasso entre elas.

As primeira e segunda etapas de implementação das necessidades de Maslow (necessidades fisiológicas e de segurança) não se relacionam com a ocidental primeira geração de direitos humanos (liberdades civis) e ainda correspondem, na contemporaneidade, a carências não satisfeitas e que por isso, na Teoria de Maslow, até mesmo impedem carências superiores.

Desta feita, a implementação das liberdades civis e dos direitos políticos, antes de se retirar os direitos econômico-sociais da órbita dos direitos puramente programáticos – como sugere Cançado Trindade, ser urgente fazer - corresponderia a um imoral desperdício na análise econômica do direito<sup>185</sup>.

Entremeando todo esse cenário, está a percepção de que, tutelar um direito humano é “satisfazer necessidades indispensáveis à consecução de uma vida digna”(RABENHORST, 2007, p. 72). Dessa forma as necessidades humanas podem funcionar, ao lado da dignidade humana, como suporte de sustentação teórico dos direitos humanos.

### *3.1.3 Historicismo como fundamento da dignidade humana*

Ainda no contexto de uma fundamentação alternativa à religiosa e filosófica kantiniana para a dignidade humana, foi proposto um embasamento para a ideia de igualdade entre os

---

<sup>185</sup> Conforme já se difundiu “em um mundo de recursos escassos, o desperdício deve ser considerado imoral” (POSNER, Richard, apud DIAS, 1998, p. 99)

homens em termos sociológicos e históricos, pois afinal não se pode fundamentar filosoficamente os direitos humanos de uma maneira dissociada “do estudo dos problemas históricos, sociais, econômicos, psicológicos, inerentes à sua realização” (BOBBIO, 2004, p. 24). Nesse contexto, é útil lembrar que depois de Hegel, a própria natureza passou a “ser vista como histórica e intersubjetiva e não como eterna e solitária” (DOUZINAS, 2009, p. 351). Dessa forma, a dignidade humana foi concebida “como uma conquista das sociedades democráticas”, de maneira que, o princípio da dignidade humana constituiria o fundamento da moralidade democrática”, onde cada indivíduo está exatamente na mesma condição que todos os outros de defender seus valores e planos para o coletivo. O pressuposto para isso é que todos sejam tratados com a “mesma consideração e respeito”. A igualdade assim proposta funciona como condição de procedibilidade do procedimento democrático (RABENHORST, 2001, p. 44).

Habermas (2003) enxerga o processo democrático pela ótica da teoria do discurso<sup>186</sup>, incluído, segundo o autor, e única capaz de autocorreções impulsionadas pela racionalidade. O autor, justificando a co-originariedade dos direitos humanos e democracia, a partir de pressupostos de legitimação de uma norma inaugural, que segundo ele depende de pontos de vista temporais, sociais e objetivos, assim se manifesta:

(...) a expressão compreensível de um aspecto do caráter da constituição dos Estados democráticos de direito, isto é, a sua abertura para o futuro: uma constituição que é democrática, não somente de acordo com o seu conteúdo, mas também de acordo com a fonte de sua legitimação, constitui um projeto capaz de formar tradições com um início marcado na história. Todas as gerações posteriores enfrentarão a tarefa de atualizar a substância normativa inesgotável do sistema de direitos estatuído no documento da constituição. Na linha dessa compreensão dinâmica da constituição, a legislação em vigor continua a interpretar e a escrever o sistema dos direitos, adaptando-o às circunstâncias atuais (e nesta medida apaga as diferenças entre normas constitucionais e simples leis). É verdade que essa continuação falível do evento fundador só pode escapar do ciclo da autoconstituição discursiva de uma comunidade, se esse processo, que não é imune a interrupções e recaídas históricas, puder ser interpretado, a longo prazo, como um processo de aprendizagem que se corrige a si mesmo (HABERMAS, 2003, p. 164 e 165).

---

<sup>186</sup>A ética do discurso repousa na intersubjetividade. Funda-se na pluralidade de argumentações e permite a superação do imperativo categórico de Kant (ANDRADE, 2010, p. 236) a medida que retira o foco de um valor absoluto, necessariamente presente (como fim de toda ação humana moral, funcionando portanto como um fardo do qual não se pode escapar) e o coloca em um valor construído e mutante, a partir da argumentação discursiva.

Assim, a historicidade expansionista dos direitos humanos foi relacionada às transformações das sensibilidades éticas próprias de cada época. Estas, as sensibilidades éticas, são influenciáveis pela lei e moral vigentes, mas são também, o impulso que nos permite escapar à automação decorrentes delas, através de um estranhamento reflexivo, que nos leve a uma consideração de inadequação da lei e da moral<sup>187</sup> (SEGATO, 2006, p. 219). O caminho seguido a partir daí, estará na dependência da lente ética adotada para a reflexão do fenômeno moral (ANDRADE, 2010, P. 240)<sup>188</sup>. Assim, a trajetória histórica da humanidade esteve e está em recíproca interação com a trajetória histórica dos direitos humanos. Eventos da primeira influenciaram alterações da percepção ética que moldou a segunda e essas alterações conduziram e continuarão conduzindo a própria sucessão de eventos históricos.

Proposta dessa maneira, como uma construção histórica, a dignidade humana parece melhor escapar a críticas relativistas e céticas. Porém, é bastante, opor-lhe a própria história para ferir-lhe, talvez de morte. Se a igualdade humana é uma conquista histórica, a definição do momento em que foi conquistada implica em distintos diagnósticos, por exemplo, para os horrores do holocausto – e isso não se pode aceitar, pois deporia contra a auto evidência dos campos de concentração que foram “impregnados com o mau cheiro da indescritível crueldade humana” (VAROUFAKIS, 2017, p. 48).

Na verdade, uma outra forma de justificar esse valor especial, intrínseco a todos os homens, parece ser observar, historicamente, os resultados, as mazelas, os fracassos e as vergonhas de suas negações<sup>189</sup>. Nesse sentido foi apontada a observação de Francis Fukuyama de que, politicamente, a última negação importante de uma dignidade intrínseca a todos os homens foi o nazismo (RABENHORST, 2005, p. 115).

Foi proposta, então, uma espécie de meio-termo entre a posição que embasa a dignidade humana em valores inatos transcendentais e a que a embasa sociológica e historicamente. Para tal proposição intermediária, assume-se que “a dignidade humana não é uma propriedade

---

<sup>187</sup> No combate a se embasar a dignidade humana exclusivamente no *logos*, se posiciona Marconi Pequeno (2010) para quem a autonomia moral do sujeito se faz com as emoções, que, embora fosse “cega” se feita apenas por elas (sem o uso da lógica), sem elas seria vazia. Nesse sentido, aponta que: “O sujeito dos direitos humanos deve ser valorizado em seus aspectos racionais e emocionais. É preciso, pois, não apenas cultivar a capacidade do homem de usar o intelecto para bem agir. É fundamental, sobretudo, prepará-lo para se colocar no lugar do outro e sentir também a sua dor.”.

<sup>188</sup> A adoção de uma lente kantiniana, por exemplo, conduziria a moral pelo caminho da justiça, pelo caminho do “dever”, o que certo, parece muito bom, mas a super valoração da razão humana já foi criticada no item 3.1.1, por não poder ser considerado o único valor humano. Dessa forma, foi sugerida que uma avaliação da moral pela ética do discurso (racionável e não apenas racional) teria o potencial de permitir uma aproximação teleológica voltada à busca da felicidade, sem, no entanto, descuidar-se de seu caráter deontológico (centrado na norma) (ANDRADE, 2010, p. 241).

<sup>189</sup> Marconi Pequeno (2008, p. 27) anota que nem sempre é possível explicar a dignidade humana, mas que sempre é possível perceber quando ela foi negada, violada ou esquecida.

observável” e que, justamente por não poder ser provada empiricamente, “repousa em um conjunto de poderosas crenças morais que não podem ser plenamente justificadas” (RABENHORST, 2001, p. 46). Ainda explica o autor, que isso não implica em um apelo para crenças arbitrárias, mas sim em um “mútuo reconhecimento”, que partindo da premissa de que “é o outro que confirma a minha identidade”, confere aptidão para embasamento da dignidade humana em “uma conquista histórica de uma moralidade democrática” (RABENHORST, 2005, p. 116).

Esse papel da alteridade, também foi identificado como interpelante e orientador da atitude ética por Emmanuel Lévinas, para quem uma reflexão que nos leve a coincidir com o que já somos é inválida, pois o outro não terá feito sua intervenção autêntica. No mesmo sentido, foi lembrado que Enrique Dussel funda a ética transformadora na inclusão da perspectiva das vítimas em nossa perspectiva (apud, SEGATO, 2006, p. 227).

Em atenção ao objetivo secundário deste trabalho, relacionado aos desníveis sociais regionais no Brasil, cumpre anotar que vítimas são todos os seres humanos impossibilitados de alcançarem os mesmos patamares sociais, econômicos, políticos, educacionais, disponíveis para outros seres humanos em virtude de condições e oportunidades assimétricas<sup>190</sup> e “existem porque a reprodução da vida (humana e em geral) está interdita pela postura predatória, patrimonialista, privatista e individualista” (CARBONARI, 2007).

Nesse sentido afirmou-se que os direitos humanos “nascem da alteridade” e são nucleados “na construção do reconhecimento” entre seres diferentes mais iguais. Isso se faz em um processo de “criação de condições de interação” capaz de afirmá-los historicamente “através da luta permanente contra a exploração, o domínio, a vitimização, a exclusão e todas as formas de apequenamento do humano”. São essas lutas libertárias que permitem construir o caminho para relações solidárias e justas (CARBONARI, 2007).

Essa reciprocidade torna-se assim, essencial para qualquer discussão ética e política, entrelaçando-se efetivamente com o que Eduardo Rabenhorst chamou de moralidade democrática. Por isso, mais do que um sistema político, a democracia “reveste a própria idéia de Estado de direito”, que por sua vez, “é, acima de tudo, o Estado que reconhece e protege o exercício mútuo das liberdades”(RABENHORST, 2001, p. 48).

---

<sup>190</sup> Paulo César Carbonari assim definiu: vítimas são todos os seres humanos que estão numa situação na qual é inviabilizada a possibilidade de produção e reprodução de sua vida material, de sua corporeidade, de sua identidade cultural e social, de sua participação política e de sua expressão como pessoa, enfim, de seu ser sujeito de direitos (CARBONARI, 2007)

Dessa maneira, valendo-se de Claude Lefort e Alain Touraine, conclui Eduardo Rabenhorst:

(...) a conjunção entre democracia e direitos do homem foi um acontecimento fundamental, na medida em que instaurou um novo tipo de legitimidade política e uma nova visão do espaço público, que tem como característica a neutralidade valorativa e o questionamento permanente dos significados, das instituições e das representações de cada comunidade.

Portanto, o que caracteriza a democracia é exatamente a falta de fundamentos absolutos (transcendentes e religiosos) e a diversidade de valores. Se existe algum fundamento último para a democracia, ele não pode ser outra coisa senão o próprio reconhecimento da dignidade humana (...) ela própria, (...), uma *cláusula aberta*, que assegura a todos os indivíduos o direito a mesma consideração e respeito. (RABENHORST, 2001, p. 48)

Com esse breve arcabouço, adota-se neste trabalho que:

Os direitos humanos são fundamentados na ideia de dignidade humana, podendo atuar ao lado desta, as necessidades humanas;

Por sua vez as justificações mais aceitas para a dignidade humana são a filosófica kantiniana e a religiosa, mas ao lado delas, a ideia de igualdade entre os homens em termos sociológicos e históricos, bem relaciona a dignidade humana com o valor democrático;

Essa igualdade só se perfaz em um caminho de autoconhecimento paralelo ao do reconhecimento. Esses caminhos se realizam em um processo de lutas que finalmente conduzem a relações solidárias e justas.

E por fim, como afirmou Eduardo Rabenhorst (2005) a dignidade humana deve ser justificada por todos os meios e dela depende a persistência da democracia (RABENHORST, 2005, p. 124);

### **3.2 Democracia e Dignidade humana**

Em sua origem latina, o termo *dignitas*, assim como o termo dignidade no português moderno, podia relacionar-se tanto a coisas, como a animais, como a pessoas (como, por

exemplo<sup>191</sup>o relacionou Guimarães Rosa, no Grande Sertão: Veredas - “E a cachorrinha estava ali, bem amarrada na dignidade”). Nesse sentido, a palavra dignidade, para os antigos, significava, como continua significando para os modernos, uma designação de respeito, mérito, estima e consideração especial.

Entretanto, apesar de haver um sentido para a palavra, cuja significância pouco variou em séculos, a forma como variou a distribuição no tempo, do valor designado por este sentido, entre os seres vivos e mais especificamente entre os seres humanos, conduziu a um processo de democratização que se fez paralelo<sup>192</sup> à expansão dos direitos humanos<sup>193</sup><sup>194</sup>.

Nos itens precedentes deste capítulo foi apresentada uma breve trajetória do conceito “dignidade” e mencionou-se uma paradigmática transformação do mesmo, havida na transição da pré-modernidade para a modernidade. Tal transformação resultou em atribuir a todos, o que antes recaía apenas a alguns poucos, que, na maioria das vezes, por uma questão de nascimento, ocupavam uma posição social especial inalcançável pela ampla maior parte do povo.

