

**XXVI ENCONTRO NACIONAL DO
CONPEDI BRASÍLIA – DF**

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO I

MARCOS AURÉLIO PEREIRA VALADÃO

MARIA DE FATIMA RIBEIRO

RAYMUNDO JULIANO FEITOSA

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D597

Direito tributário e financeiro I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Marcos Aurélio Pereira Valadão; Maria De Fatima Ribeiro; Raymundo Juliano Feitosa
- Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-437-2

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Desigualdade e Desenvolvimento: O papel do Direito nas Políticas Públicas

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais.
2. Tributos.
3. Imunidade.
4. Impostos. XXVI Encontro Nacional do CONPEDI (26. : 2017 : Brasília, DF).

CDU: 34



XXVI ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA – DF

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO I

Apresentação

Durante o período de 19 a 21 de julho de 2017, foi realizado o XXVI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, realizado em Brasília - DF em parceria com os Cursos de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado da UNB - Universidade de Brasília, da Universidade Católica de Brasília – UCB, do Centro Universitário do Distrito Federal – UDF e com o Instituto Brasiliense do Direito Público – IDP, com a participação de docentes e discentes dos Programas de Pós-Graduação em Direito de todo país.

Os artigos apresentados no Grupo de Trabalho - Direito Tributário e Financeiro I, e ora publicados, propiciaram importante debate em torno de questões teóricas e práticas, considerando o momento econômico e político brasileiro, envolvendo a temática central sobre Desigualdades e Desenvolvimento: O papel do Direito nas políticas públicas.

Neste Livro encontram-se publicados 18 (dezoito) artigos, rigorosamente selecionados por meio de avaliação por pares, objetivando a melhor qualidade e a imparcialidade na divulgação do conhecimento da área jurídica e áreas afins. Premiando a interdisciplinaridade, os artigos abordam assuntos que transitam pelo Direito Financeiro, Direito Tributário, Direito Constitucional, Direito Administrativo e Direito Ambiental destacadamente, e, também outras áreas do conhecimento como economia e ciência política.

De forma abrangente a presente Coletânea examina temas relacionados com o Direito Tributário e o Direito Financeiro, destacando artigos sobre a função social dos tributos, imunidades, tributação internacional, justiça fiscal, extrafiscalidade ambiental, políticas públicas e tributação, impostos diversos, atividade financeira do Estado entre outros.

A importância dos temas, ora publicados, está demonstrada na preocupação do Estado no processo de arrecadação, fiscalização e operações financeiras e o universo de possibilidades de discussão acadêmica e prática sobre as temáticas diretas e indiretamente relacionadas. Dentre os trabalhos apresentados, predominaram artigos sobre questões relacionadas à desoneração tributária, especialmente as imunidades e a atuação estatal para a implementação de políticas vinculadas às finalidades estatais e extrafiscalidade (cinco dos dezoito artigos). O tema da desigualdade social e tributação, extremamente atual, foi contemplado com três artigos, temática também interligada com o problema da função social do tributo e políticas

públicas que foi tratada em dois artigos. As questões referentes à federação e sistema tributário são consideradas em dois artigos, assim como do tema do âmbito de incidência do ISS que é considerado em dois trabalhos. Com um artigo referente cada temática tem-se direito internacional tributário, transação, tributação ambiental e processo tributário.

O CONPEDI, com as publicações dos Anais dos Encontros e dos Congressos, mantendo sua proposta editorial, apresenta semestralmente os volumes temáticos, com o objetivo de disseminar, de forma sistematizada, os artigos científicos que resultam dos eventos que organiza, mantendo a qualidade das publicações e reforçando o intercâmbio de ideias, com vistas ao desenvolvimento e ao crescimento econômico, considerando também a realidade econômica e financeira internacional que estamos vivenciando, com possibilidades abertas para discussões e ensaios futuros.

Espera-se, que a presente publicação possa contribuir para o avanço das discussões doutrinárias, tributárias, financeiras e econômicas sobre os temas abordados, que ora se apresenta como uma representativa contribuição para o aprofundamento e reflexão das temáticas abordadas e seus valores agregados.

Nossos cumprimentos ao CONPEDI pela publicação destes escritos, agradecendo também aos autores pelas exposições, debates e publicações de suas produções.

Prof. Dr. Raymundo Juliano Rego Feitosa - Universidade Católica de Pernambuco – UNICAP

Prof. Dr. Marcos Aurélio Pereira Valadão - Universidade Católica de Brasília - UCB

Profa. Dra. Maria de Fátima Ribeiro - Universidade de Marília – UNIMAR

A ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO: A EFICÁCIA PELA BUSCA DA COMPREENSÃO DE TODAS AS REALIDADES BRASILEIRAS

STATE FINANCIAL ACTIVITY: EFFECTIVENESS THROUGH THE COMPREHENSION OF ALL BRAZILIAN REALITIES

Fernanda de Oliveira Silveira ¹

Resumo

A Constituição Federal (1988) fixa como objetivos fundamentais da República a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, com erradicação da pobreza e redução das desigualdades. Aborda-se, neste estudo, a necessidade de que a atividade financeira do Estado seja devidamente pensada de forma que as políticas públicas sejam efetivas em relação às finalidades a que se propõem. Conclui-se pela indispensabilidade da análise fática em relação às políticas públicas para a construção de um Direito genuinamente brasileiro, em que não haja grande discrepância entre a situação real dos brasileiros e o que está disposto no texto normativo constitucional.

