



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO
DISCIPLINA DE DIREITO TRIBUTÁRIO I**



**ESTUDO DE CASO: CONCENTRAÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS PELA UNIÃO:
OS EFEITOS POSITIVOS E NEGATIVOS DESSE MODELO DE COMPETÊNCIA
TRIBUTÁRIA COM CONCENTRAÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS PELO
GOVERNO FEDERAL EM DETRIMENTO DOS GOVERNOS ESTADUAIS¹.**

Leila Pereira Miranda²

Marília Talia Gabriel da Silva³

Ricardo Matheus Gomes Botelho⁴

Coordenador: Prof. Dr. Edival Braga⁵

RESUMO

Trata-se de um Estudo de Caso que analisa o atual estado das coisas do federalismo brasileiro, as causas de sua crescente centralização e concentração de recursos na União. Ademais, busca-se verificar a eficiência ou não desse modelo concentrado, com análise do exercício financeiro de 2016 e 2017 e sua eficiência nos serviços oferecidos à população. Para isso, fez-se uma abordagem histórica de todas as Constituições brasileiras – do Império à República – para verificar os movimentos pendulares de cada uma, seja pela centralização ou descentralização, bem como contrapor ao caminho trilhado pelos constituintes de 1988 e seus respectivos legados à sociedade brasileira.

Palavras-Chave: Federalismo Brasileiro; Centralização; União; Constituições Brasileiras; Descentralização.

ABSTRACT

It is a case study that analyzes the current state of affairs of Brazilian Federalism, the causes of its increasing centralization and concentration of resources in the Union. In addition, it is sought to verify the efficiency or not of this concentrated model, with analysis of the financial year of 2016 and 2017 and its efficiency in the services offered to the population. For this, a historical approach was made to all the Brazilian Constitutions – from the empire to the republic – to verify the commuting movements of each one, if by centralization or decentralization, as well as to counter the path taken by the constituents of 1988 and their respective legacies to Brazilian society.

Keywords: Brazilian Federalism; Centralization; Unity; Brazilian Constitutions; Decentralization.

¹ O artigo passou por uma revisão gramatical realizada pelo ChatGPT em 2025, revisão somente gramatical, de modo que foi mantida a originalidade do conteúdo do artigo.

² Acadêmica do Curso de Direito da UFRR, junho: 2019.1

³ Acadêmica do Curso de Direito da UFRR, junho: 2019.1

⁴ Acadêmico do Curso de Direito da UFRR, junho: 2019.1

⁵ Professor de Direito Tributário I da Universidade Federal de Roraima - UFRR

SUMÁRIO: 1. INTRODUÇÃO; 2. COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA NO FEDERALISMO BRASILEIRO; 2.1. ESCORÇO HISTÓRICO; 2.2. OS TRIBUTOS NO BRASIL ATUAL; 2.3. OS EXERCÍCIOS FINANCEIROS DE 2016 E 2017; 2.4. SISTEMA DE COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA NO BRASIL; 2.5. DIREITO COMPARADO E O SISTEMA TRIBUTÁRIO NORTE-AMERICANO; 3. CAUSAS DA CENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ECONÔMICA; 3.1. FORMAÇÃO DO FEDERALISMO BRASILEIRO; 3.1.1. FEDERAÇÃO: SENTIDO ETIMOLÓGICO-HISTÓRICO, JURÍDICO OU FILOSÓFICO; 3.1.2. FEDERALISMO FISCAL; 3.2. SUCESSÕES DE CICLOS OLIGÁRQUICOS; 3.3. O CONTEXTO POLÍTICO E AS MUDANÇAS ECONÔMICAS NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS; 3.3.1. ORGANIZAÇÃO DO ESTADO OU COMO A IDEOLOGIA A SERVIÇO DO RÓTULO DA MODA PREJUDICA O BRASIL; 3.3.2. O SISTEMA DE INVASÃO DE PODERES; 3.3.3. O PARADOXO REVOLUCIONÁRIO E O ESTADO BRASILEIRO DO SÉCULO XXI; 4. CONCLUSÃO: DESAPEGANDO-SE DO CULTO DA ANTI RAZÃO; 4.1. COMO NÃO FAZER CONSTITUIÇÕES; 4.2. O PACTO FEDERATIVO, A ORGANIZAÇÃO DO ESTADO, O SISTEMA ECONÔMICO E O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE; REFERÊNCIAS.

1 INTRODUÇÃO

Cuida-se de artigo realizado sob orientação do Prof. Dr. Edival Braga, apresentado como requisito para a conclusão da disciplina de Direito Tributário I, do curso de Bacharelado em Direito da Universidade Federal de Roraima.

A metodologia utilizada nesta pesquisa foi a Observação Empírica, partindo, a princípio, de uma descrição objetiva da atualidade, passando à busca das causas do que nela se observou e, por fim, às eventuais lições e soluções possíveis para solucionar eventuais erros cometidos ao longo dos anos de federalismo brasileiro.

Inicia-se a pesquisa a partir da descrição objetiva do estado de coisas do federalismo brasileiro, isto é, como é o sistema de tributação, a repartição das competências e o respectivo somatório do orçamento público sob o exercício financeiro dos anos de 2016 e 2017, em contraposição à calamidade que acomete setores de importância capital da República Federativa do Brasil, tais como: saúde, educação e segurança pública, comparando-se, ainda, com o sistema norte-americano.

Outrossim, seguiu o trabalho investigando, em cognição exaustiva, as possíveis causas dessa centralização e concentração de recursos objetivamente comprovadas, passando da análise histórica das constituições brasileiras, da formação do federalismo brasileiro e suas modificações, bem como das mazelas que a concentração de recursos na União gera à saúde da nação.

Por fim, buscou-se extrair lições de erros e acertos que eventualmente se tenham verificado no decorrer da investigação histórica.

2 A COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA NO FEDERALISMO BRASILEIRO

2.1 ESCORÇO HISTÓRICO

Em apertada síntese, retornando à época das descobertas e das primeiras expedições, em 1500, o primeiro ônus fiscal suportado pelo Brasil foi na indústria extrativa, com a exploração do pau-brasil. Posteriormente, nas Capitanias Hereditárias, os tributos eram pagos *in natura* e enviados a Portugal, sendo que não havia nenhuma organização fiscal. Já no Governo Geral (1548-1763), ainda não existia o que se poderia chamar de um sistema tributário, e os tributos eram pagos em produtos como açúcar, tabaco, couro, carne, farinha, entre outros.

Foi somente após a decretação do Ato Adicional, em agosto de 1834, que começou a elaboração dos fundamentos do Direito Tributário Nacional. Hoje, os tributos representam a principal fonte de arrecadação de receitas públicas de um Estado, recebendo agasalho constitucional (art. 146, III, CF/88), bem assim sendo conceituado no Código Tributário Nacional (art. 3º).

Atualmente, o Brasil, na condição de Estado Social-Democrata, assegura direitos e garantias fundamentais, portanto sua finalidade precípua é o bem comum. Nesse contexto, o Estado demanda mecanismos capazes de concretizar tal objetivo e o faz através de recursos financeiros custeados pelos contribuintes para o funcionamento da máquina pública e a promoção de suas finalidades.

Em vista disso, a Constituição Federal de 1988 conferiu aos entes estatais prerrogativas específicas a este fim, garantindo à União, aos Estados, Distrito Federal e Municípios (entes políticos) os atributos essenciais à obtenção de capital com vistas ao fomento dos serviços públicos de saúde, educação e segurança à população, balizando os poderes para instituir, arrecadar e fiscalizar exações fiscais, isto é, atribuindo competência tributária (arts. 153 a 156, CF).

2.2 OS TRIBUTOS NO BRASIL ATUAL

UNIÃO	Imposto de Importação (II) Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF) Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) Instituto Nacional da Seguridade Nacional (INSS) Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) Programa de Integração Social e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP)
ESTADOS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD) Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)
MUNICÍPIOS	Imposto sobre Transmissão de Bens Inter Vivos (ITBI) Imposto sobre Serviços (ISS) Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU)

Conforme se vislumbra na tabela supracitada, no Brasil atual, existem variados tributos aplicáveis, que são classificados em tributos municipais, estaduais e federais, sendo que a distribuição dos seus produtos ocorre de forma específica a ser explicitada em tópico seguinte.

2.3 OS EXERCÍCIOS FINANCEIROS DE 2016 E 2017

A seguir, há o total dos impostos arrecadados no exercício financeiro de 2016 e 2017 pela União, Estados e DF. É importante ressaltar que o Estado de Roraima representa 0.10% do total da arrecadação no Brasil.