Nesse sentido, como explicou João Rosas (2013), a concepção pré-moderna de dignidade era “contrária à igualdade de direitos e à democracia”. Entretanto a transição do conceito, conforme adotado na pré-modernidade, para o seu sentido moderno, fez com que ele conduzisse “precisamente àquilo que anteriormente impedia, ou seja, a democracia e os direitos humanos”(ROSAS, 2013, P. 171 - 2).

Helena Esser dos Reis (2013), a partir do pensamento de Alexis de Tocqueville, identificou a igualdade de condições sociais como pedra fundamental e mola propulsora, de um processo, que após transformar a liberdade<sup>195</sup>, incorporou-a, fazendo deste binômio que se auto-complementa (igualdade e liberdade)<sup>196</sup> a chave para se compreender a vinculação da

---

<sup>191</sup> Outro exemplo atribuiu ao direito, a pretensão de ser digno de reconhecimento (HABERMAS, 2013, p. 2).

<sup>192</sup>Se vistas de maneira tradicional as origens da democracia (Grécia antiga : Atenas, Século VI a.C.) e dos direitos humanos (Revolução Francesa) separam-se por aproximadamente vinte e quatro séculos de história. Mas mesmo nessa distante origem da democracia deve-se reconhecer um ponto de convergência desses valores: o estabelecimento da democracia na Grécia antiga funcionou como um limitador do poder estatal. Confira-se : “*Efetivamente, na vida política ateniense, por mais de dois séculos (de 501 a 338 a. C.), o poder dos governantes foi estritamente limitado, não apenas pela soberania das leis, mas também pelo jogo complexo de um conjunto de instituições de cidadania ativa, pelas quais o povo, pela primeira vez na História, governou-se a si mesmo.*” (COMPARATO, 2010, p. 55).

<sup>193</sup>A democracia ateniense foi devastada pela expansão do império de Alexandre, o Grande (COMPARATO, 2010, p. 57) e os valores “democracia” e “direitos humanos” só se reencontraram após o fim da Idade Média, no ideário iluminista da Revolução Francesa. Contudo, o liberalismo que se seguiu, impôs à democracia e aos direitos humanos distintos graus de efetivação (COELHO e PEDRA, 2010)

<sup>194</sup> No contexto das duas notas precedentes, elucida-se que essa dependência (o paralelismo) entre democracia e direitos humanos estará desenvolvido nas próximas páginas, e é relacionada a uma concepção mais ampla de democracia do que aquela que foi chamada de democracia hegemônica, por Francisco Tavares (2008).

<sup>195</sup> Segundo a autora, a liberdade era um “privilegio de poucos no Antigo Regime”, mas foi transformada, a partir da idealização da igualdade social, “em direito comum a todos os homens no Estado democrático”.

<sup>196</sup> A busca por este binômio foi identificada como objetivo primordial do Estado social (BERCOVICI, s/d)

democracia com direitos universais, na medida em que se implementa a “concepção tocquevilleana de justiça”.

Ainda segundo a autora, o conceito de justiça adotado por Tocqueville relaciona os princípios democráticos da igualdade<sup>197</sup> e da liberdade aos direitos universais humanistas seus homônimos. Nesse sentido, um Estado democrático só será justo, quando “estender a todos os homens o igual exercício da liberdade” (REIS, 2013).

Nesse sentido, Habermas (2003) afirma que a liberdade de todos só é obtida através da “consideração simétrica da liberdade individual de cada um”. Explica o autor que a autonomia política de cada um, guiada por um discurso de razão, conduz à prevalência da vontade comum (HABERMAS, 2003, p. 155 e 156).

Para tanto, retomando-se a liberdade como um produto da igualdade, destaca-se que muitos dos problemas contemporâneos que põem em xeque a democracia, relacionam-se a uma supervalorização da igualdade formal, enquanto que a igualdade que, verdadeiramente importa<sup>198</sup>, a material, permanece camuflada pelos formalismos que a envolvem. Isso funciona como pérfida ferramenta da opressão, combatida pelo pensamento tocquevilliano.

Assim, o desenvolvimento do conceito de dignidade, e mais especificamente do campo de abrangência atribuído a esse conceito, torna-o apto a assumir sua afeição moderna, primeiramente pela “sua extensão ao povo no seu conjunto e, num segundo ou simultâneo alargamento, à totalidade dos seres humanos” (ROSAS, 2013, p. 172)

### **3.3 Democracia e Direitos Humanos**

Há 10 (dez) anos foi afirmado, de maneira um tanto açodada, que pelo fato de constar dentre as normas de interpretação da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, a declaração de que disposição alguma daquele documento poderia ser interpretada no sentido de excluir outros direitos e garantias “que decorrem da forma democrática representativa de governo” (Art. 29, c), poder-se-ia extrair daí, o reconhecimento (documental) de que “a democracia é o

---

<sup>197</sup> Annah Arendt (1989) descreve a igualdade como uma conquista da organização humana, orientada pelo princípio da justiça e da reciprocidade (ARENDR, 1989, p, 288).

<sup>198</sup> “ a igualdade procurada é a igualdade material, mas não perante a lei, mas através da lei” (BERCOVICI, s/d).

ambiente propício para o surgimento e desenvolvimento dos direitos humanos” (LEMOS, 2008, p. 183).

Haja vista o artigo passar ao longe de qualquer debate relativista, a afirmação não está descontextualizada do universo em que se coloca, pois, o autor manteve um foco estritamente positivista.

Ainda assim, faltou, àquela época, uma maior justificação para tão audaz conclusão, haja vista que mesmo em uma análise exclusivamente dogmática e que se permita deixar de lado as críticas à universalidade dos direitos humanos e da democracia<sup>199</sup> (que por sua vez, poderiam inclusive ter o condão, de pôr em xeque a própria relação entre eles) o que primeiramente parece saltar aos olhos, é a atribuição, positivada, de um papel negativo à democracia, que é utilizada em grande número de Instrumentos Internacionais como suporte de limitações de direitos humanos.

Assim, por exemplo, veja-se o Art. 21 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966):

Artigo 21 - O direito de reunião pacífica será reconhecido. O exercício desse direito estará sujeito apenas às restrições previstas em lei e que se façam necessárias, em uma sociedade democrática, ao interesse da segurança nacional, da segurança ou ordem públicas, ou para proteger a saúde ou a moral públicas ou os direitos e as liberdades das demais pessoas.

Também a título de exemplo, veja-se o Artigo XXVIII da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948):

“Artigo XXVIII. Os direitos do homem estão limitados pelos direitos do próximo, pela segurança de todos e pelas justas exigências do bem-estar geral e do desenvolvimento democrático.”

---

<sup>199</sup> Em termos dogmáticos a democracia só foi considerada uma aspiração universal, na Declaração de Viena (1993), que a colocou junto com os direitos humanos, como dois valores de aspiração universalista que, em situação de interdependência devem reforçar-se mutuamente. Tal instrumento, também estabeleceu como fundamento para a democracia a liberdade (autodeterminação).

Evidenciam-se, na literalidade dos dispositivos acima, duas funções limitadoras atribuídas à democracia, respectivamente, uma função limitadora de uma liberdade específica e a outra, de uma maneira generalizada, dos direitos do homem. Esse papel conformador de direitos foi identificado em onze de dezenove dispositivos, constantes de oito instrumentos internacionais ratificados pelo Brasil<sup>200</sup>, que expressamente, em alguma medida, relacionaram democracia e direitos humanos (LEMOS, 2017, no prelo). Nestes casos, a democracia desempenha, um papel negativo, mas essencial, frente aos direitos. A essencialidade dessa função democrática, internacionalmente reconhecida, decorre da necessidade de conformação dos direitos pelos legisladores nacionais, visto que seus exercícios podem dar ensejo, muitas vezes, a uma série de conflitos com outros direitos igualmente valorizados.

Por outro lado, conforme já mencionado acima, foi previsto, na Convenção Americana de 1969, que nenhuma de suas disposições poderia ser interpretada no sentido de excluir outros direitos e garantias que decorressem da forma democrática representativa de governo. Tal previsão corresponde ao reconhecimento de que direitos e garantias do ser humano, não expressamente positivados, podem decorrer da forma democrática representativa de governo. Isso, em sentido oposto à maioria das previsões acima mencionadas, que atribuem à democracia uma função limitadora de direitos, atribui a ela, um papel positivo, normogênético. Esse papel, no direito interno, costuma repousar sobre os princípios constitucionais, fazendo-lhes funcionar

---

<sup>200</sup> Foram eles:

I. Declarações de Direitos Humanos

a) Sistema Global

Declaração Universal dos Direitos Humanos - 1948

Declaração e Programa de Ação de Viena - 1993

Declaração de Pequim - 1995

b) Sistema Regional Interamericano

Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem - 1948

II. Tratados Internacionais de Proteção de Direitos Humanos

a) Sistema Global

Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos - 1966

Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - 1966

Convenção sobre os Direitos da Criança - 1989

b) Sistema Regional Interamericano

Convenção Americana sobre Direitos Humanos - 1969

como vetores de interpretação normativa, ou mesmo como geradores de novas normas que lhes aumentem a aptidão para a concreção.

A atribuição de idêntico papel à democracia, a equipara, portanto, neste tema, aos princípios constitucionais. Trata-se, em suma, do reconhecimento positivado de que a democracia pode ser geradora de “direitos morais”, tais como foram definidos por José Garcia Anón em 1992<sup>201</sup>. Por outro lado, como “os direitos humanos só se tornam significativos quando ganham conteúdo político”<sup>202</sup> (HUNT, 2009, p. 19) deve-se também reconhecer à democracia, uma função protetora dos direitos humanos.

Dessa forma, ao conferir à democracia um papel de potencial gerador de direitos e garantias, a normativa internacional está atribuindo a ela um valor que não pode ser restringido ao seu papel mecanicista e procedimental relativo aos processos decisórios<sup>203</sup>.

Estando apontadas, em instrumentos positivados no âmbito internacional, essas duas funções atribuídas à democracia na sua relação com os direitos humanos: limitadora (conformadora) da amplitude destes direitos e ao mesmo tempo geradora deles, e associando-se a essas funções a interdependência e vocação universalista dos institutos, conforme previsto em 1993 em Viena, reforça-se aquela ideia inicial, dogmaticamente embasada, de que “a Democracia é o ambiente propício para o surgimento e desenvolvimento dos Direitos Humanos”.

Mas, como um fundamento deve ser “necessário e universal” e a simples existência de documentos legislativos não garante tais exigências (RABENHORST, 2005, p. 108), faz-se necessário expandir o campo de análise para além de uma visão estritamente dogmática. A primeira dúvida que se deve por, então, é se essa intrínseca relação entre democracia e direitos humanos não corresponde a um mero “localismo globalizado”<sup>204</sup>, tal como definido por Boaventura de Sousa Santos<sup>205</sup>, operando como “instrumento do choque de civilizações tal

---

<sup>201</sup> Ao adotar uma conceituação anglo-saxônica o autor define os direitos morais em contraposição aos positivados, para a seguir defender que as teorias que definem os direitos humanos como direitos morais, se são passíveis, por um lado de críticas (como todas teorias que pretendem fundamentar os direitos humanos independentemente de complementaridades), por outro têm a vantagem de resolver carências e omissões pendentes em outras teorias.

<sup>202</sup> No mesmo sentido (PEQUENO, 2008, p. 25) que sugere que o problema da fundamentação dos direitos humanos, já não é tanto “de caráter filosófico, histórico ou jurídico, mas sim político”, no sentido de que, mais importa protegê-los do que fundamentá-los.

<sup>203</sup> Nesse sentido, recorda-se conceituações visitadas no primeiro capítulo deste trabalho.

<sup>204</sup> Nesse sentido, (RABENHORST, 2005, p. 109) anota não haver, na cultura islâmica, dificuldade para aceitação de uma dignidade axiômica de todos os homens, mas que não se pode dizer o mesmo a respeito da igualdade de direitos e da democracia.

<sup>205</sup> O autor em “Por uma concepção multicultural de Direitos Humanos” de 1997, traz o conceito de “localismo globalizado” como uma forma de globalização hegemônica, especialidade dos países que detêm o controle econômico e que por isso são capazes de implantar, mundialmente, valores, que a princípio seriam apenas locais. O hambúrguer é um bom exemplo. Uma doutrina crítica aponta que a democracia, pelo menos em uma concepção liberal dela, também o seria.

como o concebe Samuel Huntington (1993), ou seja, como arma do Ocidente contra o resto do mundo " (SANTOS, 1997)<sup>206</sup>.

Nesse contexto, retornando ao pensamento toquevilliano, tal como exposto por Helena Esses dos Reis (2013), percebe-se haver nessa linha, fundamentação para o papel limitador de direitos, atribuído, por diversos instrumentos internacionais, à democracia, que como já mencionado vincula-se aos direitos humanos em suas dimensões igualdade e liberdade.