Palavras-chave: Tributário, Atuação financeira do estado, Políticas públicas, Retratos do Brasil

Abstract/Resumen/Résumé

The Brazilian Federal Constitution (1988) dictates, as fundamental objectives of the Republic, the construction of a free, fair and solidary society, by ending poverty and reducing inequalities. It is discussed, in this study, the necessity that the public financial activity is conceived in a way that the public policies are effective towards the ends aimed by them. The conclusion was for the indispensability of the factual analysis regarding public policies in order to construct a genuinely Brazilian Law, in which there isn't a great discrepancy between the reality of Brazilians and the constitutional normative text's content.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Tax, Public financial activity, Public policies, "retratos do Brasil"

¹ Mestranda em Direito Público e Especialista em Direito Tributário pela PUCMinas. Bacharel em Direito pela UFMG. Professora de Pós-Graduação da PUCMinas. Professora Credenciada do TCE/MG. Advogada.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho consiste em uma análise crítica e reflexiva da atuação do Estado em todo o território nacional, especialmente no que tange ao processo de formulação dos objetivos e dos reais resultados obtidos por meio das políticas públicas estatais, por meio da atividade financeira do Estado e com ênfase à política fiscal.

Na Constituição Federal de 1988¹ (CF/1988), no art. 3º, se estabeleceu como objetivos fundamentais da República Brasileira (i) a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; (ii) a garantia do desenvolvimento nacional; (iii) a erradicação da pobreza e da marginalização; (iv) a redução das desigualdades sociais e regionais; e (v) a promoção do bem de todos, sem qualquer tipo de preconceito ou discriminação.

Além disso, a norma constitucional ainda conferiu diversos direitos a todos os cidadãos, em que se destacam os direitos fundamentais à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (art. 5º), bem como o direito universal à saúde (art. 196).

Em contrapartida, atribuiu-se ao Estado diversos deveres de manutenção e garantia desses referidos direitos em prol de todos os cidadãos, de forma que é possível afirmar que a moldura normativa constitucional é a de um Estado Social (ou do Bem-Estar Social), em que a atuação do Estado deve ser efetiva e benéfica em face de toda a população.

Não se pretende, no presente artigo, discutir se esta seria a concepção mais adequada de Estado. Entretanto, é preciso que se compreenda que, de acordo com a CF/1988, o Estado Brasileiro não detém feições liberalistas, tendo em vista a definição constitucional de sua direta participação na promoção do bem-estar geral, o que certamente pressupõe a sua intervenção na esfera privada – com destaque à regulação na economia e às medidas de redistribuição de renda.

Pergunta-se, então, qual tem sido, de fato, a atuação do Estado Brasileiro? Mais do que isso: como poderia o Estado atingir os seus objetivos constitucionalmente definidos, especialmente por meio da sua atividade financeira?

O objetivo do presente trabalho consiste exatamente em analisar os variados aspectos da atividade financeira do Estado, com destaque à arrecadação tributária de receitas públicas por meio das políticas fiscais definidas pela lei e pela Administração Pública, enquanto políticas públicas essenciais à promoção de mudanças sociais efetivas e relevantes.

A reflexão que se pretende estimular estará voltada à efetividade da atuação financeira

¹ BRASIL, 2016a.

do Estado, especialmente por meio de uma melhor compreensão da realidade brasileira em seus variados matizes, mazelas e peculiaridades regionais e culturais.

2 A COMPLEXIDADE DA ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO

Há muito se tem percebido uma tendência de simplificação da concepção socialmente reproduzida do que seria o sistema tributário nacional e de como se deveria dar a atuação estatal. Por um lado, os cidadãos demonstram uma generalizada aversão a todas as espécies de tributos, ao mesmo tempo em que defendem o dever do Estado de prestação adequada e qualificada de uma vasta gama de serviços públicos.

A exigência dos cidadãos e sua ideia quanto aos deveres do Estado se demonstram de várias maneiras, como, por exemplo, às assíduas críticas formuladas pela população brasileira face ao Sistema Único de Saúde (SUS), aos sistemas de transporte, à atuação de determinados agentes públicos ou policiais, às condições de saneamento básico, asfaltamentos e limpeza urbana em determinados locais e/ou regiões, dentre outras reclamações.

É notória, portanto, a compreensão dos cidadãos quanto às atribuições do Estado, muito embora a maior parte dos contribuintes repudie veementemente o pagamento de tributos² que visem à efetivação destas funções, mesmo nos casos de pagamento de taxas vinculadas à contraprestação estatal imediata na forma de determinado serviço³.

Como destaca NABAIS (2012), em regra se costuma dar mais atenção aos impostos (tributos unilaterais), deixando-se de lado as taxas (tributos bilaterais). Não obstante, o conceito comum de tributo impõe que a sua finalidade deverá estar voltada ao exercício das funções ou tarefas públicas sem que, pra isso, o tributo assuma qualquer caráter sancionador – tributo não é punição, ainda quando a sua finalidade não seja estritamente financeira ou fiscal.