ESTADO	ARRECADAÇÃO
Acre	1.184.763.616
Alagoas	101.164.315
Amazonas	13.196.950.022
Amapá	882.117.470
Bahia	24.833.231.710
Ceará	18.046.611.009
Distrito Federal	20.001.790.175
Espírito Santo	17.359.816.881
Goânia	14.578.866.041
Maranhão	7.060.392.461
Minas Gerais	70.086.287.003
Mato Grosso do Sul	7.111.738.834
Mato Grosso	8.991.182.798
Pará	9.991.293.120
Paraná	5.745.882.444
Pernambuco	22.609.835.747
Piauí	3.659.829.189
Paraná	61.649.557.708
Rio de Janeiro	45.614.839.340
Rio Grande do Norte	5.252.308.724
Roraima	999.411.393
Rio Grande do Sul	63.230.128.053
Santa Catarina	45.790.939.765
Sergipe	3.789.644.447
São Paulo	18.164.372.364
Tocantins	1.930.323.181
TOTAL	1.289.904.179.640 (trilhões)

TOTAL	182.326.481.181	41.954.7
BRASIL		
ESTADO	ARRECADAÇÃO	RETOR
Acre	1.365.952.335,54	4.241,94
Alagoas	4.443.572.163,51	9.348,29
Amazonas	13.958.975.070,61	7.842,91
Amapá	1.216.009.290,14	3.790,38
Bahia	28.799.082.841,77	31.805,92
Ceará	19.569.301.664,93	19.971,79
Distrito Federal	119.316.489.191,70	6.877,45
Espírito Santo	18.077.984.545,64	7.678,89
Goias	17.180.142.138,48	10.234,00
Maranhão	8.045.403.698,52	18.848,71
Minas Gerais	73.692.214.667,89	31.263,49
Mato Grosso do Sul	7.671.666.876,35	5.335,53
Mato Grosso	10.214.752.965,86	6.592,52
Pará	11.103.183.621,46	18.078,94
Paraná	6.516.848.870,93	10.932,93
Pernambuco	24.700.237.257,80	18.916,57
Piauí	4.225.879.361,53	10.293,39
Paraná	63.688.234.736,91	16.819,05
Rio de Janeiro	221.855.586.661,56	25.730,30
Rio Grande do Norte	5.922.272.861,62	9.226,12
Roraima	3.205.691.870,93	4.416,31
Roraima	1.210.004.516,82	3.248,12
Rio Grande do Sul	68.314.311.986,80	15.753,94
Santa Catarina	50.323.934.457,07	9.381,73
Sergipe	4.241.392.404,88	6.859,28
São Paulo	551.240.959.040,49	43.642,74
Tocantins	2.307.587.249,88	6.476,95
TOTAL	1.342.407.672.350	363.608,3

Fonte: Arrecadação

UNIDADE: R\$ MILHÕES

MÊS		
	2017	2016
JAN	140.906	139.799
FEV	94.409	94.075
MAR	100.940	102.125
ABR	120.198	117.527
MAI	99.167	100.132
JUN	105.914	102.832
JUL	111.596	111.982
AGO	105.567	95.291
SET	106.803	98.287
OUT	122.018	153.923
NOV	115.595	105.575
DEZ	137.842	131.368
JAN-DEZ	1.360.955	1.352.915

2.4 SISTEMA DE COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA NO BRASIL

De início, cumpre esclarecer que a competência tributária não se confunde com aquela conferida aos entes políticos para legislar sobre matéria de Direito Tributário, haja vista que esta é genérica, pois abarca matérias de fiscalização, arrecadação, redução, majoração e concessão de benefício fiscal, sendo denominada como competência concorrente, consoante preceitua o art. 6º do Código Tributário Nacional e art. 24 da CF/88, além da interpretação sistemática do art. 30 da CF/88 que propicia aos Municípios legislar, supletivamente, sob risco de ofensa ao sistema federativo.

Por outro lado, a competência tributária (*stricto sensu*) trata-se apenas de uma parcela desse poder genérico, restringindo-se à prerrogativa constitucional de instituir, *in abstracto*, tributos, bem como extingui-los.

Ademais, a competência tributária, de caráter eminentemente político, se distingue da capacidade tributária ativa, posto que se propõe a delinear o perfil jurídico de um tributo e os expedientes indispensáveis à sua aplicação, situando-se no campo constitucional e, portanto, intransferível. De outro modo, a capacidade tributária ativa, cuja natureza é essencialmente administrativa, refere-se à qualidade de sujeito ativo legitimado a arrecadar e fiscalizar os tributos, sendo de tal maneira delegável.

Conforme o exposto, a forma de Estado adotada pela CF/88 instituiu a competência tributária de cada um dos entes federativos, de modo que a União concentra a maior parte. Todavia, em vista ao pacto federativo, é necessário que os Estados e Municípios sejam dotados de recursos próprios, garantindo a autonomia financeira dos entes políticos, que viabiliza a efetivação dos poderes de auto-organização, normatização, autogoverno e autoadministração. Desse modo, o atual modelo de distribuição de receitas gera desigualdades, centralizando a alocação de recursos no âmbito da União.

Para melhor compreensão do tema, impende esclarecer que a receita tributária decorre da cobrança de impostos, taxas e contribuições, sendo que cada ente da federação tem sua fonte de receitas. Tais fontes de renda podem ser próprias, em razão dos tributos que a Constituição Federal atribuiu a cada ente federado, assim dividido: União (II, IE, IR, IPI, IOF, ITR e IGF); Estados e DF (IPVA, ICMS e ITCMD); e Municípios e DF (ITBI, IPTU e ISS).

Vale mencionar que, conforme o comando constitucional, somente os impostos, que são espécies de tributos, poderiam ser repartidos. Porém, o advento da EC nº 42/03 possibilitou a distribuição de apenas uma espécie de contribuição, qual seja a CIDE-Combustível, de modo que as demais contribuições especiais e de melhoria, taxas e empréstimos compulsórios não podem ter seu produto distribuído.

A repartição das receitas arrecadadas ocorrerá de forma direta, quando o ente beneficiado receber imediatamente os recursos, isto é, sem intermédio (arts. 153, §5º, 157 e 158, CF); ou indiretamente, na hipótese em que os valores integrarão um fundo constitucional a ser, posteriormente, distribuído (art. 167, IV, CF). Atualmente, a carga tributária no país é dividida da seguinte forma: 68,3% à União; 25,4% aos Estados e DF; e apenas 6,3% aos Municípios.

Observa-se que tal sistemática de garantias de repasse se propõe a assegurar a autonomia dos entes, sendo um dos pilares do pacto federativo. Não por outro motivo, a Constituição Federal proíbe, em seu artigo 160, a retenção ou restrição à entrega dos recursos atribuídos aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Apesar disso, o parágrafo único do referido dispositivo, com redação da EC 29/00, faculta à União e aos Estados o condicionamento do repasse ao pagamento de seus créditos, incluindo-se suas autarquias, além do cumprimento dos percentuais mínimos de aplicação nos serviços públicos de saúde, sob pena de intervenção.

Posto isso, resta evidente que há uma problemática normativa no país no que se refere à organização federativa e à distribuição das competências tributárias entre os vários níveis de governo. Em primeiro plano, devem ser rediscutidos os critérios para essa repartição, que, em observância à Teoria Econômica da Tributação Ótima, se destinam ao bem-estar da sociedade, de tal modo que a alocação das competências precisa viabilizar sua maximização.

O arranjo institucional de escolha dos tributos pelos entes políticos não se coaduna ao fim visado, haja vista o efeito negativo da divisão injusta e insuficiente dos impostos, culminando em prejuízo ao bem-estar dos cidadãos.

2.5 DIREITO COMPARADO E O SISTEMA TRIBUTÁRIO NORTE-AMERICANO

A organização federativa dos Estados Unidos confere relativa autonomia aos estados, limitando os poderes do governo federal, estendendo-se aos seus sistemas tributários. Além disso, os poderes de tributação dos governos locais, municipais e dos condados estão vinculados aos estados, sendo estes habilitados a instituir diversos impostos, observados os ditames constitucionais. Assim, percebe-se uma independência entre o federal e o estadual.

Cabe menção à possibilidade de utilização da mesma base de tributação por mais de uma esfera do governo americano, como ocorre, por exemplo, com o imposto de renda, cujo produto é arrecadado pela maioria dos estados e incide sobre o consumo representado pelo imposto sobre vendas a varejo, constituindo-se como a principal fonte de renda das unidades federativas.