Na estabilizadora posição de Tocqueville as tensões internas à democracia, bem como as dela com os direitos humanos, tendem a corroer a “igual liberdade humana”, caso a democracia não seja protegida dela mesma. Nesse sentido, “limitar a democracia por seus próprios princípios tornou-se uma exigência democrática”, na medida em que ela assume um papel contrário a qualquer forma de opressão, mesmo que das maiorias (REIS, 2013). A esse papel da democracia, deve ser reconhecida vocação universalista, tal como positivado nos contemporâneos instrumentos internacionais em vigor, pois

A justiça não resulta meramente da realização de interesses individuais ou majoritários, mas prende-se àquilo que é de interesse aos homens como gênero. Observamos, então que a boa orientação do julgamento dos cidadãos depende fundamentalmente do reconhecimento de vínculos de humanidade entre os cidadãos (REIS, 2013).

Ainda segundo a autora, a maneira de se impedir uma desvirtuação da democracia que a leve em um rumo opressor é entender a liberdade que a norteia, não como um direito individual, mas como um direito humano, de forma que as tensões inerentes a ela<sup>207</sup> se tornem, no lugar de um problema que se pretende extinguir, uma desejada virtude. Para tanto, o pressuposto é a convivência respeitosa de antagonismos que protejam as individualidades de uma indesejada uniformização. Por isso, conclui a autora que

Mais do que princípios estruturantes do Estado democrático, igualdade e liberdade constituem-se como direitos fundamentais de humanidade e, portanto, como princípios reguladores de justiça válidos para todos (...). Importa é garantir a igual

---

<sup>206</sup> No mesmo sentido, aponta Rita Segato, 2006, no que se refere ao problema da superioridade moral frente às leis de outros Estados nacionais, que “diferenças entre as concepções de justiça e os direitos próprios fizeram com que a defesa dos direitos humanos no Ocidente resultasse, muitas vezes, em uma desmoralização da diferença, uma “alterofobia”, (...), propiciando, com suas críticas das práticas alheias, a cegueira com relação às violações dos direitos humanos cometidas pelos países ocidentais.” No mesmo sentido, conforme já mencionado, Habermas (2013) também se referiu a tais apontamentos e a esse respeito afirmou que “saber tomar distância em face das próprias tradições, ampliando estreitas perspectivas, é uma das conquistas do racionalismo ocidental”.

<sup>207</sup> A luta de classes encontra no Estado Social seu garante e mediador, consolidando a unidade política materialmente (BERCOVICI, s/d).

liberdade de cada membro do gênero humano a fim de que possam – entre si – compartilhar o esforço de construir relações justas.(REIS, 2013)

Ora, as inerentes tensões entre democracia e direitos humanos, abordadas pela autora, também foram abordadas por Jürgen Habermas (2003) que questionou se o Estado democrático de direito não seria “uma amarração paradoxal de princípios contraditórios”. A contrariedade é evidente e foi demonstrada acima, neste trabalho, até mesmo em termos positivados. Corresponde à natural oposição entre a autonomia política popular, que não pode tornar-se verdadeiramente soberana quando colide com o princípio dos direitos humanos, sendo este, um caminho de mão dupla.

Foi afirmado, inclusive, que “toda a história política do mundo desde 1789 pode ser vista como uma série de tentativas de superar” essa contradição entre os valores igualdade e liberdade individual. Contudo, o mesmo autor também afirmou que “tensões, conflitos e dilemas irremediáveis são o tempero de todas as culturas” e que, “se as pessoas não fossem capazes de ter crenças e valores contraditórios, provavelmente seria impossível construir e manter qualquer cultura”. Ademais, para se verdadeiramente entender uma cultura, melhor do que manter o foco em seus valores incontroversos, é justamente concentrar-se em seus pontos de tensão, pois quando dois fundamentos se fazem oscilar descortinam-se mutuamente (HARARI, 2017, p. 173 e 174).

Nesse sentido, Habermas opina, tratar-se de uma contradição apenas aparente, que desaparece ao ganhar uma dimensão histórica. Para ele, democracia e direitos humanos, não podem existir separadamente. Isso por dois motivos: o primeiro, por não se poder obrigar o legislador soberano a verter direitos humanos (positivados apenas no âmbito internacional, ou mesmo não positivados e em ambos casos sem aplicação interna imediata) em direitos fundamentais (positivados e imediatamente exigíveis), e o segundo porque essa relação de co-originariade é uma relação complementar entre a autonomia pública (relacionada aos direitos políticos) e privada ( de conduzir-se na sociedade com liberdade), sendo para o autor, uma dependente da outra (HABERMAS, 2003, p. 154 e 155).

Assumindo-se então, este nexos interno entre democracia e direitos humanos, evidencia-se um valor, uma importância, uma função para a primeira, que, conforme já mencionado alguns parágrafos acima não podem estar limitados por uma concepção puramente procedimental dela.

### 3.4. O princípio da causalção circular e acumulativa na questão das desigualdades

A história da humanidade foi estruturada a partir de três revoluções: a cognitiva, que se deu cerca de 70.000 anos atrás, a agrícola de uns 12.000 anos de idade e a industrial ocorrida a pouco mais de 200 anos. Foi questionado em que medida as duas últimas realmente trouxeram melhorias para a humanidade, sendo que se por um lado é certo que a agrícola resultou em um aumento na quantidade de alimento disponível, é no mínimo temeroso concluir-se a partir disso, ter havido correspondente aumento no nível de satisfação e mesmo na qualidade da dieta humana<sup>208</sup>. O mais certo é que o aumento da quantidade de alimentos disponíveis resultou em um correspondente aumento populacional e no surgimento e ampliação de elites favorecidas, havendo aqueles que defendem ter sido um caminho sem volta “rumo à ganância e à alienação” (HARARI, 2017, p. 89 e 107).

O mesmo autor descreveu a história como uma dimensão na qual a justiça inexistente. Apresentou as desigualdades humanas como um círculo vicioso desencadeado por um acontecimento histórico fortuito, que aleatoriamente recaiu em um dado momento sobre um determinado grupo, que por conta disso e não de seu mérito, passou a ser conhecido como dominante, hegemônico, superior (HARARI, 2017, p. 141 e s.s).

Assim, propôs que rígidos sistemas sociais se formam através desse círculo vicioso, no qual “uma situação histórica fortuita se traduz em um rígido sistema social”.

Tais círculos viciosos podem continuar por séculos e até mesmo milênios, perpetuando uma hierarquia imaginada que surgiu de um acontecimento histórico ocasional. Com frequência a discriminação tende a piorar com o tempo, e não a melhorar. Dinheiro gera dinheiro, e pobreza gera pobreza. Educação gera educação, e ignorância gera ignorância. Os que foram vítimas da história uma vez tendem a ser vitimados novamente. E aqueles que a história privilegiou tendem a ser privilegiados novamente.

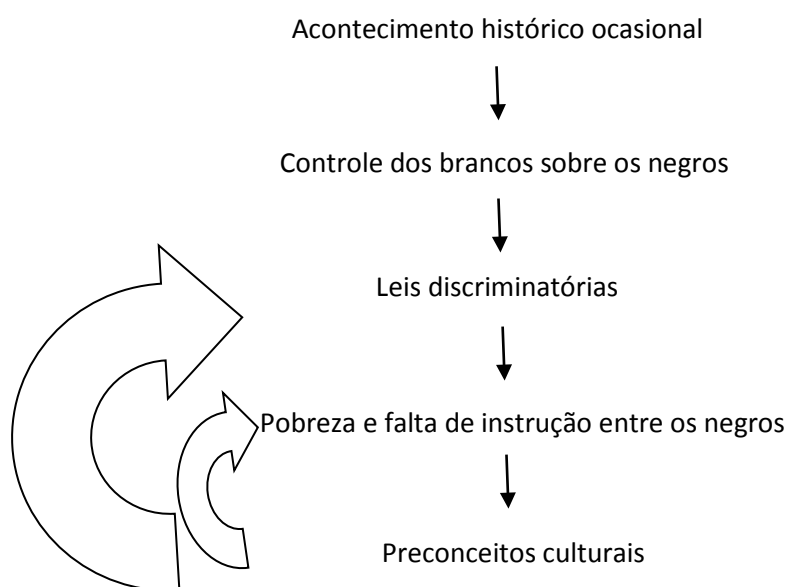
A maioria das hierarquias sociopolíticas carece de base lógica ou biológica – elas não passam de eventos ocasionais sustentados por mitos. Esse é um bom motivo para se estudar história. (...) Como as distinções biológicas entre diferentes grupos de *Homo sapiens* são, na verdade, desprezíveis, a biologia não é capaz de explicar as complexidades da sociedade indiana ou a dinâmica racial norte-americana. Só podemos entender esses fenômenos estudando os acontecimentos, as circunstâncias e as relações de poder que transformaram produtos da imaginação em estruturas sociais cruéis – e muito reais (HARARI, 2017, p. 151 e 152).

---

<sup>208</sup> A caça e coleta além de demandar menos tempo de dedicação que as atividades de cavar, semear, irrigar, retirar pragas, vigiar, proteger, colher, transportar e armazenar, através, exclusivamente de força muscular de um corpo que não evoluiu para tais tarefas e com ferramentas rudimentares, propicia uma dieta muito mais rica e variada. Assim, o autor sugere, que, de acordo com critérios evolutivos, foi o trigo que nos domesticou e não o contrário.

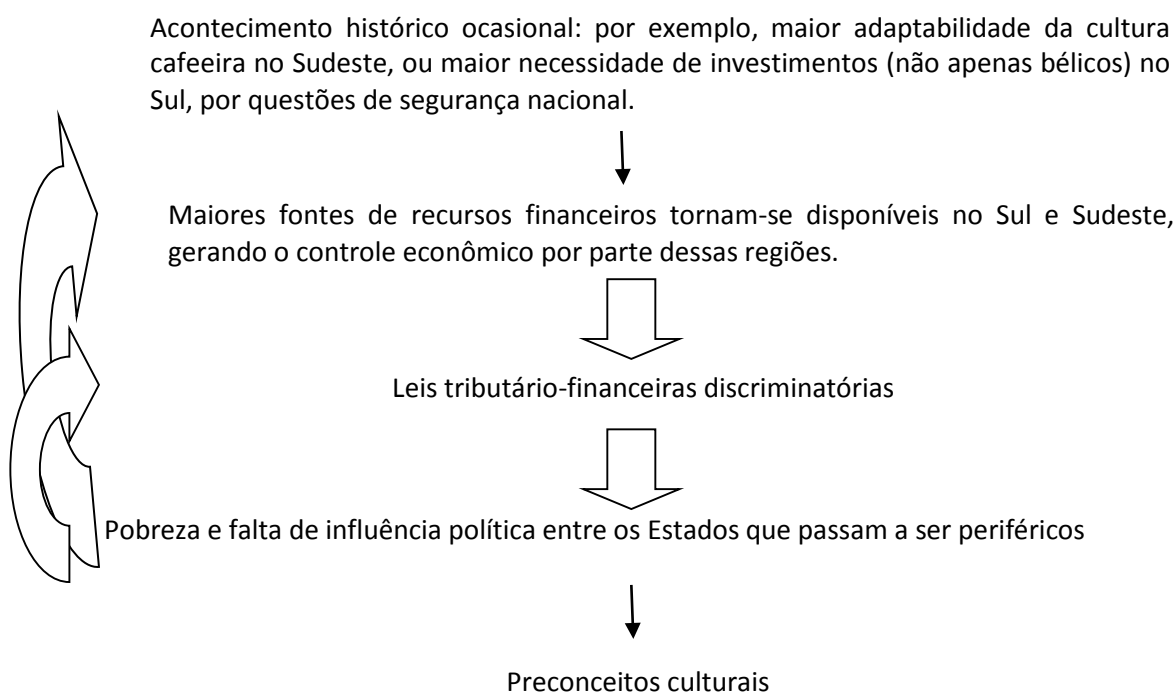
Essa visão do afamado historiador, parece revisitar uma teoria que nos permite transportá-las (a visão, acoplada à teoria) para o micro-universo das desigualdades regionais brasileiras, através do retrospecto histórico realizado no segundo capítulo deste trabalho. A teoria referida é a de Gunnar Myrdal (1968) sobre a causação circular e acumulativa dos fenômenos sociais. Para o autor, sem mudanças exôgenas “o processo social tende a tornar-se acumulativo”, por não se verificar uma “tendência a auto-estabilização automática no sistema social” (MYRDAL, 1968, p. 34).

Abaixo está reproduzido um fluxograma elaborado por Yuval Harari para exemplificar o que acima foi afirmado, a partir de um círculo vicioso relativo às desigualdades étnicas:



Fonte: (HARARI, 2017, p. 150)

Propõem-se que tal quadro pode ser transportado à luz do acima defendido e com as adaptações propostas abaixo, para evidenciar de maneira simplificada as circularidades das causações das desigualdades regionais no Brasil, quando precedido do retrospecto histórico apresentado no segundo capítulo do presente trabalho.



