

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO - DOUTORADO

# **JUSTIÇA DISTRIBUTIVA E TRIBUTAÇÃO**

Humberto Pereira Vecchio

Florianópolis, agosto de 2002.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO - DOUTORADO

# **JUSTIÇA DISTRIBUTIVA E TRIBUTAÇÃO**

Tese apresentada ao Curso de Pós-Graduação  
em Direito para obtenção do título de Doutor  
em Direito.

Humberto Pereira Vecchio

Orientador

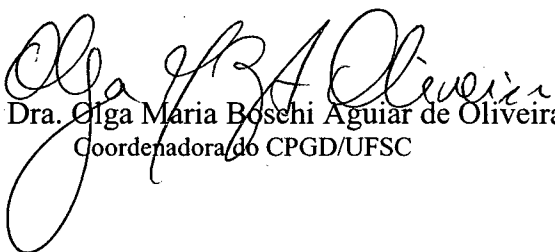
Prof. Dr. Ubaldo Cesar Balthazar

Florianópolis, agosto de 2002.

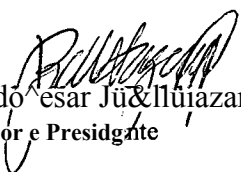
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO - DOUTORADO

A tese JUSTIÇA DISTRIBUTIVA E TRIBUTAÇÃO, elaborada por Humberto Pereira Vecchio, foi julgada apta para a obtenção do título de Doutor em Direito e aprovada, em sua forma final, pela Coordenação do Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (CPGD/UFSC).

Florianópolis, 1º de agosto de 2002.

  
Profa. Dra. Olga Maria Boschi Aguiar de Oliveira  
Coordenadora do CPGD/UFSC

BANCA EXAMINADORA

  
Prof. Dr. Ubaldo Cesar Julliazar  
Orientador e Presidente

Dr. Eduardo Marcial Ferreira Jardim  
Membro Titular

Dr. Fernando Facury Scaff  
Membro Titular

  
Sr. Orides Mezzaroba  
Membro Titular

Sérgio Urquhart Cademartori  
Membro Titular

Este trabalho foi desenvolvido sob o estímulo da possibilidade de adquirir conhecimentos para melhor contribuir para a formação dos alunos dos cursos de graduação, tendo em vista a sua futura atuação no combate às injustiças econômicas e sociais sofridas por aqueles que são, afinal, os destinatários desta dedicatória.

## AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Dr. Ubaldo Cesar Balthazar, que, dedicando todo tempo necessário e extrema atenção, propiciou estimulante e competente orientação, insubstituível para realizar-se este trabalho. A visão experiente do Orientador foi fundamental, principalmente em momentos de muitas dúvidas e de possíveis bifurcações do tema, para evitar a escolha de caminhos menos produtivos.

Aos Professores Dr. Orides Mezzaroba e Dr. Sérgio Cademartori, pelas críticas incentivadoras e contribuições feitas por ocasião da defesa da Monografia, apresentada para qualificação prévia à elaboração de tese.

Aos Professores Dr. Orides Mezzaroba e Dr. Welber Barrai, pelas importantes sugestões para o aperfeiçoamento do Projeto de Tese.

Agradeço às observações feitas pelos Membros da Banca Examinadora, Dr. Fernando Facury Scaff e Dr. Eduardo Marcial Ferreira Jardim, além dos Professores já mencionados, que resultaram de cuidadosa leitura, e que possibilitaram o aperfeiçoamento do texto final.

Aos Professores e Funcionários do Curso de Pós-Graduação em Direito - CPGD e do Centro de Ciências Jurídicas, da UFSC, pelo estímulo e apoio que foram, verdadeiramente, essenciais para a realização do trabalho. Agradeço a todos que, algumas vezes, lançaram, amistosa e *pedagogicamente*, o necessário desafio: “Como vai a tese? Está terminando? Olha o prazo! Você consegue!”.

Aos filhos, prejudicados pelas restrições ao convívio e à colaboração às suas atividades que, certamente, foram-lhes sonegados, ao mesmo tempo em que contribuíram com incentivo e apoio indispensável. Por outro lado, assim espero, todos ganhamos em crescimento pessoal nesse processo de busca de conhecimento.

Aos meus pais.

A minha esposa, pelo incondicional apoio.

## **NOTA DE ESCLARECIMENTO**

A aprovação do presente trabalho acadêmico não significa o endosso do Professor Orientador, da Banca Examinadora e do Curso de Pós Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina à ideologia que o fundamenta ou que nele é exposta.

## SUMÁRIO

RESUMO.....	X
RESUME.....	xi
RIASSUNTO.....	xii
INTRODUÇÃO.....	1
CAPÍTULO 1 TEORIAS DE JUSTIÇA.....	10
1.1 Justiça distributiva.....	10
1.1.1 Problemas.....	10
1.1.2 Critérios de avaliação da justiça distributiva.....	13
1.2 Teorias solidaristas.....	16
1.2.1 Utilitarismo.....	16
1.2.2 Teoria da justiça de Rawls.....	19
1.2.2.1 Princípios de justiça.....	19
1.2.2.2 Justiça distributiva.....	23
1.2.2.3 Justiça igualitária e liberdades formais.....	27
1.2.2.4 Crítica de Dussel ao princípio da diferença.....	28
1.2.2.5 Distinção entre a teoria de Rawls e o utilitarismo.....	32
1.2.2.6 Comentário final sobre a teoria de Rawls.....	36
1.2.3 Marxismo e justiça distributiva.....	38
1.3 Teorias Proprietaristas.....	42
1.3.1 Neoliberalismo.....	43
1.3.2 Justiça distributiva em Hayek.....	47
1.3.3 Justiça distributiva segundo Nozick.....	53
1.3.4 Wainwright: crítica ao neoliberalismo.....	56
1.3.5 Liberalismo social e liberalismo radical.....	59

1.4 Teorias alternativas.....	66
1.4.1 Real-libertarianismo; liberdade formal e liberdade real.....	66
1.4.2 Sen; abordagem alternativa da justiça distributiva.....	69
CAPÍTULO 2 PROBLEMAS DA JUSTIÇA DISTRIBUTIVA.....	77
2.1 A Crise do Estado-providência.....	77
2.2 “Retórica reacionária”.....	81
2.3 Justiça distributiva; argumentos contrários.....	86
2.4 Crises; do Estado e do capitalismo.....	89
2.4.1 Dois ângulos da crise do Estado.....	89
2.4.2 Crise do Estado capitalista; teses de O’Connor.....	94
2.4.3 Crise fiscal e tributação; a análise de Habermas.....	96
2.4.4 Crise do Estado e “ingovernabilidade”.....	100
2.4.5 Estado e crise; análise de Mandei.....	106
2.4.6 A crise do Estado-providência; Rosanvallon.....	111
2.4.7 Crise fiscal do Estado e solidariedade.....	115
2.4.8 A perspectiva neoliberal e a da crise do Estado.....	117
2.5 Desigualdades.....	124
2.5.1 Novas e velhas desigualdades.....	124
2.5.2 Dissociação; economia e sociedade.....	132
2.6 Globalização.....	134
2.6.1 Da Comissão Trilateral à globalização.....	134
2.6.2 Neoliberalismo e globalização.....	137
2.6.3 O novo consenso de Washington.....	139
2.6.4 Retomo do Estado-nação.....	141
2.6.5 Globalização <i>versus</i> redistribuição.....	142
2.6.6 Globalização financeira; reflexos sobre a tributação.....	145
2.6.7 Redistribuição perversa da mundialização financeira.....	148
2.6.8 Globalização; armadilha da periferia.....	151
2.6.9 Globalização; restrições à tributação.....	154
2.6.10 Globalização e tributação.....	159
2.6.11 Crise mundial.....	160



CAPÍTULO 3 IGUALDADE E TRIBUTAÇÃO.....	162
3.1 O princípio da igualdade.....	162
3.1.1 O Econômico e a normatividade.....	162
3.1.2 Redistribuição e Constituição.....	168
3.1.3 O Neoliberalismo e a Constituição.....	170
3.1.4 Inviabilização da Constituição.....	174
3.1.5 Igualdade e liberdade: Dworkin.....	176
3.1.6 A igualdade em Dworkin.....	179
3.1.7 Igualdade e tributo.....	182
3.1.8 O Paradigma procedimentalista.....	183
3.1.9 A igualdade e a Constituição dirigente.....	188
3.1.10 O mínimo existencial.....	191
3.1.11 A efetividade e eficácia ideológica.....	193
3.1.12 Interpretação: teoria da ordem de valores.....	194
3.1.13 A Constituição de 1988: neoliberal ou social?.....	198
3.1.13.1 Afirmação ideológica.....	198
3.1.13.2 Objetivos sociais e tributação.....	199
3.1.14 Princípios e inconstitucionalidade.....	200
3.2 Tributação: instrumento de justiça ou de injustiça distributiva.....	202
3.2.1 Tributação e ideologia.....	202
3.2.2 Exploração tributária.....	206
3.2.3 Regressividade.....	208
3.2.4 Tributação e utilitarismo.....	209
3.2.5 Utilitarismo, teorias de justiça e tributação.....	210
3.2.6 Redistribuição e <i>véu da ignorância</i> .....	214
3.2.7 Tributação e <i>véu da ignorância</i> .....	217
3.2.8 Efeitos da tributação sobre a desigualdade.....	218
3.2.9 Desigualdade e base tributária.....	219
3.2.10 A fórmula operacional do neoliberalismo.....	220
3.2.11 Mercado total e neoliberalismo.....	222
3.2.12 Neoliberalismo e tributação.....	223
3.2.13 A regressividade da carga tributária: dados e comentários.....	225
3.2.14 Progressividade e redistribuição.....	232
3.2.15 Análise de uma proposta: tributação indireta.....	235

3.2.16	Tributação direta: a proposta de Longo.....	241
3.2.17	Globalização e tributação direta.....	243
3.2.18	Tributação indireta: crítica.....	245
3.2.19	Da desigualdade à tributação.....	249
3.2.20	Riqueza oligárquica.....	250
3.2.21	O individualismo e a tributação.....	252
3.2.22	Democracia limitada e reforma tributária.....	254
CAPÍTULO 4 JUSTIÇA DISTRIBUTIVA: É POSSÍVEL?.....		258
4.1	Concentração e distribuição da renda.....	258
4.2	Responsabilidade negativa e tributação.....	261
4.3	Justiça tributária e democracia.....	263
4.4	Eficiência econômica <i>versus</i> redistribuição.....	266
4.5	A desigualdade é inevitável?.....	268
4.6	Mais igualdade promove desenvolvimento.....	272
4.7	Desigualdade e tributação injusta: um círculo vicioso.....	276
4.8	Desigualdade: problema econômico e político.....	278
4.9	Liberdade e tributação.....	281
4.10	Igualdade como objetivo.....	283
4.11	Problemas do distributivismo.....	285
4.12	A redistribuição no Brasil é possível.....	287
4.12.1	Distribuição e redistribuição.....	287
4.12.2	Combate à pobreza e redistribuição.....	289
4.12.3	Concentração e redistribuição.....	290
4.13	Tributação e desigualdade futura.....	292
4.14	Justiça e racionalidade.....	295
CONCLUSÃO.....		297
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....		310
ÍNDICE ONOMÁSTICO.....		329
ÍNDICE REMISSIVO.....		331

## RESUMO

Em face da reação conservadora apoiada em argumentos pseudocientíficos de eficiência econômica como justificadores da *terrível estabilidade* da desigualdade no Brasil, que impede, pelo uso de poder econômico, político e social, a implementação de políticas, pelo Estado, que efetivem a igualdade e que dariam cumprimento ao princípio formalmente inscrito na Constituição, examina-se, neste trabalho, se é possível ou não a realização de justiça distributiva, criticada pelo neoliberalismo. Examinam-se, então, aspectos relativos à justiça distributiva das abordagens teóricas da justiça, classificadas em solidaristas e proprietaristas. Encontram-se entre as primeiras, o utilitarismo, o liberalismo igualitário de Rawls, a abordagem alternativa de Sen e o marxismo. Entre as segundas, o libertarianismo de Nozick e a teoria de Hayek, que fundamentam o neoliberalismo. A tributação, instrumento essencial para a realização de justiça distributiva, serve de fio condutor para, no decorrer do trabalho, confrontarem-se os reais pressupostos do neoliberalismo que serve de fundamento ideológico das políticas e propostas de reforma tributária impeditivas da implementação da igualdade, e, também, como critério verificador da característica igualitária ou não, das teorias examinadas. Após exame das teorias de justiça são estudados obstáculos à realização da justiça distributiva, que se manifestam nas crises do Estado, fiscal ou do capitalismo, nos efeitos da globalização econômica contrários à igualdade, assim como o retomo da justificação ideológica da desigualdade. A constatação é a de que ocorre uma reação do capital contra a luta por redistribuição, exatamente porque a reprodução do sistema capitalista impõe a constante acumulação do capital. A justiça distributiva, porém, *é possível*, como o fato de que os países com maior grau de igualdade substantiva têm melhores índices de desenvolvimento econômico e social comprova. É falso o dilema entre igualdade e eficiência. E, portanto, evidencia-se a inefetividade do princípio da igualdade que, inscrito na Constituição, não é implementado nas leis nem nas decisões políticas e na sua execução. O sistema tributário não está cumprindo seu papel constitucional de instrumento para a redução da desigualdade e implementação da justiça material, mas, apenas o de meio de que dispõe o Estado para exercer suas funções de acumulação e legitimação. A argumentação de que deve prevalecer a eficiência contra a justiça, oculta interesses econômicos conjunturais sem apoio científico. As desigualdades sociais e econômicas não surgem espontaneamente, mas resultam das escolhas políticas. Se forem feitas no sentido de combater as causas estruturais da desigualdade, será possível a construção de uma democracia substantiva, ao passo que, a prevalecer o neoliberalismo como fundamento das decisões do Estado, correrá risco o futuro da democracia.

## RÉSUMÉ

Face à la réaction conservatrice appuyée sur des arguments pseudo-scientifiques d'efficacité économique pour justifier la *terrible stabilité* de l'inégalité au Brésil, qui empêche, moyennant l'usage des pouvoirs économique, politique et social, l'application, par l'Etat, de politiques affirmant l'égalité, accomplissant, ainsi, un principe formellement inscrit dans la Constitution, ce travail examine la possibilité ou non de réaliser la justice distributive, critiquée par le néolibéralisme. Dans ce but sont examinés deux aspects ayant rapport avec la justice distributive contenues dans la théorie de la justice, classés solidariste et propriétaire. Dans le premier groupe se trouvent l'utilitarisme, le libéralisme égalitaire de Rawls, la conception alternative de Sen et le marxisme. Dans l'autre sont groupés le libertarianisme de Nozick et la théorie de Hayek, bases du néolibéralisme. Le tribut, instrument essentiel à la réalisation de la justice distributive, sert de fil conducteur pour que, tout au long de la recherche, il soit possible d'opposer les vrais pressupposés du néolibéralisme qui appuient idéologiquement les politiques et propositions de réforme tributaire empêchant l'application de l'égalité et, aussi, en tant qu'élément vérificateur du caractère égalitaire (ou non) des théories examinées. Après l'examen des théories de la justice sont étudiés les obstacles à la réalisation de la justice distributive, qui se manifestent lors des crises de l'Etat, fiscales ou du capitalisme, dans les effets de la globalisation économique contraires à l'égalité, aussi bien que le retour de la justification idéologique de l'inégalité. On constate qu'il se produit une réaction du capital contre la lutte pour la distribution, justement parce que la reproduction du système capitaliste impose la constante accumulation du capital. La justice distributive est cependant *possible*, ce qui le fait que les pays avec la plus grande proportion d'égalité substantielle ont les meilleurs indices de développement économique et social réaffirme. Le dilemme entre égalité et efficacité est faux. L'irréalité du principe de l'égalité qui, bien qu'inscrit à la Constitution n'est pas considéré dans les lois ni dans les décisions politiques ou son exécution devient, cependant, patente. Le système fiscal n'accomplit pas son rôle constitutionnel d'instrument de réduction de l'inégalité et l'implantation de la justice matérielle, mais uniquement celui dont dispose l'Etat pour exercer ses fonctions cumulatives et de légitimation. L'argument selon lequel l'efficacité doit prévaloir sur la justice cache des intérêts économiques conjoncturels sans base scientifique. Les inégalités sociales et économiques ne surgissent pas spontanément. Elles sont le résultat de choix politiques que, s'ils vont dans le sens de combattre les causes structurelles de l'inégalité, il sera possible de construire une démocratie véritable. Si, au contraire, prévaut le néolibéralisme en tant que référence pour les décisions de l'Etat, le futur de la démocratie est menacé.

## RIASSUNTO

Visto la reazione conservatrice basata su argomenti pseudoscientifici di efficienza economica come giustificatori della *terribile stabilità* della disuguaglianza in Brasile, che impedisce, dall'uso del poter economico, politico e sociale, l'implementazione di politiche, dallo Stato, che effettivino l'uguaglianza e che compirebbero il principio formalmente registrato nella Costituzione, si esamina, in questo lavoro, la possibilità, o no, della realizzazione di giustizia distributiva criticata dallo neoliberalismo. Si esaminano, allora, aspetti relativi alla giustizia distributiva degli approcci teorici della giustizia, classificati come solidaristi e proprietari. Si trovano tra i primi, l'utilitarismo, il liberalismo ugualitario di Rawls, l'approccio alternativo di Sen e il marxismo. Tra i secondi, il libertarianismo di Nozick e la teoria di Hayek, che fondamentano il neoliberalismo. La tributazione, strumento essenziale per la realizzazione della giustizia distributiva, serve di filo conduttore per fare il confronto, lungo il lavoro, tra i reali presupposti del neoliberalismo che servono di fondamento ideologico delle politiche e delle proposte di riforma tributaria impeditive dell'implementazione dell'uguaglianza, ed anche, come criterio verificatore della caratteristica uguagliatrice o no, delle teorie esaminate. Dopo l'esame delle teorie di giustizia, sono studiati ostacoli alla realizzazione della giustizia distributiva, che si manifestano nelle crisi dello Stato, fiscale o del capitalismo, negli effetti della globalizzazione economica, contrari all'uguaglianza, come il ritorno della giustificazione ideologica della disuguaglianza. La constatazione è quella secondo la quale esiste una reazione del capitale contro la lotta per redistribuzione, esattamente perché la riproduzione del sistema capitalista impone la costante accumulazione del capitale. La giustizia distributiva, però, è *possibile*, come si comprova dal fatto secondo il quale i paesi con maggior grado di uguaglianza sostantiva hanno migliori indici di sviluppo economico. È falso il dilemma tra uguaglianza ed efficienza. E, quindi, è palese l'ineffettività del principio dell'uguaglianza che, iscritto nella Costituzione, non è implementato nelle leggi né nelle decisioni politiche e nella sua escusione. Il sistema tributario non compie il suo ruolo costituzionale di strumento per la riduzione della disuguaglianza e l'implementazione della giustizia materiale, ma, solo quello di mezzo del quale dispone lo Stato per esercire le sue funzioni di accumulazione e di legittimazione. L'argumentazione secondo la quale deve prevalere l'efficienza contro la giustizia, occulta interessi economici congiunturali senza appoggio scientifico. Le disuguaglianze sociali ed economiche non sorgono spontaneamente, ma risultano dalle scelte politiche. Se sono fatte nel senso di combattere le cause strutturali della disuguaglianza, sarà possibile la costruzione di una democrazia sostantiva, ma, se prevale il neoliberalismo come fondamento delle decisioni dello Stato, corre rischio il futuro della democrazia.

## INTRODUÇÃO

Há que reconhecer o fato de que, nos países do Terceiro Mundo e em particular no Brasil, a sociedade é vítima crônica de desigualdades econômicas e sociais graves e evidentes cujos efeitos, direta ou indiretamente, atingem a população como imi todo. Assim, enquanto em amplos estratos sociais as famílias vêem os filhos passarem privações ou, até, morrerem à míngua, em outros as famílias são detentoras de forte poder econômico, reforçado pelo poder político que lhes garante condições de vida opulenta. O cenário é mais ou menos este: o de poucos que vivem em estado de opulência a par de muitos que vivem em estado de miséria'.

Impõe-se um questionamento: tal sociedade faz jus a atributos como os de *democrática e justai* Deve-se aceitar como inevitável que os filhos dos miseráveis — que não escolheram o lar para nascer — herdem a fome e a morte prematura, enquanto os filhos dos poderosos herdem esse poder? Trata-se, então, de *democracia* ou de *sociedade de castas*, nas quais as desigualdades seriam inevitáveis e inalteráveis? (Delacampagne, 2000, p. 87). Admitir que o fenômeno é natural, que o *status quo* social é imutável e que a desigualdade das sociedades contemporâneas não implica injustiça social, significa desistir da possibilidade de o homem questionar, com racionalidade, a realidade social que integra.

Ora, quem é sensível aos valores da dignidade humana, da cidadania e da justiça social e observa nos outros as conseqüências manifestas da desigualdade que

---

' Em 1999, no Brasil, de acordo com Barros; Henriques; Mendonça (2001, p. 2), cerca de 14% dos brasileiros (22 milhões) viviam em famílias com renda inferior à linha de indigência, e 34% (53 milhões, incluindo os indigentes) em famílias com renda abaixo da linha de pobreza. Nas últimas duas décadas a percentagem de pobres manteve uma “estabilidade inaceitável” em percentuais de 40% a 45% da população. A injustiça, no Brasil, fica evidente quando se constata que a origem da pobreza não é escassez de recursos, já que: a) a renda “per capita” do Brasil o classifica entre o terço mais rico dos países do mundo; b) nos países com renda per capita similar à brasileira o percentual de pobres é de 10% da população, enquanto que, no Brasil, é de 30%; c) o coeficiente de Gini é de quase 0,60, ficando abaixo apenas da África do Sul e do Malavi, entre 92 países; d) “os indivíduos que se encontram entre os 10% mais ricos da população se apropriam de cerca de 50% do total da renda das famílias. No outro extremo, os 50% mais pobres da população detêm pouco mais de 10% da renda” no período entre 1977 e 1999 (Barros; Henriques; Mendonça, 2001, p. 18).

afligem a sociedade, passa a exigir, por motivos individuais e sociais (desde que não pense, exclusiva e imediatamente, em si mesmo) mais igualdade distributiva. A igualdade, mesmo que não se concretize rapidamente, constitui objetivo cujo alcance exige medidas que minimizem as desigualdades e evitem-lhes o aprofundamento. Como a questão a ser respondida refere-se à desigualdade na distribuição dos bens produzidos pela sociedade entre indivíduos que a constituem, *justiça distributiva*<sup>^</sup> é o tema central da presente pesquisa. Assim, como, na atualidade, a opção socialista encontra-se postergada e, ao mesmo tempo, o neoliberalismo combate o Estado de Bem-estar, a tal ponto de reagir contra as reivindicações de igualdade admitidas numa democracia, as manifestações dos desfavorecidos desse sistema econômico e social assumem caráter de máxima importância no sentido de conscientizarem os acadêmicos e os agentes políticos, quanto à injustiça concreta da qual são as vítimas. Toma-se, por isso, imperiosa a discussão da justiça distributiva, para, ao menos, evitar-se que a desigualdade se amplie a ponto de colocar em risco o próprio Estado democrático.

O mais grave problema, para a humanidade, nesse início de século XXI é o da desigualdade econômica e social, no interior de cada país e entre eles; este *deve ser*, portanto, o século da luta por democracia real, por igualdade material.

Perelman (1996, p. 20, 53, 58) pensa que a concepção da justiça “puramente igualitária” é a que segue a fórmula “a cada qual a mesma coisa”, sem que se considere nenhum tipo de proporcionalidade. As regras do direito positivo podem manter arbitrariedades; assim, “a justiça formal pode coincidir com uma desigualdade real”, pois a escolha de uma fórmula de justiça concreta não é uma conclusão científica. Os princípios escolhidos fundamentarão um sistema normativo com base num valor principal que “não tem fundamento nem na lógica, nem na realidade”. Conclui-se que o “valor não é universal nem necessário; é, lógica e experimentalmente,, arbitrário”.

---

<sup>^</sup> Conforme Rawls (1997, p. 5), “embora uma sociedade seja um empreendimento cooperativo visando vantagens mútuas, ela é tipicamente marcada por um conflito bem como por uma identidade de interesses. Há uma identidade de interesses porque a cooperação social possibilita que todos tenham uma vida melhor da que teria qualquer um dos membros se cada um dependesse de seus próprios esforços. Há um conflito de interesses porque as pessoas não são indiferentes no que se refere a como os benefícios maiores produzidos pela colaboração mútua são distribuídos, pois para perseguir seus fins cada um prefere uma participação maior a uma menor. Exige-se um conjunto de princípios para escolher entre várias formas de ordenação social que determinam essa divisão de vantagens e para selar um acordo sobre as partes distributivas adequadas. Esses princípios são os princípios de justiça social: eles fornecem um modo de atribuir direitos e deveres nas instituições básicas da sociedade e definem a distribuição apropriada dos benefícios e encargos da cooperação social”.

Já para Kelsen (1993, p. 65) as normas de justiça podem ser do tipo racional ou metafísico. Este segundo tipo de justiça é absoluto e, portanto, um ideal irracional. Sua realização efetua-se apenas no “além”. Na Terra, a justiça só pode ser relativa.

Nas lições de Perelman (1996, p. 63,4,7), por outro lado, é preciso distinguir “três elementos na justiça: o valor que a fundamenta, a regra que a enuncia, o ato que a realiza. (...) Quanto ao valor que fundamenta o sistema normativo, não [o] podemos submeter a nenhum critério racional; ele é perfeitamente arbitrário e logicamente indeterminado”. Logo, não há justiça absoluta, “exceto a respeito de seres idênticos que, seja qual for o critério escolhido, sempre farão parte da mesma categoria essencial”. A justiça é, portanto, sempre imperfeita. O sistema normativo está fundamentado em valores que serão afirmados por seus princípios fundamentais, cuja justificação o próprio sistema normativo não pode propiciar. Nesse sistema, atos serão considerados arbitrários e injustos se incompatíveis com esses princípios. Porém está aqui implícita uma arbitrariedade: é a de que o próprio estabelecimento de valores e princípios surgiu da escolha de uma certa concepção de justiça e da exclusão de outras. Há várias concepções ou fórmulas de justiça concreta, de acordo com o critério adotado para realizar uma distribuição com igualdade, enquanto justiça formal será a aplicação correta da regra baseada na concepção de justiça adotada. Já as questões de justiça distributiva resultam da tensão entre os processos sociais e econômicos de acumulação e distribuição. Assim, se os princípios adotados por uma sociedade forem igualitários, suas demais instituições devem propiciar condições de distribuição igualitária. Porém, o princípio da igualdade, embora inscrito nas constituições dos Estados contemporâneos, não alcançou a efetividade.

A discussão quanto à distribuição e à redistribuição da renda e da riqueza revela que o fulcro da justiça distributiva é a questão fiscal, relativa à distribuição da carga tributária e à destinação dos gastos públicos. Por isso a tributação servirá, neste trabalho, de fio condutor principal para se verificar a possibilidade de implementação da justiça distributiva no Brasil, diante da reação dos setores sociais que privilegiam a acumulação do capital.

Se a constituição de um país estabelece a justiça e a igualdade como objetivos nacionais, as normas infraconstitucionais devem propiciar a eficácia e a efetividade dos princípios. O sistema tributário é instrumento específico para distribuir a carga tributária entre as pessoas que integram a sociedade, e se não for justo, toma-se, na realidade, impossível e, obviamente, ilusória a justiça distributiva, ao mesmo tempo em que o princípio de igualdade permanece, exercendo, então, mero papel ideológico. Na verdade.



determinados grupos ou classes sociais estarão concentrando renda, riqueza e, conseqüentemente, poder, indevidamente. É, justamente, o que ocorre no Brasil, onde a desigualdade brutal é secular, numa terrível estabilidade que revela — pretende-se aqui demonstrar — um círculo vicioso sem justificativa racional, e não uma conseqüência inevitável de forças econômicas, sociais ou históricas.

Argumentos econômicos em defesa da desigualdade foram sempre utilizados para que ela fosse preservada. O Estado Social, ainda incipiente no Brasil, passou a ser drasticamente contestado, em nome da racionalidade econômica e de mercado. O neoliberalismo, que designa uma ideologia e um projeto político-econômico, reage à implementação da igualdade e, em resumo, representa o retorno à desigualdade, que se manifesta no crescimento dos problemas sociais e econômicos, no agravamento das disparidades de renda e riqueza no interior e entre os países, conseqüências de cujos custos sociais o mercado abdica.

O problema que se coloca é então saber se a desigualdade deve ser combatida em suas estruturas econômicas, sociais e culturais ou se a busca da igualdade, vista como objetivo nacional, ao exigir políticas redistributivas, é prejudicial à eficiência econômica e, afinal, gera efeitos perversos sobre a sociedade, incluindo os mais fiacos. Em suma, a igualdade prejudicaria o desenvolvimento econômico e, nesse aspecto, deve permanecer como princípio inerte, inócuo, no corpo da Constituição.

Porém, se a resposta infirmar tais políticas igualitárias, então a tributação com objetivos redistributivos também estará vedada. Nessa linha, neoliberal, considera-se que as forças econômicas devem atuar o mais livremente possível, o que lhes propiciará crescer, com efeitos benéficos para a sociedade como um todo. Considera-se, neste trabalho, ao contrário, que o caminho para uma sociedade justa deve ser escolhido racionalmente pois, caso contrário, agravam-se as desigualdades e prevalece a dominação da classe que concentra o poder econômico e que efetivamente *escolhe* outros caminhos. E a democracia formal corre risco, nessas condições, principalmente nos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, se ela não se radicaliza, não se enraíza, não se efetiva, mediante implementação da igualdade material, que irá gerar a real participação dos cidadãos. Somente se houver justa distribuição da carga tributária será vedado o principal canal de ampliação das desigualdades econômicas, o da redistribuição perversa: dos mais pobres para os mais poderosos. A tributação regressiva é instrumento fundamental para manter a desigualdade, ao extrair, direta e indiretamente, parcelas dos salários dos mais desfavorecidos, que passam a dispor de menos recursos para o

desenvolvimento de suas capacidades físicas e intelectuais. Fica, assim, prejudicada a participação ativa para provocar a mudança das normas injustas que — bem por isso, não mudam. Para quebrar o círculo vicioso, deve prevalecer o princípio de justiça sobre o da eficiência econômica. E a justiça distributiva é alcançada mediante a redistribuição para a qual a tributação é instrumento essencial.

A realização da justiça distributiva é, portanto, uma meta a ser alcançada mediante a escolha de políticas para tomar efetiva a igualdade. A outra opção é a antecipada aceitação da ideologia neoliberal, na condição de pensamento único, com o conseqüente agravamento da desigualdade, prevalecendo a racionalidade econômica que, na verdade, encobre interesses de grupos ou classes, atuando politicamente no sentido de cristalizar na forma de normas jurídicas as condições que lhes sejam mais favoráveis.

O assunto será distribuído em quatro capítulos. No *primeiro* estudar-se-ão as abordagens das teorias de justiça no que conceme a justiça distributiva. Seguindo a classificação proposta por Philippe van Parijs, serão examinadas as de efetiva solidarista (marxismo, utilitarismo e liberal-igualitarismo), visando encontrar os argumentos que possam mostrar as incongruências da teoria denominada libertarianismo, cuja perspectiva é proprietarista, e que fundamenta o pensamento neoliberal em sua condição de influente ideologia.

John Rawls, mantendo-se "no campo do liberalismo, privilegiou a possibilidade da efetivação da justiça numa sociedade democrática. Para ele, a garantia da liberdade não é suficiente se a estrutura básica da sociedade não garante as condições necessárias à realização da justiça, segundo a concepção que apresenta em sua obra. Já Robert Nozick, que o critica, defende, assim como Hayek, a tese de que justiça é a que resulta do mercado sob garantia das liberdades econômicas e políticas, razão pela qual, para Parijs (1997, p. 9), a teoria de Nozick classifica-se numa perspectiva proprietarista, constitui-se numa teoria libertariana<sup>^</sup> que é a "ponta-de-lança filosófica do pensamento neoliberal". Já a teoria de

---

<sup>^</sup> *Libertariana* é anglicismo (*libertarian*) utilizado por muitos cientistas políticos como Parijs (1997) e Vita (2000) para evitar confusão entre essa corrente proprietarista, liberal radical, e a corrente libertária, anarquista. Ao contrário dos anarquistas, o libertariano Nozick, por exemplo, defende um Estado forte, que garantia a propriedade, como direito essencial à economia de mercado, que considera a única a viabilizar a liberdade.

Rawls enquadra-se numa perspectiva *solidarista*.<sup>^S>Vi?</sup> A obra provocou, a partir do início dos anos 70, uma retomada da discussão sobre "justiça social" em seus aspectos mais concretos, e não somente em sua comunicação e linguagem. As abordagens alternativas de Parijs e de Sen, que também devem ser consideradas solidaristas, serão examinadas, por outro lado, na parte final do capítulo, propiciando uma visão geral e crítica das demais teorias.

As teorias da justiça oferecem critérios de avaliação quanto à realização ou não da justiça distributiva em determinada sociedade. Assim, embora, de acordo com certa teoria de justiça, a sociedade *A* seja justa, e a sociedade *B*, injusta, segundo os critérios de outra teoria, pode ocorrer avaliação inversa. Os Estados fundamentam suas políticas em critérios que as teorias da justiça podem esclarecer. As políticas podem basear-se em critérios expressamente apresentados ou não. E, além disso, pode tratar-se de uma justificativa meramente retórica para políticas que não passariam por uma avaliação racional em face do critério descrito teoricamente. Na análise a ser efetuada, de aspectos das teorias de justiça, adotar-se-á uma visão crítica que considerará a diferença entre igualdade formal e substantiva, privilegiando a perspectiva igualitária da justiça.

O neoliberalismo pode ser examinado sob dois aspectos: o ideológico e o prático, que implementa políticas sob a orientação dessa ideologia, ou seja, analisa suas conseqüências. As razões morais das ações humanas podem contemplar o interesse do agente como o interesse social. Como ideologia, o neoliberalismo, tem base num individualismo extremado, preocupado apenas em razões morais relativas ao agente. Considera a defesa do direito individual de propriedade como essencial à liberdade e não abre espaço para a preocupação social. Também não admite que a estrutura básica da sociedade seja constituída por instituições que restrinjam o direito de propriedade pois este deve ser absoluto mesmo quando entra em choque com a busca da efetivação dos direitos humanos. Em conseqüência, entende que a intervenção do Estado na distribuição realizada através do mercado gera injustiças e efeitos perversos. Considerando a redistribuição, em sentido amplo como atuação do Estado para afetar a distribuição espontânea, realizada pelo mercado, fica claro que o neoliberalismo não a admite. A distribuição da renda internacional, da mesma forma, segundo a visão neoliberal, deve ser exclusivamente aquela que resulta da liberalização do mercado. As conseqüências têm sido nefastas para uma parcela cada vez maior da população no interior dos países, e para o grupo dos países periféricos. O pensamento neoliberal orienta as políticas no sentido de reduzir o Estado, no que se refere aos gastos sociais, para que menor carga tributária seja exigida do campo da

produção econômica. Portanto, a progressividade do imposto de renda é combatida, assim como o Estado de Bem-estar.

Nos *capítulos segundo, terceiro e quarto*, partindo do relativo conhecimento adquirido com a análise dos aspectos essenciais das *teorias da justiça*, pode-se passar ao exame dos problemas de implementação da *justiça tributiva*, ficando claro, então, que atualmente o processo de acumulação capitalista está impondo uma redução da parcela do produto social passível de *distribuição e redistribuição*. Isso significa que a tributação, instrumento de captação dos recursos da sociedade, está sob contestação do capital que, na ideologia neoliberal, exacerba a teoria de que a concentração de riqueza é o melhor caminho para gerar futuros benefícios sociais. A *redistribuição, através do Estado Social*, é considerada culpada de distorções que prejudicam o crescimento e, conseqüentemente, a sociedade em geral e, portanto, aqueles a quem as *políticas redistributivas* visavam beneficiar. A lógica que se impõe, é, pois, a da liberdade para a acumulação do capital, reduzindo-se a regulamentação do mercado e a carga de tributos sobre os detentores de riqueza e renda. Os resultados têm sido, efetivamente, a polarização, no interior dos países, entre os que ampliam a sua própria riqueza e a maior parte da população, que a vê reduzida. Esta desigualdade também se aprofundou entre os países ricos e pobres ou de renda média. O processo de globalização econômica ocorre sob o influxo das políticas neoliberais estimuladas pelos órgãos multilaterais, controlados pelos países mais ricos. Os *choques* entre a busca da *igualdade social* e as *políticas neoliberais* são manifestos e significam uma mudança nas expectativas históricas de emancipação do homem: *há um retorno à desigualdade*.

O exame dos fundamentos do neoliberalismo permite uma melhor compreensão das conseqüências da implementação de seus projetos político e econômico.

A *reestruturação do capitalismo*, nas duas últimas décadas, procurou garantir os lucros necessários para a acumulação do capital enquanto o neoliberalismo propiciou o fundamento teórico para a liberalização dos mercados internacionais e a desregulamentação dos setores financeiros, propiciando condições favoráveis às corporações multinacionais. O neoliberalismo e a globalização reforçam-se mutuamente. A carga tributária constitui-se numa redução do excedente que pode ser apropriado pelas empresas, razão pela qual elas reivindicam sempre a redução da carga tributária, assim como do Estado-providência, para não assumir o ônus relativo à função “assistencialista” que o Estado, na verdade, exerce para garantir o sistema capitalista. A globalização, por

sua vez, favorece a pressão contra a liberdade fiscal dos Estados, tanto em relação aos impostos quanto às contribuições sociais. As amplas possibilidades de mobilidade do capital exerce uma influência no sentido contrário à tributação por parte dos Estados que, ao mesmo tempo, querem estimular os investimentos econômicos. São graves os problemas que a curto e longo prazo surgem para os países menos desenvolvidos, da periferia, e suas populações em pior situação. A reforma do E<sup>o</sup> é defendida pelo projeto neoliberal, de forma extremada, no sentido do Estado mínimo. Mas, se essa reforma é inevitável, nada justifica que a distribuição dos custos dela resultantes pese exclusivamente sobre os mais fracos. A distribuição dos custos sociais do ajuste fiscal e da reestruturação do sistema capitalista não pode liberar os mais fortes, assim como a distribuição dos benefícios não pode ser feita em condições impostas pelos poderosos, que se encontram em uma posição muito favorável, no momento. Os princípios de justiça expostos em teorias coerentes do liberalismo social deveriam prevalecer. As disfunções inerentes ao sistema de mercado têm existência e efeitos comprovados. O liberalismo radical não poderia afirmar que o mercado sempre se autoregumenta, pois a globalização está impondo elevados custos aos Estados, compelidos a intervir para salvá-lo. Nesse momento há uma redistribuição perversa, em que os tributos arrecadados de toda a população são utilizados para a “assistência” do capital. Cabe lembrar que, se o socorro providenciado pelo Estado envolve empréstimos captados hoje pelo poder público, ele deverá ser pago com tributos, no futuro. Esses problemas serão, ao menos em parte, examinados nos capítulos subseqüentes.

No capítulo segundo, serão discutidas algumas interpretações da crise do Estado e do capitalismo, do retomo à desigualdade e do processo de globalização, quanto aos seus efeitos prejudiciais à distribuição justa da renda e da riqueza e suas restrições à implementação do instrumento da tributação. Essas questões apresentam-se como óbices à justiça distributiva.

No terceiro capítulo serão mostrados os argumentos que reforçam a importância de priorizar a igualdade na democracia e discutidas questões específicas relativas à tributação em confronto com as concepções de justiça vistas anteriormente. A Constituição brasileira de 1988 positivou o princípio da igualdade numa época em que o neoliberalismo, contraditoriamente, tomou-se o fundamento das políticas econômicas nacionais, sob a pressão de graves problemas econômicos e sociais, e dos órgãos multilaterais, quais sejam, o FMI e o Banco Mundial. Essa argumentação pseudocientífica foi usada como desculpa para que as elites se liberassem do compromisso social. As

políticas públicas passaram a ser implementadas no sentido contrário aos objetivos expressos de redução da desigualdade, de justiça e de solidariedade. As terríveis conseqüências, nas populações de baixa renda, tais como doenças, sofrimento, ausência de educação mínima, não podem ser canceladas; elas já afetaram suas vítimas: os danos são irreversíveis e o futuro doloroso. Trata-se da inefetividade do princípio constitucional da igualdade. E a tributação, como um instrumento da maior importância para cumprir a norma constitucional de redução da desigualdade será discutida em linhas genéricas, quanto à adoção da tributação indireta ou à de um imposto de renda abrangente, e da ampliação da tributação sobre a propriedade. Na *posição original*, descrita por Rawls, sob o *véu ignorância*, seria adotada a progressividade na tributação já que, racionalmente, é o sistema que proporciona maior efetividade do princípio da justiça. Ocorre que na sociedade desigual, em que os indivíduos já conhecem as suas posições privilegiadas, a tributação justa é contestada. E aqueles que detêm o poder econômico utilizam-no para adquirir os poderes político e ideológico, de modo a cercear a luta pela redistribuição, através da tributação, utilizando qualquer meio. A tributação justa, no entanto, como um passo para a redução da desigualdade radical do Brasil, é indispensável para que haja um futuro com *mais* democracia.

O terceiro capítulo permitirá verificar, portanto, que há caminhos que podem ser escolhidos no sentido da igualdade, se a interpretação das opções for realizada livre de uma visão ideológica de *pensamento único*. Por isso, no *quarto capítulo*, examinar-se-ão os diversos argumentos mostrando que são efetivas as possibilidades da implementação da justiça distributiva e de sua compatibilidade com a eficácia econômica e social, no sentido do aprofundamento da democracia real. Verifica-se, portanto, que a inefetividade do princípio da igualdade, no Brasil, não decorre da escassez de recursos para uma distribuição mais justa. O próprio sistema tributário, porém, é instrumento para preservação dessa desigualdade estável. A democracia construída de maneira efetiva implicará a escolha de políticas que quebrem as estruturas que preservam a inefetividade da igualdade como princípio de justiça.

Um pressuposto adotado no decorrer deste trabalho, é o de que somente há democracia quando a sociedade se estrutura para “realizar sempre mais justiça” (Delacampagne, 2000, p. 87) e que *realizar mais justiça* significa que a distribuição dos bens produzidos na sociedade se submete a uma perspectiva de aproximação da igualdade.

Na abordagem do tema será adotado, basicamente, o método dedutivo e, para a realização da pesquisa, examinada a bibliografia pertinente.

As traduções constantes do texto são do autor deste trabalho.

# CAPÍTULO 1

## TEORIAS DE JUSTIÇA

### 1.1 Justiça distributiva

#### 1.1.1 Problemas

Para iniciar a discussão sobre justiça distributiv<sup>^</sup> parte-se da noção de sociedade adotada por Rawls (1997, p. 136), de que é um “empreendimento cooperativo para a vantagem mútua” e, portanto, baseia-se numa “identidade de interesses” mas implica a ocorrência de “conflitos de interesses” quando da distribuição de encargos e benefícios. Os benefícios constituem-se não apenas em bens materiais, como em direitos e poder, conforme observa Tugendhat (1999, p. 397). Dentre as obrigações podem ser ressaltadas as de pagar tributos e prestar serviço inilitar. A complexidade das relações de produção e de distribuição impede de afirmar categoricamente que a posse de bens, o gozo de alguma vantagem ou a assunção de determinados ônus são justos”<sup>\*</sup>.

---

<sup>\*</sup> Explica Tugendhat (1999, p. 401), que “o ponto mais fundamental em disputa na teoria da justiça distributiva refere-se naturalmente à questão de como a regra de distribuição tem de ser encarada; todos merecem a mesma quantidade dos bens a serem distribuídos ou não? Desde os inícios da reflexão opõem-se aqui duas posições. A primeira é a igualitária; a outra é a que Aristóteles defendeu e que quero designar aqui como aristotélica. Ela diz: o igual somente àqueles que merecem igualmente; seria injusto distribuir igualmente aos que merecem o desigual”. E, em seguida, alerta que “a primeira alternativa em uma distribuição é: se ela deve ser arbitrária ou não-arbitrária. Se não for arbitrária, será seguido um padrão de medida objetivo. Ingressamos assim no domínio do igual, que permanece também para o aristotélico. O aristotélico simplesmente distingue diferentes classes que limitam a igualdade, mas no interior de cada classe a igualdade permanece” (Tugendhat, 1999, p. 403).

Conforme Vita (2000, p. 239), os bens podem dividir-se em três classes<sup>^</sup>, sob o enfoque da justiça distributiva: a) os que podem ser distribuídos (renda, riqueza, oportunidades educacionais, laborais e serviços públicos); b) os que são distribuídos sob influência dos primeiros (não são, portanto, diretamente distribuídos), tais como o conhecimento e o auto-respeito; e c) os que não dependem da distribuição de outros bens, como as capacidades e habilidades físicas e mentais de cada pessoa. Trata-se de uma multiplicidade de bens distribuídos por agentes, critérios e procedimentos diversos. Uma determinada forma de distribuição que prevalece num país tem uma garantia jurídica que, ao mesmo tempo, busca fundamentar-se ética e ideologicamente.

Os neoliberais pretendem que o mercado<sup>^</sup>, hoje, prevaleça como mecanismo geral de distribuição dos bens sociais e, até, que ele seja um mecanismo completo. E, efetivamente, diversos bens que o “dinheiro não comprava”, agora se submetem à mercantilização. A educação, por exemplo, vem adotando, cada vez mais, uma perspectiva de mercado.

Assim, na verdade, a justiça distributiva deve focar, principalmente, a riqueza social que, no capitalismo, é produzida mediante a utilização de recursos naturais, sociais, econômicos, públicos, inclusive recursos fiscais, culturais, humanos, gerando-se custos e benefícios que são, de alguma maneira, distribuídos, afetando inclusive futuras gerações. E essa distribuição poderá resultar na concentração dos poderes econômico, político, social e cultural nas mãos de grupos ou classes — limitando, assim, a liberdade de muitos.

---

<sup>^</sup> Conforme Vita (2000, p. 239), essa classificação é de Jon Elster, no seu livro *Local Justice* (New York: Russel Sage Foundation, 1992, p. 186). No entanto, Vita (2000, p. 240) critica a inclusão, entre os bens que não seriam afetados pela distribuição prévia dos demais, das capacidades mentais, visto que, na verdade, o desenvolvimento neurológico pode, sim, ser afetado pelas condições materiais de vida, principalmente nos primeiros anos da criança. Por outro lado, é importante destacar que Rawls considera que a justa igualdade de oportunidades, dentro de sua concepção de igualdade democrática, ultrapassa o critério de meritocracia equitativa. Ocorre que os talentos são valorizados, no sistema capitalista, por critérios sociais e econômicos presentes nas instituições relacionadas ao funcionamento desses sistema. Ou seja, as desigualdades resultam das instituições sociais e não das diferenças naturais de talento. Por isso, somente se justificam essas desigualdades, se resultam em melhoria das condições ou expectativas dos desfavorecidos, em relação às que eles teriam se essas desigualdades fossem cerceadas. Trata-se, então, da concretização do princípio da diferença, a ser examinado no tópico 1.2.2.4, entre outros, deste trabalho.

<sup>®</sup> Conforme Macpherson (1993, p. 277), no século XX uma mudança importante, na economia capitalista, “é que o mercado deixou de ser totalmente responsável pela distribuição de renda. O mercado já não responde sozinho pela distribuição do produto anual global entre aqueles que contribuíram para a sua produção. Em todos os países capitalistas adiantados, o Estado, agora intervém de muitas maneiras nessa distribuição: ele impede ou distorce a distribuição que seria feita pelo mercado. De fato, atualmente a distribuição ainda é feita sobretudo *através* dos mercados mas não *pelos* mercados: a parte que se faz através dos mercados compete ao Estado e a grupos de poderosas empresas em atuação nos mercados, e não a mercados autônomos”.



Tugendhat (1999, p. 416) assevera que deve prevalecer a *justiça* em relação “às diferenças de distribuição do poder, porque o poder de uns sempre significa a limitação da liberdade de outros”. E, afinal, indaga, a riqueza social é “massa unitária a ser dividida entre todos?” As correntes conservadoras negam essa tese afirmando que cabe a cada um o que ele produziu, sem interferências de um Estado onipresente. O controle da distribuição que não fosse o “natural” violaria direitos, conforme argumenta Nozick (1991). No entanto, o mercado não é “natural” no capitalismo, pois a propriedade dos meios de produção gera poderes econômico e político que desmente uma hipotética relação simétrica entre as partes. Aceitar a distribuição conforme o mercado como sendo justa, conforme quer a corrente conservadora, exigiria a garantia de efetiva aplicação dos direitos econômicos e existência real de condições iniciais iguais, o que implicaria a existência de chances iguais de educação, além da inexistência do direito de herança. Contudo, a implementação de condições iguais efetivas fica sempre postergada, enquanto que o resultado da distribuição que obedece o regime do mercado capitalista é, apesar de tudo, considerado “natural”. A “institucionalização de uma justiça mínima” seria a fórmula para a aplicação limitada de justiça, em face da reação conservadora, no âmbito da luta distributiva. A justiça mínima seria, então, garantida mediante implementação dos direitos econômicos, além da garantia dos direitos de liberdade negativa.

Para Tugendhat (1999, p. 419) a “concepção da realização dos direitos econômicos é, ao menos em parte, uma versão alternativa face à concepção da justiça distributiva”. Mas ele alerta que, do ponto de vista moral, essa é uma alternativa insuficiente: “Dado que a concepção dos direitos humanos, mesmo que economicamente ampliada, não põe em questão, pelo menos idealmente, as diferenças extremas de bem-estar, tem de ser completada pela exigência — ilimitada segundo o seu sentido — de mais justiça, caso a idéia de respeito igual não se deva tomar uma farsa” (p. 420).

A realidade inarredável das sociedades contemporâneas é que os conflitos distributivos são gerados pela dicotomia acumulação/distribuição, presente na realidade da produção econômica sob o regime capitalista. As desigualdades de riqueza e renda representariam simplesmente o resultado da maior ou menor participação das pessoas na produção econômica? Ou essas desigualdades são inerentes ao sistema capitalista, cujo funcionamento gera distorções insuperáveis para pessoas em certas condições? É possível haver justiça quando há desigualdades econômicas? E quando há grupos que detêm a propriedade dos meios de produção, o direito de herança deve ser garantido a seus descendentes?

As teorias de justiça apresentam respostas que privilegiam a liberdade em face da igualdade ou que procuram compatibilizar esses dois valores. Algumas teorias consideram que a priorização da igualdade deve ser contestada porque ela justifica um planejamento econômico centralizado. A radicalização da priorização da liberdade, por sua vez, justificaria situações de desigualdade e pobreza, merecendo combate dos igualitaristas. Até que ponto as teorias são utilizadas de má-fé para justificar sociedades injustas? Essas teorias podem exercer papel ideológico, escamoteando a existência de lutas distributivas numa dialética inevitável entre a acumulação e a distribuição? E, por fim, as circunstâncias de injustiça são as de escassez e de distribuição de bens produzidos e existentes na natureza, ou, atualmente, correspondem apenas à concentração de bens que já não seriam escassos, mas apenas desigualmente distribuídos? A justiça só resultará de luta distributiva? Algumas respostas, as teorias as fornecerão, mas o problema da justiça permanecerá como “exigência ilimitada” (Tugendhat, 1999, p. 420).

### 1.1.2 Critérios de avaliação da justiça distributiva

As concepções de justiça distributiva, formadas consciente ou inconscientemente, têm grande influência na realidade social, ou seja, na efetiva distribuição de rendas e bens. Mas qual é a distribuição que se pode considerar justa? Deve haver intervenção do Estado? É necessária a redistribuição? Há critérios para avaliar se uma sociedade é justa? No século XIX, o utilitarismo respondeu que a melhor distribuição era aquela que maximizava o bem-estar coletivo, que, à época, correspondia à soma dos níveis de bem-estar do indivíduos da sociedade em questão.

O utilitarismo não leva em conta a justiça da distribuição. O que lhe importa é o efeito que cada forma de distribuição provoca no crescimento do *total* de bem-estar. Dada a dificuldade concreta de comparar os níveis de bem-estar de cada um, cientistas sociais, órgãos de governo e entidades de pesquisa adotaram parâmetros que permitem avaliar a eficiência ou eficácia da economia de cada sociedade.

---

<sup>7</sup> Já Aristóteles, em sua *Política* (1985, p. 94), ao mesmo tempo que considerou o homem um ser político, observou que tal característica é influenciada por uma realidade já presente na cidade e, pode-se dizer, determinante, a saber, a existência de pobres e ricos e a *luta* pelo poder entre eles. Tal questão levou o filósofo grego a afirmar que a formação de uma cidade visa assegurar “vida melhor” e não somente “evitar ofensas recíprocas e intercambiar produtos”, que são meros “pré-requisitos” para a existência da cidade.

O conceito de eficiência elaborado por Pareto (1984, p. 95 e 1987, p. 193) foi considerado, durante dezenas de anos, como o único e suficiente critério para a justificação ou não das políticas econômicas. Esse critério pretende ser “objetivo”, “científico” ou “neutro”; exclui, assim, outras considerações sobre a justiça da sociedade, que seriam meramente subjetivas. Esse conceito é assim explicado por Parijs (1997, p. 142): “um estado da economia é Pareto-ótimo se não existe nenhum outro estado possível no qual ao menos um agente desfrute de um nível de bem-estar superior, enquanto o bem-estar de nenhum outro agente é nele menor que no estado que se trata de avaliar”. Observe-se que, na verdade, esse critério não propicia condições de julgar se um sistema tem uma distribuição *justa*, já que ele não prioriza a justiça distributiva.

Diversos autores procuraram, então, fora do utilitarismo, critérios de distribuição equitativa dos níveis de vida que não se restrinjam à eficiência ou eficácia, mas que também levem em conta a igualdade. É que a importância da questão da justiça distributiva, ignorada pelo utilitarismo, exigiu um reexame da pretensão exclusivista do utilitarismo e dos utilitaristas quanto às discussões sobre as chamadas escolhas coletivas e à avaliação de uma distribuição justa.

A teoria de Rawls (1997) considera que a sociedade é justa se suas instituições básicas atendem a princípios de justiça definidos pelos cidadãos, por um procedimento construtivo e reflexivo. A justiça distributiva deve ser realizada mediante procedimentos garantidos pelas instituições da sociedade.

Já Nozick (1991) representa a reação contra essa concepção *solidarista* de justiça. Contrapõe uma concepção *proprietarista*, baseada nos direitos de propriedade ou de titularidades adquiridas legitimamente e obtidas mediante trocas livremente feitas. A justiça neoliberal é, basicamente, a do mercado.

Amartya Sen, ganhador do Nobel de Economia de 1998, apresentou proposta alternativa para avaliar a sociedade justa. No seu livro *Desenvolvimento como liberdade*, Sen (2000) apresenta a tese de que as liberdades são, ao mesmo tempo, o fim do desenvolvimento e o meio para que ele se realize. Pobreza é privação de liberdade substantiva. O crescimento econômico pode ocorrer sem proporcionar as liberdades substantivas para grande parcela de determinada sociedade. As liberdades instrumentais (políticas, oportunidades, previdência), possibilitam diminuir a privação de capacidades das pessoas que, por sua vez, contribuirão para o desenvolvimento de uma sociedade justa.

Portanto, Sen (2000, p. 336) defende “uma abordagem específica do desenvolvimento, visto como um processo de expansão das liberdades substantivas das

peças”. Há capacidades elementares, como estar livre da fome, da subnutrição e de doenças, além de uma educação básica, que são indispensáveis ao próprio exercício das liberdades formais. Para Sen, portanto, as liberdades são instrumentais, também, e não apenas um fim. Assim, considera que somente se pode falar em desenvolvimento se a sociedade, através da atuação do Estado, proporciona o constante aumento das liberdades instrumentais, que permitirão o exercício da liberdade real das pessoas realizarem escolhas, conforme suas concepções razoáveis de vida.

Quando o neoliberalismo, cujos fundamentos encontram-se principalmente em <sup>^</sup>Hayek (1990), propõe a redução do papel do Estado em relação à distribuição e à redistribuição da riqueza e da renda produzidas pela cooperação na sociedade, é necessário verificar se os princípios de justiça, propostos pelos liberais igualitários, estão sendo afastados, ou, na verdade, por se fundamentarem também no mercado, cumprem exatamente a função de respaldar as desigualdades e o próprio neoliberalismo. Cabe aqui a seguinte indagação: a igualdade, ou a equidade, conforme Rawls, apresentadas pelos liberais como princípios conformadores das instituições sociais, seriam tão elásticas ao ponto de permitirem a “estabilidade” da desigualdade? A igualdade exerceria apenas um papel retórico, enquanto a realidade econômica e política, no sistema capitalista, jamais permitiria a concretização da equidade?

Diante desses questionamentos, os <sup>^</sup>autores marxistas<sup>^</sup> apontam outro lado da questão distributiva. Assim, segundo O'Connor, o crescimento, no capitalismo, do setor monopolista e também do setor social, ocorre para possibilitar a acumulação, já que os gastos e investimentos sociais são necessários para a legitimação e a própria acumulação. Assim, “a causa básica da crise fiscal é a própria contradição da produção capitalista - o fato da produção ser social enquanto os meios de produção são de propriedade privada.” (O'Connor, 1977, p.51). A análise marxista é importante, portanto, para destacar a necessidade de escolher políticas que visem, ao menos, reduzir a exploração econômica dos trabalhadores, inerente ao sistema capitalista.

---

<sup>8</sup> O ponto de vista de alguns autores marxistas (Roemer, Elster) é abordado, de forma breve, no item 1.2.3.

## 1.2 Teorias solidaristas

### 1.2.1 Utilitarismo

O utilitarismo tem sido a base filosófica da economia política, em seu aspecto normativo, conforme Parijs (1997, p. 31), que chama a atenção para a necessidade de distinguir o “utilitarismo como teoria política normativa” do “utilitarismo como teoria explicativa do comportamento individual”. É que a explicação do comportamento individual com base apenas na busca de maximização da utilidade não tomaria esse princípio interessante para a opção de escolha entre uma organização econômica ou outra, entre uma política econômica ou outra. Na verdade, o interesse do utilitarismo implica que ele possa servir de critério para orientar o comportamento humano, e não considerá-lo como determinado.

Jeremy Bentham, o primeiro formulador do utilitarismo, considerou que o homem está sujeito a dois soberanos, a dor e o prazer, e a busca do saldo maior de felicidade é o que indica o princípio da utilidade, assim definido:

**Por princípio de utilidade entende-se aquele princípio que aprova ou desaprova qualquer ação, segundo a tendência que tem a aumentar ou diminuir a felicidade da pessoa cujo interesse está em jogo, ou, o que é a mesma coisa em outros termos, segundo a tendência a promover ou a comprometer a referida felicidade. Digo qualquer ação, com o que tenciono dizer que isso vale não somente para qualquer ação de um indivíduo particular, mas também de qualquer ato ou medida de governo (Bentham, 1989, p. 4).**

Bentham visava proporcionar ao legislador, ao governante, um critério para, mediante balanço entre as tendências para dor ou prazer, escolher as regras que aumentassem a soma da felicidade, do bem-estar.

Considerando-se aqui a questão da justiça distributiva, o ponto essencial a discutir é que os utilitaristas justificam uma determinada distribuição, mesmo que seja muito desigual. Não se trata, então, de um critério que valorize a igualdade na distribuição, já que a soma da felicidade total pode ser maior se a distribuição privilegiar aqueles cuja renda produzirá uma utilidade maior. Surge, portanto, um conflito entre o utilitarismo e as concepções de justiça social, que se manifesta tanto em forma de tensão entre os paradigmas igualdade e utilidade, para a escolha das opções políticas para a sociedade, como também de direitos individuais preteridos no cálculo da soma total de utilidade. É

que, conforme esclarece Parijs (1977, p. 46), desde “que a quantidade total de bem-estar seja a mesma, o utilitarismo é indiferente a uma distribuição igualitária ou a uma distribuição profundamente não-igualitária”.

Assim, de acordo com o princípio da utilidade, se a soma das utilidades for maximizada, embora numa situação de desigual distribuição, deverá ser preferencial a escolha das ações que permitem alcançar essa maximização.

É possível, contudo, desenvolver linhas de raciocínio no sentido de adaptar o utilitarismo a uma tendência de igualdade, que pode ser dele extraída. É que a desigualdade de renda, existente em determinada sociedade, gera inveja, fenômeno redutor da soma total de bem-estar, face ao sofrimento de uma parcela da população. Logo, para que se cumpra o princípio utilitarista, no sentido de se alcançar uma maior soma de felicidade, em igual situação, ele deverá indicar medidas que reduzam as desigualdades econômicas, o que eliminaria a dor da inveja.

Há situações, ainda, em que o utilitarismo permite uma avaliação sobre os efeitos da igualdade ou da desigualdade, em termos de benefício para o conjunto da sociedade. Conforme Guisán (1998, p. 135).

**A utilidade marginal decrescente do dinheiro, questão ressaltada por Bentham, reaparece aqui como uma razão importante a favor do igualitarismo. A partir de uma determinada quantidade de receita semanal, a utilidade de um ‘dólar’ extra ou, de uma ‘moeda’ extra, diminui porque, se originará mais benefício total se distribuirmos as receitas de modo que percam algo os de melhor situação, a fim de que ganhem muito os de pior situação.**

Nos casos de deficiência física, por exemplo, as considerações de utilidade seriam, também, fundamento para um tratamento desigual, compatível com a justiça, embora não com o igualitarismo. Não obstante, nessa linha de aplicação do utilitarismo, não desaparece o conflito com a justiça. Assim, o utilitarismo pode respaldar, por exemplo, a não implementação de programas que levariam à redistribuição de bens patrimoniais dos ricos, porque, em termos relativos, a insatisfação deles é maior do que a satisfação dos pobres, considerando que estes teriam seus desejos e expectativas reajustados ao novo patamar, seriam readaptados a um novo nível (Parijs, 1997, p. 47).

Permanece a tensão entre o utilitarismo e a igualdade quando se considera a redistribuição sob o aspecto dinâmico, que é o efetivo, dificilmente permanecendo estática a situação da economia.

**Além disso, e sobretudo, a redistribuição, vista sob uma perspectiva dinâmica, deixa raramente inalterada a massa das ‘vantagens sócio-econômicas’ a**

redistribuir por afetar geralmente a estrutura dos estímulos (ao trabalho, ao esforço, à poupança, à inovação) (Parijs, 1997, p. 47).

Nessa linha de raciocínio, considerando possível que, numa sociedade, o estímulo aos mais ricos gera uma produção de um “bolo” a redistribuir maior do que seria possível numa sociedade igualitária, compensando-se, assim, os efeitos de redução da satisfação que a desigualdade também traz, o utilitarismo justificará uma situação de desigualdade. As recomendações, pois, referentes à redistribuição com base no princípio utilitarista, não contemplam a igualdade, apesar da tendência que pode ser detectada sob a lógica da redução do sofrimento<sup>^</sup>.