No que diz respeito aos governos estaduais e locais, a estrutura tributária é bastante diversificada entre cada estado, todavia, pode-se dizer que estes, em sua maioria, arrecadam substancialmente com impostos sobre consumo e seletivos, enquanto os municípios dependem do imposto sobre a propriedade.

Ademais, a administração tributária é descentralizada, de sorte que cada nível de governo possui poderes próprios de gerenciamento e arrecadação tributária, garantindo ampla autonomia fiscal e política aos estados se comparado a outros países federativos.

Os governos locais compreendem os municípios, condados e distritos, variando-se o nível de autonomia fiscal entre os estados. Não obstante a determinação específica das competências tributárias entre cada ente federativo, o governo federal é incumbido, tão somente, de funções primordiais de interesse geral, como a defesa nacional e o bem-estar social.

O governo federal financia, também, de forma indireta, áreas designadas a estados e municípios, por meio de transferências de recursos através de subvenções intergovernamentais para os estados, todavia, o controle administrativo dos seus programas permanecem sob a égide dos respectivos entes subnacionais. Assim, fica claro que a maior parcela dos gastos federais se destina à defesa nacional, seguridade social, juros da dívida pública e auxílio intergovernamental.

A relação de ajuda financeira entre o governo federal e os estados pode ocorrer por subvenções, renúncia fiscal e empréstimos. Como dito, as subvenções federais visam ao financiamento de serviços públicos dos estados, como educação, saúde, transporte e desenvolvimento regional, estas denominadas subvenções por bloco, em razão de seu caráter genérico. De outra forma, as subvenções por categoria dirigem recursos para programas específicos, de acordo com critérios pautados na necessidade dos cidadãos, como, por exemplo, o “Medicaid” programa de assistência médica aos pobres.

A renúncia fiscal implica perda de receita pelo governo federal devido a provisões *ex lege*, como as deduções do imposto de renda e isenção dos juros sobre títulos públicos dos estados. Por fim, é possível aos estados e municípios auferir empréstimos sem a intervenção do governo federal.

2 CAUSAS DA CENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ECONÔMICA

2.1 FORMAÇÃO DO FEDERALISMO BRASILEIRO

A compreensão do que se tem por federalismo sofreu diversas modificações ao longo do tempo, porém o país que mais o conservou foi também aquele que conseguiu, exitosamente, mantê-lo estável desde a sua criação: os Estados Unidos da América, com seu modelo presidencialista.

Nesse rumo, antes de quaisquer eventuais comparações com outros Estados Federalistas, faz-se necessário buscar os fenômenos responsáveis pelo surgimento da ideologia republicana no Brasil, e como essa ideologia compreendia a Federação.

Rui Barbosa, um dos maiores intelectuais por trás da sanha republicana no Brasil, afirmou que “*tivemos a reunião das coisas reunidas*” (RUI BARBOSA, 1890, p. XV), isto é, o todo antes das partes. Diz o decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, que instituiu a República no Brasil, *verbis*:

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.

Buscando-se, inicialmente, o significado da palavra “federalista” em vários dicionários, clássicos e modernos, tem-se que a federação é “*forma de governo que consiste na reunião de vários estados numa só nação, conservando eles autonomia [...]*” (VIEIRA, 1871, p. 28).

Posto isso, questiona-se, portanto: estas partes que se “reuniram”, estavam, mesmo, separadas? Responde-se, observando aos fatos históricos, que não. Eis que, historicamente falando, a federação foi adotada no Brasil por uma ordem do poder central, sem nenhuma participação das províncias, que foram comunicadas daquela “reunião” via “telegrama”.

Às antigas províncias, agora Estados, não ficou nenhuma parcela de soberania senão cumprirem as funções que estavam prescritas no Decreto nº 802 de 04 de outubro de 1890.

Partir, porém, da ficção para a estruturação de um regime, torná-lo-ia enfraquecido. Prontamente, Rui Barbosa, proferiu um discurso na Constituinte, onde defendeu a existência da nação brasileira como fato anterior aos estados, abusando do “newspeak orweneano” ou “ilogismo”, ao dizer que “*tivemos União antes de ter Estado*” (RUI BARBOSA, 1890, p. XV). É possível, pois, associar-se sem sócios? Para Rui Barbosa, a resposta é positiva.

A passagem mais pertinente – e curiosa – para a análise econômica a respeito da nossa formação é:

Se os estados não pudessem viver federativamente sem absorver elementos de rendas indispensáveis aos compromissos do Tesouro Nacional, nesse caso, nossos ensaios de federalismo seriam prematuros e vãos. Se acaso, na liquidação dos elementos que esta questão envolve, se acaso, como não creio, como não é possível, se chegássemos à verificação definitiva de que, postos de parte recursos essenciais para a existência da União, os meios remanescentes não bastariam para a existência federal dos estados, o argumento não provaria senão contra a possibilidade da forma federativa entre nós. (RUI BARBOSA, 1890, p. 159)

Rui Barbosa reconheceu, a um só tempo, que a questão financeira está no núcleo da estrutura federativa no Brasil – ou os estados absorvem a renda da União e esta desaparece, desagregando-se a Unidade Nacional, ou, como é atualmente, a União chama a si a porção leonina das rendas públicas, fazendo desaparecer a autonomia provincial.

Segundo o grande pensador João Camilo de Oliveira Torres, Rui, simultaneamente, “*atribuía o sentido etimológico histórico e o jurídico-formal ao conceito de federação*”. (2017, p. 33)

Fato curioso, porém, é que diversos defensores da República Federalista no Brasil tornaram-se, após a instituição, federalistas arrependidos. Caso mais famoso é o de Joaquim Nabuco. E neste, curiosamente, encontra-se um conceito mais conciso e positivo do que vem a ser o Federalismo no final do Império.

Para Nabuco, federação era sinônimo de autonomia, haja vista a história do Brasil Império de luta entre as províncias e o centro. Dirá que: “[..] *A federação é uma revolução contra as velhas*

tradições monárquicas, contra as modernas tradições latinas” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1949, p. 399). É, pois, a definição categórica de Nabuco que merece atenção: a federação é “*a independência das províncias*”. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1949, p. 403).

A tese de Nabuco é que a federação trará a descentralização necessária e esta assume a forma da eletividade dos presidentes, e finaliza dizendo: “*O que venho propor é a criação de repúblicas, como não de ser os diferentes estados confederados do Brasil, unidos pelo laço nacional da Monarquia*”. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1949, p. 496)

João Camilo (2017) levanta outra questão interessante a partir dessa análise: levando-se em conta que todos os liberais eram extremamente defensores do parlamentarismo, por que defendiam o presidencialismo para as províncias? A afirmativa acima, proferida por Nabuco, resolve a questão. O importante era, pois, a república provincial, e não, tanto, a descentralização. O objetivo era, assim, a defesa do governo de gabinete como limitação do poder monárquico.

Nessa linha, convém lembrar que as duas repúblicas estáveis daqueles tempos eram federais: Suíça e Estados Unidos. E Montesquieu, tinha estabelecido, no livro “O Espírito das Leis”, que as repúblicas “*somente se salvam pela federação e as federações só conseguem funcionar se compostas de governos da mesma natureza e de caráter republicano*” (MONTESQUIEU, 2000, p. 142). Assim, a federação seria a República no plano local.

Outrossim, faz-se necessário observar que apesar do espírito liberal, esta era mais um modo de sentir a realidade que uma doutrina com princípios e estrutura formada. Em vez disso, tinha-se o Positivismo, com estrutura, articulação e adeptos às “importações europeias”. Para referida doutrina, as nações modernas são uma fase transitória para a proliferação das pequenas “mátrias”, as repúblicas do futuro, por oposição às “pátrias”, as ditaduras do passado.

2.1. 1 Federação: sentido etimológico-histórico, jurídico ou filosófico:

Verificou-se que Rui Barbosa, sem perceber, deu, ao mesmo tempo, um conceito histórico e jurídico do que seria a Federação.

Há duas formas de enxergar o conceito de Federação: do ponto de vista histórico e do ponto de vista jurídico, ou real/fictício. Já vimos que a Federação pressupõe à existência anterior de Estados ou Províncias, separadas, que decidem se juntar para “fundar, ou defender a sua liberdade”, foi assim com quem criou o sistema.

Em ensaio clássico de Pinto Antunes, define-se a federação como autonomia:

Não tem fundamento na nossa história constitucional a afirmação de que é profunda a diferença entre a origem da federação brasileira e a da Norte-América. Rompidos os vínculos com a Metrópole, as colônias inglesas da América do Norte se transformaram em estados independentes: daí passaram para a Confederação e depois para a federação.