Em relação a este novo fluxograma, proposto neste trabalho, inicialmente deve-se justificar o não início da circularidade pelos preconceitos culturais, tal como constante do fluxograma original de Yuval Harari: a pesquisa da qual resultou o segundo capítulo deste trabalho não identificou esse fator como preponderante ou até mesmo significativo para o estabelecimento e reprodução das desigualdades regionais no Brasil. Ao invés disso anotou-se, que diferentemente de outros países, o motivo para a implementação do federalismo no Brasil não decorreu da necessidade de se manter a unidade de diversidades culturais, mas que pode sim ter decorrido da necessidade de se manter a unidade de diversidades econômico-políticas<sup>209</sup>.

Anota-se também, que não pretendendo alterar a originalidade do fluxograma de Harari além do estritamente necessário para a apropriação das ideias que se acoplem aos objetivos do presente trabalho, foram mantidas apenas duas setas ascendentes<sup>210</sup>, mas entende-se aqui, pelo cabimento de uma terceira, que evidencie que as “Leis tributário-financeiras discriminatórias” causam (também circularmente) maiores fontes de recursos financeiros para o Sul e Sudeste,

<sup>209</sup>Não se ignora, evidentemente, que as diferentes concentrações de populações negras e brancas no Brasil segue, em grande parte o mapa das desigualdades regionais, mas não foi identificado como causa direta disso, os preconceitos culturais, que podem, inclusive serem considerados bastante pequenos, como decorrência da difundida miscigenação, marca inclusive, das colonizações portuguesas.

<sup>210</sup> Defende-se inclusive, que no próprio fluxograma original outras setas ascendentes estão implícitas.

gerando (e sem que haja nenhuma interferência externa: aumentando) o controle econômico dessas regiões.

Na verdade, o único item que não participa dessa circularidade, é o primeiro, que como um acontecimento aleatório e independente de qualquer talento ou virtude<sup>211</sup> humana deu gênese a um processo que se retroalimenta e impulsa.

O fluxograma assim apresentado evidencia o papel causal e sintomático da tributação no círculo (vicioso) das desigualdades regionais brasileiras. Permite notar, em especial, que o vício do círculo é justamente consequência dessa característica apontada pela Sociologia Fiscal para a questão tributária e que foi anotada no capítulo inicial deste trabalho como percepções antigas de Goldscheid e Schumpeter.

Pode-se ainda, alinhar essas constatações às formulações de Charles Tilly:

Para o autor, as características físicas são um exemplo de diferenças contínuas entre nós<sup>212</sup>. Essas diferenças seriam, diga-se, inofensivas, por serem simplesmente cotidianas, como as que temos com nossos vizinhos, conforme afirmado pelo autor<sup>213</sup>. Mas todas grandes populações humanas cristalizaram essas diferenças contínuas em “desigualdades categóricas” (TILLY, 2007, p. 111).

Ao entender as desigualdades como relações mais vantajosas para uns do que para outros, Tilly apontou que essas desigualdades, na maioria das vezes, não criam, por si sós, relações de hierarquia, mas sim limites categóricos que organizam a vida social e reproduzem as desigualdades entre membros de diferentes limites.

Charles Tilly explica que quando as transações entre as classes sociais separadas por limites categóricos resultam regularmente em vantagens para um dos lados, reproduz-se esses limites. Isso se dá em relações assimétricas, onde a classe mais beneficiada alista os esforços da outra, ao mesmo tempo que a exclui da participação no valor agregado e consequentemente do controle dos recursos produzidos. As desigualdades categóricas assim produzidas serão tanto mais duradouras quanto mais os excedentes forem usados para reproduzir os limites e as relações desiguais entre os grupos separados por eles (TILLY, 2007, p. 112 e s.s).

As três posições (Harari, Myrdal e Tilly) se complementam e circundam uma desigualdade de natureza material que se aloja em um processo acumulativo dominado por um

---

<sup>211</sup> Utilizou-se essas duas palavras para reproduzir, nos termos da Constituição uruguaia, já citada no Capítulo 1, o que pode validamente nos distinguir.

<sup>212</sup> O autor apresenta como outros exemplos o gênero, a etnia, a religião, não apontando expressamente diferenças substanciadas nas separações geográficas.

<sup>213</sup> Impossível não recordar que Minas Gerais é vizinha (“de porta”) da Bahia e que a região Sudeste é vizinha da região Nordeste, bem como de todas as outras do Brasil.

grupo que, assentado em uma ponta da sociedade, tem a possibilidade de reproduzir as condições que deixaram outros grupos na outra ponta.

Não é uma questão exclusivamente brasileira<sup>214</sup>. As desigualdades e seus mecanismos de reprodução estão em todos países do mundo. Mas não é em todos países do mundo que limites geográficos categóricos separam regionalidades de maneira tão marcante e com mecanismos de reprodução de desigualdades tão visíveis, como no Brasil, conforme ficou evidenciado no segundo capítulo deste trabalho.

### **3.5 A democratização econômica e os limites econômicos da dignidade da pessoa humana**

No item 3.1 foi apontada crítica à implementação por etapas dos direitos humanos e desenvolveu-se, brevemente, a ideia, amparada em uma teoria da psicologia humana, de que, se não for possível a implementação conjunta desses direitos, a ordem em que os mesmos deveriam ser implementados, não seria a ordem de suas gerações, tal como proposta por Norberto Bobbio.

Por outro lado, considerando-se que garantir a aplicação eficaz dos Direitos Fundamentais é um dever do Estado, o que poderia justificar essa violação à tese da indivisibilidade dos direitos humanos, seria apenas o problema econômico<sup>215</sup>. Dessa forma, tem

---

<sup>214</sup> Foi apontado que se a humanidade parece estar no caminho da erradicação da pobreza biológica, isso não deve ser interpretado como augúrios proclames de vitória, pois há indícios do agravamento da pobreza social (HARARI, 2017, p. 275). O autor utilizou por conceito de pobreza biológica aquela que põem em risco a própria vida de indivíduos por falta, por exemplo, de alimentos e abrigo, e por conceito de pobreza social aquela que nega a algumas pessoas oportunidades disponíveis para outras.

O ex-reitor da UNB (Universidade de Brasília) Cristóvam Buarque também utilizou a expressão “pobreza social”, como segue: “Os ricos brasileiros usufruem privadamente tudo o que a riqueza lhes oferece, mas vivem enclacados na pobreza social. Na sexta-feira, saem de noite para jantar em restaurantes tão caros que os ricos da Europa não conseguiriam frequentar, mas perdem o apetite diante da pobreza que ali por perto arregala os olhos pedindo um pouco de pão; ou são obrigados a restaurantes fechados, cercados e protegidos por policiais privados. Quando terminam de comer escondidos, são obrigados a tomar o carro à porta, trazido por um manobrista, sem o prazer de caminhar pela rua, ir a um cinema ou teatro, depois continuar até um bar para conversar sobre o que viram. Mesmo assim, não é raro que o pobre rico seja assaltado antes de terminar o jantar, ou depois, na estrada a caminho de casa. Felizmente isso nem sempre acontece, mas certamente, a viagem é um susto durante todo o caminho. E, às vezes, o sobressalto continua, mesmo dentro de casa.”(BUARQUE, Cristóvam. A pobreza da riqueza, 2009).

<sup>215</sup> Conceito que parte do pressuposto de que vivemos em um mundo de recursos finitos e escassos, que tem, como contrapartida, crescentes e praticamente infinitos desejos humanos. Nesse sentido, foi sublinhado que, “ao contrário das necessidades, os desejos nunca podem ser satisfeitos”(RABENHORST, 2007, p. 72, NR2) .

vido invocado o Princípio da Reserva do Possível<sup>216</sup>, como justificativa para a não satisfação integral de todos direitos, de todos os cidadãos sobre a tutela do Estado, que assume, então, sobretudo nos países periféricos, um papel minimalista da garantia existencial<sup>217</sup>.

Gilberto Bercovici (2007) descreve como se transmitiu, de influência, a partir da Constituição de Weimar de 1919, e a seguir de herança, transmitida da Constituição brasileira de 1934<sup>218</sup>, para a de 1946<sup>219</sup> e finalmente para a atual Constituição de 1988 uma “vinculação constitucional entre dignidade humana e constituição econômica”, da qual vários autores extraem “o que se costuma denominar de ‘mínimo existencial’”.

Eis o dispositivo atual:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (EC nº 6/95 e EC no 42/2003)

I–soberania nacional;

II–propriedade privada;

III–função social da propriedade;

IV–livre concorrência;

V–defesa do consumidor;

VI–defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

VII–redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII–busca do pleno emprego;

IX–tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Bercovici, em continuação, tece uma crítica a concepção de influentes autores, sendo impossível não se perceber o destaque à Ricardo Lobo Torres, que se referem ao mínimo

---

<sup>216</sup> Ideia construída pela jurisprudência alemã, que na sua versão original, um tanto modificada pela jurisprudência brasileira, vê o direito a uma prestação positiva como correspondente ao que o indivíduo pode razoavelmente exigir da sociedade e não simplesmente ao que a sociedade pode, por meio de seus recursos materiais e financeiros efetivar, residindo aí, em apertada síntese, a diferenciação para a jurisprudência brasileira.

<sup>217</sup> Eduardo Rabenhorst estabelece a correspondência entre o mínimo existencial e valores que correspondem não a “exigências mínimas, pois mínimo sugere ínfimo”, mas a “exigências básicas, no sentido de sua indispensabilidade”. (RABENHORST, 2007, p. 82).

<sup>218</sup> Art. 115 - A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da Justiça e as necessidades da vida nacional, de modo que possibilite a todos existência digna. Dentro desses limites, é garantida a liberdade econômica.

<sup>219</sup> Art. 145 - A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano.

Parágrafo único - A todos é assegurado trabalho que possibilite existência digna. O trabalho é obrigação social.

existencial dentro de uma perspectiva exclusivamente liberal. Crítica essa, que muito se aproxima àquela outra, já acima esboçada, de Cançado Trindade, sobre o enorme prestígio que o ocidente dá aos direitos políticos e liberdades civis em total menoscabo aos direitos econômicos, sociais e culturais. Nesse sentido, Bercovici aponta sua crítica para a exclusão ou limitação da “presença dos direitos econômicos e sociais como fundamento deste mínimo existencial”, em uma perspectiva, influenciada por Carl Schmitt, de que os direitos sociais não seriam direitos fundamentais, e que se o fossem, isso conduziria à ingovernabilidade.

Prossegue o autor, explicando a inadequação de se transportar um resultado hermenêutico da jurisprudência alemã para a brasileira, sem se atentar para as diferenças constitucionais entre esses países (para não se falar das históricas, sociais e culturais), e lembrando a índole não liberal da Constituição brasileira de 1988<sup>220</sup> afirma que nela, a relação entre constituição econômica e dignidade humana, para bastante além de conclusões sobre um mínimo existencial - que relega ao Estado obrigações de tutelas quase que exclusivamente voltadas para uma proteção contra suas próprias ações - conduz para uma universalização de todos direitos fundamentais, ou seja para a “realização da democracia econômica e social” (BERCOVICI, 2007).

Essa expansão da democracia, de política a econômica e social (e deve-se ainda incluir a expansão da democracia para o âmbito cultural), parece estar claramente definida no dispositivo constitucional acima transcrito, que deixa em evidência a finalidade da ordem econômica constitucional brasileira: assegurar a todos uma existência digna.

Nesse sentido, ressalta-se a especial vocação de alguns incisos correspondentes a princípios que regem a ordem econômica. Devem ser destacados:

- III–função social da propriedade;
- V–defesa do consumidor;
- VI–defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;
- VII–redução das desigualdades regionais e sociais;
- VIII–busca do pleno emprego;
- IX–tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

---

<sup>220</sup> Quanto ao conteúdo ideológico, justamente por se comprometer com a efetivação dos direitos sociais e da igualdade material, e comprometer o Estado com prestações positivas, a CF/88 tem sido classificada como uma Constituição social.

São todos princípios que orientam o sistema jurídico, militando no sentido de se impedir o abuso, ou mesmo uso inadequado do potencial econômico. Operam, portanto, em prol de uma intervenção estatal redistributiva do poder econômico, de efetivação de potenciais econômicos subaproveitados e de uma aproximação isonômica vertical, pois, nas palavras de Gilberto Bercovici:

O debate sobre a democracia econômica e social (...) diz respeito, essencialmente, à expansão da democracia e do Estado de Direito da esfera política para as esferas econômica e social. Democratizar a economia significa romper com a influência dos detentores do poder econômico privado, democratizando-o, ou seja, significa distribuí-lo. O cidadão deve ser ao mesmo tempo um cidadão do Estado e um cidadão da economia. A economia deve deixar de ser privada, para ser efetivamente publicizada, ou seja, pertencer a todos e funcionar de acordo com o interesse coletivo (...) a Constituição de 1988, expõem de forma muito clara como se vinculam dignidade da pessoa humana e constituição econômica: esta vinculação se dá por meio da democracia econômica e social, no sentido de uma emancipação completa dos brasileiros(...) Afinal, como já escrevia, em 1928, Hermann Heller: “Sem homogeneidade social, a mais radical igualdade formal se torna a mais radical desigualdade, e a democracia formal, ditadura da classe dominante” (BERCOVICI, 2007).