Para que o utilitarismo não considere aceitável a desigualdade e a injustiça social, é necessário que sua formulação seja modificada. Parijs (1997, p. 48) sugere que o critério de soma das preferências individuais privilegie os mais desfavorecidos, no que se refere ao grau de bem-estar a ser considerado na soma. Então, a escolha de uma ação social seria baseada na perspectiva de aumento do total das utilidades individuais, mesmo em situação de desigualdade, desde que aqueles que sofriem essa desigualdade venham a ter aumento maior do bem-estar do que teriam em condições de igualdade. Trata-se, aqui, de uma perspectiva dinâmica da distribuição.

Há, contudo, outro grave aspecto do conflito entre utilitarismo e justiça. É que na aplicação do princípio da utilidade, no cálculo das utilidades, os direitos humanos<sup>®</sup> não têm uma consideração específica. Logo, a escravidão, por exemplo, seria uma opção admitida, se a soma total de bem-estar fosse positiva, no balanço com o sofrimento. É preciso considerar que, efetivamente, Bentham procurou elaborar uma teoria para definir legislação e ações segundo o cálculo da soma maior da felicidade, sem considerar os

---

<sup>^</sup> Nesse sentido, afirma (Höffe, 1991, p. 65); “Em comparação de uma legitimação apenas técnica ou estratégica, no utilitarismo a pretensão de legitimação do mandato para o exercício da coerção é acentuada e o bem-estar de todos os envolvidos é convertido em padrão de medida. E apesar disso, temos aqui uma estratégia de legitimação ainda insuficiente e, tomada por si, até falsa. Pois o bem-estar de todos, o bem-comum, é entendido coletiva e não distributivamente. O que importa apenas é o máximo bem-estar geral, enquanto a distribuição do bem geral para os diversos membros não representa um papel autônomo. (...) Para os prejudicados as ordens sociais impostas pelo mandato para o exercício da coerção recebem o caráter de pura coerção; elas se convertem em força e permanecem para eles ilegítimas”.

<sup>10</sup> “Mesmo que uma ordem social imposta pelo mandato ao exercício da coerção garanta uma ótima coordenação, eficiência, segurança e estabilidade de uma sociedade e mesmo que, além disso, forneça a garantia do bem-estar coletivo, se ela alcança esta garantia apenas por um desprezo dos interesses de indivíduos e de grupos parciais, falta-lhe legitimidade. E, nessa falta de legitimidade, reside a razão por que julgamos e condenamos como ilegítimas instituições sociais, como escravidão ou opressão religiosa, mesmo que a maioria esmagadora de uma comunidade com isto passasse melhor. Condenamos, portanto, exatamente aquelas situações nas quais o bem-estar social é perseguido com o desrespeito gritante aos interesses de grupos parciais e ainda unilateralmente, em vez de distributivamente fazer com que beneficiasse a todos” (Höffe, 1991, p. 65).

direitos que, convém lembrar, em sua época eram basicamente formais. De qualquer maneira, é preciso admitir, primeiramente, que as preferências a serem computadas como utilidades devem ser racionais, o que elimina impressões errôneas, como a de considerar perigosos quaisquer estrangeiros. No caso da escravidão, efetivamente, o utilitarismo não prevê, de forma apriorística, sua não adoção por alguma sociedade, em certas condições historicamente situadas. O utilitarismo se propõe a orientar “julgamentos que fazemos sobre as situações atuais (mais) do que a conformidade com nossos julgamentos intuitivos sobre situações fictícias ou afastadas no tempo” (Parijs, 1997, p. 55).

Pode-se concluir que a lógica do utilitarismo admite ou até exige que, para um aumento do saldo líquido de felicidade, existam excluídos, trabalho infantil, opressão de minorias. Entre duas possíveis ações alternativas, o utilitarismo, seguido de forma conseqüente, não inclui preocupações com a justiça distributiva, mas apenas com o total de utilidade (um bem) que cada ação irá alcançar. Assim, tanto o utilitarismo como a justiça visam o bem, mas a utilidade corresponde ao bem coletivo, e a justiça ao bem no sentido distributivo. Logo, são espécies do mesmo gênero e, por isso, a idéia de justiça não pode ser subsumida à de utilidade (Carvalho, 1998, p. 290). Assim, se o utilitarismo adotar adaptações para incorporar critérios relativos aos direitos fundamentais à igualdade e à justiça distributiva, estará na verdade descaracterizando-se. O conhecimento do utilitarismo clássico é importante, portanto, porque serve de parâmetro de avaliação de políticas governamentais que, na prática, o adotam, mesmo que não expressamente.

## 1.2.2 Teoria da justiça de Rawls

### 1.2.2.1 Princípios de justiça

Rawls, no procedimento que adota para justificar sua concepção de justiça, explana uma hipotética posição original, caracterizada pela presença das condições em que surge a questão da justiça, ou seja, a sua necessidade, face à escassez de bens e ao-conflito de interesses individuais. Essas condições correspondem às chamadas circunstâncias de



justiça, bem como à capacidade moral de as pessoas escolherem o que é bom e justo, assim como sua concepção de justiça, mediante reflexão e aperfeiçoamento.

As partes envolvidas negociam um contrato relativo à “vida real” na qual futuramente viverão. Mas estão, no momento, sob um “véu da ignorância” quanto à posição que terão no decorrer da vida real. Os princípios de justiça são deduzidos dessa posição original”. Entretanto, num procedimento construtivo permanente e historicamente contextualizado, o senso de justiça leva a princípios de justiça, mediante julgamentos refletidos, num “equilíbrio reflexivo”. Rawls esclareceu, posteriormente, que esses princípios não podem ser considerados verdadeiros, mas razoáveis. Assim, o recurso à “posição original” não desconsidera uma base histórica para a dedução dos princípios. Rawls refere-se sempre a uma sociedade democrática moderna, com membros que adotam um ponto de vista social e uma concepção de pessoa com personalidade livre e igual aos demais. Não se trata, portanto, de uma concepção de justiça apriorística, mas determinada por um processo construtivista.

Rawls utiliza o conceito de contrato social para deduzir os princípios de justiça, mas com a seguinte diferença em relação ao de Hobbes<sup>12</sup>: não supõe uma situação de guerra, de todos contra todos, que tomaria necessário o contrato, mas apenas de ignorância, por parte dos indivíduos, durante uma situação que denominou posição original, das possibilidades futuras de cada participante do contrato. A sociedade é

\*1 São os seguintes os dois princípios da justiça para instituições apresentados por Rawls (1997, p. 333).

**Primeiro Princípio**

Cada pessoa deve ter um direito igual ao mais abrangente sistema total de liberdades básicas iguais que seja compatível com um sistema semelhante de liberdades para todos.

**Segundo Princípio**

As desigualdades econômicas e sociais devem ser ordenadas de tal modo que, ao mesmo tempo:

- a) tragam o maior benefício possível para os menos favorecidos, obedecendo às restrições do princípio da poupança, justa, e
- b) sejam vinculadas a cargos e posições abertos a todos em condições de igualdade equitativa de oportunidades

<sup>12</sup> Segundo Rawls (2000, p. 111) “uma doutrina kantiana interpreta a noção da objetividade no sentido de um ponto de vista social construído de maneira apropriada e se impõe em relação a todos os pontos de vista individuais ou associativos. Essa análise da objetividade traz a implicação de que é preferível apresentar os princípios de justiça não como verdadeiros, mas sim como mais razoáveis para nós, dada a nossa concepção de pessoa”.

<sup>13</sup> Segundo Höflfe (1991, p. 260), ao analisar as “condições de aplicação da justiça, Rawls admite uma semelhança das forças físicas e espirituais como já Hobbes antes dele e conclui que, efetivamente, ninguém poderia dominar os outros, mas todos estão expostos a ataques por parte de outros. Nesta conclusão, Rawls diminui a consequência da similaridade de forças. Ao contrário de Hobbes, ele omite o risco de uma morte violenta, de tal modo que sua aparentemente ‘simpática imagem do homem’, na verdade corresponde a uma falta de radicalidade da análise”.

definida, por Rawls, como um sistema de cooperação que propicia acréscimo de vantagens em relação àquelas que cada um isoladamente conseguiria. Dessa cooperação surge “um conflito de interesses, porque as pessoas não são indiferentes no que se refere a como os benefícios maiores, produzidos pela colaboração mútua, são distribuídos, pois, para conseguir seus fins, cada um prefere uma participação maior a uma menor” (1997, p. 5). E são os princípios de justiça que orientam a “ordenação social” a ser escolhida para a distribuição dos “benefícios e encargos da cooperação social” (Rawls, 1997, p. 5).

Na sociedade bem-ordenada também deve vigorar uma concepção pública de justiça, além da busca do bem-estar total. Numa sociedade assim concebida, “(1) todos aceitam e sabem que os outros aceitam os mesmos princípios de justiça, e (2) as instituições sociais básicas geralmente satisfazem, e geralmente se sabe que satisfazem, esses princípios” (Rawls, 1997, p. 5).

Contudo, não é apenas o aspecto da justa distribuição dos benefícios e encargos que deve ser considerado na escolha da concepção pública de justiça e, conseqüentemente, da ordenação da sociedade. É preciso levar em conta outros aspectos como a eficiência, a coordenação e a estabilidade. O papel distributivo é fundamental para a justiça, mas em conexão com essas três questões apontadas de modo que o esquema da cooperação seja estável, que os planos individuais de vida encontrem espaço, estímulo e efetivas possibilidades de concretização, ao mesmo tempo em que favorecem os fins sociais. Assim o empreendimento cooperativo será uma comunidade viável para a qual a justiça contribui como uma parte apenas.

Segundo o utilitarismo, a melhor estrutura básica é aquela que proporciona um saldo líquido de felicidade (maximização), obtido mediante a soma algébrica de vantagens (mesmo que haja prejuízo para alguns grupos sociais). Rawls entende que tal estrutura básica não seria aceita pelo indivíduo, numa escolha racional. Por isso, ele propõe a alternativa do contratualismo, em que se inscreve a justiça como equidade. O utilitarismo é, assim, afastado como princípio de justiça apropriado, por ser “incompatível com a concepção da cooperação social entre iguais para a vantagem mútua” (Rawls, 1997, p. 16).

A concepção geral de justiça que permitiu a Rawls deduzir os dois princípios de justiça, é que “todos os valores sociais — liberdade e oportunidade, renda e riqueza, e as bases sociais da auto-estima — devem ser distribuídos igualmente, a não ser que uma distribuição desigual de um ou de todos esses valores traga vantagens para todos”

(Rawls, 1997, p. 66). Eles são classificados em ordem de prioridade, razão pela qual uma liberdade básica não pode ser excluída em nome de benefícios sociais e econômicos.

Considerando, então, que a distribuição da liberdade será sempre igual, enquanto que a distribuição dos benefícios econômicos e sociais poderá ser desigual, porém vantajosa para todos, Rawls passa a analisar três interpretações dos dois princípios: liberdade natural, igualdade liberal e igualdade democrática.

O “sistema de liberdade natural” corresponde a um sistema de mercado livre, que atende ao critério de eficiência e para o qual “as carreiras estão abertas aos talentos”, com igualdade formal de oportunidades (Rawls, 1997, p. 70). A distribuição é considerada equitativa, independentemente de sua forma, desde que tenha atendido ao critério da eficiência e a regras básicas. Para Rawls, “uma organização da estrutura básica é eficiente quando não há como mudar as perspectivas de alguns, sem diminuir as perspectivas de outros” (1997, p. 74). Mas o princípio da eficiência não garante que a distribuição seja justa, porque pode ser influenciada pelas “contingências naturais e sociais”. Já que as condições sociais efetivas para igualdade de oportunidades não são garantidas; apenas formalmente, legalmente.

A segunda concepção é a da igualdade liberal, que, para corrigir essa injustiça, procura garantir igualdade de condições na concorrência às *carreiras abertas* no livre mercado. É preciso então, que o sistema social proporcione educação, por exemplo, independentemente da classe social. As condições sociais efetivas devem ser proporcionadas para uma igualdade equitativa de oportunidades, para aqueles com talentos e habilidades semelhantes.

Porém, as habilidades e talentos naturais, e as condições específicas de cada família, conduzirão a uma distribuição, sob esse sistema da igualdade liberal, que ainda será arbitrária, ainda influenciada pela sorte.

Na seqüência, Rawls chega à concepção da “igualdade democrática” que combina o princípio da igualdade equitativa de oportunidades com o princípio da diferença (1997, p. 79). De acordo com esse princípio, admitem-se desigualdades sociais e econômicas, mesmo favorecendo aqueles que já estão em melhor situação, se isso melhora a posição dos mais desfavorecidos. Assim, desde que as instituições da sociedade atendam aos princípios da igualdade de liberdade e da igualdade equitativa de oportunidades, as desigualdades não são injustas. O princípio da eficiência, nesse caso, é compatível com o

da <sup>^</sup>erença]A satisfação deste princípio significa que é impossível melhorar a situação de um mais favorecido sem piorar a de um menos favorecido. (É impossível aumentar as expectativas de alguém sem diminuir as expectativas de outro). Os talentos naturais, agora, não implicarão que as oportunidades não possam ser aproveitadas pelos menos talentosos. A estrutura básica da sociedade dará condições para que o mais desfavorecido tenha efetiva possibilidade de desenvolver-se, enquanto as vantagens dos mais favorecidos não poderão piorar as condições dos desfavorecidos.

### 1.2.2.2 Justiça distributiva

Segundo Rawls (1997, p. 303), as instituições básicas para efetivar a justiça distributiva são políticas e jurídicas e devem ser adequadas à concretização dessa justiça. Se as instituições básicas não forem organizadas adequadamente, de modo coerente, com princípios de justiça, de modo a proporcionar condições para a sua concretização, o resultado do processo distributivo ejedistributivp não poderá ser considerado justo, por faltar a equidade do processo.

Para realizar uma análise das instituições básicas, Rawls considera o caso de um “estado democrático adequadamente organizado que permite a propriedade privada de capital e de recursos naturais” (1997, p. 303). Elas devem constituir-se de:

- a) uma constituição justa;
- b) igualdade de oportunidades não apenas formal;
- c) garantia, pelo Estado, de um mínimo social, no caso de doença e desemprego, ou de um imposto de renda negativo.

Quanto ao primeiro ponto, trata-se da garantia, pela constituição, de igualdade formal de liberdade. O processo político deve ser adequado para a escolha democrática de governantes e de legisladores. Assim ter-se-ia uma legislação justa, compatível com a constituição.

A igualdade de oportunidades é pressuposta por Rawls como tarefa a ser efetivada através da atuação do governo, mediante despesas sociais básicas, oportunidades iguais de educação e cultura, subsídios a escolas privadas ou sistema público de ensino. Também deve ser regulada a atividade econômica, impedindo-se que gmpos econômicos monopolizem o mercado, por exemplo.

Um mínimo social. Embora ela seja visto como concessão aos pobres, por efeito de mera benevolência, é preciso compreender que o mínimo social (subvenções ou renda mínima) é questão de justiça social, não de benemerência. A necessidade de uma redistribuição resulta de que o processo de distribuição não é justo. A democracia impõe que se cumpra esse pressuposto do mínimo social, que Rawls inclui entre os pressupostos de um Estado democrático adequadamente organizado.

De acordo com Rawls (1997, p. 304), para atingir os objetivos de garantir os pressupostos acima citados, a atividade do governo se divide em quatro setores: alocação, estabilização, transferência e distribuição.

1) No setor de alocação, o governo se preocupa com a eficiência global da economia, intervindo para corrigir desvios.

2) p setor de estabilização, paralelamente, se preocupa com o nível de emprego e de demanda, para tornar eficiente a economia de mercado.

3) O setor de transferências compreende as medidas governamentais que garantam o mínimo social. O mercado, através do sistema de preços, não resolve a questão da justiça social. Em virtude disso, é necessário que o governo garanta, além da distribuição feita pelo mercado, um mínimo adequado àqueles que ficarem, em certos momentos, sem renda proveniente do sistema de preços do mercado. Então, segundo Rawls (1997, p. 306), desde que fique assegurado um mínimo, através do setor de transferências, “pode ser perfeitamente justo que o resto da renda total seja estabelecido pelo sistema de preços”, se este não contiver distorções. Deixa claro, portanto, que “o mercado não é adequado para responder às reivindicações da pobreza”, tarefa que caberia a um órgão específico. A renda total dos menos favorecidos seria então constituída pela soma de sua renda mínima com a renda obtida no mercado. E os princípios de justiça estariam satisfeitos (inclusive o princípio da diferença) se, com essa renda total, os desfavorecidos tivessem maximizado suas expectativas.

4) O setor da distribuição deve ser examinado levando-se em conta dois aspectos: o primeiro deles visa corrigir distorções, no sentido da injustiça, da distribuição pelo mercado, para evitar a concentração de riqueza e poder. Os impostos relativos a essa parte do setor de distribuição não visam arrecadar os recursos, mas induzir a dispersão da riqueza. Tal será a função de impostos sobre herança e doações, se for aplicada a progressividade na tributação dos destinatários das doações. As desigualdades econômicas e sociais preservadas pelo direito de herança são evidentes. Não há mérito nem esforço que justifiquem as vantagens que os herdeiros terão em relação aos que nasceram em família

pobre. Mas Rawls considera que o direito de herança é admissível, sob duas condições: que as desigualdades atendam ao princípio da diferença, e que se submetem a pesada tributação, caso seja necessário reduzir a concentração de riqueza que distorce ou impede a existência de igualdade de oportunidades e igualdade política. Assim, as instituições que asseguram

igualdade de oportunidades na educação, cultura e acesso a cargos públicos “correm riscos quando as desigualdades da riqueza excedem um certo limite; da mesma forma, a liberdade política tende a perder o seu valor; e o governo representativo existirá só nas aparências” (Rawls, 1997, p. 307). Esse limite de desigualdade já foi, concreta e evidentemente, ultrapassado no Brasil, e, portanto, o remédio indicado pelo autor é uma tributação e ajustes no direito de propriedade que possam fazer frente à concentração da riqueza que, na realidade, permite tomar apenas formal a liberdade política.

Já a segunda parte do setor de distribuição é “um sistema de tributação que tem o intuito de arrecadar a receita exigida pela justiça” (Rawls, 1997, p. 307). A satisfação do princípio da diferença depende de recursos financeiros para que sejam realizadas pelo Estado as transferências e o provimento de bens públicos. É aqui, no setor de distribuição, que tem de ser definida a questão da tributação, pois ela deve ser feita de forma justa, tendo em vista o princípio da diferença. Rawls apresenta alguns parâmetros para um sistema tributário que alcance esse objetivo.

Para ele, é preferível adotar uma tributação proporcional sobre as despesas do que um imposto sobre a renda, porque é mais compatível com uma idéia de justiça de que deve antes pagar imposto aquele que retira do que aquele que acrescenta. O imposto incidiria sobre o que é *consumido* pela pessoa, o que, pelo mencionado “senso comum”, seria mais justo do que pagar sobre o valor *obtido* pelo que contribuiu. Parece que, nesse momento, Rawls se vale de uma referência ao “senso comum” para sugerir uma medida de tributação que, na verdade, preserva a desigualdade de renda, conforme tecnicamente já ficou demonstrado nos manuais sobre finanças públicas, de autores como Musgrave, citado pelo autor. É que taxar o consumo significa usar de tributação indireta, que atinge a todos os consumidores, pesando proporcionalmente mais sobre os de menor renda.

A tributação progressiva seria usada apenas para corrigir concentração de riqueza e evitar aquilo que compete ao primeiro aspecto de distribuição. É que, conforme Rawls (1997, p. 308) deixa perceber, ele considera que os impostos proporcionais “interferem menos no estímulo”. Contudo, ressalva que, “dada a injustiça de instituições concretas”, mesmo os impostos sobre a renda que sejam “vertiginosamente progressivos”.

eles se justificam. Isso significa que o autor não se opõe à adoção dos impostos progressivos, embora os deixe como segunda opção, quando é evidente a injustiça de instituições concretas. Assim, se é justa a forma pela qual é obtida a renda, não deveria ser tributada. Tributar-se-ia a despesa, o consumo. Mas, mesmo nesse caso, a tributação progressiva caberia se fosse necessário restringir a acumulação excessiva de riqueza e poder.

Verifica-se, portanto, que as duas partes do setor de distribuição referem-se aos dois princípios de justiça. A igual liberdade, relativa ao primeiro princípio, é garantida pela restrição ao acúmulo de riqueza e poder econômico. Para o segundo princípio ser implementado, é necessária a arrecadação de recursos através da tributação, que será utilizada “para manter os bens públicos, o setor de transferências e o estabelecimento de igualdade equitativa de oportunidades na educação, e, em outros campos” (Rawls, 1997, p. 309).

Essas funções da tributação, no setor da distribuição, não se submetem aos princípios aplicáveis a uma visão utilitarista, de aumentar a soma total de felicidade. O setor de distribuição, considerado em suas duas partes, visa estruturar as instituições básicas pelos princípios de justiça. Essas devem ser as linhas mestras, portanto, da tributação. Quanto aos princípios da capacidade contributiva ou do benefício, não têm influência determinante de forma independente e, portanto, sua aplicação deve sujeitar-se aos princípios da justiça. Assim, evidencia-se que o estabelecimento de instituições básicas justas não deve subordinar-se a critérios que interessam à visão e ao cálculo do utilitarismo.

Uma situação em que é manifesta a injustiça concreta das instituições básicas indicaria, com base em Rawls, que é o caso de aplicação de imposto de renda com elevada progressividade. A concentração de riqueza, por sua vez, deve ser reduzida mediante aplicação de tributação progressiva sobre *heranças* e *doações*. Portanto, para que os princípios de justiça sejam implementados, a tributação deve ser aplicada de forma coerente com eles, e não com os princípios do utilitarismo, que admite a exclusão e a marginalização de pessoas desfavorecidas, desde que a somatória de bem-estar aumente, o que contribui para manter a desigualdade.

### 1.2.2.3 Justiça igualitária e liberdades formais

No liberalismo igualitário de Rawls, a prioridade das liberdades fundamentais em relação à redução das desigualdades sociais e econômicas caracteriza essas liberdades como meramente formais? Uma resposta afirmativa corresponde à interpretação de seus críticos mais igualitaristas. Não é essa a opinião de Vita (2000, p. 212), para quem os princípios de justiça se submetem a essa prioridade léxica que pressupõe a prévia satisfação das necessidades básicas (ou os interesses vitais). Numa “sociedade bem ordenada”, as instituições devem propiciar a satisfação dos interesses vitais, de modo que o exercício das faculdades morais seja possível. Então o indivíduo será capaz de agir de acordo com uma concepção de justiça que ele mesmo desenvolveu. Isso indica que o liberalismo igualitário defendido por Rawls não prioriza liberdades “formais”, mas, antes, a possibilidade do seu exercício, ou seja a liberdade efetiva, conforme Álvaro de Vita.

As liberdades iguais serão efetivas se houver condições materiais para sua prática, e inexista excessiva concentração de renda e riqueza, que geram poder econômico, caso em que medidas devem ser tomadas para corrigir a concentração. Pode-se considerar, pois, que o primeiro princípio de justiça apresentado por Rawls já é fiindamento suficiente para a realização de redistribuição da renda e da riqueza, pois só assim a liberdade será efetiva (Vita, 2000, p. 223).

Mais do que isso, se as condições de uma sociedade ordenada não forem reais, estará caracterizada uma situação de evidente injustiça. Os interesses vitais não podem ficar sem satisfação, sob pena, aí sim, de as liberdades se tomarem apenas formais. Tal situação de injustiça exigirá, em nome da racionalidade, que a satisfação das necessidades básicas se tome prioridade, mesmo em relação ao primeiro princípio. “Abre-se mão da prioridade léxica do primeiro princípio, se isso for necessário para evitar que injustiças ainda maiores sejam cometidas” (Vita, 2000, p. 222). O primeiro princípio, cabe lembrar, estabelece liberdades iguais para todos e tem prioridade sobre o segundo princípio, que apresenta duas partes: a garantia de iguais oportunidades e o “princípio da diferença” (desigualdades são aceitas se melhoram as condições dos mais fracos).

Conforme Vita (2000, p. 212), a prioridade das liberdades iguais pressupõe a satisfação dos interesses vitais, como, por exemplo: “integridade física, alimentação, água potável, atendimento médico, educação”. Vita transcreve tópicos de *Uma Teoria da Justiça*, em que Rawls considera que as liberdades só podem ser exercidas se as



necessidades básicas forem atendidas. Só com o saciar da fome é que as pessoas poderão preocupar-se com liberdade. Essa é uma afirmação óbvia que parece estar implícita no primeiro princípio e em sua prioridade. Além disso, Rawls (1997, p. 5), ao construir sua teoria, pressupõe uma “sociedade bem ordenada”, ou seja, cujas instituições básicas propiciam condições para o exercício efetivo das liberdades, pois satisfazem os princípios de justiça.

As liberdades devem ser garantidas antes dos demais princípios dentro da “teoria ideal” de justiça, que “pressupõe a obediência estrita e elabora os princípios que caracterizam uma sociedade bem ordenada em circunstâncias favoráveis” (Rawls, 1997, p. 269). Nesse caso, a estrutura básica é avaliada como justa, o que não acontece com a teoria “não-ideal”, que procura responder a questões que surgem diante de condições injustas, e deve tratar de “princípios para enfrentar a injustiça” (Rawls, 1997, p. 269).

O primeiro princípio, para Rawls, é o da liberdade. Porém, “nada prova que a ‘liberdade’ seja, na escala de valores, o primeiro dos ‘bens’ ao qual uma comunidade política, quando se esforça por constituir-se em democracia, aspira gozar coletivamente” (Delacampagne, 2000, p. 105). É que o *vdXor justiça*, para as pessoas desprovidas de meios de sobrevivência digna, pode ser prioritário em relação ao valor *liberdade*, que não lhes permite participar com igualdade dos benefícios e ônus da sociedade.

#### 1.2.2.4 Crítica de Dussel ao princípio da diferença

Dussel (1996, p. 40), criticando o formalismo da teoria de justiça proposta por Rawls, considera que “todo formalismo se converte em uma filosofia ideológica do sistema vigente”. Mostra que Rawls aceita a existência da desigualdade na origem, como condição natural, esquecendo que, na verdade, trata-se de desigualdades resultantes das relações econômicas e da história. Para Dussel (1996, p. 45), o primeiro princípio, o de liberdades iguais, corresponde à posição “liberal” de Rawls e tem prioridade sobre o segundo princípio. “É o horizonte da igualdade democrática (democratic equality<sup>14</sup>)” Dussel considera contraditório que, enquanto no princípio da liberdade se exige distribuição igual, no segundo princípio as desigualdades sociais e econômicas são preservadas. Não há

---

<sup>14</sup> “Es el horizonte de la igualdad democrática (democratic equality)”.

exigência de igualdade social e econômica para todas as pessoas no ponto de partida, contradição dos princípios de justiça elaborados por Rawls, que fica evidente quando, de acordo com o princípio da diferença, a desigualdade é considerada justificada se ela beneficiar os desfavorecidos.

Segundo Dussel (1996, p. 45),

Rawls tem uma cegueira especial em compreender que a) um aspecto é a ‘sorte’ de nascer em uma família mais ou menos afortunada (isso é pura casualidade), mas b) outro que existam estruturas históricas (não naturais) e sociais nas quais nasceremos, perfeitamente analisáveis, determináveis, pelas ciências sociais críticas (...)^.

No entanto, Rawls, quando se refere às desigualdades de nascimento, não diz que elas são injustas, apenas que são imerecidas e que devem ser compensadas. Essa incongruência, segundo Dussel, mostra que o “véu da ignorância”, que, para a teoria da justiça, igualaria todos os participantes da escolha dos princípios de justiça, não elimina essas condições de “nascimento”, que, na verdade, são históricas, econômicas e liberais, o que significa que a pretendida pureza formal da teoria desaparece, pois Rawls utiliza alguns apriorismos materiais, a saber, as condições de proprietários dos liberais sob o “véu da ignorância”. Assim, o capitalismo liberal de mercado é um pressuposto da teoria da justiça de Rawls, apesar de não ser expressamente referido. Contudo, é “expressado como se fosse a natureza das coisas”^ (Dussel, 1996, p. 48).

Dussel resume, como segue abaixo, a lógica desse formalismo, que acaba servindo para respaldar o sistema vigente e legitimá-lo. Se a desigualdade é aceita (pelo segundo princípio), então a estrutura básica da sociedade estará constituída por desigualdades que, por sua vez, se reproduzirão nas instituições. A justiça como equidade é aquela que corresponde às regras da estrutura básica e das instituições. Portanto, as desigualdades permanecem legitimadas. Os pobres da América Latina, por exemplo, sofrem as desigualdades, cuja origem é econômica e histórica, no presente. Não há como considerá-las “naturais”. Assim, a teoria da justiça, se não se propõe a elaborar a análise econômica, acaba por deixar de expor criticamente o “sistema econômico capitalista que

---

<sup>15</sup> “Rawls tiene una ceguera especial en comprender que a) un aspecto es la ‘suerte’ de nacer en una familia más o menos afortunada (esto es pura casualidad), pero b) otro que haya estructuras históricas (no naturales) y sociales en las que nos tocará nacer, perfectamente analizables, determinables, por las ciencias sociales críticas: (...)”.

<sup>16</sup> “Expresado como si fuera la naturaleza de las cosas”.

sempre pressupõe *a priori* (como uma condição de possibilidade desconhecida), pelo que inadvertidamente lhe serve de justificação no nível moral-formal”<sup>17</sup> (Dussel, 1996, p. 49).

Algumas observações à crítica de Dussel podem ser delineadas. É que, efetivamente, se alguns recebem mais bens ao nascerem em determinada família, é porque o processo de acumulação de capital ocorreu já antes de seu nascimento. A igualdade implicaria, então, a quebra dos princípios do capitalismo e do liberalismo. Portanto, se a teoria da justiça de Rawls está inscrita na corrente do liberalismo, a contradição entre acumulação e distribuição está presente.

Rawls (1997, p. 82,3,4), com base no princípio da diferença, entende justificável que os empresários podem ter perspectivas melhores, porque isso serve de incentivo à eficiência da economia e poderá melhorar as condições dos trabalhadores. Pondera, contudo, que a ordenação de uma sociedade pode não ser a mais justa, apesar de ela atender ao princípio de diferença, pois pode haver violação do princípio da igualdade equitativa de oportunidades e do princípio da igualdade democrática, inclusive por distorções que se originam no excesso de concentração de riqueza e do correspondente poder, com influência nas instituições. Por isso registra que:

É claro que, se a estrutura básica for injusta, esses princípios autorizarão mudanças que podem diminuir as expectativas de alguns dos que estão em situação melhor, e portanto a concepção democrática não é consistente com o princípio da eficiência, se consideramos que esse princípio significa que são permitidas apenas mudanças que melhoram as expectativas de todos (Rawls, 1997, p. 84).

A justiça nessas condições, acrescenta, “tem primazia sobre a eficiência” (1997, p. 84), o que implica admitir medidas que reduzam as condições privilegiadas que os mais favorecidos atingiram em determinado momento, até porque elas podem ser resultado de injustiças passadas.

Fica evidente que há bastante margem, nessa argumentação rawlsiana, para fundamentar políticas redistributivas. É uma interpretação que permite afirmar que não há base, na teoria da justiça de Rawls, para a preservação de concentração de propriedade, renda ou outros privilégios, se for necessário realizar uma redistribuição de modo que as instituições da estrutura básica da sociedade permaneçam coerentes com os princípios de

---

<sup>17</sup> “Sistema econômico capitalista que siempre presupone ya a priori (como una condición de posibilidad desconocida), por lo que inadvertidamente le sirve de justificación en el nivel moral-formal”.

justiça. No entanto, é preciso concordar com Dussel que Rawls tem como pressuposto o capitalismo de mercado e o liberalismo e, por isso, não considera seriamente a hipótese de socialização dos meios de produção. Assim, no âmbito da sua teoria, coerentemente, não é exigida a eliminação da desigualdade econômica, até porque medidas radicais nesse sentido se chocariam com o primeiro princípio.

Não se deve perder de vista, contudo, que a justa distribuição é característica da concepção de justiça, e o princípio da diferença visa corrigir tanto os excessos de riqueza, como os de pobreza. Portanto, levados a sério, os princípios de justiça tendem a reduzir as desigualdades. Além disso, Rawls não considera a propriedade dos meios de produção e a liberdade contratual incluídas entre as liberdades *básicas*; elas “não estão protegidas pela prioridade do primeiro princípio” (1997, p. 66). Portanto, é possível até a interpretação de que o direito de liberdade não impede a propriedade coletiva dos meios de produção. Assim, Rawls não defende que a apropriação desigual é intocável, apesar de afirmar o princípio da liberdade em primeiro lugar.

Em conclusão, verifica-se que é válida a crítica de Dussel, no sentido de que a teoria de Rawls legitima o sistema vigente. Ressalve-se, porém, que o princípio da diferença permite interpretação no sentido da redistribuição dos bens, sem *mudar*, é claro, a distribuição operada pelo sistema capitalista. Observe-se que de acordo com a teoria marxista tal distribuição é coerente com o capitalismo; portanto somente *novas* relações de produção poderiam determinar *nova* distribuição de renda.

Rawls diverge do marxismo quanto à necessidade do desaparecimento da luta de classes para que possa haver justiça, pois considera que, após a distribuição de bens primários, haverá justiça na sociedade democrática capitalista, mesmo que a propriedade dos meios de produção propicie concentração de riqueza. Contudo, conforme alerta Parijs (1977, p. 78), essa desigualdade não seria suportável pelos mais desfavorecidos, se ela deixasse de significar progresso também para eles, já que, nesse caso, a desigualdade deixaria de ser equitativa e legítima. Haveria um limite para a desigualdade aceitável numa democracia efetiva. E a teoria da justiça de Rawls não exclui a possibilidade da deliberação pública para tomar mais justa a distribuição dos bens que resultam do empreendimento cooperativo que é a sociedade. É esse o ponto ao qual se contrapõem os autores que fundamentam o pensamento neoliberal que, ao contrário do que propõe Rawls, entendem que essa deliberação pública relativa à justiça distributiva deve ser cada vez mais limitada.

### 1.2.2.5 Distinção entre a teoria de Rawls e o utilitarismo

A teoria de Rawls exige que a sociedade otimize o bem-estar dos membros mais desfavorecidos. Isso significa que ela se preocupa com a Atribuição dos bens. Já o utilitarismo exige apenas que as escolhas políticas otimizem a soma do bem-estar, sem terem que definir qualquer forma de repartição, sem se preocuparem com justiça distributiva. O princípio da diferença é que toma sua teoria compatível com uma sociedade efetivamente *justa*, e não apenas *eficiente*, no sentido de obtenção do maior ganho de bens.

Em nome do desenvolvimento econômico (restrito à noção de aumento do *bolo*, do conjunto de bens da sociedade), podem ser sacrificados os direitos do homem? Para o utilitarismo, cujo princípio fundamental é a maximização da soma das utilidades dos membros da sociedade, a resposta é positiva. No pensamento utilitarista não há priorização, uma ordem de princípios de justiça ou de moralidade acima do princípio fundamental. Rawls, no entanto, considera necessária uma ordem de importância dos princípios, para que efetivamente a justiça seja compatível com as expectativas dos membros. Não se trata de uma justiça definida teoricamente, apriorista, mas aquela a que os membros da sociedade chegam por suas próprias reflexões a partir das suas intuições e possibilidades (limites e perspectivas) que vão percebendo em sua realidade histórica.

Segundo Rawls, os princípios seguem a seguinte ordem lexicográfica<sup>18</sup>: o 1º é o da igual liberdade; o 2º é o da igualdade equitativa de oportunidades; e o 3º o da diferença, o que permite examinar as diferenças de conteúdo da teoria de Rawls em relação ao utilitarismo.

A primeira distinção verifica-se na existência de um princípio da diferença, segundo o qual, na teoria de Rawls, os desfavorecidos em uma sociedade (no caso de ocorrer uma ampliação do conjunto de bens dessa sociedade) devem prioritariamente obter um ganho, para que se reduza a diferença com os que já têm mais utilidades disponíveis, propiciadas pela sociedade. Já o utilitarismo não faz essa diferença ao colocar em prática seu princípio da maximização do total das utilidades dos membros. Portanto, a teoria proposta por Rawls procura garantir um ganho para os desfavorecidos, no caso de maximização das utilidades, mediante uma efetiva distribuição do bem-estar maximizado.

---

<sup>18</sup> O termo *lexicógrafa* é utilizado pelo autor no sentido de *ordem de entrada*, levando em conta o critério de importância e/ou de valor dos princípios para a matéria em causa.

O utilitarismo não se preocupa com tal ganho, pois não objetiva tratar a questão da distribuição.

A teoria de Rawls distingue-se também pela distribuição do conjunto de bens da sociedade. Essa distribuição deve submeter-se a dois princípios: o de igual liberdade e o de igualdade eqüitativa de oportunidades. Assim, ao mesmo tempo em que a maximização de utilidade de todos os membros não pode vir antes da dos mais desfavorecidos, tampouco pode esta se antepor à garantia das liberdades fundamentais, ou seja, ao princípio de igual liberdade para todos. Da mesma forma, essa maximização (mesmo a dos mais desfavorecidos) não pode vir antes do princípio da igualdade eqüitativa de oportunidades. Essa igualdade eqüitativa não pode ser apenas formal. Por isso é preciso, concretamente, que: a) existam instituições que “impeçam uma concentração excessiva de riquezas” (Parijs, 1997, p. 72); e b) todos tenham acesso à educação, conforme seus talentos, e não conforme a origem de classe.

Convém esclarecer o que Rawls entende por “bens primários”. São as “condições contextuais” e “meios gerais” que são necessários para que cada um procure seu próprio bem, qualquer que seja o seu conteúdo específico (conforme Parijs, 1997, p. 37). São considerados bens primários as liberdades, as possibilidades de acesso às diversas petições sociais e aos respectivos rendimentos, a riqueza, as bases sociais do auto-respeito.

Conforme Parijs (1997, p. 73), há quatro aspectos fundamentais que distinguem a teoria de Rawls da teoria do utilitarismo: “(1) o princípio de diferença se concentra na sorte dos *mais desfavorecidos*, (2) ele é formulado em termos de *bens primários*, (3) ele é subordinado ao respeito das *liberdades fundamentais*; e (4) ele é subordinado ao respeito à *igualdade eqüitativa de oportunidades*” (grifos do autor).

Pode-se então afirmar que a teoria de Rawls atribui legitimidade a uma sociedade em que a economia é de mercado, as liberdades fundamentais estão garantidas e há redistribuição da renda, mediante legislação fiscal e social? Em outras palavras, para Rawls, o Estado de Bem-estar é justo? Para responder a essa questão, Parijs se refere à distinção feita por Rawls entre duas espécies de capitalismo: o do Estado-providência e o da democracia de proprietários (*property-owning democracy*). Rawls faz distinção fundamental entre esses dois tipos, tomando como critério o momento da implementação das medidas que visam corrigir as desigualdades, iniquidades, ou injustiças sociais. A correção pode ser realizada antes do surgimento das iniquidades causadas pela economia de mercado. É que a educação e uma legislação contrária à concentração da propriedade permitiriam uma distribuição eqüitativa: isso na democracia dos proprietários. Já no caso

das medidas tomadas para corrigir desigualdades previamente instaladas e promover a redistribuição da renda e da propriedade concentradas, é necessário um Estado-providência.

Ainda segundo Rawls, a democracia de proprietários é que tem melhores condições de permitir a concretização dos princípios que propôs. A teoria dele, em verdade, não pretende ser capaz de estabelecer todas as *linhas* de organização econômica e política de uma sociedade em quaisquer condições sociais e econômicas. Assim, se a produção e a distribuição de bens devem ser feitas por um sistema de propriedade coletiva ou privada, é problema que não está previamente estabelecido em sua teoria. O que ela exige para que a sociedade seja justa é que, primeiramente, esteja garantida a liberdade; em segundo lugar, que haja igualdade econômica de oportunidades, compatibilizada pelo princípio da diferença, que favorecerá os mais fracos no confronto com os demais. Não impõe, portanto, previamente, a economia de mercado como único sistema compatível com justiça, o que acontece com o chamado *libertarianismo*.

O libertarianismo, nos termos apresentados por Robert Nozick, elimina um dos três critérios que caracterizam a justiça, de acordo com Rawls: elimina o princípio de diferença. Por isso uma legislação tributária que vise a redistribuição da renda não teria respaldo dentro da teoria do libertarianismo; com base no princípio de diferença, tais medidas já são admitidas. Além disso, no que se refere à proteção dos direitos fundamentais, de acordo com o princípio da igual liberdade, o libertarianismo prioriza o direito de propriedade, ao passo que a teoria de Rawls não considera esse direito como uma das liberdades fundamentais, mas considera, coerentemente, o princípio de diferença e o de igualdade equitativa de oportunidades como essenciais à caracterização de uma sociedade justa. Essas diferenças não são entretanto suficientes para afastar a teoria rawlsiana do liberalismo em sentido amplo. O critério de justiça que esse autor prioriza é o princípio da igual liberdade. E a liberdade de escolher o tipo de atividade profissional o leva a concluir que a concorrência entre os trabalhadores é inevitável. É que, para evitar isso, seria necessária uma intervenção estatal tão importante, que cercearia a liberdade de escolha, e entraria em choque com o primeiro princípio.

Também é princípio de justiça o da igualdade equitativa de oportunidades, que deve ser real e não apenas formal. Para efetivá-la, no entanto, as condições devem ser propiciadas a todos, para que possam alcançar objetivos compatíveis com seus talentos. De qualquer forma, as desigualdades subsistirão porque há outras distinções inatas e diversidade de aspirações, por influência do ambiente familiar, por exemplo. O próprio

princípio de diferença, que pode fundamentar uma política de redistribuição de renda, não afasta a possibilidade da manutenção de igual distribuição de bens primários e, em consequência, de renda, pois estas se justificam em nome de um *efeito* mediato mais benéfico para os desfavorecidos. De acordo com Parijs (1997, p. 76), Rawls admite que o jogo não sendo de *soma zero* mas de *soma variável*, uma desigualdade pode privilegiar alguém e beneficiar ao mesmo tempo aquele que dela é vítima. Aqui fica claro que, mesmo do ponto de vista das possíveis *vítimas* de desigualdades futuras, no momento em que, ainda na posição original, escolhem princípios, não convém ser igualitarista quanto à distribuição dos bens primários.

Assim, mesmo as desigualdades de renda podem ser consideradas eqüitativas, considerando-se os princípios da teoria de Rawls. Portanto, fica aí um espaço para a discricionariedade dos ministros da economia, ou seja, eles podem tomar medidas que beneficiam os já poderosos, alegando que isso beneficiaria mais ainda os pobres. Essas justificativas, porém, ficarão apenas na área da retórica, se não se fiindamentarem em pesquisas concretas, em dados que permitam avaliação da concretização dos benefícios aos mais desfavorecidos. No entanto, não há como incluir a teoria de Rawls na classificação de igualitarista pois ela considera eqüitativas as desigualdades que beneficiam os mais favorecidos, desde que elas tenham reflexo positivo no bem-estar dos mais desfavorecidos. Isso é verdade mesmo que, considera Parijs (1997), a teoria rawlsiana possa ser mais igualitarista do que a de Marx, no caso do princípio “a cada um segundo seu trabalho”. É que esse princípio, aplicável no início da construção de uma sociedade comunista, imporá desigualdades incompatíveis com o princípio de diferença. Por outro lado, o princípio aplicável ao estágio superior do socialismo *a cada um segundo suas necessidades*, afastaria a aplicação dos princípios de justiça, pois já não estariam presentes as chamadas circunstâncias de justiça, ou seja, a “escassez moderada”, que já teria desaparecido pelo aumento da produção de bens. Parijs (1997, p. 81) conclui que, teoricamente, quando, numa sociedade, as desigualdades não se justificarem com base no princípio da diferença (por algum efeito benéfico em relação aos desfavorecidos), elas deixam de ser consideradas eqüitativas. Nesse quadro, tal sociedade ficaria sujeita a pressões ou revoltas dos dominados e injustiçados, salvo se estes conservarem, a favor dos mais poderosos, aquele tipo de respeito que protege a riqueza e que sustenta as intuições distorcidas de justiça, que consideram os ricos como destinatários naturais e históricos da riqueza, uma situação imutável; ou se os pobres considerarem benéfica tal situação para eles, e que não poderiam viver sem essa riqueza concentrada nas mãos de poucos.



Trata-se da aceitação da injustiça por ignorância de sofrê-la na vida real, por incapacidade de fazer uma crítica política da realidade, de superar o medo e afastar a apatia que contribuem para a permanência da desigualdade e da pobreza.

#### 1.2.2.6 Comentário final sobre a teoria de Rawls

Rawls, em suma, procurou determinar o modo e os princípios que os homens, vivendo em sociedade (o que implica em obter resultado maior de bem-estar pela cooperação), podem descobrir e estatuir para que as instituições básicas da sociedade determinem uma distribuição justa dos benefícios e dos ônus relativos à cooperação.

Conforme Delacampagne (2001, p. 114), os dois princípios apresentados por Rawls não atuam no mesmo sentido. Assim, o *princípio da diferença* leva, logicamente, à imposição de uma tributação, com progressividade, que tem efeito restritivo sobre a *liberdade* de ficarem mais ricos os que já detêm maior riqueza. A acumulação maior possível e constante do capital corresponde ao exercício da liberdade, ao passo que a distribuição, necessária para que a sociedade seja efetivamente um empreendimento cooperativo para vantagem de todos (como diz Rawls), visa à satisfação do *princípio da igualdade* (ao menos o quanto é possível sob o regime capitalista de produção). Além disso, a ordem lexicográfica de aplicação desses princípios prioriza a liberdade. Mas também a justiça é prioritária em relação à eficiência: “Pode ser conveniente, mas não é justo que alguns tenham menos para que outros possam prosperar” (Rawls, 1997, p. 16).

No que respeita às instituições, elas não se justificam, para Rawls, apenas porque atendem ao requisito da eficiência em relação a uma produção total, mesmo que alguns sofram privações. O que ele propõe, com o *princípio da diferença* é que somente se justificam as desigualdades que favorecem alguns, se isso *melhora* a situação dos mais desfavorecidos (1997, p. 16). Não é admissível extrair, do *princípio da diferença*, mais uma justificativa para a *teoria do bolo*. Essa interpretação sofre influência da predisposição do intérprete, pois Rawls (1997, p. 84) esclarece que.

se a estrutura básica for injusta, esses princípios autorizarão mudanças que podem diminuir as expectativas de alguns dos que estão em situação melhor e, portanto, a concepção democrática não é consistente com o princípio da eficiência, se considerarmos que esse princípio significa que são permitidas apenas mudanças que melhoram as perspectivas de todos. A justiça tem primazia sobre a eficiência e exige algumas mudanças que não são eficientes nesse sentido.

No seu livro *Liberalismo Político*, Rawls reafirma a prioridade léxica da liberdade, mas não em quaisquer condições ou situações. Assim, nos Estados Unidos, há *condições razoavelmente favoráveis* e, por isso, a prioridade das liberdades é indiscutível. Não é razoável, porém, exigir a prioridade da liberdade quando não há circunstâncias sociais e políticas para o exercício efetivo das liberdades básicas. De acordo com Rawls (1996, p. 276): “Tais condições ou circunstancias as determinam a cultura de uma sociedade, suas tradições e habilidades adquiridas na administração de instituições e seu nível de progresso económico (que não tem que ser necessariamente elevado) assim como, sem dúvida, outros fatores”<sup>19</sup>. Portanto, a prioridade atribuída às liberdades fundamentais não permite a interpretação de que quaisquer situações de injustiça social ficariam em segundo plano, em face dessa prioridade. A interpretação mais correta para a prioridade léxica do primeiro princípio é no sentido de que as condições mínimas vitais, ou necessidades básicas como alimento, saúde e educação, devem estar já satisfeitas (Vita, 2000, p. 212) para que haja carência interna da teoria, pois esta não pode respaldar injustiças e desigualdades excessivas, que impeçam a realização da liberdade.

Portanto, não obstante possam ser adotadas interpretações menos igualitárias da teoria de Rawls, não é admissível considerá-la apta a justificar as políticas neoliberais, salvo se a prioridade da liberdade for lida fora do contexto da obra. As cuidadosas referências do autor a situações destoantes da teoria, quando se refere à prioridade dos princípios, às desigualdades justificáveis ou às teorias ideal e não-ideal, indicam que a aplicação dos princípios de justiça deve ajustar-se às situações bem diversas de uma sociedade bem ordenada, ou de uma sociedade com injustiças flagrantes. É, assim, abusiva a interpretação no sentido de que graves desigualdades seriam justificadas pelo princípio da diferença, sob a alegação de que, a longo prazo, beneficiariam os mais desfavorecidos. Tratar-se-ia, aqui, de uma aplicação indevida de um pseudo-utilitarismo, em confronto, exatamente, com aquilo que Rawls criticou: que o utilitarismo não se preocupa com as pessoas, ou seja, com a justiça da distribuição entre elas.

---

<sup>19</sup> “Tales condiciones o circunstancias las determinan la cultura de una sociedad, sus tradiciones y habilidades adquiridas en la administración de instituciones y su nivel de progreso económico (que no tiene que ser necesariamente alto) así como, sin duda, otros factores”

### 1.2.3 Marxismo e justiça distributiva

A discussão sobre a justiça marxista é importante por propiciar um confronto com a questão essencial — a igualdade, conforme tratada pelo Libertarianismo e pelo liberalismo igualitário. Efetivamente, o que deve ser destacado, nessa comparação, é que o marxismo faz uma crítica radical contra a limitação, do liberalismo, à defesa apenas da igualdade formal e demonstra que, sem igualdade material, os trabalhadores continuariam a ser explorados. Ocorre que essa crítica, atualmente, atinge diretamente apenas o libertarianismo. Os liberais igualitários, como Rawls e Dworkin, porém, também defendem a concretização de igualdade material, segundo critérios descritos em suas teorias. Mas há correntes marxistas segundo as quais somente com a socialização dos meios de produção deixará de existir a exploração, e, portanto, a injustiça distributiva.

O sistema capitalista é injusto? Essa é a pergunta que pode guiar um exame do marxismo sob o ângulo da justiça distributiva. Segundo Nozick (1991, p. 277): “No fundo, porém, a teoria marxista explica o fenômeno da exploração como fato de os trabalhadores não terem acesso aos meios de produção. Os trabalhadores são obrigados a vender seu trabalho (força de trabalho) aos capitalistas, porque precisam usar os meios de produção para produzir e não podem produzir sozinhos.” Nozick analisa a demonstração elaborada por Marx quanto ao trabalho “socialmente necessário”, ou trabalho abstrato. Ao verificar que, conforme Marx, em caso de superprodução, o trabalho realizado, na verdade, não se constitui em socialmente necessário, Nozick conclui que desaparece a teoria do valor-trabalho, já que é somente no mercado, na realização das operações de compra e venda, que o valor será conhecido e apurado. Conclui, então, que não há exploração, porque esse valor é apropriado por quem assumiu riscos em relação à possibilidade futura de realizá-lo. É claro que, de acordo com os princípios da teoria de Nozick, pressupõe-se que a propriedade do capitalista foi adquirida legitimamente.

Para Roemer (1989, p. 88) a exploração tem um sentido técnico que é o seguinte: “um agente é explorado se o trabalho social incorporado nos bens que pode comprar com sua renda é menor do que a quantidade de trabalho que gastou na produção”<sup>20</sup>. O paradigma da injustiça, no marxismo é, portanto, a exploração, realizada

---

<sup>20</sup> “Un agente es explotado si el trabajo social incorporado en los bienes que puede comprar con sus ingresos es menor que la cantidad de trabajo que gastó en la producción”.

pelos capitalistas, que empregam trabalhadores somente quando podem extrair a mais-valia. Se essa noção de exploração é mais técnica ou científica do que moral, com que fundamento os marxistas continuam afirmando que é uma injustiça?

Segundo Kymlicka, para verificar que a exploração marxista tem fundo moral é necessário que se trate de uma obtenção *ilegítima* de uma vantagem de outra pessoa. Mesmo que não se considere que a teoria do valor-trabalho demonstra a existência de injustiça, o fato é que a relação salarial implica em uma forma de exploração. O argumento é assim exposto por Kymlicka (1999, p. 196):

1. O trabalhador é a única pessoa que cria o produto, a saber, o objeto dotado de valor.
  2. O capitalista percebe uma parte do valor do produto.
- Em consequência:
3. O trabalhador recebe um valor inferior àquele que criou.
  4. O capitalista recebe uma parte do valor daquilo que o trabalhador criou.
- Em consequência:
5. O trabalhador é explorado pelo capitalista.<sup>21</sup>

Esse argumento, porém, ainda não demonstra a injustiça. Pode-se considerar que não seria injusta a relação salarial porque não há proibição em entregar voluntariamente a outrem sua parte de trabalho. A resposta a essa objeção, por parte dos marxistas, é que os trabalhadores não possuem meios de produção. Então, a objeção seguinte seria que essa transferência forçada de mais-valia não é uma exploração. Assim, se houver seguridade social garantindo meios de vida ao desempregado, ainda há exploração? Pode-se afirmar que sim, pois o mínimo vital proporcionado pelo Estado-providência resultaria da obrigação dos trabalhadores de produzirem mais-valia a ser apropriado pelos capitalistas, caracterizando uma injustiça (Kymlicka, 1999, p. 193).

Roemer, por outro lado, aponta três tipos de injustiça que resultam da exploração: a dominação sobre os trabalhadores por parte do proprietário dos meios de produção; a expropriação resultante da propriedade injusta dos meios de produção; a exploração resultante do fato de os meios de produção e o capital financeiro estarem distribuídos desigualmente (1989, p. 94).

---

<sup>21</sup> “1. Le travailleur est la seule personne qui crée le produit, à savoir l’objet doté de valeur.  
2. Le capitaliste reçoit une partie de la valeur du produit.  
Par conséquent:  
3. Le travailleur reçoit une valeur inférieure à celle qu’il crée.  
4. Le capitaliste reçoit une partie de la valeur de ce que le travailleur a créé.  
Par conséquent:  
5. Le travailleur est exploité par le capitaliste.”

Considerando que num socialismo viável existirá mercado e legítima acumulação, Roemer (1989, p. 95) conclui que o que deve ser verificado é a justiça da distribuição da propriedade sobre o capital. Esse autor, portanto, considera que não é a exploração do trabalho que caracteriza e comprova a injustiça distributiva no capitalismo, mas é a distribuição desigual da propriedade dos bens de produção alienáveis. Conclui, assim, que para eliminar a exploração capitalista não é suficiente a redistribuição, mas sim a mudança dos direitos de propriedade privada dos meios de produção e do capital financeiro (Roemer, 1989, p. 122).

Fleurbaey (1996, p. 183) discorda desse abandono completo da teoria do valor-trabalho, por parte de Roemer, e a considera um critério útil para avaliar as situações em que, historicamente, sempre existem dominantes que se apropriam de resultados dos trabalhos realizados pelos dominados. O conceito de exploração com base no valor-trabalho é suficiente para apontar as características essenciais da sociedade capitalista, embora não possa fundamentar uma teoria de justiça mais detalhada. Assim, Marx conseguiu deixar evidente, com sua análise, que a economia capitalista, fundamentada em direitos iguais e liberdade de mercado é, na verdade, diferente da economia feudal apenas na “aparência”, pois reproduz “apesar de tudo, as características essenciais das outras linhas: a exploração não mais resulta das corvéias e dos tributos feudais, mas da desigualdade da sorte dos indivíduos e da livre troca nos mercados, notadamente o mercado do trabalho”<sup>22</sup> (Fleurbaey, 1996, p. 184).

No seu texto *Crítica do programa de Gotha*, Marx (1971, p. 20) refere-se ao critério para distribuição da parte que compete ao trabalhador, numa fase inicial da uma nova ordem social, cuja fase superior seria a sociedade comunista. Inicialmente o critério seria da participação “proporcional ao trabalho que fomeceu; a igualdade consiste aqui no emprego do trabalho como unidade de ‘medida comum’”. Superados os defeitos dessa primeira fase, em que não são consideradas as diferenças entre os trabalhadores, quanto ao número de filhos, por exemplo, o critério será de “cada um segundo as suas capacidades, a cada um segundo as suas necessidades”.

Marx, portanto, avalia que no futuro poderá haver um princípio de justiça mais elevado quanto à distribuição dos bens produzidos socialmente. Em seguida, no mesmo

---

<sup>22</sup> “Malgré tout les caractéristiques essentielles par d’autres canaux: l’exploitation ne résulte plus des corvées et des taxes féodales, mais de l’inégalité de fortune des individus et du libre échange sur les marchés, notamment le marché du travail”.

texto, afirma que a repartição dos bens é mera consequência da distribuição das condições materiais da produção, as quais, no modo de produção capitalista, constituem-se em propriedade privada dos não-trabalhadores, enquanto os trabalhadores apenas possuem sua força de trabalho. Assim, a repartição que resulta do modo capitalista é coerente com ele, como seria a repartição se os meios de produção fossem propriedade coletiva. A crítica que Marx faz é a de considerar-se a repartição como um momento distinto da produção, razão pela qual a discussão fica vinculada à questão distributiva, quando o modo de produção é que deveria ser mudado. Pode-se afirmar, então, que Marx (1971, p. 22) mostra nesse texto uma teoria de justiça mas, politicamente, defende o enfoque do programa do partido na questão da posição revolucionária do proletariado.

Assim, mesmo que, sob o aspecto teórico da análise marxista do capitalismo, a apropriação da mais-valia seja considerada uma consequência necessária do processo, é possível afirmar que fere o princípio de justiça distributiva “a cada um segundo seu trabalho.” Conforme Elster (1993, p. 255) os princípios de justiça distributiva apresentados por Marx, na *Crítica do programa de Gotha*, são o princípio de contribuição e o princípio das necessidades. O primeiro, caso utilizado para avaliar os salários sob o capitalismo, revelará a injustiça distributiva; mas é insuficiente para avaliar a sociedade comunista, pois nesta prevalecerá o critério das necessidades para a distribuição do produto social. Segundo Elster (1993, p. 257),

**a melhor forma de fazer sentido ‘tanto’ à crítica de Marx ao capitalismo como às anotações sobre o comunismo da Crítica de Programa de Gotha consiste em atribuir-lhes uma teoria hierárquica da justiça, em que o princípio de contribuição proporciona um segundo critério, quando o princípio das necessidades não se encontra ainda maduro para ser aplicado.**

Quanto à aplicação do princípio das necessidades, verifica-se que ele ocorre na medida em que a sociedade incorpora direitos sociais e o Estado os concretiza efetivamente. Sua aplicação total, numa sociedade comunista, implicaria em várias questões, como a hipótese de gostos dispendiosos, o que exigiria, na realidade, a prática, sob alguma forma, de restrições, de modo a que a satisfação das necessidades fosse eqüitativa.

Conforme explica Roemer, a exploração no sistema capitalista é estrutural. Não é de um capitalista em relação a certo trabalhador, mas é a classe capitalista como um todo que se apropria da massa de mais-valia produzida pelos trabalhadores. Mas haverá injustiça na relação contratual da qual o trabalhador participa livremente? A resposta dos

marxistas é que o trabalhador tem a liberdade formal de não submeter-se às normas contratuais, porém não possui as condições materiais (liberdade incondicional ou real) para efetivamente realizar o que deseja. De modo geral, pode-se dizer que o trabalhador é forçado a vender a força de trabalho, pois as demais opções são piores. A afirmação de que ele tem, mesmo assim, liberdade, se possuir “dotações excepcionais”, de abandonar a classe operária, é “descaradamente ideológica, pois se apóia na confusão entre liberdade condicional e incondicional” (Elster, 1993, p. 251).

A hipótese de um ‘caminho limpo’ para a acumulação capitalista choca-se com a explicação de Roemer, de que a exploração é estrutural. Mesmo que pudesse haver tal acumulação, antes deveria ser cumprido o princípio de retificação, expresso por Nozick, que exige redistribuição para compensar injustiças passadas que se refletem em propriedades injustas no presente.

Conclui-se que a perspectiva de Marx, diante dessas conseqüências do capitalismo, não era lutar pela redistribuição ou justiça distributiva. É que, conforme sua análise, o modo de produção capitalista não produzirá jamais, de acordo com sua lógica interna, justiça distributiva ou social. Hoje, contudo, o sistema capitalista mantém-se, superando crises, tanto através de gastos sociais como da ideologia, exercendo funções de legitimação. Assim, para não se incidir numa interpretação paralisante da contribuição marxiana, é preciso utilizar, de sua crítica ao capitalismo, a demonstração de que *injustiça* lhe é inerente, para avançar em direção a mais igualdade. É claro que não é possível seguir esse caminho sem mudança na distribuição da renda e da riqueza. Justiça distributiva, portanto, somente pode ser construída mediante desenvolvimento do político, não apenas do econômico.

### 1.3 Teorias Proprietaristas

A distinção principal entre teorias solidaristas e proprietaristas é que estas privilegiam os direitos de propriedade, sendo esse o critério essencial para caracterizar uma sociedade justa. Já as teorias solidaristas, que incluem, conforme Parijs (1997, p. 10) as diversas tradições de pensamento político marxistas, utilitaristas e liberal-igualitárias, consideram justa “uma sociedade organizada de tal maneira que não trata seus membros somente com um igual respeito, mas também com uma *igual solitudine*” (Parijs, p. 210).

Neste item, pretende-se examinar algumas teorias proprietaristas, tentando salientar aspectos importantes relativos à justiça distributiva, para o confronto que é feito ao longo do trabalho.

### 1.3.1 Neoliberalismo

A partir de 1970, o neoliberalismo, com base nas obras de Friedrich Hayek e Milton Friedmann, começou a ter influência política e econômica nos países industrializados (credores dos países subdesenvolvidos) e nas organizações internacionais multilaterais relacionadas com a economia (Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Banco Mundial). O termo neoliberalismo designa um conjunto de idéias teóricas e propostas concretas a serem aplicadas nas políticas econômicas, visando reduzir os gastos e investimentos públicos como meio de reformular o Estado, reduzindo o número de funcionários, de serviços públicos em geral e de gastos sociais. O Estado-providência toma-se objeto de fortes críticas do ponto de vista fiscal, econômico e político.

A proposta de reduzir o Estado implica em abandonar políticas keynesianas, que incluem intervenção estatal e gastos sociais para melhorar as condições de vida dos trabalhadores.