Entre nós, sob o ponto de vista formal, deu-se o contrário. A federação foi estruturada pela Constituição de 1891, que substituiu o chamado estado unitário da Monarquia. Partindo desta superficial consideração, afirmam os unitaristas, intérpretes da Constituição, que o nosso sistema federal é criação puramente legal, criação do constituinte de 1891.

Ora, seguir por este caminho é negar os fatos históricos logo, portanto um caminho fictício. De outra sorte, quando o sentido histórico e o fictício entram em conflito, recorre-se para uma autoridade mais alta: a filosofia.

Na lapidar obra de João Camilo de Oliveira Torres, encontra-se a seguinte definição: *“federação é o corpo político constituído de coletividades e não de indivíduos”* (TORRES, 2017, p. 56). Essa definição, segundo afirma, resolve a “querela” sobre as origens.

Se povos separados se unem para formar uma nação, como nos Estados Unidos e Suíça; se a nação soberana resolve, magnífica e altaneira, outorgar autonomia às suas províncias, em ato emanado do seu bom plaisir majestático (como no Brasil); se a metrópole concede liberdade a colônias que se tornaram nações (caso britânico) – **sempre teremos um corpo político composto de coletividade.** (TORRES, 2017, p. 56, g.n.)

Portanto, essa distinção é que elide o problema das origens e dispensa o recurso de ficções desnecessárias. Existe intermediário entre o governo e os cidadãos.

Não há prudência em curvar-se ao direito positivo a despeito da realidade que vivemos; não é porque o texto positivado emana o dizer “vivemos em um mundo perfeito” que, necessariamente, vivemos em um. Nem significa a completa submissão de todos a aceitá-la, mesmo que a vida seja o completo oposto da perfeição. Do contrário, dar-se-ia ao Estado o poder de moldar a realidade conforme sua necessidade e conveniência/oportunidade.

De qualquer forma, não se pode olvidar ou ignorar o que diz a doutrina jurídica moderna e como classifica a República Federativa brasileira: é classificada como federalismo tricotômico, pois a manifestação do poder político no Brasil dá-se em três níveis: geral (União), regional (Estados) e local (Municípios); centrífugo, haja vista que a instituição do federalismo no Brasil ocorreu a partir de um Estado unitário; e por desagregação, uma vez que o poder se desagregou do centro, criando vários poderes dentro do Estado.

É possível afirmar que, no Brasil, o surgimento da União deu-se através de uma ficção, pois tinha-se um Estado Unitário, um corpo único cuja coroa era o centro gravitacional, aceitando-se, apenas, movimentação centrífuga, não o contrário. Porém, os intelectuais à frente do movimento, como figura presente Rui Barbosa, tratou de buscar fundamentos para afirmar uma existência anterior, de separação e, posterior, união. Houve, no fim, uma federação outorgada, de cima para baixo.

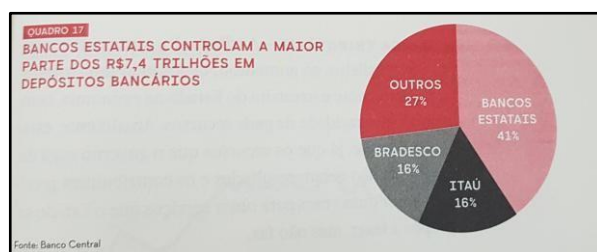
2. 1. 2 Federalismo Fiscal

Feita a escolha da Forma de Estado, restou visível que o princípio norteador é o da Subsidiariedade, visando a descentralização. Além disso, há três tomadas de decisões: o número de níveis de governo; a representação destes níveis no governo central e, por último, a distribuição das competências políticas entre os níveis verticais de governo.

No entanto, o federalismo brasileiro caracterizou-se pela extrema centralização de recursos, desde o início da república, como veremos a seguir, é a conta que se paga por um Estado Social.

Pontua-se, sumariamente, alguns elementos que demonstram nossa distância completa do modelo federalista de estado: o Monopólio Estatal; Bancos Estatais; Tributação Concentrada; Carga Tributária; Controle de Preços; Destacam-se três que contrariam, em absoluto, a noção de descentralização federalista:

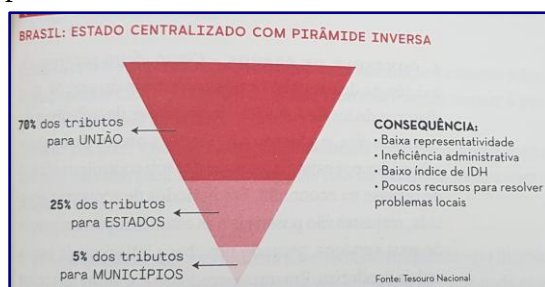
Em 1934, a Constituição nacionalizou o subsolo, as fontes hídricas, as seguradoras, os bancos e vários segmentos. Especialmente durante o período do regime militar, de 1964 até 1985, essa onda publicizante aumentou. Em 2015, o Brasil detinha o maior número de monopólios estatais dentre as maiores economias do mundo ocidental, conforme imagem:



(Fonte: Banco Central Apud Orleans e Bragança, 2017)

Os Bancos Estatais, como o BNDES, detêm o controle passivo de várias grandes empresas brasileiras, bem assim por meio da Caixa Econômica Federal, o governo controla boa parte da linha de crédito de pequenas e médias empresas. Em 2015, os bancos estatais representaram 41% do total de ativos de todos os bancos no sistema brasileiro.

Atualmente, 70% de todos os tributos coletados em qualquer região são enviados para o poder central do Estado brasileiro, a parcela remanescente é distribuída entre os estados e municípios, atribuindo um poder desproporcional ao ente centralizado, criando-se uma pirâmide inversa:



(Fonte: Tesouro Nacional Apud Orleans e Bragança, 2017)

Via de regra, o total em tributos da somatória de todos os municípios deveria ser maior do que as agregações superiores, mas no Brasil essa pirâmide é inversa. E sempre foi assim, pois nunca

alterou-se a pirâmide tributária desde a época do Brasil Império, quando o Estado era unitário, com províncias meramente administrativas, este ponto demonstra a total falência das tentativas federativas ao longo de nossa história, como bem aponta a distribuição tributária do século XIX até o início do século XX.

	UNIAO A	PROVÍNCIAS B	MUNICÍPIOS C	SETOR PÚBLICO D	E-A 100/D E
1821	3.997	5.711	391**	10.099**	39,58**
1823	3.802	12.727	443**	16.972**	22,49**
1840-1841	16.311	4.981	935**	22.227**	73,83**
1854-1855	36.985	8.323	1.603	46.911	78,84
1859-1860	43.807	13.204	1.973	58.985	74,27
1885-1886	126.883	59.228	8.578	194.688	65,17
1907	536.060	206.653	71.538	814.251	65,83

Fonte: Gama (1823), Carreira (1889), Cavalcanti (1890) e Ipeadata (2013).

(Fonte: Gama (1823), Carreira (1889), Cavalcanti (1890), Ipeadata (2013) Apud Bragança, 2017)

Uma das causas reside, portanto, na raiz de nossa federação. Há certa evidência de distorção conceitual e finalidade tributária que reflete no fornecimento dos serviços públicos. Uma vez inexistindo descentralização econômica, de nada adianta uma descentralização política. Pois, cedo ou tarde, sendo a verba concentrada no topo, as “margens” a ele recorre.

2. 2 SUCESSÕES DE CICLOS OLIGÁRQUICOS

Platão e Aristóteles temiam os chamados “kiklos”, isto é, os ciclos políticos. Convém rememorar que o termo Aristocracia e Oligarquia, teoricamente, guardam distinções. De fato, as duas representam forças políticas que se caracterizam por poucos indivíduos influenciando o poder político de maneira desproporcional ao poder da maioria. No entanto, aquela age pelo interesse comum, enquanto esta age em interesse próprio.

Segundo o ciclo observado, da Anarquia inicial surge um líder que se torna Monarca. Ao longo das gerações, sua descendência se desvirtua tornando-se despótica. Isso, por sua vez, leva o grupo de cidadãos mais proeminentes interessados no bem comum a estabelecer uma Aristocracia. Com o passar do tempo, esses aristocratas também perdem a virtude, passam a representar o bem próprio e transformam-se em uma Oligarquia, estes, a seu turno, carecendo de legitimidade, invariavelmente são destituídos pela força legítima do povo, que estabelece uma democracia. A maioria no comando da democracia comete excessos e abusos de poder, em estado de Oclocracia. O governo então se esfacela em anarquia e o ciclo recomeça.