Essa desmerecida realidade, merece ser ilustrada, como fez VAROUFAKIS (2017), com a explicação dada pelos generais atenienses aos desamparados melianos: “os direitos só são pertinentes entre aqueles que têm o mesmo poder”, pois “os mais fortes fazem o que podem e os mais fracos sofrem o que merecem” (Tucídides, *A história da Guerra do Peloponeso*, apud VAROUFAKIS, 2017, p. 52).

Todo esse contexto valoriza a capacidade da tributação de distribuir e redistribuir recursos. As competições fiscais surgem, então, como principal capacidade, exclusivamente dependente da vontade política de uma dada esfera de competências, de promoção de uma equalização social, que melhor atenda as exigências da expansão democrática. Para tanto, atua a partir de um vácuo de poder político deixado pelo governo federal (COLOMBO, 2017, p. 296).

### 3.5.1 O Direito à superação das desigualdades regionais

Foi discutida nos itens antecedentes uma proposta que, ao atribuir à alteridade um papel modificador da ética, identifica-a com uma “moralidade democrática”, que historicamente relacionou a democracia a um Estado de direito que reconhece e protege o exercício das liberdades, revelando-lhe um papel edificador da própria dignidade do homem.

Também, de acordo com a proposta, anotou-se que essa aproximação de democracia e direitos humanos, ambas fundadas em valores abertos, mais não absolutos, permite a construção de um espaço público<sup>221</sup> que, a fim de manter abertura em direção ao outro, mantém-se pronto para questionar significados e transformar valores<sup>222</sup>.

Igualmente, observou-se, no pensamento torquviliano, uma ponte entre democracia e direitos humanos, estribada na igualdade e na liberdade, com destaque para a primeira, por ser mais primordial. Mas advertiu-se, que a igualdade que importa, é a material, podendo a igualdade formal funcionar como camuflagem de uma opressão refutada por Tocquville, pois antes de se encontrar justiça no atendimento a interesses majoritários, ela é encontrada quando se atende interesses que operem em prol da dignidade humana - interesses do homem, enquanto espécie são mais amplos que os interesses de qualquer maioria, por mais qualificada que seja.

Isso aponta, como melhor desenvolvido precedentemente, para o fato de que os direitos humanos funcionam como uma cláusula de inconformidade, que impulsiona a espécie humana no caminho de uma infinita mobilidade<sup>223</sup>, no rumo de seu melhor. Estão (e devem estar) em contínua expansão, revestindo-se de um papel modificador e assumindo, na modernidade, a função de mediar a relação entre blocos de poder.

Esse caminho colocou em evidencia o papel das lutas pela promoção dos direitos humanos, sendo que o presente capítulo se ocupou também de destacar a relevância da alteridade e enaltecer o valor do reconhecimento. Este último, identificado inclusive como núcleo dos direitos humanos.

---

<sup>221</sup> Recordando-se a teoria crítica à história do federalismo brasileiro, desenvolvida no capítulo 2 deste trabalho, parece oportuno trazer, neste momento, a crítica de Roberto Kant de Lima (2001) para quem o espaço público no Brasil de hoje não reivindica origem popular ou democrática, alegando para tanto, ser produto de uma “ciência normativa”, cuja aplicação é particularizada em função da “natural” desigualdade social. Nesse contexto, Francisco Tavares (2008) apontou a “assimetria informacional” como marca da democracia representativa liberal, em uma perspectiva comparada com a forma deliberativa de democracia, conforme anotado no item 1.2 deste trabalho.

<sup>222</sup> Nesse sentido, é interessante notar como o super-homem nietzchiniano, na ética contra-burguesa de Nietzsche, foi elogiado pelo filósofo prussiano, por sua capacidade iconoclástica de investir contra os valores vigentes e minar certezas, a partir do olhar em direção ao outro (apud SEGATO, 2006).

<sup>223</sup> Nesse sentido a “estabilidade do Estado democrático” foi vinculada à constante acolhida de novos direitos resultantes das novas dimensões da igual liberdade dos homens (REIS, 2013).

Ao se recordar as constatações do segundo capítulo deste trabalho, que apontaram como marcas históricas do processo de desenvolvimento implementado no Brasil as desigualdades regionais, que estiveram presentes em toda nossa história republicana tingindo nosso mapa federativo com a exclusão social, põem-se uma dimensão territorial nas necessidades de lutas pela promoção da igualdade e da justiça social - grande desafio da sociedade brasileira.

A medida que o “reconhecimento da existência de vítimas e de grupos vulneráveis impõem a necessidade de protegê-los e repará-los” (CARBONARI, 2007), os apontamentos do segundo capítulo deste trabalho remetem a necessidade de superação das desigualdades regionais. Não que se pretenda eliminar aquilo que não pode ser eliminado (com o perdão da redundância), pois o próprio autor assevera que a diversidade deve ser entendida em seu positivo papel<sup>224</sup> de contribuinte para a construção de consensos em uma dinâmica social incluyente. Aliás, já havia sido apontada neste trabalho a anotação de Yanis Varoufakis, de que no atual cenário econômico mundial os desequilíbrios além de serem a regra, são extremamente persistentes.

Mas isso não mina a necessidade de investidas pela superação desses desequilíbrios. Inclusive, em termos dogmáticos, o compromisso com a redução das desigualdades regionais parece já estar bastante bem assente no Brasil, pois é tranquilo deprender-se do dispositivo transcrito no início deste item, o artigo 170 da atual Constituição, que a ordem econômica tem por finalidade assegurar a existência humana digna e uma das formas de fazê-lo é reduzindo as desigualdades regionais. No mesmo sentido, positivamente sólidos estão os compromissos com o desenvolvimento nacional e com a redução das desigualdades, não apenas regionais, mas também sociais, sendo estes, dois objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil estabelecidos no Art. 3º, respectivamente incisos II e III da Carta Política.

O fato de serem objetivos republicanos atribui-lhes a condição de “cláusula transformadora” (Pablo Lucas Verdú, *apud*, BERCOVICI, s/a), que evidencia um fosso entre a

---

<sup>224</sup> Nesse sentido, foi lembrado que do ponto de vista biológico “A evolução se baseia na diferença, e não na igualdade.” (HARARI, 2017, p. 117). Na avaliação final deste trabalho, o orientador, Dr. Francisco Tavares fez deste ponto uma de suas críticas, afirmando não haver estudo que autorize a transposição desse argumento biológico para as ciências sociais, bem como que desigualdades não geram evolução, mas sim competições que por sua vez geram aumento de produção. Adota-se aqui, por condizente com as constatações deste trabalho esta última explicação e acrescenta-se que aumento de produção não pode ser confundido com evolução, bem como que a manutenção proposital de desigualdades para aumento de produção, é algo evidentemente atentatório contra os direitos humanos. No mais, são conclusões lastreadas no segundo capítulo desta dissertação, que a experiência histórica brasileira mostrou a geração de desigualdades políticas a partir de desigualdades econômicas iniciais, as primeiras por sua vez foram convertidas em desiguais tratamentos tributários, como forma de retroalimentar as segundas e não se notou nenhum indício de que isso tenha sido causa de qualquer evolução.

realidade injusta e a utópica<sup>225</sup> esperança de torná-la justa, ou pelo menos, cada vez melhor. Assim, esse *status* de objetivo fundamental, no Brasil remete a “questão dos fins do Estado”, portanto, de “sua justificação, sua legitimação material”, servindo, como instrumento de controle do poder político, e que, se não deixa suficientemente claro o que deverá acontecer, é bastante esclarecedor a respeito do que não poderá acontecer<sup>226</sup> (BERCOVICI, 2005, p. 105 e seg.). Assim, os objetivos de desenvolver a nação e reduzir as desigualdades são voltados à transformação da realidade brasileira.

O desenvolvimento nacional, um dos objetivos republicanos acima mencionados, foi relacionado a uma mudança quantitativa e qualitativa de três “campos interligados” da nação: o econômico, o político e o social – sendo que este último elemento (social) foi ligado

a aquisição da progressiva igualdade de condições básicas de vida, isto é, a realização, para todo o povo, dos direitos humanos de caráter econômico, social e cultural, como o direito ao trabalho, o direito à educação em todos os níveis, o direito à seguridade social (saúde, previdência e assistência social), o direito à habitação e o direito de fruição dos bens culturais. Enfim, o desenvolvimento integral comporta, necessariamente, um elemento político, que é a chave da abóbada de todo o processo: a realização da vida democrática, isto é, a efetiva assunção, pelo povo, do seu papel de sujeito político, fonte legitimadora de todo poder e destinatário do seu exercício (BERCOVICI, 2005, p. 108).

Mas as garantias positivadas, bem como todas as encorajadoras explicações de seus alcances, acima apresentadas podem muito bem ficar no papel e na teoria, exatamente como ocorreu com a teoria federalista, conforme descrito no segundo capítulo deste trabalho. Não que se pretenda aqui uma verificação dessa possibilidade<sup>227</sup>, mas o gráfico abaixo, sobre o índice de mortalidade infantil por região, como uma série temporal no Brasil corresponde,

---

<sup>225</sup> Utilizou-se a palavra no sentido empregado por Eduardo Galeano no trecho: “A utopia está lá no horizonte. Me aproximo dois passos, ela se afasta dois passos. Caminho dez passos e o horizonte corre dez passos. Por mais que eu caminhe, jamais alcançarei. Para que serve a utopia? Serve para isso: para que eu não deixe de caminhar.”

<sup>226</sup> Criam assim uma vinculação negativa dos poderes públicos. (BERCOVICI, s/a)

<sup>227</sup> Muitos índices atuais estão disponíveis para a checagem do estado atual das desigualdades regionais, como por exemplo o número de habitantes por médico (1345/1 no Norte; 1063/1 no Nordeste; 640/1 no Centro-Oeste e no Sudeste, e 445/1 no Sul – dados de 2003, disponível em [http://www.portalmédico.org.br/include/biblioteca\\_virtual/abertura\\_escolas\\_medicina/007.htm](http://www.portalmédico.org.br/include/biblioteca_virtual/abertura_escolas_medicina/007.htm), acesso em 28/01/19), mas um número bem menor de índices está disponível como uma série histórica.

seguramente<sup>228229</sup>, a um bom ângulo para se encarar a efetividade constitucional alcançada no tópico.

Com objetivo de minimamente testar o que acaba de ser sugerido, sobre o risco de que a baixa realidade existencial, das constituições brasileiras - estudada no item 2.4 – venha a ser sentida nas previsões relativas à redução das desigualdades regionais, iniciou-se a série temporal em 1930, pois, conforme apontado no item 2.1.2 a primeira carta republicana a contemplar o assunto foi a Constituição de 1934.

---

<sup>228</sup>Foi apontado que “A mortalidade infantil é um dos indicadores de saúde mais sensíveis às condições sociais relativas ao território (Costa et al., 2001; Goldani et al., 2001; Szwarcwald; Andrade; Bastos, 2002). Por isso, talvez nenhum outro indicador expresse mais claramente a expressão miltoniana segundo a qual “cada homem vale pelo lugar onde está (Santos, 1987, p. 107)” (FARIA, 2016).

<sup>229</sup>Menciona-se inclusive haver propostas de fundamentação dos direitos humanos na busca pela felicidade, para a seguir indicar-se o seguinte raciocínio: Quem duvidaria que menores índices de mortalidade infantil refletem positivamente em um incremento da felicidade, por operar não apenas nas crianças - que do contrário nem vivas estariam - mas também nos pais, familiares e amigos? (HARARI, 2017, p. 399 e ss). Supondo-se que uma criança tenha dois pais, cada pai um casal de pais (avós da criança), e dois irmãos (tios da criança) e que cada um destes tenha pelo menos uma pessoa próxima, íntima o suficiente para se abalar com a tragédia que expande seu alcance em um efeito cascata, para cada infante morto, teríamos no mínimo 20 pessoas que se tornariam significativamente menos felizes.

Ao aplicar-se este multiplicador à diferença entre os índices de mortalidade do Nordeste e do Sul em 2010, teremos fortes motivos para acreditar na existência de um desnível de felicidade entre Nordeste e Sul que assola 362 pessoas a cada 1000.