Há que considerar, brevemente, as correntes do neoliberalismo. O neoliberalismo instrumental denuncia a impossibilidade técnica de o Estado resolver a questão da desigualdade, pois as intervenções estatais nesse sentido acabam perturbando o andamento natural da economia. Reúne, também, um conjunto de críticas ao Estado de Bem-estar, apontando sua pouca eficiência na relação custo/benefício com a justiça social. Os neoliberais dessa linha defendem a redução de impostos, da regulamentação em geral e das políticas keynesianas, porque o Estado, intervindo exageradamente, acaba prejudicando a quem pretende proteger. Trata-se de uma crítica centrada na ineficiência econômica, que seria a verdadeira causa do aumento das desigualdades, como efeito perverso de um esforço (gastos) exagerado a favor da justiça social. No entender de Parijs (1997, p. 189) essa argumentação inclui as correntes que criticam as políticas keynesianas, defendem a desregulamentação, apontam excessos de reivindicações na democracia.



impondo, assim, a redução de políticas sociais. Pretende, o neoliberalismo instrumental, fundamentar um projeto de privatização com argumentos técnico-econômicos: corte de gastos sociais, medidas fiscais regressivas, redução de salários, com conseqüente efeito de redistribuição perversa da renda e da riqueza. Não apresenta, expressamente, uma argumentação moral para fundamentar tais medidas. No entanto, conforme Vita (2000, p. 45), a verdade é que as razões de ordem pragmática apresentadas, não explicam “o furor ideológico com que o receituário reformista neoliberal foi defendido, pelo menos até meados dos anos 90, por economistas norte-americanos e por organismos financeiros multilaterais tais como o FMI e o Banco Mundial”. E isso, mesmo após o próprio Banco Mundial divulgar relatórios indicando a necessidade de dar atenção à questão da desigualdade.

Já Milton Friedman, Friedrich Hayek e Robert Nozick voltam sua crítica contra o Estado de Bem-estar, tendo como princípio fundamental a questão da *liberdade* individual. Para preservar esse valor central, o capitalismo passa a ser o único sistema econômico adequado, justificável sob todos os aspectos. Essa linha é a do *neoliberalismo fundamental*.

Na verdade, as medidas concretas propostas pelos <sup>41</sup>neoliberais “instrumentais”, como a redução do *déficit* fiscal, da inflação, dos impostos, das políticas keynesianas, da regulamentação, são todas compatíveis com a visão dos neoliberais “fundamentais”. Sim, porque elas reduzirão o tamanho do Estado, ao serem extintos ou reduzidos órgãos de assistência aos pobres, de fiscalização do mercado e, mesmo, empresas que permitiam a participação estatal direta na produção de bens. O Estado afasta-se de diversas atividades que, segundo presumem os neoliberais, serão assumidas pelo mercado. Teoricamente, os neoliberais esperam que aumente a concorrência na produção de bens e serviços e que se reduza a intervenção do Estado. Amplia-se o espaço da livre iniciativa e reduz-se o número de burocratas ocupados nas atividades do Estado. Assim, *na seqüência disso*, tomar-se-á possível reduzir a carga tributária incidente sobre a produção e a distribuição, porque o Estado terá menos despesas.

De pronto, quem lê essas propostas indaga sobre as questões sociais, as desigualdades que já estão presentes. A resposta é a de que não há uma solução rápida. A implementação das medidas neoliberais, admitem seus defensores, no início até agravará as desigualdades; mas, *no futuro*, os efeitos no desenvolvimento econômico e social serão

bastante grandes para melhorar o nível de vida de todos. (Eis o retomo, mais uma vez, à teoria do “bolo”; antes ele deve crescer; depois todos receberão maiores fatias).

O liberalismo combate os critérios distributivos como parâmetro para a influência do Estado na economia. A alocação dos recursos deve ser feita exclusivamente pelo mercado. A intervenção do Estado sempre provoca ineficiência. Ora, isso implica considerar que as preferências dos cidadãos, expressas pelo processo democrático, não podem ser implementadas pelo Estado, pois causam ineficiência. Logo, o neoliberalismo afasta a democracia do seu papel de *meio* reparador das situações injustas que atingem os indivíduos.

Conforme Przeworsky (1995, p. 7) “a democracia oferece uma oportunidade de obter reparação por meio do Estado àqueles que são pobres, oprimidos ou miseráveis em consequência da propriedade privada dos recursos produtivos”. Essa atuação do Estado, porém, significa uma intervenção na economia, que, segundo o neoliberalismo, causa ineficiência e menos bem-estar social geral. Assim, fica evidente que a intervenção do Estado na economia (ou ip mercado) envolve interesses e valores não apenas relacionados com questões econômicas, mas políticas, ideológicas e jurídicas. Além da intervenção na distribuição da renda e riqueza através de tributação e transferências, o Estado pode atuar previamente, direcionando o mercado, alterando o peso e a medida para o lado ou do capital ou dos destituídos dos meios de produção.

Há algum espaço para a intervenção do Estado? De acordo com Przeworsky, pode-se dizer que há sim, pois a dependência do governo em relação ao poder econômico não é absoluta; resta-lhe a possibilidade de intervir visando cumprir os princípios da igualdade e da democracia.

A propriedade privada dos meios de produção pode se constituir em ameaça à democracia. Isso porque as condições materiais básicas de vida das pessoas não são satisfeitas automaticamente pelo mercado. “Nossa experiência cotidiana mostra que a liberdade e a participação podem conviver, e de fato convivem, com a pobreza e a opressão. Discutir democracia sem considerar a economia onde essa democracia vai funcionar é uma ação digna de uma avestruz” (Przeworsky, 1995, p. 133). Não é, portanto, suficiente que a democracia seja processualmente perfeita para que a pobreza e a opressão não continuem se desenvolvendo paralelamente à concentração da propriedade privada.

Aliás, é impossível que haja democracia perfeita enquanto as pessoas não tiverem a suficiente segurança material.

No espaço que há para a atuação do Estado, sem submissão estrutural ao capital, é possível tomar ajributação mais justa, como instmmento para que a democracia se concretize.

Se o capitalismo não se tomou vulnerável apesar da implementação das políticas neoliberais (reduzindo e retirando proteção aos pobres e excluídos), então não é possível esperar, etemamente, por uma evolução espontânea da sociedade. Além da determinação econômica e antes de uma revolução social eventual é preciso, logo, com base em princípios, adotar medidas redistributivas.

Atualmente, parece que o real ^pacto ^cial, aceito apenas por influência ideológica, ou não, é que os trabalhadores concordam que os meios de produção fiquem em poder de pequenos gmos, na expectativa de que os lucros acumulados e concentrados sejam investidos de tal maneira que aumentem o bem-estar também dos próprios trabalhadores. Mas, quando funciona o sistema capitalista, a participação dos trabalhadores na renda é pequena, e a tendência é reduzi-la — como condição para o aumento de lucros. É necessária, pois, a atuação do Estado — democraticamente instituído — para realizar uma redistribuição da renda. As condições políticas e econômicas para realizar essa redistribuição existem?

Segundo JF^zeworsky (1995, p. 128), se a propriedade privada dos meios de produção *não* propicia à classe proprietária o poder de constranger totalmente os govemos, haverá condições para políticas sociais que, ao menos de imediato, prejudicam interesses desses capitalistas. Então, as instituições democráticas terão certa autonomia efetiva. Historicamente, verificou-se que a influência determinante dos constrangimentos da economia sobre a democratização não é absoluta. Essa verificação obtém-se com as medidas de redistribuição implementadas pelo Estado, sob o capitalismo, quando a opção do socialismo apareceu tão presente como uma efetiva ameaça. Isso significa que há um espaço para realizar redistribuição, se politicamente esse ficar definido.

No Brasil, como nos demais países da América Latina, as necessidades sociais são enormes, ao mesmo tempo que a base fiscal é baixa, exatamente porque há um percentual exagerado de pobres (e, portanto, sem capacidade econômica para pagarem imposto). Este é o dilema com o qual os países pobres se deparam: necessitam arrecadar

tributos face a urgentes problemas, mas a base tributária é reduzida. Medidas de governo que procurem implementar justiça tributária, exigindo contribuição maior dos maiores beneficiados pelo sistema econômico, provocam reações políticas dos grupos que detêm maior poder econômico. E, conforme Przeworsky e Wallerstein (1988, p. 3), atualmente, “os proprietários de capital rejeitam abertamente um compromisso que envolva a influência pública sobre o investimento e a distribuição de renda”. Logicamente, a carga tributária que incide sobre as rendas e propriedade deles é um dos pontos fundamentais dessa rejeição. Numa frase, os autores sintetizam o verdadeiro objetivo do neoliberalismo; “Pela primeira vez em muitas décadas, a direita tem um projeto histórico próprio; libertar a acumulação de todas as cadeias impostas a ela pela democracia” (1988, p. 43). Essas *cadeias*, na crítica neoliberal, correspondem ao Estado de Bem-estar Social.

Contudo, é preciso lembrar que os lucros acumulados, ou seja, a parte dos lucros não distribuída aos trabalhadores, deverão, num segundo momento, ser investidos, porém, “não há nada na estrutura do sistema capitalista de produção que garanta que, no futuro, os assalariados se beneficiem do fato de que uma parte da produção atual lhes seja tirada na forma de lucro” (Przeworsky; Wallerstein, 1988, p. 42).

No livro A sociedade justa, John Kenneth Gbraith (1996, p. 23) critica a submissão das medidas econômicas à ideologia. Quando os dirigentes da economia dizem que estão comprometidos com um valor central (e final), como a liberdade do indivíduo, estão sendo retóricos. Não estão pensando em todas as questões que envolvem a sociedade justa. É preciso, desde logo, preocupar-se com as desigualdades e não escapar para a retórica da liberdade futura, pois a própria democracia corre riscos se as medidas práticas não são compatíveis com uma democracia concreta.

### 1.3.2 Justiça distributiva em Hayek

Conforme Hayek (1990, p. 56), para ser alcançada uma distribuição da renda que atenda aos princípios de justiça social<sup>23</sup> seria imprescindível uma centralização - o

---

<sup>23</sup> Considera-se que justiça social tem um sentido mais amplo do que justiça distributiva. É preciso que todos tenham meios para teatizar-se pessoalmente, segundo o princípio dignidade humana. A justiça distributiva, a realidade sócio-econômica o demonstra, não decorre do resultado espontâneo do mercado capitalista. O Estado precisa regular a distribuição e, também, realizar uma redistribuição. Nessa função, a

chamado planejamento econômico - que implica obrigatoriamente a intervenção do Estado, de modo a afetar a distribuição que resultaria espontaneamente do mercado.

Hayek não propõe simplesmente o *laissez-faire* como a opção a esse planejamento. Ele afirma que as instituições legais devem ser aperfeiçoadas para que a concorrência funcione melhor. A concorrência, porém, é o único sistema que dispensa a intervenção e, portanto, o controle social pela autoridade. Hayek (1990, p. 60), contudo, não exclui que certas atividades devam ser realizadas pelo Estado, porque elas não se adaptam ao mecanismo de preços. A tese socialista, porém, de que mesmo as atividades realizadas por empresas privadas passariam ao controle do Estado ou de setores oligopolísticos, se fosse mantido o capitalismo, é descartada. Nessa segunda situação, “a concorrência é mais ou menos suprimida, mas o planejamento fica nas mãos de monopólios independentes, controlados por cada setor de economia” (1990, p. 61).

Os problemas causados pelos monopólios econômicos levarão a um segundo passo, que é o controle estatal desses monopólios. Isso é o que Hayek teme. Por isso rejeita o planejamento que não seja a favor da concorrência, ou seja, aceita que algum planejamento social estimule e organize a concorrência.

É interessante relacionar aqui essas observações de Hayek sobre o planejamento de monopólios, com o capitalismo monopolista, que é beneficiado pelas despesas públicas, conforme demonstrou O'Connor (1977), no seu livro A Crise do Estado Capitalista. Os marxistas denunciaram o capitalismo monopolista como uma forma de resolver problemas de queda das taxas de lucro, às custas do fundo público.

Hayek contesta também o planejamento realizado pelos monopólios, que assim escapam da concorrência e deturpam o mercado, preocupado com a tendência para a centralização de controle estatal. Cabe aqui relacionar essa preocupação de Hayek com as

tributação exerce um papel fundamental. Ocorre, além do papel do Estado, na própria sociedade civil podem ser realizadas ações privadas visando à justiça social ou seja, beneficiando o coletivo. Contudo, essas ações, realizadas por empresas ou por organizações não governamentais, implicam uma renúncia fiscal, ou uma contribuição financeira direta do Estado. Assim, a justiça social é contínua, quase que totalmente, dependendo de realização, através do Estado, da redistribuição de recursos mediante tributação, benefícios fiscais, gastos públicos e da previdência social. Por isso, a justiça social é uma expressão que pode ser entendida com um sentido mais amplo do que a justiça distributiva. Mas esta indica uma possibilidade de concretização mais imediata, se for admitido o papel transformador do direito e do Estado. E este é exatamente o ponto que sofre a crítica radical de Hayek, pois considera que essa redistribuição seria implementada mediante medidas coercitivas. “Mesmo constatar a desigualdade factual dos indivíduos e usá-la como pretexto para uma coerção discriminatória constitui uma violação das condições básicas em que os homens livres se submetem ao governo” (Hayek, 1985, vol. III, p. 148).

propostas de privatização do neoliberalismo, a partir da década de 80, em todo o mundo. Essas privatizações, entretanto, criaram monopólios ou os tornaram mais poderosos.

O fato é que a livre concorrência, como pressuposta por Hayek, não se concretizou. Ao contrário, o “setor do planejamento”, assim designado por Galbraith (1988), exerce cada vez mais um poder econômico que afeta o mercado como mecanismo para ser atingida uma distribuição justa no sentido liberal.

Essas observações apontam já para as dificuldades e as restrições que os Estados sofrem, cada vez mais, na sua autonomia para legislar sobre tributação internamente e em relação às exportações e rendas obtidas no exterior ou remetidas para o exterior. O capital financeiro passou a exercer também um poder econômico tal, que faz se esfumarem quaisquer sonhos de livre mercado. Há mercado, mas poderosos grupos fazem prevalecer seus planejamentos. Terá o neoliberalismo ultrapassado o neoliberal Hayek? Ou, seguindo o raciocínio deste, a economia estará cada vez mais centralizada e controlada, agora por monopólios industriais e financeiros? Não pode Hayek ser acusado de defensor desse quadro, ao menos em *O Caminho da servidão*.

Para esse autor, a diferença mais radical entre uma sociedade liberal e uma “totalmente planificada” está em que, nesta última, um grupo dirigente, através de seu controle sobre a economia (a política prevalecendo sobre a economia), afetará a vida das pessoas. Há não apenas a transferência de um controle ou poder ao Estado, mas a criação de um poder para um grupo. Hayek salienta que, para o pobre, é sempre melhor a liberdade no capitalismo do que melhores condições no socialismo planificado, no qual se submete aos controles do grupo dirigente (1990, p. 110, 111).

O que se pode observar, desde logo, é que Hayek não destaca, com a mesma importância, a questão de o poder econômico estar cada vez mais concentrado no capitalismo. Assim, cabe perguntar se o pobre está mais satisfeito no capitalismo controlado pelo poder econômico porque, nele, tem liberdade e, teoricamente, pode chegar a ser rico, do que no socialismo, em que ele não pode ficar rico e, teoricamente, deve melhorar suas condições mediante uma distribuição intencional, enquanto um grupo também controla a economia. É tudo muito vago e teórico. Mas não se pode categoricamente afirmar que o pobre estaria melhor em uma situação de desigualdade e injustiça social, em nome da liberdade formal, do que noutra situação, em que se alega, ele jamais teria essa mesma liberdade, possível apenas em economia de mercado. A questão não poder ser colocada em termos de opção A ou B, como se fosse possível antecipadamente dizer as exatas condições de cada uma. Para defender cada uma das

posições, são usados argumentos apenas retóricos: “E quem negará que o mundo em que os ricos são poderosos, ainda é preferível àquele em que só os poderosos podem adquirir riquezas?” (Hayek, 1990, p. 111).

Segundo Hayek, “a desigualdade gerada por forças impessoais é, sem dúvida, mais bem suportada e afeta bem menos a dignidade do indivíduo do que aquela que é intencional” (1990, p. 112). Afirmações nesse sentido levam à aceitação de que tudo deve ficar como está: a desigualdade permanece, com os prejudicados menos conscientes, mas felizes em sua liberdade, que, porém, o próprio Hayek confessa ser parcial, pois ela se baseia em conformação à desigualdade, por não conseguirem ver os fatores que definem a situação. Eles continuarão sendo eles mesmos (conformando-se com uma capacidade “inferior”, como acaba acontecendo com a psicologia do explorado) os causadores de sua desgraça; ou Deus ou o destino.

O próprio Hayek, ao fazer essas considerações, já nem deixa transparecer que o poder econômico é esmagador no capitalismo. Parece, em seu texto, que esse problema não existe ou que ele é muito pequeno e nem precisa ser mencionado, sempre superado pela vantagem da liberdade formal. É como se, ao escravo que ganha a liberdade, nada mais cabe pedir. Foi isso, por exemplo, que aconteceu no Brasil, quando o escravo liberto saiu feliz de casa, embora samparado, sem bens, sem renda, e foi para a favela. Assim a liberdade aparece como um presente que deve ser retribuído com seu sacrifício e não como um direito incondicional.

Assim, ao tratar-se da fetiva capacidade para exercer a liberdade, não é suficiente reafirmar o direito à liberdade formal, como prioritário e única opção à falta de liberdade num sistema econômico planejado. Portanto, se Hayek considera errado um sistema porque destrói a liberdade, como o socialismo, isso não justifica um outro, o capitalismo, sem liberdade real. No capitalismo, portanto, o Estado fica obrigado a intervir para contrabalançar o poder econômico do capital e de sua apropriação privilegiada da renda, para que haja mais justiça na distribuição que decorre desse sistema. É insuficiente afirmar que, no socialismo, o controle total sobre essa distribuição gera outros graves problemas para, com isso, justificar-se a desigualdade que se origina do mercado. Seria

preciso mostrar como a tensão entre igualdade e liberdade pode ser resolvida ou mitigada no capitalismo<sup>24</sup>.

Para Hayek o mercado sofre, infalivelmente, alguma influência do governo e, na medida em que este age, sempre afeta as condições de “quem recebe o que, quando e como” (1990, p. 114). Há sempre intervenção, apenas é a sua amplitude que indicará se o sistema é livre ou totalitário. A planificação total teria em vista um determinado ideal de Justiça distributiva. No entanto, para Hayek (1990, p. 114, 115), a justiça distributiva é uma idéia vaga, razão pela qual o Estado que desejasse implementá-la teria dificuldades em definir seus princípios e efetuar sua aplicação nas variadas situações concretas. Observa, então, que o próprio socialismo não pretende promover uma igualdade absoluta na distribuição, mas apenas uma “igualdade maior”, o que obriga o retomo à questão de como distribuir a renda produzida, pois os critérios para uma pretensa distribuição justa permanecem a definir. Mas *igualdade maior* é um critério insuficiente para a distribuição, pois os parâmetros que apresenta são vagos como “bem comum” ou “bem-estar social”. Seria necessário, então, definir critérios para o mérito ou a contribuição de cada trabalhador. Contudo, isso acabaria levando a um controle do Estado que definisse categorias e enquadrasse as ocupações dos indivíduos. Em suma, a tendência será que o Estado implemente um certo critério de justiça distributiva, o que acabará interferindo não só nas escolhas por uma atividade econômica específica, mas na própria liberdade espiritual (Hayek, 1990, p. 117). A dignidade do indivíduo é menos afetada quando o indivíduo sofre derrotas nas relações de que participa no mercado, do que quando for considerado desnecessário pelo funcionário encarregado, num sistema de planejamento (Hayek, 1990, p. 112). Assim, a segurança que teria no socialismo exigiria, como pagamento, a perda da liberdade de livre escolha da profissão e de livre iniciativa econômica. Essa segurança seria obtida ao preço da liberdade, e, no entanto, é a conservação da liberdade que merece quaisquer sacrifícios materiais (Hayek, 1990, p.

---

<sup>24</sup> Nesse sentido, Bobbio (1996, p. 40) afirma que “já que as sociedades até hoje existentes são de fato sociedades desiguais, as doutrinas não igualitárias representam habitualmente a tendência a conservar o estado de coisas existente: são doutrinas conservadoras. As doutrinas igualitárias, ao contrário, representam habitualmente a tendência a modificar o estado de fato: são doutrinas reformadoras. Quando, além do mais, a valorização das desigualdades chega ao ponto de desejar e promover o restabelecimento de desigualdades agora canceladas, o não-igualitarismo se torna reacionário; ao contrário, o igualitarismo, torna-se revolucionário quando projeta o salto qualitativo de uma sociedade de desiguais, tal como até agora existiu, para uma futura sociedade de iguais”.



133). Em suma, a liberdade não pode ser o preço da segurança, mas devem ser considerados dois tipos de segurança: a absoluta e a limitada.

A segurança absoluta é proporcionada a alguns, mas mediante o controle completo do mercado ou sua abolição. Já a segurança limitada “pode ser conquistada para todos e por conseguinte não constitui privilégio, mas objeto de legítimas aspirações” (Hayek, 1990, p. 123).

A segurança limitada, diz Hayek (1990, p. 124), é uma tarefa que as sociedades podem cumprir, tendo em vista a riqueza acumulada. “Não há dúvida que, no tocante a alimentação, roupas e habitação, é possível garantir a todos um mínimo suficiente para conservar a saúde e a capacidade de trabalho”. O Estado ainda pode auxiliar na organização e manutenção da previdência social e garantir assistência quando ocorrem calamidades naturais.

Com relação ao desemprego que ocorre nas crises do capitalismo, Hayek considera que deve haver um planejamento econômico, mas jamais uma planificação socialista. De qualquer forma, mesmo sob seu enfoque liberal, entende que a economia tem responsabilidade sobre o desemprego, mas a solução deve permanecer no âmbito do mercado. Admite, portanto, a atividade do Estado, visando uma segurança econômica limitada, para os trabalhadores. Observa-se, então, que o pensamento de Hayek, em O Caminho da servidão, não se preocupou em atacar o Estado-providência mas, sua preocupação maior face à tendência à socialização foi o Estado planejado ou socialista. Admitia então todas as medidas mencionadas, desde que sem substituir o sistema de mercado, garantindo uma segurança limitada. Já a busca de uma segurança absoluta, através do socialismo, cria deficiências quanto aos incentivos à produção, favorece grupos, e afasta o espírito de livre iniciativa. “Assim, quanto mais nos esforçamos para proporcionar completa segurança interferindo, no sistema de mercado, tanto maior se toma a insegurança; e, o que é pior, maior o contraste entre a segurança que recebem os privilegiados e a crescente insegurança dos menos favorecidos” (Hayek, 1990, p. 130).

Já Nozick, como será examinado a seguir, direcionou sua análise para o Estado de Bem-estar, ou seja, não especificamente o Estado socialista, mas aquele cuja intervenção na economia e cujos gastos sociais seriam a causa da crise fiscal, que teria mostrado que o Estado deve afastar-se dessas atividades. A proposta, então, é a do Estado mínimo.

### 1.3.3 Justiça distributiva segundo Nozick

Ao examinar a questão da justiça distributiva em sua obra *Anarquia, Estado e Utopia*, Nozick se propõe a investigar se o Estado mais amplo é necessário para sua implementação.

Primeiramente constata que não há distribuidor ou redistribuidor, diante do qual o cidadão aguardaria a sua parcela de renda, segundo um critério distributivo pré-determinado. Para ele, não há uma “distribuição central”, pois esta ocorre num processo contínuo entre os indivíduos. Recusa-se a pressupor que alguém, numa sociedade livre, vá realizar distribuição ou redistribuição aos outros. Não considera que alguém tenha o controle dos recursos a serem distribuídos. Cada um possui recursos e efetua troca com outros (ou recebe presentes).

Nozick (1991) considera que a própria palavra distribuição não é semanticamente neutra, pois ela denota por si mesma que algo vai ser distribuído. Considera que a produção não ocorre alheia à distribuição, o que, diga-se de passagem, também Marx afirmou e, no entanto, ele não acreditava em justiça distributiva, considerando a propriedade dos meios produtivos a principal determinante da apropriação da renda ou da mais-valia.

Logo após ter dito que o conteúdo semântico da expressão *justiça distributiva* não é neutro, Nozick (1991, p. 171) afirma que vai usar uma “terminologia claramente neutra. Falaremos de propriedades de pessoas (domínio direto ou indireto)”. Todavia, sequer o termo *propriedade* é semanticamente neutro, e isso já deveria ser justificado, pois, mais que um termo, é uma instituição que a teoria dos direitos de propriedade fundamenta, instituição que termina sendo, na realidade, um princípio de justiça distributiva.

Para Rawls, o fato de que a sociedade é um empreendimento cooperativo que proporciona um *plus* em relação àquilo que cada um produziria ou conseguiria individualmente, é que cria o problema da distribuição, da justiça distributiva. Mas Nozick questiona diretamente essa necessidade de distribuição. Pensa que basta estabelecer a garantia do princípio do direito de propriedade a coisas adquiridas legitimamente, sem estabelecer um padrão de distribuição final.

Nozick (1991, p. 180), apoiando-se na obra de Hayek, considera que as transferências de propriedades entre os indivíduos ocorrem por “boas razões”, tais como as de obter algum benefício e estar servindo a alguma causa. “Uma vez que na sociedade

capitalista pessoas freqüentemente transferem propriedades para outras segundo o quanto acham que elas as estão beneficiando, a urdidura constituída pelas transações e transferências entre indivíduos é, na maior parte, razoável e compreensível”.

O que Nozick ressalta é que a produção e a distribuição não podem ser tratadas distintamente, como fazem as teorias de justiça que impõem um padrão de *resultado final* a ser atingido (o que, afinal, exigirá alguma intervenção estatal). Nas teorias de justiça padronizadas, os objetos a serem distribuídos são tratados como desligados do processo de produção (como se fossem maná caído dos céus no deserto, caso em que, diz Nozick, seria aplicável uma teoria padronizada). Mas, para atingir o resultado padrão, seria necessária contínua intervenção nas atividades das pessoas, o que afetaria o próprio resultado e, é claro, prejudicaria a liberdade de troca entre pessoas adultas.

No detalhamento da sua análise, Nozick formula uma teoria da justiça quanto aos direitos de propriedade exercidos pelas pessoas na sociedade.

Segundo essa teoria da titularidade, a distribuição seria justa se a propriedade dos bens tivesse sido adquirida segundo os seguintes princípios: a) de justiça na aquisição e b) na transferência dessas propriedades. Se a propriedade não foi adquirida com base nesses princípios, não há direito de propriedade. Para saber, então, se uma distribuição atual é justa, é preciso examinar como ela se efetuou. É preciso examinar sua história.

Conforme Nozick (1991, p. 172), o “princípio completo de justiça distributiva diria simplesmente que uma distribuição é justa se todos têm direito às propriedades que possuem segundo a distribuição”. Se esse princípio completo foi violado no passado, então a propriedade atual é injusta, o que exige aplicar o *princípio da reparação*. Se houver prática de injustiça ou de violação dos princípios, por quem assume posição favorável na presente distribuição, isso impõe que se considere a existência de outro princípio: o da reparação da injustiça da propriedade. Nozick afirma também que não há argumento para a existência de um Estado extenso para promover a justiça distributiva. Isso porque, se as propriedades das pessoas foram obtidas de acordo com os princípios de aquisição e de transferência, então a distribuição é justa, valendo para isso a real história dessas propriedades. Se for observada a realidade atual do mercado, especificamente a do Brasil<sup>25</sup> vê-se que os citados princípios de justiça, com base na propriedade, têm sido violados em toda a sua história<sup>^^</sup>. É o que o autor chama de situações em que o princípio de reparação

---

<sup>25</sup> Desde a colonização foi o Estado que propiciou a propriedade de grandes extensões de terras às elites, créditos subsidiados, uma tributação permissiva da concentração da renda e da riqueza, o exercício de práticas patrimonialistas e até de salários reduzidos mediante intervenção estatal. Acrescentem-se outras

de injustiças deve ser aplicado. E não deixa nenhum argumento à disposição dos governos ou teóricos da política e do direito que justifique essas injustiças. Ao contrário, nesse ponto, ele apresenta fortes argumentos para respaldar aqueles que defendem a adoção de medidas redistributivas. Então, para reparar as injustiças do passado, que causaram uma distribuição incorreta, sem cumprir os princípios da aquisição e da transferência, é preciso adotar medidas para a redistribuição da riqueza e da renda.

Considerando-se que, por efeito dessas injustiças, as vítimas ficaram em situação pior, conclui-se que os pobres atuais, muito provavelmente, em parte, são descendentes daquelas vítimas. Nozick (1991, p. 247), indica uma solução prática para esse problema:

(...) então, uma regra empírica *aproximada* para reparar as injustiças poderia ser a seguinte: organize-se a sociedade de modo a maximizar a posição de todos os grupos que nela terminam como os menos aquinhoados.

E, como é impossível uma aplicação detalhada do princípio de reparação, Nozick (1991, p. 247) afirma que *não* (e sublinhou esse *não*) é possível condenar “qualquer esquema particular de pagamentos de transferências”. A análise favorável ao Estado mínimo somente poderia criticar essas transferências se fosse possível provar que, de nenhuma maneira, deveria haver reparação, ou seja, somente se os princípios de justiça relativos às propriedades tivessem sido cumpridos. Nozick conclui dizendo que, para reparar essas injustiças, um Estado extenso, durante curto prazo, se justifica.

Cabe aqui breve comparação entre os princípios da reparação de Nozick e o princípio da diferença de Rawls. O *princípio da diferença* admite desigualdade na distribuição, de acordo com a justiça como equidade, mesmo que alguns tenham ganho maior, desde que este ganho cause algum efeito positivo na melhoria da posição dos menos aquinhoados. Isso significa que o princípio da diferença, como princípio (padronizado) de justiça distributiva, admite a desigualdade e sua subsistência, desde que traga algum benefício para os mais desfavorecidos. Já o *princípio da reparação* é aplicável quando a distribuição atual tem origens injustas. Assim, essa teoria de Nozick poderia fundamentar profundas reformas numa sociedade injusta, em que o passado condena a distribuição presente. Talvez até possa admitir medidas práticas mais fortes do que a teoria de Rawls,

---

**injustiças históricas, como a da <sup>^</sup>cravidão.<sup>^</sup> A redistribuição perversa é, portanto, um processo historicamente constante que explica o grau de desigualdade social e econômica do Brasil, muito superior**

que não adota o princípio de reparação. Em suma, a teoria de Nozick aceita as desigualdades que resultam das relações de mercado; não adota o princípio da diferença, mas justifica redistribuição para reparar injustiças cometidas no passado.

#### **1.3.4 Wainwright: crítica ao neoliberalismo**

Hayek parte do pressuposto de que o conhecimento de cada pessoa, em sua atividade, na prática, com suas especificidades, vai propiciar, nas trocas, segundo o critério de benefícios que pode oferecer a outrem, um efeito de conjunto tão amplo, que nenhum órgão central poderia substituir. O planejamento centralizado não poderia prever todas as conseqüências; não seria capaz de reunir o conhecimento que o mercado, através de todos os participantes, detém. Conforme Wainwright (1998, p. 91), “Isso implica a opção política entre a severa justiça do neoliberalismo, entendida como resultado casual da atividade individual, e o planejamento central de um partido que diz conhecer todos os nossos interesses”. É que a argumentação no sentido de que é impossível realizar uma escolha social, visando certo resultado é radical; é tudo ou nada. Seu pressuposto é de que o mercado pode espontaneamente e sempre, proporcionar o melhor resultado social. No entanto, deve-se lembrar que a adoção de um sistema de mercado é, também, uma escolha da sociedade. De qualquer forma, os participantes do mercado procuram sempre reunir o máximo de conhecimento acumulado na prática e na academia, com o que procuram influenciar o mercado, o que implica, na realidade, não funcionar “espontaneamente”, como considera Hayek.

Os homens podem, entretanto, influenciar a sociedade intencionalmente, mesmo sem um planejamento central, através de outras formas de cooperação, mediante democratização do conhecimento. Através dessa linha de argumentação Wainwright (1998, p. 54) contesta a necessidade de opção entre planejamento central e justiça neoliberal, mostrando que Hayek não considerou a hipótese da democratização desse conhecimento, que é individual, sim, mas produzido intersubjetivamente, e que pode ser tomado social, sem ser estatizado.

A autora pretende demonstrar que o conhecimento que os indivíduos adquirem, em suas atividades, tem efetivamente uma riqueza muito grande, admitindo que o Estado não pode reproduzir toda a sua complexidade. Mas contesta que seja possível utilizar esse conhecimento apenas com o critério do individualismo, que leva à concentração de poder. Explica, portanto, Wainwright (1998, p. 54) que:

**O reconhecimento do caráter social do conhecimento implica que, dependendo de sua distribuição e organização, as pessoas podem, através da cooperação social, aumentar sua compreensão das conseqüências sociais de suas ações, mesmo que elas nunca possam ter certeza de cada detalhe destas conseqüências. Isto, por sua vez, implica que as pessoas são capazes de influenciar propositadamente a sociedade, com algum (ainda que limitado) conhecimento do resultado.**

Galbraith (1988) já demonstrou que, na economia, há um setor, que denomina de planejamento, no qual atuam as corporações que, ao contrário do que afirma a teoria neoliberal do mercado, utilizam redes de conhecimento e exercem influência para afetar a economia que, portanto, deixa de ser espontânea ou “natural”. Ao passo que o setor competitivo, que reúne as empresas sem capacidade oligopolística, sofre conseqüências negativas daquele “planejamento”, ao mesmo tempo em que essas empresas se envolvem em competição numa posição mais desfavorecida. Wainwright (1998, p. 134) propõe um compartilhamento do conhecimento econômico, seja por empresas, seja pelos consumidores.

Assim, a concepção sobre o direito a coisas, exposta por Nozick, pode ser objeto de crítica a partir dessa mesma argumentação. Segundo esse princípio, quem “quer que faça alguma coisa, tendo comprado ou contratado os recursos de propriedade de outrem usados no processo (...) tem direito a ela” (Nozick, 1991, p. 180), salvo se a aquisição ou a transferência foram ilegítimas, caso em que se aplicaria o princípio da reparação. Porém, tratando-se de mercado, volta-se às questões iniciais, que levam a discutir a possibilidade de justiça distributiva. Isso é verdade, porque os problemas passariam a traduzir-se nestes termos: o que é considerado ilegítimo no mercado? Se a concorrência não ocorre de acordo com os critérios puros de troca conforme as boas razões, mas mediante influências de um poder econômico quanto à escolha de políticas e mediante o próprio mercado, retoma a questão de se aceitar ou não a distribuição do mercado como justa. A justiça do neoliberalismo, mencionada por Wainwright (1998, p. 91), não resultaria, apenas, das operações *espontâneas* realizadas livremente no mercado, mas, também, de exercício de poder econômico, que afeta a distribuição da renda e da

riqueza (volta-se, por exemplo, à questão dos salários submetidos a outras forças, além das puras forças de mercado).

O neoliberalismo acaba exigindo uma ordem racional — a do mercado — privilegiando os valores do individualismo e da desigualdade. Isso porque ele não reconhece o conhecimento humano como produto social. Para ele, o conhecimento é só aquele que cada indivíduo tem do seu mundo privado, suas relações. O indivíduo ignora o que os outros desejam e o que farão... Mas essa é a hipótese de Hayek: a do conhecimento individualista. É pressuposta, por este, uma situação de ignorância que, então, justificaria a ordem que teoricamente privilegia o individualismo econômico. Mas, na prática, essa ordem continua a ser a ordem em que os agentes do monopólio e da corporação, ao contrário do que propõe a teoria de Hayek, sabem o que outros querem, o que afeta seus desejos, e assim controlam e manipulam o econômico e o normativo, que por sua vez produz efeitos sobre o econômico. As relações econômicas deixam de ser “naturais”, espontâneas, pois não resultam apenas do esforço, da intuição ou da capacidade dos indivíduos de exercerem uma inexistente “livre concorrência”.

Verifica-se que Hayek ministrou, portanto, fiindamento filosófico para as políticas neoliberais; Nozick, mais recentemente, vitalizou esse fundamento. Dessa análise, algo se pode deduzir. O neoliberalismo propõe, para a justiça oriunda da atividade espontânea dos homens, um fundamento destituído da intervenção do Estado ou do direito. No entanto, a realidade é que as políticas neoliberais necessitam dessa intervenção e de normas jurídicas que sustentam as políticas, afinal de *conições, planejadas*. Nas “sociedades livres”, expressão com que Nozick se refere aos países capitalistas de mercado, a realidade é que o normativo, o dever ser, é implementado para fazer subsistir o econômico que, assim, muito pouco tem de espontâneo.

Para Nozick (1991, p. 248), só o Estado mínimo é justificado, pois, se o Estado for mais amplo, violará direitos das pessoas. Mas, ao tratar do princípio da reparação, que deve ser aplicado quando os outros princípios foram violados, então admite um “Estado mais extenso, a fim de repará-las [as injustiças]”. Nozick (1991, p. 377) acrescenta em nota: “Mas a justiça não deve ser temperada pela compaixão? Não, pelo Estado. Quando pessoas privadas resolvem transferir recursos para auxiliar outras, isso se ajusta à concepção de justiça de direito a coisas”. São as palavras finais de Nozick no capítulo relativo à justiça distributiva, que desqualificam a pretensão de neoliberais de países subdesenvolvidos de fazerem de conta que as teorias construídas por autores que têm como referência *sociedades livres*, no conceito do liberalismo, se aplicam a países cujas

injustiças pretéritas são tão graves que extrapolam as próprias teorias. Utiliza-se o conceito de *Estado mínimo*, mas fica esquecido o *á^ryparação*. A teoria é adotada conforme as intenções do seu intérprete.

### 1.3.5 Liberalismo social e liberalismo radical

Kervegan (1991) faz interessante comparação das obras de J. Rawls e de F. Hayek, representantes do liberalismo social e do liberalismo radical, respectivamente, visando examinar a consistência da filosofia liberal.

Os princípios que, conforme Rawls, seriam os escolhidos pelos indivíduos, sob o “véu da ignorância”, ou seja, na pressuposição de que ninguém conhece suas possibilidades em relação às dos outros indivíduos, são: a) o princípio da liberdade e b) o princípio da equidade, que se subdivide em princípio da diferença e princípio da igualdade. Kervegan (1991, p. 35) utiliza a denominação “equidade” para referir-se ao segundo princípio, apesar de Rawls não a ter empregado neste sentido.

É importante ter presente que, para Kervegan, os princípios de justiça devem ser considerados como regras formais e procedimentais, que permitem realizar uma avaliação das instituições políticas e sociais de determinada sociedade. Essas instituições serão equitativas se atenderem aos princípios de justiça, embora estes não prescrevam nenhuma concepção material específica da justiça. Os princípios, portanto, permitem *verificar* se certa ordem de uma sociedade é materialmente justa.

Segundo Kervegan (1991, p. 36) essa “vocaçãõ” dos princípios de Rawls “de permitirem uma avaliação discriminante das instituições políticas e sociais”, os distingue dos positivistas, para os quais, “qualquer norma dedutível de uma dada norma fiindamental — ou seja, princípios de uma ordem política e jurídica qualquer—é válida”.

E também é importante observar que os princípios rawlsianos têm uma hierarquia que não pode ser quebrada, ficando a liberdade sempre em primeiro lugar. A ordem léxica é: liberdade, igualdade e diferença. Para Kervegan (1991, p. 36) o fato de considerar essa hierarquia inalterável mostra que Rawls “se inscreve claramente na tradição política liberal”, e não na igualitária. As desigualdades, numa economia de mercado, permanecem aceitáveis e, até, imutáveis, para que não seja quebrada a hierarquia dos princípios de justiça, a partir dos quais se conclui que:

1. Não é justo pretender compensar uma perda de liberdade por um ganho de igualdade.
2. Não é justo favorecer a redução das desigualdades em detrimento da igualdade de oportunidades, o que seria o caso, por exemplo, se determinadas



posições estivessem reservadas ou fossem atribuídas como prioridade a grupos ou indivíduos considerados desfavorecidos (Kervegan, 1991, p. 36).

Portanto, a teoria da justiça, de Rawls, encaminha as decisões públicas, diante da questão da escolha entre igualdade e *liberdade política*, segundo a visão liberal.

A pensão entre igualdade e liberdade pode surgir, como de fato sempre acontece, nos momentos decisivos de governo, em termos de contradição ou compatibilidade entre igualdade e eficiência. É que a *eficiência*, de acordo com o liberalismo, é dependente da *liberdade* de mercado.

Contudo, o fato de Rawls considerar que deva ser garantida não só a igualdade de oportunidades, mas também a melhoria dos pior situados, conforme o princípio da diferença, que pode ser equiparado à regra da *filantropia*, o inscreve como autor “na tradição do liberalismo social”, segundo Kervegan (1991, p. 37), ao contrário de Kant, que adotou linha liberal mais estrita.

Sob o *véu da ignorância*, os princípios escolhidos racionalmente serão aqueles que possibilitarão maximizar as expectativas mínimas de cada indivíduo. Isso porque, desconhecendo as condições de todos os outros indivíduos, cada um, antes de tudo, pretenderia ter garantia da igual liberdade em relação aos demais. Segundo Rawls, a escolha, nessas condições, para ser racional, seguiria o critério *maximin*<sup>26</sup>, ficando explicado, assim, porque o princípio da diferença não é um princípio de socialização dos bens. Ao contrário, ele até permite que as desigualdades sejam profundas, mas, mesmo assim, as instituições sociais e políticas são consideradas justas, se propiciarem alguma melhora nas condições dos desfavorecidos. Na posição original, seria racional que os participantes procurassem garantir, não um *igualitarismo* mas, caso estivessem em situação pior, o princípio da diferença, que lhes daria alguma proteção.

---

<sup>26</sup> Na teoria da escolha racional, a decisão *max/min* (abreviação de *maximum minimorum*) ocorre quando “em situações de escolha na incerteza, opta-se pela alternativa cujo pior resultado possível é superior aos piores resultados possíveis das demais alternativas” (Vita, 1993, p. 42). E, conforme Sen (2001, p. 128) “o princípio *maximin* baseado na utilidade afirma que os estados sociais devem ser ordenados em termos das ordens individuais de bem-estar (interpretado como utilidade) e que o ‘melhor estado social’ é aquele em que o bem-estar do ‘indivíduo na pior situação’ está maximizado”.

E como se insere o mercado<sup>27</sup> na teoria da justiça de Rawls? Kervegan (1991, p. 41) demonstra que a teoria da justiça pressupõe a lógica do mercado, e por isso procura “estabelecer normas de julgamento suscetíveis de fundamentar, em razão disso, uma política, tendo por objeto as desigualdades econômicas, sociais e culturais que a norma do mercado implica”. Já que pressupõe a lógica do mercado, os critérios normativos que a teoria de justiça apresenta serão coerentes, admitirão essa lógica. Mas Rawls não adota o sistema da liberdade natural, que obriga a autoridade pública a abster-se de qualquer interferência na sua operação, que se dá mediante a atuação dos participantes em busca de seus interesses, chegando-se, assim, ao melhor resultado possível, e a uma distribuição correspondente. Para Rawls, essa distribuição pode ser injusta, porque as condições para participar das atividades nesse sistema de liberdade natural dependem de vários aspectos pessoais e sociais. São contingências arbitrárias da distribuição inicial e devem ser corrigidas para construir-se uma sociedade justa. Trata-se aqui da diferença essencial entre a teoria de Rawls, que admite a justiça, e o papel da política, e a de Hayek, que considera que em relação ao resultado do mercado não cabe a discussão sobre a justiça, nem cabe a discussão sobre a justiça, nem cabe a sua alteração pela política. O princípio da diferença seria escolhido, na posição original, para que o sistema da igualdade democrática permitisse um espaço para a preocupação com os desfavorecidos. Assim, Rawls se posiciona contrariamente ao liberalismo radical, que não admite nenhuma intervenção apta a afetar a distribuição “natural” dos bens. Para a teoria da justiça, a eficácia deve ser compatibilizada com a justiça. De qualquer maneira, as estruturas da sociedade continuam coerentes com a lógica do mercado. Tanto é assim que a racionalidade do indivíduo que realiza a escolha na posição original corresponde à que normalmente se manifesta nas relações econômicas.

As desigualdades, portanto, não devem ser eliminadas para que, só assim, a sociedade possa ser avaliada como justa. Não. Para Rawls, elas podem até ser a causa de

---

<sup>27</sup> A economia de mercado é, na verdade, o limite subjacente à teoria da justiça de Rawls. Não obstante a estrutura básica da sociedade deva ser coerente com os princípios de justiça, os conflitos distributivos não podem ser resolvidos com prejuízo da estrutura do mercado. Assim, os impostos arrecadados para realizar uma redistribuição de renda, por exemplo, não podem prejudicar o funcionamento da economia - o que, afirma-se, acabaria prejudicando os mais desfavorecidos. Ou seja, Rawls pressupõe que a economia funciona sob o sistema de mercado, no qual o empresário realizará investimentos de acordo com as perspectivas de lucros. Logo, conforme afirma Macpherson (1993, p. 275) “O princípio ético distributivo de Rawls, ao invés de sobrepor-se às relações de produção capitalistas, é por elas dominado. E essa é a única posição coerente com o pressuposto básico de Hobbes, pelo qual o indivíduo insocial maximizador é a unidade indivisível da sociedade moderna”.

melhoria de perspectivas dos mais desfavorecidos. Mas a liberdade não pode ser quebrada. Kervegan (1991, p. 46) comenta que a prioridade da liberdade é coerentemente ressaltada na teoria da justiça, exatamente porque as desigualdades são inerentes ao livre mercado. A ordem social da teoria da justiça é, portanto, a da lógica do mercado. Kervegan (1991, p. 46) afirma que o próprio Rawls “reconhece que esta lógica está na fundamentação da ordem social e procura ao mesmo tempo prevenir ou limitar alguns de seus efeitos”.

Para Rawls, as instituições racionalmente justas reduzirão as desigualdades, o que significa, portanto, que não desaparecerão, exatamente porque a ordem pressuposta, o mercado, continuará produzindo desigualdades.

Ocorre que, segundo Kervegan (1991), a restrição à desigualdade não é um princípio inerente ao liberalismo, o que torna difícil a fundamentação, como pretende Rawls, do princípio da diferença, e, ao mesmo tempo, a afirmação da prioridade do princípio da liberdade. Ele teria que abandonar a ordem léxica proposta, passando a priorizar a igualdade, para que, efetivamente, a justiça material fosse concretizada.

Já Friedrich Hayek (1990) escreveu seu sistema de liberalismo radical, sustentando o princípio da liberdade até às últimas conseqüências, inclusive afastando o Estado da implementação de justiça social, um raciocínio coerente com sua tese de que a intervenção no mercado leva a piores conseqüências para a sociedade.

O liberalismo radical tem expressamente o mercado como pressuposto. Ele, por sua vez, é o modelo de uma ordem espontânea, que caracteriza uma ordem social liberal. É uma ordem espontânea não natural, pois baseia-se em regras abstratas; nem é, porém, uma organização planejada. Conforme Kervegan sumaria, as duas características principais dessa ordem espontânea são: não-intencionalidade e imprevisibilidade. As ordens espontâneas não são intencionais porque não são criadas sobre um acordo (contrato social), com determinado objetivo social.

Para que a ordem seja espontânea, os objetivos devem ser liberados de qualquer pressão e buscados por cada indivíduo que, para isso, vai interagir com os demais.

Essa interação dos indivíduos e seus objetivos produzirá uma ordem que é imprevisível. Com base na teoria dos sistemas, Hayek conclui que há uma autoprodução dessa ordem, mediante tal número de possibilidades, que o sistema complexo cria para si informações e propriedades que o superam. O planejamento perturbaria o alcance de resultados dessa complexidade. Regras abstratas são imprescindíveis, que proibam ações prejudiciais ao sistema. Trata-se porém, de regras de caráter *negativo* e não *prescritivo*. As

ações dos indivíduos, mesmo sem a intenção subjetiva de contribuírem para o bem da coletividade, mas apenas obedecendo às regras negativas (o que não impede que sejam egoístas ou antagônicas às intenções dos outros), acabam por constituir uma ordem. Essa visão liberal radical da função do direito leva à recusa da planificação de uma sociedade. A complexidade da ordem espontânea é inalcançável pelo governo que pretenda nela intervir. Com base na noção de ordem espontânea, qualquer intervenção do Estado é criticada. O efeito seria desordem, prejuízo para a ordem espontânea.

A teoria da ordem espontânea e a concepção do direito apenas como sistema de regras negativas implicam, em consequência, a restrição à justiça social/pois esta se realiza mediante a efetiva redistribuição da riqueza e da renda, o que exige normas legais que interfiram nas relações espontâneas. E o direito, na teoria de Hayek, não pode pretender construir uma ordem antecipada politicamente. Importa notar que Hayek admite as características de injustiça e desigualdade presentes nessa ordem espontânea, porque elas irão motivar a correção de mimo de cada indivíduo. Essas desigualdades, portanto, não devem ser corrigidas pelo Estado.

Segundo Hayek, não cabe ao Estado agir para tomar efetiva, mediante políticas sociais, uma sociedade justa. A sociedade não é justa ou injusta, simplesmente resultará da ação dos indivíduos, dentro dos limites impostos pelo direito. O direito deve ter somente caráter negativo, definindo as condutas proibidas. Não cabe, conforme a lógica do liberalismo radical, avaliar se a sociedade é justa ou injusta. Se é uma ordem espontânea, os direitos sociais e as políticas de redistribuição não podem interferir. Nessa ordem espontânea, o que cabe ao Estado é manter a regularidade da aplicação do direito para garantir a liberdade de ação das pessoas no mercado.

Hayek considera que a democracia pode ser demasiada, levar um Estado a ser muito grande e controlador, como resultado da intervenção para realizar políticas sociais e efetuar o planejamento econômico. Isso ocorre porque a alternativa para evitar o socialismo tem sido a social-democracia, com a ampliação de gastos sociais e da constmção do Estado de Bem-estar social. A solução não seria a ampliação da intervenção do Estado no social, mas a radicalização do liberalismo. Assim, o liberalismo radical, junto com a teoria da ordem espontânea, fundamentaram o neoliberalismo, apresentado como única alternativa para as nações capitalistas, principalmente desde a década de 80. As conseqüências, como o agravamento de desigualdades sociais e de fome, seriam corrigidas, nessa lógica, pelo próprio sistema, enquanto que a intervenção do Estado seria prejudicial.

Nesse quadro, a teoria da justiça de Rawls encontra-se num impasse: ou aprofunda sua característica de liberalismo social, com base no princípio da diferença, ou privilegia apenas a liberdade, conforme a hierarquia preconizada na obra. O que fica manifesto é a tensão entre a justiça social e a liberdade formal ou política. E a teoria da justiça, ao não admitir alterações da ordem léxica, permite interpretações mais conservadoras. Em outras palavras, volta a questão sobre a compatibilidade ou não entre justiça social e liberdade (de mercado), ou, ainda, entre equidade e eficiência (econômica).

O que ocorre, na realidade, é que a ordem espontânea — que consta de um sistema econômico capitalista — não opera para corrigir injustiças sociais. Isso não interessa à eficiência, como critério que satisfaz aos interesses dos mais fortes. A ordem espontânea, portanto, teoricamente “imprevisível”, gera, na realidade, efeitos previsíveis em relação aos mais fracos, aqueles que não têm condições semelhantes aos titulares de propriedades materiais e condições intelectuais, por herança de família e situação de classe social. O (resultado real) da prática das políticas neoliberais, cujo fundamento é o liberalismo radical, consiste na piora da situação social de grandes massas populacionais, sem que, conforme a retórica liberal, isso provoque ações dessas pessoas, que repercutiriam no aperfeiçoamento do sistema, ou seja, do mercado. Isso indica que a transformação para melhor e a manutenção do sistema, para as quais os problemas sociais seriam sinais indicativos de necessidade de autocontrole ou auto-regulação, podem não ocorrer. Portanto, o sistema pode sofrer grandes crises, pode deixar de funcionar por efeito do agravamento dos problemas sociais, não resolvidos automaticamente. A renda mínima universal preconizada por Hayek seria suficiente para evitar o colapso? A sua adoção efetiva que não tem sido efetuada nem pelos países avançados nem pelos atrasados (mesmo quando adotam as propostas neoliberais), seria, de qualquer forma, uma alteração da ordem espontânea. Ela exige uma arrecadação de tributos suficiente e leis prescritivas, não apenas negativas. De qualquer modo, sem pretender examinar as exceções da “ordem espontânea”, fica claro que o sistema sozinho não corrigirá problemas sociais, porque a sociedade é constituída de seres humanos que ficam destituídos de qualquer condição real de agirem com liberdade. Eles se tomam excluídos do sistema, que pode se manter sem eles, o que indica, no mínimo, que o sistema seria anti-humano, pois é preciso lembrar que também organizações desumanas (como o fascismo) funcionam com eficiência.

Cabe ainda observar que o Estado teve de atuar de forma muito prescritiva para criar o mercado das nações capitalistas modernas e contemporâneas. Essa intervenção do Estado violentou as “formas efetivas de socialização” (...) “as solidariedades e as tensões”

que aí se estabelecem, cujo jogo constitui o espaço social” (Kervegan, 1991, p. 55). Assim, foi a própria sociedade quem reagiu contra essa imposição de uma ordem, que, portanto, só na ficção seria auto-gerada (Kervegan, 1991, p. 55). A realidade, então, é que o próprio Estado tem que organizar o mercado; a ordem espontânea é fábula. Cai por terra a lógica neoliberal de que toda intervenção causará injustiça. Se existe uma intervenção necessária para construir o mercado, a justiça social deve ser parte integrante dessa intervenção, mediante normas pertinentes prescritivas, e não só negativas, apesar da lógica de Hayek, a qual, como a do liberalismo, não se concretiza, não tem efetividade, é abstração.

De qualquer forma, de acordo com Rawls, a distribuição dos bens materiais será justa, mesmo que sejam mantidas desigualdades privilegiando os mais favorecidos, se estiverem de acordo com o procedimento anteriormente previsto (justiça formal) e se melhorarem as expectativas dos menos favorecidos.

Pode-se perceber que, na prática política e econômica de uma sociedade, a concentração de renda e riqueza poderá continuar aumentando, sob o argumento retórico da classe dominante (no poder) de que as expectativas de melhora justificam as políticas implementadas e, assim, o *status quo*. Rawls apenas acrescenta que as desigualdades excessivas não se justificam.

Assim, pode-se concordar com Kervegan (1991, p. 46) de que “essa teoria é liberal no que pressupõe a ordem de mercado, seja em sua definição do indivíduo e da racionalidade, seja em sua maneira de gerar seus efeitos, graças à prioridade da liberdade”.

Logo, a desigualdade inerente à ordem de mercado sempre subsistirá na sociedade sob os princípios de justiça. Rawls, consciente disso, procura “prevenir ou limitar alguns de seus efeitos”, segundo Kervegan (1991, p. 46).

Verifica-se, portanto, que a melhora para os “menos desfavorecidos” dependerá da fiscalização, conscientização e luta política efetiva deles. Espontaneamente, parece que as desigualdades não diminuirão. O princípio da diferença pode ser interpretado restritivamente como sendo recurso para apenas fundamentar despesas públicas assistencialistas, que só amenizam a luta por efetiva mudança na distribuição do resultado da produção social.

Para Kervegan, se a proposta de Rawls é fundada no liberalismo, os efeitos de desigualdades inerentes à lógica liberal do mercado não encontrarão, nos princípios de justiça formulados, fortes restrições. Estas restrições seriam efetivas numa teoria que expressamente tivesse como base a política que tem a “primazia” na determinação das regras de distribuição do produto social. A decisão teria que ser política. Neste ponto, depara-se com a realidade da luta de classes, subjacente aos conflitos distributivos presentes na

sociedade e ao impasse do modo capitalista de produção, com a necessária concentração da apropriação da mais valia, para que haja a reprodução do capital e a continuidade do modelo.

## 1.4 Teorias alternativas

### 1.4.1 Real-libertarianismo: liberdade formal e liberdade real

A liberdade formal corresponde ao direito individual de exercer a condição de proprietário sobre si mesmo e sobre bens exteriores, sem restrições impostas por outra pessoa ou pelo Estado. Contudo, essa noção não considera os que não detêm os meios necessários ao exercício desses direitos. O fato é que não são livres na vida real, nas ações e nas relações que praticam. Logo, não gozam de *liberdade real*, questão que não é objeto de preocupação prioritária dos liberais. Mas os que defendem a liberdade como valor maior a ser garantido na sociedade, devem (ou deveriam) coerentemente concluir que é preciso proporcionar os meios para o aumento da liberdade real às pessoas que menos têm efetivo acesso a ela.

A linha do liberalismo que busca essa coerência é a *real-libertariana*, uma versão liberal mais “à esquerda”, enfim, que se contrapõe à posição do neoliberalismo fundamental, para o qual a garantia da liberdade formal é essencial e suficiente. Essa linha pretende articular a liberdade com a igualdade e a eficiência, ou seja: como pensamento liberal, quer garantir a liberdade, mas sem deixar de procurar a igualdade e a eficiência econômica. Para tanto, considera admissível que certas desigualdades sejam causadas pelo Estado na sociedade, desde que aumentem a igualdade real dos que menos dispõem dos meios para consegui-la.

A igualdade é, então, condição para a efetiva liberdade. Mas, para a concretização da igualdade, é preciso que a sociedade produza os meios, o que implica a necessidade da eficácia econômica. (Dialeticamente, essa eficácia se articula com a liberdade, que por sua vez sofrerá restrições em nome da igualdade, o que permitirá a concreta prática da liberdade). Em princípio, a linha real-libertariana se enquadra no sistema capitalista de produção. Mas, conforme Parijs (1997, p. 192), para que possa ser coerente e efetiva (e não apenas retórica) deve levar a uma “redistribuição em larga escala e permanente dos rendimentos originários do mercado”. E declara, enfático, que essa

redistribuição deve ser *incondicional* e operar-se através de *renda básica universal* maior possível do ponto de vista econômico.

O neoliberalismo, quando contesta as políticas econômicas que procuram compatibilizar justiça social com a eficácia econômica, de forma doutrinária, ideológica e apriorística, deve ser obrigado a aduzir argumentos mais objetivos, relacionados com cada situação concreta. Não é admissível adotar, *a priori*, o princípio único de que todas as medidas que visam a justiça social que regulamentam a produção, que atingem a liberdade formal, são ineficazes economicamente, por serem contra os princípios do livre mercado, ou por provocarem efeitos perversos, no final das contas, contra os próprios desfavorecidos.

Enfim, é preciso examinar concretamente a situação e as medidas políticas. A posição real-libertariana não afirma dogmaticamente que todas as medidas que se pretendem redutoras das desigualdades estão isentas de efeitos perversos, até contra os pobres. Não aceita, porém, que todas as medidas que buscam a igualdade sejam afastadas. Até porque essas medidas, ao contrário do que podem prever os neoliberais, muitas vezes têm maior eficácia econômica, como no caso de gastos em saúde e educação, que propiciam redução de gastos futuros e crescimento do mercado interno.

Segundo Parijs (1997, p. 200), o real-libertarianismo é boa alternativa ao neoliberalismo, pois, ao mesmo tempo em que concorda com essa ideologia quanto à importância da liberdade, apresenta um “critério normativo preciso: o *maximin* da liberdade real” como linha para políticas concretas que se contrapõem às políticas propostas pelo neoliberalismo (aspecto instrumental). A proposta do real-libertarianismo, assim, constitui-se em alternativa às duas correntes do liberalismo, fundamental e instrumental.

Com relação ao neoliberalismo fundamental, que alega defender intransigentemente a liberdade, o real-libertarianismo contrapõe o fato de que apenas a liberdade formal, o direito de agir com liberdade, não é suficiente se não houver o poder de se fazer o que se deseja, dentro dos limites de uma realidade viável (Parijs, 1997, p. 157). Assim, se o neoliberalismo propõe e prioriza a liberdade, então está em contradição com suas políticas que tiram de milhões a capacidade de ter efetivamente liberdade.

Com respeito ao neoliberalismo instrumental, que pretende que o livre mercado seja a melhor forma de alcançar a eficiência econômica e melhor nível de bem estar, o real-libertarianismo propõe um critério normativo, que fornece um caminho amplo para combinar eficiência e igualdade, — é o “*maximin* da liberdade real” (Parijs, 1997, p. 200).



Contudo, Vita (2000, p. 69) apresenta uma crítica pertinente à proposta de Parijs. Esta visa a utilização dos argumentos do libertarianismo contra ele mesmo, pois para cumprir sua promessa de priorizar a liberdade de todos, então, coerentemente, deveria exigir a liberdade real, e, em primeiro lugar, para aqueles que menos a têm. Parijs baseia sua argumentação na distinção entre liberdade negativa e liberdade positiva, considerando que o libertarianismo não poderia considerar suficiente a ausência de restrições arbitrárias às possibilidades de agir das pessoas (dimensão negativa), sem, além disso, preocupar-se com as efetivas condições de as pessoas realizarem as ações escolhidas (dimensão positiva).

Vita (2000, p. 70, 71) pretende que engana-se Parijs ao pressupor que há uma incoerência intema na teoria libertariana, quando ela não leva a sério a liberdade real de Jodas as pessoas. É que, na verdade, o libertarianismo não contém, em seus princípios, a preocupação ou exigência de que seja garantida a liberdade individual de todos. Essa seria uma preocupação que extrapola a moralidade puramente *relativa ao agente* do libertarianismo, o que significa que não é admissível cogitar quaisquer restrições ao princípio de que cada um pode dispor livremente do que adquiriu legitimamente, mesmo se essas restrições fossem necessárias para garantir a liberdade real de todos. A tributação por exemplo, seria necessária para alcançar esses objetivos que seriam, então, coletivos, fugindo, portanto, das características do libertarianismo. Assim, pode-se concluir, com base nas observações de Vita, que, se uma sociedade justa deve seguir princípios que orientem a estrutura básica no sentido da igual liberdade, e, mais do que isso, da liberdade real, então é preciso construir uma outra teoria normativa de justiça, que não poderá fundamentar-se exclusivamente em razões relativas ao agente. Na abordagem proposta por Sen, que será examinada a seguir, evidencia-se a busca de critérios, para avaliar a justiça material de uma sociedade, que não considerem apenas os interesses pessoais. Observe-se, por fim, que, de qualquer forma, a proposta de Parijs tem o mérito de explicitar a deficiência do libertarianismo, quanto a sua impossibilidade de efetivamente propiciar liberdade a todos, o que exigiria que fosse reformulado. No entanto, somente deixando de ser libertarianismo poderia preocupar-se com liberdade real.

#### 1.4,2 Sen: abordagem alternativa da justiça distributiva

O desenvolvimento da sociedade pode ser analisado e avaliado sob dois enfoques principais: o do crescimento econômico ou o do crescimento da liberdade humana. Sen (2000, p. 17) não concorda com as análises que se baseiam exclusivamente no crescimento da renda e da riqueza, ou na satisfação ou na liberdade formal. Para ele o “desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam”. Para avaliar se uma política econômica é a melhor escolha coletiva a fazer, é preciso verificar se ampliará a liberdade substantiva de o indivíduo realizar funções básicas e complexas. Esse critério inclui a renda e a riqueza, mas também outros aspectos que indicam a efetiva capacidade de agir das pessoas, como reflexo de liberdade real, e não apenas como liberdade formal.