Reconheciam que, deste ciclo, somente três poderes eram legítimos, quais sejam, monarquia, aristocracia e democracia e se mostravam presentes em qualquer ecossistema político. Hoje em dia o poder da monarquia está genericamente associado ao Poder Executivo, o da aristocracia ao poder judiciário e a da democracia ao legislativo.

Estabeleceu-se vários pré-requisitos para que esse arranjo de forças funcionasse em equilíbrio e harmonia – imposição constitucional de limites aos poderes, fragmentação dos poderes, sistema de

validação de poderes através do voto, limitação de mandatos, válvulas e escapes legais em caso de mudanças abruptas, justiça independente e incorruptível, educação do povo, entre outros.

Porém, observa-se que somente com o surgimento do liberalismo político no século XVII, é que os sistemas políticos do Ocidente começaram a incluir tais premissas em suas reorganizações de Estado.

Bonifácio (1763-1838) reportou-se ao Conselho de Estado em 1824, na elaboração da Constituição, alertando-os sobre a necessidade de barreiras ao despotismo – real, aristocrático ou mesmo democrático – que conduzisse à anarquia. Porém, após a República, o Brasil caiu nos ciclos oligárquicos.

A atuação destes grupos oligárquicos é notável em vários momentos históricos. A exemplo, no século XIX, a elite econômica que dominava o Brasil, composta por fazendeiros, pecuaristas e cafeicultores, apoiada por um grupo de militares, na sanha de manter-se com os privilégios adquiridos do sistema econômico baseado na mão de obra escrava, viu-se compelida a controlar a agenda política. Haja vista que a Monarquia havia eliminado a escravidão por decreto, o que abalou as bases daquele modelo econômico, bem assim a ambição do regime em iniciar uma revolução industrializante no Brasil.

A classe política também queria mais poder político dentro do Império, uma vez que ganhou relevância após a Guerra do Paraguai, ocorrida entre 1864 e 1870. Ambas, oligarquia econômica e política, conspiravam pelo poder. A República Brasileira, portanto, materialmente fundou-se para servir a um grupo de interesse, situação enfrentada em outros países da América Latina.

A situação acima descrita é comum na região, mas está longe de ser exclusivo dos latino-americanos. Na verdade, é um quadro comum a todos os países que optaram por um modelo de governo presidencialista em um Estado Unitário. Isso acontece justamente porque o modelo presidencialista reúne dois fatores fundamentais para a criação e a sustentação de uma oligarquia: a centralização do poder político e a concentração de poder.

Cuida-se que “centralização de poder político” e “concentração de poder” são bem distintos. Aquela refere-se ao poder de legislar (criar e alterar leis) e ao poder de tributar (cobrar impostos). Observa-se que, quando se centraliza o poder em uma única assembleia e as jurisdições menores do país não têm autonomia para criar suas próprias leis, fica mais fácil obter controle de toda a nação e controlando o poder centralizado, controla, conseqüentemente, o maior volume tributário.

2.3 O CONTEXTO POLÍTICO E AS MUDANÇAS ECONÔMICAS NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

Como durante todo este tempo – tomando por referência a instituição do Estado Novo em 1930 – não houve argumentação política contra o poder do Estado, o Brasil construiu uma estrutura

de Estado e modelo econômico que é produto dessa carência argumentativa. Uma variante do modelo socialista de economia que, conforme observou-se no ciclo platônico, é uma sucessão de oligarquias.

Outrossim, a carga tributária como percentual do PIB brasileiro só aumentou, conforme gráfico:



(fonte: IBGE/ Conta Nacional e Ministério da Fazenda Apud Bragança, 2017)

A primeira Constituição fundou-se sobre princípios liberais políticos vigentes na época, respeitando, de forma sagrada, princípios necessários a um Estado de Direito: separação e limitação de poderes, o governo de leis e demais princípios traçados por John Locke (1623 – 1704).

Também foi a Constituição mais longeva da história brasileira (65 anos) e recebeu uma única emenda, a Lei Constitucional de 12 de Agosto de 1834, chamada de Ato Adicional, suprimindo o Conselho de Estado, criando assembleias provinciais, bem como cargo de presidente da província eleito pelo Chefe da Nação, tido pela doutrina como o primeiro passo rumo ao federalismo.

Como se tratava de um sistema de economia liberal, pouco abordava sobre a organização econômica, destinando-se à organização do Estado e aos direitos fundamentais. As referências econômicas que podem ser citadas são: o art. 102, número 8, referente aos Tratados; o art. 170, referente à Fazenda Nacional; o art. 179, número 23, referente ao reconhecimento da dívida pública e o número 25, referente à extinção das corporações.

Importante, porém, que de acordo com seus termos, só a lei poderia autorizar o gasto e a referida lei deveria ser votada pelo parlamento (reserva legal), sendo de responsabilidade do Poder Executivo a elaboração do orçamento que, depois de finalizado, seria encaminhado para aprovação pela Assembleia Geral.

Contudo, as leis sobre impostos seriam de iniciativa exclusiva da Câmara dos Deputados. É o que determina o art. 172. Apenas em 1827, foi formulada a primeira lei orçamentária brasileira, pelo Decreto Legislativo de 15/12/1830, que fixava a despesa e orçava a receita das antigas províncias para o exercício de 1831 (de 01/07/1831 a 30/06/1832). A fiscalização da execução orçamentária foi

definida de forma vaga: “[...] participação da Câmara no exame da administração passada, e reforma dos abusos nela introduzidos” (art. 37, I, CF/1891).

A segunda Constituição Brasileira (1891) também se pautou por princípios liberais, sendo a segunda constituição mais duradoura, vigorando até 1930, com o início da ditadura varguista. Seguindo por este caminho de um Estado de Direito não intervencionista e, conseqüentemente pequeno, custava o equivalente a 13% do produto interno bruto (PIB) em tributos.

Porém, houve importante alteração na distribuição de competências em relação ao orçamento. A elaboração passou a ser privativa do Congresso Nacional, assim como a tomada de contas do Executivo (art. 34). Para auxiliá-lo no controle de gastos, instituiu-se um Tribunal de Contas (art. 39). A iniciativa da lei orçamentária ficou a cargo da Câmara, mas na realidade “*sempre partiu do gabinete do ministro da Fazenda que, mediante entendimentos reservados e extraoficiais, orientava a comissão parlamentar de finanças na elaboração da lei orçamentária*” (EUSTÁQUIO; MONTEIRO, 2010, p. 28).

Em 1922, por ato do Congresso Nacional, aprovou-se o Código de Contabilidade da União (Decreto 4536/1922), o código formalizou a prática de o Executivo fornecer ao Legislativo todos os elementos para que exercitasse sua atribuição de iniciar a elaboração orçamentária, como se depreende da leitura do art. 13. Esse artigo demonstra que a proposta do governo deveria ter a forma de um projeto de lei acabado, não se assemelhando ao caso americano no qual o Congresso recebia e analisava as solicitações de dotações por parte dos órgãos.

Em 1930, influenciado por um modelo em que o Estado detém toda a propriedade, os tenentes do Exército Brasileiro começaram uma revolta em 1922. Um fator importante, na época, era a exclusão política causada pela oligarquia agropecuária que se instaurou no poder desde 1891. Os banqueiros, comerciantes e militares ficaram limitados naquela renovação política, formando, então, uma nova oligarquia voltada a destituir a oligarquia agropecuária.

Vargas trouxe, assim, ideias favoráveis a um estado intervencionista, extinguindo a primeira República Brasileira e convocando uma Assembleia Constituinte para a criação de uma nova Carta, resultando na Constituição de 1934, que marca o fim do liberalismo no Brasil e o início do ciclo de centralizações e inchaços da máquina estatal que dura até hoje.

Como novos direitos geram necessidades orçamentárias e a tributação aumenta, a Constituição de 1934 passou a representar 15% (quinze por cento) do PIB entre 1930 e 1946. E só não aumentou mais porque o sistema de coleta de impostos ainda estava se desenvolvendo.

Na Carta de 1934, a competência para elaboração da proposta orçamentária foi atribuída ao Presidente da República. O Legislativo encarregava-se da votação do orçamento e do julgamento das contas do Presidente, com auxílio do Tribunal de Contas. A Constituição não colocou limitações ao

poder de emendar por parte dos legisladores, caracterizando-se a coparticipação dos dois poderes na elaboração da lei.

Ao passo que na Constituição Decretada de 1937, A proposta orçamentária seria elaborada por um Departamento Administrativo junto à Presidência da República e votada pela Câmara dos Deputados e pelo Conselho Federal (uma espécie de Senado com dez membros nomeados pelo Presidente da República). Na verdade, este último nunca foi instalado e o orçamento sempre foi elaborado e decretado pelo Executivo.