Gráfico 1

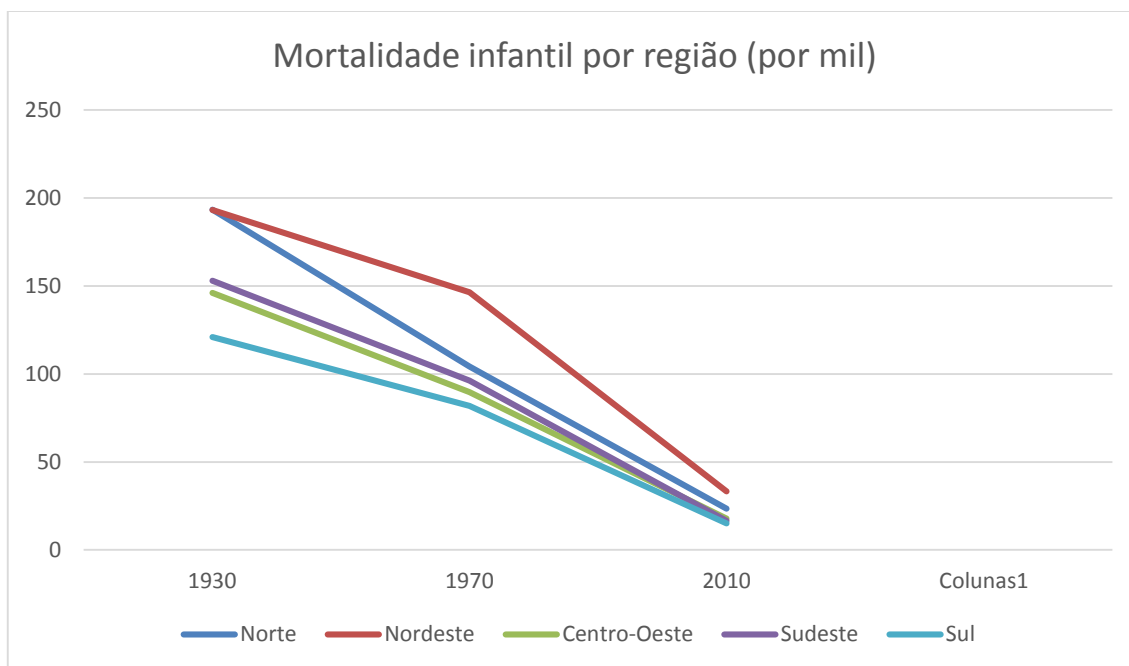
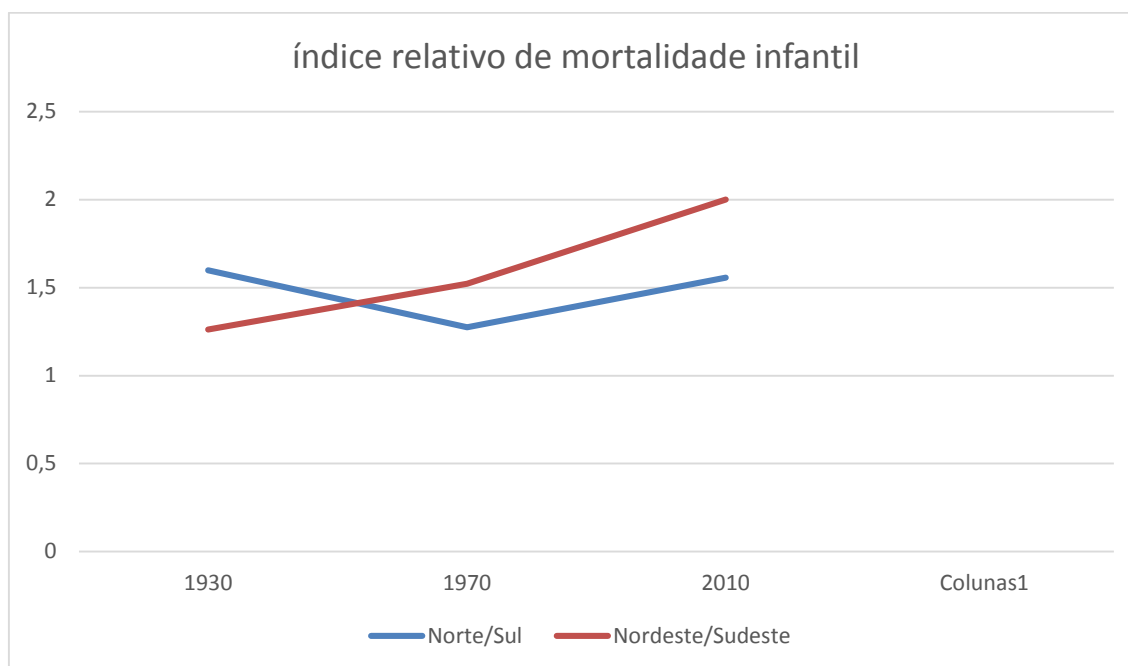


Gráfico elaborado a partir de informações disponíveis em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/populacao/9392-evolucao-e-perspectivas-da-mortalidade-infantil-no-brasil.html>, acesso em 02/01/2019)<sup>230</sup>.

Dada a aparente convergência das quatro curvas, um olhar desatento pode fazer parecer o contrário do que foi sugerido: que efetivamente a desigualdade regional relativa ao índice de mortalidade infantil vem diminuindo no Brasil. Mas pelo menos no que se refere a esse índice, tratar-se-ia de uma falsa impressão gerada pela escala dos valores (enquanto a mortalidade infantil no Brasil de 1930 era de 168 por mil, em 2010 era de 22 por mil). Assim, em termos absolutos esse importante fator de desigualdade diminuiu muito, mas não é essa a conclusão em termos relativos. O gráfico seguinte apresenta duas curvas: uma compara historicamente, de 1930 a 2010, o índice de mortalidade infantil do Norte com o do Sul e a outra do Nordeste com o Sudeste.

<sup>230</sup>De acordo com a fonte em 1930 os índices eram os seguintes: Norte: 193,3‰ ; Nordeste: 193,2 ‰; Sudeste: 153,0‰ ; Centro-Oeste: 146,0‰ e Sul: 121,0 ‰ . Em 2010 Norte: 23,5 ‰; Nordeste: 33,2 ‰; Sudeste: 16,6‰; Centro-Oeste: 17,8‰ e Sul: 15,1‰. Anota-se, no entanto, que em relação aos dados de 2010 foram encontrados outras fontes conflitantes, inclusive dentro do próprio site do IBGE. No site do ministério da saúde, por exemplo, o índice de mortalidade infantil em 2010 para as grandes regiões brasileira foram: N: 21‰, NE: 19,1‰; SE: 13,4‰; S: 11,6; CO: 15,9‰. De toda forma, a constatação geral, melhor exposta no gráfico 2, de que o índice relativo de mortalidade infantil não diminuiu nos 80 (oitenta) anos que se seguiram à inserção nas constituições brasileiras de um comando pela redução das desigualdades regionais, pode, quando muito ser alterada para a constatação de que a redução foi muito pequena e insuficiente.

Gráfico 2



Esse último gráfico esclarece, a mortalidade infantil na realidade brasileira não caminhou no encontro das previsões constitucionais sobre a redução das desigualdades regionais desde que elas foram inseridas pela primeira vez em uma de nossas constituições – e delas nunca mais saíram. Esse cenário, por si só, seria hábil para levantar a hipótese de um inadequado sistema tributário e/ou um inadequado ordenamento financeiro (responsável pela alocação de recursos, inclusive entre as unidades federadas). Acredita-se que no encontro dessa hipótese esteja um bom lastro, conforme estabelecido no segundo capítulo deste trabalho. Mas o que mais parece tornar-se perceptível, quando se junta a continuidade de comandos constitucionais a sua resistente inefetividade, é sua relação com que foi apontado no primeiro capítulo (subitem 1.3.2) e revisitado no segundo (subitem 2.1.5) sobre o vácuo da atuação federal<sup>231</sup>, que à evidência foi carente de planejamento, omissa de coordenação e inativa quanto as ações que pudessem efetivamente conduzir o país a uma aproximação dos objetivos constitucionais evidenciados neste item.

Nesse contexto para além das previsões constitucionais<sup>232</sup> que podem ser utilizadas para deferir a competência de ocupar o vácuo federal às governorias estaduais, o breve

<sup>231</sup>Foi lembrado que como nossa ordem (humana) não é natural, é imaginada, sua manutenção e administração, requer esforços conscientes e constantes no sentido de promover a “lembança” da ordem (HARARI, 2017, p. 199)

<sup>232</sup> Art. 23, I, X, e 25, § 1º

retrospectado início deste subitem permite, ao se preferir os valores da humanidade aos das maiorias, identificar a possibilidade de superação da ética vigente<sup>233</sup> a fim de edificar a dignidade humana a partir da criação de condições para a efetivação da igualdade entre as regiões e entre os Estados brasileiros. Isso, então, funcionaria como justificativa para as competições fiscais do ICMS, dadas as potencialidades desse instrumento descritas precedentemente. Afinal,

(...) as pessoas que seguem o direito também são pessoas que agem moralmente. Por isso e na medida em que elas o desejarem, devem ter a chance de obedecer ao direito também pelo motivo do respeito à lei. Por esta simples razão, o direito vigente tem que ser um direito legítimo. E ele só pode satisfazer a essa condição se for constituído de acordo com procedimentos de formação democrática da opinião e da vontade, que fundamentam a suposição da aceitabilidade racional dos resultados. Aquilo que dá direito à participação política liga-se à expectativa de um uso público da razão: como legisladores democráticos, os cidadãos não podem fechar-se às exigências informais que resultam de uma orientação pelo bem comum.

(...) A interdependência de democracia e Estado de direito transparece na relação de complementaridade existente entre autonomia privada (cidadão da sociedade) e pública ou cidadã (cidadão do Estado): uma serve de fonte para a outra (HABERMAS, 2003, p. 172 e 173).

A par disso, recorda-se que, se direitos humanos foram vistos como primeira ideologia universal do mundo<sup>234</sup> (WILSON, Richard, apud SEGATO, 2006), a primeira ordem universal a surgir no mundo foi a ordem monetária<sup>235</sup> (HARARI, 2017, p. 174 e s.s), não parecendo ser muito ousado sugerir a veiculação da primeira ideologia universal pela primeira ordem universal a surgir. Assim, no presente trabalho, isso se amolda a algo extremamente difundido e intuitivo até mesmo para os leigos: a redução das assimetrias nacionais (de saúde, de educação, de cultura, de felicidade, etc) deve ser feita a partir do econômico.

---

<sup>233</sup> Conforme sugerido na introdução, parece haver uma implicação ética em violar-se costumeiramente uma disposição constitucional da ordem total kelseniana, que inclusive é reproduzida por algumas ordens locais em seus ordenamentos parciais.

<sup>234</sup> Tal visão, em função da ideia de continuidade a ela inerente, remete a uma expectativa de aproximação das culturas humanas, o que, por sua vez, clama por algo que conduza a essa aproximação.

<sup>235</sup> Segundo o autor, foi através da ordem monetária, que pela primeira vez a barreira entre “nós” e “eles” deixou de ser intransponível, foi ela que possibilitou a cooperação entre estranhos, e foi ela que pavimentou o caminho para a unidade humana (caminho este, que o autor, a partir de argumentação histórica, aponta como inexorável para a espécie humana).

## CONCLUSÕES

Chegado o momento de se aferir o mérito do presente estudo pelas conclusões que dele se podem tirar, torna-se gratificante recordar o exemplo da ciência moderna, que tem uma enorme disposição para, admitindo a ignorância, aceitar que nossas verdades são mutáveis.

Isso porque antes de qualquer conclusão, advieram novas dúvidas e onde se esperava respostas, novas hipóteses apareceram. Acredita-se, contudo, na firmeza de uma constatação: existe uma forte relação entre as guerras fiscais e os direitos humanos e uma boa forma de percebê-la é através da interface da democracia. Acredita-se ainda que a experiência histórica brasileira pode ajudar nisso. Porém, como a própria relação entre democracia e direitos humanos costuma ser fortemente questionada, esclarece-se que a relação trinomial acima se dá dentro de conceitos específicos.

Inicialmente anota-se que foi previsto em nível econômico, que os benefícios locais das guerras fiscais são financiados diretamente por diversas esferas da federação, em um resultado de soma zero, na melhor das hipóteses, gerando assim uma clara celeuma à democracia interna ao Estado Federal, o que não ocorre nas competições fiscais internacionais. Além disso elas impactam na crescente incapacidade federal de alocar recursos, de acordo com sua precípua função de planejar pela nação, corroborando para a sedimentação de uma estrutura produtiva nacional desorganizada e isso funciona como um custo indireto das competições fiscais, mormente as decorrentes de normas estaduais violadoras de preceitos constitucionais.

Na teoria da descentralização de Kelsen a questão do conflito entre normas das ordens total e parciais parece ser tratada de uma maneira mecanicista demais para adequadamente resolver um problema tão complexo. A questão das guerras fiscais do ICMS no Brasil bem ilustra o caso: Kelsen não estabeleceu uma forma de considerar comparações entre as dimensões dos ganhos locais com as dimensões das perdas imediatas da ordem total, menos ainda sua teoria açambarcou o confronto com as perdas posteriores da ordem que a princípio foi beneficiada, desconsiderando então conflitos intergeracionais. Essa questão dos ganhos e suas fontes de custeio não é relacionada exclusivamente ao econômico, mas também à democracia

e aos direitos humanos. Os ciclos tillyanos de intervenção, resistência, repressão e barganha são deslocados de uma esfera subnacional para outra e nesta visão causam uma interferência heterônoma na democracia co-originada com os direitos humanos. Estes, entretanto, são os que podem justificar referidas competições, no tocante à redução das assimetrias nacionais.