O aumento da liberdade dos indivíduos é que indica que houve efetivo progresso; a liberdade também é um fator fundamental do desenvolvimento. A liberdade real de fazer coisas na sociedade depende de saúde, educação, oportunidades, além da própria liberdade política. E se as pessoas participam da discussão pública (porque têm liberdade substantiva), passam a influenciar as instituições sociais, gerando e aperfeiçoando o desenvolvimento. A liberdade é, portanto, também um instrumento para a eficácia do desenvolvimento - porque as pessoas serão agentes efetivos.

Neste ponto, Sen (2000, p. 77) apresenta uma abordagem alternativa da justiça, cuja base informacional consiste em verificar os dados relativos à materialização de liberdades substantivas e não das utilidades ou apenas das liberdades formais. Denominou essa proposta de “abordagem da capacidade humana”, que, é claro, não deve ser confundida com a noção econômica de capital humano, que tem um sentido de *insumo* econômico-empresarial.

O autor inicialmente apresenta um exame crítico das propostas mais importantes: o utilitarismo, a teoria de justiça de Rawls e o libertarianismo conforme Nozick.

**Utilitarismo** - Sen (2000, p. 77) considera que a base informacional que o utilitarismo comporta é restrita, seja como “somatório das utilidades dos estados de coisas”, seja como felicidade, seja, ainda, como soma total. Observa que a economia do Estado de Bem-estar tem fundamento teórico-ético no utilitarismo, sendo que a avaliação

utilitarista da escolha social é feita com a adoção conjunta de três critérios: *conseqüencialismo*, *welfarismo* e *ranking pela soma*. Esclarece então que, segundo o critério do *conseqüencialismo*, a escolha de ações, regras ou instituições deve ser feita tendo em vista as conseqüências (mais ou menos) previsíveis, e não apenas algum princípio teórico. Conseqüencialismo implica preocupação com os resultados das ações ou regras adotadas, mas, na verdade, só as conseqüências é que importam. O *welfarismo* é o critério das utilidades que as ações escolhidas produzirão em determinado Estado. Automaticamente, implica considerar os efeitos dessas ações, que são conseqüências. Há, portanto, uma combinação dos dois critérios. As conseqüências de um ato, por sua vez, são julgadas segundo o critério do *welfarismo*. Já o *ranking pela soma* é um critério agregativo dos resultados que serão obtidos, e não da distribuição desses resultados. Esclarece Sen (2000, p. 78): “A soma das utilidades deve ser maximizada sem levar em consideração o grau de desigualdade na distribuição das utilidades”.

O julgamento quanto à opção a ser adotada, segundo o utilitarismo, combina os três critérios. E, conforme Sen (2000, p. 78), injustiça, nessa abordagem, será considerada a “perda agregada de utilidade, em comparação com o que poderia ser obtido”. Nesse sentido, na sociedade injusta, as pessoas sofrem redução de sua felicidade total com relação àquela que poderia existir.

Cabe observar que há méritos mas também limitações nessa proposta utilitarista, e o autor apresenta os seguintes aspectos que a abordagem do utilitarismo permite avaliar:

- 1) a noção das conseqüências concretas das ações, regras e instituições implementadas;
- 2) a preocupação com que essas conseqüências sejam um aumento do bem-estar das pessoas.

O critério das conseqüências exige que o efetivo resultado deve prevalecer para avaliar a eficácia de qualquer instituição social, como, por exemplo, o <sup>^</sup>direito de propriedade. Sendo evidente que há conseqüências positivas da vigência do direito de propriedade numa sociedade, mas também negativas, isso mostra que a aplicação do critério das conseqüências é efetivamente importante para a avaliação quanto ao grau de justiça das regras a serem adotadas. A discussão relaciona-se com a “base informacional” que o enfoque do utilitarismo adota.

Na proposta utilitarista há, porém, aspectos negativos aqui mencionados de forma breve:

- 1) a ausência de critério distributivo;
- 2) a não consideração de direitos individuais de liberdade; e
- 3) a noção de felicidade, para os miseráveis, está condicionada, deturpada pelos limites da sua vida, razão pela qual ela não serve como medida de avaliação externa de maximização.

**Teoria da Justiça** - Rawls, em sua teoria, considera que o princípio de justiça, com prioridade sobre os demais, é o da liberdade. Trata-se de liberdades formais básicas (políticas e civis) que não podem ser prejudicadas, mesmo em nome de soluções econômicas das desigualdades. No entanto, é evidente que a premência das necessidades econômicas impediriam qualquer exercício efetivo de liberdade.

Sen (2000, p. 84) alerta para o fato de, nos países pobres, essa prioridade para as liberdades formais não servir para justificar a manutenção de necessidades econômicas insatisfeitas. Ele não deixa de observar, contudo, que as liberdades formais pessoais e os direitos políticos são efetivamente essenciais para que seja possível a discussão pública sobre as escolhas e as normas sociais.

**Libertarianismo** - Já a teoria de Nozick é firme e clara no sentido de que as liberdades formais devem ser garantidas, incluindo os títulos de propriedade, mesmo à custa de graves conseqüências para outros indivíduos. Assim, a sociedade terá que aceitar como inevitável a existência de miseráveis absolutos, sem motivo para contestação em nome da justiça, se os direitos relativos à liberdade forem garantidos. E eles devem ser respeitados em primeiro lugar.

Para Sen, é inadmissível que as conseqüências concretas nas vidas das pessoas sejam totalmente desconsideradas por uma abordagem avaliativa da justiça social razão pela qual considera que a base informacional do libertarianismo é muito limitada, por não levar em conta as conseqüências das ações, inclusive no que respeita as liberdades substantivas. Na verdade, o libertarianismo não aceita nem que as necessidades básicas das pessoas na sociedade impliquem quebra do princípio da liberdade formal, posto em primeiro lugar.

Assim, como teoria para avaliação da justiça. Sen descarta o libertarianismo de Nozick. Paralelamente, considera inadequado o utilitarismo, pois, nessa abordagem, é impraticável a adoção de qualquer fórmula que permita fazer comparações interpessoais. Quanto à teoria da justiça de Rawls, para a avaliação de políticas. Sen (2000, p. 93, 94,

120) advoga que a utilização dos bens primários, como base informacional, não é suficiente para avaliar “como as pessoas conseguem viver de fato (...)”• É que, por exemplo, duas pessoas podem ter o mesmo pacote de bens primários mas, se uma delas tem uma deficiência física, terá, na verdade, menos liberdade substantiva para realizar, além de, efetivamente, alcançar menos realizações. Haverá igualdade de bens primários mas não^ualdade real de oportunidades; o deficiente recebeu um quinhão pior. Propõe, então, uma alternativa de avaliação, a saber, dirigir o enfoque sobre “as liberdades geradas pelos bens, e não sobre os bens em si mesmos”. Assim, para avaliar a justiça de uma sociedade, é preciso verificar se as pessoas têm liberdades substantivas que se reflitam em suas efetivas capacidades de realizar escolhas de vida. E considera que, como base avaliatória das políticas públicas, “a ampliação da base informacional — da renda para capacidades básicas — enriquece nossa compreensão sobre desigualdade e pobreza de maneiras muito radicais”.

Esse critério proposto pelo autor tem, entre outros objetivos, o de evitar que, diante de flagrantes injustiças, sem possibilidade de justificação razoável, seja exigida uma avaliação sobre a alocação exata a ser realizada. Esse critério evita, também, que a avaliação não considere se as políticas públicas efetivamente desenvolvem as liberdades substantivas. É que, para Sen (2000, p. 95), as políticas devem propiciar condições reais de realizar funções ou “funcionamentos”, desde as mais elementares, como se alimentar, até os mais complexos, como a participação na comunidade, ou política, e ter respeito próprio. Assim, na avaliação com base nas capacidades, é preciso verificar não apenas os bens primários que as pessoas têm, mas as liberdades de que realmente desfrutam, que lhes permitem escolher uma vida determinada. “Esta liberdade real é representada pela capacidade de uma pessoa para realizar várias combinações alternativas de funcionamentos” (Sen, 2001, p. 136).

Aqui há um ponto essencial da diferença entre as teorias de Rawls e de Sen. É que Rawls considera que a liberdade tem prioridade sobre o princípio da igualdade. Isso pode significar até “a necessidade de restringir a política pública quando a liberdade pessoal é ameaçada” (Sen, 2001, p. 142). Porém, a liberdade igual, para todos, como um dos bens primários, não pode restringir-se à liberdade negativa, pois esta visa evitar a quebra da efetiva capacidade da pessoa causada por restrição indevida praticada por outrem, mas não supre a incapacidade causada por um *déficit* pessoal. É que “A liberdade antiva de uma pessoa para buscar seus fins depende tanto de quais fins ela tem, como de qual poder ela tem para converter bens primários em satisfação desses fins” (Sen, 2001,

p. 140). Para que efetivamente haja *igualdade de liberdade*, é preciso verificar se esta proporciona condições de chegar aos fins, levando em conta as variações do *potencial* do indivíduo de converter esses recursos (um pacote de bens primários) em liberdade substantiva (Sen, 2001, p. 141). Esclarece que “variações relacionadas com sexo, idade, dotes genéticos, e muitos outros traços, nos dão poderes bastante divergentes para fazer da liberdade um constituinte de nossas vidas, mesmo quando temos o mesmo pacote de bens primários” (Sen, 2001, p. 141). A crítica de Sen à teoria de Rawls referiu-se portanto, essencialmente a este ponto: uma pessoa (deficiente, por exemplo), apesar de estar em igualdade quanto aos bens primários, fica em desvantagem por não ter a liberdade substantiva que vai refletir-se em efetiva capacidade de que a pessoa desfruta para alcançar seus fins.

A avaliação social e econômica não pode levar a um impasse diante de injustiças patentes, como se fossem necessárias, mas a uma análise e uma relação completa de escolhas sociais possíveis. Em sua abordagem, Sen (2001, p. 289) procura abrir um caminho teórico, com vistas a fundamentar a efetiva e eficaz aplicação do critério que indica, alertando, inclusive, para que o “uso excessivo do conceito de justiça” acaba por reduzir a força da idéia quando aplicada às terríveis privações e desigualdades que caracterizam o mundo em que vivemos”. Sua preocupação aqui é com as teorias abstratas de justiça. Na prática elas não podem processar-se exatamente como descritas ou prescritas. Nesse sentido, Sen insiste firmemente em que as soluções, no caso das *injustiças patentes*, não podem ser adiadas ou morosas, nem devem ser decididas com base em critérios de *tudo ou nada* que acabam levando à inação. Não é justificável esperar por uma previsão exata dos efeitos de uma possível política social, ou da avaliação de um grave problema social segundo um critério *x* ou *>*» de justiça, quando ali está, à evidência de todos, a situação de miséria, fome, doença, incapacidades, que não pode ser justificada racionalmente, ou, ao menos, não numa discussão democrática em que se pretendesse apresentar as razões para manter tais injustiças patentes. E, ao mesmo tempo, não há uma opção, ou escolha, de uma solução única para que a sociedade seja considerada justa.

Um tema da máxima importância para os países pobres é o dos recursos permitindo sair do círculo vicioso que, exatamente pela deficiência de capacidade das

peças para realizar funcionamentos<sup>^^</sup>, não pode ser rompido. No sentido de que é possível romper esse círculo vicioso. Sen (2001, p. 67), cita o exemplo do Estado indiano de Kerala que, apesar do baixo nível de renda per capita, adotou políticas sociais que elevaram o nível de alfabetização e os índices de expectativa de vida, muito mais que outros países com maior renda. Então, embora seja, evidentemente, melhor ter também renda mais elevada, os países pobres não têm mais argumentos para justificar a postergação de investimentos sociais, já que, afirma Sen (2001, p. 66): “O fato de a educação e os serviços de saúde também serem produtivos para o aumento do crescimento econômico corrobora o argumento em favor de dar-se mais ênfase a essas disposições” sociais nas economias pobres *sem* ter de esperar ‘ficar rico primeiro’”.

Para a falta de recursos. Sen (2001, p. 65) indica uma solução, como exemplo, para a questão dos serviços sociais essenciais, como de saúde e educação básica, inclusive orientação sanitária e outros: eles exigem muita mão-de-obra que, no Terceiro Mundo, é geralmente barata, o que permitiria grandes avanços com poucos recursos.

Quanto à prudência fiscal ou seja, a um certo grau necessário de controle das finanças públicas. Sen (2000, p. 165, 168) observa que não deve implicar uma eliminação “total” do *déficit*, o que corresponde a um *radicalismo antidéficit*, a qualquer custo social. O controle financeiro não deve ser considerado o compromisso essencial, isoladamente considerado.

O problema, considera Sen (2000, p. 170), “não é a necessidade de comedito financeiro em si, mas a crença subjacente — com frequência não questionada — que tem sido dominante em alguns círculos políticos de que o desenvolvimento humano é realmente um tipo de luxo que só países mais ricos têm condições para bancar.”- Ocorre que o desenvolvimento humano aumenta a capacidade das pessoas e se reflete na eficiência do próprio crescimento econômico. Para o

---

<sup>28</sup> Conforme Sen (2001, p. 79): “viver pode ser visto como consistindo num conjunto de ‘funcionamentos’ inter-relacionados, que compreendem estados e ações. A realização de uma pessoa pode ser concebida, sob esse aspecto, como o vetor de seus funcionamentos. Os funcionamentos relevantes podem variar desde coisas elementares como estar nutrido adequadamente, estar em boa saúde, livre de doenças que podem ser evitadas e da morte prematura etc., até realizações mais complexas, tais como ser feliz, ter respeito próprio, tomar parte na vida da comunidade, e assim por diante. A asserção é de que os funcionamentos são *constitutivos* do ‘estado’ de uma pessoa, e uma avaliação do bem-estar tem de assumir a forma de uma apreciação desses elementos constituintes”. E continua Sen (2001, p. 80) explicando a sua adoção da perspectiva da capacidade para avaliação da justiça social? “se os funcionamentos realizados constituem o bem-estar de uma pessoa, então a capacidade para realizar funcionamentos (quer dizer, todas as combinações alternativas de funcionamentos que uma pessoa pode escolher ter) constituirá a liberdade da pessoa — oportunidades reais — para ter bem-estar”.

desenvolvimento humano, os investimentos necessários que deixam de ser feitos, liberam, na verdade, recursos para outras espécies de investimentos. Portanto, o que é preciso é a conscientização de que, no <sup>orçamento</sup> manifestam-se os resultados de reivindicações concorrentes dos fundos públicos. A discussão pública poderá avaliar os campos alternativos para o dispêndio público. Assim, sob alegação de prudência fiscal, pode na verdade estar ocorrendo opção por investimentos reivindicados por empresários, ou militares. Uma frase do autor sintetiza a questão: “O comedimento financeiro deveria ser o pesadelo do militarista, e não do professor primário ou da enfermeira do hospital” (Sen, 2001, p. 172).

Sen (2001, p. 84), pretende, no caso dos países em que a pobreza é patente, indiscutível, que a exigência de prioridade para a liberdade formal, na teoria da justiça de Rawls, deve ser reinterpretada. Não é possível justificar essa realidade injusta, fundamentando o *status quo*. O que ocorre é que a liberdade política e os direitos civis básicos, que correspondem à liberdade formal, só são efetivamente exercidos pelas pessoas com liberdade substantiva. Sen não considera que deva ser adotada a posição contrária, segundo a qual são os direitos econômicos que devem vir em primeiro lugar. Contrapõe-se a essa linha de análise, lembrando que as liberdades políticas e direitos civis são essenciais para que haja participação política e social, de modo que as discussões públicas na busca de soluções para as necessidades econômicas da população se realizem. O primeiro ponto a ressaltar aqui é que as pesquisas efetuadas, segundo Sen (2000, p. 177) “não dão sustentação efetiva à afirmação de que existe um conflito entre liberdades políticas e desempenho econômico”. A participação política, a pressão sobre o governo através de protestos e o voto caracterizam o papel instrumental da democracia e das liberdades políticas para maior eficiência das políticas públicas. O exercício dos direitos políticos permite o conhecimento das necessidades econômicas, o aperfeiçoamento das instituições, das leis, e estimula o governo a ser eficiente. Há, é certo, as distorções provocadas pela influência do poder econômico, que domina a mídia. Não obstante, a discussão pública, e o constante aperfeiçoamento do exercício das liberdades políticas são essenciais para que as pessoas desenvolvam a capacidade de realizar funcionamentos.

Cabe observar que Sen (2000, 293) não concorda com a posição de Hayek de que, face às *conseqüências impremeditadas* das políticas públicas, o Estado não deve intervir no mercado, pois os efeitos seriam inúteis ou perniciosos. Afirma então que, mesmo aceitando-se que há conseqüências não-intencionais, isso não significa que a escolha com base na razão e em considerações de justiça deva ser abandonada; significa.



sim, que tais conseqüências devem ser consideradas no conjunto de medidas públicas discutidas e escolhidas. A <sup>(tensã^</sup> entre igualdade e liberdade não significa que correspondam a campos alternativos. O problema da avaliação da justiça na sociedade não se aplica à opção entre políticas públicas que visam a liberdade ou a igualdade. Na verdade, ao falar-se de igualdade, é preciso desde logo indagar: igualdade de quê? E a resposta poderá ser inclusive a igualdade de liberdade, mas no caso da teoria de Sen (2001, p. 53) a liberdade deve ser *substantiva*, de modo a criar efetivas capacidades para realizar funcionamentos. A perspectiva com base nas capacidades exige que seja avaliada a existência *úQ liberdade real* para a pessoa alcançar os fins a que se propôs. Não é suficiente ter os meios, como a renda, para que exista a capacidade de atingir os fins. É claro que a renda propicia a obtenção de capacidades, mas se uma pessoa possui renda, e não tem oportunidade de participação política, não terá essa capacidade (Sen, 2000, p. 116).

Assim, a partir das abordagens sobre <sup>y</sup>justiça distributiva até aqui examinadas, pode-se passar à discussão de alguns obstáculos, críticas e reações à sua implementação, verificando se seus pressupostos estão baseados em princípios igualitários de justiça ou no neoliberalismo.

## CAPÍTULO 2

### PROBLEMAS DA JUSTIÇA DISTRIBUTIVA

#### 2.1 A Crise do Estado-providência

O “financiamento público das despesas sociais consagradas ao ensino, aos serviços de saúde, às pensões, à indenização de desemprego” caracteriza, para Brunhoff (1991, p. 55) o “Estado-Providência”. Essa expressão, porém, foi usada com intuito crítico pelos economistas e políticos contrários “a qualquer proteção social dos operários da indústria, na segunda metade do século XIX” (Brunhoff, 1991, p. 56). Para eles, os impostos devem ser arrecadados somente no valor necessário à sustentação de um Estado cuja tarefa seria apenas a de proteger os indivíduos e a propriedade<sup>^</sup>

Brunhoff (1991, p. 56) observa que Léon Walras considerava a desigualdade econômica como uma situação que não era injusta, pois se originava da desigualdade dos dons naturais das pessoas. O Estado não deveria intervir para alterá-la, mesmo mediante impostos<sup>^</sup> somente seria tributada a renda originária da propriedade da terra. Foi, portanto, apesar<sup>^^</sup> das teses do liberalismo que o Estado-providência foi implantado. As políticas

---

<sup>29</sup> Conforme explica Brunhoff (1991, p. 56): “Quanto à expressão ‘Estado-Providência’ ou Estado ‘do bem-estar’ (*Welfare State*), ela foi foçada por economistas e homens políticos hostis a qualquer proteção social dos operários da indústria, na segunda metade do século XIX. Pessoas favoráveis ao Estado ‘neuro’ je, ‘barato’ e ao Estado ‘policia’, protetor das pessoas e seus bens. Quem devia pagar o mínimo de impostos necessário para garantir essa tarefa? L. Walras tomou emprestada de seu pai a idéia de que só a renda fundiária era injusta e devia ser taxada. Para o resto, ele julgava que as condições iniciais eram iguais para todos e que a origem da desigualdade é a desigualdade dos dons naturais: ‘condições iguais, posições desiguais’. Como na hipótese já mencionada do desemprego ‘natural’, os ‘novos clássicos’ apelam à natureza toda vez que se trata de uma desigualdade que deve permanecer fora do alcance da intervenção estatal.

<sup>^</sup> Estado-Providência’ nasceu como contraponto à organização sindical e política (socialista) do movimento operário no fim do século XIX: bem antes dos textos de Keynes referentes à crise e ao emprego. É por engano que se costuma fazer da política social uma consequência das idéias keynesianas. Na verdade, uma certa proteção social dos operários foi posta em prática, pela primeira vez no plano do Estado, pelo chanceler alemão Bismarck, nos anos de 1880, ao mesmo tempo em que se tomavam medidas de repressão contra o surto do Partido social-democrata alemão”.

sociais foram implementadas à medida que as reivindicações dos operários foram acompanhadas de pressões efetivas, através dos sindicatos.

O keynesianismo não se constituiu na primeira teoria que estimulou a prática de políticas sociais. Keynes, porém, demonstrou como os gastos sociais tinham um certo efeito na economia, com uma fundamentação econômica, propiciando a manutenção da demanda, com a participação daqueles cujos empregos eram criados ou preservados.

As críticas ao Estado-providência, conforme Brunhoff (1991, p. 58) procuraram, também, deslegitimar os sindicatos como organizações que visassem o interesse de todos. A busca do aumento de salários, para determinadas categorias profissionais, aumentaria sua renda mas criaria um problema econômico ao quebrar as leis “naturais”. Por exemplo, na questão do desemprego; a indenização provoca uma distorção, alterando a relação de preços e salários, que baixariam, à medida que aumentasse o desemprego, se não houvesse a intervenção do Estado. O desemprego faz parte das condições “naturais” da economia que poderiam ser alteradas artificialmente.

O diagnóstico da crise do Estado-providência, segundo o liberalismo, baseia-se no argumento de que o aumento da demanda, em decorrência das políticas sociais, tem efeitos inflacionários. Sejam os gastos públicos financiados através dos impostos ou de empréstimos, vão gerar problemas no funcionamento do mercado: os impostos retiram recursos que seriam gastos pelas empresas, e os empréstimos obtidos pelo Estado reduzem as possibilidades de acesso aos financiamentos por parte delas. O *déficit* público que decorre do aumento dos gastos públicos não pode ter solução através do aumento da carga tributária porque essa medida aprofundaria as conseqüências já existentes.

A conclusão que se extrai dessas teses, segundo Brunhoff (1991, p. 60) é que: “são, portanto as despesas públicas que devem ser *reduzidas a um ‘mínimo incomp<sup>ssível</sup> e escolhidas de conformidade com o papel delegado ao Estado pela ideologia libera*” (grifos do autor).

Porém, de imediato, Brunhoff (1991, p. 66) denuncia: as despesas militares são justificadas politicamente, e é afastada a contestação à legitimidade do *Warfare State*. Essa crítica é dirigida somente ao *Welfare State*. Isso indica que o novo liberalismo, portanto, dirige as suas críticas às despesas públicas, não de um ponto de vista “neutro”, mas de acordo com as condições históricas e com os interesses políticos que importam no momento. Na verdade, a argumentação dessa crítica é bem reveladora de que o Estado-providência sempre causou distorções na economia de mercado, segundo o ponto de vista dos capitalistas. Quando a pressão dos trabalhadores, em certas condições sociais e

econômicas, enfraquece, tal argumentação se manifesta com veemência. Assim, conforme Brunhoff (1991, p. 61): “Para a ortodoxia liberal, a crise financeira do Estado-Providência não é uma conseqüência, mas uma causa da crise econômica. Com ou sem *déficit*, o Estado-providência é por si mesmo uma fonte de desequilíbrios. Ele não se tomou um monstro, porque ele sempre foi um monstro, desde seu nascimento que é ilegítimo, resultado de um estupro da ‘economia de mercado’. Ele não apenas opera um desvio de recursos, que pode afetar os investimentos, mas ainda destrói a auto-regulação do mercado de trabalho”. Segundo essa interpretação, os empresários deixariam de contratar empregados, porque os salários ficam elevados à medida que o salário-desemprego reduz a pressão do “exército de reserva”.

Entram em choque direto, portanto, o princípio da proteção social e o princípio do livre mercado de trabalho. As medidas de proteção social, sejam na área de assistência ou da regularidade social, são prejudiciais à auto-regulação do mercado de trabalho, como assistência ao desemprego, porque propicia um rendimento sem a dependência exclusiva ao emprego. A seguridade social deve também depender exclusivamente do vínculo com o emprego e o salário obtido.

A ortodoxia liberal, conforme Brunhoff, considera que:

**Se os trabalhadores têm outros meios de subsistência que não seja o preço de seu trabalho, este deixa de garantir o equilíbrio da oferta e da demanda de trabalho. Isso afeta o mercado dos bens. Há um excesso de demanda em relação à oferta de bens de consumo, em detrimento dos bens de equipamento: quer dizer, uma má alocação de recursos (Brunhoff, 1991, p. 64).**

A pesquisa científica, que também interessa aos empresários, os gastos militares e outros que propiciam negócios e lucros às grandes empresas, as despesas com juros, as despesas para socorro do sistema financeiro, e outros gastos, não são apontados como a causa da crise fiscal. É claro que são despesas que incidem pesadamente no orçamento, mas são fundamentadas com base *no princípio* do livre mercado. Os gastos que são contestados porque são prejudiciais ao princípio da livre-concorrência, ou do livre mercado, são unicamente as despesas sociais. Assim, as despesas públicas que favorecem os empresários, têm sua fundamentação política. Despesas que visem reduzir as desigualdades, não. Estas afetariam o livre mercado de trabalho e, em conseqüência, toda a economia.

Logo, a distribuição da renda aos trabalhadores e aos capitalistas, segundo os liberais, deve ocorrer naturalmente, no mercado. Além disso, esses teóricos argumentam

que há um certo nível de desemprego natural e, portanto, as despesas públicas que afetam a regulação espontânea, somente criam distorções que prejudicam o sistema econômico.

Segundo o marxismo, ao contrário, a existência do “exército de reserva” permite ao capital manter os salários sob a pressão da concorrência entre os trabalhadores em busca de emprego. Assim, os salários diretos podem ser reduzidos em períodos em que há muito desemprego. O neoliberalismo passou a lutar também contra o salário indireto, ou seja, contra a realização de despesas públicas sociais que permitem a existência do Estado-Providência (Brunhoff, 1991, p. 70), visando reduzir a tributação.

É uma questão importante para os empresários evitar que haja pouco desemprego; isso explica porque não consideram ponto fundamental da economia o pleno emprego, mesmo que este resulte em aumento do consumo. É que a garantia de disponibilidade de emprego em outras empresas quebraria a relação de dependência entre o empregado e o empregador que permite a pressão, para baixo, dos salários. Isso geraria até instabilidade política. Explica-se, então, porque segundo Brunhoff (1991, p. 171), “Os empregadores preferem a manutenção de uma ordem econômica que comporte um *exército de reserva*, componente normal do salariado”. Assim, quando ocorre nos países desenvolvidos um aumento do emprego, as multinacionais procuram regiões onde há trabalhadores submetidos às pressões mencionadas e, portanto, a baixos salários, para evitar a redução dos seus lucros.

De acordo com a ortodoxia liberal, a conclusão é a seguinte: o Estado deve garantir a distribuição primária realizada através do mercado, e a redistribuição através do Estado somente causa ineficiência. A desigualdade não se reduziria ao passo que se agravariam os problemas econômicos. “A queda da rentabilidade gerou uma forte pressão sobre os assalariados, com relação ao nível dos salários, à administração do emprego e aos auxílios do Estado-Providência” (Brunhoff, 1991, p. 78). (Ou seja, a redução dos lucros levou as empresas, sob concorrência, a procurar formas de reduzir os salários, de impedir ou reduzir o controle do Estado sobre os contratos de trabalho, e também reduzir ao máximo a assistência aos desempregados e outros gastos sociais em geral, que significam salário indireto e, portanto, tributação). Na verdade, “A ideologia do ‘mercado eficiente’ sempre afetou o compromisso social representado pelo Estado-Providência” (Brunhoff, 1991, p. 106). Trata-se de um discurso que justifica as restrições que o capital, em certas condições e momentos, pretende impor ao campo do trabalho, implicando efeitos na distribuição da renda. Assim, conforme Brunhoff (1991, p. 105): “Injunções financeiras (‘restauração dos grandes equilíbrios’) e econômicas (‘competitividade intemacional’)

fazem pressão para a queda dos salários diretos e indiretos e a alta dos impostos ‘domésticos’ (já que as empresas são protegidas para encorajar a produção). A desconexão entre o ‘econômico’ e o ‘social’, característica da ideologia ortodoxa, torna o segundo vulnerável, afetando sobretudo os mais desfavorecidos”. Portanto, segundo a ideologia neoliberais a busca do equilíbrio fiscal, e as pressões da globalização justificam a redução dos salários diretos, e a redução dos gastos sociais, além da implantação de uma reforma tributária com base na redução de impostos das empresas, e do aumento dos impostos indiretos.

Essa ideologia desconecta o social do econômico. A economia deve funcionar segundo o princípio do livre mercado, sem que o Estado perturbe a distribuição da renda e a alocação dos fatores naturais, em nome do interesse social, ou seja, de desfavorecidos. A intervenção para reduzir as desigualdades somente têm efeitos perversos. Logo, deve-se deixar que o mercado opere por si mesmo, pois somente assim serão alcançados os melhores resultados sociais.

## 2.2 “Retórica reacionária”

As teorias de justiça distributiva e os projetos de políticas distributivas são objeto de uma argumentação contrária, uma “retórica reacionária”, utilizada por conservadores e neoconservadores, conforme Albert Hirschmann (1995, p. 10). O autor, mediante um trabalho de síntese, concentrou as características da retórica reacionária em três teses fundamentais, a do efeito perverso (perversidade), a da futilidade e a da ameaça.

Essas teses foram examinadas por Hirschmann em confronto com os argumentos geralmente apresentados como contrários ao Estado de Bem-estar e, é claro, aplicam-se aos críticos das possibilidades de justiça distributiva, quando alegam que a redistribuição vai piorar as condições da economia, e, conseqüentemente, vai trazer menos bem-estar aos pobres (um *efeito perverso*). Quando reagem contra uma reforma tributária que visa aplicar a progressividade no imposto de renda, porque desestimularia a atividade dos mais capacitados ou os induziria, em grande número, a mudar de país (*ameaça*). Ou quando, no caso do Estado de Bem-estar, afirma-se que o aumento de gastos destinados aos problemas sociais não atingem os que efetivamente necessitam (*futilidade*), ou, se os alcançarem, desestimulam sua volta ao trabalho e seu esforço (efeito perverso).

Conforme Hirschmann, os analistas do efeito perverso concentram-se em apontar um determinado efeito, possível de acontecer, ou mesmo já acontecendo, de *forma simplista*, como um *oposto* perfeitamente *previsível* em relação ao pretendido pela ação política. Esse simplismo trai o conceito de conseqüências involuntárias segundo o qual há “incerteza e abertura no pensamento social” (Hirschmann, 1995, p. 37). Portanto, são muitas as conseqüências imprevisíveis. O argumento do efeito perverso, ao contrário, afasta-se desse conceito de abertura de possibilidades, retomando a um conceito de “um universo totalmente previsível” (Hirschmann, 1995, p. 38). Há conseqüências involuntárias que são benignas, assim como pode haver efeitos perversos e, portanto, fazer um balanço toma-se muito complexo, o que é esquecido pelos analistas do efeito perverso, que mesmo diante da insuficiência empírica (Przeworsky, 1995, p. 29) procuram exercer, e conseguem, uma influência negativa contra as políticas redistributivas, inclusive o Estado de Bem-estar.

Quanto à tese da *futilidade*, o autor observa que os argumentos visam *ridicularizar* as tentativas de mudança. Assim, a adoção do sufrágio universal não seria importante para o futuro da democracia, apenas serviria para consolidar as condições já existentes. E as propostas de redistribuição da renda iriam contra uma *Lei natural*, equiparada à lei da oferta e da procura<sup>30</sup>. Portanto, de acordo com os argumentos da tese da futilidade, é “fútil (na melhor das hipóteses) tentar mudar um aspecto tão *básico* e *invariante* da economia como a distribuição de renda, seja por meio de expropriação, taxaço ou legislação de bem-estar social. A única maneira de melhorar a condição das classes mais pobres era aumentar a riqueza total” (Hirschmann, 1995, p. 54). Tal raciocínio indica, na verdade, a futilidade das intenções políticas de fazer reformas através da *democracia*, pois isso iria contra a *natureza* das coisas. Fica claro, portanto, que “devido à sua atitude desdenhosa e desmascaradora para com a mudança e o progresso ‘intencionais’, a tese da futilidade pertence sem sombra de dúvida ao campo conservador. Trata-se, com efeito, de uma das armas mais importantes do arsenal reacionário” (Hirschmann, 1995, p. 70). Verifica-se, assim, que os resultados da tese da futilidade são muito graves: se um

---

<sup>30</sup> Conforme Hirschmann (1995, p. 54), para descaracterizar o *socialismo* como um caminho para mudanças sociais e econômicas, Pareto desenvolveu uma teoria dizendo que a distribuição de renda é determinada por forças naturais, que muito pouca variação podem sofrer e, assim, depois de o sociólogo italiano elevar “seus achados estatísticos sobre a distribuição de renda à categoria de *lei natural*, importantes implicações políticas se seguiram. Era possível agora alegar que, assim como no caso da interferência com a *Lei da Oferta e da Procura*” as propostas socialistas não teriam os efeitos apresentados.

povo incorpora a concepção de que a ação humana, nem através de eleições, nem através de políticas coerentes com princípios definidos numa Constituição, pode tornar mais justa a sociedade, então surgiria a apatia e o espaço para o fascismo. A não ser que os argumentos da futilidade levem ao aperfeiçoamento das propostas de mudança, concretizando-se, ao menos em parte, o projetado. Ou, em caso contrário, o argumento da tese da futilidade levará ao abandono das propostas - alcançando, assim, os reacionários, o seu objetivo.

A terceira forma de retórica reacionária, argumento contra a mudança, é a da *ameaça* de que “a mudança proposta, ainda que talvez desejável em si, acarreta custos ou conseqüências inaceitáveis de um ou outro tipo” (Hirschmann, 1995, p. 73). E podem ser desdobrados em dois tipos os argumentos de ameaça: “1. A democracia ameaça a liberdade. 2. O *Welfare State* ameaça tanto a liberdade quanto a democracia” (Hirschmann, 1995, p. 76). Como exemplo de argumento de ameaça à liberdade, Hirschmann (1995, p. 83) cita as palavras de um político inglês, Robert Lowe, em 1867, sobre legislação proposta para ampliação do direito de voto para a classe trabalhadora:

(r ser liber^(...) considero um dos maiores perigos (...) uma proposta (...) de transferir poder das mãos da propriedade e da inteligência e colocá-lo nas mãos de homens cuja vida é necessariamente ocupada pela luta diária pela existência.

Quanto ao argumento de que o *Welfare State* é ameaça à liberdade e à democracia, o autor lembra que Friedrich Hayek já o elaborava, em 1944, em seu livro *O Caminho da servidão*. No entanto, sua crítica, naquele momento, não obteve apoio, pois a realidade econômica e social, após a Guerra, clamava por solidariedade e exigia participação também do Estado. O Relatório Beveridge, publicado em 1942, justificava a ação social do Estado.

P *Welfare State*, nos países industrialmente avançados, foi respaldado pelas teses de Keynes: “a opinião dominante era que o governo democrático, a administração macroeconômica keynesiana, que garantia a estabilidade e o crescimento econômicos, e o *Welfare State* não só eram compatíveis como também, de modo quase providencial, reforçavam um ao outro” (Hirschmann, 1995, p. 98).

A tese de Hayek, de que a intervenção do Estado, na economia e na área social, é uma ameaça à liberdade, somente teve repercussão a partir da década de 70, quando a crise fiscal do Estado capitalista foi considerada por autores fundamentados no marxismo (O'Connor; Habermas) como causada pela necessidade de o Estado realizar gastos com sua função de legitimação, levando à redução de estímulos para a acumulação de capital, sua



outra função. Os conservadores começaram a usar o mesmo argumento de origem marxista, porém

Só que em vez de considerar que aumento dos gastos do *Welfare State* solapa o *capitalismo*, o argumento foi transformado para alegar que tais despesas, com suas conseqüências inflacionárias e, de maneira geral, desestabilizadoras, eram uma séria ameaça ao *governo democrático* (Hirschmann, 1995, p. 100).

Tomou-se então plausível, nestas novas condições, a tese da ameaça já proposta por Hayek. As questões que analistas políticos passaram a discutir relacionavam-se com essa tese: “crise de governabilidade” (ou ingovernabilidade) das democracias” e “sobrecarga governamental”, relacionando a alegada crise com as pretensões de direitos sociais que provocavam aumento de despesas públicas. Segundo Hirschmann, Samuel Huntington apontou esse problema, culpando a democracia pela sobrecarga de atividade relacionada com problemas sociais (com base em estatísticas relativas ao aumento dos gastos sociais na década de 60, nos Estados Unidos) causando crise de governabilidade. Samuel Huntington “menciona com destaque O’Connor e sua tese *neomarxista*, que também vê na expansão dos gastos com a *assistência* uma *fonte de ‘crise’*, e critica-o apenas por ter interpretado mal a crise como sendo do capitalismo — ou seja, como sendo de natureza econômica, em vez de essencialmente política” (Hirschmann, 1995, p. 101). Nesse caso, a tese da *ameaça* foi desmentida pelos fatos posteriores: “Os Estados Unidos e outras democracias ocidentais, que em meados dos anos 70 haviam sido amplamente proclamados como ‘ingovernáveis’ e curvados, se não esmagados, por uma ‘sobrecarga’, continuaram seus caminhos sem nenhum incidente nem ruptura de monta. E o tema da ‘crise da governabilidade’ saiu do discurso corrente tão repentinamente quanto entrara” (Hirschmann, 1995, p. 102).

Os países industrializados avançados, portanto, cresceram economicamente, e com coesão social, mantendo o *Welfare State*, com características específicas a cada país. Não ocorreu a pretendida redução radical dos direitos sociais, e as alterações, como as realizadas na Inglaterra, causaram problemas que, sob a dinâmica da democracia, levarão a soluções que, com certeza, não seguirão sempre as orientações conservadoras.

Nos países da periferia, os argumentos com base nas teses de *ameaça*, da *futilidade* e da *perversidade* não podem ser automaticamente aplicados. Não há gastos sociais que representem ameaça à democracia, que agora está em construção; ao contrário, tomam-se necessários gastos que proporcionem à população as condições materiais para exercer os direitos de liberdade que foram anteriormente usurpados pela repressão política

e exploração econômica. Portanto, não é admissível a tese de que mais democracia seria ameaça às liberdades individuais. A alegação de que ocorrerão efeitos perversos, como argumento para não realizar redistribuição de renda, deixou atualmente de ter respaldo empírico; ao contrário, diversos autores (Giddens, 1996, p. 104) e organismos internacionais mostram que os países onde há maior igualdade, têm maior crescimento econômico.

Atualmente, é preciso observar que a expressão “reacionário” pode ser indevidamente apropriada pelos neoliberais para criticar aqueles que defendem os direitos sociais implementados através do Estado de Bem-estar, cujo encolhimento é um dos itens do programa neoliberal. Bourdieu (1998, p. 135,138) chama a atenção para essa confusão entre os sentidos de conservação e reação, no texto “O neoliberalismo, uma utopia (em vias de realização) de uma exploração sem limites” onde discute a tese de que o neoliberalismo, “com a ajuda da teoria econômica a que ele se filia”, é uma utopia que se pretende *realizável*, mediante aplicação do programa neoliberal que pretende fazer o sistema econômico se ajustar à descrição teórica. Bourdieu (1998, p. 147) afirma que é preciso “conduzir a luta propriamente simbólica contra o trabalho incessante dos ‘pensadores’ neoliberais, para desacreditar e desqualificar a herança de palavras, tradições e representações associadas às conquistas históricas dos movimentos sociais do passado e do presente;” e, também, lutar pela preservação do Estado de Bem-estar. Observa, ainda, que os *neoliberais* se apresentam como *revolucionários*, o que dificulta o combate a suas idéias. O discurso neoliberal é forte, e é “tão forte e tão difícil de combater porque tem a favor de si todas as forças de um mundo de relações de força, que ele contribui para fazer tal como é, sobretudo orientando as escolhas econômicas daqueles que dominam as relações econômicas e acrescentando assim a sua força própria, propriamente simbólica a essas relações de força” (Bourdieu, 1998, p. 137). Os neoliberais, travestidos de “revolucionários conservadores, são espertos em transformar em resistências reacionárias as reações de defesa suscitadas por ações conservadoras que descrevem como revolucionárias” (Bourdieu, 1998, p. 147). Aqueles que se revoltam contra as medidas regressivas, de redução de direitos sociais já adquiridos são chamados de “reacionários”, quando buscam apenas a *conservação* de direitos que garantam sua dignidade diante da ameaça do desemprego e da exclusão social.

### 2.3 Justiça distributiva: argumentos contrários

Przeworsky discutiu a antinomia distribuição-concentração em seu livro *Estado e Economia no Capitalismo*, de 1990. Observa que os mecanismos para alocação e distribuição dos recursos são dois: o mercado e o Estado. O Estado pode tributar e realizar intervenções na economia, influenciando os custos e benefícios possíveis de ocorrer no mercado. O capitalismo, porém, se caracteriza por grande disparidade na distribuição da renda entre os que detêm a propriedade dos meios de produção e aqueles que vendem sua força de trabalho. Na democracia, através das eleições, os cidadãos podem escolher os programas de governo que sejam distributivos. Há, portanto, uma tensão entre os dois mecanismos de distribuição, que pode ser considerada a questão mais importante da teoria política, atualmente, pois que afeta a realidade de milhões de pessoas excluídas da renda no mercado. O Estado deve impor maior tributação e redistribuir renda, ou esse tipo de ação provoca ineficiência, prejudicando a economia e a população? Segundo o autor, há três linhas teóricas nesse sentido: o governo age conforme compromisso assumido por ocasião das eleições; o Estado tem autonomia diante das forças sociais e econômicas agindo conforme definido pelos administradores públicos; ou, ao contrário, a propriedade privada dos meios de produção — o capital — tem poder determinante sobre a estrutura do Estado.

Para analisar a hipótese de as políticas tributárias do governo, eleito pelo povo, serem congruentes com as propostas eleitorais apresentadas, Przeworsky examina um caso de votação envolvendo escolha de alíquotas do imposto de renda. Considera, porém, que o modelo do eleitor mediano, segundo o qual a taxa vencedora das eleições seria aquela que iria: “transferir renda dos ricos para os pobres, prover um imposto negativo para os pobres” (Przeworsky, 1995, p. 21), não corresponde à realidade das democracias atuais. É que o mecanismo das eleições não é suficiente para indicar preferências populares tão específicas (Przeworsky, 1995, p. 24). Aponta, porém, que a crítica neoliberal — incluindo a teoria da regulação e a da *rent-seeking society* — é a que procura desqualificar o processo democrático, quando há intervenção política na economia pelo governo eleito. Somente o mercado é eficiente para alocação de recursos e distribuição de renda. Seguindo a crítica neoliberal, na versão da teoria da regulação, toda transferência de renda realizada, através de intervenção do Estado, prejudica a eficiência do mercado. A consequência é de

prejuízos líquidos para toda a sociedade. “O conceito central é o de *deadweight losses*<sup>31</sup>: os ganhos adicionados aos beneficiários são sempre menores que os custos sofridos pelos perdedores, pois as transferências de renda modificam o comportamento” (Przeworsky, 1995, p. 28). O autor cita como a máxima dessa teoria da regulação: “Qualquer imposto afeta a base de taxação”<sup>32</sup>, e resume os argumentos relativos aos efeitos na tributação e na distribuição de renda:

Impostos reduzem a demanda por trabalho porque aumentam os custos do emprego; reduzem os investimentos porque aumentam os custos do capital, e assim sucessivamente. Subsídios são também ineficientes: o apoio a uma indústria torna seus bens mais baratos do que deveriam ser em termos de custos de oportunidade e provoca uma má alocação de recursos. Particularmente perigosas são as transferências dos ricos para os pobres: a resposta dos ricos para a taxação dos lucros é poupar menos, a resposta dos pobres para as transferências é trabalhar menos, compondo, então, as *deadweight losses* (Przeworsky, 1995, p. 29).

Dois tipos de ineficiência do Estado, na democracia, são apontados pela teoria da *rent-seeking society*: “as rendas monopólicas gastas pelos governos e os recursos desperdiçados na tentativa de influenciar o governo para fornecer rendas monopólicas” (Przeworsky, 1995, p. 29).

Além disso, o mercado é mais eficiente também quando mostra os interesses e as verdadeiras preferências quanto à tributação e a economia, pois os indivíduos têm profundo interesse nessas questões que exigem sua participação no mercado; ao contrário, quando se trata de participação política, não têm o mesmo conhecimento nem disposição para os assuntos que não afetam seus interesses imediatos, principalmente econômicos.

Przeworsky, ao rebater esses argumentos neoliberais, observa inicialmente que uma política pode levar à redução da renda nacional, mas isso não implica redução do bem estar social, salvo se a utilidade for medida exclusivamente em dinheiro. Mesmo quando os efeitos da política governamental prejudicam pessoas, em termos de redução da renda, pode haver ganhos de bem estar para outras pessoas; logo, o argumento neoliberal com base em ocorrência de *deadweight losses* não pode prevalecer, quando há ganhos de bem estar (Przeworsky, 1995, p. 33).

Quanto às rendas monopólicas, conforme a teoria da *rent-seeking*, são aquelas que as empresas buscam obter, adaptando-se às políticas fiscais do governo, como, por

---

<sup>31</sup> Perdas líquidas ou prejuízos líquidos.

exemplo, quando “duas indústrias dispõem recursos com gentilezas a burocratas governamentais, uma fazendo *lobby* a favor e outra contra uma certa tarifa, e que no final o governo decide não introduzir essa tarifa” (Przeworsky, 1995, p. 34). Nesse caso, a ineficiência resultaria do fato de essas indústrias terem desperdiçado recursos com a tentativa de influenciar o governo. O argumento neoliberal aqui resume-se a uma crítica ao processo político que envolve decisões de ações do governo. Pretenderia essa teoria evitar as decisões democráticas<sup>32</sup>? É claro que o desperdício e a ineficiência devem ser combatidos, mas a solução radical seria a de considerar ineficiente o processo democrático. O argumento neoliberal é, portanto, o de que só o mercado é eficiente. Mas a fundamentação teórica desse argumento não é científica, pois parte de uma prévia (geralmente oculta) “preferência ideológica pela propriedade privada” o que implica uma consequente rejeição quanto à possibilidade de alocações com base em critérios distributivos, além de considerar as preferências resultantes de eleições democráticas menos eficientes que as de mercado (Przeworsky, 1995, p. 35).

É claro que as políticas governamentais não são decididas e concretizadas exatamente conforme os programas escolhidos nas eleições. Assim como os meios de comunicação distorcem a consciência dos problemas e de suas causas que afetam os próprios eleitores, é uma crítica que a esquerda também faz. É fato conhecido que os grupos econômicos comparecem ao Congresso, como grupos de pressão, para influenciar leis tributárias. Porém, a crítica neoliberal quanto à eficiência das escolhas realizadas através do processo democrático vai além, visando desqualificar previamente a eleição de um governo que possa adotar políticas tributárias e de redistribuição contrárias à visão restrita do mercado como espaço apenas de proprietários dos meios de produção. A verdade é que a população poderia, como titular do direito de voto, eleger um governo que concretizasse um programa de redistribuição,\* o que prejudicaria a acumulação, numa visão imediatista, e na velocidade que importa ao capital, mas não o desenvolvimento social e econômico.

---

<sup>32</sup> Conforme Przeworsky (1995, p. 29), esta frase é do artigo de PELTZMAN, Sam. Toward a more general theory of regulation. *Journal of Law and Economics*, 19, p. 211 -40, 1976.

<sup>33</sup> Conforme Przeworsky (1995, p. 34) a crítica radical às decisões democráticas levaria à seguinte lógica absurda: “O que deveriam fazer então os governos? Resposta: estaríamos melhor se eles simplesmente fizessem sem serem influenciados o que fariam sendo influenciados. E como poderiam saber o que fazer? Eles deveriam ouvir os economistas”.

## 2.4 Crises: do Estado e do capitalismo

### 2.4.1 Dois ângulos da crise do Estado

Conforme Oliveira (1999, p. 68-69), desde a publicação do Manifesto Comunista, de Marx e Engels, o capitalismo procura fugir às suas terríveis predições. Em comparação com aquela época, as desigualdades diminuíram quando os direitos sociais, que compensavam parte da desigualdade inerente ao modo de produção capitalista, passaram a ser combatidos. As desigualdades se agravaram e a pobreza absoluta cresceu assustadoramente, mesmo nos países avançados.

Segundo Francisco Oliveira, há uma crise do Estado, no Brasil, cuja observação pode ser feita do ângulo dos setores dominados da sociedade e, também, do ângulo do bloco dominante. A sociedade civil ocupou espaço, como agente da política, desde o período da ditadura, provocando uma “redefinição das relações de poder entre dominantes e dominados, de que o Estado é a síntese (...)” (Oliveira, 1999, p. 69). A democracia foi-se tomando mais efetiva e, com isso, evidenciou-se o conflito distributivo na relação das classes dominantes com os dominados. Do ângulo do bloco dominante, a luta social, com base nos direitos sociais ora expressos na Constituição Federal, de 1988, poderia implicar perdas do seu poder político e econômico pois, conforme percebia, a tendência para a realização da redistribuição da renda e da riqueza iria afetar a distribuição do poder político.

A globalização econômica impunha, ao mesmo tempo, um desafio ao capitalismo nacional. Quanto ao aspecto fiscal, o Estado, desde a década de 80 assumira dívidas externa e interna para poder dar continuidade ao investimento exigido pelas empresas para desenvolvimento efetivo de suas atividades. Nesse período, grandes parcelas da renda nacional foram apropriadas pelo setor privado através dos juros obtidos com operações financeiras, principalmente a compra de títulos públicos. As grandes empresas apresentavam em seus balanços lucros não operacionais fantásticos, obtidos exatamente com ooverjn e outras aplicações que, na outra ponta, implicavam em gastos públicos com juros que, em alguns anos (1985 e 1986) quase superaram a receita tributária nacional, o que ocorreu em 1988 e 1989 (Riani, 1997, p. 141). O Estado tomava dinheiro emprestado para manter uma política econômica e social que propiciava a acumulação da riqueza privada. O crescimento da dívida externa resultou da globalização da economia, na

condição de país periférico. Essa é a crise do Estado vista do ângulo da classe dominante: é financeira e, em consequência, econômica, porque o Estado assim, “perdeu a capacidade de ser o motor e o guia da expansão capitalista (...)” (Oliveira, 1999, p. 71). Oliveira, portanto, percebe a crise do Estado sob o aspecto da luta de classes. A reforma do Estado feita pelo bloco dominante visa, então, evitar que os movimentos sociais, atuando sob a democracia, criem restrições ao funcionamento do capitalismo que exige acumulação. Trata-se da desigualdade inerente ao sistema.

A reforma do Estado, para Oliveira (1999, p. 73), na verdade, já se realizou: “Às nossas costas foi se passando ajeal reforma do Estado, que os grupos dominantes do Brasil estavam elaborando, um pouco como ‘autômatos’ e um pouco como escolha”. É claro que se trata da reforma de interesse do “bloco dominante”. Sob os efeitos da globalização e das exigências dos órgãos multilaterais para o pagamento da dívida externa, o Brasil deixou de usar soberanamente a moeda (mesmo sem dolarizar). A moeda “é o veículo da violência estatal ao implantar e ao fazer respeitar a sociedade dividida em classes e dividida em ricos, pobres, remediados, enfim a respeitar a divisão de classes e de riquezas existentes na sociedade” (Oliveira, 1999, p. 75). Outros passos da pretendida reforma do Estado são as privatizações, os acordos da dívida externa e securitização da dívida, que “significam que o governo nacional não tem mais capacidade para recuperar seus gastos nem sua arrecadação” (Oliveira, 1999, p. 76). Já o quarto passo dado para a reforma refere-se aos compromissos financeiros com os órgãos plurilaterais, com as consequências sobre o orçamento: cortes em gastos que possam atrapalhar a meta previamente definida. Oliveira (1999, p. 76) observa, ainda, que essa reforma corresponde ao interesse das classes dominantes. Quanto à reforma tributária, foi postergada, mantendo-se o quadro de regressividade, com a arrecadação suficiente. Essas reformas visam propiciar a continuidade da acumulação do capital, principalmente conforme o interesse das corporações e dos credores internacionais.

Nessas condições, o Estado não tem autonomia efetiva nem recursos orçamentários para efetuar políticas públicas que não se reduzam a mero assistencialismo emergencial (destinado a evitar o “risco sistêmico” da pobreza). Oliveira lembra que a pobreza criada pelo capitalismo era atendida pelos recursos e atividades privadas mas, após a Segunda Guerra, desenvolveu-se uma política estruturante que, na verdade, foi imprescindível para o sucesso do próprio sistema capitalista. Agora, com o esgotamento financeiro do Estado, face aos gastos que realiza para pagar juros e dívidas, e das distorções no sistema tributário, além, é claro da condição de país em desenvolvimento sob

os efeitos da globalização, o Brasil quer liberar-se dessas atividades relativas a cuidar dos cidadãos e seus problemas (que se referem ao sistema ou se agravam com ele), repassando-as para a comunidade. O Estado atual estará confirmando, na realidade, a afirmação do Manifesto Comunista de que é um *comitê* executivo da burguesia, se não se desenvolver a luta política, através da formação de “comitês executivos da transformação social” (1999, p. 78), para que a luta social e a luta social não sejam descartadas da sua responsabilidade e atuação.

Pretende-se que, em face da globalização, o Estado nacional perdeu sua importância. A livre circulação dos capitais, além das mercadorias, (sob pressão da competição internacional, dos interesses das corporações, dos órgãos multilaterais e dos credores do sistema financeiro mundializado) se apresenta como condição para a inserção na economia mundial, contra a qual o Estado-nação nada pode opor. O Estado perdeu funções que até há pouco tempo eram consideradas essenciais e características. Os que lamentam o debilitamento do Estado, destacam que por isso as políticas sociais redistributivas ficam sem implementação e as desigualdades se aprofundam deixadas ao livre funcionamento do mercado. Outros, porém, consideram que a sociedade civil se desenvolveria criando novas formas de funcionamento de instituições sociais e econômicas na falta de um Estado protetor.

A realidade, contudo, aquela que de imediato se choca com as teorias que aconselham aguardar as soluções espontâneas do mercado, é a dos 80% da população mundial sob crescentes níveis de pobreza e desigualdade. O que se constata é que, apesar de o Estado a que se submete essa população estar debilitado, é capaz de continuar cumprindo a função de sustentar a acumulação privada do capital, como O'Connor já mostrou em 1970. Como esse Estado deixa de exercer as funções que garantam os direitos sociais e a concretização da democracia, mas garante a propriedade e a segurança e faz investimentos necessários para a reprodução do capital, pode, então, ser caracterizado como “Estado mini-max: máximo para o capital, mínimo para o trabalho” (Sader, 1999, p. 126).

Um aspecto fundamental desse Estado “mini-max” é a estrutura tributária e fiscal. A tributação indireta e as distorções do imposto de renda que o torna regressivo, tomam o sistema tributário brasileiro, por exemplo, globalmente regressivo. Quanto às despesas, por sua vez, também são feitas regressivamente, porque são reduzidas, quando se trata dos problemas sociais da população, ao mesmo tempo em que outros itens do orçamento, ligados diretamente aos interesses do capital nacional e internacional, são



mantidos e ampliados. Para ser confirmada essa condição de Estado *protetor* do capital, enquanto o discurso é o de adoção do Estado mínimo,

**É desnecessário ir muito longe: basta constatar quem paga os impostos, quem os sonega, a qualidade dos serviços prestados à população, como o capital é amparado mediante subsídios, incentivos, créditos, tarifas públicas subsidiadas, perdões de dívida, além de investimentos e obras de infra-estrutura dirigidos a apoiar a acumulação privada e políticas econômicas e financeiras com conotações de classe evidentes (Sader, 1999, p. 126).**

Portanto, o discurso da redução do Estado parece estar encobrindo uma realidade diferente. O Estado cresce, sustentando cada vez mais o regime de acumulação do capitalismo nacional e mundial, mediante, entre outras formas, um sistema tributário que arrecada pesadamente da população em geral, para redistribuir a favor do capital. Trata-se, no fundo, de optar ou por políticas que propiciem a sustentação do regime de acumulação do capital, ou por políticas sociais e econômicas que visem reduzir desigualdades, redistribuir renda e combater a pobreza. Portanto, não há fundamentação lógica, científica, para a crise do Estado. A crise, como apontou Borón (1994, p. 188) é do Estado capitalista. E as medidas que possibilitam seu aperfeiçoamento são adotadas, segundo os interesses de classe, pelo bloco dominante. Logo, não se trata de opção científica, mas ideológica, e, por isso mesmo, tem a pretensão de passar por científica.

É conveniente observar, aqui, que não basta adotar uma visão do Estado apenas como instrumento da classe dominante, embora, como observou Oliveira (1999, p. 78), esta pareça ser, mesmo, a sua essência. Conforme esclarece Borón (1994, p. 254), o Estado não é apenas um pacto de dominação (conforme o marxismo vulgar) ou um espaço para a disputa de grupos em conflito (tradição liberal), nem apenas representa os interesses gerais da sociedade. Há quatro dimensões que devem ser consideradas no Estado, conforme a tradição marxista:

**1. um ‘pacto de dominação’ mediante o qual uma determinada aliança de classes constrói um sistema hegemônico susceptível de gerar um bloco histórico; 2. uma aliança dotada de seus correspondentes aparatos burocráticos e capaz de transformar-se, sob determinadas circunstâncias, em um ‘ator corporativo’; 3. um cenário da luta pelo poder social, um terreno onde se dirimem os conflitos entre distintos projetos sociais que definem um padrão de organização econômica e social; e 4. o representante dos ‘interesses universais’ da sociedade e, enquanto tal, a expansão orgânica da comunidade nacional (Borón, 1994, p. 254).**

Não se trata da utilização do Estado pelos capitalistas, mas, sim, de um Estado cuja estrutura sobrevive pela e contribui para a acumulação do capital. Sobrevive através dos

recursos arrecadados mediante tributação sobre a produção econômica privada, que é apoiada, por sua vez, pelo Estado.

Mesmo que a classe capitalista não atue diretamente na administração e planejamento do Estado, este deverá cumprir seu papel, de promover a acumulação e realizar políticas sociais suficientes para sua legitimação (se for excluído o autoritarismo ou o fascismo, quando passa a ser utilizada a repressão).

O poder dessa ideologia se revela quando a justiça substantiva, ou <sup>^</sup>justiça social, é preterida pelas ações do Estado, mas os governados mantêm a confiança “em que as regras de procedimento estejam em condições de gerar a justiça material (...)” (Offe, 1984, p. 269). No Estado capitalista, os critérios de justiça distributiva não podem ser levados à efetiva concretização. Os salários dos trabalhadores serão considerados justos se forem definidos segundo normas de procedimento independentes das necessidades do trabalhador, ou outra avaliação. É que a contradição básica da sociedade capitalista, (apropriação privada do resultado da produção social) não pode ser eliminada sem que o próprio capitalismo desapareça.

De acordo com Offe (1984, p. 276) “um sistema de ação que obedece a tais objetivos não é ‘injusto’ num sentido simples e auto-evidente, mas inacessível a um julgamento baseado em critérios de justiça”.

Contudo, o Estado capitalista passa a ter problemas de legitimação se o resultado dessa justiça de procedimentos deixe os governados em situação concreta de penúria.

A solução estaria numa distribuição de renda (distribuição primária) que concretamente fosse suficiente. Não sendo o caso, restam as medidas relativas à redistribuição de renda (distribuição secundária) para compensar os baixos rendimentos através de políticas sociais. Ocorre que essa redistribuição exige recursos obtidos através de tributação, surgindo o impasse, já referido, entre a acumulação e a equidade, com todas as implicações inerentes. As dificuldades financeiras surgem quanto às políticas redistributivas, porque outros gastos são priorizados (opção do Estado capitalista). E, o que se constata, é a confirmação da incompatibilidade entre a acumulação, ou seja, a apropriação privada, e a equidade, ou distribuição do resultado, por critérios diversos da lógica do capital. Assim, está claro que a crise é do Estado capitalista, e a ideologia neoliberal fundamenta as medidas que visam reduzir os gastos sociais, ao mesmo tempo em que o Estado dá apoio ao processo de acumulação privada, através das medidas já referidas.

## 2.4.2 Crise do Estado capitalista: teses de O'Connor

Segundo O'Connor, o crescimento, no capitalismo, do setor monopolista quanto do setor social, ocorre para viabilizar a acumulação, já que os gastos e investimentos sociais são necessários para a legitimação<sup>34</sup> e a própria acumulação. Assim, “a causa básica da crise fiscal é a própria contradição da produção capitalista — o fato da produção ser social enquanto os meios de produção são de propriedade privada” (1977, p. 51).

O'Connor partiu de duas premissas para elaborar uma teoria da crise fiscal. A primeira refere-se à constatação de que o Estado capitalista tem que desempenhar duas funções básicas embora contraditórias: a acumulação e a legitimação. A acumulação privada, que se constitui numa característica fundamental do modo de produção capitalista, deve ser apoiada pelo Estado, da maneira mais dissimulada possível, ocultando que realiza essa função, de modo a tomar-se desnecessário o uso da coação direta. A legitimação, então, pode ser exercida, proporcionando condições para a contínua acumulação, dentro dessa “harmonia social” garantida pelo Estado.

A segunda premissa considera que a crise fiscal só pode ser devidamente interpretada mediante a utilização de categorias marxistas. Assim, O'Connor classifica as despesas estatais em despesas de capital social, necessárias ao cumprimento da função da acumulação, e em despesas sociais, relativas à função de legitimação.

Essa classificação será utilizada no presente trabalho, e é aqui sintetizada.

### *Despesas estatais:*

#### 1.º) Capital social (para acumulação)

a) Investimento social (capital social constante): despesas que aumentam a produtividade da força de trabalho e a taxa de lucro. O investimento social pode ser:

---

<sup>34</sup> De acordo com Grau (1990, p. 27), no uso do vocábulo *legitimação* (do Estado, do capitalismo) “refere-se o processo sociológico — e não jurídico — de aceitação, de formação de consenso social positivo em relação a determinada instituição. Assim, temos que legalidade e legitimidade são critérios jurídicos, o primeiro caracterizado como formal, com o que se pretende, consciente ou inconscientemente, seja axiologicamente neutro; o segundo, caracterizado como material, axiológico. Já a legitimação é critério sociológico e não jurídico”.

- de capital físico: para a infraestrutura econômica física, incluindo despesas como construção de estradas, portos, prédios para educação e pesquisa, melhoria de terrenos, estádios esportivos;
- de capital humano: incluindo a educação, serviços administrativos e pesquisa.

b) Consumo social (capital social variável):

- bens e serviços consumidos coletivamente pelos trabalhadores, tais como: as creches, instalações médico-hospitalares, transportes de massa, instalações recreativas, colégios primários e secundários;
- seguro social, tais como: seguros de velhice, de desemprego, de saúde e de atendimento médico.