A essa situação, ainda se soma o desconhecimento, pela maior parte dos cidadãos brasileiros e até mesmo pelos juristas, quanto (i) às regras, objetivos e demais disposições orçamentárias e (ii) mesmo à política fiscal postas em prática pelo Estado – terrenos quase que nebulosos de conhecimento ordinário e de estudos científico-jurídicos.

É grande o número de estudiosos do Direito Tributário que focam suas pesquisas nos

² Não se está, aqui, a desconsiderar ou menosprezar as recorrentes denúncias de corrupção e má-gestão nas atividades estatais, aliadas ao evidente inchaço da máquina pública e aos vultosos salários pagos nas variadas esferas do governo, tanto aos servidores concursados quanto àqueles que ocupam cargos comissionados (por mera indicação), o que tem contribuído para esse quadro de insatisfação social e de demonização da figura dos tributos. O que se busca demonstrar, em contrapartida, é a noção generalizada dos tributos como um custo, um ônus imposto aos contribuintes – o que apenas se agrava com a ineficiência estatal.

³ Como o pagamento de taxas pela emissão de documentos (como passaporte, RG, etc.), pelo acesso ao Judiciário, pela coleta de resíduos residenciais ou comerciais, dentre outras.

aspectos teóricos e objetivos das normas tributárias, nos princípios tributários constitucionais e nas eventuais inconstitucionalidades ou ilegalidades das leis e demais normas tributárias ou dos procedimentos adotados pelo Fisco, inclusive com a apresentação de novos conceitos e teorias sobre esses aspectos do campo de estudo tributário.

A preocupação da maior parte destes cientistas, portanto, se adstringe à análise normativa do Direito Tributário, sem maiores considerações sobre as razões por detrás das normas vigentes no ordenamento jurídico e sobre as consequências práticas dessas mesmas normas sobre a esfera privada de toda a sociedade⁴.

Neste contexto, tem-se negligenciado um importante e indispensável aspecto da tributação no Brasil: o seu caráter eminente de política pública – ou, caso se prefira assim colocar, de instrumento para a efetivação das políticas públicas do Estado. Em qualquer hipótese, não se pode olvidar que o sistema tributário nacional está intrinsecamente ligado à obtenção dos resultados traçados e objetivados pelo legislador constituinte e ordinário.

Na lição de TORRES (2008), a atividade financeira compreende o conjunto de ações do Estado que visem à obtenção de receitas para a realização dos gastos necessários ao atendimento das necessidades públicas. A arrecadação tributária, portanto, está compreendida dentro da atividade financeira do Estado e, por óbvio, está vinculada à efetivação do interesse público.

Ainda acrescenta o autor (TORRES, 2008) que os fins e os objetivos políticos e econômicos do Estado só podem ser financiados por meio dos ingressos de receitas públicas, com destaque aos tributos e, em segundo plano, aos preços públicos e multas aplicadas, para que se possibilite, por exemplo, (i) o pagamento de salários dos servidores públicos, (ii) a contratação de serviços de terceiros, (iii) a aquisição de produtos para a prestação dos serviços públicos, e (iv) os subsídios a determinadas atividades econômicas ou a entrega de subvenções econômicas.

Neste contexto, é indispensável que se considere o fato de que, na estrutura brasileira atual, o Estado se apresenta como o maior consumidor e financiador do sistema produtivo nacional, especialmente quando se considera que os maiores contratos de prestação de serviços e compras de bens são aqueles firmados pelo Estado com os particulares por meio dos procedimentos licitatórios.

⁴ Eis alguns questionamentos importantes a serem feitos: quais teriam sido os motivos que levaram o legislador constituinte a separar as competências tributárias e as atribuições entre União, Estados e Municípios da forma como efetivada na CF/1988? Qual a justificativa e os objetivos do sistema tributário nacional constitucionalmente definido? E mais: esses objetivos têm sido atingidos? O sistema tributário constitucionalmente definido tem sido o meio mais adequado à persecução das finalidades inicialmente pensadas para a política fiscal?

Em outras palavras, muitas das empresas atuantes no Brasil dependem diretamente dos contratos públicos para a manutenção de suas atividades⁵ – e, conseqüentemente, o incremento nacional do Produto Interno Bruto (PIB), da geração de empregos e do desenvolvimento nacional.

Ainda de acordo com FERRAZ, GODOI e SPAGNOL (2014), a atividade financeira poderia ser resumida na tarefa de obtenção das receitas públicas, de efetivação das despesas públicas, da utilização de crédito público e de elaboração, execução e controle do orçamento público – sempre em prol do interesse público.

Em outras palavras, a atividade financeira é puramente instrumental e não neutra (TORRES, 2008), tendo em vista que busca atingir os objetivos políticos, econômicos ou administrativos do Estado frente aos valores e princípios jurídicos que o regem.

Em princípio, portanto, poder-se-ia imaginar que a tarefa financeira seria simples: com a definição dos objetivos da República e das obrigações estatais na CF/1988, bastaria que o Estado seguisse as diretrizes constitucionais. Formalmente, portanto, a atuação do Estado estaria obrigada a se voltar ao interesse público consubstanciado nos objetivos da República e na garantia dos direitos fundamentais, por determinação constitucional.