Assim, em termos econômico-matemáticos, quando considerado o somatório dos resultados nas diversas esferas kelsenianas – cada uma correspondente a uma base territorial - a previsão para as guerras fiscais do ICMS é de um resultado negativo para o poder público, tendo inclusive sido associado a elas um modelo hobbesiano e predatório de federalismo. Em termos humano-sociais, contudo, não se pode fazer tal previsão. Um retrospecto à história político-econômica brasileira revelou um cenário, que além de afastar as potencialidades democratizantes da teoria de Kelsen sobre a descentralização federalista, evidenciou um regime, que centrado na questão fiscal, acentuou as desigualdades regionais - convertendo desigualdades econômicas em políticas e circularmente em novas desigualdades econômicas - nos primeiros anos de nossa federação e não deu mostras de ser capaz de reverter essa injustiça nos anos mais recentes dela.

Dessa forma, é através de um embasamento na dimensão histórica das desigualdades regionais e da democracia que se torna possível desenhar um cenário de validade para as juridicamente inválidas guerras fiscais do ICMS. Esse cenário percorre alguns meandros da democracia, para depois de afastar sua aparente contradição com os direitos humanos, relacioná-la a uma fundamentação desses direitos que propugna por sua indivisibilidade e por uma inter-relação entre eles.

A pesquisa apurou, como seguirá, que nas primeiras décadas republicanas leis tributário-financeiras discriminatórias foram as consequências de uma assimetria inicial aleatória - não relacionada a qualquer mérito das populações das regiões hegemônicas ou demérito das populações vitimadas pelo regime - e ao mesmo tempo causa da reprodução dos limites entre essas populações, bem como de suas desigualdades. Neste contexto, a predição amoldada à realidade brasileira foi da junção de teorias de Schumpeter (1991), Goldschied(1917) e Charles Tilly (2007).

Nesse contexto, acrescenta-se haver previsões teóricas de que o processo social de causação circular, tal qual o descrito acima, é acumulativo de relações mais vantajosas para uns do que para outros e não tem nenhuma tendência a auto estabilização sem interferências exógenas.

É na necessidade dessas interferências que se pode trazer à baila uma aparente colisão da pauta democrática com o princípio dos direitos humanos, para usando a experiência brasileira reafirmar, com Habermas, a mútua implicação entre os princípios da soberania popular e dos direitos humanos:

Na ordem jurídica brasileira, já há algumas décadas está assente, que a dignidade humana foi considerada finalidade da ordem econômica, e diminuir as desigualdades regionais considerada uma das formas de efetivá-la. Tal preocupação, a grosso modo, habita nossa ordem constitucional desde 1934, ano em que a questão das assimetrias deixou de navegar aos exclusivos ventos de uma democracia formal, que o princípio da maioria conduziu a um processo nada incluyente, para receber o amparo do princípio aparentemente contraditório à vontade popular: o direito (os direitos humanos).

A aparência de contradição, conforme foi teorizado por Habermas é uma falsa imagem. Engana tanto mais, quanto mais hegemônico for o conceito de democracia adotado. A legitimação de decisões pelo princípio da maioria em um Estado Federal kelseniano, sobretudo relacionada às guerras fiscais, dá mostras disso, pois para além de indagações a respeito de “maioria de quem?”, ressalta a possibilidade de controle das maiorias desinformadas – assessoradas por uma igualdade jurídica onde não há igualdade de fato - por uma minoria, que manobra a seu favor assimetrias, entre elas as informacionais. Neste último cenário a dignidade humana não poderia fundamentar uma democracia moralmente estribada.

A vinculação entre democracia e direitos humanos se dá nas dimensões da igualdade e da liberdade, a primeira atenta para não ser distorcida por sua face formal e orientada pela justiça e reciprocidade e a segunda simetricamente considerada em relação ao outro.

Assim, propõem-se que se a democracia não se vincula universalmente aos direitos humanos é porque a concepção adotada para um ou outro, não reflete seus verdadeiros valores. Dessa forma, ao se adotar uma concepção liberal, predominantemente procedimental de democracia – também tratada por hegemônica – a relação interna entre democracia e direitos humanos, poderia ser considerada um localismo globalizado, como formulado por Boaventura de Souza Santos (1997). Por outro lado, se protegida dela mesma, prendendo-se ao que é humano e não a maiorias ou individualismos, como proposto por Helena Esser (2013), estaria se aproximando de uma concepção contra-hegemônica, deliberativa de democracia, como descrito por Francisco Tavares (2008) e então estaria se preparando para uma relação intrínseca com os direitos humanos, libertos de sua limitação geracional.

Nesse cenário, retomando-se a necessidade de interferências exógenas à circularidade da causação das desigualdades regionais no Brasil, ressaltada pelo princípio dos direitos humanos e não contestada por uma democracia capaz de produzir novos mundos através de um componente reflexivo, as guerras fiscais surgem para os Governadores de Estado como uma alternativa, política, por outros meios, caso se considere a célebre formulação de von Clausewitz.

Antes da acolhida constitucional da causa pela equalização regional, as guerras fiscais na Primeira República foram um recurso utilizado especialmente pelos Estados do Nordeste, que então ignoravam por completo o interesse de seus pares federativos, como alternativa para a diminuição de sua importância no cenário nacional. Essas medidas concorrenciais desdobraram-se na impossibilidade de constituição de um bloco capaz de minimamente se opor aos interesses dos Estados cafeeiros. Isso se deu na ausência de um controle federal, por vezes no papel e na prática, por vezes só na prática, mas sempre na vigência de uma constituição que graças ao seu nominalismo, permitia a subversão de institutos, sendo o das intervenções federais um bom exemplo.

Na breve trajetória histórica percorrida foi muito fácil identificar, à luz da Sociologia Fiscal, as causas tributárias dos desníveis regionais no Brasil – e sua acentuação - durante os primeiros anos da República (deveram-se a dois fatores que se somaram: o primeiro: a criação de uma solidariedade entre os Estados hegemônicos e a União, decorrente de suas interdependentes receitas ancoradas no comércio exterior; o segundo: a adoção de um sistema tributário uniforme para regiões que economicamente eram muito distintas), mas não se conseguiu identificar com tamanha facilidade, tais causas na contemporaneidade, cabendo apontar apenas que: a) o segundo fator acima indicado continua depondo contra um sistema tributário, que por recair uniformemente sobre entes de distintas vocações econômicas não é isonômico, sobretudo quando o objetivo é diminuir as desigualdades existentes; b) uma hipótese merecedora de maiores pesquisas é a de que a complexidade dos fenômenos econômicos atuais, acompanhada da complexidade do próprio sistema tributário vigente, tornou muito mais difícil quaisquer constatações a esse respeito. Um fator, que ao mesmo tempo que corrobora com essa hipótese, foi projetado para diminuir consideravelmente o impacto anti-isonômico da manutenção de um sistema tributário uniforme para realidades distintas é a atuação do Federalismo Cooperativo e de seus fundos de repartições de receitas, com o objetivo de igualar as capacidades dos membros da federação.

Mas as compensações financeiras horizontais e verticais do federalismo cooperativo, além de não preservarem uma legítima autonomia federativa aos Estados, conforme teorizado – o que já levou na trajetória histórica brasileira a alinhamentos políticos obrigatórios - não se amoldam, em níveis subnacionais de uma federação, às predições tillyanas sobre o potencial democratizante dos ciclos da intervenção a barganha, que segundo o autor caracterizam a relação Estado-contribuinte. Como os tributos indiretos, entre eles o ICMS, também não se amoldam muito bem a tais predições, a análise da democracia nos Estados brasileiros, em uma perspectiva fiscal tillyana, começaria prejudicada.

Nesse contexto, a busca por um incremento na capacidade do Estado, que o permita diminuir a competição com poderes não estatais capazes de inibir a execução de decisões democráticas, seria o que, na visão de Charles Tilly (2007), teria a contribuir com um processo democratizante nos Estados da Federação brasileira. Contudo, o que ficou evidenciado foi a impressionante capacidade dos poderes não estatais de converter os próprios poderes estatais em competidores internos, impedindo um efetivo incremento de suas capacidades.

Além disso a estagnação do ciclo de expansão fiscal assola tanto a possibilidade de reprodução de fatores que aumentem a capacidade dessas unidades federadas, como também o poder redistributivo do federalismo cooperativo, e novamente as guerras fiscais aparecem como alternativa, adequada, inclusive, à preservação da autonomia estadual. Alternativa esta, incrivelmente tentadora na contemporaneidade, em função da extraordinária mobilidade das bases de incidências tributárias modernas.

Como na ética do discurso, elemento essencial da democracia deliberativa, as decisões do mundo da vida devem ser tomadas em cada caso pelos implicados ou seus representantes, esta pode apresentar devida resposta ao problema das externalidades negativas das guerras fiscais legitimadas por esferas subnacionais de competência.

Mas como afirmado no início dessas conclusões, excetuando-se a constatação ali apontada, não há mais certezas sobre o assunto. Se as competições fiscais do ICMS aparecem como alternativas manejáveis para combater assimetrias e fortalecer a democracia estadual (no mínimo a fiscal como definida por Eugene Stuerle (2012)) e esse cenário é reforçado pela compreensão da interdependência de democracia e direitos humanos (no caso, a redução das assimetrias nacionais), principalmente quando estes últimos são afastados de suas limitações geracionais - o que pode ser feito, por exemplo, melhor entendendo a sempre presente dimensão econômica de qualquer direito, como evidenciado por uma fundamentação dos direitos humanos nas necessidades humanas básicas - também há indícios, de que a dimensão

econômica seja justamente o obstáculo, até o momento insuperável, às efetivações da democracia e dos direitos humanos.

Retornando à questão das desigualdades regionais ter recebido, já em 1934, o amparo do direito constitucionalizado, após mais de 80 (oitenta) anos, a efetivação que disso se obteve parece ter, quando muito, estagnado a retroalimentação do processo de acumulação de desigualdades, tendo sido incapaz, contudo, de promover, no mínimo adequadamente, a reversão do processo.

O presente trabalho fez anotações sobre o vácuo da atuação federal no caso, bem como sobre a síndrome de inefetividade das constituições brasileiras, mas também apontou que essa inefetividade mais se faz sentir nas disposições dignificantes. Como contrapartida disso, bem como das próprias oscilações democráticas no Brasil, foi apontado um patrimonialismo histórico, que especificamente relacionado às guerras fiscais, permite compreender a causa da impressionante capacidade de resistência dos desequilíbrios conforme percebido por Yanis Varoufakis (2017): é porque estímulos econômicos prevalecem sobre as disposições que coíbem as guerras fiscais no Brasil e quem mais tira proveito delas é a classe empresária.

Para encerrar nota-se, a par da impressionante capacidade de resistência dos desníveis sociais, que não se pode aceitar que a manutenção deles seja de alguma utilidade humana. Neste trabalho as desigualdades regionais afloraram como causa ou único fundamento de validade não afastável aprioristicamente, de competições tributárias deletérias para a federação, para a democracia e para os direitos humanos. Nesse sentido, as lutas, marca dos direitos humanos, não devem ausentar-se dessa questão, empreendendo continuados esforços para não permitir a reprodução ou simplesmente a continuidade não combatida dessa dimensão geográfica das desigualdades brasileiras.

## ANEXO ÚNICO – Proposta de Classificação das Guerras Fiscais

Conforme mencionado no subitem 1.3.3 (NR 68) apresenta-se proposta de classificação das guerras fiscais do ICMS, por critério, que se acredita, sobretudo na literatura brasileira, sem correspondente. Como as classificações atrelam-se ao critério da utilidade, sendo célebre a frase de Agustín Gordillo, segundo a qual "não há classificações certas ou erradas, mas classificações mais úteis ou menos úteis", a capacidade explicativa da presente proposta liga-se à percepção da validade das guerras fiscais do ICMS fora de uma perspectiva eminentemente jurídica. Nesse sentido, o critério proposto é o do objetivo da guerra fiscal. O quadro abaixo sintetiza a proposta apresentando as principais características distintivas das categorias.

Guerra Fiscal quanto ao objetivo		
	GUERRAS FISCAIS POR INVESTIMENTOS	GUERRAS FISCAIS POR RECURSOS FISCAIS
1	Objetiva atrair investimentos.	Objetiva desviar para si parcela de recursos fiscais que a princípio eram de outra UF.
2	Tem potencial para expandir a base tributária futura.	Não tem potencial para expandir a base tributária futura.
3	Não é possível estabelecer uma relação linear entre os ganhos e os recursos renunciados.	A relação entre ganhos e recursos renunciados é linear.
4	Tem menor potencial lesivo à federação.	Tem maior potencial lesivo à federação.

5	Seu objetivo é sempre expresso na Lei que concedeu o benefício.	Seu objetivo é oculto na Lei que concedeu o benefício.
6	O benefício normalmente é oferecido a indústrias.	O benefício é oferecido a contribuintes de qualquer segmento empresarial.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os Barões da Federação – Os governadores na redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec, 1998.

ANDRADE, Marcelo. Os Direitos humanos como pauta de uma agenda de mínimos éticos. In: Boletín del Proyecto Interinstitucional DDHH Juntos N° 36. Rio de Janeiro: Novamerica, 2007

AÑÓN, José García. Los Derechos Humanos como Derechos Morales: Aproximación a unas teorías com problemas de concepto, fundamento y validez. In: BALLESTEROS, Jesús. Derechos Humanos: Concepto, fundamentos, sujetos. Madri: Tecnos, 1992.