2.º) Despesas sociais (para legitimação):

São as efetuadas para manter a harmonia entre capital e trabalho, para que o Estado possa cumprir sua função de legitimação. Assim, o seguro desemprego e a renda mínima para os pobres visam amenizar a questão do desemprego para evitar revolta social.

Com base nessas premissas, O'Connor sustenta duas principais teses da sua teoria da crise fiscal. De acordo com *Si primeira tese*, os custos do investimento social e do consumo social são socializados através do orçamento público. Essa socialização aumentou na fase do capitalismo monopolista, porque é *necessária* para a acumulação privada ser lucrativa. “A razão geral está em que o aumento do caráter social da produção (especialização, divisão do trabalho, interdependência, expansão de novas formas sociais de capital, como a educação, etc.) ou proíbe ou torna não lucrativa a acumulação privada do capital constante e variável” (1977, p. 21). Em suma, de acordo com essa tese, o crescimento do capitalismo monopolista é a causa da expansão do Estado; mas é o Estado que propicia a expansão do capitalismo monopolista. Isso ocorre porque a expansão do capitalismo monopolista é acompanhada de graves efeitos negativos, ou de necessidade de serviços públicos, tais como o desemprego, gastos previdenciários, exigência de melhoria do transporte e da saúde pública, da segurança, da educação profissional, da pesquisa. Estas atividades são causas de aumento das despesas estatais, que pesam no orçamento do Estado, mas, ao mesmo tempo, é assim criada a estrutura física e de serviços que ampliam a demanda agregada e, também, favorecem o aumento da produtividade. Portanto, esse crescimento do Estado não se realiza em prejuízo da atividade privada, ao menos nos

Estados Unidos; é o crescimento do setor monopolista que impõe o aumento de gastos públicos em despesas sociais de produção necessários para a “harmonia” entre capital e trabalho, ou seja, para legitimação do sistema capitalista.

A *segunda tese* afirma que a “acumulação de capital social e de despesas sociais é um processo contraditório que cria tendências para crises econômicas, sociais e políticas” (O’Connor, 1977, p. 22). Assim ocorre porque a socialização dos custos do processo de acumulação privada é realizada através das despesas estatais em investimento social e em consumo social, mas os lucros continuam privados. Essa contradição gera a crise fiscal que é uma “brecha estrutural” entre as despesas do Estado e os ingressos financeiros.

As empresas do setor monopolista se opõem ao aumento da carga tributária que permitiria ao Estado apropriar-se de parte do excedente produzido e assim obter recursos para cumprir as funções de acumulação e legitimação. As dificuldades financeiras do Estado aumentam na medida em que crescem os gastos favorecendo setores específicos que politicamente conseguem inscrever no orçamento público seus interesses particularistas.

Isso demonstra que, na análise da crise fiscal, não pode ficar oculta a assimetria entre as classes sociais, já que ela se reflete concretamente na influência e controle do orçamento, estabelecendo o destino do dinheiro público e, também, na tributação, cujo ônus é distribuído sob o influxo do poder de pressão exercido nos órgãos de produção.

### 2.4.3 Crise fiscal e tributação: a análise de Habermas

Habermas (1994, p. 69) prega que o capitalismo necessita, para que seja possível “a dominação não política através da apropriação privada da mais valia produzida socialmente”, que o Estado proporcione as condições que garantam a competição, pois isso não ocorre naturalmente “pelos meios capitalistas”. A “vontade coletiva-capitalista” não pode ser exercida pelos capitalistas individuais em competição; depende do Estado. O Estado, porém, não só proporciona condições para o funcionamento do capitalismo, mas, mais do que isso, toma-se intervencionista, visando melhorar o próprio processo de reprodução do capital. Segundo Habermas (1994, p. 70): “Pode criar condições para utilizar capital, melhorar o seu valor de uso, curvar os custos externos e as conseqüências da produção capitalista, ajustar as desproporcionalidades que restringem o crescimento.

regular o ciclo econômico geral através de política social, fiscal e conjuntural etc.”. Mas Habermas (1994, p. 72) considera também que uma *posição ortodoxa* marxista, de que o Estado avançado permaneceria como um *capitalista ideal coletivo*, segundo Engels, não mais corresponde à situação atual em que não apenas o processo de produção determina a regulação do Estado: no capitalismo avançado há, agora, uma nova constelação de poderes, que resultam, ainda de forças econômicas, mas também de uma “ativa contrapartida política”, e o Estado terá que cumprir novas funções, como a de legitimação”.

Habermas (1994, p. 72), visando esclarecer esse ponto, distingue quatro categorias de atividade governamental. Assim, para constituir e preservar a forma de produção capitalista o Estado deve 1º) providenciar um ordenamento jurídico que garanta os contratos, realize a repressão à concorrência desleal e aos abusos econômicos, regule e fiscalize o sistema financeiro, a moeda, além de cumprir os pré-requisitos da produção, como educação, transporte e comunicação, e manter um exército; 2º) Providenciar constantes adaptações do sistema legal, principalmente nos campos do direito comercial, financeiro, fiscal, para aperfeiçoamento do mercado, garantindo sua dinâmica; 3º) Garantir ações não apenas de aperfeiçoamento do mercado, mas de efetivas oportunidades econômicas e de negócios, através de gastos governamentais que visem o progresso científico e tecnológico, qualificação da mão de obra, etc.); 4º) Providenciar a compensação de “conseqüências disfuncionais do processo acumulativo”, realizando despesas sociais” e de “consumo social” que correspondem às reivindicações dos trabalhadores organizados. Ao mesmo tempo, assume custos relativos aos danos ecológicos causados pelas empresas e outras externalidades da produção. Suporta, também, subsídios a setores econômicos ameaçados tais como a mineração e a agricultura. Assim, o Estado evita o surgimento de conseqüências políticas que poderiam advir de movimentos organizados.

No capitalismo avançado ocorrem, portanto, mudanças nas relações de produção que são, principalmente, as três seguintes (Habermas, 1994, p. 74): “(a) Uma forma alterada da produção de mais valia que aí afeta o princípio de organização social; (b) Uma estrutura salarial quase política, que expressa um acordo salarial; (c) A crescente necessidade de legitimação do sistema político”.

Com relação ao primeiro ponto, o que ocorre é que o Estado passa a produzir bem coletivos que propiciam aos capitalistas uma elevação da taxa da mais valia. Os capitalistas liberam-se dos custos que teriam ao realizar investimentos para aumentar a

produtividade do trabalho e produzir energia, por exemplo, quando o próprio Estado realiza essa tarefa. Assim, segundo Habermas (1994, p. 75),

Estas funções governamentais alteram a forma de produção da mais valia. Após erguer a mais valia *absoluta* através da força física, dilatando a jornada de trabalho, recrutando forças de trabalho subpago (mulheres, crianças, etc.), colidiram com os limites naturais (até no capitalismo liberal, como o demonstra a introdução de uma jornada normal de trabalho) de modo que o aumento do valor *relativo* da mais valia assumiu primeiro a forma de utilização da informação e invenções existentes ou geradas externamente para o desenvolvimento das forças técnicas e humanas de produção (1994, p. 75).

O papel do Estado tomou-se essencial para a ampliação da mais valia relativa, resultante do constante aumento da produtividade propiciado pelas políticas educacionais e de pesquisa científica;

Só com a organização governamental, o processo científico tecnológico e uma expansão sistematicamente administrada da educação contínua, consegue-se a produção de informação, tecnologias, organizações e qualificação que elevem a produtividade, tomando-se um componente do próprio processo de produção (Habermas, 1994, p. 75).

A necessidade de recursos financeiros tomou-se premente. E, além disso, salvo quando o capitalismo funcionar sob uma ditadura, é preciso “que a lealdade de massa seja assegurada dentro da moldura de uma democracia formal e de acordo com sistemas de valores dominantes universais” (Habermas, 1994, p. 78). É que as classes sociais estão, no capitalismo avançado, sob “um acordo parcial”, ao menos no setor monopolístico, pois, “por intermédio de uma co^Mo entre associações de empresas e sindicatos, o preço da mercadoria, conhecido como força de trabalho, é negociado quase politicamente” (Habermas, 1994, p. 76). O problema, para o capitalismo, aqui, é que a reprodução do capital não pode se submeter a um problema de legitimação que possa afetar a acumulação. Tais condições, o Estado vai procurar evitar crises, porém, realizando gastos para cumprir as funções relacionadas com a garantia da acumulação e a legitimação. Na verdade, as crises são deslocadas no tempo, ao mesmo tempo que as conseqüências sociais são evitadas pelos gastos necessários. Assim, “o ciclo da crise, distribuído pelo tempo e desprovido das suas conseqüências sociais, é substituído pela inflação e por uma crise permanente nas finanças públicas” (Habermas, 1994, p. 81).

A contradição inerente ao capitalismo, entre a produção socializada e a apropriação privada do resultado, deslocou-se, no capitalismo avançado ainda segundo Habermas (1994, p. 83), “do sistema econômico ao administrativo”. O sistema

administrativo realiza um planejamento, dentro das condições democráticas, visando evitar crises diante de um quadro em que os capitalistas individuais têm interesses contraditórios em face da busca dos trabalhadores pelo aumento de sua participação na distribuição do valor produzido socialmente. Ou seja, não se trata de uma democracia substantiva, a qual propiciaria a clareza da contradição capitalista já mencionada. Trata-se de democracia formal, em que essa contradição não pode ser efetivamente “objeto de discussão”, motivo por que o sistema administrativo não pode concretamente atender aos interesses da “vontade legitimante” (Habermas, 1994, p. 51), razão pela qual o processo de legitimação visa elidir motivações generalizadas, “difunde lealdade das massas, mas evita participação”. Isso é possível através do “privatismo cívico”, em que a “abstinência política [é] combinada [com uma] orientação para a carreira, o lazer e o consumo” garantindo-se expectativas “de adequadas recompensas dentro do sistema (dinheiro, lazer e segurança)”. Além dessas recompensas, a “despolíticação estrutural” é justificada por “teorias de elite democrática” (Habermas, 1994, p. 52).

É em face do exercício dessas funções que, no capitalismo organizado, o Estado passa a ter um orçamento sobrecarregado. Esse orçamento

**suporta os custos de estratégias imperativas de mercado e os custos de demanda de bens improdutivos (armamentos e viagens espaciais). Suporta os custos infra-estruturais diretamente relacionados à produção (transporte e sistema de comunicação, progresso científico-técnico, treinamento vocacional). Suporta os custos de consumo social indiretamente relacionados à produção (construção de casas, transporte, assistência médica, lazer, educação, previdência social). Suporta os custos de Jem estar social, especialmente desemprego. E, enfim, suporta os custos externalizados do esforço ambiental brotando da produção privada (Habermas, 1994, p. 82).**

Chega-se, assim, à questão tributária. E está evidente que a necessidade de uma arrecadação de tributos capaz de suportar todos esses encargos orçamentários, deve propiciar condições efetivas de acumulação do capital. Ao mesmo tempo, porém, a distribuição da carga tributária, a previsão do destino das receitas e a eficiência das tarefas administrativas, devem satisfazer os requisitos que garantam a legitimação necessária. Problemas econômicos, que podem levar a crises, implicam a adoção de políticas, pelo Estado, que geram gastos fiscais, com o objetivo de *evitar* que fique transparente, na realidade de uma injusta distribuição de renda, a contradição essencial entre a produção social e a apropriação privada exacerbada. Assim, a crise fiscal que decorre do esgotamento dos recursos fiscais corresponde, na verdade, às necessidades do capitalismo; surge por força do cumprimento das funções desenvolvidas pelo Estado no capitalismo



organizado. É o que demonstra Habermas. No que se refere à distribuição da carga tributária, pode-se acrescentar que, além da discussão quanto ao seu suficiente atendimento aos princípios da igualdade e da pro<sup>ess</sup>ividade, é preciso verificar se o capital está sendo alcançado em todo seu potencial de pagamento de tributos. Enfim, toda essa demonstração de que o Estado intervém para garantir a acumulação, é, ao mesmo tempo, a justificação técnica e ética de que uma tributação justa não pode ser distribuída com peso maior sobre os salários, direta ou indiretamente.

#### 2.4.4 Crise do Estado e “ingovernabilidade”

Claus Offe procura examinar a origem da crise do Estado partindo de uma dialética entre o funcionamento do sistema econômico e as normas legais que visam restringir os problemas sociais e econômicos que resultam desse funcionamento. O capitalismo funciona segundo regularidades do sistema econômico, que não dependem de normas, mas necessita da ação de seres humanos que devem vender sua força de trabalho para que o processo de acumulação continue. Não há como eliminar ou desconsiderar os problemas que surgem dessa relação, principalmente o da participação dos trabalhadores no resultado da produção total, em face da sua concentração sob o poder dos titulares dos meios de produção. Segundo as análises marxistas, há uma tensão entre o sistema capitalista e a democracia, enquanto para os neoconservadores a origem da crise está, afirmem expressamente ou não, na própria democracia. Não é por outra razão que Offe afirma que os “limites tanto do crescimento quanto do Estado social, a crise econômica, financeira e do meio-ambiente, inclusive a crise de legitimação, ou seja, a ‘crise da autoridade estatal’, tomam-se tópicos cotidianos, divulgados em todos os jomais conservadores e liberais para caracterizar a situação nacional e internacional” (1984, p. 237).

As análises neoconservadoras da crise incorporaram argumentos da esquerda, antes elaborados pela teoria crítica do capitalismo avançado, relativos à crise do Estado social e da legitimação, dos conflitos distributivos e de grupos marginalizados, além da questão ecológica. Estabeleceram, porém, uma relação de causa e efeito desses problemas com a democracia e não com o capitalismo, destacando, por isso, os aspectos políticos relacionados ao processo democrático como causadores da ingovernabilidade.

Segundo a análise conservadora, o *diagnóstico* é de que na democracia há um excesso de expectativas que resultam de problemas sociais, por parte da população. O Estado passa a ter muitos gastos e chega ao ponto de não mais poder atender às responsabilidades que lhe são imputadas. Ou seja, o Estado Social estaria sobrecarregado pelos direitos sociais. E, segundo esse diagnóstico da crise, o grau de liberdade sofreria redução se o Estado tivesse de atuar, com mais poderes de intervenção, para buscar meios de atender às responsabilidades que os cidadãos julgam ser dele. Além disso, há uma perda de confiança nos partidos porque eles garantem, durante a campanha, que vão atender àquelas expectativas; quando estão no governo, porém, adotam políticas salariais, fiscais e outras que frustram as promessas eleitorais.

O *prognóstico* é de um impasse entre as expectativas e o desempenho do Estado, levando à ingovernabilidade do sistema e, no futuro, “à dissolução quase total do poder organizado do Estado” (Offe, 1984, p. 240). As *terapias* que essa linha de explicação da crise apresenta, desdobram-se em medidas que visam *reduzir as exigências*, expectativas, e reivindicações da população, ou em medidas que visam aperfeiçoar as condições administrativas do Estado para fazer face à crise, ou seja, *ampliar a capacidade de direção e desempenho* para dar conta das reivindicações.

Para Offe (1984, p. 241), é preciso verificar, com apoio no marxismo, a procedência ou não da tese da ingovernabilidade e da crise do Estado, além da eficácia ou ineficácia das medidas de saneamento propostas de acordo com a visão neoconservadora.

^ ^ A primeira variante, que visa reduzir as exigências sociais, é composta por três ^ estratégias. A primeira considera que é preciso liberar o Estado social de responsabilidades, passando-as para o setor privado, isto é, para o mercado. A liberalização do mercado e a desregulamentação da economia submetem todas as empresas de um país à competição internacional, com o efeito imediato e desejado, de enfraquecimento dos sindicatos que canalizam as exigências sociais.

■ ” A segunda estratégia visa, através de medidas no campo da educação e das “agências que regulamentam a formação e a preservação das normas sociais e culturais, bem como orientações de valor”, controlar já em sua origem “as exigências e as orientações político-sociais” (Offe, 1984, p. 242). A disciplina, o auto-controle, os vínculos comunitários são desenvolvidos com esse objetivo.

3) A terceira estratégia para inibir as exigências sociais é a filtragem destas através de mecanismos institucionais, sejam órgãos administrativos ou judiciais (que passariam a exercer essa função), assim como a academia, de modo que o não atendimento

às reivindicações será explicado com o resultado de uma interpretação fundamentada em argumentos aparentemente neutros.

Já a segunda variante das terapias aponta estratégias que visam ampliar a capacidade de direção do Estado. A estratégia administrativa é a de ampliar os recursos, em termos quantitativos, mediante aumento da arrecadação, e em termos qualitativos, aperfeiçoando a atividade administrativa. A estratégia política procura ampliar a capacidade do Estado mediante alianças entre governo e sindicatos, associações, chegando a pactos no sentido de efetivamente o Estado ter uma margem maior de controle das políticas. Para que isso se tomasse possível, logo se verificou a necessidade de consenso, a fim de se alcançar um melhor desempenho “não só pela coordenação administrativa *interna*, mas também pela institucionalização de alianças e mecanismos de harmonização entre governos, sindicatos, associações trabalhistas, alianças de corporações regionais e até mesmo associações de consumidores” (Offe, 1984, p. 244).

Depois de resumir essas propostas da teoria neoconservadora da crise, Offe afirma ser inquestionável que ela se apropriou de elementos desenvolvidos pela teoria marxista, que por sua vez incorporou partes daquela análise, hidaga, então: “os herdeiros de esquerda da teoria da crise ainda têm a oferecer evidências e argumentos que não sejam imediatamente apropriados pela oposição teórica e política, e distorcidos em favor de sua ideologia?” ou a tese da ingovernabilidade poderia ser apenas uma “ideologia da crise”? (Offe, 1984, p. 246,7).

As análises marxistas, ao examinar o fenômeno da ingovernabilidade, mencionam as seguintes causas, levantadas por Offe: o surgimento de necessidades novas que aparecem depois da satisfação dos direitos materiais, na Europa ocidental; problemas diversos que resultam do próprio assistencialismo; o excesso de promessas de campanha política; exigências dos sindicatos resultantes de jogos de interesses; interesses de classe dos funcionários públicos; e o aumento do “poder de veto” das empresas, com relação às medidas fiscais para obtenção de recursos. Esse autor, porém, detecta que o verdadeiro objeto que subjaz a essas explicações é o conflito de classes que, concretamente, manifesta-se na disputa pela distribuição da renda e da riqueza.

As mencionadas propostas para superar a crise não podem, conforme a análise marxista, resolver a questão. Por outro lado, mesmo considerando que a ingovernabilidade seja apenas um sintoma de “erro de constmção” do próprio sistema, capitalista, não é possível afirmar que “uma crise econômica seria acompanhada de um estado de consciência que pusesse em questão a organização econômica da sociedade” (Offe, 1984,

p. 254). Isso porque é aceita, atualmente, a idéia de que a crise também provoca reações de integração, e não só de oposição radical que, supostamente, poderia levar a uma revolução.

O que ocorre é que nas sociedades capitalistas a produção e apropriação privadas funcionam porque o mercado está organizado e garantido pelo Estado, o que torna possível a compra da força de trabalho enquanto, e por isso mesmo, os trabalhadores continuarão a exigir maior igualdade, ou seja, maior socialização dos lucros.

É essa incompatibilidade, existente entre a ação dos trabalhadores que buscam maior participação social e renda, frente às relações funcionais do sistema, que caracteriza uma “ingovernabilidade”, que é, portanto, inerente ao capitalismo. Isso significa que a solução dessa “ingovernabilidade” não pode ocorrer mediante total adaptação dos aspectos *subjetivos* (a ação humana, a integração social), aos imperativos *objetivos*, sistêmicos, relativos ao funcionamento da produção (integração sistêmica), pois isso implicaria mudar o próprio sistema capitalista.

Assim, para a análise neoconservadora, a crise é apenas um fator de perturbação, que deve ser resolvida, para manter o *status quo*, em sua essência. Para as teorias baseadas no marxismo, ao contrário, a crise pode indicar que sua solução exige mudanças que atuem no sentido da implementação da igualdade. Indicar, também, que a questão da Justiça distributiva deve ser discutida com transparência, democraticamente, para que a denominação “crise de governabilidade”, ou de Estado, não seja utilizada para fortalecer a reação conservadora contra a igualdade e permitir, ao contrário, o agravamento da injustiça distributiva. Já os neoconservadores querem evitar que a sociedade e o Estado se encaminhem para um aprofundamento da democracia e defendem que, para desfazer a crise, é preciso abandonar “os falsos caminhos da modernização política, restaurando em seus direitos os princípios extra-políticos de ordem, como família, a propriedade, o trabalho, a ciência.” (Offe, 1984, p. 252). Em outras palavras, defendem a implementação das propostas do neoliberalismo.

---

<sup>35</sup> Conforme Bonavides (1999b, p. 220); “Uma das teorias reacionárias da crise, mais importantes da atualidade, é aquela que, para tolher a mudança e a reforma, fala da *ingovernabilidade* do Estado atual, ou seja, da inviabilidade da ação de governo dentro dos quadros formais do consentimento, fora portanto do arbítrio repressivo, em razão das reivindicações sem limites com que os governados, exercitando pressão sobre os poderes oficiais, acabam vendo dinamitadas as estruturas democráticas da ordem estabelecida”. E, acrescenta Boaventura de Sousa Santos (1999c, p. 111) que: “Quando hoje os Estados hegemônicos e as instituições financeiras multilaterais elegem a ingovernabilidade como um dos problemas centrais das sociedades contemporâneas, nada mais fazem do que expressar a ansiedade e a insegurança quanto à possibilidade de a ansiedade e a insegurança serem *redistribuídas pelos excluídos aos incluídos*” (Itálicos apostos).

Em suma, a *ingovernabilidade*, no sistema capitalista, impõe-se, na verdade, como uma conseqüência da contradição inerente a esse sistema de produção, já que, para que o processo de acumulação ocorra, é preciso que o mercado funcione, de acordo com as regularidades inerentes ao sistema econômico, mas, ao mesmo tempo, é preciso uma regulamentação política, para que se estabeleça a moldura do mercado, onde a ação dos homens será *conforme regras*. E, nesse mercado, os trabalhadores, que vendem a sua força de trabalho (o trabalho *vivo*), pressionam no sentido contrário ao interesse máximo do sistema, que é a acumulação. Quando não há grande prosperidade econômica, toma-se impossível uma compatibilização razoável entre os interesses dos trabalhadores e os objetivos de acumulação. Essa contradição, quando há problemas econômicos, não pode desaparecer mediante estratégias de redução das exigências, através de um conformismo estimulado por medidas culturais e ideológicas. A expressão *ingovernabilidade* estará, então, mascarando uma realidade econômica e social, que não desaparecerá sob o capitalismo, mas que permanecerá produzindo pressões por distribuição da renda e justiça social.

A governabilidade, no sistema capitalista, continuará, assim, dependendo de intervenção do Estado, para impor às empresas e aos capitalistas 'restrições' à liberdade completa da acumulação, através de medidas de redistribuição de renda e tributação necessárias à preservação do próprio sistema capitalista.

Fiori, por seu lado, observa que o conceito de governabilidade é indeterminado teoricamente pois variou no tempo, atendendo a objetivos estratégicos, sem um rigor científico:

**Assim, num primeiro momento, nos anos 60, apontou normativamente para a necessidade de restringir as 'demandas democráticas excessivas'; num segundo momento, nos anos 80, recomendou que se reduzisse o papel do Estado e se desregulassem os mercados; enquanto, finalmente, nos anos 90 está associado a um programa destinado a assegurar a homogeneização intemacional das políticas econômicas de corte liberal — conservador (1995, p. 161).**

No Brasil dos anos 80, a partir do início da redemocratização, a governabilidade significava uma preocupação com as "demandas sociais reprimidas" durante a ditadura. Já na década de 90, governabilidade indicava a adaptabilidade, a inserção na economia mundial globalizada, segundo o paradigma dominante, e compatível com os interesses do sistema financeiro intemacional.

Dentre os efeitos perversos da globalização nos países periféricos, Fiori aponta o escasso acesso às novas tecnologias que permanecem com controle concentrado pelos

países da Tríade<sup>36</sup>, e a competição por investimentos. As corporações têm muitas opções, exigem infra-estrutura e benefícios fiscais, além de um mercado desregulado e segurança jurídica. Para atender às condições exigidas pelos investidores, e empréstimos dos organismos multilaterais, os países periféricos vêm-se compelidos a adotar as reformas estruturais que compõem o “consenso de Washington”.

A implementação dessas políticas liberais, porém, ‘não resolve o problema da governabilidade na medida em que os Estados periféricos endividados e prisioneiros dos “equilíbrios macroeconômicos” perdem também a capacidade de financiar as demais políticas setoriais e, em particular, as políticas de natureza social, num momento em que o crescimento já não assegura por si mesmo o pleno emprego, o que só leva a agravar-se a herança de desigualdade arrastada por estes Estados” (Fiori, 1995, p. 166).

Os países periféricos, efetivamente, face à sua inserção passiva na economia mundial, perdem capacidade de realizar políticas econômicas e sociais. O papel de legitimação, exercido pelo Estado, pode acabar não sendo cumprido, nessas condições. A governabilidade, segundo os critérios que interessam ao mercado e investidores, entra em choque com a democratização desses países. A exigência de redução de incertezas para os investidores, chegaria ao ponto de impor limites à atuação política dos partidos e dos sindicatos. As reais fontes de poder são agora o capital de investimento, a tecnologia e o controle dos mercados, mas o controle desses instrumentos de política econômica está nas mãos dos países centrais (Fiori, 1995, p. 169).

Nesse contexto, os países periféricos, cujas economias sofrem efeitos de uma desregulação e da globalização realizada de forma passiva, não podem corrigir os problemas sociais, nem implementar políticas econômicas importantes, porque a necessária arrecadação de tributos é sempre inviabilizada, através da pressão política ou da *greve de investimentos* (Fiori, 1995, p. 171). Porém, ao mesmo tempo, as reformas de cunho neoliberal, juntamente com os efeitos da globalização, ampliam as necessidades de gastos sociais. Surge daí, portanto, um risco muito importante para as instituições democráticas. Trata-se da governabilidade democrática, que é abalada pelas conseqüências que advêm das “decisões dos agentes econômicos responsáveis pelas decisões de investimento e pelos macromovimentos especulativos internacionais, determinados por sua vez e em grande medida, pelas flutuações cambiais e monetárias resultantes da política econômica das

---

<sup>36</sup> Estados Unidos, Europa, liderada pela Alemanha, e Japão.

grandes potências” (Fiori, 1995, p. 172). Na verdade, pressionados pelo poder do *oligopólio mundial*<sup>37</sup>, e da “nova geopolítica monetária” (Fiori, 1995, p. 170), que limitam a autonomia das suas políticas econômicas, os Estados periféricos terão grande dificuldade em cumprir suas funções para a legitimação do sistema econômico que não atende às necessidades sociais.

#### 2.4.5 Estado e crise: análise de Mandei

Conforme Ernest Mandei (1995, p. 115), há uma “ofensiva mundial do capital contra o trabalho e as massas operárias do Terceiro Mundo”, desde a década de 70, que se manifesta objetivamente através do vertiginoso crescimento do desemprego, principalmente nos anos 90. o socialismo, como opção econômica e política, ficou desprestigiado, após o retomo ao modo capitalista de produção dos diversos países que fracassaram como socialistas.

Nessas condições, o capitalismo encontrou o ambiente propício à retomada do crescimento de lucros e da acumulação. O neoliberalismo forneceu fundamentos teóricos para a campanha mundial — com respaldo do FMI, do Banco Mundial e dos países mais industrializados — contra os gastos públicos, de uma forma geral. Um objetivo subjacente às políticas fiscais restritivas era o de que os países periféricos conseguissem recursos para pagar os credores internacionais.

Por outro lado, o desempenho, a curto prazo, provoca reduções dos preços dos salários, propiciando vantagens às corporações que se movimentam no espaço da globalização econômica. Os gastos estatais, porém, não foram reduzidos. Continuaram crescendo, mas, conforme Mandei (1995, p. 116), “o que realmente aconteceu foi um deslocamento do gasto social e em infraestrutura para despesas militares e subsídios à iniciativa privada”. Também cresceram os valores pagos a título de juros da dívida pública e elevados dispêndios de dinheiro público para socorrer instituições financeiras, sob justificativa de evitar um problema social e econômico.

Assim, ao mesmo tempo em que as medidas eram adotadas pelos governos, sob pressão dos órgãos multilaterais, em nome do princípio liberdade, as condições reais

---

<sup>37</sup> Compõem o “oligopólio mundial” os países mais ricos e as maiores multinacionais.

para seu exercício eram eliminadas pelos cortes específicos no orçamento público, pela eliminação ou redução de programas sociais, e por políticas econômicas anti-emprego. Nessas condições, os trabalhadores sentiram-se desencorajados para as lutas sindicais: prevalecia o temor de perder o emprego. As estatísticas mostram o agravamento dos níveis de pobreza, das desigualdades, do desemprego, da concentração de riqueza. Conforme Mandei (1995, p. 117), “O destino das crianças simboliza o aumento da barbárie no Terceiro Mundo”<sup>38</sup>.

Além desses efeitos sociais, as políticas sob a égide do pensamento neoliberal geram dificuldades para o desenvolvimento econômico e distorções. A redução das despesas públicas nas áreas de educação e saúde têm efeitos favoráveis imediatos a um saldo orçamentário para o pagamento de juros; os efeitos perversos, porém, manifestam-se em custos sociais, como aumento de criminalidade, doenças e baixo nível de qualificação para o trabalho, a curto, médio, e longo prazo. O mercado consumidor, além disso, não tem a ampliação que beneficiaria a economia nacional e mundial.

Mandei (1995, p. 119) ressalta que as “políticas neoconservadoras, pseudoliberais, estão sendo aplicadas dentro de uma economia mundial dominadora pelo capital monopolista”. A partir dessa constatação, é preciso concluir que a “economia de mercado” denomina outra situação, mas livre mercado é uma ilusão. E, portanto, nessa estrutura, quaisquer políticas econômicas que se adotem — keynesianas ou outra — pouco mudarão o quadro esboçado. A alternativa, para ele, continua sendo a socialista, porque o mercado corre riscos de catástrofe. Isso porque o problema não é técnico, é social. “Para que essa solução seja aplicada, é preciso uma ordem social na qual a voracidade, o desejo de acumular riqueza pessoal, sem considerações dos outros custos econômicos e sociais globais, não sejam determinantes do comportamento sócio-econômico” (Mandei, 1995, p. 120).

É que, no sistema capitalista, o empresário não pode adotar políticas empresariais que aumentem seus custos, enquanto os demais competem com menores custos. Assim, mesmo que o capitalista tenha consciência do problema ecológico social.

---

<sup>38</sup> “Conforme estatísticas das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (Unesco), a cada ano, entre 15 milhões e 16 milhões de crianças estão morrendo de fome ou de doenças curáveis. Isso significa, a cada quatro anos, um número de mortes igual ao havido na Segunda Guerra Mundial, incluindo Auschwitz, Hiroxima e a fome de Bengala. A cada quatro anos, uma guerra mundial contra as crianças: aí se tem em poucas palavras, a realidade do mundo do imperialismo — capitalismo” (Mandei, 1995, p. 117).



acaba se submetendo à “lógica inexorável” do modo de produção em que atua. Para a sobrevivência da humanidade, pois, não são suficientes as “pequenas correções parciais” que o capitalismo admite. É necessária uma outra ordem social.

Diante das conseqüências desastrosas que as políticas econômicas, sob a ideologia neoliberal, provocam, não basta a crítica, é necessário uma alternativa tem.

Os recursos econômicos à disposição da humanidade são escassos. Da escassez surge a necessidade de priorizar o uso desses recursos, administrá-los, dividi-los.

Para Mandei (1995: 122), não são apenas duas formas de determinar o uso desses recursos. Além do estatismo (“despotismo estatal”) e do capitalismo (“despotismo do mercado”) há o poder efetivo do povo “para impor, por meio de processos democráticos estritamente pluralistas e multipartidaristas, a alocação *a priori* dos recursos existentes para atender a um dado número de necessidades sociais que sejam consideradas prioritárias”. Ele explica que as três formas de determinar as prioridades correspondem a três forças sociais que disputam as opções de alocação dos recursos. Essa disputa não é técnica, não é fundamentada em eficácia econômica comprovável.

As forças sociais são forças humanas que atuam, organizadamente ou não, e detêm poder ou não, para determinar as prioridades no uso dos recursos escassos do mundo. O planejamento centralizado, ou o livre mercado não operam independentemente “das forças humanas que o controlam” (Mandei, 1995, p. 122). Quem atua são as “forças sociais, seus interesses e valores, motivações e escolhas ligadas a estes interesses. O capital não é uma relação entre coisas, mas sim, em última instância, uma relação entre forças sociais, entre seres humanos”.

A alocação “a priori” “significa que, por meio da ação governamental complementada pela ação direta das massas, recursos são reservados para preencherem essa necessidade — garante-se que eles serão usados apenas para estes propósitos e mais nenhum outro. Comitês de controle popular devem ser criados para tomar essa garantia real” (Mandei, 1995, p. 122). Assim, das três forças sociais que defendem as formas de alocação — “burocracias e<sup>ta</sup>is, as classes dominantes capitalistas e a classe dos assalariados com seus aliados”, a terceira opção de Mandei, significa o exercício do poder efetivo desta última classe.

A implementação dessa alternativa se daria através da descentralização e sem burocracia, sem aumento do número de funcionários, e com a adoção de fórmulas de democracia direta.

Diante das críticas a tal proposta, principalmente em face da globalização. Mandei entende que no mundo capitalista há outros espaços, não controlados pelas forças de mercado, que possibilitam a implementação das prioridades escolhidas a priori, sem que o mercado esmague a economia do país. Tomando o Brasil como exemplo. Mandei considera que diversos países aceitariam acordos econômicos que viabilizassem a continuidade da vida econômica. Se fosse necessário, um apelo ao mundo, para o apoio às políticas internas adotadas, seria ouvido por muitos países. Não pode ser afirmado que essa estratégia de desenvolvimento levaria à ineficiência econômica. Ao contrário, a eliminação dos custos que resultam da “irracionalidade macroeconômica” e da “irracionalidade macrossocial” aponta para um ganho de eficiência.

Ao contrário do que se pressupõe na defesa do livre mercado, diz Mandei (1995, p. 125):

*“A performance econômica medida pelo lucro das firmas individuais conduz a um enorme desperdício macroeconômico, provavelmente igual, se não superior, ao resultante da “economia de comando”: decisões de investimento erradas, erros de cálculo dos custos de projetos de investimento de longo prazo, enorme hipertrofia dos custos de distribuição etc. Os custos sociais deste sistema, em termos de despesas, desemprego estrutural e periódico, desperdício de capacidade humana, desconsideração pelos custos ecológicos etc. são mesmo piores.*

Outro argumento, que Mandei analisa, concerne os prejuízos à liberdade que a sua alternativa representa. Alega-se que a alocação *a priori* de determinados recursos, retira-os de outras possíveis aplicações conforme os interesses livremente escolhidos pelas pessoas.

Mandei parte de uma crítica à efetiva liberdade de escolha sob o manto do liberalismo. Na verdade, leva em conta a liberdade positiva, em confronto com a realidade econômica — com suas distorções, desigualdades e misérias presentes nas cidades — para dizer que em qualquer sistema econômico, algumas necessidades de consumo e outras propostas de investimento e despesas públicas, não serão satisfeitas. Os recursos escassos: esse fato gera a necessidade de opção. E, então, afirma; “A liberdade de escolha para os ricos não é simplesmente uma liberdade de usar sua renda, riqueza e poder como indivíduos livres. É a liberdade para *monopolizar* o acesso a recursos chaves, restringindo o acesso a esses recursos para a grande maioria da população” (Mandei, 1995, p. 126). E é exatamente essa liberdade de monopolizar recursos que cria, para a maioria, a necessidade de vender a única mercadoria que lhes resta: a força de trabalho. Portanto, o efeito da

liberdade para o monopólio,} é a restrição da liberdade da maioria. E, numa referência a Hayek<sup>39</sup>, ao povo resta o “caminho da servidão”.

Mandei, nessa conferência, lança um desafio ao Brasil para ser o primeiro país a “romper com a lógica do lucro” e “priorizar a eliminação da fome, da pobreza, da miséria massivas”.

Percebe-se que a alternativa esboçada por Mandei, não admite ser equiparada ao socialismo centralizador. Não explica suficientemente, porém, qual o modo de produção desse sistema. Não parece que as empresas seriam estatais. Apenas a alocação de recursos escassos seria decidida pelo povo, sem subordinação à noção capitalista de eficiência econômica. E observa que surgiria demanda e atividades econômicas específicas, com base nessas prioridades.

Sem pretender analisar os problemas de implementação de tal alternativa, ficou claro, todavia, que a eficiência econômica, utilizada como discurso, muitas vezes, ao contrário, pode estar escondendo graves ineficiências, crítica radical de um importante economista que soma-se aos argumentos em defesa de uma tributação justa, pois a eficiência econômica não surge, automaticamente, da pressão direcionada sobre a população de baixa e média renda, que, em primeiro lugar, fica com seu poder de compra reduzido — o que tem reflexos na demanda global da economia.

Se o neoliberalismo fiindamentou reformas radicais do Estado e, além disso, a globalização continua exercendo pressão econômica para a inserção de cada Estado no sistema global — então não são agora suficientes meros retoques para resolver a questão social em sua nova magnitude. É necessário também um conjunto de medidas de radical confronto, com a onda de crescimento da desigualdade, através de uma onda de reformas pró-igualdade. Em suma, é preciso agir contra a concentração de riqueza e renda; é preciso redistribuição. A tributação deve ser progressiva, assim como os gastos. Os riscos para a democracia estão surgindo; a liberdade negativa não é suficiente para os excluídos e miseráveis; é necessária a liberdade positiva. O crescimento econômico não implica obrigatoriamente em alguma solução para essa desigualdade; a concentração continua a se agravar. A mera “administração da pobreza” não é medida suficiente diante dos problemas sociais que o sistema capitalista, sob enfoque neoliberal, provoca. É preciso que os direitos sociais tenham efetividade social, além da garantia constitucional. Esses direitos significam

---

<sup>39</sup> Friedrich Hayek, autor de “O Caminho da Servidão”.

a obrigatória implementação da redistribuição de renda, através, primeiramente, de um sistema tributário que não tenha a função de agravar ainda mais as desigualdades.

Os recursos públicos arrecadados permitem fortes medidas de redistribuição que terão efeitos benéficos na economia, pelo aumento da demanda, da coesão social e da estabilidade política.

#### **2.4.6 A crise do Estado-providência: Rosanvallon**

Rosanvallon (1997, p. 13) analisa a crise do Estado-providência, levantando aspectos importantes para uma visão crítica dessa questão, embora seu estudo seja centrado no problema da França. Pretende demonstrar que a crise não é estritamente financeira, já que o nível de tributação e de contribuições sociais ainda poderia crescer ou ser adaptado, segundo espécies tributárias e contribuintes, até um limite ainda não definido, nem definitivo. O problema para ele é, além de fiscal, de ordem cultural e social. A dificuldade de se definir quem deve pagar quanto, aumenta à medida que é o grau de redistribuição aceitável pela sociedade que está em discussão. Rosanvallon comenta que, desde o século XIX, economistas importantes consideraram que o limite para o crescimento das despesas sociais não poderia crescer mais, sob risco de comprometer a economia privada. No entanto, tanto o nível de tributação quanto o de gastos ultrapassou de muito as expectativas à época imaginadas. Assim, são aspectos sociológicos e políticos que devem ser examinados para descobrir a natureza da crise e sugerir algumas linhas para o progresso social. Rosanvallon não aceita a explicação nem a solução do neoliberalismo, no sentido de que o mercado substituirá as funções do Estado-providência e, por outro lado, considera que o marxismo falha em considerar que as contradições do capitalismo explicam a crise. É que, para Rosanvallon, o keynesianismo proporcionou o surgimento de uma idéia de compromisso social estável, no qual se fundamentam as sociais-democracias e mesmo democracias conservadoras, para uma organização social e econômica capitalista em condições suficientes para afastar a hipótese da abolição radical do sistema. Assim, as sociais democracias não estariam baseadas nos fundamentos marxistas, segundo os quais as contradições capitalistas caminham para a sua superação, mediante a adoção do socialismo. A pura lógica do mercado provoca problemas sociais que seriam compensados

mediante uma atuação do Estado, mas, para Keynes, pelo contrário, há a possibilidade de se encontrar as condições de um novo equilíbrio econômico relativamente estável na redefinição das relações entre o Estado e a economia, e na reorganização das relações sociais (através da redução das desigualdades e da supressão da figura do que vive de rendas) (Rosanvallon, 1997, p. 41). Ocorre que a eficácia econômica, atualmente, pressionada pela necessidade de competitividade, face à globalização, entra em contradição com a possível redução das desigualdades. Ela não ocorre da mesma maneira que a redução das igualdades civis e políticas. As diferenças econômicas se ampliam. Trata-se de um aspecto econômico que restringe a atuação do Estado-providência, mas não é o único; há os aspectos cultural e social. Rosanvallon constata o surgimento de uma fissura na cultura democrática e igualitária da França, pois quando se trata de igualdade material, e não apenas da igualdade civil, surge um paradoxo: admite-se a redução da desigualdade como um objetivo social fundamental, mas não há reivindicação da sociedade para sua concretização. Quatro causas desse paradoxo são apontadas pelo autor. Em primeiro lugar, a segurança, diante das novas situações de risco na sociedade industrial, prevalece em relação às questões de igualdade. Em seguida, constata-se que as conquistas sociais não são valorizadas pelos seus destinatários, porque não resultaram, ultimamente, de lutas sociais para alcançá-las. Outra causa da dúvida sobre a importância da igualdade, é que a classe média passa a contribuir mais, e, ao mesmo tempo, a questionar-se sobre a justiça em relação às suas perdas e aos ganhos dos destinatários das transferências que, muitas vezes, são consideradas indevidas. Em quarto, há uma preocupação individualista, em conseguir um emprego em setores da economia que garantam melhor salário e sistema de previdência corporativo, o que relativiza a importância exclusiva do Estado-providência e, ao mesmo tempo, reduz a preocupação com igualdade valorizando, ao contrário, a desigualdade.

No aspecto social Rosanvallon aponta a crise da solidariedade, que é um resultado da inibição causada às relações solidárias quando os serviços coletivos do Estado-providência as substituíram. A solidariedade que se realiza através do Estado é automática, toma-se ineficaz, afastando os indivíduos de relações que poderiam evitar sua permanência, com custos elevados, num hospital, por exemplo.

Rosanvallon analisa, então, as propostas do liberalismo, e sua crítica do Estado de Bem-estar. A força do neoliberalismo está em sua *dimensão crítica*, que visa mostrar

que a crítica ao mercado é que estava errada (Rosanvallon, 1997, p. 47). O liberalismo procura apontar os limites em que a intervenção do Estado, a regulação, é possível ou necessária, mas não consegue e, por isso, não pode justificar o desaparecimento do Estado-providência, para atuar na área em que o mercado não pode operar. Já Rawls e Nozick fundamentam a existência do Estado mínimo, sem questionar a necessidade do Estado-providência. A crítica que Rosanvallon faz à teoria de Rawls é que ela faz uma apologia à indiferença entre as pessoas. Para Rawls, a equidade possibilitaria a ausência da inveja, e as diferenças ainda existentes seriam consideradas compatíveis com a justiça processual. Já Rosanvallon (1997, p. 77) considera que exatamente a noção de inveja, que é afastada por essas teorias, significa a existência de um vínculo social, do qual poderão surgir relações de solidariedade ou outras relações sociais que permitam superar a dependência do Estado-providência em que se acomodam os indivíduos.

Rosanvallon considera que não há solução para a crise do Estado-providência se as opções se restringem a: estatização ou privatização. A estatização implica adoção de um projeto social-estatista que exige elevada tributação que permita manter a estrutura e os serviços coletivos. Ela pode provocar resistência social, crescimento da economia subterrânea, trabalho informal, o que significa aumento de desigualdades. Já a opção da privatização corresponde à linha do Estado liberal, implicando em redução da redistribuição, ao mesmo tempo em que o Estado deve assumir a segurança a fim de controlar as reações dos prejudicados pelos problemas sociais crescentes, já que haverá um *déficit* de legitimidade. A teoria neoliberal procura legitimar o Estado forte e a redução da redistribuição, mas não é a posição de Rosanvallon. Para ele, é preciso combinar de forma diferente os serviços coletivos, o mercado, a igualdade, mediante redução da demanda do Estado, a reinserção da solidariedade na sociedade, sem utopia comunitária, e a visibilidade social. A solidariedade surgirá do aumento de tempo livre e da visibilidade social, que darão espaço à troca de informações, conhecimento dos problemas locais, experiências. Mesmo conflitos podem ocorrer, mas há necessidade de livrar-se da dependência do Estado-providência. Interessante notar que, efetivamente, se houver tempo livre, o trabalhador poderá realizar, para si e para outras pessoas, atividades que representarão um ganho de bem-estar que as horas exageradas de trabalho na empresa não lhe propiciam. Isso lembra que trabalho não é apenas o realizado no emprego. Quanto ao desenvolvimento da visibilidade social, Rosanvallon destacou a necessidade de deixar

claro o valor das contribuições sociais e quem são os contribuintes, os financiadores do Estado-providência. É necessário esse conhecimento para que a consciência da responsabilidade se desenvolva.

Em suma, Rosanvallon (1997, p. 102) propõe a criação de um espaço pós-social (temocrata, que significa a redução do papel do modelo keynesiano e na sua combinação com os modos de “regulação autogestionária e intra-social”. Portanto, no espaço pós-social democrata, coexistem três modos de regulação. A regulação keynesiana, relativa às relações de classes, utiliza-se das negociações coletivas e, ainda, do Estado-providência; a regulação autogestionária refere-se às relações entre Estado e sociedade civil; a regulação intra-social, toma providências para fazer com que as relações entre indivíduos, famílias, grupos de vizinhos se desenvolvam. Espera-se que seja construído um compromisso democrático, concretizando um contrato social, incluindo um compromisso com o patronato, que aceitará a redução do tempo de trabalho; compromisso com o Estado, que estimulará, apoiará e dará incentivos fiscais às atividades substitutivas dos serviços coletivos; e compromisso da sociedade consigo mesma, procurando aumentar a solidariedade e a visibilidade social.

Esta proposta, porém, deve ser relativizada, se analisada em confronto com as características do Estado de Bem-estar e da distribuição de renda no Brasil, cujas necessidades de investimentos sociais em educação e saúde não podem dispensar uma solidariedade mais efetiva, mediante redistribuição da renda. Na Europa o Estado-providência já realizou esses investimentos, estando a discussão em outro patamar. Já, no Brasil, o afastamento do Estado do seu papel constitucional de construir um Estado Social, apenas servirá para enraizar as desigualdades que foram, na verdade, estabelecidas historicamente, pelas distorções econômicas e sociais. A solidariedade efetiva, que não seja apenas retórica, nem apenas caridade, nem do pobre para o pobre (ou seja, apenas a solidariedade horizontal), somente se concretiza mediante a redistribuição realizada pela tributação justa, que concretize a solidariedade vertical.

### 2.4.7 Crise fiscal do Estado e solidariedade

Hoje, decorrida a primeira fase do reformismo social, em que se considerou o Estado, na verdade, irreformável, devendo restringir seu campo de atividade, tomar-se mínimo, passa-se a discutir o Estado, novamente considerado indispensável, diante da comprovada incapacidade do mercado resolver a complexidade da sociedade (Santos, 1999b, p. 250). Só que a discussão está orientada para uma idéia diferente de Estado.

Rosanvallon (1995, p. 9, 10) estima que continuam essenciais a discussão sobre a eficácia do aparelho distributivo do Estado, bem como, evidentemente, o permanente problema do financiamento das prestações sociais pelo Estado. Mas, o Estado incorpora outra dimensão e entra agora numa crise de ordem filosófica, em que a discussão envolve o problema dos excluídos e da desagregação do princípio da solidariedade. Para ele, “a ideologia do Estado ultramínimo passou de moda. Todo o mundo reconhece, para o futuro, o papel incontornável do Estado-providência para manter a coesão social”<sup>40</sup>. Há portanto uma nova situação da questão social, e o Estado encontra-se desafiado a cumprir um papel, que os teóricos do Estado mínimo pensavam eliminar. A noção de direitos sociais, apenas com a função de compensar distorções passageiras, como doenças e desemprego de curta duração, não é ampla o suficiente para enfrentar a questão dos excluídos. O Estado-providência “passivo” precisa ser substituído por um “ativo”, que possibilite encontrar um caminho para um novo direito — *o direito à inserção*<sup>41</sup>.

Observa Santos (1999b, p. 244) que, nos países da América Latina não existiu um Estado-providência, mas apenas um Estado desenvolvimentista, que deve ser considerado reformável: “a emergência do terceiro setor significa que, finalmente, o terceiro pilar da regulação social na modernidade ocidental, o princípio da comunidade, consegue destronar a hegemonia que os outros dois pilares, o princípio do Estado e o princípio do mercado, partilharam até agora com diferentes pesos relativos em diferentes períodos”. Porém, imediatamente Santos (1999b, p. 252) lembra a preocupação de Rousseau “com a possibilidade de as associações e corporações se poderem transformar.

<sup>40</sup> L'idéologie de l'État ultraminimal est passée de mode. Tout le monde reconnaît désormais le rôle incontournable de l'État-providence pour maintenir la cohésion sociale

<sup>41</sup> Para Rosanvallon (1995, p. 11) é preciso buscar um “enrichissement de la notion de droit social, pour trouver la voie de ce que pourrait être un nouveau droit à l'insertion”.



elas próprias, em grupos poderosos e privilegiados capazes de distorcer a vontade geral em favor dos seus interesses particulares”.

Não há, na verdade, uma crise do Estado, em sentido genérico, mas das “formas políticas estatais que dominaram no período anterior, o Estado de Bem-estar no centro do sistema mundial e o Estado desenvolvimentista na semiperiferia e periferia do sistema mundial” (Santos, 1999b, p. 253). Assim, a crise do Estado se refere ao seu papel de legitimação do sistema, ao mesmo tempo em que fortaleceu-se o papel relativo à acumulação. Observa Santos que a partir do *World Development Report* 1997 do Banco Mundial, no entanto, passou a ser novamente ressaltada a importância das funções estatais relativas à legitimação. Nos países centrais, a crise do Estado-providência, a partir da década de 1970, levou à adoção das políticas neoliberais, prevalecendo o conceito da eficiência do mercado sobre o de equidade, adotado nas políticas redistributivas, que eram acusadas como causadoras da crise fiscal e suas consequências. O terceiro setor passou a desenvolver-se diante desse quadro em que se reduziam os direitos sociais dos trabalhadores, e a realização de redistribuição da renda através de políticas fiscais e sociais. A opção do socialismo, por sua vez, deixava de exercer papel de ameaça restritiva às políticas neoliberais que causavam desemprego e redução de políticas sociais. As organizações não-governamentais receberam apoio do Estado, mas Santos (1999b, p. 256) considera que

**é grande o risco de o terceiro setor ser chamado a ressurgir, não pelo mérito próprio dos valores que subjazem ao princípio da comunidade<sup>^</sup>;^ - cooperação, solidariedade, participação, equidade, transparência, democracia interna -, mas para atuar como amortecedor das tensões produzidas pelos conflitos políticos decorrentes do ataque neoliberal às conquistas políticas dos setores progressistas obtidas no período anterior.**

Já nos países periféricos, o terceiro setor forneceria serviços, ocupando espaço que seria de um Estado-providência que não chegou a existir.

O que ele procura analisar é a possibilidade de desenvolvimento de solidariedade e democracia, mediante a “nova articulação entre o princípio da comunidade e o princípio do Estado” (Santos, 1999b, p. 269). Constata, porém, que há o risco de se dar o contrário. Ocorre que permanece a possibilidade de desenvolvimento do fascismo social, motivo pelo qual o Estado ainda é quem deve orientar, mediante políticas apropriadas, o terceiro setor para a solidariedade e a democracia. Acontece que essas possibilidades democráticas não estão inscritas automaticamente no terceiro setor; serão resultado de uma “luta política democrática” (Santos, 1999b, p. 270).

O autor francês François Ewald considera que o Estado-providência não deve ser destruído. A discussão deve restringir-se ao grau de sua implementação, seu custo e distribuição dos encargos. É necessário concordar com Ewald (1993, p. 203) em sua defesa do Estado-providência; “Não se trata da correção do Estado liberal, de uma espécie de parasita que se poderia expurgar se assim houvesse vontade, mas de uma figura política inédita que se impõe ao nosso reconhecimento”. O neoliberalismo, com base em Hayek, argumenta no sentido de que a justiça social proporcionada por um Estado controlador desvirtua as possibilidades naturais do mercado (e das pessoas no mercado) de efetiva ampliação da riqueza social. A redistribuição, exceto uma renda mínima, distorce essas efetivas possibilidades, com efeitos perversos que acabam levando a consequências negativas. Ainda segundo Ewald (1993, p. 204), porém, “a consciência ocidental sabe que não há boa solução, solução definitiva, para o problema da associação política que não seja totalitária”. Assim, sendo diversas as formas de gestão possível do Estado-providência, essa é a discussão cabível. Trata-se de uma “crise de crescimento” e não necessariamente da morte do Estado-providência. A crítica de Hayek à justiça, afirmando sua impossibilidade, deve ser considerada restrita ao campo da epistemologia, uma discussão quanto à possibilidade de justiça restrita ao campo do conhecimento, já que não se pode dizer o que é *a priori* justo. No entanto, na prática social, na experiência do direito, a justiça é possível pois não precisa ser cientificamente exata. Aristóteles já mencionava a possibilidade de ser alcançada alguma justiça, como prudência. Portanto, é preciso que, além da lógica e da visão científica ou natural das coisas, a justiça seja buscada na sociedade, porque sem haver intenção dos homens ela não existirá; logo, é preciso que haja consciência disso, o que leva à valorização da justiça também como virtude de cada ser humano de desejar justiça.

#### 2.4.8 A perspectiva neoliberal e a da crise do Estado

Em face da crise fiscal, a tributação poderá ser aumentada, visando propiciar ou não ao Estado a recuperação da poupança pública, conforme observou Bresser Pereira, quando os recursos necessários seriam então buscados no mercado financeiro internacional ou nacional, ampliando-se assim a dívida pública e as despesas com juros. São muitas as hipóteses de política fiscal, e o governo, conforme a interpretação da crise fiscal que adotar, também optará por determinada estratégia. Bresser Pereira (1996, p. 32) menciona

ainda que, na década de 90, para os países da América Latina, divisam-se duas abordagens em relação à crise, que levam a interpretações e propostas diferentes; o neoliberalismo e a “interpretação baseada na crise do Estado”.

As causas da crise, para o neoliberalismo, residem nos problemas internos do país, enquanto que a interpretação baseada na crise do Estado considera a crise da dívida externa a causa fundamental da crise fiscal. Para o neoliberalismo o Estado está grande demais, enquanto que a interpretação da crise do Estado considera que o Estado está fraco, sem condições de cumprir função de investimento e de gastos sociais, o que exige um ajuste fiscal. Portanto, o neoliberalismo propõe reformas que reduzem o Estado, seus gastos e sua arrecadação tributária, deixando o mercado propiciar a melhor alocação e distribuição naturalmente possíveis. Já a interpretação com base na crise quer que sejam dadas condições, para o Estado agir, nas áreas em que o mercado não poderá ser a solução justa.

Desde a década de 70, nos países avançados, o neoliberalismo passou a ter grande influência nas análises dos problemas financeiros que o Estado sofre. De acordo com Bresser Pereira (1996, p. 39) o fato é “consequência da diminuição das taxas de crescimento dos países centrais, da crise do Welfare State, do colapso do consenso keynesiano e, mais amplamente da crise fiscal do Estado que se tomou então o principal problema em todos os países, desenvolvidos e subdesenvolvidos, capitalistas ou estatistas”.

No Brasil a direita<sup>42</sup> adotou o discurso neoliberal, defendendo a redução do Estado ao mínimo, a desregulamentação e a redução dos tributos e outros entraves ao comércio exterior. “Na prática, entretanto, uma parcela significativa da (direita) continuou a apoiar o protecionismo e a se beneficiar do intervencionismo estatal” (1996, p. 39). Já a esquerda não dispunha de um novo discurso para contrapor-lo ao neoliberal. As idéias do nacionalismo-desenvolvementista ainda formavam o núcleo das estratégias possíveis propostas pela esquerda. Estratégias que não consideravam o *déficit* público um problema a ser resolvido mesmo à custa da redução de investimentos governamentais. Consideravam, também, que o salário podia sofrer aumentos sem reflexo na inflação, pois as empresas poderiam suportá-los com redução dos lucros. Também continuava

---

<sup>42</sup> “Quando se atribui à esquerda uma maior sensibilidade para diminuir as desigualdades não se deseja dizer que ela pretende eliminar todas as desigualdades ou que a direita pretende conservá-las todas, mas no máximo que a primeira é mais igualitária e a segunda é mais inigualitária” (Bobbio, 1995, p. 103). Para Bobbio (1995, p. 103), no centro-direita, incluem-se as “doutrinas e movimentos simultaneamente libertários e inigualitários, entre os quais se inserem os partidos conservadores (...) e, na extrema-direita (...) o fascismo e o nazismo”.

privilegiando o Estado como regulador da economia, e não o mercado desregulamentado ao máximo. Ou seja, a indisciplina fiscal ainda é aceitável. Bresser não considerava essa preservação das idéias correspondentes a uma situação econômica anterior uma resposta teórica nem prática ao problema da crise dos anos oitenta. Para esse autor, seria necessária uma nova abordagem, uma alternativa ao pensamento neoliberal. E propõe a denominada interpretação da crise do Estado. Proposta que incorpora argumentos e estratégias neoliberais, preservando, entretanto, a preocupação e a aplicação no social, e insistindo na importância do Estado como regulador do mercado.

Na década de 80, a dívida externa, criada principalmente na de 70, foi estatizada à medida em que as empresas pagavam ao Banco Central em moeda nacional, e o Brasil não pagava aos credores internacionais. O *déficit* público era financiado, mas o Estado ampliava a crise fiscal: “a crise fiscal do Estado teve cinco ingredientes na América Latina: (1) *Déficit* público, (2) poupanças públicas negativas ou muito baixas, (3) dívida interna e externa excessivas, (4) falta de crédito do Estado, (...) e (5) falta de credibilidade do governo” (Bresser Pereira, 1996, p. 43). Para este autor, “a falta de crédito público é a característica fundamental da crise fiscal do Estado”. No limite, o Estado não poderá garantir a sua moeda.

Bresser Pereira destaca, em sua análise das causas da crise fiscal, a insuficiência da poupança pública, não como principal causa, mas pelo seu papel estratégico, geralmente ignorado. Ora, se não há poupança pública, o Estado só poderá manter seus investimentos mediante aumento da dívida pública. Os juros, então, aumentam os gastos correntes e levam o Estado à paralisia.

Bresser Pereira reafirma a distinção dessa interpretação com a do consenso<sup>43</sup> de Washington que considera a falta de efetiva atuação para evitar *déficit público* e a

---

<sup>43</sup> Conforme escreve Paulo Nogueira Batista “Em novembro de 1989, reuniram-se na capital dos Estados Unidos funcionários do governo norte-americano e dos organismos financeiros internacionais ali sediados — FMI, Banco Mundial e BID — especializados em assuntos latino-americanos. O objetivo do encontro, convocado pelo Institute for International Economics, sob o título “Latin American Adjustment: How much has happened?”, era proceder a uma avaliação das reformas econômicas empreendidas nos países da região. Para relatar a experiência de seus países também estiveram presentes diversos economistas latino-americanos. Às conclusões dessa reunião é que se daria, subsequentemente, a denominação informal de “consenso de Washington”. Embora com formato acadêmico e sem caráter deliberativo, o encontro propiciaria oportunidade para coordenar ações por parte de entidades com importante papel nessas reformas. Por isso mesmo, não obstante sua natureza informal, acabaria por se revestir de significação simbólica, maior que a de muitas reuniões oficiais no âmbito dos foros multilaterais regionais” (Batista, 1994, p. 5). As propostas sobre as quais os participantes registraram amplo consenso resumem-se em duas linhas principais: a redução do Estado e a liberalização do mercado internacional, no que respeita os bens e serviços como à entrada de capital de risco — ambas as linhas a serem

participação exagerada do Estado na economia através da propriedade de empresas estatais e dos subsídios como sendo as causas da crise fiscal. As soluções apresentadas na linha do consenso já são conhecidas: o ajuste fiscal, a redução do Estado e o estímulo ao livre mercado.

Contrariando o pensamento neoliberal que vigora nos órgãos internacionais, Bresser Pereira estima ser a dívida externa a causa fundamental da crise fiscal. Insiste em afirmar que não é o populismo econômico, com sua visão condescendente em relação ao *déficit* público, a causa principal da crise, mas sim, a dívida externa. “O fato histórico novo que levou as economias latino-americanas a uma crise fiscal sem precedentes foi a decisão antes desenvolvimentista do que populista tomada, nos anos 70, principalmente por regimes militares, de contrair uma enorme dívida externa, e, em seguida, transformá-la em responsabilidade do Estado” (Bresser Pereira, 1996, p. 47).

A insuficiência de poupança do Estado, e a busca de financiamento do exterior, com as conseqüências apresentadas, deveriam indicar a necessidade de uma arrecadação de tributos maior, hipótese não adotada, porém, na década de 80 como uma opção efetiva à crise. Nem foi um caminho privilegiado pelo FMI, em suas análises e indicações.