A competência era do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Seu diretor passou a presidir a Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda. Após a conclusão do orçamento, este era encaminhado diretamente ao Presidente para aprovação.

Em 1939, foi instituído o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, cujas despesas eram cobertas por créditos paralelos ao orçamento geral da União. Em 1943, o Plano Especial foi transformado em Plano de Obras e Equipamentos, configurando-se, assim, um orçamento paralelo de capital, ou seja, o Princípio da Unidade foi para o espaço. Observe-se, portanto, que os orçamentos de 1944 e 1945 continham apenas despesas de custeio. Em 1947, com a redução dos recursos provenientes das fontes especiais, o Plano de Obras foi incorporado ao Orçamento.

À época da elaboração da Constituição de 1946, o mundo ocidental testemunhava o fim do nazismo e fascismo e vitória do capitalismo keynesiano e do comunismo. O que se viu após foi um contexto de guerra fria e é desse ambiente que ela nasce, mantendo os artigos que possibilitavam uma alta intervenção na sociedade e acrescentando algumas novas vertentes keynesianas de intervenção na economia.

Em paralelo, o documento mantinha uma organização federalista que não conseguiu se materializar plenamente, pois o planejamento central da economia e o nível de intervenção do governo na União e nos estados-membros era muito alto. O produto desta Carta ficou conhecido na história como populismo.

A sucessão de presidentes que buscavam popularidade por meio de programas de estado se tornou a política da vez, usando o Poder Executivo como veículo de intervenção do Estado na sociedade e na economia com programas insustentáveis e descabidos. Dessa forma, apesar de ter o propósito de criar um estado descentralizado, os artigos constitucionais de viés socialista muniavam o Poder Executivo central, isso causou instabilidade política e o estado como uma máquina eleitoreira gerou inevitavelmente um processo de descontrole cada vez maior de gastos, o que naturalmente produziu a inflação e criava a necessidade de aumentar a arrecadação. Os impostos passaram a engolir em média 17% do PIB.

Buscou-se o retorno ao orçamento do tipo misto, onde o Executivo elaborava o projeto de lei do orçamento e o encaminhava para discussão e votação nas casas legislativas. Os legisladores

coparticipavam com emendas. Resultado foi que, em 1959, o número de emendas alcançou os 8.572 (oito mil quinhentos e setenta e dois) e, em 1963, quase 100 (cem) mil.

Em 1967, cria-se uma nova Constituição para legitimar o controle militar e evitar a ascensão comunista na política brasileira. Curiosamente, o Regime Militar, que vigorou entre 1964 e 1985, não quebrou o ciclo intervencionista, pelo contrário, produziu uma crescente intervenção estatal na economia e na sociedade. O protecionismo, o número de controles regulamentares sobre a propriedade, o controle de preços, a criação de novos monopólios e de empresas estatais se multiplicaram exponencialmente. A nova dimensão agigantada do Estado se fez visível na tributação, que passou a abocanhar 27% do PIB nacional.

Mesmo que, em resposta à Constituição anterior, a Lei nº 4.320/64, impôs restrições à possibilidade de emendar, como, por exemplo, o art. 33. A intervenção guardava mais paralelo com os países do leste europeu do que com os de livre mercado.

Tal afirmação é verificável a partir da completa inobservância do que prescrevia o art. 67, §1º, da Constituição: *“Não será objeto de deliberação a emenda de que decorra aumento de despesa global ou de cada órgão, fundo, projeto ou programa, ou que vise a modificar-lhe o montante, a natureza ou o objetivo”*.

Roberto Campos foi o Ministro do Planejamento do primeiro governo do regime militar e sua principal preocupação foi a de oferecer uma visão anti-inflacionária e privatista para a nova Constituição. Dentre as inovações, estavam a proibição de aumento de despesas por iniciativa legislativa, a proibição de investimentos sem projetos com especificação das fontes de receitas, a implantação de orçamentos-programa e preparação de orçamentos plurianuais de investimento, a modernização do Código de Minas, para atrair investimentos externos, e a reformulação da política de comércio exterior, suspendendo o direito, previsto na Constituição de 1946, de os estados tributarem as exportações.

Ignorado, porém, nos governos militares seguintes, com o lançamento de vários projetos não orçamentados, como a Transamazônica, no governo Médici, ou o programa de energia nuclear, no governo Geisel.

Por infelicidade do momento histórico, o ciclo de ideias socialistas e de sistema comunista inspirado na Rússia e no leste europeu fizeram-se presentes na constituinte de 1987, apesar de conter artigos que representam os anseios por um sistema mais participativo que foram sufocados pelo regime militar sepultou-se qualquer possibilidade de liberalismo econômico no Brasil.

Por conveniência política, após 1988, o Brasil embarcou em campanhas liberalizantes da economia, mas, em contramão da Constituição, os governos de Fernando Collor (1990-1992), Itamar Franco (1992-1995) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) viram-se forçados a se alinhar com as ideias do liberalismo econômico de abertura de mercado, redução do protecionismo, privatização

e desregulamentação. No entanto, tal premissa não vingou, pois freada por alegações nacionalistas para limitarem as privatizações.

A partir deste momento, o paquidérmico processo de modernização é interrompido e, de modo similar ao que fizeram tantos presidentes populistas do século XX, Lula usa a máquina do estado para promover um bem-estar econômico maquiado e insustentável com o propósito de conquistar o poder político. Mais tributos, regulamentações e novas empresas estatais são criadas. Todas as leis tributárias do país se impressas produziram um livro de 6 toneladas.

O Estado Brasileiro que no ano de 2000 custava menos de 500 bilhões em tributos, em valores correspondentes a 2015, passou a custar mais de 1.4 trilhão no final de 2014, vindo a custar 35% do PIB em 2015 e, mesmo assim, não é capaz de honrar suas obrigações constitucionais.

Na seara orçamentária, houve a devolução da prerrogativa de propor emendas sobre a despesa no projeto de lei de orçamento ao legislativo e reforçou a concepção que associa planejamento e orçamento como elos de um mesmo sistema.

A CF/88 determinou que questões como: o exercício financeiro, prazos, vigência, elaboração, organização dos orçamentos, das normas de gestão financeira e patrimonial sejam objeto de disciplinamento de Lei Complementar. Até hoje em discussão no Congresso Nacional.

A elaboração de planos plurianuais passou obrigatoriamente a abranger as despesas de capital e demais programas de duração continuada. Tornou obrigatório, também, o encaminhamento anual ao Legislativo do projeto de lei de diretrizes orçamentárias.

Cumprir pontuar que uma fórmula proposta por Roberto Campos, no capítulo da ordem econômica, foi mantido: só se permitiria o monopólio do Estado sobre a atividade econômica quando ele se aplicasse a *“setor que não possa ser desenvolvido com eficiência num regime de competição e de liberdade de iniciativa”*. (CAMPOS, 1994, p. 790)

2.3.1 Organização do Estado ou como a ideologia a serviço do rótulo da moda prejudicou o Brasil

Passa-se, assim, à análise do primeiro problema. Neste tópico pode-se responder a seguinte questão: Por que o sistema presidencialista dá certo somente nos EUA e dá errado para os vários países que copiaram o modelo norte-americano?

Os EUA têm recursos naturais semelhantes ao do Brasil, tamanho geográfico semelhante, e tem população com origens e etnias similares. No entanto, não foi nenhum destes aspectos que distinguiu os Estados Unidos do Brasil ao longo do tempo, foram dois fatores fundamentais: a escolha de modelo de governo (sistema de governo) e a de modelo econômico (sistema econômico).

Em um breve esboço histórico, observa-se que na Grécia Antiga havia o modelo de Tirania Democrática Ateniense, que elegia, democraticamente, tiranos com controle absoluto, sendo tal

modelo adotado por várias cidades-estados gregas, porém sempre incorria em instabilidade devido a dois fatores: (1) a concentração de poder em uma única pessoa o que conduz, conseqüentemente, à competição pelo poder e (2) a alternância de todo o sistema criado pelo antecessor, quando um novo tirano sucedia ao outro. A instabilidade política era o produto deste modelo.

No entanto, havia, na Grécia Antiga, uma exceção. Enquanto os atenienses viviam depondo e repondo seus tiranos, no mesmo período, o modelo de governo dos espartanos mostrava-se estável. Em Esparta, o Poder Executivo era dividido em dois: havia dois reis, um tomava conta de questões externas e o outro da administração pública interna. Ainda, havia a eleição de uma assembleia composta por aristocratas e plebeus. Dessa forma, a competição entre estes poderes limitava, mutualmente, a tensão entre eles, criando freios e contrapesos entre si.