ARENDDT, Hannah. Origens do totalitarismo: anti-semitismo, imperialismo, totalitarismo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989. p. 220 -, 230

BARACHO. José Alfredo de Oliveira. Teoria geral do federalismo. Rio de janeiro: Forense, 1986.

BARACHO. José Alfredo de Oliveira. O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

BARBOSA, Bruno S.; CARVALHO, Guilherme Luis N. P.; CASTRO, Kleber P. de. O último Chanceler do Império. XXXVII Encontro Nacional de Economia. Foz do Iguaçu, 2009.

BERNARDES, Wilba Lúcia Maia. Federação e Federalismo: uma análise com base na superação do Estado Nacional e no contexto do Estado Democrático de Direito. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

BERCOVICI, Gilberto. Constituição Econômica e Desenvolvimento. Uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005 (capítulo 4)

BERCOVICI, Gilberto. Constituição Econômica e Dignidade da Pessoa Humana. São Paulo: Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2007 v. 102, p. 457 - 467

BERCOVICI, Gilberto. Desigualdades Regionais, Estado e Constituição (s/d)

BERCOVICI, Gilberto. Representação Política: Contribuição para um debate inacabado. Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos, V. 3, ano 3, 2002

BOBBIO, Norberto, A Era dos Direitos; tradução de Carlos Nelson Coutinho (Primeira parte) - Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais, Secretaria do Tesouro Nacional, 2018

BRASILEIRO, Emídio Silva Falcão. O Direito Natural visto à luz da Lei da Ação e Reação de Isaac Newton: Uma proposta de reflexão (Capítulo I). Tese de doutoramento. Universidade Autónoma de Lisboa, UAL, Lisboa: 2014

CAMARGO, Aspásia. Do federalismo oligárquico ao federalismo democrático. In PANDOLFI, Dulce (organizadora) Repensando o Estado Novo. Rio de Janeiro: Ed.FundaçãoGetulio Vargas, 1999.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Dilemas e desafios da Proteção Internacional dos Direitos Humanos no limiar do século XXI. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 40, n. 1, 1997

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. “Cançado Trindade Questiona a Tese de ‘Gerações de Direitos Humanos’ de Norberto Bobbio”. Seminário Direitos Humanos das Mulheres: A Proteção Internacional. Câmara dos Deputados, Brasília, DF: 2000. Disponível em: [http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/cancadotrindade/cancado\\_bob.htm](http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/cancadotrindade/cancado_bob.htm)

CARBONARI, Paulo César. Direitos Humanos e Desigualdades - Uma leitura enfocada e em perspectiva da situação. Direitos Humanos e Desigualdade. ISESC, 2007

CARMAGNANI, Marcello. Estado y Sociedad em America Latina, 1850 - 1930. Editorial Crítica: Barcelona, 1984.

CARVALHO, Osvaldo Santos de, e MARTINELLI, Luis Fernando dos Santos. A Lei Complementar nº 160 e seus reflexos nas administrações tributárias estaduais. Será mesmo o fim da guerra fiscal? Racionalização do Sistema Tributário. IBET, 2017

COELHO, Saulo de Oliveira Pinto; PEDRA, Cairo. Direitos Humanos entre Discurso e Ideologias: a plurivocidade semântica dos direitos fundamentais, a necessidade de crítica democrática permanente e o risco permanente de reviravolta autoritária. In: MACHADO; OLIVEIRA (orgs.). Direitos Fundamentais e Democracia. Florianópolis: Conpedi/Funjab, p. 173-192, 2013.

COLOMBO, Luciléia Aparecida. Guerra fiscal na federação brasileira: a contribuição das abordagens da sociologia econômica. Revista Sociedade e Estado – Volume 32, Número 2, Maio/Agosto 2017

COMPARATO, Fábio Konder. A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos. 7ª Ed – São Paulo: Saraiva, 2010.

COSTA, Maria da C. Nascimento, et al. Mortalidade infantil e condições de vida: a reprodução das desigualdades sociais em saúde na década de 90. Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 17, n. 3, p. 555-567, 2001.

COSTA, Wilma Peres da. A questão fiscal na transformação republicana : continuidade e descontinuidade , in Economia e Sociedade, Campinas, (10), jun.1998, p. 141-173

DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do Estado. 24 ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

DERZI, Misabel Abreu Machado. Da Inconstitucionalidade Das Sanções Institucionais Da Lei De Responsabilidade Fiscal. Revista da ABDT Revista Eletrônica, Rio de Janeiro, v. 17, p. 52-73, 2002.

DIAMOND, Jared. Armas, germes e aço: os destinos da sociedade humana. Rio de Janeiro: Record, 2001.

DIAS, Jeferson Aparecido. Princípio da Eficiência & Moralidade Administrativa. A submissão do Princípio da Eficiência à Moralidade Administrativa na Constituição Federal de 1998. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2008

DOUZINAS, Costas. Os Direitos Humanos do Outro. In: DOUZINAS, Costas. O Fim dos Direitos Humanos. Tradução de Luzia Araújo. São Leopoldo: UNISINOS, 2009.

FARIA, R. Geografia da mortalidade infantil do Brasil: variações espaciais e desigualdades territoriais. Geosp – Espaço e Tempo(Online): 2016 (v. 20, n. 3, p. 602-618)

FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. A democracia possível. São Paulo: Saraiva, 1972.

GENSCHEL, Philipp and SCHWARZ, Peter. Tax competition and fiscal democracy, TranState working papers, No. 161, Univ., Sonderforschungsbereich 597 Staatlichkeit im Wandel, Bremen: 2012

GALDINO, Flávio. Introdução à Teoria dos Custos dos Direitos – Direitos não nascem em árvores. Rio de Janeiro: Lume Juris, 2005.

HABERMAS, Jürgen. Sobre Legitimação Baseada nos Direitos Humanos. Civilística.com: ano 2, n. 1, 2013

HABERMAS, Jürgen. O Estado Democrático de Direito – Uma amarração paradoxal de princípios contraditórios. In HABERMAS, Jürgen. A Era das Transições Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HARARI, Yuval Noah. Sapiens – Uma breve história da humanidade. (Tradução de Janaina Marcoantonio). 21 ed. Porto Alegre: L&PM, 2017.

HORTA, Raul Machado. Organização constitucional do federalismo. Revista de Informação Legislativa, ano 22, nº 87. Brasília, 1985.

HORTA, Raul Machado. Problemas do federalismo brasileiro. Revista Forense, v. 100, p. 381-402  
Rio de Janeiro: Forense, 2006

HUNT, Lynn. A invenção dos direitos humanos. Uma história. Cap. 1 e 3. Trad. Rosaura Eichenberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2009

LOEWENSTEIN, Karl. Teoría de La Constitución. Barcelona: Ediciones Ariel, 1975, 2ª Ed., trad. De Alfredo Gallego Anabitante.

KELSEN, Hans. Teoria Geral do Direito e do Estado. Tradução de Luis Carlos Borges. 3ª Ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KELSEN, Hans. A Democracia. Tradução de Ivone Castilho Benedetti, Jefferson Luiz Camargo, Marcelo Brandão Cipolla, Vera Barkow. 2ª Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LEMOS, Marcos Vieira de. Corte Interamericana de Direitos Humanos. In: MENEZES, Wagner (Coordenador). Direito Internacional em debate. Curitiba: Ítala, 2008.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Pressupostos Materiais e Formais da intervenção no Brasil. São Paulo: RT, 1994.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Democracia e federalismo: uma intrincada relação. Revista de Informação Legislativa do Senado Federal. Brasília, n. 175, v. 44, 2007

LIMA, Roberto Kant de. Administração de Conflitos, Espaço Público e cidadania. Uma perspectiva comparada. Civitas - Revista de Ciências Sociais, vol. 1, núm. 2, dezembro, 2001, pp. 11-16. Porto Alegre: Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

MARTINS, Ives Gandra. O Pacto Federativo e Guerra Fiscal. Digesto Econômico, 2012

MASLOW, Abraham H. Introdução à Psicologia do Ser. Tradução de Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: Livraria Eldorado Tijuca, s/d.

MYRDAL, Gunnar. Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Saga, 1968. (capítulos 2 e 3)

O'Connor, James. USA: A crise do Estado Capitalista; tradução de João Maia. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977

OLIVEIRA, Ricardo Victalino de. A configuração assimétrica do federalismo brasileiro. Dissertação de Mestrado na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2010.

OLIVEIRA, Luciano. Não fale do código de Hamurabi! A pesquisa sócio-jurídica na pós-graduação em Direito. Rio de Janeiro: Letralegal, 2004

PEQUENO, Marconi. O Fundamento dos Direitos Humanos. In: ZENAIDE, Maria de N. Tavares. Direitos Humanos: capacitação de educadores. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 2008.

PEQUENO, Marconi. O sujeito dos direitos humanos. In: FERRREIRA, Lucia Fátima Guerra; ZENAIDE, Maria Nazaré Tavares; PEQUENO, Marconi (orgs.). Direitos Humanos na educação superior. João Pessoa: UFPB, 2010

RABENHORST, Eduardo R. A dignidade do homem e os perigos da pós-humanidade. Revista Verba Juris, ano 4, n. 4, 2005

RABENHORST, Eduardo R. Dignidade Humana e Moralidade Democrática. Brasília: Brasília Jurídica, 2001.

RABENHORST, Eduardo R. Necessidades básicas, direitos humanos e pobreza. Revista Verba Juris, ano 6, n. 6, 2007.

REIS, Helena Esser dos. Democracia e direitos humanos. In: COSTA, Marta Nunes da. (Org.). Democracia, Direitos Humanos e Justiça Global. Portugal: Editora Húmus, 2013

REIS, Helena Esser dos. Democracia e direitos humanos: relações sociais e políticas. In: FERREIRA, Lúcia de Fátima Guerra, ZENAIDE, Maria de Nazaré Tavares, PEQUENO, Marconi (Org.)- Direitos Humanos na Educação Superior: Subsídios para a Educação em Direitos Humanos na Filosofia. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2010.

REZENDE, Fernando (coordenador). Desafios do federalismo fiscal. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

ROSAS, João Cardoso. Dignidade, direitos e democracia. In: COSTA, Marta Nunes (org.) Democracia, direitos humanos e justiça Global. Famalicão: Húmus, 2013

SANTOS, Boaventura de Souza. Por uma concepção multicultural de Direitos Humanos. Lua Nova. n. 39, 1997. p. 105-124

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

STEUERLE, Eugene. Restoring Fiscal Democracy. The Milken Institute Review, 2012.

SCHMITD, Paulo. Guia politicamente incorreto dos presidentes da República. São Paulo: LeYa, 2016.

SCHUMPETER, Joseph A. The Crisis of the Tax State (pp.99 – 141). In: Swedberg, R. (ed.) The Economics and Sociology of Capitalism. Princeton University Press.Princeton: 1991

SMITH, Adam. A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas. (tradução de Luiz João Baraúna )Vol I, Livro 4º, Capítulo II. Nova Cultural, São Paulo, 1996.

STREECK, Wolfgang and MERTENS, Daniel: An Index of Fiscal Democracy.MPIfG working paper, No. 10/3, 2010.

TAVARES, Francisco Mata Machado. A Dimensão política da crise fiscal dos estados contemporâneos: um estudo sobre o potencial da democracia deliberativa para a coibição das concorrências tributárias danosas. Dissertação de mestrado. UFMG, Belo Horizonte: 2008

TAVARES, Francisco Mata Machado. Austeridade e política democrática no Sul Global: uma abordagem crítica a partir do caso brasileiro. Noveno Congresso Latino Americano de Ciência Política, 2017

TAVARES, Francisco Mata Machado e GARCIA, Pedro Vitor Ramos. O novo regime fiscal brasileiro e a democracia: interpretações sobre uma incompatibilidade. Bol. Goia. Geogr. (Online). Goiânia, v. 38, n. 3, p. 450-472, set./dez. 2018

TILLY, Charles. Democracy. Cambridge University Press, New York, 2007.

TILLY, Charles. Extraction and Democracy. Martin, Isaac William; Mehrotra Ajay K. ; Prasad Monica. The New Fiscal Sociology : Taxation in comparative historical perspective. Cambridge University Press, New York, 2009.

MARTIN, IsaacWilliam; MEHROTA,Ajay K.; PRASAD, Monica.The Thunder of History: The Origins and Development of theNew Fiscal Sociology

MOYEN, Samuel. The last utopia: human rights in history. (prólogo) Harvard University Press, Massachusetts , 2010.

MURPHY, Richard. The Joy of Tax: How a fair tax system can create a better society(capítulo I). Bantam Press, London, 2015.

TORRES, Heleno Taveira. Constituição financeira e o federalismo financeiro cooperativo equilibrado brasileiro. Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDFFE, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, p. 25-54, mar./ago. 2014.

VAROUFAKIS, YANIS. E os Fracos Sofrem o que Devem? – Os bastidores da crise europeia. Tradução de Fernando Santos. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

VISCARDI, Cláudia Maria Ribeiro. O federalismo oligárquico brasileiro: uma revisão da política do café com leite. Anuário IEHS 16, 2001