Nessa época, a carga tributária líquida era muito baixa no Brasil. Os tributos arrecadados, com as distorções regressivas já conhecidas, após transferências constitucionais (subsídios fiscais, assistência e previdência) e pagamento de juros de dívida pública interna, correspondiam a uma carga tributária líquida, na década de 80, em média, menor do que a da década anterior. É o que afirma Bresser Pereira (1996, p. 47): “A inabilidade em financiar o Estado por meio de tributos, especialmente impostos sobre a renda, é uma característica essencial dos países latino-americanos que estejam passando por uma crise fiscal. Os indivíduos mais ricos não arcam com uma parcela justa dos

---

implementadas em suas máximas possibilidades. As dez áreas relacionadas na avaliação procedida nessa reunião abrangeram: “1. disciplina fiscal; 2. priorização dos gastos públicos; 3. reforma tributária; 4. liberalização financeira; 5. regime cambial; 6. liberalização comercial; 7. investimento direto estrangeiro; 8. privatização; 9. desregulação; e 10. propriedade intelectual” (Batista, 1994, p. 26). Além disso, para alcançar a estabilidade monetária passou a ser indicada a vinculação da moeda nacional ao dólar. O pressuposto da radicalização dessas medidas é o neoliberalismo moral e econômico, segundo o qual o Estado não deve atuar no sentido da justiça distributiva, o que, na realidade, não é praticado pelos países desenvolvidos nem se compatibiliza com o verdadeiro funcionamento do mercado de hoje, no qual atuam grandes corporações com poder político e econômico. Nada comparável à idéia de “livre” mercado. No que tange especificamente ao presente trabalho, registre-se que o consenso “recomenda que a carga tributária seja distribuída sobre uma base mais ampla e que, para isso, seja menos progressivo o imposto de renda e maior a contribuição dos impostos indiretos” (Batista, 1994, p. 30). Evidencia-se o distanciamento efetivo da preocupação com a justiça e com os problemas sociais, de forma concreta.

impostos da América Latina”. O autor registra que, historicamente, os Estados latino-americanos financiaram-se, primeiramente, através dos impostos de exportação sobre produtos primários, depois impostos indiretos, e com os lucros das empresas estatais, e também com os recursos dos fundos de seguridade social, aproveitando-se do “superávit nos primeiros anos após sua criação” (1996, p. 47). Quando se tomou necessário um aumento de recursos para o Estado, na década de 70, a obtenção de recursos através de empréstimos externos foi a opção menos onerosa para as elites. Na década de 80, os recursos de empréstimos externos não cobriram as necessidades do Estado, enquanto as despesas com juros aumentaram, e a crise da dívida externa se manifestou com suas conseqüências para as finanças desse mesmo Estado. A inflação foi conseqüência desses fatos. A irtilização da tributação sobre a renda e a propriedade, contudo, não foi efetivada, nem diante desse quadro crítico.

Citando Adam Przeworsky, Bresser Pereira destaca o fato de os Estados não tributarem aqueles que têm capacidade econômica de pagar, ao mesmo tempo em que ocorrem *déficit* públicos que obrigam-nos a aumentar a dívida pública interna pagando juros elevados aos mesmos que deixaram de ser tributados. Essa característica indica “o caráter limitadamente democrático do capitalismo latino-americano, o que ocasiona a sujeição do Estado às classes mais ricas” (1996, p. 48). Ele não aceita integralmente a interpretação neoliberal da crise, nem suas propostas. Admite que a crítica neoliberal foi necessária, pois, efetivamente, o Estado havia assumido atividades que poderiam ser privatizadas, seus gastos com pessoal estavam muito elevados, e a indisciplina fiscal devia ser sanada. A orientação para o mercado, segundo os neoliberais, deve ser radicalizada, até que o Estado se tome mínimo e o menos regulador possível. A interpretação proposta pelo autor considera o Estado mínimo, fora da realidade, pois há tarefas das quais não pode abdicar, seja no que respeita a regulação do mercado, seja quanto às correções da distribuição injusta de renda. A partir dessa interpretação da crise do Estado, arma-se a estratégia que corresponderá à implementação que denomina de democracia social-liberal, ou social-democrática. As reformas que propõe são orientadas para o mercado, intema e externamente, no sentido de que a economia deverá alcançar a maior competitividade possível. Mas isso não significa que o Estado deve abandonar a coordenação; que deve ser mista. O mercado induzirá a alocação dos recursos com mais eficiência; o Estado, porém deverá ter “funções de coordenação não apenas no campo social, mas também, na área de tecnologia e comércio internacional, além de continuar a ser o principal responsável pelos investimentos em uma infra-estmatura” (1996, p. 50). O Estado ficou enfraquecido com a

crise fiscal; as reformas devem propiciar-lhe novas condições, diante de problemas novos, como a globalização, a tecnologia e os problemas de meio ambiente.

A não-intervenção do Estado, portanto, não será suficiente para que o crescimento ocorra. “Para retomar o crescimento, é necessário combater a crise fiscal, recuperar a capacidade de poupança do Estado e da sociedade e definir uma nova estratégia de desenvolvimento” (Bresser Pereira, 1996, p. 51). O Estado precisa ser forte, ou seja, deve estar apto a captar poupança, através da tributação, para, então, investir e realizar políticas sociais, sem depender de empréstimos externos e internos com juros.

Pode-se, aqui, aproveitar a análise de Bresser Pereira para destacar a importância da tributação nessa estratégia social-liberal proposta. A poupança pública surgirá dessa tributação. Não pode, porém ser regressiva porque, além de injusta, com a contribuição para a continuidade das desigualdades sociais e problemas consequentes com a efetiva democracia, a tributação regressiva^ reduziria exageradamente os recursos disponíveis para o consumo. Efetivamente, essa tributação deve ser progressiva e sobre a renda e a propriedade, de modo a realizar a poupança pública necessária ao próprio capitalismo, embora os capitalistas, individualmente, não concordem em contribuir espontaneamente. Resumindo, a abordagem social-liberal concorda com a redução do tamanho do Estado, principalmente porque seu tamanho exagerado permitiu a ação dos caçadores de rendas públicas, ou seja, dos “rent-seekers”. O Estado deve ser forte e eficiente para evitar perder as rendas públicas (os fiindos públicos) no descontrole das suas atividades.

É importante distinguir “o conceito de crise fiscal” da simples “existência de déficit orçamentário” (Bresser Pereira, 1996, p. 55). A distinção está em que a “crise fiscal é um fenômeno estrutural, e não um fenômeno de curto prazo, circunstancial. Déficits públicos persistentes certamente acarretam uma crise fiscal, mas, uma vez eliminado o déficit, o país se depara com um problema mais sério: poupanças públicas potenciais estão sendo utilizados para pagar juros sobre as dívidas interna e externa em vez de serem usadas na promoção do crescimento” (Bresser Pereira, 1996, p. 56).

A estratégia social-liberal ou social-democrática, conforme o autor, seria a efetivação de uma “elevada disciplina fiscal”, e a implementação de uma coordenação mista da economia, em parte do mercado, em parte do Estado. Afirma que não se trata de uma estratégia neoliberal (porque a coordenação não é só do mercado) nem “nacional-desenvolvimentista populista” (porque não admite a indisciplina fiscal) (Bresser Pereira, 1996, p. 56). Seria um equívoco a interpretação neoliberal da crise fiscal — como se

resultasse apenas de opções do governo, quando, na verdade, este ficou sem opções diante da crise da dívida e dos “interesses conflitantes” com os países desenvolvidos. A liberalização comercial com abertura para o exterior, para a proposta social-liberal, não levará automaticamente ao crescimento econômico (Bresser Pereira, 1996, p. 54). No entendimento social liberal da crise, o Estado deve readquirir sua saúde fiscal e, para isso, é preciso privilegiar o aumento de impostos e não a redução de gastos sociais, pois enquanto esta é regressiva, aquele atuará, inclusive, como “instrumento de distribuição de renda” (Bresser Pereira, 1996, p. 52). Visto que a tributação é um instrumento indispensável na proposta social-liberal, é de se indagar em que país latino-americano ela foi implementada.

No Brasil, ao contrário do que se poderia esperar, verificou-se nos últimos anos da década de 90, um aumento da dívida interna, com juros altíssimos. A tributação não foi utilizada para criar a poupança pública, nem se fez a disciplina fiscal. Assim, como a própria interpretação da crise do Estado exposta por Bresser Pereira declarava, as políticas adotadas agravaram a regressividade da sociedade, ou seja, as rendas ficaram mais concentradas e as desigualdades se ampliaram. Bresser Pereira reafirma que a crise fiscal resultou fundamentalmente da dívida externa contraída na década de 70, porque na de 80 não pôde ser paga e o Estado não tinha mais fontes externas para o seu financiamento, deixando, ao mesmo tempo de produzir poupança pública. Para continuar os investimentos teve de obter empréstimos através do aumento da dívida interna. E, na medida em que, para Bresser Pereira (1996, p. 54, 270) a agenda social-liberal “compartilha vários pontos de vista” com o consenso de Washington, o Estado social-liberal “continua responsável pela proteção dos direitos sociais”, “mas (...) gradualmente deixa de diretamente exercer as funções de educação, saúde e assistência social para contratar organizações públicas não-estatais para realizá-las”. Assim, a tendência seria, (como acabou ocorrendo efetivamente) que o Estado brasileiro seguisse as linhas básicas da agenda neoliberal, adotadas pelo Banco Mundial, caso desejasse a sua inserção na economia globalizada. A consequência prática dessa interpretação é a contenção dos gastos sociais, privilegiando-se investimentos e medidas que pudessem aumentar as exportações e a competitividade da economia, o que, afinal, termina por coincidir com o ideário neoliberal do consenso de Washington.



## 2.5 Desigualdades

### 2.5.1 Novas e velhas desigualdades

As novas desigualdades surgem como resultado das reformas neoliberais do Estado, e seus reflexos aparecem inclusive na educação, na cultura, na visão individualista das pessoas, na vida cotidiana, assim como na política. Para legitimar essas desiguais condições, desenvolvem-se doutrinas que defendem a desigualdade por sua utilidade econômica e, até, como valor subjetivo.

Todd (1999, p. 146) não encontra uma explicação econômica para o aumento desproporcional dos salários de pessoas de nível superior na Europa, na década de 90: “Atualmente, trabalhamos não com uma transformação econômica para otimizar o gasto dos recursos humanos e sim com uma febre social de desigualdade que se manifesta por um deslocamento selvagem da divisão das rendas”. As doutrinas que afirmam a necessidade econômica da desigualdade pretendem fundamentar a redução da progressividade do imposto direto, em relação às rendas mais elevadas (Todd, p. 139).

O brasileiro é vítima permanente da desigualdade na distribuição de renda e riqueza, com os reflexos em todas as áreas da capacidade para exercer a sua liberdade. Ela está cada vez mais demonstrada em dados: não há como esconder. Justificativas, porém, surgem tanto do lado econômico como do social. Mas apenas o tempo não soluciona naturalmente o conflito distributivo. E sobre os problemas dessas persistentes desigualdades, acrescentam-se, agora, novas desigualdades que resultam do desemprego de longa duração, da diferença de informação, da exclusão por diversos motivos, basicamente por serem excedentes no novo processo de produção econômica.

É preciso, então, olhar a situação do ponto de vista das vítimas, conforme demonstra, por exemplo, Enrique Dussel, no seu *Xiyyro^Ética da libertação*<sup>44</sup>. Não se trata de indenizá-las. De acordo com Santos (1989, p. 159), nesse quadro, o modelo de

---

<sup>44</sup> Dussel (2001, p. 308) afirma que “constituindo simetricamente uma comunidade, as próprias vítimas, em intersubjetividade formal discursiva anti-hegemônica, interpelam *critico-negativamente* as próprias vítimas que vão adquirindo consciência crítica, as que se dirigem primeiramente às vítimas que ainda não tomaram esta consciência (interpelação intersubjetiva originária que cria solidariedade), e, em segundo lugar, aos que poderiam solidarizar-se com elas embora pertençam a outros estratos do sistema (interpelação posterior que cria co-laboração militante com o co-responsabilidade ampliando-se assim a comunidade com os que adotam uma nova posição prático-crítica diante do sistema”. Assim, examinar a questão da injustiça, do ângulo da vítima, cabe também aos que não se encontram, de fato, nessa situação.

aplicação do conhecimento científico não pode ser apenas de uma aplicação técnica, mas, mais do que isso, de uma *aplicação edificante*, pela qual, entre outros pontos, “o cientista deve, pois, envolver-se na luta pelo equilíbrio de poder nos vários contextos de aplicação e, para isso, terá de tomar o partido daqueles que têm menos poder. Cada mecanismo de poder cria a sua própria micro-hegemonia”. Quem tem menos desse poder tende, por isso, a ficar desprovido de argumentos para ampliar sua participação nesse poder ou ter tanto poder quanto o grupo hegemônico. E conclui que a “aplicação edificante consiste em revelar argumentos e tomar legítimo e credível o seu uso” (Santos, 1989, p. 159).

Conforme informa Todd (1999, p. 140) a redução da progressividade dos impostos diretos realizada pela administração do Presidente Reagan, na década de 1980, “não impediu uma queda da taxa de poupança e do investimento”. Assim, pode-se dizer que essa redução da progressividade não tinha um fundamento técnico, mas apenas pseudo-científico, e, na verdade, estava apoiada no subconsciente favorável à desigualdade existente nos Estados Unidos, assim como na Inglaterra (1999, p. 141). O fato é que nos Estados Unidos a desigualdade\*<sup>45</sup> se agravou de 1973 a 1995. A renda obtida pelos quatro quintos inferiores da população reduziu-se nesse período, enquanto o quinto superior teve algum aumento; mas o *um* por cento superior é que teve um aumento *espetacular* (Todd, 1999, p. 138). Todd (1999, p. 142) observa que, no ano 2000, a rneritocraçã estava menos apoiada em atividade técnica e mais nas atividades de administração, nos meios de comunicação, atividades relativas ao “domínio técnico para a dominação social”. Esse autor procura examinar então a origem histórica desse retomo à desigualdade e constata que, na Europa, a universalização da instrução primária favoreceu inicialmente o desenvolvimento de condições para democratização. Porém, a partir de 1950 até 1990, uma faixa da população passou a avançar mais mediante a aquisição de vantagens com a educação secundária e a universitária, que não foi estendida a todos, ao contrário do que ocorreu com a primária. Para o autor, a causa real da volta da vaJorização da desigualdade na sociedade não é estritamente econômica\*<sup>46</sup> e “está profundamente localizada no

---

<sup>45</sup> Dados do ano de 2000 apontam que o elevado crescimento no final da década de 90 “deixou a classe média na região de Nova York e na Califórnia em situação quase idêntica àquela de que deslhitava uma década antes”, ao passo que “os ricos ficaram muito mais ricos” e os pobres um pouco mais pobres (Scott, 2001, p. B-10).

<sup>46</sup> Essa tese de Todd chama a atenção para a <sup>45</sup>histórica desigualdade no Brasil. Parece que, para justificar desigualdade econômica e social, não seria *suficiente* o fato de tratar-se de uma economia capitalista. É que, por exemplo, outros países da América Latina, apesar de possuírem menor capacidade de produção econômica ou serem mais *pobres*, mesmo assim, são menos *desiguais*. Por que mantém-se essa permanente e terrível “estabilidade” da desigualdade? Seria porque o povo permanece sem acesso a um mínimo de conhecimento? (Mas por que ainda estaria nessa condição se outros países, como o Uruguai, com muito menos recursos e riqueza econômica, modificaram em parte esse quadro? Além disso há a enorme disparidade entre as regiões. Santa Catarina já tem menor defasagem educacional, menos analfabetos. Então teríamos de dirigir a pergunta ao

subconsciente das sociedades avançadas: a causa é a fragmentação cultural provocada pelo desenvolvimento da educação secundária e superior. Esse subconsciente influencia todas as representações conscientes da estrutura social. As doutrinas de desigualdade desabrocham; as desigualdades econômicas se agravam” (1999, p. 153). O problema é que, ao contrário do período em que a preocupação era com a educação primária para todos, com uma visão igualitária, atualmente, a desigualdade passou a ser justificada, e não

Nordeste? O Nordeste estaria propiciando condições para, através de seus políticos no Congresso manter uma estrutura de leis que garanta o atraso no Brasil? E essa força política dos coronéis estaria sendo usada pelos capitalistas do sul para manter a estrutura desigual? Ou as causas são imperialismo e/ou dependência? Ou é consequência das características da colonização portuguesa? Mas qual é, enfim, o *nível de tolerância à desigualdade no Brasil?*

FVeyre (2000, p. 123), considerou que a formação do Brasil patriarcal, em que predomina o antagonismo entre o senhor e o escravo, propicia o surgimento do sadismo; “Mas esse sadismo de senhor e o correspondente masoquismo de escravo, excedendo a esfera da vida sexual e doméstica, têm-se feito sentir através de nossa formação, em campo mais largo: social e político. Cremos surpreendê-los em nossa vida política, onde o mandonismo tem sempre encontrado vítimas em quem exercer-se com requintes às vezes sádicos; certas vezes deixando até nostalgias logo transformadas em cultos cívicos, como o do chamado marechal-de-ferro. A nossa tradição revolucionária, liberal, demagógica, é antes aparente e limitada a focos de fácil profilaxia política; no íntimo, o que o grosso do que se pode chamar ‘povo brasileiro’ ainda goza é a pressão sobre ele de um governo másculo e corajosamente autocrático. Mesmo em sinceras expressões individuais - não de todo invulgares nesta espécie de Rússia americana que é o Brasil - de mística revolucionária, de messianismo, de identificação do redentor com a massa a redimir pelo sacrifício de vida ou de liberdade pessoal, sente-se o laivo ou o resíduo masoquista; menos a vontade de reformar ou corrigir determinados vícios de organização política ou econômica que o puro gosto de sofrer, de ser vítima, ou de sacrificar-se”. Assim, efetivamente, há características estruturais que se desenvolveram e estabeleceram desde a Colonização e o Império, tais como a concentração fundiária ligada a monocultura para exportação e o sistema de escravidão correspondente que contribuíram e ainda contribuem para manter a desigualdade. Também são fatores dessa “estabilização” da desigualdade as grandes migrações da área rural para as cidades, nas décadas de 1960 e 1970, as disparidades econômicas e sociais entre as regiões. De qualquer maneira, as políticas sociais e econômicas não procuraram ou não foram eficazes em atingir essas estruturas da desigualdade. Assim, o próprio modelo de crescimento econômico, baseado na industrialização através da substituição de importações, adotado desde a década de 1930 a 1970, foi concentrador. A renda concentrada nas classes mais altas é que possibilitava um mercado de produtos industrializados de maior valor embora menos essenciais, que são os bens duráveis e os seus produtos intermediários. A distribuição de renda não interessava ao modelo, pois a maior igualdade levaria à procura de produtos mais necessários, a saber, os alimentos, materiais de construção, têxteis, mas de menor valor agregado ou grau de industrialização. O círculo vicioso que se cria, nesse processo, é perverso. Assim, não se desenvolve a consciência e a capacidade política para os cidadãos reagirem e a *tolerância à desigualdade* é muito grande.

Conforme Adorno e Horkheimer (1985, p. 59); “A fé venerável no sacrifício, porém, já é provavelmente um esquema inculcado, segundo o qual os indivíduos subjugados infringem mais uma vez a si próprios a injustiça que lhes foi infligida, a fim de poder suportá-la”. Portanto, é preciso buscar as causas dessa submissão, pois não é espontânea, como afirmam os filósofos: “A instituição do sacrifício é ela própria a marca de uma catástrofe histórica, um ato de violência que atinge os homens e a natureza igualmente”.

A influência da religião na submissão dos mais fracos aos dominantes em uma sociedade é notória historicamente. No Brasil, conforme Comblin (2000, p. 85); “Até nas reduções os jesuítas impuseram o catolicismo tridentino com todo o seu rigor. Durante toda essa época não houve sacerdotes negros nem índios. A Igreja latino-americana não foi mais mestiça do que a sociedade colonial. Foi a imposição da cultura dominante a povos que lhe permaneceram alheios”. Portanto, os efeitos da religião são evidentes na aceitação do sacrifício popular em situações reais injustas, e a tendência é não reagir à desigualdade, nem no futuro, conforme Comblin denuncia: “Por isso mesmo, a religiosidade popular” e modo algum poderia fornecer a base de uma nova cultura, o fundamento de uma nova sociedade latino-americana. A religiosidade popular é o resto do passado. É a forma como os povos mestiços, índios, negros, entenderam o cristianismo. Na prática, é uma religião que mantém os seus adeptos num infantilismo cultural. Nem ensina a liberdade, nem emancipa de tudo o que é obstáculo à liberdade”. E, conclui o autor, revelando a enorme contribuição da religião à preservação do *status quo*: “A religiosidade popular submete-se a qualquer sistema social. Aceita a ditadura, aceita a humilhação e a miséria, aceita o capitalismo, aceita o neoliberalismo; nem sequer toma conhecimento das realidades materiais. Constitui um refúgio extramaterial para todas as vítimas, mas não é caminho de libertação. Nem sequer é protesto contra as dominações”.

combatida. É o que diz Todd (1999, p. 151); “A idéia de que existe ‘no alto’ da sociedade uma camada cultivada, cuja capacidade explica e justifica os privilégios econômicos, se difundiu nos Estados Unidos na primeira metade dos anos 80”. Assim a estratificação educacional vai minando a autopercepção das sociedades enquanto igualitárias e a “hipótese da desigualdade cultural” é imposta ao “subconsciente social” dessas sociedades (1999, p. 153). Esse subconsciente de desigualdade pode sofrer resistência ou ter respaldo do inconsciente social antropológico das mesmas sociedades: no caso dos países anglosaxões há uma tendência à aceitação da desigualdade. Nesses países “O individualismo familiar acentua a tendência para aceitar como naturais as novas desigualdades” (1999, p. 154). Os desfavorecidos acabam renunciando à própria cidadania, como ocorre nos Estados Unidos, abstendo-se de manifestar oposição mediante utilização do voto, considerando-se os responsáveis por seu insucesso na sociedade capitalista.

A globalização contribui para essa aceitação das desigualdades, e, por isso, a nação, como espaço em que as classes mais desfavorecidas percebem uma efetiva possibilidade de reivindicar participação através de salários e de seguridade social, passa a ser considerada um “estorvo de todos os momentos para os privilegiados”, afirma Todd (1999, p. 163), que conclui com a seguinte constatação: “Para as classes superiores que querem ficar livres de suas obrigações, o antinacionalismo é funcional, eficaz e discreto”.

É útil lembrar que, para Chauí (1982, p. 108), “o momento essencial de consolidação social da ideologia ocorre quando as idéias e valores da classe emergente são interiorizados pela consciência de todos os membros não dominantes da sociedade”. E o marxi sempre alertou para o fato de a classe dominante procurar tomar o seu pensamento o único universalmente válido. Em seu livro, Todd (1999, p. 267) acrescenta que o pensamento único resulta, contudo, também de valores antropológicos, e não somente do poder econômico e político da classe dominante. Na verdade, “a ligação da França com o ideal de igualdade passou a ser complexa, e, até mesmo, cmel. Dois níveis de consciência se superpõem e se confrontam” (1999, p. 158). O subconsciente é de desigualdade, e se manifesta quando, diante de problemas específicos que envolvem conseqüências para a população mais pobre, a posição do povo é considerada, apesar de coerente com suas necessidades, como resultado da condição de ignorante, inculta, analfabeta, porque se contrapõe aos interesses da elite. Trata-se de um “a priori” cultural da desigualdade.

Cabe indagar, então, se no Brasil há um *a priori* cultural da desigualdade. Corresponderia à sua incorporação no subconsciente, por força de uma tradicional, histórica, cotidiana convivência com a desigualdade, que vem assim mantida desde a colonização? Estaria incorporada no subconsciente das elites, e das classes médias que adquirem algum conhecimento e posses, um “a priori” de que o povo brasileiro é inferior, intelectualmente? A “estabilidade” da desigualdade por séculos leva a responder afirmativamente. Assim, no Brasil, como ocorre na França, apesar de se afirmar que o [princípio da igualdade) o que deve prevalecer, o que vigora mesmo é o “a priori cultural de desigualdade”. Mas, há ainda o *inconsciente antropológico igualitário*, que evita que domine o *a priori* da desigualdade. É que a doutrina expressamente em vigor é a da igualdade, que se manifesta nos textos, nas mensagens escolares, nos órgãos públicos. É o que afirma Todd: “Aquele que, na França, rejeita explicitamente o ideal da igualdade é posto à margem do sistema ideológico nacional” (1999, p. 160). Assim, “O sistema de valores, dominante e inconsciente, da sociedade francesa proíbe que se exponha, como nos Estados Unidos, com candura ou com uma fingida indignação, que o status econômico é um simples reflexo da inteligência”.

No Brasil, há um *a priori* da desigualdade que fundamenta a permanente existência de um número de miseráveis que seria inaceitável, se vigorasse realmente o princípio da igualdade. Assim, no caso da tributação, no momento de se definir a legislação, se a proposta for de aumentar o ônus dos que têm mais renda e riqueza, logo se levanta uma teoria, fundamentada em alguma explicação econômica, sob uma renovada nomenclatura do *economês*, para dizer que isso iria *acabar* com o Brasil, e também seria pior para os pobres, pois levaria à ampliação da miséria, já que o Brasil perderia a competitividade.

Todd observou que a classe média francesa se posiciona, frente às políticas, de uma maneira instável e incoerente, porque está sob o influxo de duas forças: o *a priori* cultural da desigualdade e, ao mesmo tempo, o inconsciente igualitário.

Já a elite brasileira manifesta claramente que pretende manter a desigualdade, ao defender teses que afirmam a sua necessidade econômica, reivindicando, por isso, a redução da tributação das classes mais ricas e dos lucros das empresas. A redução da progressividade do imposto de renda seria necessária para evitar o desestímulo à atividade daqueles que pretendem trabalhar mais, alega-se. Na verdade, de imediato, só há certeza de que a redução da progressividade favorece aqueles que, no presente momento, constituem os grupos que recebem a maior parte na distribuição da renda nacional. Pesquisas já mostraram, contudo, que o desincentivo não é comprovado, tal

<sup>47</sup> Utiliza-se a expressão, elite somente no sentido de grupo, uma minoria que, embora pertencente a classe social dominante, detém poder, do qual a maioria está desprovida. Não se adota, portanto, a idéia de que necessariamente sempre existirão elites, o que implicaria a aceitação do elitismo, mas, ao contrário, considera-se vigente, nas sociedades, o antagonismo básico entre classes detentoras e desprovidas dos instrumentos de produção, ou, enfim, do poder econômico, e, em consequência, do político e do ideológico. A aceitação do elitismo implicaria sucumbir a uma ideologia que se contrapõe à radicalização da democracia. Assim, conforme Bobbio (2000, p. 391), as teorias elitistas, por um lado afirmam que, na realidade da política, “o poder pertence sempre a uma minoria e a única diferença entre um regime e outro está na presença de minorias em competição entre si”. A teoria elitista é “ideologicamente, nascida como reação contra o advento temido da sociedade de massa, e portanto não só contra a democracia substancial mas também contra a democracia formal (...)”. Portanto, conclui Bobbio, na sua face ideológica é utilizada como reação à democracia efetiva, mas, por outro lado, revela a realidade de uma *democracia manipulada*.

<sup>48</sup> Elisa P. Reis (2000, 145) realizou pesquisas visando “identificar o tipo de argumentação ideológica invocada para justificar ou negar o *status quo*”, ou seja, a “visão das elites sobre pobreza e desigualdade”. Constatou que as questões sociais se constituem no problema mais grave do Brasil e, ameaçam a democracia. As soluções apontadas, porém, como os investimentos em educação, pelo poder público, revelam que não consideram a hipótese de uma *ativa redistribuição de renda*. “Em suma, as elites apostam na possibilidade de melhoria para os pobres sem custos diretos para os não-pobres” (Reis, 2000, p. 147). Segundo Elisa P. Reis, as elites brasileiras não percebem, ao contrário do que ocorreu na Europa, “a interdependência existente entre elas próprias e os setores pobres da população, nem tampouco parecem absolutamente convencidas da necessidade de coletivização das soluções sociais” (p. 151). Mesmo quando é evidente a relação entre melhoria da qualidade de vida dos trabalhadores e, portanto, a sua capacidade de consumo, as pesquisas indicam que as elites “não reconhecem diretamente a pertinência de cooperar nessas tarefas” (Reis, 2000, p. 151).

<sup>49</sup> “O rendimento médio do trabalhador em 2000 deverá registrar o terceiro ano consecutivo de queda. Pesquisas do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) (...) mostram que ainda houve uma baixa no rendimento médio do trabalhador entre janeiro e novembro (-0,8%)”. “Mas, diante da queda de 6% de 1999, os resultados estão sendo comemorados por analistas” (FSP, 26 de janeiro de 2001, p. B-3). A produtividade por outro lado, cresceu, no mesmo período, ou seja, houve maior produção por empregado, pagando-se menos salários; logo, concentrou-se a renda. Os aumentos de salários “não acompanharam os ganhos de eficiência dos últimos anos”, afirma Rolf Kunz (1991, p. B-3), e continua explicando que “o salário dos trabalhadores ainda terá de crescer muito, em termos reais, para neutralizar os ganhos de produtividade acumulados, particularmente na indústria, durante quase uma década”. E, conforme explicou Gilson Schwartz (1995, p. B-3), de forma clara, “Produtividade é produzir mais por trabalhador empregado. Há uma forma perversa de fazer isso: aumentando o desemprego. Se esse é o caminho, a estabilização econômica (leia-se, da taxa de câmbio) dependerá cada vez mais de manter ou ampliar a produção nacional, reduzindo o nível de emprego. Ou seja, a estabilidade viria acompanhada de mais concentração de renda. O outro caminho: produzir mais, aumentando a capacidade produtiva, ou

como alegado para defender a desigualdade. Uma prova de que as desigualdades não geram automaticamente investimentos e desenvolvimento é que, nos anos 80, a concentração crescente de renda levou à busca de ganhos financeiros, e não ao investimento produtivo. “O exemplo dos países semi-industrializados da América Latina mostra de modo muito eloqüente como a melhora das taxas de lucros decorrente da queda do salário real, longe de provocar um aumento desses investimentos produtivos, alimentou uma expansão sem precedentes da financeirização das empresas” (Salama e Valier, 1997, p. 150). Por outro lado, a tributação não pode ser acusada de desestimular o investimento produtivo na década de 80, pois, conforme Salama e Valier (1997, p. 150): “Os tributos, em 1987-1989, representaram apenas 18,1% do PIB em 82 países subdesenvolvidos, contra 31,2% em 21 países desenvolvidos, enquanto os impostos sobre a renda e os lucros representaram apenas, 5,5% do PIB nestes mesmos 82 países (menos de 1% na Argentina, na Bolívia, na Birmânia...) contra 10,9% nos 21 países desenvolvidos. No entanto, na maioria das vezes, o crescimento não aconteceu; muito pelo contrário”.

Os dados a seguir mostram como a tributação serviu de instrumento para a concentração da riqueza e da renda, após 1964. Conforme Fabrício A. de Oliveira (1991, p. 135), os incentivos fiscais concedidos às pessoas físicas, em 1969, não passaram de 8,4% do imposto devido, mas, “já em 1974, em virtude das mudanças efetuadas principalmente no Decreto-157<sup>50</sup>, alcançavam 14%. Assim, a União além de deixar de arrecadar uma parcela expressiva de recursos com as inúmeras deduções e abatimentos permitidos, ainda repassa um volume significativo de recursos para as camadas de renda mais alta da sociedade. Esta redistribuição do excedente contribuiria para reduzir o peso da tributação direta na carga tributária e a imprimir-lhe maior ‘regressividade’, em virtude da maior participa-

---

seja, fazendo investimentos pesados, inaugurando novas fábricas, empregando mais gente para produzir muito mais”.

<sup>50</sup> Decreto-lei, de 1967, que permitia ao contribuinte do Imposto de Renda a dedução de 10% e, depois, de 5% do imposto devido, para aquisição de ações e debêntures, administradas por fundos.

ção da tributeção indireta". O aprofundamento e a preservação dessas desigualdades foram garantidos pelos governos<sup>51</sup> que se sucederam. Conforme Salama e Valier (1997, p. 196):

O Plano Collor reduziu os gastos sociais da União em 3,9% em 1990 e em 12,4% em 1991. Os gastos com a educação, a cultura e a saúde caíram de modo muito significativo (Pesquisas Dieese, n° 11, 1995). Cabe lembrar que o Brasil é, junto com o México, um dos países da América Latina que têm os menores gastos sociais por habitante: de 1988 a 1990, este gasto era de US\$ 129,9 contra US\$ 457 na Argentina. Embora o contexto macroeconômico tenha se tomado mais favorável com o Plano Real e a arrecadação tenha aumentado, a ação do Estado no tocante à redistribuição não foi significativamente mais alta.

---

<sup>51</sup> Na década de 1970 a questão da redistribuição e do desenvolvimento já era examinada por pesquisadores sul-americanos, assim como por vários autores americanos e ingleses, diante da concentração de renda que se agravava na década anterior e continuava ocorrendo. A teoria do "bolo", com fundamento na obra de Kusnetz, justificava essa concentração, com argumentos matemáticos, mas a possibilidade de ser realizado o crescimento econômico mesmo com redistribuição foi demonstrada por Bacha (1977), com base em autores por ele estudados. Estava evidenciado, já nas pesquisas feitas naquela década, que a expectativa dos pobres de ter sua renda melhorada, com base na teoria do "conta-gotas" era ilusória. Alguns autores, então, concluíram que uma redistribuição que efetivamente propiciasse uma renda suficiente aos pobres, somente ocorreria através da violência. A violência da guerra, havia provocado uma certa equalização na Europa. A violência de uma transferência de riqueza e renda de 9% dos mais ricos para os mais pobres, conforme Bacha (1977) não seria aceita espontaneamente. Somente ocorreria por uma revolução ou uma reforma com apoio muito grande (mas historicamente nunca ocorreu). No ano de 2000, a situação não é diferente para os pobres. O problema se agravou, mas a discussão perdeu aquela profundidade. O neoliberalismo surgiu com um discurso que soterrou as outras propostas. A redistribuição é contestada em nome da eficiência do mercado. Naquela discussão resumida por Bacha (da qual o Banco Mundial tinha conhecimento, pois seus economistas dela participavam) a posição que prevaleceu foi deixar como estava, por conta do mercado, a alocação e distribuição. Isso também em nome da liberdade. O fato é que, mais do que deixar como estava, as políticas baseadas nas teorias neoliberais visaram e conseguiram em parte, reduzir a seguridade e a assistência sociais. O Estado de Bem-estar, na Europa, passou a ser considerado a *causa* da crise econômica, da crise fiscal.



## 2.5.2 Dissociação: economia e sociedade

A dissociação entre economia e sociedade está nos fundamentos de uma reforma tributária dissociada dos problemas sociais. A reforma tributária favorecendo só o econômico especifica de uma forma dramática a dissociação entre o econômico e o social. Porém, conforme já foi visto, não há, para O'Connor, essa dissociação entre o econômico e o papel do Estado, que deve propiciar condições para a acumulação do capital. Por isso, para O'Connor, a causa da crise fiscal não é o gasto social, como resultado das reivindicações democráticas por bem estar, mas como consequência da necessidade de o Estado realizar gastos para a legitimação e a acumulação. Já Rosanvallon se inscreve na corrente de pensamento que considera que o Estado-providência tem efeitos perversos. A dissociação entre o econômico e o social gera uma distorção, a saber: as medidas que visam atender as questões sociais entram em choque com a lógica diversa do econômico, gerando desemprego. Segundo esse autor, a competitividade, a esfera de

---

<sup>52</sup> Os Estados fiscais são aqueles cujos recursos financeiros são obtidos basicamente mediante impostos, e não com base no seu próprio patrimônio, como ocorria no período medieval, nem através da monopolização dos meios de produção, como aconteceu (e em parte ainda ocorre) nos Estados sob um sistema socialista (Nabais, 1998). Percebe-se, portanto, que o Estado fiscal somente pode existir sob o pressuposto de separação entre Estado e economia. Essa separação é defendida, pela doutrina liberal, como devendo ser radical, para defender a sociedade contra o Estado; ao passo que, sob o Estado social, essa separação deixou de ser estanque, pois os problemas sociais passaram a exigir prestações positivas por parte do Estado. Assim, essa separação perdura no Estado social, pois a racionalidade econômica, orientada para o lucro, não pode satisfazer o critério da justiça, que se constitui num paradigma muito mais abrangente para a sociedade como um todo. No Estado social, portanto, o Estado e a economia adotam, ainda, critérios diferentes para as respectivas atuações. Nessa visão dicotômica, o Estado obtém os recursos mediante tributos incidentes sobre a economia, e realiza uma função redistributiva, para, em princípio, reduzir as desigualdades sociais e econômicas que resultam do funcionamento do sistema capitalista. Presume-se que, nessas condições, o Estado poderá exercer uma regulação capaz de evitar o abuso do poder econômico e de orientar o crescimento das forças econômicas, preservando a consideração dos interesses gerais da sociedade. A denominada *rise do Estado fiscal*, portanto, relaciona-se com o crescimento dos gastos públicos pelo Estado Social; afinal, é o *pírhéiro* que sustenta o segundo. Ocorre que os gastos públicos são realizados também para proporcionar as condições para as atividades industriais e para o mercado. Acrescentem-se os problemas provocados pela renúncia fiscal e pela administração e utilização indevidas do endividamento público, às causas da crise fiscal. É preciso portanto, ter-se presente que a correção da injustiça na distribuição da renda realizada pelo mercado oculta que, ao mesmo tempo, são criadas novas distorções, novas injustiças. Sob o pálio do Estado social, é realizada também a redistribuição perversa, dos pobres para os ricos, através da tributação regressiva, dentre outras formas, a do uso do endividamento público. É que o Estado social, obviamente, não visa *transformar* o capitalismo. Ora, no capitalismo, a separação entre a economia e o Estado é aparente apenas, e, portanto, ideológica. Na verdade, as necessidades do capital sempre prevalecerão, para que sua reprodução possa prosseguir, quando for pressionado pela queda dos lucros, por exemplo. A proteção do capital corresponde à função de acumulação do Estado, a qual impossibilita a alegada separação entre o Estado e economia. O desocultamento desse fato é de fundamental importância para que a população exija, com mais argumentos, políticas públicas que priorizem a realização da justiça substantiva.

produção, são afetadas pelas medidas que procuram levar a uma redistribuição, e o desemprego surge como uma radical medida do campo econômico, para afastar tais custos. O exemplo da França, segundo Rosanvallon (1995, p. 112), demonstra que, até o final da década de 1970, os juros baixos da economia, a aceitação dos jovens em pagar as contribuições necessárias às aposentadorias, e a vigência do crescimento fordista, proporcionavam uma sinergia entre eficácia econômica e equidade. A partir de 1980, porém, dois sintomas mostravam o surgimento de uma crise: o crescimento das desigualdades e a elevação das taxas de juros reais. Para as empresas preservarem suas taxas de lucro, ao mesmo tempo que remuneravam os credores dos empréstimos, reduziram progressivamente os salários. Quando se tomou impossível baixar os salários, o desemprego surgiu como solução para reduzir as quantidades totais das folhas de pagamento.

Nesse ponto, o Estado-providência passou a assumir custos relativos ao salário-desemprego. Trata-se de uma extermalização de custos. As empresas não cumprem mais uma função distributiva, mantendo emprego sob pressão de sindicatos e dentro, ainda, de uma concepção fordista de produção. A competitividade é o objetivo que supera a noção de solidariedade. O custo do desemprego é assumido pelo Estado-providência e, além desse aspecto, a preocupação exclusiva com a eficácia provoca o fenômeno da diferenciação, a saber: as empresas remuneram com salários elevados os qualificados, sem preocupação com a questão da desigualdade. Em suma, nos anos sessenta as empresas suportaram, internalizando-a, uma parte do custo social global, mas nos anos noventa esses custos passam a ser extermalizados. A eficácia e a solidariedade ficam totalmente desarticuladas, dissociadas. Agora, a eficácia é a máxima necessidade das empresas; ao Estado-providência cabe suportar os custos sociais.

A dissociação entre o econômico e o social, como uma espécie de efeito perverso, explica, também, o combate que as empresas e as classes de maior renda desenvolvem contra a redução da tributação indireta sobre os trabalhadores em geral, seguindo o raciocínio de Rosanvallon. Assim, para manter as taxas de lucro, as empresas procuram reduzir suas folhas de pagamento, desempregando ou reduzindo salários mas, também, procurando repassar a carga tributária para os trabalhadores, defendendo uma reforma tributária centrada na tributação indireta e reduzindo ou eliminando a progressividade dos tributos que incidam diretamente sobre as rendas elevadas. O trágico é que os desempregados, ao gastarem seus salários-desemprego, pagam o tributo indireto, o que indica claramente sua impropriedade em relação à justiça tributária.

## 2.6 Globalização

### 2.6.1 Da Comissão Trilateral à globalização

Em 1973 foi fundada a “Comissão Trilateral” com o objetivo de “elaborar uma estratégia política-econômica comum” para os três blocos capitalistas mais importantes: EUA, Europa Ocidental e Japão (Sist e Iriarte, 1982, p. 171). JD trilateralismo, na década de 70, concluiu que o problema fundamental não era o político, relativo à tensão, entre os blocos capitalista e comunista, mas, sim, que o “desafio prioritário é de ordem econômica, que se concretiza na tensão Norte-Sul, isto é, países pobres *versus* países ricos” (Sist e Iriarte, 1982, p. 172).

Os países do terceiro mundo criaram organismos, como a OPEP, e passam a fazer exigências no sentido de uma “redistribuição das riquezas entres os países pobres e os países ricos, através de uma correlação mais justa entre os preços das matérias primas e dos produtos industrializados” (Sist e Marte, 1982, p. 173). A concretização dessa redistribuição ocorreria com a eliminação do protecionismo dos países ricos, crédito e custos de transferência de tecnologia menos espoliativos. As empresas dos países da Tríade reclamavam dos problemas que os subdesenvolvidos podem causar, principalmente se formarem uma união eficaz. A Comissão Trilateral planejou manter a Ordem Econômica Mundial que é favorável aos países centrais, fazendo algumas concessões aos mais pobres para não prejudicar o comércio intemacional. A idéia central da ideologia da Trilateral é a da interdependência.

Com as novas tecnologias os centros industriais do mundo se relacionam cada vez mais, trocam mais informações, ao mesmo tempo em que dependem cada vez mais dos insumos industriais que produzem, além de matérias-primas. A interdependência é um processo dinâmico, mas o sujeito que planeja e atua não é mais o Estado-nação, mas são os bancos e as corporações intemacionais. Assim, a interdependência é um processo pertinente à divisão intemacional do trabalho e, ao mesmo tempo, a Trilateral quer que esse processo não dependa da atuação dos Estados-nação, mas, sim das corporações multinacionais, personificando a própria interdependência. Nessas condições, para favorecer a interdependência, os interesses nacionais são preteridos. As políticas de desenvolvimento nacional não se conciliam com as medidas econômicas necessárias à atuação das corporações. Em conseqüência, as desigualdades sociais se aprofundaram nos

países periféricos, principalmente, porque as economias nacionais estavam submetidas às estratégias macroeconômicas da “interdependência”. A Trilateral considerava a pobreza um risco para a continuidade do processo econômico desejado. “É necessário conjugar um máximo de ‘interdependência’ com um mínimo de ‘justiça social’; esta é a tarefa de otimização à qual se propõem os ideólogos da Trilateral” (Hinkelammert, 1982, p. 95). Ao mesmo tempo, porém, os ideólogos da Trilateral consideravam que as novas aspirações dos países subdesenvolvidas e da OPEP, constituem-se numa ameaça à ordem internacional. Essas aspirações deveriam ser mitigadas para afastar a atração exercida pelo socialismo.

Já nessa época a CEP AL (Comissão Econômica para América Latina e o Caribe) falava em “crescimento com justiça social”, e a Trilateral mencionava a necessidade de articular “liberdade com igualdade”. O discurso, porém, não correspondeu à prática. A extrema pobreza dos países latino-americanos não poderia ser rapidamente solucionada, pois implicaria medidas socializantes. A solução somente poderia ocorrer em um futuro longínquo, e para isso deveria haver ajuda dos países trilateralistas, ao mesmo tempo em que as corporações multinacionais seriam consideradas os agentes do crescimento e os investimentos externos orientados para a agricultura (Hinkelammert, 1982, p. 102). Nessa época, falar em eficaz erradicação da miséria indicava uma solução socialista. Assim, a interdependência inclui a visão da doutrina da segurança nacional. “Quanto mais a erradicação da pobreza for relegada a um futuro indefinidamente longínquo, mais se considerará a repressão política como uma tarefa de longo prazo. Porque só a repressão política é que permite uma longa convivência com a pobreza. O Estado-nação anterior é assim substituído pelo estado autoritário policial, o único estado que pode ser submetido à ‘interdependência’” (Hinkelammert, 1982, p. 103). A interdependência foi, então, uma estratégia, adotada pelos Estados Unidos, por orientação da Comissão Trilateral, para garantir a acumulação de capital, na década de 70. As características desse regime de acumulação foram analisadas por James O’Connor, na sua obra “USA: A Crise do Estado Capitalista”, na qual demonstrou como o capitalismo monopolista utilizou o Estado, através dos gastos públicos em áreas de seu interesse, para garantir a taxa de lucro, ou do sistema militar, que contratava diretamente com empresas privadas grandes compras, além de realização de pesquisas de interesse da economia privada.

Hirst e Thompson (1998, p. 113), no seu livro *Globalização em questão*, analisaram o poder dos membros da Triade (EUA, Europa e Japão). Constataram que esses países, com 14% da população mundial, atraíam 75% dos investimentos diretos na década

de 80. Isso significa que aproximadamente dois terços da população mundial estão excluídos dos benefícios que esses investimentos podem propiciar. O comércio internacional é, igualmente, concentrado entre os países da Tríade. E, em consequência, a concentração de renda a favor desses mesmos países tem aumentado desde 1970. Segundo Hirst e Thompson (1998, p. 114), esses dados “vão contra o sentimento de que os benefícios para as nações e regiões menos ricas vão ‘gotejar’ quando for permitido ao investimento e ao comércio seguirem estritamente os sinais do mercado”. Podem ser apresentados argumentos éticos contra essa desigualdade, mas “a ética raramente moveu economistas, formuladores de políticas ocidentais e executivos das companhias”. Os autores, então, se propõem a apresentar outra classe de argumentos, que são “as objeções econômicas e políticas práticas para a continuação dessas tendências”. Assim, é de interesse do próprio capitalismo mundial, tanto econômica como politicamente, que a desigualdade e a pobreza sejam reduzidas, pois: a) a reprodução contínua da desigualdade entre os países e no seu interior leva a problemas sociais e de segurança, como no caso de imigração, dos quais os países centrais não podem fugir; b) a redução da concentração de riqueza e renda poderá, no futuro evitar crises do sistema capitalista, ou facilitar-lhes a superação dessa crise. Além disso, o mercado dos países periféricos aumentará, podendo absorver eventuais excedentes de produção nos países da tríade.

A redistribuição mais justa dos recursos mundiais tem sido uma proposta do UNCTAD<sup>53</sup>, desde 1993, quando “reivindicou um novo ‘imposto de especulação’ internacional sobre os fluxos financeiros de curto prazo, para financiar uma modesta redistribuição para os países mais pobres” (Hirst e Thompson, 1998, p. 118). A pretensão de ser um “sistema global”, do capitalismo mundial, comandado pela Tríade, é, assim, confrontada com esse quadro de desigualdade que indica graves problemas de governabilidade no futuro, sendo que “os teóricos extremados da ‘globalização’, como Ohmae (1990), sustentam que apenas duas forças têm importância na economia mundial, as forças do mercado global e as empresas transnacionais, e que nenhuma dessas é ou pode estar sujeita à governabilidades pública efetiva. O sistema global é governado pela lógica da competição do mercado, e a política pública será, quando muito, secundária...”<sup>54</sup> (1998, p. 286). Os governos nacionais seriam considerados os “municípios” do sistema global. Para Hirst e Thompson, porém, a economia está internacionalizada, ou seja, as empresas

<sup>53</sup> UNCTAD: United Nations Conference on Trade and Development.

<sup>54</sup> A obra de Ohmae citada por Hirst e Thompson é: *The Borderless World*, Londres, Nova York: Collins, 1990.

ainda estão fortemente vinculadas aos seus países, como suas “bases”. Os Estados-nação dominantes procuram, portanto, proteger os interesses das empresas cuja base principal se situa em seus territórios. Percebe-se, ainda, que essas empresas atuam nos países periféricos com apoio institucional e até militar dos países da Tríade. Não se trata, ainda de uma economia global, no sentido estrito, situação em que as políticas nacionais perderiam sua influência sobre as empresas no mercado global. Como isso não é o que ocorre de fato, a economia está internacionalizada. Logo, o Estado-nação exerce um poder que se manifesta, por exemplo, na adoção de políticas tributárias, para atrair empresas e investimentos estrangeiros, numa “guerra fiscal” entre países subdesenvolvidos. Já os países desenvolvidos jurídica e politicamente mantêm políticas protecionistas a certos setores bem como proteção às empresas multinacionais com matriz em seus territórios. A argumentação de Hirst e Thompson procura alertar para a realidade, que pode ficar obscurecida por uma falsa impressão de que a globalização beneficia automaticamente a todos os países que se integram ao mercado internacional. Essa realidade é a de que os países avançados continuam exercendo uma dominação econômica que favorece a contínua concentração da riqueza mundial. Portanto, somente com a participação dos mesmos em acordos internacionais é que poderá ser evitada a “guerra fiscal” e ser instituído algum sistema internacional de controle tributário.

## 2.6.2 Neoliberalismo e globalização

Face à globalização, a soberania real é afetada, principalmente, o aspecto da decisão econômica, conforme observa José Eduardo Faria (2001, p. 149). E isso agrava o problema interno que é questão social, cuja solução depende, exatamente, das possibilidades econômicas, agora diretamente restringidas. Os efeitos dessas restrições no direito são graves. Verifica-se um “estilhaçamento” dos direitos. “Há um refluxo do direito constitucional. Nunca se falou tanto em desconstitucionalizar direitos, em deslegalizar direitos, nunca se falou tanto em voltarmos ao direito civil, à livre negociação dos contratos” (Faria, 2001, p. 150). É necessário, pois, opor a esse movimento, outro, a luta pela eficácia e efetividade da Constituição. Percebe-se na Constituição uma grande divisão em dois níveis, um nível social e um nível econômico. “Há basicamente uma linha social e uma renda mínima, uma igualdade de acesso aos trabalhadores, uma educação básica universalizada, tudo como direito social e direito gratuito, financiado pela <sup>^</sup>ga tributária, e uma linha econômica que procura controlar o abuso do poder econômico” (Faria, 2001,

p. 151). Ou seja, é preciso garantir essas condições sociais, mediante redistribuição de renda, face ao capital, que deseja operar exclusivamente segundo o princípio da eficiência restrita. O modelo econômico pressiona, sob o neoliberalismo e a globalização, a estrutura dos direitos constitucionais. A crise fiscal gera um dilema: é preciso mais recursos para a questão social, mas a base fiscal para crescer precisa de investimentos, o que os reduz.

Com a globalização, os conglomerados multinacionais utilizam cada vez mais rapidamente o conhecimento e a informatização, planejando sua movimentação internacional em termos de sistema-mundo. É necessário, sempre maior rapidez na obtenção de lucros industriais e financeiros. Surgem novos centros de poder internamente e internacionalmente. “Há um deslocamento das decisões da política para a economia... (e) um deslocamento da economia nacional para a economia internacional” (Faria, 2001, p. 142). Verifica-se “um processo de desterritorialização das decisões e despolitização da economia, como, por exemplo, o aparecimento de organismos multilaterais que monitoram as decisões locais” (Faria, 2001, p. 142).

A soberania real é reduzida, em consequência, porque os Estados precisam acompanhar as decisões do mercado (ou seja, das conglomerações internacionais), para permanecerem abertos ao ingresso de capitais de investimento. A busca, por parte dos investidores, de um retomo rápido de capital, e com menor risco, leva ao crescimento da financeirização do capital, que busca elevados ganhos em curto prazo. Igualmente as indústrias, através da informatização, da redução de parte dos equipamentos, e da sua constante renovação, tomam-se capazes de mudar rapidamente de país, ou de Estado, dentro do país.

O capitalismo cresce mundialmente, mas mediante um regime de acumulação que exclui trazendo consigo a crise do emprego. Reduz-se o número de operários necessários para operar as máquinas informatizadas, e organizadas sob novos critérios “toyotistas”. A necessidade de ampliar a base tributária e de aumentar o emprego em seus territórios leva os países, e as regiões dentro dos países, a se submeterem às exigências de renúncia fiscal feitas pelas multinacionais: a guerra fiscal toma-se um fator desvirtuador de uma política fiscal justa e soberana. Também a pressão da competitividade leva à renúncia fiscal e à redução dos direitos sociais já adquiridos pelos trabalhadores.

A promessa do projeto neoliberal é de que o mercado produziria as condições para superar esses problemas. Ocorre que, apesar de crescimento econômico, a desigualdade econômica e social continua a colocar em risco a continuidade da democracia

formal, porque esta não vai se ampliando em seu aspecto substancial que capacita as pessoas a participarem como cidadãos.

### 2.6.3 O novo consenso de Washington

As propostas liberais para a crise da década de 1980 foram consolidadas, em 1989, num artigo do economista John Williamson e ficaram conhecidas como “consenso de Washington”. É o elenco dos dez itens correspondentes às reformas consideradas consensualmente necessárias para os países latino-americanos, sendo que alguns países já estavam aplicando os programas indicados. As dez áreas abrangidas contêm dois objetivos, quais sejam, o Estado mínimo e a liberalização do mercado, relativa à importação e ao ingresso de capitais, implicando, basicamente, em privilegiar o princípio de mercado. Posteriormente, em 1996, Williamson propôs alterações, passando a recomendar a adoção de câmbio com banda móvel, de modo a possibilitar competitividade e, principalmente o aumento de gastos públicos em programas sociais e em educação, privilegiando o ensino primário e secundário. Em resumo, o novo programa recomenda aumento da poupança mediante disciplina fiscal, reforma do sistema tributário introduzindo um imposto sobre a terra que tenha objetivos ecológicos, fortalecimento da supervisão bancária, manutenção de uma taxa de câmbio competitiva e o abandono do uso do câmbio como âncora nominal, continuação da liberalização do comércio intra-regional, criação de uma economia de mercado competitiva mediante privatização e liberalização (inclusive do mercado do trabalho), redefinição do direito de propriedade visando sua distribuição mais igualitária que inclui a reforma agrária, criação de instituições estratégicas como bancos centrais autônomos, comissões orçamentárias fortes, um poder judiciário independente, entidades promotoras de produtividade e, por fim, o aumento de gastos em educação, direcionados ao ensino primário e secundário.

Williamson (1998, p. 52), observou que o consenso de Washington, em sua opinião, não era dogmaticamente neoliberal, pois

**Os cortes nos orçamentos do Estado não se apresentavam como a única via legítima para restabelecer a disciplina fiscal; tampouco equiparava a ordem fiscal a um orçamento equilibrado; não exigia uma redução geral dos impostos; a arrecadação dos impostos com fins redistributivos não era considerada um roubo; não respaldava um controle estrito dos tipos de câmbio, nem tampouco sua liberalização total; não advogava a eliminação dos controles sobre o capital;**



nem apostava em uma moeda competitiva e no aumento da oferta em um ritmo fixo.<sup>55</sup>

Destaque-se sua observação, aqui, de que o “consenso de Washington” não proibia a tributação com fins redistributivos, nem resumia a ordem fiscal a um orçamento equilibrado. No entanto, a aplicação do programa neoliberal, no Brasil, seguiu um caminho impeditivo de uma possível redistribuição de renda, gerando, ao contrário, o aprofundamento de sua concentração. Isso significa que os governos brasileiros foram mais radicais do que o próprio “consenso”, refletindo-se nessa hipótese a tradicional solução das elites diante de crises, a saber, realizar a transferência dos custos para as classes econômica e socialmente mais frágeis. Observe-se, assim, mais uma vez, que cada país, com suas peculiaridades, deve ter capacidade intelectual e independência política para adotar estratégias coerentes com os problemas econômicos e sociais, sem submissão a uma receita genérica, tomada como verdadeira, e que mais tarde é corrigida pelos seus próprios formuladores. No entanto, as trágicas conseqüências que as pessoas sofreram não serão elididas, e o que perderam, não recuperarão. Conforme observa Stewart (1998, p. 67), na década de 1980, os países latino-americanos estavam pressionados por uma pesada dívida e “a desesperada necessidade de funcionamento da América Latina proporcionou a Washington grande poder de negociação”<sup>56</sup>. O apoio intelectual às políticas consideradas adequadas por Washington foi proporcionado por economistas que formavam “novos grupos de doutores formados nos departamentos de economia dos Estados Unidos que regressavam para ocupar importantes cargos nos governos de seus países”<sup>57</sup>. Os governos eleitos democraticamente na América Latina, viram-se forçados a seguir as políticas do FMI e do Banco Mundial se não quisessem tomar-se párias internacionais, mas, ao contrário, desejassem receber empréstimos, reestmular suas dívidas e participar dos mercados financeiros. A política do Banco Mundial de exigir a abertura das economias aos mercados financeiros globais, porém, “sacou da lâmpada um gênio que é mais forte que

---

<sup>55</sup> “Los recortes en los presupuestos del Estado no se presentaban como la única vía legítima para restablecer la disciplina fiscal; tampoco equiparaba el orden fiscal a un presupuesto equilibrado; no exigía una reducción general de los impuestos; la recaudación de impuestos con fines redistributivos no se consideraba un saqueo; no respaldaba un control estricto de los tipos de cambio, ni tampoco su liberalización total; no abogaba por la eliminación de los controles sobre el capital; ni apostaba por una moneda competitiva e por el aumento de la oferta a un ritmo fijo”.

<sup>56</sup> “La desesperada necesidad de financiación de América Latina proporciono a Washington gran poder de negociación”.

<sup>57</sup> “Nuevos grupos de doctores formados en los departamentos de economía de los Estados Unidos que regresaban para ocupar importantes cargos en los gobiernos de sus países”.

Washington e ao qual o próprio Washington tem que prestar reverência<sup>58</sup> (Stewart, 1998, p. 68). Os critérios dos mercados financeiros ficam ainda menos transparentes do que os do Banco Mundial “e não estão sujeitos ao debate nacional, visto que não há com quem debater, exceto os analistas financeiros que crêem entender a lógica do mercado e o modo com o qual reagirá”<sup>59</sup> (Stewart, 1998, p. 68). Quanto ao gasto social, recomendação que o novo consenso acrescentou, Williamson defende uma focalização numa população alvo. Mas, Stewart tece críticas contundentes quanto à adoção de políticas de focalização, tais como as populações a serem atendidas não terem condições de procurar o benefício previsto, ou não se enquadrarem nos restritos parâmetros e, além disso, a substituição de gastos sociais mais generalizados por objetivos focalizados, na verdade implica em sua redução. As políticas de focalização, outrossim, não possuem respaldo político, justamente porque atingem grupos minoritários. Mas a objeção fiandamental contra os gastos focalizados é que, na verdade, a discussão sobre essas políticas se afasta do tema real, que é a deficiência dos programas apoiados pelo consenso de Washington, no que se refere “a criação de empregos adequados e a incorporação dos pobres”<sup>60</sup> (Stewart, 1998, p. 72). Por último, a autora protesta contra a própria idéia de que seja possível chegar a algum consenso quanto às medidas a adotar e o caminho a seguir, a respeito do que “nem sabemos, nem estamos de acordo”<sup>61</sup> (Stewart, 1998, p. 73).

#### 2.6.4 Retorno do Estado-nação

O Estado-nação permanece como o espaço em que é possível realizar-se a justiça distributiva, razão pela qual, conforme Faria (1999, p. 268), há um “retomo do Estado-nação ao centro das discussões políticas e da agenda jurídica contemporânea”. Primeiramente, o Estado passou a aumentar sua atividade relativa à segurança: narcotráfico internacional, lavagem de dinheiro, crime organizado, fraudes, pela *internet*, sonegação de tributos, terrorismo internacional. Também, no campo d<sup>e</sup> tiça social após um período de rígorosa aplicação de programa neoliberal, sob o pressuposto de que a existência de

---

<sup>58</sup> “Ha sacado de la lámpada a un genio que es más fuerte que Washington y al cual el propio Washington tiene que reverenciar”.

<sup>59</sup> “Y no están sujetos al debate racional, dado que no hay con quién debatir, excepto los analistas financieros que creen entender la lógica dei mercado y el modo en que reaccionará”.

<sup>60</sup> “A la creación de empleos adecuados y a la incorporación de los pobres”.

<sup>61</sup> “Ni sabemos, ni estamos de acuerdo”.

vítimas seria inevitável, ressurgem a preocupação com a legitimação, a coesão social e a solidariedade. Evidenciou-se, portanto, que diante dos riscos criados pelo “caráter ‘darwinista’ da diferenciação social e funcional exacerbada pelo fenômeno da globalização” (Faria, 1999, p. 268) para a estabilidade das democracias e, portanto, dos mercados liberados internacionalmente, é necessário um conjunto de direitos e instituições jurídicas que proporcionem a realização de justiça social em grau suficiente para suportar as mudanças. A questão a discutir é, então, a efetiva possibilidade de o Estado-nação exercer o papel de executor da vontade definida de forma democrática; de definir políticas públicas para a concretização dessa vontade; de realizar distribuição de renda; de regular o abuso do poder econômico; de legislar a respeito de um sistema tributário capaz de propiciar recursos financeiros necessários (ao mesmo tempo que tem o papel de promoção econômica e correção de desigualdades sociais entre regiões dentro do país); fiscalizar a agressão ao meio-ambiente; pôr em prática uma política econômica que favoreça o emprego, etc. (Faria, 1999, p. 268).

Há, no entanto, uma tensão entre a globalização e a legitimação do Estado-nação. A primeira implica abertura de mercados, desregulamentação, redução da tributação sobre as operações internacionais com mercadorias e financeiras, flexibilização do trabalho, com redução dos direitos sociais dos trabalhadores, menores gastos sociais, para que recursos públicos sejam suficientes para pagamento da dívida. As conseqüências têm sido perniciosas sobre as parcelas mais frágeis da população, econômica e socialmente; os custos sociais são enormes; a exclusão, de grande parte da população da vida econômica, social, cultural e política atinge a dignidade e o auto-respeito indivíduo. Constata-se, então, que o Estado não consegue cumprir sua função de legitimação, atuando para garantir a acumulação do capital.

A conflagração que se manifesta é que, ao mesmo tempo que cabe ao Estado implementar as políticas públicas e gerar normas jurídicas que sejam coerentes com as exigências da globalização, vê-se tolhido em sua soberania quanto ao poder de tributar e a sua capacidade reguladora. Criam-se, assim, grandes dificuldades para o Estado exercer sua função de legitimação do sistema.

### **2.6.5 Globalização versus redistribuição**

A conclusão de Robert Castel, em *As metamorfoses da questão social — Uma crônica do salário*, é a de que, se o Estado não deve ser grande, também não deve ser

mínimo. O papel do Estado é estratégico, sendo um fato que “não há coesão social sem proteção social”. Logo, o Estado deve proteger, sem ser totalitário. “Mas, em meio às incertezas que hoje são muito numerosas, pelo menos uma coisa é clara: ninguém pode substituir o Estado em sua função fundamental que é comandar a manobra e evitar o naufrágio” (1998, p. 610-611). Mencionar as “pressões do mercado internacional” é usar um argumento retórico como “álibi para reconduzir práticas que obedecem a uma lógica *social e não econômica*’, reprodução das situações adquiridas e dos pesos institucionais mais do que respeito aos ‘fundamentais’” (1998, p. 590). Na verdade, não se trata de razões de eficiência econômica, mas de manutenção dos padrões de desigualdades econômicas, retoricamente justificadas, pois não há uma teoria científica, ou seja, falseável. Há apenas discursos com base em argumentos de autoridade e retóricos, sem hipóteses testáveis na realidade social. A sociedade salarial se constitui na forma encontrada para se implementar uma certa “solidariedade” entre os grupos sociais que detêm os bens que proporcionam bem-estar e os que não os detêm (pobres) e/ou que sequer possuem condições de alcançá-los (excluídos). Esse esquema de solidariedade, através da sociedade salarial, está em crise e o problema maior é o de “uma força de trabalho disponível condenada à inutilidade”.