Em 509 a.C., Roma, estudando os modelos suso apontados, optou pelo Espartano, com algumas variantes: o modelo foi chamado de *república* que, em vez de dois reis, haveria dois cônsules e ambos seriam eleitos todos os anos e seriam orientados pelo Senado que teria representantes eleitos da Aristocracia e do Povo. Refinou-se, assim, os freios e contrapesos. A estabilidade nos primeiros duzentos anos, levou os vizinhos, espontaneamente, a tornarem-se cidadãos romanos.

Em 1787, os Estados Unidos da América viriam a criar uma constituição baseada na sabedoria greco-romana. Os *Founding Fathers*, libertos da tirania inglesa, optaram por seguir este ensinamento: criaram uma constituição separando o Poder Executivo em dois, havia o Chefe de Estado que chamaram de presidente, responsável pelos assuntos externos, enquanto a administração pública ficou a cargo de cada Chefe de Governo do respectivo estado-membro da federação, limitando-se um ao outro. Sendo permitido ao presidente interferir nos estados-membros em situações bem específicas.

O Brasil de Dom Pedro 1 seguiu a mesma sabedoria, separando a função do Imperador (Chefe de Estado) e a função do Primeiro-ministro (Chefe de Governo). Limitando-se, pois, mutualmente, e o sistema, mais uma vez, provou-se estável e gerador de desenvolvimento no século XIX.

Dessa forma, no quesito estrutura de Poder Executivo, a diferença entre o sistema brasileiro e o norte-americano, era somente no rótulo, conquanto o Brasil fosse uma Monarquia Constitucionalista e os EUA uma República Presidencialista, ambos partilhavam do mesmo princípio ativo da separação das funções do Poder Executivo em dois. Curiosamente, os regimes europeus do século XIX reestruturaram o poder, seguindo o mesmo princípio imperial da época, com variações em nome e rótulo, mas com a nítida separação entre o Chefe de Estado e de Governo.

Caminho inobservado, porém, pelo Brasil na sua Era Republicana. Em 1889, com a proclamação da República, iniciou-se grande parte dos problemas estruturais. Quando os republicanos criaram o título de Presidente da República, deram ao cargo as duas funções, antes separadas, demonstrando incompreensão ante o conceito de separação de funções do executivo. Tão

pouco preocuparam-se em criar freios e contrapesos do Poder Executivo e dos outros poderes. Essa concentração gerou muita instabilidade, pois os presidentes brasileiros tiveram poderes quase tirânicos, desde a criação de nossa república, semelhante à experiência das diversas cidades-estados gregas da antiguidade.

2. 3. 2 O Sistema de Invasão de Poderes

Verificou-se que no sistema político brasileiro, materialmente, não vige o sistema britânico de “integração de poderes”, nem mesmo o americano, de “separação” entre eles, mas sim um sistema de “invasão de poderes”.

Não há carência de exemplos disso. O Congresso invade a área do Executivo, intervindo na rotina das concessões de televisão, dos alvarás minerais em terras indígenas, venda de terras públicas; ademais, cabe ao Congresso a aprovação não apenas dos tratados e acordos internacionais, mas quaisquer “*atos que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional*” (art. 49, I, CF/88). Os termos vagos “encargos ou compromissos gravosos” é a salva guarda daqueles que amam fazer do legislativo um balcão de negociatas, conseguindo paralisar operações de compra e venda, empréstimos e investimentos.

O Judiciário não fica de fora da invasão. Não bastasse a figura do “mandado de injunção” e da “inconstitucionalidade por omissão” que torna em “feitor” das normas aquele que deveria interpretá-la e executá-la e, em princípio, preservá-la. Confunde-se, portanto, a função judiciária com a legislativa, convertendo o guardião em um relativizador da norma legal.

Ao Executivo, a seu turno, restou duas opções: a invasão da seara econômica, por meio do seu “mini-gosplan caboclo”, consubstanciado no art. 174, CF/88; e, por um tempo, garfou o contribuinte através de três sistemas fiscais paralelos: a) o sistema tributário tradicional; b) o sistema tributário da seguridade social e; c) o sistema tributário sindical.

A festa de privilégios recíprocos não poderia ser outra: ao judiciário aposentadoria como forma de punição (Art. 42 c/c art. 56 da Lei Orgânica da Magistratura) com isenção de quase 30% (trinta por cento) do IRPF para a elite do funcionalismo público brasileiro (membros do Judiciário, Ministério Público e Tribunais de Contas); ao Executivo, somando-se os gastos com pessoais vinculados às cúpulas da presidência e dos ministérios, o governo federal gastou, em 2016, R\$ 182,7 bilhões; e, ao legislativo (deputados e senadores), os maiores salários da América Latina e somando-se os privilégios reservados aos membros e servidores das duas casas fazem com que o Congresso Nacional custe aso cofres públicos R\$ 28 milhões por dia.

Chama-se o modelo brasileiro de “Presidencialismo de Coalizão”. Pois bem, isso é eufemismo para a cooptação de deputados por parte do Poder Executivo, através de emendas parlamentares, convites para cargos em autarquias. Tudo para conseguir aprovar e movimentar a agenda política.

2. 3. 3 O paradoxo revolucionário e o Estado Brasileiro do Século XXI

Todas as revoluções padecem de um paradoxo: a revolução engole seus filhos. Nem mesmo os líderes da sanha revolucionária escapam do furacão formado por ela. Sem exceção, todos, são engolidos por esta tormenta.

Traçando um paralelo com a Revolução Francesa, verifica-se que no antigo regime, época da Monarquia Absolutista Francesa, a nobreza aristocrata recorria ao Rei, indo a Versalhes para conseguir os seus recursos, de modo que os amigos do rei assim faziam. Ao passo que no Brasil, com a concentração de poderes e recursos financeiros em Brasília, a classe política é por ela atraída, pedindo recursos. Assim, ocorre uma desidratação da classe política, que se afasta da população, local natural dos recursos do Estado.

Mesmo após a Revolução de 1789, os vícios continuam. O lema virtuoso “Liberdade, Igualdade e Fraternidade”, foram esquecidos. A mesma guilhotina que decepou o rei, guilhotinou os líderes e a revolução engoliu seus próprios filhos. O Estado agigantou-se.

Ambiente similar é o da redemocratização brasileira, devorando seus próprios filhos. Afinal, todos os políticos que fizeram a redemocratização estão, hoje, respondendo na lava-jato ou presos. As nobres ideias tornaram-se em hiperinflação, moratória externa, endividamento em bola de neve, corrupção generalizada, estagnação da economia, criminalidade aberta nas ruas e nos altos cargos da República. Isso ocorre justamente porque essa concentração de poderes corrompe toda a sociedade. Degenera, a princípio, qualquer possibilidade de liberdade política, econômica e depois a própria moral: assassinatos, roubo e destruição da economia.

O Brasil desde sempre briga com a realidade, e para exemplificar temos o clássico caso da Moratória. Dizia-se que o pagamento da dívida externa era a causa do deficit público. Deixamos de pagá-la e o deficit aumentou. Dizia-se que os encargos da dívida impediam o crescimento. Passamos ao calote e o país estagnou. Dizia-se que o pagamento da dívida estava na raiz da inflação. Após a Moratória, a inflação aumentou.

Chega um momento em que o poder econômico começa a comprar o interesse político e este começa a se vender, o produto é a corrupção: a degeneração final. Inicia-se um ciclo paralelo aos ciclos políticos: o poder econômico compra o político e o político sufoca o econômico; a economia manda na política e a política na economia. A presidente Dilma Rousseff consegue chegar aos incríveis 45% do PIB.

Além de gastar muito, gasta mal. O endividamento da dívida pública como percentagem do PIB já está chegando em 75% (setenta e cinco por cento). Buscando-se a origem de tantos gastos, evidencia-se que boa parte do dinheiro vai embora em pagamentos de juros da dívida: um paraíso para os rentistas e um inferno para os empreendedores.

3 CONCLUSÃO: DESAPEGANDO-SE DO CULTO DA ANTI RAZÃO

3.1 COMO NÃO FAZER CONSTITUIÇÕES

A América Latina fabricou uma média de 13 constituições por país, no primeiro quarto do século XIX. Pode-se apontar que as constituições brasileiras têm 03 (três) defeitos, que parecem agravar-se no curso do tempo: são reativas, instrumentais e crescentemente utópicas.