Entretanto, uma análise um pouco mais criteriosa já nos revela a real complexidade da atividade financeira – da definição de como se buscará esses mesmos objetivos e da idealização de políticas públicas efetivas e adequadas –, bem como a inexistência de consenso em relação a determinados temas e medidas.

Tome-se, como exemplo, o ‘Bolsa-Família’: para muitos, se trata de um excelente programa de assistência imediata àqueles que necessitam, ao passo que outros o abominam por compreender que estimularia a ociosidade, a compra mascarada de votos da população mais carente, dentre outras críticas.

Ou mesmo as cotas em universidades públicas: bastaria investir na melhoria da educação em longo prazo ou seria necessário também instituir cotas de acesso imediato àqueles que não tiveram acesso a uma educação de melhor qualidade?

Independentemente da postura que se repute como correta, eis a pergunta que se coloca: como implementar medidas que possibilitem a erradicação da pobreza ou o desenvolvimento da economia nacional? Quais dados deveriam ser considerados/produzidos?

⁵ Uma recente e evidente demonstração desta realidade consiste no impacto da ‘Operação Lava Jato’ no setor da construção civil e da engenharia: com a suspensão dos contratos públicos antes firmados com as maiores empresas de engenharia do Brasil, muitas destas empresas têm enfrentado sérios problemas financeiros, o que resultou numa redução massiva dos postos de trabalho antes disponíveis e num cenário extremamente grave de desemprego no setor.

As medidas instituídas seriam contínuas ou deveriam ser sazonalmente revistas ou repensadas? Ou, no âmbito da ciência jurídica, bastaria a instituição de normas jurídicas ou se impõe ao Direito a análise e a consideração de conhecimentos interdisciplinares? (...)

Para FERRAZ, GODOI e SPAGNOL (2014), a atividade financeira é um fenômeno rico e multifacetado, cuja apreensão depende da análise articulada de suas diversas perspectivas, de caráter econômico, político, jurídico, social, demográfico, cultural e geográfico.

Trata-se, portanto, de estudo complexo, sofisticado e indispensável para que a atuação do Estado possa ser mais efetiva – é apenas pela compreensão da realidade brasileira que se poderia buscar uma efetiva política pública nacional. Como se poderia resolver determinado problema, por exemplo, que sequer se compreende ou conhece? A compreensão prévia é requisito para a efetividade das eventuais soluções encontradas.

Como leciona SCHOUERI (2013), a teoria das finanças, neste contexto, oferece inestimável material para o estudo da tributação, por se constituir no campo do conhecimento que investigará a necessidade de tributação, de um lado, e os seus efeitos sobre a economia, sejam eles positivos ou negativos.

Compreender a tributação como um sistema normativo que se encerraria em si próprio, portanto, seria uma redução extremamente prejudicial ao interesse público, posto que a supremacia da análise normativa pudesse acobertar distorções fáticas e políticas fiscais nitidamente indesejáveis para a sociedade.

Neste sentido, a evolução da dinâmica tributária, no cenário contemporâneo, acrescenta ao tributo uma redobrada importância, uma vez que, ao mesmo tempo em que corresponde à principal fonte de recursos do Estado, a tributação produz efeitos imediatos na economia, tanto na criação de distorções quanto como instrumento de consecução das finalidades estatais⁶.

Isto porque, como esclarece SCHOUERI (2013), a atividade financeira do Estado tem nítidas funções distributivas (de renda em prol da redução das desigualdades sociais), alocativas (alocação de recursos em determinadas áreas de atuação, regiões, dentre outros critérios) ou indutoras (em que se destacam os instrumentos de controle, fiscalização e correção dos contribuintes) e estabilizadoras (das instituições, da economia, das relações públicas e privadas, etc.).

Como adiciona SILVA (2012), já se superou o mito da neutralidade tributária, o que

⁶SCHOUERI, 2013.

apenas faria sentido numa concepção liberalista de Estado, especialmente quando se considera que a arrecadação de tributos não é o fim último do Estado, mas sim o meio pelo qual poderá perseguir as finalidades que lhe foram constitucionalmente confiadas.

Para o autor⁷, o tributo está diretamente ligado às finalidades estatais de caráter econômico, social, agrário, urbano, ambiental, etc., passando a assumir a feição de valioso aliado para o implemento das políticas públicas – ainda adiciona que o tributo produz efeitos fiscais e extrafiscais que podem até mesmo conviver e se revelar em gradações diversas, ainda que um deles prepondere parcial ou totalmente sobre o outro.

Conforme já mencionado anteriormente, a tendência da doutrina (e dos cidadãos) é a de dar maior atenção aos impostos, especialmente por não estarem diretamente vinculados, de forma obrigatoriamente proporcional, a uma contraprestação estatal – o que dificulta a visualização, pelo contribuinte, da destinação que tem sido dada ao valor por ele pago a título de impostos.

Não obstante, NABAIS (2012) já ressalta que novos tributos têm surgido nos ordenamentos jurídicos, tomando como exemplo os tributos de regulação econômica (como as contribuições de intervenção sobre o domínio econômico – CIDEs – previstas na CF/1988) e os tributos ambientais – medidas de política ambiental por via fiscal (no Brasil, por exemplo, se destacam as taxas de fiscalização ambiental pagas concomitantemente, por aqueles que exercem atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras de recursos minerais, nas esferas municipal, estadual e federal, para o financiamento de órgãos de fiscalização e controle).