As conseqüências negativas sobre a coesão social são previsíveis e graves. E para mantê-la o Estado deve estrategicamente conduzir a sociedade através dessa crise, garantindo a proteção social. Castel não considera *digna de crédito* uma alternativa à sociedade salarial. Se não é o caso discutir-se a ruptura entre as classes detentoras dos bens e os excluídos, então trata-se de *uma certa distribuição* para que haja a *manutenção* da sociedade em que convivem todos, com a desigualdade econômica, mas com certa compatibilidade. Por isso afirma:

Em outros termos, a sociedade salarial é o alicerce sociológico em que se baseia uma democracia de tipo ocidental, com seus méritos e suas lacunas: não o consenso, mas a regulação dos conflitos; não a igualdade de condições, mas a compatibilidade de suas diferenças; não a justiça social, mas o controle e a redução da arbitrariedade dos ricos e dos poderosos; não o governo de todos, mas a representação de todos os interesses e sua apresentação para debate no cenário público (Castel, 1998, p. 580).

O trabalho de cada um, na sociedade salarial, é “o fundamento de sua cidadania econômica” e, também, “representa a participação de cada um numa produção para a sociedade e, portanto, na produção da sociedade”, razão pela qual a cidadania social tem base nessa participação através do trabalho (Castel, 1998, p. 581). Ocorre que a crise por

que passa a *sociedade salarial*, como construção histórica, é estrutural. Não há perspectiva de os empregos aumentarem em número, tomando-se *recursos raros*, como as proteções. Discute-se a distribuição e Castel (1998, p. 581) adota o argumento de Alain Mine: o *número global de horas* de trabalho necessário tomou-se menor no capitalismo e a “economia de escassez em que entramos não faz apelo senão a uma solução à qual é necessário recorrer: *a divisão*. Divisão dos recursos raros, isto é, do trabalho produtivo, da renda primária e da renda socializada”. Assim, se esta impossibilidade de proporcionar salário a todos os que estão em condições de trabalhar é estrutural, a única solução (desconsiderando-se a hipótese de *ruptura*) é a redistribuição dos escassos recursos. Mas é preciso adotar uma forma de redistribuição diferente da realizada pelo Estado-providência, procurando manter a cidadania econômica, através do trabalho. Trata-se da redistribuição do trabalho produtivo (que tomou-se escasso, ou raro, estruturalmente), como meio de garantir a cidadania social, já que o desemprego é “o risco social mais grave, o que tem os efeitos destabilizadores e dessocializantes mais desastrosos para o que o sofrem” (Castel, 1998, p. 584). O Estado deve garantir a unidade nacional e, para tanto, assim como assume os custos de uma guerra, se for necessário, deve também assumir o custo da coesão social, com vistas à unidade interna. Dessa forma, se não é mais possível garantir aos cidadãos o pleno emprego, a questão deve ser discutida: pretende-se manter o objetivo de unidade social? Não é admissível reunir argumentos estritamente contábeis para justificar o cada vez maior abandono a que são submetidos os desempregados, subempregados, excluídos e pobres em geral. Com base nesse raciocínio, Castel analisa três *pseudo-objeções* ao pagamento desse custo pelos cidadãos:

a) A primeira pretende que o Estado fique completamente alheio ao contrato entre empresas e empregados, porque sua intervenção só levaria a maiores problemas. Na verdade, nessa área deve ser cumprido o princípio constitucional do direito ao trabalho.

b) A concorrência internacional exige que os custos sociais sejam reduzidos. Caso contrário, as empresas perdem mercado e ver-se-ão obrigadas a desempregar. Castel observa que a coesão social, neste caso, deve ser uma preocupação maior ainda. A prática de uma política econômica realista, no entanto, é incompatível com a política social exigida pela situação, afirmam os governantes, posição que considera o Estado não sem espaço para a atuação política, pois está completamente subordinado às pressões da economia global. “Mas”, afirma Castel, “não é nada disso”, só não há espaço para a atuação política “quando se aceita o jogo econômico, mas se *recusa a divisão* dos sacrifícios que decorrem dessa escolha e que são, no entanto, compatíveis com essas

exigências econômicas” (Castel, 1998, p. 588). Afirma-se que o financiamento da proteção social tomou-se insuportável para o Estado e, no entanto, considerando-se que seu custo deve ser suportado pela sociedade, o que deve-se buscar é um *sistema tributário mais justo*, mas tal proposta sofre restrições *políticas*. Castel também questiona que a preservação das empresas deva ocorrer unicamente às custas dos empregados, com foco nos salários e contribuições, pois há exigência de elevada remuneração do capital aos acionistas. Não é coerente que a solução para a empresa seja sempre a favor da remuneração do capital em detrimento do trabalho. Trata-se, afinal, de um problema de distribuição do lucro e dos custos.

c) Os encargos sociais são considerados um custo elevado para as empresas, prejudicando sua competitividade. Omite-se, no entanto, compará-los aos que representam os salários altos. Além disso, na França, por exemplo, os salários dos menos qualificados é mais baixo, proporcionalmente, que na Alemanha, enquanto que os salários mais altos são superiores na mesma comparação. Este país, contudo, é mencionado como exemplo econômico. Fica claro então, que trata-se, no fiando, de uma questão política, pois há uma margem para opções relativa à desigualdade entre os salários, e é contradição culpar para os encargos sociais.

Fica demonstrado, assim, que as pressões da globalização são utilizadas para manter estruturas regressivas de salários, que, na verdade, poderiam ser mais justas. Afirmar que os países estão à mercê do capital internacional pode ser uma forma de justificar a injusta distribuição que, na verdade, é secular nos países latino-americanos. Ocorre que as políticas econômicas adotadas poderiam visar menos a resultados imediatos e concentradores, e mais a direção de um desenvolvimento social e econômico igualitário. A escolha de políticas econômicas que evitem a submissão aos interesses econômicos e financeiros internacionais implica, também, a escolha por uma democracia efetiva, com discussão ampla e transparente quanto à distribuição dos ônus e benefícios da inserção na economia globalizada.

#### **2.6.6 Globalização financeira: reflexos sobre a tributação**

A dicotomia acumulação/distribuição, surge, também, quando se examina a economia internacional, na qual se destacam, atualmente, as consequências da globalização financeira. Reinaldo A. Carcanholo e Paulo Nakatani (1999, p. 286) concluíram, com base

nos conceitos de Karl Marx, que a financeirização caracteriza o capitalismo contemporâneo, de tal forma que ocorre “o predomínio intemacional da lógica especulativa sobre a produtiva”. Opõem-se, então, a capacidade de criar riqueza através do capital, que propicia a *acumulação*, e a exigência de apropriação —envolvendo a *distribuição*— de uma parcela do excedente produzido, remuneração muito elevada do capital especulativo. Essa exigência de partilhar da maior parcela do excedente — valor produzido (ou seja, da renda global) impõe às empresas uma agressiva busca de redução de custos, com a finalidade de conseguir maior competitividade e, portanto, obter mais-valia.

Carcanholo e Nakatani (1999, p. 291) mostram que, de acordo com Marx, o conceito de capital industrial indica “o capital que ao longo do seu ciclo adota e abandona suas sucessivas formas funcionais (capital-dinheiro, capital produtivo e capital-mercadoria)”. Essas funções são geralmente desempenhadas, face a uma divisão social de tarefas, por capitalistas diferentes. Somente o capital produtivo, contudo, ou capital industrial autonomizado, produz mais-valia. Assim, as duas outras formas funcionais do capital, ou seja, o capital a juros e o capital comercial (que são as formas capital-dinheiro e capital-mercadoria autonomizadas), participam do mesmo excedente — valor produzido pelo capital produtivo.

O capital a juros, em princípio, contribui para a eficiência do capital produtivo, quando é a lógica da produção que prevalece. Por isso, a apropriação que faz de uma parte do excedente é compatível com a economia capitalista, pois tem uma função útil, logo, não é “parasitário”. Carcanholo e Nakatani (1999, p. 295), contudo, pensam que “o desenvolvimento, a expansão, a existência generalizada do capital a juros no capitalismo desenvolvido transforma todo tipo de rendimento regular em uma receita que parece provir de um capital a juros”. Trata-se, porém, de um capital fictício. Os títulos da dívida pública e as ações das sociedades anônimas são, para seus possuidores, um capital. Mas para a economia como um todo, são uma “duplicação em papel” de um “capital destruído” ou do “capital real”, para usar a nomenclatura de Marx (Carcanholo e Nakatani, 1999, p. 296).

As ações correspondem, ao menos em parte, a um capital real, o que não ocorre com os títulos da dívida pública.

**O problema está em que seu valor cresce ou diminui por razões independentes, de maneira que parcela dele pode ter existência puramente ilusória do ponto de vista da totalidade. Além disso, pode aparecer duplicado, triplicado, etc., e surge ao lado do capital real como outro capital que se soma a este. Nessa medida, é também, típica e inteiramente, capital fictício (Carcanholo e Nakatani, 1999, p. 297).**

Portanto, o capital fictício pode ultrapassar limites e passar a ser prejudicial ao processo de acumulação capitalista no que respeita sua capacidade de reprodução do capital. O capital fictício e sua movimentação exagerada, exigindo elevada remuneração, o que é um ônus para o capital produtivo, toma-se parasitário, prejudicial, conforme esclarecem Carcanholo e Nakatani (1999, p. 301):

**O capital especulativo parasitário é o próprio capital fictício, quando ele ultrapassa em volume os limites suportados normalmente pela reprodução do capital industrial. Sua característica básica está no fato de que não produz mais-valia ou excedente-valor e não favorece nem contribui para a sua produção. No entanto ele se apropria de excedente e o exige em magnitude crescente. Sua lógica é a apropriação desenfreada da mais-valia, ou melhor, do lucro (o lucro especulativo).**

Essa apropriação do excedente exige uma maior exploração do trabalhador e redução de custos para o capital industrial. A exploração do trabalhador é exacerbada, dentre outras formas, através da redução dos salários, que é apenas a mais evidente. Os impostos indiretos também podem ser aqui examinados sob o enfoque do interesse do capital especulativo parasitário. É que a exigência de sua participação na mais-valia provoca a redução da participação do capital-industrial. As empresas, portanto, ficam pressionadas a reduzir seus custos de produção, introduzindo novas tecnologias e buscando reduzir o valor da mão-de-obra. Assim, o capital produtivo passa a sofrer e absorver a lógica da especulação, ou seja, *contamina-se*. A concorrência entre as grandes corporações, na globalização, é, portanto, acirrada “pela descomunal pressão que os ganhos especulativos exercem sobre o excedente — valor produzido” (Carcanholo e Nakatani, 1999, p. 286). A competitividade é obtida, no âmbito internacional, através do aumento da exploração dos assalariados. Assim, além da redução de salários, a tributação indireta, por sua vez, reduz mais ainda o poder de compra dos assalariados. A tributação direta, sobre os lucros da empresa e rendas dos detentores de capital produtivo e especulativo, passa a ser combatida justamente em nome daquela competitividade. Os custos para a indústria devem ser reduzidos através da exploração dos trabalhadores e da redução da carga tributária, além de novas tecnologias.

O argumento é que a carga tributária deve ser suportada pela população em geral, para não prejudicar a produção, comportamento que, no Brasil, é mais radicalmente agressivo, quando se considera que nos países desenvolvidos a tributação direta (que pretendem reduzir) é muito mais elevada. Logo, a mesma argumentação não pode ser utilizada em dois contextos completamente diferentes.



Em resumo, “a miséria de grandes contingentes da população superexplorada funciona como mecanismo de financiamento de parte crescente do lucro especulativo” (Carcanholo e Nakatani, 1999, p. 302), e a tributação que incide no momento do consumo (que implica igualmente redução de salário) é mais uma forma dessa exploração, garantindo menor carga tributária para o capital. Acrescente-se que o imposto incluído no preço da mercadoria não é percebido pelo trabalhador, ao menos tanto quanto seria — como uma exploração tributária evidente — se fosse descontado no momento do pagamento do salário.

### 2.6.7 Redistribuição perversa da mundialização financeira

Chesnais (1999, p. 11) relaciona a mundialização financeira com outros elementos “constitutivos do sistema capitalista mundial do fim do século XX: o novo regime salarial, a distribuição de renda entre os países e no interior de cada um deles, com o ressurgimento de rendimentos rentistas significativos; as características da acumulação”. E lembra seus efeitos perversos sobre a distribuição internacional da renda, que resultaram da dívida externa submetida a pesados juros:

Os créditos concedidos aos países em desenvolvimento criaram o primeiro processo, no período contemporâneo, de transferência de riquezas em grande escala. A reciclagem dos ‘petrodólares’, realizada pelo mercado de eurodólares, permitiu aos países da OCDE superarem a recessão de 1974-1975, aumentando rapidamente suas exportações. Mas também, e sobretudo, essa reciclagem deu origem a essa dívida externa esmagadora que tantos países do terceiro mundo carregam, há vinte anos, como uma bola de ferro à qual vivem acorrentados (Chesnais, 1999, p. 15).

---

<sup>62</sup> “No enfoque das *business schools*, o termo *global* se refere à capacidade da grande empresa de elaborar, para ela mesma, uma estratégia seletiva em nível mundial, a partir de seus próprios interesses. Esta estratégia é global para ela, mas é integradora ou excludente para os demais atores, quer sejam países, outras empresas ou trabalhadores. A extensão indiscriminada e ideológica do termo, tem como resultado ocultar o fato de que uma das características essenciais da mundialização é justamente integrar, como componente central, um duplo movimento de polarização, pondo fim a uma tendência secular, que ia no sentido da integração e da convergência”. A polarização ocorre dentro de cada país e entre os países e a expressão mundialização, segundo Chesnais, deixa claro que a economia se mundializou e isso mostra a necessidade de *instituições políticas mundiais* para o seu controle. E é exatamente para esse controle que não importa chamar a atenção, para as empresas “globais” (Chesnais, 1996, p. 37).

Nos meados da década de 1980, os fluxos de capital do sul para o norte superaram os de sentido contrário. Mas a busca de rendimento pelo capital financeiro dirigiu-se, na década de 1980, para os países da OCDE<sup>63</sup>.

> A formação dos mercados de bônus, a ‘securitização’ da dívida pública e o crescimento, cada vez mais rápido, da parcela dos orçamentos dos países da OCDE consagrada ao serviço da dívida, significa que, atualmente, o mecanismo mais importante de captação e transferência é, de longe, aquele que transita pelos impostos diretos e indiretos nesses países. Uma parte do crescimento da esfera financeira deve-se aos fluxos de riquezas inicialmente formadas como salários e benefícios sociais, ou como rendas de camponeses ou artesãos, antes de serem sugados pelo Estado através dos impostos, e depois, transferidos, pelo Estado, à esfera financeira, a título de pagamento de juros ou de reembolso do principal da dívida pública (Chesnais, 1999, p. 16).

É uma transferência de juros que caracteriza uma redistribuição perversa.

A origem dos rendimentos financeiros, apontada por Chesnais, que são os tributos arrecadados que servem para pagar juros e principal da dívida pública, mostra mais um paradoxo do liberalismo, que critica a tributação. O neoliberalismo defende a redução ^tributos, da progressividade, e indica a utilização dos tributos indiretos, de preferência. No entanto, é a tributação que vem sustentando o crescimento do capitalismo, através das despesas estatais, conforme já demonstrou O’Connor e, agora, Chesnais, quando se trata do capitalismo financeiro. Esse paradoxo tem correspondência no paradoxo geral; os neoliberais defendem, teoricamente, o “Estado mínimo”, e adotam, na prática, políticas que sugam os recursos arrecadados da população em geral (Ou essa prática neoliberal refoge em relação ao neoliberalismo teoricamente desenhado, por Hayek, por exemplo; ou tal realidade apenas comprova a impossibilidade de concretização de um liberalismo que se pretenda *neutro* em relação à justiça, mas que na prática *incrementa* a concretização da injustiça).

O crescimento dos países industrializados, que durou três décadas, começou a se “desestruturar, no início dos anos 70, com o desmoronamento do sistema monetário internacional de Bretton Woods, com o aquecimento inflacionário nos Estados Unidos, em 1972, e com a crise do petróleo de 1973. O crescimento declinou enquanto a inflação acelerou; esse foi o início de um processo ‘estagflacionário’” (Plihon, 1999, p. 99), razão pela qual, em 1979, os dirigentes dos principais países industrializados, reunidos em Tóquio por ocasião da reunião de cúpula do G-5, passaram a tratar a inflação como a

---

<sup>63</sup> Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

prioridade absoluta, o que implicou a adoção do rigor monetarista, conforme explica Plihon(1999,p. 100):

**A estabilidade monetária é, doravante, o objetivo prioritário e a política monetária toma-se o principal instrumento de regulação macroeconômica, conforme os preceitos monetaristas. Impõe-se, igualmente, uma concepção liberal do papel do Estado, que não deve intervir na gestão econômica, o que leva à contestação da eficácia da política orçamentária. Monetarismo e liberalismo tomam-se, assim, os novos princípios fundamentais da política econômica.**

Esse redirecionamento das políticas econômicas teve a liderança do presidente do Sistema Federal de Reserva norte-americano (FED), P. Volcker, com aprofundamento nos governos de R. Reagan e de M. Thatcher. E a inflação foi reduzida, mas as taxas de juros nominais aumentaram drasticamente em todo o mundo, resultando em elevadas taxas de juros reais, desde o início dos anos 80. A consequência foi o crescimento dos *déficits* públicos dos Estados e seu aprisionamento num círculo vicioso: cresce a dívida pública, toma-se necessária a manutenção das taxas de juros reais elevadas, e ocorre a diminuição da acumulação do capital produtivo. Trata-se de uma engrenagem infemal provocada pelas políticas liberais. Os dados estatísticos mostram que os encargos de juros tomaram-se a causa principal dos *déficits* públicos dos países europeus. E estes aumentam a emissão de títulos das dívidas públicas que se tomaram os pilares das finanças especulativas internacionais.

O equívoco mais grave daqueles que seguiram a orientação do consenso de Washington, afirma Alain Touraine, “e em especial a do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial, foi a de julgar cada economia nacional ou regional do ponto de vista de uma pretensa lógica econômica mundial” (2000, p. 12). Para defender seus interesses, o capital financeiro internacional exercia poder de pressão sobre os países devedores com o fim de obter a maior remuneração possível ao invés de propor uma política de desenvolvimento a médio e longo prazo. O que Alain Touraine destaca é que há uma ideologia da globalização de organismos internacionais orientando as políticas nacionais, com consequências negativas como a concentração de riqueza, que não podem ser imputadas a algum movimento espontâneo da economia, como se os fatos fossem “imutáveis”. Ele estima necessário deixar claro que a alocação de recursos em nível internacional não impede a realização da justiça social no interior de cada país. A globalização não pode ser responsabilizada pela incapacidade que cada país tem de adotar medidas econômicas e sociais que levam à inovação e à melhor distribuição da renda e da riqueza. É preciso que a opinião pública, os meios de comunicação, universidades.

sindicatos abandonem a idéia de que “nada se pode fazer, pois somos vítimas de um capitalismo financeiro internacional diante do qual os Estados nacionais são impotentes” (2000, p. 12). Ao contrário, é possível e urgente fazer escolhas, que devem priorizar políticas econômicas e sociais com vistas à inovação e à “redistribuição social”.

A redistribuição sempre traz de volta a discussão da questão tributária, pois é necessário que, através do tributo, sejam arrecadados recursos dos que têm mais capacidade econômica, para redistribuí-los, via orçamento público. Do contrário, todas as afirmações relativas à justiça social, a redistribuição não ultrapassarão a linha da retórica.

E o capitalismo financeiro internacional, que Alain Touraine diz não ter responsabilidade sobre a realidade econômica nacional, tem indicado, através do consenso de Washington, uma linha de reforma tributária que leva à redução do ônus, ou seja, pretende que a ideologia neoliberal, querendo afastar o Estado, principalmente de sua possível função de intervenção através de políticas redistributivas, seja implementada na área da tributação. É fundamental, aqui, que se observe a situação econômica e social de cada país. Há o mencionado paradoxo de que os países em desenvolvimento necessitam de arrecadação tributária para fazer frente aos investimentos e gastos sociais imprescindíveis, ao mesmo tempo em que sua base tributária é reduzida, pelo tamanho da economia e pelas efetivas dificuldades de seu desenvolvimento, além dos níveis de sonegação, corrupção e distorções do sistema tributário. Portanto, a situação do Brasil e a da França são absolutamente diversas nesse ponto seria comparar o incomparável. Não há como desconsiderar a influência do consenso de Washington (através das políticas efetivas implementadas, segundo a linha indicada) no Brasil, no que concerne o atual quadro de injustiça distributiva.

### **2.6.8 Globalização: armadilha da periferia**

A questão da reforma tributária surge na década de 90 como uma medida integrante da agenda do consenso de Washington, com o objetivo maior de organizar as economias dos países em desenvolvimento para que pudessem pagar seus credores internacionais. A coordenação das reformas é feita pelas instituições multilaterais — FMI (Fundo Monetário Internacional), Banco Mundial e OMC (Organização Mundial do Comércio), que atuam segundo os interesses das potências mundiais do capitalismo. Portanto, coordenar a reformulação das economias nacionais se inscreve num

planejamento para garantir o sucesso do capitalismo, que por sua vez significará a continuidade do processo de acumulação capitalista, e, em consequência, dos lucros das grandes corporações transnacionais, bem como do poder econômico e político dos países centrais.

É importante ter-se presente que essa coordenação das reformas, evidentemente baseada em um planejamento altamente técnico e estratégico, representa uma intervenção na economia. Ou seja, ao contrário da pretensa defesa do livre mercado, essas reformulações integram uma orientação das economias, em todos seus aspectos, que favorecerá alguns grupos, empresas, setores, países, em detrimento de outros. Essa coordenação é realizada com o uso de um poder econômico capaz de impor determinadas reformas (restando como opção, ao país periférico, desconectar-se da economia mundial), sem condições efetivas de avaliar se lhe é favorável ou prejudicial.

Na década de 80, verifica-se o aumento do endividamento externo dos países do Terceiro Mundo. A causa principal das reformas exigidas pelos organismos multilaterais é a da recuperação da capacidade de pagar a dívida externa, sob pena de sanções quanto ao crédito e ao comércio internacionais.

Além de suportar a crise da dívida, na década de 80, o capitalismo mundial necessitava retomar o processo de acumulação e reorganizar a ordem econômica mundial. Assim, conforme Chossudovsky (1999, p. 12):

**Embora o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial constituam uma poderosa burocracia internacional (formalmente sob uma tutela intergovernamental), a rede do poder político não se encontra nas instituições financeiras internacionais (IFIs) e seus principais acionistas (isto é, os governos dos países ricos). O FMI, o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio (OMC) são estruturas administrativas, são *órgãos reguladores* operando dentro de um sistema capitalista e respondendo a interesses econômicos e financeiros dominantes. O que está em jogo é a capacidade dessa burocracia internacional para supervisionar as economias nacionais por meio da deliberada manipulação das forças do mercado.**

O desemprego mundial se ampliou como resultado das reformas patrocinadas pelo FMI; e os salários deixaram de progredir ou caíram. Assim, os capitalistas dos países centrais passaram a ter à sua disposição, na economia globalizada, um exército mundial de reserva enorme, a baixos salários, resultando em grandes reduções dos custos de produção. Mas a repercussão na redução do poder de compra da população e a elevação do volume de produção entrará em choque com a baixa da capacidade de consumo dos trabalhadores.

As corporações internacionais, diante desse fato, usam do seu poder de oligopólio para ocupar o mercado interno, afastando as empresas nacionais nos países em desenvolvimento. Assim, a economia mundial com base na mão-de-obra barata não propicia um aumento de mercado, porque este depende de poder aquisitivo, que não é criado pelo sistema. Na verdade, os novos mercados são alcançados com o afastamento de empresas que já o ocupavam, nos países em desenvolvimento.

Na economia mundial, alguns bancos internacionais e monopólios globais exercem enorme poder econômico. As empresas menores não conseguem exercer a mesma influência para obter benefícios fiscais, nem têm a mesma mobilidade. Sob a pressão da crise fiscal agrava-se a exploração tributária. Os tributos arrecadados sobre os assalariados e consumidores são usados para pagar as dívidas estatais. Enquanto isso, os tributos sobre os lucros das multinacionais são reduzidos, a título de incentivo à economia.

Ocorre, porém, um efeito perverso no sistema, pois, ao passo que os baixos custos da mão-de-obra possibilitam o aumento de produção, com menores custos, ao mesmo tempo, essa oferta não encontra a necessária procura de consumidores, pois os salários pagos são muito baixos. É que a pobreza que está sendo globalizada “não se deve a uma ‘escassez’ de recursos humanos e materiais, mas, antes, a um sistema global de oferta excessiva nutrido pelo desemprego e pela minimização do preço de mão-de-obra em todo o mundo” (Chossudovsky, 1999, p. 21). O sistema econômico global significa uma concentração de riqueza, principalmente financeira e empresarial, que não permite prever uma espontânea melhora para a justiça substantiva. Assim, a redução da pobreza, da desigualdade e a criação de empregos é que poderiam gerar ampliação do mercado interno e da base tributária. Mas essa perspectiva se choca com as exigências relativas à competitividade que justificam as desigualdades. As dificuldades para competir são maiores para os países em desenvolvimento, já que realizam idêntico processo de reforma paralelamente a várias outras e isso os leva a fazer a oferta das mesmas *commodities* ao mercado mundial, derribando os preços. O mercado interno desses países, enquanto isso, não é desenvolvido, não é estimulado e sofre invasão de produtos importados.

A terrível armadilha em que a globalização econômica colocou os países da periferia está bem explícita no seguinte texto de Chossudovsky (1999, p. 30):

**A reestruturação da economia mundial sob a orientação das instituições financeiras sediadas em Washington nega cada vez mais aos países em desenvolvimento a possibilidade de construir uma economia nacional: a internacionalização da política macroeconômica transforma países em territórios econômicos abertos e economias nacionais em ‘reservas’ de mão-de-obra barata**

e de recursos naturais. A aplicação do ‘remédio econômico’ do FMI tende a desvalorizar mais ainda os preços mundiais das *commodities*, porque isso força diferentes países a dirigirem simultaneamente suas economias nacionais para um mercado mundial retraído.

Todas essas dificuldades econômicas no processo de inserção ativa dos países periféricos na globalização deixam evidente que a *redução* da carga tributária, por maior que seja, não resolve esse impasse da competitividade. Conforme Chossudovsky (1999, p. 30): “No centro do, sistema econômico global repousa uma estrutura desigual de comércio, produção e crédito que define o papel e a posição dos países em desenvolvimento na economia global”. Essa estrutura desigual reflete-se na distribuição mundial da renda: nos países pobres concentram-se 5 bilhões de pessoas, enquanto 1 bilhão moram nos países ricos. Da totalidade da renda mundial, no entanto, 80% é dirigida a esses últimos.

#### 2.6.9 Globalização: restrições à tributação

Há diversos recursos, característicos de uma nação, capazes de favorecer seu desenvolvimento mesmo diante dos efeitos das pressões da internacionalização dos quais outras não dispõem. Isso significa que, mesmo sem incentivos fiscais, há várias medidas que as autoridades públicas podem adotar, mediante o devido aproveitamento dessas características. Por exemplo, o federalismo pode ser utilizado para o estímulo ao desenvolvimento da pluralidade de atividades das diversas regiões. O crédito pode ser também descentralizado com criação de cooperativas de crédito, que conhecem melhor certa região econômica, e que ali capta recursos e os aplica. O fato é que há várias políticas públicas que o Estado pode realizar para evitar a sujeição impassível aos efeitos da internacionalização sob o domínio das multinacionais protegidas por seus respectivos Estados. Os efeitos negativos *á guerra fiscal* intemacional podem ser evitados mediante o conhecimento e o aproveitamento das vantagens que a região propicia, evitando-se a renúncia fiscal.

A globalização não é uma força incontrolável a cujos efeitos os Estados nacionais devem submeter-se, sem alternativa. Essa é uma noção que não está de acordo com a realidade econômica intemacional, pois, na verdade, seria insustentável social e ambientalmente “uma economia intemacional de livre comércio desregulada, organizada unicamente para benefício das nações mais ricas e das maiores empresas” (Hirst e Thompson, 1998, p. 342).

Por outro lado, as desigualdades não desaparecerão automaticamente com uma intensa globalização, mas somente com o conhecimento das distorções que as causam e com a adoção de efetivas políticas redistributivas, mesmo que possam prejudicar um crescimento econômico *imediate*. Essas políticas reduzem a injustiça econômica e social e, também, criam mercado consumidor, tanto interno como para os países avançados. No entanto, há países em que os empresários utilizam a globalização como argumento para a redução de salários e, *também* para pleitear a de tributos, mediante o combate radical à progressividade. Segundo essa interpretação, “O Estado terá que taxar e gastar menos a longo prazo: terá que aderir aos tratamentos impostos pelas pressões comparativas globais a encarar o vôo do capital” (Hirst e Thompson, 1998, p. 357). A verdade, porém, é que os países avançados realizaram gastos públicos em percentuais do PIB que variavam, em 1995, de 34,9 a 54,1%. E de acordo com Hirst e Thompson (1998, p. 358), o autor J. Slemrod, em 1995, “em uma pesquisa minuciosa sobre as relações entre impostos e gastos governamentais, de um lado, e as taxas de crescimento do PIB e prosperidade, de outro, não descobriu qualquer relação empírica sistemática ou forte entre os gastos governamentais e o desempenho econômico pobre”. Além disso, do total de gastos sociais, o percentual de gastos com a previdência social manteve-se estável entre 1980 e 1990 nos países avançados. Logo, pode-se afirmar que: “Não há evidência alguma visível de que o gasto público por si armine o crescimento ou o desempenho econômico” (Hirst e Thompson, 1998, p. 360). Portanto, essa justificativa para reduzir impostos e combater a progressividade não tem fundamento na realidade econômica. A competitividade internacional não tem como consequência direta a necessidade de reduzir os gastos sociais, os salários e os impostos. Os efeitos da aplicação dessas políticas em países não desenvolvidos, reduzindo ainda mais a renda dos desfavorecidos, são muito mais graves.

Os entusiastas da globalização pregam a adoção do *laissez faire* nas economias nacionais e internacional, com menos regulação por parte do Estado. Pressupõe-se que o livre mercado propiciará o crescimento no mundo todo e que o aumento da renda dos países em desenvolvimento, por sua vez, criará mercado para o mundo desenvolvido. Inicialmente, é preciso levar em conta que o crescimento econômico, com desigualdade, provoca o surgimento dos excluídos, pois os investimentos na área social são reduzidos. Pode então surgir o impasse: manter a *democracia*, que permite a manifestação e a atuação dos perdedores, o que, segundo os neoliberais, pode atrasar o crescimento, pois as reivindicações populares implicariam gastos sociais e aumento de salários, ou algum *grau* de *autoritarismo* se justificaria? Os que pretendem legitimar o autoritarismo não têm



respaldo na ciência econômica pois tomou-se evidente que crescimento baseado em regime político autoritário cria desigualdades e problemas sociais que provocam reações, posteriormente, prejudiciais à própria economia. Para evitar esses problemas sem apelo ao autoritarismo deve-se considerar que:

**Para os principais países do Terceiro Mundo terem êxito serão necessárias políticas econômicas consistentes e efetivas a longo prazo e a habilidade de conterem ou subornarem os perdedores no processo de modernização. Para isso, devem não só promover uma rápida industrialização, produzir uma mudança no nível de emprego e de produção da agricultura à indústria e aos serviços, mas também modernizar a agricultura e evitar a marginalização de uma grande classe de camponeses e trabalhadores agrícolas amargurados e empobrecidos (Hirst e Thompson, 1998, p. 161).**

Já os governos autoritários favorecem a elite, preservam a exploração e as desigualdades sociais e regionais, que “obstmem a modernização e um amplo progresso social. Esse fracasso em modernizar obstmi o crescimento, mantendo as rendas baixas e levando à subutilização dos recursos humanos” (Hirst e Thompson, 1998 p. 162). As rendas baixas da população, por sua vez, desestimulam o crescimento dos setores da economia que não estejam ligados á exportação ou ao consumo das elites econômicas, privilegiada com a concentração de renda. A base tributária também não cresce e, quando poderia haver maior arrecadação, mediante tributação sobre as rendas mais elevadas, pressões políticas impedem a criação de legislação apropriada. Portanto, repete-se o círculo vicioso que obstrui o crescimento, conforme explicam Hirst e Thompson (1998, p. 163):

**Os países parcialmente desenvolvidos, como o Brasil, o México e a África do Sul enfrentam essa crise inibidora de crescimento, que resulta de um desenvolvimento desigual, e também as tensões que ela coloca para um governo aberto e responsável.**

Fica evidente que uma tributação justa é um elemento essencial para um desenvolvimento sustentado: propicia os recursos necessários para os gastos públicos e promove uma redistribuição de renda, evitando problemas sociais e políticos futuros. Talvez o crescimento tome-se mais lento, mas será mais estável.

Na década de 70 o modelo de desenvolvimento apoiado em empréstimos e investimentos externos levou a uma sociedade dual e “expôs os países latino-americanos a choques violentos gerados externamente (...). A pesada dependência de empréstimos externos levou à alta inflação subsequente e a políticas deflacionárias selvagens impostas aos governos locais pelo sistema financeiro internacional” (Hirst e Thompson, 1998, p. 177). O crescimento, nessas condições, passa a sofrer os reflexos dos problemas

econômicos dos países credores. E, para ser paga a dívida, a política nacional deve ser orientada no sentido de propiciar os recursos necessários, mesmo às custas de interesses sociais e econômicos do país. E “isso significará inevitavelmente curvar-se à panacéia da comunidade financeira internacional, mesmo se esta impõe restrições aos investimentos públicos necessários ao crescimento e mata de fome de capital barato as empresas domésticas” (Hirst e Thompson, 1998, p. 179). Além disso, os países em desenvolvimento devem abandonar as esperanças de receber elevado fluxo de investimento, pois este, em nível mundial, concentra-se nos países da tríade. É, na verdade, ínfimo o percentual de fluxo internacional de capitais que se toma investimento direto nos países subdesenvolvidos<sup>64</sup>. Nessas condições, apesar da característica de mobilidade do capital, ela não soluciona os problemas dos países em desenvolvimento, porque é insuficiente, em valor, o fluxo de investimentos e problemático pelos efeitos que faz repercutir, sobre a economia nacional, dos problemas internacionais. Não é uma solução adotar políticas que apenas compatibilizem a economia nacional aos interesses de credores investidores, jogando-se todas as fichas na globalização. Inclusive o sistema tributário, para adaptar-se à competitividade, acaba tomando-se mais regressivo e injusto.

Essa é a conclusão, quanto à tributação, que se extrai da análise feita por Paul Hirst e Grahame Thompson em *Globalização em questão*. A redução da progressividade e a justificação da desigualdade, como imprescindíveis à competitividade internacional, não têm fundamentação em análise quantitativa nem qualitativa das condições empresariais. É ponto pacífico que há margem para os empresários alcançarem melhor qualidade no produto e redução de custos mediante melhor administração. No entanto, a primeira idéia das empresas é pedir redução de tributos ao invés de administrar melhor o negócio.

A globalização está resultando na concentração mundial, em reduzido número de empresas multinacionais, da produção e da distribuição. Paralelamente, o sistema financeiro internacional também está sofrendo um processo de concentração, pelo qual “um pequeno número de atores financeiros globais acabará controlando a totalidade do jogo financeiro, através deste a produção e, finalmente, a arena geopolítica” (Muzio, 1999, p. 152).

---

<sup>64</sup> Conforme informam Hirst e Thompson (1998, p. 180), desde 1990, o estoque líquido de capital dos países mais avançados foi reduzido em apenas 0,5%, apesar do enorme fluxo de investimento externo ocorrido no período.

Nos países atrasados economicamente, verifica-se um processo de desindustrialização, provocado pela importação exagerada de produtos já industrializados, facilitada pela liberação de mercados, enquanto a exportação de produtos primários não proporciona volume suficiente de recursos em dólares para equilibrar a balança comercial. Na verdade, permanece o problema da queda persistente dos preços dos produtos dos países subdesenvolvidos que serão ofertados aos países avançados. A tendência é de que a capacidade de gerar recursos, pelo Estado, sofra uma redução. Privatizam-se empresas estatais, privatizam-se os sistemas de aposentadoria e seguro social, na expectativa de que o projeto neoliberal e a globalização propiciem algum resultado positivo. O Estado, porém, passa a ter maiores dificuldades financeiras, porque sofreu redução em sua soberania fiscal, encontrando bloqueados os caminhos para tributar rendas elevadas, empresas multinacionais, fluxos financeiros, fuga de capital e, porque, em consequência da deficiência tributária, passa a depender de empréstimos com juros elevados. Trata-se de outro círculo vicioso, do qual o Estado não sairá sem a implantação de um sistema justo e eficiente de tributação. Enquanto isso, encontra-se preso no dilema apontado pelos financistas: tem de tomar dinheiro emprestado de quem deveria tributar. A legitimidade do Estado, preso nesse círculo, dependerá, provavelmente, da construção de uma ideologia que mantenha a crença da população de que isso é o melhor que um governo pode realizar, na época da globalização. Mais uma vez, a legitimidade dependerá de convencer a sociedade de que a desigualdade atual se tomará igualdade no futuro.

Em suma, os Estados perdem sua capacidade de criar e controlar as políticas econômicas e sociais com autonomia. A economia política da globalização é um ataque contra a solidariedade social (Muzio, 1999, p. 200). A crítica á progressividade tributária se enquadra na noção de democracia do neoliberalismo. Democracia, mas com *laissez faire*, com o “Estado mínimo”, com a aceitação da desigualdade como natural e necessária para o livre mercado. Portanto, o combate á progressividade é uma das frentes do neoliberalismo, que, coerente com a sua ideologia, defende menos tributação, o que está de acordo com a idéia de menos intervenção Estatal, incluindo a redução dos gastos públicos, principalmente sociais. Na verdade, o aprofundamento das teses neoliberais mostra seus efeitos contrários a uma democracia real^^.

---

“ Há, portanto, contradições entre a globalização e a legitimação do Estado capitalista, que repercutem na tributação, e se manifestam através de problemas como:

Os Estados-nação continuam, porém, sendo *fontes da autoridade da lei* e, portanto, constituem-se na base para acordos internacionais que sejam celebrados por eles e, assim, tenha efetividade uma legislação interna relativa à tributação de renda e riqueza obtidas no exterior, bem como seja possível uma tributação sobre o capital financeiro com circulação globalizada.

### 2.6.10 Globalização e tributação

A globalização provoca uma perda de “autonomia e capacidade de ação, bem como a substância democrática” (Habermas, 1999, p. 4). Proporciona, aos investidores, seja diretamente em empreendimentos, ou através de ganhos especulativos, condições de escolher qual o país e, dentro do país, qual região oferece melhores vantagens tributárias. Assim, ao capital resta sempre este poder de retirada (usado como ameaça) sempre que um país, dentro de suas fronteiras, pretender impor um imposto acima do cálculo do aceitável pelo capital. Por isso, afirma Habermas (1999, p. 4) que: “Os governos nacionais perdem, assim, a capacidade de esgotar os recursos tributários da economia interna, de estimular o crescimento e, com isso, de assegurar bases fundamentais de sua legitimação”. A partir dessa constatação, o autor pode sintetizar o dilema em que se encontram os países, principalmente aqueles que necessitam de recursos públicos para combater o monumental problema da desigualdade:

**O Estado depara-se com o seguinte dilema: o aumento da tributação sobre a propriedade móvel e medidas de estímulo ao crescimento são tanto mais urgentes**

- 
- a) Aumento de custos sociais dos Estados-nação resultantes do desemprego, baixos salários, exclusão, concentração da renda e recessão econômica.
  - b) Ocorrência de um agravamento da questão social que gera uma crise de legitimação do Estado.
  - c) A legitimação deve ser efetiva no interior de cada Estado-nação. O direito e sua efetividade devem ser capazes de gerar coesão social e apoio da população à manutenção das regras, com expectativas plausíveis de melhora das condições dos desfavorecidos.
  - d) A legitimação implica a realização de gastos públicos, principalmente sociais, que exigem recursos obtidos mediante tributação. A tensão entre globalização e legitimação aumenta quando se verifica que crescem os gastos com os juros das dívidas interna e externa (seja para estimular e manter investimentos externos voláteis ou não, seja para evitar a desvalorização da moeda), além disso, crescem os valores relativos à remessa de lucros para o exterior e outros pagamentos internacionais. Há, ainda, a guerra fiscal internacional, que dificulta enormemente a tributação sobre ganhos financeiros e que impõe a concessão de benefícios fiscais aos investimentos diretos. Em suma, a tensão entre globalização e legitimação se agudiza na medida em que os recursos para realizar essa função fogem das mãos do Estado.

para as contas públicas quanto menos viáveis se mostram no interior das fronteiras nacionais (1999, p. 4).

O *dilema* está, portanto, bem colocado, por Habermas: os Estados nacionais precisam de legitimação interna, e isso significa que a população deve considerar justa a sociedade, para haver coesão social. A desigualdade, portanto, deve estar sendo combatida, através de gastos sociais, ou seja, uma política social que garanta a legitimação. A crise fiscal, porém, tem reduzido a arrecadação de recursos tributários e previdenciários. Mais o Estado nacional necessita de recursos, maiores são as dificuldades de obtê-los.

### 2.6.11 Crise mundial

Parece que se tomou senso comum considerar que a crise mundial, envolvendo tanto os países desenvolvidos quanto os subdesenvolvidos, resultou das políticas keynesianas e da pressão fiscal provocada pelos gastos sociais do Estado-providência.

A queda do muro de Berlim e o colapso da União Soviética marcam o desaparecimento da influência do socialismo real, contra o acirramento de um capitalismo exacerbado. O conservadorismo pode, assim, apresentar como modernizadoras as propostas de flexibilização do trabalho, caracterizada por redução de salários e de direitos trabalhistas, além da redução dos benefícios sociais do Estado de Bem-estar Social. A desaceleração do crescimento econômico internacional, mesmo com correspondente aumento de desemprego e da renda dos trabalhadores é defendida como efeito lógico da única saída possível, ligada ao projeto neoliberal, privilegiando o equilíbrio fiscal.

O que se constata, hoje, é que houve um processo que propiciou acumulação financeira, mediante planejamentos que favoreciam o aumento de juros, internacionais e nacionais, ao mesmo tempo que uma espécie de fobia do crescimento econômico levava os governos a evitar de todas as maneiras que o crescimento ocorresse. A *desregulamentação*<sup>^^</sup> foi propugnada e implementada, em nome de uma liberdade que estimularia a iniciativa econômica, mas, o que se desenvolveu, na verdade, foi a

---

“ De acordo com Grau (1990, p. 49) “os que pretendem *desregular* a economia nada mais desejam, no fundo, senão uma mudança nas técnicas de regulação, de modo a elevar a eficácia reguladora da atuação estatal sobre o domínio econômico — e isso, em especial, através de procedimentos *desregulamentadores*. A *desregulação* de que se cogita, destarte, em realidade deverá expressar uma nova estratégia, instrumentada sob novas formas, de *regulação*. Desde essa perspectiva pretender-se-ia *desregulamentar* para melhor *regular*”.

globalização financeira, e os Estados ficaram aprisionados numa ciranda financeira planetária. Não é possível, então, aceitar como verdadeiro o senso comum de que a crise fiscal ocorreu por excesso de demanda social dos trabalhadores, quando o que se observa é um crescimento dos lucros obtidos no mercado financeiro, em níveis nacional e internacional.

A redução da carga fiscal também não levou à ampliação de investimento pela iniciativa privada, principalmente nos países periféricos que passaram a depender mais ainda do investimento externo. Além disso, a tendência das políticas contrárias ao crescimento econômico é o aumento do desemprego e da piora dos níveis de distribuição da renda.

Por fim, a própria democracia está ameaçada pelos perigosos efeitos da desigualdade social crescente. Nesse quadro, com o aumento do desemprego, a redução da carga fiscal é uma política completamente contraditória. Portanto, é inadmissível a explicação da crise fiscal como flitio da tributação, por proteção social ou leis relativas ao trabalho. Logo, é preciso, manter a defesa de um Estado de Bem-estar social. A globalização da economia não significa que a tributação deva ser mais regressiva e injusta do que tem sido nem que os trabalhadores desistam de lutar pelos seus direitos na distribuição da renda socialmente produzida. Fica evidente que as causas da crise mundial não se encontram nessa luta pela igualdade. Ao contrário, encontram-se no tratamento favorecido à concentração de renda, principalmente no mercado financeiro.

No próximo capítulo serão examinados, então, aspectos jurídicos, econômicos e ideológicos relativos às causas da inefetividade do princípio da igualdade e algumas questões específicas da tributação, que *deve ser* um instrumento essencial para a *redução* das desigualdades mas que, ao contrário, no Brasil, face às suas distorções, tem contribuído, paradoxalmente, para preservá-las.

## CAPÍTULO 3

### IGUALDADE E TRIBUTAÇÃO

#### 3.1 O princípio da igualdade

##### 3.1.1 O Econômico e a normatividade

De acordo com Giuseppe Vacca (1996, p. 83), não é possível submeter ao critério científico da falsificação e por isso, pode ser sempre mantido no discurso liberal sem necessidade de verificação, o conceito liberal de indivíduos racionais. Assim, mesmo que o comportamento individual possa, num outro critério, ser acusado de irracional, ou tenha utilizado informações erradas, e até prejudicar o seu próprio interesse, a curto ou a longo prazo, a doutrina liberal ainda poderia sustentar que a racionalidade, no conjunto das relações sociais continua o critério válido. Na verdade, o conceito de homem econômico da economia clássica é o fundamento do individualismo metodológico de acordo com o qual os indivíduos teriam autonomia e capacidade para, segundo seu auto-interesse, agir buscando maximizar as vantagens, maximizando, em consequência, os resultados do mercado. Trata-se, porém, de uma pressuposição de vida real que não se concretiza efetivamente. A hipótese, embora não possa ser cientificamente falsificada, acaba sendo adotada com força de verdade, que passa a desempenhar um papel ideológico. A pretensa liberdade de contratar e a igualdade na troca não são fenômenos que ocorrem de fato, mas esboroam-se diante do jogo de forças econômicas, políticas e sociais.

Com essa argumentação, Vacca (1996, p. 77) busca mostrar que o liberalismo está em xeque como pretensa paradigma de democracia a ser construída internacionalmente, e afirma que “A teoria tradicional não ajuda muito, pois o paradigma anárquico exclui a possibilidade de subordinar a política-potência à política democrática”. E esse questionamento leva à constatação de efeitos da globalização sobre a soberania econômica que entra em crise face “à ruptura da ligação entre a produção (e a circulação)

da riqueza e o território, e portanto a crise da soberania fiscal do estado” (Vacca, 1996, p. 74).

Três fenômenos originaram o declínio da soberania econômica dos Estados: 1) “a criação de um mercado financeiro internacional que foge ao controle dos Estados”; 2) o desenvolvimento dos conglomerados multinacionais em que os investimentos financeiros tomam-se fundamentais para a realização de lucros; 3) o comércio internacional passa a ocorrer principalmente entre os próprios conglomerados e segundo a *lex mercatoria*, cuja base é “uma sociedade civil supranacional que prescinde dos Estados, ergue-se sempre mais autônoma e potente diante deles e com seus movimentos uniformiza e subordina os ordenamentos e as decisões deles” (Vacca, 1996, p. 74). A riqueza adquire maior mobilidade e, por isso, seus titulares passam a escolher o Estado que se beneficiará da tributação de seus lucros. A *crise da soberania fiscal* (ruptura da ligação entre produção, circulação e território) do Estado toma-se manifesta.

De qualquer forma, essa crise mostra também a necessidade de questionar a fundamentação exclusivamente econômica das decisões dos Estados. Segundo Vacca (1996, p. 77), as classes dominantes responderam à crise dos anos 1970 e 1980 adotando políticas para preservar o sistema capitalista e a obtenção de lucros, com repercussões negativas sobre a situação das classes trabalhadoras que “foi simplesmente abatida pelo fim do industrialismo clássico e do fordismo, pela crise do *welfare*, pela derrocada do ‘socialismo real’ e pelo fim da bipolaridade”. Assim, as medidas que recuperam o capitalismo penalizam as classes mais desfavorecidas face aos complexos efeitos da globalização. A tributação, único instrumento para propiciar meios necessários a algum tipo de Estado Social efetivo sofre, agora, restrições externas, com a crise da soberania fiscal. As lutas por efetivação de direitos sociais, em consequência, devem exigir normas que protejam a arrecadação justa dos tributos, não somente visando as questões nacionais, mas, também, internacionais. Não estão referidas, aqui, somente as questões de harmonização tributária, mas a necessidade de normas internacionais que efetivamente garantam a arrecadação justa aos países em desenvolvimento.

Esses países não podem aguardar que ocorra uma evolução econômica, através da globalização, da abertura de mercados, que leve espontaneamente à justa tributação internacional. Nessa situação, devem ser criadas normas internacionais que visem satisfazer princípios maiores do que o imediato interesse dos conglomerados participantes do comércio mundial com enorme poder econômico e político.



O que os países em desenvolvimento devem procurar evitar é que as normas, relativas à tributação, correspondam exatamente aos interesses desses conglomerados e dos grupos financeiros internacionais. A eficácia econômica é a argumentação utilizada para fundamentar uma tributação injusta, devendo a decisão política submeter-se a essa eficácia, como se ela fosse a ordem natural das coisas. Isso envolve uma interpretação naturalizante da economia, como se os constrangimentos econômicos não fossem, afinal, aqueles decididos por homens, conforme observa Michel Kail (1998, p. 55), citando Sartre, segundo o qual não é o jogo das “leis econômicas” que é implacável: “não são as coisas que são impiedosas, são os homens”<sup>67</sup>.

O real, que é a necessidade econômica, e o normativo, que é a vontade política, correspondem ao ser e ao dever ser. Atualmente, porém, a vontade política, através do economicismo, passou a se submeter ao determinismo econômico do qual a normatividade não poderia escapar. Por isso, Kail (1998, p. 74) alerta para o fato de a luta por justiça implicar a reapropriação da capacidade normativa pelos atores das lutas: “se o economicismo é efetivamente um processo de socialização que integra a normatividade no determinismo econômico, as lutas de contestação não podem ser senão uma reapropriação da capacidade normativa pelos atores dessas lutas”<sup>68</sup>.

Com a globalização o economicismo procura integrar totalmente a normatividade no determinismo econômico. No entanto, essas observações de Kail animam a pensar, mais uma vez, que o normativo pode direcionar a economia. Mesmo (ou principalmente) quando a globalização aparece como determinante absoluta, agravando a redução dessa capacidade normativa dos Estados. Assim, o economicismo não pode evitar nesses Estados, mudanças que resultem da luta das classes mais desfavorecidas por leis justas.

Michel Kail (1998, p. 53) transcreve, nesse sentido, as seguintes perguntas formuladas por Ignacio Ramonet<sup>69</sup>: “O bom senso vencerá? Será enfim reconhecido que sem desenvolvimento social não pode ocorrer um desenvolvimento econômico

---

<sup>67</sup> “Ce ne sont pas les choses qui sont impitoyables, ce sont les hommes”.

<sup>68</sup> “Si l'économicisme est bien un processus de socialisation qui intègre la normativité dans le déterminisme économique, les luttes de contestation ne peuvent être qu'une réappropriation de la capacité normative par les acteurs de ces luttes”.

<sup>69</sup> Perguntas extraídas por Michel Kail do editorial do *Lê Monde Diplomatique*, de março de 1996, sob o título de “Davos”, cujo autor é Ignacio Ramonet.

satisfatório? E que não se pode construir uma economia sólida sobre uma sociedade em ruínas?”<sup>TM</sup>®.

A tributação justa, por atingir os que possuem mais recursos, sofrerá sempre reações, inclusive com o argumento de que agride a eficácia econômica. No entanto, mesmo no campo da tributação, as perguntas de Ignacio Ramonet têm pertinência. É que o sistema capitalista funcionaria melhor, com mais segurança, com mais mercado, se a tributação fosse mais justa. Porém, o imediatismo e o poder econômico, e sua influência no poder político, inibem as reformas necessárias.

Contra essa possibilidade de a normatividade, o dever ser, não se submeter ao determinismo econômico, como se este correspondesse a uma realidade natural das coisas, são apresentados argumentos relativos à “ingovernabilidade”, “sobrecarga” das reivindicações sociais, crise fiscal — resultantes de diagnósticos conservadores. Essas teses conservadoras foram incorporadas à análise de Bobbio sobre a democracia, em 1984, no texto *O Futuro da democracia* (1992).

Nesse texto, Bobbio lista seis promessas não cumpridas pela democracia e três “obstáculos não previstos”. Conclui que “a democracia tem a demanda fácil e a resposta difícil”; ao passo que a autocracia tem condições para dificultar as reivindicações, inibi-las, ao mesmo tempo em que “dispõe de maior facilidade para dar respostas” (Bobbio, 1992, p. 36). Mas a aceitação, pelo autor italiano, de que o autoritarismo tem facilidade em dar respostas é discutível, não é comprovada, e vai de encontro à sua postura na década anterior, como contesta Vacca (1996, p. 29):

Nos anos 1970 ele estava convencido da irreversibilidade e da bondade do crescimento do Estado social, ao ponto mesmo de vislumbrar neste o advento de um novo paradigma: não mais o do ‘controle’ (o Estado ‘guarda-noturno’ do pensamento liberal), mas o da ‘direção’: o Estado que dirige, subordinando permanentemente a essa função todas as demais, incluída a originária do ‘monopólio legítimo da força’.

Essa posição de Bobbio quanto à função de direção do Estado “o havia induzido a colocar muita ênfase nas modificações da morfologia jurídica do Estado e a pôr no primeiro plano o desenvolvimento da *função promocional do direito*, o Estado social e Estado democrático pareciam, portanto, identificar-se na *diáde direção* (política) // >romoção

---

<sup>TM</sup> “Le bon sens l'emportera-t-il? En viendra-t-on enfin à admettre que sans développement social il ne peut y avoir de développement économique satisfaisant? Et qu'on ne peut bâtir une économie solide sur une société en ruine?”

(jurídica)” (Vacca, 1996, p. 29). A sua teoria estudava a estrutura, mas também a função, os objetivos do direito. No texto *Liberalismo velho e novo* (1992), Bobbio alertou enfaticamente sobre o perigo da “ofensiva dos liberais”, que agora não é mais dirigida contra o socialismo, mas contra o Estado de Bem-estar. Porém, quando as críticas liberais ou neoliberais ao crescimento do Estado Social passam a se direcionar à democracia, porque é a fonte das demandas, através do sufrágio universal, então, “a insídia é grave”. Conforme Bobbio (1992, p. 126), razão pela qual afirmou que:

Não está em jogo apenas o Estado de Bem-estar, quer dizer, o grande compromisso histórico entre o movimento operário e o capitalismo maduro, mas a própria democracia, quer dizer, o outro grande compromisso histórico precedente entre o tradicional privilégio da propriedade e o mundo do trabalho organizado, do qual nasce direta ou indiretamente a democracia moderna (através do sufrágio universal, da formação dos partidos de massa, etc.).

Bobbio (1992, p. 128) conclui que os liberais, mais à direita, podem optar pelo Estado mínimo, segundo Nozick, mas a esquerda democrática pode optar por um outro contrato social, no qual se faça presente um princípio de justiça distributiva. Esta segunda opção corresponderia a uma espécie de “socialismo liberal”, que Bobbio defende.

Quanto às promessas não cumpridas pela democracia, há algumas mencionadas por Bobbio, cuja pertinência em relação à tributação será aqui rapidamente apontada.

A primeira promessa é a de um Estado construído pelos indivíduos, sem corpos intermediários, no entanto, ocorreu um crescimento do corporativismo: “sujeitos politicamente relevantes tomaram-se sempre mais os gmpos, grandes organizações, associações da mais diversa natureza, sindicatos das mais diversas profissões, partidos das mais diversas ideologias, e sempre menos os indivíduos” (Bobbio, 1992, p. 23).

A segunda promessa relaciona-se com essa primeira: face à existência de tais organizações, gmpos e partidos, na democracia não foi cumprido o princípio da representação política, em que o representante só atende aos interesses da nação, e não do gmpos de interesses. “Jamais um princípio foi mais desconsiderado que o da representação política. Mas numa sociedade composta de gmpos relativamente autônomos que lutam pela sua supremacia para fazer valer os próprios interesses contra outros gmpos, uma tal norma, um tal princípio, podem de fato encontrar realização?” (Bobbio, 1992, p. 24).

A relação com a questão da tributação toma-se evidente: os gmpos econômicos elegem deputados, mantêm-nos submetidos aos seus interesses, e esses passam a ser identificados com o interesse nacional, como diz Bobbio, mas as leis tributárias continuam regressivas.

Outra “promessa não cumprida” é a da educação para o cidadão, para a cidadania. “A educação para a democracia surgiria no próprio exercício da prática democrática” (Bobbio, 1992, p. 31). ^Entre cidadãos passivos e ativos, *estes* são os que a democracia necessita, já alertou John Stuart Mill, conforme informa Bobbio (1992, p. 31).

A apatia política tem graves repercussões na democracia. No caso específico da tributação, a população deixa de exercer efetivamente seu direito de somente sofrer ônus tributário se autorizar através de seus representantes, já que não seriam eleitos aqueles que são apenas repetidores dos interesses dos setores privilegiados, que sempre encontrarão argumentação técnica para garantir a regressividade e a desigualdade efetiva. A apatia política admite que a distribuição do ônus tributário ocorra sem discussão democrática efetiva, sem real participação dos trabalhadores, das classes com menor capacidade econômica<sup>71</sup>. Leva também à conseqüente ausência de educação para a cidadania, possibilita que muitas decisões políticas sejam tomadas em prejuízo da justiça, da igualdade, sob justificativa da complexidade e da eficácia econômica, que não estariam ao alcance da compreensão do homem comum.

A complexidade da sociedade contemporânea poderia justificar decisões não democráticas? Bobbio aponta problemas complexos, como “a luta contra a inflação, o pleno emprego, uma mais justa distribuição da renda”, que requerem conhecimentos científicos e técnicos. O “poder dos técnicos” é um problema a ser resolvido, na democracia, pela transparência das discussões, pela amplitude dos debates. Na área tributária esse problema manifesta-se muitas vezes como insolúvel; a população não teria conhecimento para opinar. No entanto, há questões de princípio que orientam o sistema tributário que podem ser definidas democraticamente — e, na realidade, já estão inscritas na Constituição.

De acordo com Vacca (1996, p. 28), é preciso ter em conta a separação entre o “como” {*como*, por exemplo, calcular a efetiva carga tributária, entre as diversas classes, (como harmonizar as legislações entre diversos países, como /tomar mais progressivo o imposto de renda) e o “se” (que corresponde à decisão, à escolha: decidir *se* a tributação deve ser mais progressiva ou não, *se* deve haver harmonização das legislações). Contudo, acrescenta-se que, na verdade, as grandes linhas já foram decididas pelo constituinte. A

---

<sup>71</sup> Afirma Balthazap(1995, p. 185): “Para que os princípios gerais de Direito Fiscal possam ser respeitados, entretanto, é preciso pensar hoje em outros meios de controle”. Afirma que instituições de democracia direta, como a iniciativa popular e o referendun obrigatório ou facultativo deveriam ser intensamente utilizados pela sociedade civil.

vontade popular ali inscrita, porém, ainda não foi efetivamente implementada pelos legisladores, representantes do mesmo povo.

### 3.1.2 Redistribuição e Constituição

As relações de poder existentes na sociedade garantem a desigualdade atual que favorece os mais poderosos. Para alterar essa distribuição, realizada no mercado e cada vez mais desigual, porque as relações de poder (econômico, político e seus desdobramentos) desmentem a alegada espontaneidade, automaticidade dessa distribuição, é necessário que seja realizada a *redistribuição*. O princípio da eficiência ou do mercado, expresso na Constituição de 1988 está implícito na livre iniciativa<sup>72</sup>, na condição de um valor fundamental da República, não isoladamente, mas lado a lado com o trabalho, cidadania e dignidade da pessoa humana. É preciso observar que, além disso, justiça e a solidariedade são objetivos fundamentais para uma sociedade constituída conforme a Constituição. Portanto, embora a livre iniciativa contenha um elemento essencial de liberdade de escolha de uma atividade, não pode superar os objetivos de justiça e igualdade.

Por esta razão, considera-se, no presente trabalho, que a justiça deve prevalecer mesmo contra o mercado. Há urgência de justiça distributiva, para que se compatibilizem aqueles valores constitucionais.

Torres (1995, p. 158) denunciou como falsa a antinomia posta pelos positivistas entre redistribuição de renda e desenvolvimento econômico. Apresentada a antinomia, justifica-se a não redistribuição, e a conseqüente concentração, adotando-se como pressuposto — contra a Constituição — o de que o desenvolvimento econômico é o mais importante objetivo a alcançar pela sociedade brasileira.

---

<sup>72</sup> O risco de um choque sistêmico (é risco, não certeza), é considerado suficiente para que recursos públicos sejam utilizados no socorro de instituições financeiras com vultuosas quantias que poderiam reduzir a desigualdade social se fossem, por exemplo, aplicadas em bolsas de educação. A justificativa é que, ocorrendo a “crise sistêmica” financeira, haveria conseqüências econômicas e sociais perversas; no entanto, para manter a economia atual, pagando-se enormes quantias de juros aos capitais voláteis, por exemplo, ou realizando-se enorme renúncia fiscal, em nome do crescimento econômico futuro (beneficiando, de imediato, algumas empresas), mantém-se a população pobre sob uma política de baixos salários, que a submete ao risco da doença, da desnutrição, do sofrimento em geral. Ou melhor, nesse caso não é risco, é realidade — estatisticamente demonstrada. Entre o risco sistêmico, que poderia causar problemas, e a realidade dos problemas entre os que estão sofrendo conseqüências do sistema, por quê prevalece o primeiro?

Está subjacente na defesa radical do mercado pelos neoliberais que o direito não pode ter papel *dirigente*. Somente deve ter a função de proibir a realização de certas ações, permitindo as demais, e ficando excluída a intervenção na economia de mercado, mesmo para proteção dos que estão menos bem situados. Essa intervenção sempre consistiria em uma agressão ao direito de propriedade dos indivíduos. E o Estado deve ser neutro.