Reativa, pois não apenas mudam para se adaptar às circunstâncias, mas reagem pendularmente, e exageradamente, às situações anteriores. A constituição de 1891 foi uma reação contra o Império, mudamos da monarquia parlamentar para o federalismo republicano, segundo o modelo americano. Todavia, lá, o federalismo nasceu de baixo para cima e aqui de cima para baixo; lá tiveram as partes, anteriormente existentes, reunidas e aqui a reunião das partes reunidas.

Do breve esboço histórico, percebe-se que foi uma reação ao autoritarismo de Getúlio Vargas. Passou-se de um Executivo extremamente forte para um Executivo fraco. A Constituição de 1967 (piorada em 1969 pela Emenda Constitucional nº 1, autoritária e centralista), visou a reconstruir um Executivo forte e estabelecer um cuidadoso disciplinamento financeiro. A Constituição de 1988 foi uma reação ao suposto autoritarismo militar. Mas, exageramos nas tintas.

Temos um híbrido de presidencialismo e parlamentarismo, em que o Executivo tem mais responsabilidade de poder, e o Legislativo tem poder sem responsabilidade. Descentralizamos recursos em favor das unidades federadas; como descentralizamos funções, criando-se assim um permanente viés inflacionário.

O segundo efeito é que cada vez mais marchamos para as constituições Instrumento, para usar a expressão de Afonso Arinos, em vez de ficarmos nas constituições suma, mais duradouras. Estas se limitam a dispor sobre a organização do Estado e dos direitos básicos do cidadão. Aquelas tendem a refletir reivindicações e exigências de momento, e por isso são condenadas à transitoriedade.

O terceiro defeito é a incapacidade de distinguir “garantias onerosas” e “garantias não onerosas”. Esta por ser amplamente generosa – liberdade de voto, de opinião, de associação e de locomoção, direito à vida – são proteções negativas. Agora, quando se trata de “garantias onerosas” – como salário, aposentadoria, educação e saúde – essas garantias devem ser objetos de leis, porque é necessário especificar e estimar quem vai pagar a conta.

3.2 O PACTO FEDERATIVO, A ORGANIZAÇÃO DO ESTADO, O SISTEMA ECONÔMICO E O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE

Não só o governo central sofre de elefantíase, mas a República Federativa do Brasil como um todo. Isto é a Social Democracia: o Estado agiganta-se para suprir as supostas demandas sociais. Tem-

se uma evidente ineficiência de todos os serviços públicos oferecidos, em grande parte causa pela corrupção e o centralismo do estado facilita tal postura. As instituições estatais têm sido sistematicamente afastada da política e sufocada pelas regulamentações dos agentes do Estado.

A carga tributária e a burocracia são os culpados, mas não apenas elas, pois mesmo que um governo decida reduzir a carga tributária, privatizar e desburocratizar, mas sob a égide do atual modelo constitucional, basta uma sucessão do estamento burocrático para que se volte ao regime anterior. Portanto, a diminuição de tributos e burocracia não basta.

Ao passo que a Constituição Americana cinge-se à organização do Estado e aos “direitos fundamentais”, impondo limites negativos, isto é, “o governo não criará leis a respeito de [...]”. Outro ponto de relevância era a tributação. O lema “tributação sem representação é tirania”, que incitou a guerra pela independência, mais tarde tornou-se o valor de base da sociedade americana, visando, assim, um governo que agisse de forma passiva.

Algumas soluções para inverter tal modelo, numa perspectiva do Pacto Federativo, seria (1) submeter a referendo popular a criação de estatais, autarquias e agências reguladoras; (2) conceder ao povo o poder de revogação do mandato das pessoas nomeadas pelo Executivo para estatais, autarquias e agências reguladoras; (3) transferir para os estados-membros atribuições como gestão da previdência, regulamentações trabalhistas, questões civis (casamento homoafetivo e afins), ou seja, as responsabilidades restritas à União, conforme art. 22 da CF/88, tornar-se-iam atribuições dos estados-membros via legislação complementar.

O Estado Brasileiro agigantou-se de tal maneira que hoje temos uma combinação binária entre quem está dentro versus quem está fora do Estado, isto é, chega um momento na vida do indivíduo em que ele deve escolher entre compor o Estado ou ser vítima dele. Não bastasse isso, tem-se a distorção de representatividade, figura óbvia são os esquemas de corrupção propiciados pelo sistema eleitoral proporcional. Torna custosa eleição de deputados federais, ao passo que pulveriza a representação entre diversos partidos.

O nosso presidencialismo de coalizão é o produto desse fato, onde o Poder Executivo acaba tendo que cooptar deputados através de emendas parlamentares e convites para cargos em autarquias, dentre outros meios.

Consertar o modelo eleitoral seria um começo. O modelo distrital mostra-se o mais adequado e resolveria o problema de custo, resolveria, também, a questão de representatividade e transparência. Este processo de voto distrital não pode vir desacompanhado e uma descentralização política e tributária para que o deputado não precisasse legislar em Brasília para fazer valer um pleito local de seu distrito e, conseqüentemente, este distrito precisa ter mais autonomia jurídica.

Em suma, a construção de um Estado de Direito de fato deve passar pela fragmentação do Poder Executivo, pela limitação de nomeações do Poder Executivo, reforma política, visando à

transparência, representatividade, com o custo de campanha acessível à maioria, sendo o voto distrital um caminho possível e a distinção necessária entre direitos onerosos e não onerosos.

Ainda, a necessária descentralização para a materialização de uma federação de fato: competências da União precisam ser repassadas aos estados-membros, municípios e comunidades, isto é, uma revisão dos arts. 21, 22, 23 da CF/88; subsidiariedade, onde se observa a seguinte ordem de importância: indivíduo, família, cidade, estado e União; autodeterminação: liberdade de estados e municípios se organizarem para atender a seus desafios locais e se ajustarem a sua realidade tributária. Com autonomia de se organizar, assumindo competências que antes eram da União, o controle fiscal, a política de repasse dos estados a partir de Brasília se torna desnecessária. Ampliar direito de autodeterminação de comunidades que queiram se emancipar de municípios.

Capitalismo na figura da livre iniciativa, como exemplo a reforma tributária, em que poderia desonerar efeito de impostos em cascata na cadeia produtiva; reduzir o ciclo de cobrança para uma ou duas vezes ao ano; tributar o resultado final das operações das empresas e não a cada transação. Na pessoa física, ampliar oportunidades para abater o imposto de renda, zerar impostos de doação e herança e eliminar tabela progressiva de impostos.

REFERÊNCIAS

BALEEIRO, Aliomar. **Alguns andaimes da constituição**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

BRAGANÇA, Luiz Philippe de Orleans e. **Por que o Brasil é um país atrasado?** São Paulo: Novo Conceito Editora, 2017.

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Senado Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 05 maio 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro: Senado Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 03 de maio de 2019.

BRASIL. **Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889**. Proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa, e estabelece as normas pelas quais se devem reger os Estados Federais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D0001.htm>. Acesso em: 05 maio 2019.

GOMES, Laurentino. **1822: como um homem sábio, uma princesa triste e um escocês louco por dinheiro ajudaram Dom Pedro a criar o Brasil**. 2ª Ed. São Paulo: Globo, 2015.

_____. **1889: como um imperador cansado, um marechal vaidoso e um professor injustiçado contribuíram para o fim da Monarquia e a proclamação da República no Brasil**. 1ª Ed. São Paulo: Globo, 2013.

MEDEIROS, Antônio Augusto Borges de. **O poder moderador na República presidencial**. 4ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

RECEITA FEDERAL. **Exercício Financeiro 2016 e 2017**. Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/arrecadacao-por-estado/arrecadacao-uf-2016/arrecadacao-por-uf-internet-jan-dez16.ods/view>>. Acesso em: 05 de maio de 2019.

TORRES, João Camilo de Oliveira. **Interpretação da realidade brasileira: introdução à história das ideias políticas no Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados – Edições Câmara, 2017.

_____. **A Democracia Coroada: teoria política do Império do Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados – Edições Câmara, 2017.

_____. **O Positivismo no Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados – Edições Câmara, 2018.

_____. **A formação do federalismo no Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados – Edições Câmara, 2017.

_____. **O Presidencialismo no Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados – Edições Câmara, 2018.

_____. **Os construtores do Império: ideias e lutas do Partido Conservador brasileiro**. Brasília: Câmara dos Deputados – Edições Câmara, 2017.

_____. **Estratificação social no Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados – Edições Câmara, 2018.

_____. **A ideia revolucionária no Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados – Edições Câmara, 2018.