O exemplo generalizado das taxas pelo exercício do poder de polícia é deveras interessante: os contribuintes são compelidos ao pagamento de taxas para viabilizar que sejam fiscalizados, ou seja, para financiar o controle estatal sobre a sua própria atividade – do que poderá resultar inclusive a aplicação de penalidades pecuniárias e demais medidas, como a interdição de estabelecimentos, a exigência por adequação de procedimentos, dentre outros.

Não se considera, nesta hipótese, o interesse direto destes contribuintes (que dificilmente desejarão ser ativamente fiscalizados ou se sujeitarem a sanções), mas sim o interesse de toda a sociedade – de proteção ao meio-ambiente, de adequação sanitária dos estabelecimentos, de que as edificações destinadas a uso comercial detenham condições mínimas de segurança, etc.

Assim, não há como negar a complexidade da atividade financeira do Estado, bem

⁷SILVA, 2012.

como a essencialidade de que as políticas definidas pelo Estado sejam implementadas com eficiência e sempre em prol do interesse público, o que certamente contribuirá para o desenvolvimento econômico, social e cultural de todo o país.

3 OS ‘RETRATOS DO BRASIL’ E A IMPORTÂNCIA DA ADEQUADA COMPREENSÃO DA REALIDADE BRASILEIRA

Surge então a necessidade de que as políticas públicas sejam pensadas de acordo com as características e peculiaridades das populações locais, regiões, circunstâncias e demais aspectos que envolvem toda a sociedade brasileira, em suas variações.

Não há como se pensar, por exemplo, que as mesmas medidas públicas de infraestrutura sejam aplicadas em áreas de extrema mazela e na área metropolitana da Grande São Paulo e gerem as mesmas conseqüências em ambos os lugares: cada região apresentará suas peculiaridades e suas necessidades mais imediatas.

A visualização desta realidade é deveras simples: nas regiões atingidas pela seca, por exemplo, uma das políticas públicas mais essenciais será aquela voltada à garantia de fornecimento de água e demais produtos em prol dos cidadãos afetados; em contrapartida, em aglomerações urbanas organizadas por ocupações, por sua vez, poderá ser mais necessário o investimento em medidas de segurança das edificações contra deslizamentos, de acesso a água, luz e esgoto; ou, em grandes municípios, um dos problemas mais pungentes poderia ser o desemprego e a população que vive marginalizada nas ruas, dentre outros exemplos.

No plano local, ainda em se analisando a situação de um determinado município, o mesmo será apurado: há bairros em que o investimento no saneamento básico é prioridade, em outros preponderam os problemas com asfaltamento, ou com a criminalidade, e assim por diante.

O conhecimento da realidade brasileira, portanto, é essencial para que as políticas públicas possam ser bem direcionadas, produzindo os efeitos desejados, prevenindo gastos desnecessários e, em última análise, cumprindo os preceitos constitucionais que guiam a atuação estatal.

E daí surge uma importante questão: quão bem se conhece a realidade brasileira? Será que, de fato, os agentes do Estado (e mesmo a população) têm a real noção da situação real de todos os brasileiros? Será que as políticas públicas regionais ou locais, traçadas pelo Estado, têm levado em conta a situação e a opinião daqueles cidadãos a quem se direcionam?

Sem se tecer juízos de valor a esse respeito, é preciso ressaltar a tendência, na cultura brasileira, de ignorância quanto à história, à gênese, à formação, à composição e à situação daqueles cidadãos que se encontram longe dos grandes centros urbanos, muitas vezes até mesmo alienados do que acontece no Brasil.

Recentemente, por exemplo, a autora deste trabalho presenciou o relato de um maranhense no sentido de que, no Estado do Maranhão, até pouco tempo atrás, a população apenas tinha conhecimento do que acontecia no restante do país, por meio de jornais e programas televisivos, estando totalmente alheia aos acontecimentos nas demais regiões maranhenses.

Mas há também na literatura nacional obras-primas em que essa temática também é tratada, principalmente nos trabalhos conhecidos como ‘Retratos do Brasil’.

Primeiramente, se destaca a obra “Os Sertões”, de Euclides da Cunha (CUNHA, 2002), em que se conta a história do povoado de Canudos – ou, como coloca o autor, em que se denuncia um crime que resultou no aniquilamento de toda uma população.

Em sua obra, CUNHA (2002) apresenta o sertão (“A Terra”), região de extrema secura pela baixa umidade, alternância climática entre dia e noite, processos de “mumificação” de animais e “martírio da terra”, em que se moldou a etnia dos jagunços, frutos da miscigenação entre raças e da luta pela sobrevivência em ambiente inóspito. Foi no meio dos jagunços que surge um líder religioso, carismático e místico, conhecido como “Antônio Conselheiro” que se impunha em meio “à ignorância e à simplicidade” daquela sociedade primitiva, destacando-se a sua chegada a Canudos e o crescimento vertiginoso da região por meio de um regime religioso.

O autor⁸ deixa claro que o sertão era bem diferente do litoral (ou metrópole), de forma a elucidar o desconhecimento daqueles que se encontravam na metrópole quanto à condição de vida e às características dos jagunços que viviam no sertão – o que certamente contribuiu para o conflito de Canudos.

Em seguida, CUNHA (2002) descreve a origem do conflito de Canudos: uma antiga desavença entre Antônio Conselheiro e o Juiz de Direito de Juazeiro, motivada pela não entrega de madeira que havia sido adquirida por Conselheiro para a construção de uma igreja em Canudos. Com a negativa de entrega da madeira a que faziam jus, os jagunços ameaçam assaltar a cidade de Juazeiro e, então, o Juiz da comarca pede auxílio ao Governo do Estado da Bahia.

⁸ CUNHA, 2002.

É interessante conhecer a origem do conflito para se compreender que não detinha nenhuma faceta política ou de resistência aos ideais republicanos. Isto porque, comumente, o conflito tem sido caracterizado como a “Revolta”, “Revolução”, “Guerra” de Canudos, sempre com a identificação de que os jagunços seriam rebeldes a ameaçar a nova República – o que não condiz com a realidade, conforme se depreende do relato jornalístico e histórico de Euclides da Cunha.

Assim, por desconhecer a natureza dos jagunços e da terra sertaneja, vários grupos de soldados foram seguidamente enviados a Canudos (CUNHA, 2002), em investidas comandadas, cada vez, por escalões mais elevados do Exército Brasileiro. Tudo isto motivado pela crença de que Canudos representaria uma ameaça à República e deteria considerável poderio militar.

É de se frisar, neste sentido, que em todas as batalhas, o número de jagunços mortos foi superior ao de baixas de soldados, de forma que as derrotas anteriores eram mais o fruto da sensação de medo dos soldados do que propriamente numéricas. Entretanto, não se pode olvidar que a resistência prolongada e a força inesperada dos jagunços era fruto direto da ignorância do restante da população e das forças militares quanto às suas características e ao ambiente do sertão.

A história de Canudos, portanto, é um relato fático de como o desconhecimento da população e do próprio Estado pode conduzir os indivíduos a medidas extremas que destoem completamente da realidade fática, especialmente no que tange à situação daqueles que estão em situação de extrema pobreza e carência nos rincões do Brasil.

Acima de tudo, o relato de Canudos também é de abandono, de indiferença e desinteresse, posto que nunca anteriormente o Estado tivesse se preocupado com o povoado ou com os cidadãos que ali residiam até que, por ignorância, os classificou como ameaças.

Outro importante relato é o apresentado por Victor Nunes Leal (LEAL, 2012) no livro “Coronelismo, Enxada e Voto”, em que se descreve o fenômeno do coronelismo municipalista e sua dominação frente à população rural – esta que, em sua maioria, é analfabeta, não detém acesso adequado a educação e informação e têm na figura de seus patrões os únicos benfeitores que lhes ofereceram favores em sua obscura existência.

O autor⁹ ainda ressalta o lamentável estado de pobreza, ignorância e abandono em que se insere grande parte da população rural, em um contexto de concentração agrária e de concentração do poder efetivo nas mãos daqueles que detêm o poder econômico e são vistos

⁹ LEAL, 2012.

como “coronéis”.

Este é mais um ensaio sobre a condição de extrema pobreza e vulnerabilidade em que estão inseridos milhões de brasileiros, o que tem se prolongado pelo tempo pelas condições de dominação que continuamente são mantidas na sociedade brasileira.

Além disso, também se narra mais um importante fenômeno a ser considerado: a influência do poderio econômico em relação à política, principalmente em nível local (municipal) e, ainda, a dependência dos Municípios face ao Estado, assim como é indispensável o alinhamento do político eleito com a liderança policial do município¹⁰.

Poder-se-ia, por exemplo, analisar com maior propriedade quais são as conseqüências práticas da repartição de competências tributárias e funções (frutos da política fiscal) municipais conforme atribuídas pela CF/1988, tanto para que se concluísse a necessidade de atribuição de mais recursos aos Municípios quando, em sendo o caso, pela declinação de algumas de suas atribuições sociais a outros entes federativos.

Por fim, em essencial se ressaltar a tese central discutida por BOLLE (2004) em “Grandesertão.br”, em que o autor analisa a obra de Euclides e de Guimarães Rosa (Grande Sertão: Veredas) para concluir que um dos problemas cruciais do Brasil é exatamente a falta de entendimento entre a classe dominante e as classes populares, o que dificulta a verdadeira emancipação do país.

O autor¹¹ apresenta a concepção de que a nação brasileira é dilacerada, pela falta de diálogo entre as classes sociais, sendo que a empresa Brasil se porta como uma “máquina de gastar gente”, em que alguns poucos cidadãos se aproveitam enquanto o material humano (as massas pobres e ignorantes) é queimado aos montes.

Para BOLLE (2004), a compreensão das diversas realidades brasileiras possibilitaria até mesmo um maior entendimento da violência do Brasil, em detrimento do cenário atual de antagonismo dentro da própria sociedade, de descaso dos donos do poder para com a população humilde, mesmo após séculos de escravidão e de dificuldade tradicional do letrado brasileiro para representar o povo brasileiro.

Ora, como se poderia conceber o ideal de um país melhor, mais desenvolvido e com maior qualidade de vida a todos sem que se busque conhecer a realidade de todos aqueles que estão sob a tutela do Estado Brasileiro?

Neste sentido, é ainda elucidativa a crítica apresentada pelo Prof. José Alfredo de Oliveira Baracho Júnior (BARACHO JÚNIOR, 2009), no sentido de que a conseqüência do

¹⁰ LEAL, 2012.

¹¹ BOLLE, 2004.

direito é diferenciada (ou postergada) por aqueles que detêm um sofisticado arsenal de doutrinas estrangeiras à sua disposição, aqui incorporadas, em detrimento da população que, sem possibilidade de acesso à mesma defesa, é objeto de aplicação sumária da sanção estatal.

Os ‘Retratos do Brasil’, portanto, trazem a todos os juristas, sociólogos e demais estudiosos o desafio e o pungente chamado da população por melhores políticas, maior efetividade, justiça e transparência. O povo brasileiro clama por ser visto, por ser entendido, considerado, digno de proteção, atenção e cuidado por parte do Estado. Somente assim, de fato, se poderia conceber o desenvolvimento social, econômico, cultural e emancipado do Brasil e do povo brasileiro, com a sua própria identidade.

Mais do que isso: o BARACHO JÚNIOR (2009) ainda ressalta o chamado posto aos juristas atuais, tendo em vista que no Brasil ainda se tem uma comunidade de sujeitos de direito que não tem uma afirmação universal de nacionalidade, sendo que apenas os nacionais compromissados com a práxis brasileira poderiam ser capazes de assumir este compromisso.

Em outras palavras, é preciso explorar o Brasil, a condição brasileira, suas características e peculiaridades, sem que se busque copiar modelos ou teorias de autores alienígenas: o direito deve ser autêntico, criado para o Brasil e por brasileiros, com a consciência daquilo que se buscará melhorar, dos recursos postos à disposição do Estado e dos cidadãos e dos motivos de que os brasileiros já podem se orgulhar.

4 ESTUDO DE CASO: A POSSÍVEL INEFICIÊNCIA DAS POLÍTICAS FISCAIS DESVINCULADAS DA ANÁLISE FÁTICA

O que se buscou pontuar é que a idealização de políticas públicas sem o devido compromisso com a realidade fática, portanto, é porta aberta para o dispêndio desnecessário e inefetivo de recursos públicos (que poderiam estar sendo mais bem alocados, ainda que em benefício da mesma parcela da população vislumbrada pela política anteriormente traçada).

Para demonstrar de forma mais acintosa essas pontuações, é possível analisar exemplo recente em relação ao Projeto de Lei n.1.429/2015, por meio do qual se pretende a extensão da área de livre comércio (ALC) de Macapá e Santana para o município de Mazagão, no Estado do Amapá.

Em um primeiro momento, parece não haver qualquer problema com esta medida: se tem a generalizada ideia de que benefícios fiscais deste tipo seriam sempre benéficos, posto que estimulasse a criação de novos empregos, a expansão da indústria e do comércio e, por

fim, o desenvolvimento econômico da região.

O que se coadunaria com a própria finalidade dos benefícios fiscais, como ressalta JÚNIOR (2012), que é a de exercer uma função promocional de estímulo de determinada atividade – enquanto instrumento de intervenção do Estado na ordem econômica.

Entretanto, no último Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós Graduação em Direito (CONPEDI), uma das pesquisas desenvolvidas e exposta em pôster durante o evento questionava, diretamente, a extensão da ALC do Amapá prevista no Projeto de Lei n.1.429/2015.

O motivo para tanto, como narrada pela autora do pôster¹², é o de que o Estado do Amapá, no momento, necessita mais urgentemente de investimentos em infra-estrutura e acesso, especialmente quando se considera que somente se consegue chegar ao Estado por barco ou avião (ausência de ligação diária), o que dificulta sobremaneira o desenvolvimento e a integração de toda a população do Estado.

Eis, então, a discussão levantada: seria o caso de se expandir a ALC do Estado, com maior concessão de benefícios fiscais, quando os recursos renunciados poderiam ser mais bem aplicados nas obras de infra-estrutura viária de que a população tanto carece?

Tudo isto, frise-se, quando a concessão de benefícios fiscais regionais, aparentemente, seria ideal e suficiente para garantir o desenvolvimento da região.

Esta é uma clara demonstração do que se vem narrando anteriormente: as políticas públicas e a atividade financeira do Estado dependem do conhecimento da realidade fática a que se sujeita a população para que, de fato, se possa produzir o desenvolvimento integralizado de todo o país.

5 CONCLUSÃO

Como dito, a atuação financeira do Estado deve ser compreendida em ambas as suas facetas: na arrecadação de receitas públicas (pela via tributária) e pelas despesas públicas realizadas pelo Estado.

Tal análise é importante não apenas para que se compreenda qual a proporção de contribuição dos cidadãos brasileiros ao financiamento das funções estatais constitucionais,

¹² O pôster, intitulado “O Projeto de Lei nº 1.429/2015 e a tentativa de ampliação da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana, no Estado do Amapá”, foi apresentado apenas por Anny Caroline Ribeiro Arouxa, embora tenha sido formulado em co-autoria com Anna Beatriz Gonçalves de Paiva, ambas integrantes do Grupo de Estudos ‘Caídeoscópio Tucuju do Direito’, no Estado do Amapá.

mas também para que se possa vislumbrar se, no caso concreto, a abstenção tributária (benefício fiscal) se justifica face ao caso concreto ou se seria preferível que se mantivesse a arrecadação tributária, com a indissociável aplicação dos recursos auferidos em prol das necessidades mais urgentes da população.

Em outras palavras, determinado benefício fiscal pode até mesmo incentivar o aumento do comércio e das atividades produtivas em certo local, mas isso não quer dizer que, naquela região, outro tipo de investimento ou de fomento não fosse mais justificado e imprescindível.

Além disso, não se pode ainda olvidar o risco de que medidas tributárias e financeiras nitidamente dissociadas tendam a produzir resultados não efetivos, tanto pela ausência de conhecimento e endereçamento claro das políticas instituídas, quanto pela possibilidade de que, em determinados aspectos, os efeitos obtidos pela arrecadação tributária pudessem ser facilmente anulados pela destinação dada aos recursos arrecadados.

Dessa forma, o que se conclui é que a compreensão da realidade brasileira é indispensável para que a atuação do Estado possa ser mais efetiva, com o fito de promover o desenvolvimento nacional em todos os âmbitos e regiões, especialmente em benefício daqueles que costumeiramente são deixados à margem da sociedade.

É preciso se construir uma identidade nacional autêntica e esclarecida, com a compreensão das características e peculiaridades do Brasil e da população brasileira, exatamente para que os modelos e políticas adotados sejam efetivos e deveras adequados à realidade da nação brasileira.

Urge que seja dada voz àqueles que se encontram à margem da própria sociedade. É também imprescindível que se busque desenvolver políticas públicas que promovam, em maior escala, o desenvolvimento social do país, com especial atenção àqueles que mais necessitam do auxílio e da atenção estatal.

Não se está a defender, necessariamente, a manutenção perene de um Estado de caráter mais intervencionista ou unicamente assistencialista, mas se está a buscar demonstrar que não há como se conceber o ideal de um país desenvolvido (social e economicamente) sem que sejam propiciadas condições mínimas de dignidade e oportunidades reais a todos os cidadãos.

Este é o desafio e o chamado que se impõe aos juristas brasileiros, na busca pela construção de um Direito autêntico em que não haja tamanhas discrepâncias entre a realidade fática dos cidadãos e o texto normativo constitucional, para o que, evidentemente, é preciso compreender a real mentalidade e condição imposta ao povo brasileiro.

REFERÊNCIAS

BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira Baracho. **Dimensões Paradoxais da Jurisdição Constitucional**. In: OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de; MACHADO, Felipe Daniel Amorim. *Constituição e Processo: a contribuição do processo ao constitucionalismo democrático brasileiro*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. Fls. 153-167.

BOLLE, Willi. **Grandesertão.br**. São Paulo: Editora 34 e Livraria Duas Cidades, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em 15 jul. 2016a.

BRASIL. Lei nº 8.387 de 30 de dezembro de 1991. Dá nova redação ao § 1º do art. 3º aos arts. 7º e 9º do Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, ao caput do art. 37 do Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976 e ao art. 10 da Lei nº 2.145, de 29 de dezembro de 1953, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 dez. 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8387.htm>. Acesso em 16 jul. 2016b.

BRASIL. Projeto de Lei nº 1.429/2015. Estende a Área de Livre Comércio de Macapá e Santana para o Município de Mazagão, Estado do Amapá. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=4E637CDCE04BF2FBD3379934779DD7C2.proposicoesWeb1?codteor=1330498&filename=PL+1429/2015>. Acesso em 16 jul. 2016c.

CUNHA, Euclides da. **Os Sertões**. Coleção A Obra-Prima de cada Autor. São Paulo: Martin Claret, 2002.

FERRAZ, Luciano; GODOI, Marciano Seabra de; SPAGNOL, Werther Botelho. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

JÚNIOR, Tércio Sampaio Ferraz. **Incentivos Regionais e Setoriais: Competência Tributante e Fundamento Constitucional**. In: MANEIRA, Eduardo; TORRES, Heleno Taveira. (Coord.). *Direito Tributário e a Constituição: Homenagem ao Prof. Sacha Calmon Navarro Coêlho*. São Paulo: Quartier Latin, 2012. Fls. 833-848.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

MOREIRA, André Mendes. **O Federalismo Brasileiro e a Repartição de Receitas Tributárias**. In: DERZI, Misabel Abreu Machado; JÚNIOR, Onofre Alves Batista; MOREIRA, André Mendes. (Coord.). *Estado Federal e Tributação: das origens à crise atual*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015. Fls. 151-170.

NABAIS, José Casalta. **Algumas Considerações sobre a Figura dos Tributos**. In: MANEIRA, Eduardo; TORRES, Heleno Taveira. (Coord.). *Direito Tributário e a Constituição: Homenagem ao Prof. Sacha Calmon Navarro Coêlho*. São Paulo: Quartier Latin, 2012. Fls. 425-450.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito Tributário**. 3ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

SILVA, Paulo Roberto Coimbra. **A Utilização do Tributo como Instrumento de Políticas Públicas**. In: MANEIRA, Eduardo; TORRES, Heleno Taveira. (Coord.). **Direito Tributário e a Constituição: Homenagem ao Prof. Sacha Calmon Navarro Coêlho**. São Paulo: Quartier Latin, 2012. Fls. 721-732.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.