Para os libertarianos, os indivíduos não têm *responsabilidade negativa* pelas vítimas do capitalismo se seus sofrimentos não forem diretamente causados por atos desses indivíduos. Ao contrário dessa posição individualista extrema, o liberal igualitário tem o dever de não contribuir para que continuem vigorando instituições que geram sofrimento de milhões de pessoas. De acordo com Vita (2000, p. 67), somente se houver uma estrutura social para a qual seja possível transferir a responsabilidade negativa, então as pessoas podem ter a sua vida pessoal segundo a moral libertariana, sem qualquer intervenção do Estado, porque a responsabilidade negativa passa às instituições. Ao passo que o libertarismo, que dá base ao neoliberalismo, não admite qualquer atuação do Estado que afete *propriedade*. Por isso não aceita a hipótese de redistribuição mediante um direito que seja *dirigente*, ou, em outras palavras, que vise tomar efetivos os princípios que fundamentam os direitos sociais. Assim, para o neoliberalismo, o direito não pode ter papel político e econômico dirigente, redistribuidor, e o direito de propriedade é a liberdade a ser mais protegida, impedindo a realização da redistribuição em nome de um princípio de justiça.

Em consequência, o libertarianismo não pode admitir, para manter coerência com seus fundamentos, a tributação com o papel *instrumental redistributivo*, pois significaria admitir a influência do Estado sobre a distribuição espontânea ocorrida através do mercado. O utilitarismo, por sua vez, orienta a produção de bens, no sentido da maior soma de bem-estar, ou de felicidade, mas também não tem como princípio a distribuição, a preocupação com os mais desfavorecidos na participação do bolo produzido. Seria o caso de, no mínimo, implementar a perspectiva liberal igualitária, de Rawls, Dworkin e Sen, como teorias aptas a fundamentar uma tributação progressiva e para, dentro da doutrina liberal, dar *início* a um caminho para a sociedade justa, mesmo que não sejam totalmente aceitos os princípios distributivos socialistas, ou enquanto isso não acontece.

### 3.1.3 O Neoliberalismo e a Constituição

A partir da década de 80, com o processo de redemocratização dos países latino-americanos, manifestam-se as demandas reprimidas de justiça material. O discurso da eficiência econômica, porém, prevaleceu sobre o social, e os setores econômicos mais organizados, articulados, com poder de pressão, obtiveram mais recursos públicos, “independentemente de quaisquer critérios de necessidade ou de relevância social” (Faria, 1996, p. 128).

O Estado, sob a pressão dos interesses imediatos do capitalismo, não promove as transferências fiscais e previdenciárias necessárias à implementação da justiça material. As causas impeditivas apresentadas são econômicas e financeiras. Alega-se que a globalização provoca a erosão da soberania dos Estados e que a competitividade internacional impõe a adoção de medidas incompatíveis com as necessárias políticas contra as desigualdades sociais. Infelizmente, não haveria outro caminho. Assim, programas sociais redistributivos sofriam em pressão contrária dos grupos econômicos que exigem o redirecionamento dos recursos arrecadados priorizando os investimentos que favoreçam o crescimento das empresas, preservando-se, ainda, a renúncia fiscal a título de incentivo e de redução de tributos.

A globalização é orientada pelos interesses dos países desenvolvidos, conforme demonstram os temas mais constantes nas discussões multilaterais: “desregulação dos capitais, geração de formas cooperativas de interdependência econômica, unificação monetária, a flexibilização dos sistemas de produção, padronização e homogeneização dos mercados, criação de grandes blocos comerciais” (Faria, 1996, p. 134), além da defesa de cortes nos gastos públicos e da privatização. Os Estados passam a adotar estratégias de desregulação, deslegalização e desconstitucionalização, a fim de alcançar os níveis de competitividade segundo os preceitos do projeto neoliberal, e para combater a crise fiscal. A consequência dessa desconexão entre o econômico e o social é a crescente desigualdade — em sentido contrário ao princípio constitucional da igualdade, que permanece inefetivo.

Os países avançados, a partir do início da década de 90, passaram a ter maiores ganhos nas relações de trocas internacionais, devido ao elevado desenvolvimento tecnológico, potencializado pela informática. As consequências foram negativas para os trabalhadores dos países não desenvolvidos: cresceu o desemprego face à redução de oportunidades para os menos qualificados, e aumentou a terceirização, para reduzir custos relativos às contribuições sociais. Ocorreu, em consequência, um crescimento de

problemas sociais, ao mesmo tempo em que as empresas procuram fugir da responsabilidade relativa aos custos sociais que geram, com a justificativa de que isso é necessário para adquirir competitividade.

A transformação tecnológica provocou a transferência, para países com salários mais baixos e com menores restrições a problemas ambientais, de fábricas que dependem dessas condições favoráveis. Acirra-se a guerra fiscal e a deslegalização entre países que competem na condição de candidatos a receberem essas fábricas. As multinacionais “dotadas de um poder de intervenção global e se beneficiando da mobilidade crescente dos processos de produção. (...)”, estão numa posição vantajosa, na negociação sobre a possibilidade de investimento. Dá-se, assim, a “erosão da eficácia do Estado na gestão macro-econômica”, conforme Santos (1999, p. 291). Em conseqüência, concentra-se a riqueza em certas regiões, e o conhecimento permanece sob controle dos conglomerados transnacionais. Há, então, um enfraquecimento do “trinômio Estado-nação-indústria nacional” que permitiu algum crescimento econômico na América Latina (Faria, 1996, p. 141).

As conseqüências econômicas que resultam do enfraquecimento do Estado-nação diante do poder das multinacionais, no mundo globalizado, são assim sintetizadas, por Faria (1996, p. 141):

a) os Estados nacionais têm comprometida sua capacidade de coordenação macroeconômica, b) perdem as condições materiais de estabelecer critérios políticos e dispositivos jurídicos aptos a permitir a superação da rigidez da lógica econômica na busca do bem-estar coletivo, c) revelam-se incapazes de impedir a transferência de parte do seu poder decisório para as áreas de influência do capital privado e dos grandes conglomerados empresariais, d) enfrentam dificuldades para assegurar a eficácia de seus instrumentos de política industrial baseados na imposição de restrições aos fluxos de capitais e mercadorias e, por fim, e) dispõem de poucas condições políticas e financeiras para administrar o custo social da transformação das relações entre o capital e o trabalho, provocada pela substituição do antigo paradigma ‘fordista’ pelo novo paradigma da ‘especialização flexível da produção.’

No campo da tributação, é evidente, portanto, que as decisões do Poder Executivo e do Legislativo sobre um sistema tributário nacional passam a sofrer importantes restrições. Além dessas conseqüências econômicas, há a incorporação da ideologia neoliberal, por via dessas pressões da globalização, bem como dos organismos multilaterais, enfraquecendo a capacidade local de crítica e de pensamento alternativo ao pensamento único. A lógica utilitarista e a racionalidade do mercado extrapolam o âmbito da economia e, assim, “as fronteiras entre o público e o privado tendem a se esfumarem e os



critérios de eficiência e produtividade a prevalecer às custas dos critérios ‘sociais’ politicamente negociados na democracia representativa”. Os grupos empresariais passam a exercer um poder normativo internacional, e determinante no âmbito dos Estados nacionais. Diante dessa influência do poder econômico na legislação, indaga, então, Faria:

**Que credibilidade têm as leis e os códigos quando muitas de suas normas são editadas e reeditadas conforme os interesses conjunturais do poder econômico? Que validade têm textos constitucionais que concedem direitos impossíveis de serem reconhecidos ou concretizados, por ausência de leis regulamentares destinadas a tomá-los eficazes em termos tanto formais quanto materiais? (Faria, 1996, p. 146)**

Os países latino-americanos estão diante de um dilema: não podem deixar de integrar-se à economia global, mas sua baixa competitividade torna-os vulneráveis ao poder econômico das multinacionais. Encontram-se, ainda, compelidos a seguir as linhas do projeto neoliberal, conforme exigem os organismos multilaterais. Por outro lado, é necessário realizar redistribuição de renda, ao menos o suficiente para que uma igualdade substantiva dê estabilidade ao regime democrático. Essas condições são necessárias para que a influência da globalização, do poder das multinacionais e da ideologia neoliberal, privilegiando a eficiência econômica, não levem ao agravamento da questão social até o ponto de risco para a democracia.

Diante desses problemas, Faria descarta o otimismo, optando por um pessimismo “metodológico”, na expectativa de que a luta pela efetividade da justiça material seja realizada mediante novas formas, mas sempre mais efetivas do que a mera previsão formal dos direitos. Uma perspectiva apenas jurídicista é insuficiente, no capitalismo, para realizar efetivas mudanças que impliquem redução de lucro, ou de privilégios. Os agentes interessados em mudanças devem adotar uma perspectiva política para que sejam editadas normas jurídicas infraconstitucionais que propiciem a concretização de direitos fundamentais. À evidência, a implementação de direitos exige recursos fiscais arrecadados mediante tributação justa, além da aplicação conforme um orçamento, também justo. É que “a efetivação dos direitos humanos requer, necessariamente, tanto um freio no ímpeto da acumulação privada das riquezas quanto uma disciplina bem mais vigorosa dos sistemas abstratos da moeda e do poder econômico...” (Faria, 1996, p. 155).

Faz-se, então, necessária uma atuação dos cidadãos que não pode restringir-se à perspectiva jurídicista, na dependência de iniciativa legislativa do poder público. É preciso substituir os “‘cidadãos servos’ (os sujeitos formais de direito que não dispõem de

poder substantivo) por ‘cidadãos plenos’ (capazes de influir nas decisões fundamentais relativas à organização da vida econômica e à construção dos lugares da convivência social)” (Faria, 1996, p. 153).

A ética meramente utilitarista e a razão instrumental fundamentam o neoliberalismo e, portanto, a manutenção de uma tributação injusta (que corresponde à ausência de tributação sobre as rendas daqueles que obtêm as vantagens do processo de acumulação capitalista no padrão atual, com mais desemprego e desigualdade). O critério da eficiência deve ser substituído por princípios de justiça quanto à escolha da prioridade na determinação das políticas públicas. É a efetividade desses princípios que se faz necessária, porque já estão formalmente inscritos na Constituição; ocorre que as forças econômicas, sociais e culturais predominantes inviabilizam essa efetividade. Por esta razão pode o sistema tributário nacional manter-se com grau tão elevado de regressividade que toma sua colaboração fundamental para a manutenção do fosso histórico da desigualdade no Brasil, vergonhoso perante o mundo.

A efetivação da democracia impõe responsabilidades a todos; a manutenção do modo de produção capitalista impõe custos a todos; em consequência, a tributação deve ser baseada coerentemente nos princípios constitucionais. E todos os argumentos contra a efetivação desses princípios podem ser contestados, econômica, política ou filosoficamente. No entanto, o imediatismo e a ética distorcida do individualismo possessivo obstaculizam a evolução social possível, o aprofundamento da democracia. E se não houver justiça tributária, os princípios da igualdade e da justiça, embora constitucionalizados, desempenharão papel apenas retórico e simbólico.

Os princípios de justiça ficam imobilizados na formalidade, no discurso, enquanto as relações concretas entre as pessoas, e estas com empresas e instituições, submetem-se aos princípios do utilitarismo e do neoliberalismo, que são concretamente praticados.

### 3.1.4 Inviabilização da Constituição

A Constituição de 1988 tem um caráter dirigente e redistributivo, exatamente para reduzir a concentração de riqueza e de renda promovidas no período da ditadura<sup>7</sup>. A implementação dos direitos sociais deveria levar à assunção, pelo capital, dos custos relativos à utilização da força de trabalho e de bens públicos, bem como dos efeitos perversos inerentes ao sistema capitalista, quanto à concentração da renda e da riqueza. E a previsão de tributação progressiva e sobre grandes fortunas deveria implicar a distribuição justa dos ônus estatais e sociais. No entanto, a implementação do projeto neoliberal representou a reação contra essas perspectivas. E, assim, a concentração pôde agravar-se. Manifestou-se, portanto, a utilização do direito no papel de garantia do *status quo*, reforçando os direitos dos grupos detentores das vantagens vigentes na sociedade (economia e poder político). A eficácia social da Constituição, (ou efetividade material, que significa o cumprimento, pelo Estado, da Constituição mediante realização de políticas públicas, ou seja, ação na busca efetiva da justiça material) foi *evitada*, inviabilizada, *através do direito* e, também, de interpretação constitucional que garantiu, por exemplo, a reedição de medidas provisórias pelo Executivo, mesmo sem real condição de emergência, em clara contradição com os princípios e objetivos constitucionais fundamentais. Prevaleceu, portanto, a criação do direito sob o enfoque dos interesses do capital e dos detentores da riqueza. A eficiência econômica, a competitividade na globalização, o *déficit* fiscal foram argumentos utilizados para justificar a inviabilização da redistribuição prevista

---

<sup>7</sup> Conforme Gonçalves (1999, p. 50) “entre 1960 e 1980 houve uma piora na desigualdade na medida em que a participação dos 10% mais pobres na renda manteve-se inalterada (1,2%), enquanto a participação dos 10% mais ricos aumentou de 39,7% para 47,9%. Nos anos 80 a situação agravou-se ainda mais, visto que a participação dos 10% mais pobres caiu para 0,8% enquanto a dos 10% mais ricos aumentou para 48,7%. Assim, a renda média dos 10% mais ricos, que era 33,9 vezes a dos 10% mais pobres em 1960 aumentou para 40 vezes em 1970, praticamente não aumentou durante o período de alto crescimento na década de 70, pois foi de 40,6 vezes em 1980. Contudo, nos anos 80 houve grande saldo concentrador, pois a renda dos 10% mais ricos chegou a 60,1 vezes a renda dos 10% mais pobres em 1990”. Conforme Alves (1989, p. 149), durante o período de 1968, quando ocorreu uma fase de crescimento industrial, no Brasil, conhecida como do “milagre econômico”, “a ênfase da estratégia econômica do governo nos bens de consumo duráveis impunha, na prática, um padrão específico de concentração da renda. A argumentação produtivista justificava a concentração da renda pela necessidade de assegurar um robusto mercado interno para os produtos do setor. De acordo com essa orientação, a política governamental elevou acentuadamente a participação dos membros mais ricos da população na renda global e diminuindo a dos mais pobres”. Assim, os 50% mais pobres obtinham 17,71% da renda em 1960 e 11,6% em 1976, enquanto os 5% mais ricos, obtinham, nos mesmos anos, 27,69% e 39,0% (Alves, 1989, p. 149).

na Constituição de 1988. No entanto, o *déficit* fiscal, de qualquer maneira, acabou crescendo por força de outras medidas econômico-financeiras.

A Constituição quer equidade e eficiência,\* mas eficiência para concretizar a equidade. Eficiência não é objetivo fundamental entre os previstos no art. 3.º; justiça e solidariedade, sim. É o que explica Reich (1990, p. 274):

“Eficiência e equidade<sup>^^</sup> devem ambas ser garantidas pelo direito moderno, mas o ponteiro da balança está usualmente inclinando em direção do primeiro. A ciência jurídica se toma ‘reflexiva’ no sentido empregado por Ulrich Beck na medida em que grupos de poder que podem ganhar ou perder pelas mudanças legais empregarão todos os meios jurídicos disponíveis a eles para o fim de ganhar supremacia na batalha política. Esse processo se torna possível pela importância aumentada da juridificação na sociedade e pelo conseqüente crescimento do prestígio da própria ciência jurídica uma vez obtido seu reconhecimento constitucional nos ‘direitos básicos’.

Assim, através da criação legislativa de direitos que restringem, inviabilizam os objetivos da Constituição de 1988, o *status quo* é mantido, ou, até, segundo Reich (1990, p. 275), através da “deslegalização”, há “um retomo ao *status quo ante* e a anulação do progresso mínimo feito pelo movimento de reforma”. Nesse caso, a função do direito foi conservadora e não reformadora. As mudanças que importam para reverter a concentração não ocorreram porque o direito inconstitucional não buscou sua promoção. Ao contrário, de modo geral, o direito garante a reação contra a radicalização da democracia, ou materialização do direito prometida pela Constituição.

Normas que visam mudanças têm um efeito de *desestabilização* das instituições que garantem o *status quo*. Esses direitos possibilitam o surgimento de doutrina, interpretação e mobilização democráticas que podem levar à efetividade material da Constituição (Reich, 1990, p. 279). No entanto, quando não prevalece esse direito de reforma, domina o *status quo*. Conforme Reich (1990, p. 275) a função emancipadora do direito pode ser deturpada, sob os influxos do poder:

O discurso jurídico do qual se esperava oferecer um foro racional, iluminado, para o debate político, enquanto ao mesmo tempo garantindo certos direitos básicos a seus participantes, tomou-se (sob o impulso de sua reflexividade — e portanto dependência — em relação aos atores sociais), apenas mais um meio para promover os interesses próprios de alguém. A função iluminista do direito moderno corre o risco de consistir em abuso para mera justificação dos arranjos de poder existentes na sociedade pós-moderna.

De acordo com Marcelo Neves, pode-se, então, dizer que a Constituição, nesse caso, cumpre principalmente uma função simbólica. /E, conforme Grau, a eficácia, no

sentido de “realização efetiva dos resultados buscados pela norma” (1990, p. 295), é alcançada exatamente porque os fins visados eram de “avanço nominal” (1990, p. 304). Evitando-se a efetividade material, mediante o real comportamento do legislador, do executivo e do judiciário em conformidade com as normas constitucionais. Elas permanecem meramente retóricas, servindo para manter a expectativa dos efeitos concretos do direito, o que não ocorrerá. E esta *inocorrência é exatamente o que era visado*; logo, a eficácia do direito é alcançada pelo seu papel ideológico (ideologia jurídica) (Grau, 1990, p. 304).

Sobre os frustrantes efeitos de certas leis protetoras do trabalhador, Marx (1968, p. 868), afirmou: “O autor deveria ter visto que revoluções não se fazem com leis”. Não obstante, o próprio Marx atuou politicamente e considerou importantes as vitórias das lutas de trabalhadores por suas condições de trabalho, através de aperfeiçoamento da legislação. Mas é claro, ele tem razão, isso nada tem a ver com revolução.

Contudo, as contra-revoluções, ou ao menos as reações políticas organizadas pelas classes conservadoras (exatamente para manter *o status quo*), são favorecidas em grande parte pelas leis já existentes ou editadas justamente para garantir os interesses dos grupos poderosos. Depois que privilégios foram incorporados na legislação de um país, essa materialização passa a sofrer de *inércia*: sua mudança depende de grande mobilização política, mudança no jogo dos poderes políticos e econômicos. A legislação sempre exerce função conservadora. Porém, quando essa inércia é rompida, uma mudança na legislação, favorável às classes em pior situação, poderá também exercer uma função de estímulo à participação, à reivindicação de direitos, à saída da apatia. Por isso, a legislação que garante direitos sociais deve ser objeto de grandes esforços que evitem sua revogação. Será difícil recuperá-los.

### 3.1.5 Igualdade e liberdade: Dworkin

É injusto tratar um homem de modo a ferir o princípio de direito à dignidade humana. A igualdade política se concretiza quando o mais fraco dos homens tem, perante o governo, a mesma consideração e respeito assegurado para os mais poderosos, “de maneira que se alguns homens têm liberdade de decisão, qualquer que seja o efeito da mesma sobre

o bem comum, então todos os homens devem ter a mesma liberdade”<sup>74</sup> (Dworkin, 1984, p. 295). <sup>75</sup>atar “a um homem como algo menos que um homem”<sup>76</sup> é uma injustiça grave, e para “preveni-la vale a pena o custo adicional de política social ou eficiência que seja necessário”<sup>77</sup> (Dworkin, 1984, p. 295). Portanto, o governo deve tratar as pessoas com igual consideração e respeito. Se essa é a concepção liberal da igualdade, a questão mais importante da teoria política, “é a questão quanto a quais são as desigualdades em bens, oportunidades e liberdades que se permitem em um determinado Estado, e por que”<sup>78</sup> (Dworkin, 1984, p. 389).

Dois direitos estão presentes na concepção abstrata de igualdade: a) direito a igual tratamento: refere-se à mesma distribuição de bens e oportunidades; b) direito a ser tratado como igual, quanto à forma adotada para a distribuição de bens e oportunidades (Dworkin, 1984, p. 389).

Dworkin demonstrou, no seu texto *Qué Derechos Tenemos?*, que não há um direito geral à liberdade. Não há, por exemplo, um direito político de dirigir o carro na contra-mão de uma estrada; prevalece o interesse geral apresentado pelo governo. É claro que o governo não pode restringir o direito de expressão com a mesma justificativa. Há uma distinção entre liberdades básicas e outras, indicando que “abandonou-se por completo a noção de um direito geral à liberdade como tal”<sup>79</sup> (Dworkin, 1984, p. 386). Na verdade, é a concepção da Ugwa/i/fli/<sup>80</sup> considerada por ele como fundamental, ou seja, o direito de ser tratado como igual, que exige que os direitos individuais a diferentes liberdades sejam reconhecidos (Dworkin, 1984, p. 390).

Com base nessa concepção de igualdade, Dworkin diz que a restrição à liberdade somente ocorre mediante justificativa baseada em um princípio que não pode ser atingido, ou em argumentos políticos. É importante aqui examinar <sup>81</sup>duas correntes<sup>82</sup> desses argumentos políticos: a do utilitarismo e a dos argumentos políticos idealistas. Quanto a esses últimos, um governo não pode adotar políticas privilegiando algum pressuposto de juízo de valor sobre o de opções de vida; isso iria contra o direito de ser tratado como igual. E, no que tange ao utilitarismo, é necessário atentar para a questão da *aparência* de

<sup>74</sup> “De manera que si algunos hombres tienen libertad de decisión, sea qual fuere el efecto de la misma sobre el bien general, entonces todos los hombres deben tener la misma libertad”.

<sup>75</sup> “A un hombre como algo menos que un hombre”.

<sup>76</sup> “Preveniría vale la pena pagar el coste adicional de política social o eficiencia que sea necesario”.

<sup>77</sup> “Es la cuestión de cuáles son las desigualdades en bienes, oportunidades y libertades que se permiten en un estado tal, y por qué”.

<sup>78</sup> “Se ha abandonado por completo la noción de un derecho general a la libertad como tal”.

o ^gualitarismo^ que ilude as pessoas. Parece haver igualitarismo^ porque se trata de uma busca de maior soma de felicidade e de satisfação de preferências de um maior número de pessoas. No entanto, no (^utilitarismo) há interferência na preferência das pessoas, por exemplo, por certa política que destinará bens e oportunidades a determinadas pessoas: ora, essas preferências são *externas* a elas. Nesse caso, deixa de prevalecer o direito de cada um ser tratado com igual consideração e respeito (Dworkin, 1984, p. 392). Explica Dworkin que face às suas preferências pessoais alguns indivíduos ficaram prejudicados, não numa competição diante de outros pelos mesmos recursos, mas porque as suas possibilidades de opções de vida foram consideradas de menor valor, e restringidas por um programa de governo.

Na democracia, infelizmente, o poder econômico, utilizando os meios de comunicação, pode influenciar as preferências, e, assim, fmstrar-se-á a concepção de igualdade, ao ser escolhida alternativa que privilegiará um gmpo ou classe. Não obstante, a ressalva imediata de Dworkin é que não há outra forma melhor que a democrática para enfi-entar o utilitarismo. Por isso, o conceito “anti-utilitário” de direito, em um sentido forte, é: “Se alguém tem direito a algo, é errado que ele lhe seja negado pelo governo, mesmo que negá-lo favorecesse o interesse comum””^ (Dworkin, 1984, p. 384). As preferências extemas podem ter certo peso nos argumentos utilitaristas. Extemas são as preferências de uma pessoa quanto aos outros, e não quanto ao seu direito de igual consideração e respeito. Por isso, para Dworkin, essas preferências descaracterizam o argumento como igualitário, exatamente por não se referirem ao direito de cada um ser tratado como igual. Pode-se imaginar um exemplo. Se uma sociedade decide que é melhor a tributação sobre o consumo, essa escolha tem base em uma preferência extema, por parte dos que têm interesse em não suportar ^arga tributária direta, e possuem poder econômico para, nas palavras de Dworkin (1984, p. 393) “corromper a precisão com que os votos representam as autênticas preferências de quem os emitiu”<sup>79</sup>. Em conseqüência, os mais pobres sofí^erão uma tributação proporcionalmente mais pesada, em relação àqueles que têm maior renda e riqueza. Nesse caso, a liberdade desses mais desfavorecidos foi atingida. Logo, esse argumento utilitarista não está fundamentado num tratamento de igual

<sup>79</sup> “Si alguien tiene derecho a algo, está mal que el gobierno se lo niegue, aunque negárselo favoreciera el interés general”.

<sup>80</sup> “Corromper la precisión con que los votos representan las autênticas preferencias de quienes los han emitido”.

consideração e respeito na adoção de um sistema tributário que restringe a liberdade dos mais pobres, de consumir sem pagar determinado imposto.

### 3.1.6 A igualdade em Dworkin

Conforme Dworkin (2000, p. 305), há duas formas básicas de liberalismo] e ambas combatem “a imposição da moral privada” e defendem “maior igualdade sexual, política e econômica”. Para o liberalismo baseado *na neutralidade*, o Estado não intervém em questões morais, e a igualdade fica, assim, restrita. Já para o liberalismo baseado *na igualdade*, o Estado deve tratar cidadãos como iguais. Só defenderá neutralidade moral quando a igualdade a exigir. A primeira é uma teoria negativa, e considera que os indivíduos não têm compromisso uns com os outros, razão pela qual não fornece argumentos contra o utilitarismo, a desigualdade econômica, ou as políticas de redução da proteção social. Já a segunda teoria considera que os indivíduos são livres, mas têm compromisso positivo com uma moralidade igualitária; considera que há desigualdades econômicas injustas.

Nesse liberalismo baseado na igualdade, as pessoas têm igual valor, e ele está em oposição, portanto, ao moralismo da “nova direita”. A coerência exige que, se a pessoa tem auto-respeito, não pode aceitar que o modo de vida que adota seja degradante para o outro. Isso não significa que Dworkin (2000, p. 306) defenda a “igualdade de resultado”, que implicaria a realização de uma redistribuição constante para eliminar as desigualdades que vão surgindo das transações do mercado. Tal redistribuição proporcionaria *recursos desiguais*, ao passo que, no liberalismo baseado na igualdade, as pessoas são tratadas como *iguais* quanto aos recursos e, também, *iguais* quanto ao que fizeram com os recursos: comparando-se a situação de uma pessoa que assumiu riscos e ganhou, usando os recursos, enquanto a outra não, é indevida a redistribuição. Segundo Dworkin, deve ser assim porque “As escolhas que as pessoas fazem sobre trabalho, lazer e investimentos têm impacto sobre os recursos da comunidade como um todo, e esse impacto deve se refletir no cálculo que a igualdade exige” (2000, p. 307).

O cálculo igualitário deve levar em conta se o trabalho escolhido acrescentou mais recursos para os outros na sociedade, assim como no caso de quem investiu em um empreendimento que deu resultados para a sociedade, ao passo que o outro não realizou um investimento por escolha sua. O mercado é um método para distribuir recursos.



(trabalho, investimento e bens), como num leilão, em que as pessoas recebem conforme o que beneficiam os outros e pagam pelos recursos aquilo que custam aos outros, não atende, todavia, à complexidade da vida *real*. “No mundo real, porém, as pessoas não começam suas vidas em termos iguais; alguns partem com acentuadas vantagens da riqueza da família ou educação formal e informal” (Dworkin, 2000, p. 308). Os desfavorecidos, portanto, mesmo que as escolhas sejam iguais, terão menos recursos e “nenhuma teoria plausível da igualdade pode aceitar isso como algo justo”. Por isso, falar em *igualdade de oportunidades* é falácia, *fi-aude*, em relação ao liberalismo com base na igualdade. Há dois princípios para a justiça econômica liberal. Primeiramente, devem ser aceitas e mantidas as desigualdades de riqueza que se originam de operações de mercado, que realmente beneficiaram a comunidade, ou a prejudicaram. Mas as desigualdades de riqueza não podem se originar de diferentes capacidades inatas ou que são favorecidas pelo acaso. As distribuições do mercado devem ser corrigidas para igualar as pessoas prejudicadas por diferenças de capacidade ou sorte, ao passo que as desigualdades que resultaram apenas de escolhas não devem ser corrigidas. Evidencia-se que essas dificuldades práticas tomam, na verdade, impossível especificar o que deve ser corrigido mediante uma redistribuição, por vantagens ou desvantagens independentes de escolhas feitas. “Não existe um programa completamente justo de redistribuição” (Dworkin, 2000, p. 309). Mas pode ser criado um sistema tributário imaginando-se que as pessoas que têm boas perspectivas de obter riqueza, porque têm talentos, paguem um seguro pelo risco que correm de perder esse talento. Trata-se de um mercado de seguros hipotético que permite calcular qual a tributação correspondente a quanto as pessoas pagariam pelo seguro.

Já que não é possível uma redistribuição perfeita, devemos “escolher os programas que mais nos aproximem do complexo e inatingível ideal de igualdade” e reexaminar constantemente as escolhas, conforme Dworkin (2000, p. 310). Contudo, essa dificuldade de perfeição não justifica as injustiças evidentes. Se há milhões de pessoas abaixo da linha de pobreza que não têm emprego para garantir um salário, então está claro que é necessário mais distribuição para alcançar-se a igualdade de recursos. E, alerta Dworkin, o fato de que aqueles que recusam empregos recebem também ajuda, não é argumento contra a redistribuição. Não realhá-la seria uma iniquidade maior do que a de beneficiar o “carona” (que apenas leva vantagem).

---

<sup>81</sup> Condição distinta da “igualdade *equitativa* de oportunidades”, em Rawls.”

Após argumentar a favor da igualdade de recursos, Dworkin (2000, p. 311) passa a analisar a seguinte questão: “Os liberais devem insistir na igualdade de recursos seja qual for o custo para a economia nacional como um todo?”. É preciso esclarecer quais as razões das desigualdades que são aceitas; as razões pelas quais o Estado destina mais verbas para certos setores ou pessoas.

Primeiramente, há a corrente de economistas para os quais a redução das desigualdades econômicas mediante intervenção do Estado seria prejudicial à economia. “Os programas de assistência social, dizem eles, são inflacionários, e o sistema tributário necessário para apoiá-los reduz o estímulo e, portanto, a produção” (Dworkin, 2000, p. 311). A redução dos impostos e outros programas de estímulo à economia poderia prejudicar, num determinado momento, as pessoas em situação econômica pior, mas o crescimento econômico, mais tarde, beneficiaria a todos. Porém, mesmo que se considerasse isso verdadeiro, as pessoas que sofrem agora os efeitos da falta de redistribuição não recuperariam, naquele futuro prometido, as suas melhores condições de vida: teriam saúde física e psicológica prejudicada, as crianças teriam sofrido danos irreversíveis, por exemplo. Essa proposta corresponde à visão do utilitarismo segundo a qual, se a soma de utilidades aumenta, a proposta é correta, mesmo que uma minoria fique prejudicada. O liberalismo baseado na igualdade não pode respaldar esse tipo de política, porque agride o princípio de tratamento de todos com igual interesse.

Outros argumentos para a defesa de políticas não redistributivas seriam, compara Dworkin: a) É preciso evitar a inflação, que empobrece a sociedade, porque a menor produção gera outros problemas sociais e econômicos que colocam em risco a construção da “boa sociedade”. Portanto, os prejudicados por um ajuste fiscal restritivo são atingidos, mas aceitam isso não só porque outros se beneficiam “na esfera privada”, mas porque importante para a garantia da sociedade e suas instituições, b) O sacrifício dos mais pobres hoje é necessário para garantia das gerações futuras. Segundo esses argumentos, as desigualdades atuais podem corresponder a sacrifício que pessoas sofrem, mas por motivos justos, nobres, o que significa que mantêm o auto-respeito. A desigualdade não resulta de tirania, de totalitarismo, mas de um sacrifício pela comunidade pela qual as pessoas se sentem responsáveis. A essas pessoas que sofrem o sacrifício, porém, deve ser garantida a participação na sociedade, no presente, e nas decisões para o futuro. Assim, se há outras escolhas possíveis, um governo liberal, com base na igualdade, não pode optar pela redução de possibilidades de emprego, sem também propiciar educação para os desempregados e seus filhos. “A menos que seja inevitável, as pessoas não devem ser condenadas a vidas em que lhes seja efetivamente negado qualquer papel ativo na vida política, econômica e cultural da comunidade” (Dworkin, 2000, p. 315). Ocorre que nas

situações econômicas em que a (justiça social) é apontada como causa de redução da prosperidade, e é, então, rejeitada, os liberais não apresentam uma explicação coerente com a igualdade de respeito e com o auto-respeito que formalmente propugnam. “Se o governo empurra as pessoas para baixo do nível em que elas podem ajudar a moldar a comunidade e extrair dela valor para suas próprias vidas, ou se fala de um futuro brilhante em que se prometem a seus filhos apenas vidas de segunda classe, ele se priva da única premissa pela qual sua conduta poderia ser justificada” (Dworkin, 2000, p. 317).

O autor conclui afirmando categoricamente e coerentemente a prioridade da igualdade e da justiça distributivas face à visão do utilitarismo: “Se nosso governo só pode oferecer um futuro atraente por meio da injustiça do presente — obrigando alguns cidadãos ao sacrifício em nome de uma comunidade da qual estão excluídos em todos os sentidos -, então devemos rejeitar esse futuro, por mais atraente que seja, porque não devemos considerá-lo como o nosso futuro” (Dworkin, 2000, p. 317).

As previsões dos economistas de que é inefastável, por força de uma pretensa racionalidade econômica, a realização de políticas mesmo que inaceitáveis em relação à igualdade, não são suscetíveis de verificação ou comprovação; e, de qualquer maneira, não podem justificar a prática de injustiças contra pessoas.

### 3.1.7 Igualdade e tributo

É importante a disposição, do cidadão ativo, para lutar pela melhor distribuição, por mais justiça distributiva. Mas é preciso que tenha a visão da sua condição de produtor, de partícipe do sistema de produção social capitalista. Enquanto não há justiça distributiva, a condição de cidadão projeta nas pessoas a idéia de igualdade que, no entanto, é apenas política. Na qualidade de produtor, desaparece a igualdade; há a exploração econômica, a injusta distribuição da renda. Há o poder econômico diante do qual se fragiliza a relação contratual do trabalhador, que necessita vender sua força de trabalho. A liberdade e a igualdade, são concretizadas quanto ao político; da outra parte, permanecem apenas retóricas, quando se constata a realidade do trabalhador (Corradini, 1986, p. 10). O direito, portanto, não é suficiente para *mudar* a realidade econômica do capitalismo; apenas mantém uma ordem jurídica que possibilita a vida social e econômica em conformidade com esse sistema. Ao mesmo tempo, sem o direito, a exploração dos mais fracos seria mais violenta. O direito tributário, portanto, não foge a essa lógica. Irá

corresponder aos interesses econômicos e políticos hegemônicos em um determinado momento. No entanto, se fossem aplicados os princípios da igualdade e o da capacidade contributiva, já haveria efetiva mudança na distribuição da renda e da riqueza.

O sistema tributário, apresentado como tecnicamente excelente, como cientificamente elaborado, oculta a desigualdade real. Todos são contribuintes, tratados igualmente, porém, os verdadeiros interesses que condicionaram esse sistema tributário, impondo a alguns uma carga mais pesada, permanece oculta. Inicialmente apresenta-se a todos a discussão de um novo sistema tributário, como se todos efetivamente tivessem suas reais capacidades econômicas consideradas. O que não é trazido à baila é que a contradição essencial entre acumulação e distribuição, ou entre produção social e apropriação privada do lucro, *impõe* ao capitalismo que a carga tributária seja repassada ao próprio trabalhador e consumidores.

A desigualdade econômica é um fato, é uma realidade constatável. A constituição estabelece o princípio da igualdade, cuja implementação visa corrigir ao menos as desigualdades injustas. Porém, no sistema capitalista vigora a contradição entre o capital e o trabalho; portanto, a igualdade só seria implementada mediante a revogação do capitalismo, que não sobrevive na igualdade. Logo, ao trabalho cabe buscar uma maior participação na distribuição do resultado da produção social que só será possível se os fatos concretos a confirmarem e não apenas com a positividade das normas que prescrevem igualdade. Embora a igualdade econômica seja, assim, um alvo do qual se busca apenas aproximação, o direito pode prescrever uma melhor distribuição e redistribuição do ônus, como ocorre no direito do trabalho e, bem claramente, nos direito tributário e financeiro. Se as normas tributárias exigirem pagamento maior por parte daqueles que têm maior capacidade econômica, então, concretamente, haverá ao menos, tendência para o aumento da igualdade econômica. Se na aplicação dos recursos arrecadados a sua destinação visar efetivamente melhorar as condições dos menos favorecidos, ocorrerá uma redistribuição da renda, e, portanto, um efetivo aumento da igualdade econômica. Porém, enquanto o princípio da igualdade permanecer apenas com eficácia mínima, exerce um papel meramente retórico e/ou ideológico.

### 3.1.8 O Paradigma procedimentalista

Discutir a questão do neoliberalismo, do Estado mínimo da concentração de empresas, do livre mercado, ou seja, da liberdade para o máximo de acumulação que o

capital conseguir, como um “bem” para o futuro da sociedade — *versus* a gestão da justiça distributiva, redistribuição, implica reexaminar os respectivos paradigmas do direito, quais sejam, conforme Habermas: o do Estado Liberal, do Estado Social e o Procedimental. O Estado Liberal implementou o direito formal, e o Estado Social realizou a materialização de direitos. A tributação progressiva foi praticada no Estado Social, e, atualmente, as propostas pretendem um retomo ao Estado Liberal.

Habermas propõe o “paradigma procedimentalista do direito, que visa fornecer elementos para sair do impasse\*<sup>82</sup> criado pelo modelo do Estado Social” (1997, p. 147). Para ele, não é possível voltar ao Estado Liberal, como pretende o neoliberalismo, bem como não é possível extinguir o Estado Social, mas sim, “continuá-lo num nível de reflexão superior” (Habermas, 1997, p. 148). O paradigma procedimental pretende reduzir os efeitos do paternalismo do Estado Social sobre a autonomia privada. O Estado Liberal não proporcionou condições materiais para o exercício da liberdade para os cidadãos, mas o Estado Social reduziu as situações de autodecisão das pessoas. É que as compensações<sup>83</sup> fornecidas pelo Estado, tendo em vista as desigualdades reais, acabam por criar vínculos e relações com os beneficiários que reduzem o espaço para a prática de vida privada autônoma. O Estado de Bem-estar, assim, preocupar-se-ia apenas com a justiça distributiva, sem garantir a liberdade, e não levaria em conta que “A idéia de uma sociedade justa implica a promessa de emancipação e de dignidade humana” (Habermas, 1997, p. 159).

Atualmente, o paradigma procedimental “é formal no sentido de que apenas formula as condições necessárias segundo as quais os sujeitos do direito podem, enquanto cidadãos, entender-se entre si para descobrir os seus problemas e o modo de solucioná-los”

---

<sup>82</sup> Segundo Habermas (1997, p. 178), a crise do Estado de direito reflete, mais do que uma sobrecarga de atividades pressionada pela democracia, a falta de cumprimento dos princípios. Não é, então, o direito que deve ceder, pois a crise existente no Estado de direito não é sem saída: as complexas tarefas de regulação não são maiores do que os meios de que dispõe o direito. Diante das novas dificuldades para a sua legitimação, o Estado não pode escapar apelando apenas para a eficiência. A saída é a contínua democratização progressiva, conforme um direito cuja origem deve ser democrática, que, por sua vez, só é garantido pela ação das pessoas, através da sociedade civil e da esfera pública política. As pessoas precisam adquirir capacidade de participação, exercendo efetiva função de cidadão, no debate público, de modo a influenciar no processo legislativo, e no controle da administração (Habermas, 1997, p. 185).

Para a aquisição dessas capacidades, ao Estado Social cabe concretizar as condições. Obviamente, o paradigma procedimentalista não poderá funcionar sem a prévia satisfação de condições sócio-econômicas que permitam que todos participem da discussão pública. O que não impede que as pessoas aptas possam e devam agir e influenciar no debate público, para que, à medida que a democracia progressivamente vá se tomando substancial, o número de participantes conscientizados se amplie. No Brasil, a participação no discurso público sobre a tributação é inibida pelos grupos interessados em definir uma linha determinada para a reforma tributária. A alegação, suficiente para desqualificar novos participantes no debate é que cabe a discussão nesse campo somente a técnicos e a especialistas.

<sup>83</sup> Nos países desenvolvidos onde o Estado social efetivamente foi implementado.

(Habermas, 1997, p. 190). Mas, para a realização do direito, é necessário, de acordo com o paradigma procedimental<sup>84</sup>, a atuação de todos, segundo as regras da teoria do discurso. Assim, “as forças da solidariedade social contemporânea ‘seriam’ regeneradas através das práticas de autodeterminação comunicativa” (Habermas, 1997, p. 189). Isso demonstra que, além do procedimento, para que surja um direito compatível com a constituição, é preciso luta, mobilização, para que a *vontade de constituição* (Hesse, 1991) prevaleça.

Vita (2000, p. 12) chama a atenção para outra dificuldade relativa à participação dos eleitores em decisões que envolvam quer políticas públicas, quer princípios. É que a participação política ocorre de forma desigual. Os grupos menores, com interesses específicos, conseguem ter melhor organização e influência mais determinante. Segundo Bonavides, as organizações de massa dependem da capacidade de organização da “cúpula que encabeça o grupo de pressão...” (Bonavides, 1992, p. 542). Ele afirma que a “quantidade pede, em nome da eficácia da pressão, disciplina e liderança. Sem tais requisitos os grupos numerosos são os mais vulneráveis, expostos a caírem subitamente na impotência e finastração” (Bonavides, 1992, p. 542). Os *lobbies* funcionam “à semelhança de verdadeiras empresas especializadas” como escritórios especializados dos grupos de pressão. Esse problema é vinculado à desigualdade de poder político, conforme explica Vita (2000, p. 10):

os níveis desiguais de participação política se devem, em larga medida, à distribuição desigual de recursos políticos cruciais tais como renda, riqueza, tempo disponível para atividade política, capacidade de organização (ou maior facilidade de superar problemas de ação coletiva), informação e interesse políticos, intensidade de preferências com respeito a questões públicas e nível educacional.

No caso da tributação indireta, a participação da população através de grupos de pressão que possam influenciar os parlamentares é prejudicada e restrita, principalmente por dois motivos, sem excluir, é claro, todos aqueles acima relacionados por Vita, É que a população não considera que o valor, em termos de dinheiro, que perderá, ao sofrer a repercussão do tributo nas aquisições de mercadorias, seja suficientemente grande para

---

<sup>84</sup> No pensamento de Streck (2001, p. 283) o paradigma procedimentalista proposto por Habermas, para a criação democrática do direito, com efetiva participação dos cidadãos, num debate público, de boa-fé, não é praticado no Brasil. Muito ao contrário, o Congresso Nacional legisla claramente influenciado por interesses imediatistas, e o Executivo, constantemente, com medidas provisórias, generalizando um instituto que deveria ser excepcionalmente adotado, pois, exatamente, nada tem a ver com a prática procedimentalista, na concepção habermasiana. O Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito,

compensar uma grande mobilização. Por isso, “considerando que o benefício esperado (ou ‘renda de utilidade’) do voto é muito pequeno, os eleitores não têm um incentivo para se informar sobre como as diferentes propostas de política pública (do governo e da oposição) poderão afetar seus próprios interesses (Vita, 2000, p. 11). Além disso, a população torna-se vítima do círculo vicioso provocado pela própria tributação regressiva. Esta reduz os seus recursos disponíveis para gastos com alimentação, educação e qualidade de vida, o que gera menor capacidade de participação política, e portanto, de influência na decisão por um sistema tributário justo. Por isso, o cumprimento dos princípios constitucionais é uma exigência da efetiva democracia. Quando o constituinte, em nome do povo, inscreveu na Constituição a justiça e a igualdade como princípios fundamentais que vinculam o legislador, transmitiu à população a perspectiva de uma democratização progressiva gerando tranquilidade, coesão social para alcançar os fins de bem estar para todos. Não que a participação como cidadãos, em termos de luta democrática fosse dispensável, considerando a pluralidade do mundo vivido. A frustração, porém, dos princípios constitucionais, mais do que tornar ilegítimo o Estado, é uma violação de ilegalidade o sistema tributário. Os princípios constitucionais exigem justiça, inclusive material. Os princípios tributários especificam caminhos para tributação, que devem harmonizar-se com as exigências de justiça e de igualdade. Assim, a justiça tributária é uma condição para a concretização da justiça e, portanto, para a democracia.

Conclui-se que a efetividade da Constituição dependerá das forças reais existentes na sociedade, como afirma Hesse (1991, p. 18). Mas quais são as forças reais? Quem decide quais forças devem tornar efetiva a “força normativa” da Constituição sob o impulso da “vontade de Constituição”? Volta-se, diante desse impasse, à questão posta de início: os “níveis desiguais de participação política” influenciam o Executivo a tomar as decisões políticas e o Parlamento a votar leis de acordo com o efetivo grau de organização dos grupos de pressão e, portanto, “a desigualdade de recursos políticos solapa a norma de consideração igual dos interesses individuais” (Vita, 2000, p. 11).

Nesse quadro é que a mera retórica da *igualdade* pode escamotear a realidade da legislação que implementa mais *desigualdade*. O eterno argumento de que a desigualdade atual significa mais igualdade no futuro é o pressuposto da injusta legislação tributária. Os políticos de qualquer corrente e ideologia fundamentam suas posições na

igualdade futura. Ocorre que a efetiva implementação da igualdade, a começar pela área tributária, deve implicar sacrifícios reais mediante exclusão de privilégios de grupos ou indivíduos. Assim, podem ser detectadas, em diversas propostas políticas para redução da desigualdade, duas estratégias, polarizadas, para um confronto simplificado, no seguinte exemplo apresentado por Vita (2000, p. 11). A primeira estratégia baseia-se na adoção de um sistema tributário baseado nos tributos diretos sobre a renda e a propriedade, segundo os critérios da progressividade, e o aumento de gastos na educação e na saúde pública, ampliação do crédito para pequenas empresas, além de medidas como de renda mínima vinculada à frequência escolar. Outra estratégia é a de redução do Estado, dos gastos sociais, da não implementação de medidas diretamente vinculadas ao combate à pobreza, tendo como fundamento a visão de que a crise tem origem na intervenção do Estado na economia e em sua ineficiência. Para os defensores da segunda estratégia, é o crescimento da economia que proporcionará as condições reais de redução da desigualdade, através do mercado e da livre iniciativa. De qualquer maneira, o princípio da igualdade é apresentado como fundamento para ambas as estratégias.

Porém, face à desigualdade de distribuição de recursos políticos para participação efetiva na discussão pública, eleitores que seriam beneficiados pela implementação da primeira estratégia ficam vulneráveis às campanhas de convencimento realizadas através da mídia, pelos interessados na segunda estratégia. Os eleitores podem, assim, incorporar crenças introduzidas na discussão pública, *contra* seus interesses, mas que eles não conseguem compreender e observar criticamente, pela desigualdade de informação e de conhecimento.

O exemplo mostra uma opção em que ficam bem evidentes as possibilidades para os eleitores que estão em pior situação social e econômica na sociedade. Ressalta-se, nesse caso, portanto, que a escolha realizada pela sociedade, através do procedimento desenhado por Habermas, pode estar direcionada estrategicamente por grupos com poder econômico que utilizem a mídia. Como, com base no paradigma procedimental será possível concretizar a justiça, e efetivamente ampliar a democracia progressivamente? É claro que Habermas não afirma que qualquer resultado alcançado pela discussão pública é legítimo. Mas o que se retira dessas considerações é que os princípios constitucionais não podem ser escamoteados mediante legislação que os contrarie (privilegiando a força



normativa resultante do poder econômico, embora real) sob alegação de que essa legislação resultou de discussão pública, segundo os procedimentos deliberativos formais. A força normativa da Constituição estaria diluída pelas forças reais, mas que participaram da discussão pública utilizando recursos desiguais de forma a desvirtuar as possibilidades de compreensão dos interesses individuais dos participantes.

### 3.1.9 A igualdade e a Constituição dirigente

A política jurídica correspondente à implementação de legislação capaz de concretizar a norma constitucional levantará imediatamente a questão das despesas necessárias para os programas sociais. É preciso definir quais os recursos e sua origem. Ora, é claro que aqui estamos no campo da decisão democrática, que envolve escolha entre as concepções de Estado liberal ou social. Se a Constituição, porém, já definiu objetivos e princípios fundamentais e outras normas para a instituição do Estado social, o legislador fica vinculado. E veremos que essa vinculação deve propiciar condições de implementação de direitos a prestações e de condições para exercício de direitos fundamentais. Só assim cumpre-se o princípio da igualdade. Surge, então, a necessidade de gastos que vai indicar a carga tributária a ser suportada pela população, cumprindo-se os princípios da capacidade contributiva e da igualdade tributária.

Portanto, após definidos quais gastos necessários para correção das desigualdades serão feitos, as atividades tributáveis deverão ser escolhidas pelo legislador conforme a capacidade contributiva e de acordo com o princípio da progressividade. Admitir-se que o princípio de igualdade deve ter efetividade implica o dever de produção de normas que visem implementar a igualdade material; para isso, é preciso tributação, e orçamento justo. Segundo Canotilho (1994, p. 383), uma argumentação fundamentada apenas na “função normativo-jurídica do princípio da igualdade” justificaria a posição no sentido de não estar imposta ao legislador a eliminação das desigualdades sociais e econômicas e, portanto, não haver direitos de pretensão contra o Estado derivados do princípio da igualdade. Porém, indiscutivelmente, quando a constituição especifica tratamentos de igualização, será inconstitucional a ausência de legislação pertinente.

E que argumentação garante que o princípio da igualdade fundamenta uma imposição ao legislador? Canotilho apenas menciona a hipótese da “omissão relativa”, quando surge a pretensão de uma regulamentação já existente, para outros grupos em

situação igual. O princípio da igualdade seria um “fundamento relativo” de uma imposição constitucional” (1994, p. 388). O princípio da igualdade, porém, converte-se em fundamento do Estado Social, pois, para que este seja uma realidade, impõe-se a garantia de direitos a prestações e, também, a realização de “atividades estaduais socialmente dirigidas à proteção e criação dos pressupostos fáticos dos direitos fundamentais” (Canotilho, 1994, p. 390). E, repita-se, surge aqui a conexão da tributação com a possibilidade, propiciada pelo Estado, de exercício dos direitos fundamentais. Como observa Canotilho, o princípio da igualdade, inscrito numa Constituição dirigente, expressa que a concepção de Estado e de sociedade que lhe é subjacente, não pode ser “uma teoria contratualística liberal ou neo-liberal: o Estado não se reduz a um processo de decisão, sem fins próprios (interesses públicos), ou a um método de maximização dos interesses individuais (mecanismo de garantia da ‘alocação’ e da distribuição espontânea das preferências individuais)” (Canotilho, 1994, p. 390). Não pode, então, ser compreendido como um Estado míninip, segundo a concepção dos libertarianos, ou neoliberais.

A defesa de uma teoria da sociedade e do Estado, portanto, que se contraponha à que é coerente com o Estado Social caracteriza uma reação contra os princípios constitucionais, o que conduzirá à elaboração de normas que impedem a concretização da constituição. Assim, os que se manifestam contra as características de constituição dirigente da Constituição brasileira não podem pretender ser portadores de alguma verdade; apenas voltam a defender o retomo das características do Estado Liberal, conforme o projeto neoliberal. Críticam, assim, a normatividade constitucional e a conseqüente “sobrecarga” de normas infraconstitucionais regulamentadoras. Canotilho alerta contra a pretensão de que a constituição dirigente permite a mudança social das condições sociais efetivas, caindo no desvio do voluntarismo ou decisionismo. Mas o programa constitucional não pode também ser, na prática, desconstituído através da alegação de que é utópico, irrealizável. Este, na verdade, é o caminho proposto pelo neoliberalismo. E Canotilho identifica as conseqüências desse reducionismo, alertando que

**a desestadualização propõe a substituição da normatividade constitucional pela ‘economização da política’ e da vinculação jurídica do sistema político pelas ‘leis econômicas’; e a desregulamentação pede a minimização da vinculação jurídica dos fins políticos para tomar mais claudicante o estatuto político-social já alcançado (direitos dos trabalhadores, medidas sociais, garantias de qualidade de vida) (Canotilho, 1994, p. 471).**

Pode-se acrescentar que os gmpos que exercem uma reação contra a Constituição de 1988 propõem, como um caminho alternativo para suprir o espaço vazio

que o Estado deixaria, afastando-se da questão social, fórmulas meramente utópicas, que dependeriam da iniciativa das pessoas interessadas nos problemas sociais, por solidariedade ou responsabilidade social. Ocorre que, no Brasil, a questão social é tão grave, e a solução tão urgente, que depende de uma efetiva tributação justa, não havendo solução espontânea para reduzir a concentração historicamente aprofundada.

Mudando seu entendimento anterior, mesmo Canotilho passou a destacar mais firmemente os aspectos negativos de uma constituição dirigente, como a portuguesa, de 1976, considerando que

**O caráter dirigente de uma constituição converter-se-á paradoxalmente em déficit de direcção se a constituição for também uma lei com hipertrofia de normas programáticas articuladas com políticas públicas (da economia, do ensino, da saúde) sujeitas à mudança política democrática ou dependentes da capacidade de prestação de outros subsistemas sociais (ex.: políticas de pleno emprego, políticas de investimentos, política de habitação) (Canotilho, 1988, p. 1.333).**

No entanto, continua afirmando que a Constituição pode ter um papel de “mudança social”. “Tendo em conta os limites da realidade (constituição material) e os limites ‘reflexivos’ de uma lei (ou seja a ‘relativa incapacidade de prestação’), a constituição continua a ser um ‘documento radical’” (Canotilho, 1988, p. 1.333). E, efetivamente, no Brasil, a implementação de um mínimo de justiça tributária, e de um mínimo de igualdade social, seria uma grande mudança social, com efeitos benéficos para o desenvolvimento futuro. Não é cabível aplicar-se à Constituição brasileira alguma avaliação transplantada das condições sócio-econômicas dos países avançados. Diante da desigualdade que manifesta o contínuo descumprimento dessa e das anteriores Constituições, por força do controle do poder por elites que procuraram garantir a acumulação, com um mínimo de legitimação, ou, se necessário, mediante uso da repressão, toma-se indispensável a atitude crítica permanente, e disposição para defender firmemente a necessidade de concretização da Constituição. A desigualdade implica concentração de poder econômico e político em poucas mãos; inclusive o poder da mídia. Por isso, a discussão pública não é suficiente para que as normas jurídicas coerentes com princípios constitucionais suijam como resultado de um consenso democrático. Trata-se do conflito distributivo, em que, num círculo vicioso, os mais fiacos economicamente têm menor poder político para mudar as normas, mesmo que a Constituição estabeleça expressamente a redução das desigualdades sociais como objetivo nacional.

### 3.1.10 O mínimo existencial

“*T*Vo *taxation without representation*”<sup>85</sup>: esse poderia ser um grito dos pobres que, hoje, no Brasil, são tributados até no seu “mínimo existencial”. Mas eles não sabem o que significa essa frase em inglês. Continuam, por isso, pagando impostos demais<sup>86</sup>. O imposto indireto que está embutido em todos os gêneros de primeira necessidade, roupas e prestações de serviços que adquirem, deveria ser-lhes devolvido direta ou indiretamente, através de serviços públicos que melhorassem especificamente as condições de vida dos mais necessitados, ou, mais exatamente, aqueles que sofreram, inconstitucionalmente, tributações sobre o mínimo existencial.

De acordo com Torres (1995, p. 51) “há um direito às *condições mínimas de existência humana digna* que não pode ser objeto de intervenção do Estado, sequer na via fiscal, e que ainda exige prestações estatais positivas. (...) Esse mínimo necessário à existência constitui um *direito fundamental*, posto que sem-elCs cessa a possibilidade de sobrevivência do homem, por desaparecerem as *condições iniciais da liberdade*”. Essas condições de liberdade não são as mesmas da *ustíça social*, } nas as mínimas para que todo homem possa ter sua dose de liberdade garantida. Por isso, com fiindamento na liberdade, é que o mínimo existencial deveria ser imune à tributação. Somente acima do mínimo existencial é que surge a capacidade contributiva. E este não é o fiindamento da imunidade fiscal relativa ao mínimo vital, mas é a vedação ao Estado de atingir a *renda mínima* considerada necessária para o exercício dos direitos fiindamentais da liberdade.

Por isso, segundo Torres (1995, p. 175) há certas intributabilidades previstas na *Constituição* que não têm a característica de verdadeira imunidade, porque não se fiindam na liberdade. Ocorre ampliação de situações cuja incidência foi afastada já no texto constitucional. A imunidade, por isso, passou a ser justificada pelo princípio da utilidade

<sup>85</sup> Conforme Balthazar (1995, p. 181) “o princípio da legalidade tributária conteria em si, um outro velho princípio do direito inglês, o qual afirma não haver imposto sem a aprovação dos representantes do povo, diretamente eleitos para fazer a lei (“no taxation without representation”, conforme a fórmula do “Bill of Rights, 1628”). A afirmação de que os pobres não entendem a frase em inglês é uma metáfora para indicar que os legisladores representam, em muito maior número, o poder econômico, o capital, do que os pobres, os trabalhadores.

<sup>86</sup> A verdade é que só aos ricos, até hoje, aplicou-se o “no taxation”, porque os pobres não têm “representation”. Assim, por sofrerem redução dos seus rendimentos necessários para obtenção das mínimas condições materiais para uma existência digna são, conseqüentemente, agredidos em seus direitos, pois é-lhes retirada ou vedada a aquisição da capacidade de exercê-los.

ou da justiça fiscal.] Torres (1995, p. 174) mostra que se trata meramente de interesses econômicos guindados à condição de *bens* merecedores de proteção constitucional:

**Com isso enfraqueceram-se as garantias do mínimo existencial, ao mesmo tempo em que se dilargou a proteção dos direitos econômicos da burguesia, ganhando *status* de imunidade, segundo a maior parte da doutrina e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, as exportações de produtos industrializados para o estrangeiro, os investimentos das empresas educacionais e os ganhos das entidades da previdência fechada.**

Conclui-se que essa proteção constitucional extrema está superando aquela que efetivamente deveria ser garantida, mas “apenas a reflexão sobre a liberdade e os direitos humanos, abandonada no período autoritário, conduz à efetiva garantia do mínimo existencial, ao combate à pobreza e à extinção dos privilégios odiosos, superando as ambigüidades de um Estado que é simultaneamente Fiscal e Patrimonial...” (Torres, 1995, p. 175). Portanto, o legislador, o intérprete e a administração devem garantir efetivamente o mínimo existencial e, ao mesmo tempo, combater os privilégios odiosos, extinguindo-os ou reduzindo-os. Esses privilégios se manifestam tanto na tributação, através da renúncia fiscal (isenção, crédito fiscal, redução de base de cálculo, anistia e remissão) como no orçamento, desviando a despesa pública mediante subvenções, subsídios, restituições do tributo e outros incentivos fiscais (Torres, 1995, p. 418). A interpretação em relação às normas constitucionais e infraconstitucionais relativas a privilégios odiosos deve ser restritiva para que o princípio da igualdade possa ser efetivo, a fim de que o Estado brasileiro deixe de ser patrimonialista, e que a retórica neoliberal não seja utilizada para a manutenção da tributação sobre o mínimo existencial, ao mesmo tempo em que remanescem benefícios fiscais que representam renúncia fiscal paternalista. São distorções como essas que mantêm e ampliam as desigualdades. Por isso, é sempre conveniente recordar que a desigualdade existente sob o sistema capitalista não é *natural*, é resultante da economia e da história; portanto, a sociedade deve transferir recursos ao Estado, para que este propicie a todos iguais condições de exercer a liberdade, para que exista a liberdade real (Torres, 1995, p. 132). O mínimo vital constitui-se em garantia de condições materiais essenciais, que deve ter eficácia imediata, sem as desculpas utilizadas para a não implementação dos direitos sociais. Antes mesmo destes, o mínimo existencial deve ser garantido, pois, em grande parte, essa garantia não depende de dispêndio de recursos

públicos mas, sim, da não agressão à renda mínima, nem à retirada<sup>87</sup> de serviços públicos relativos à saúde e educação que integram o mínimo existencial (Torres, 1995, p. 162).

### 3.1.11 A efetividade e eficácia ideológica

Com base em Kelsen, pode-se distinguir/vigência e eficácia. ]A vigência é a condição de existência da norma, como o direito presente, apto a surtir efeitos jurídicos. Enquadra-se na ordem do *dever ser*. A eficácia da norma refere-se a uma situação ou efeito na ordem do *ser*, isto é, na ordem dos fatos; ocorre efetivamente a conduta prevista na norma que é aplicada e seguida. Para Kelsen, então, se não há um mínimo de *eficácia social*, a norma não será dotada de *validad*^

De acordo com José Afonso da Silva (2000, p. 64), a *eficácia social* também designada <“efetividade,”> ocorre quando a conduta é efetivamente realizada conforme a norma. Ela é realmente obedecida e aplicada. Para Kelsen (1984, p. 29), a eficácia diz respeito ao “facto real de ela ser efectivamente aplicada e observada, da circunstância de uma conduta humana conforme à norma se verificar na ordem dos factos”. Já a *eficácia jurídica* da norma “designa a qualidade de produzir, em maior ou menor grau, efeitos jurídicos, ao regular, desde logo, as situações, relações e comportamentos de que cogita” (Silva, 2000, p. 66). E explica o autor: “Tratando-se de normas jurídicas, se fala em *eficácia social*; em relação a efetividade, porque o produto final objetivado pela norma se consubstancia no controle social que ela pretende, enquanto a *eficácia jurídica* é apenas a possibilidade de que isso venha a acontecer”. Assim, a norma pode ter *vigência*, mas sem *eficácia jurídica*, porque não podem, validamente, ser realizadas as situações nela previstas; pode haver *eficácia jurídica* sem *eficácia social*, porque os objetivos da norma não são alcançados (efetividade). Para haver *eficácia jurídica*, basta a *possibilidade* de geração de efeitos pela norma.

Marcelo Neves trata dessa questão no livro *A Constitucionalização simbólica*, cuja forma de manifestação é a constituição como *álibi*. “A legislação-*álibi* decorre da tentativa de dar a aparência de uma solução dos respectivos problemas sociais ou, no

---

<sup>87</sup> Mínimo existencial: à medida que o Estado social deixa de realizar certos gastos que proporcionariam salário indireto, então o mínimo existencial deveria aumentar. Além disso, no Brasil, o imposto de renda não prevê deduções suficientes para que o contribuinte casado, com filhos, não seja discriminado, que é o que ocorre atualmente.

mínimo, da pretensão de convencer o público das boas intenções do legislador. Como se tem observado, ela não apenas deixa os problemas sem solução, mas, além disso, obstrui o caminho para que eles sejam resolvidos” (Neves, 1994, p. 39). Os problemas reais da sociedade são normatizados, mas apenas com o objetivo de criar uma falsa expectativa nas pessoas interessadas, ou na sociedade como um todo. Esse é o aspecto negativo; o positivo é que o fato de constar do texto constitucional propicia discussão doutrinária, judicial, política. No que se refere ao campo da tributação, há o princípio da igualdade, como linha geral e ampla que, para ter eficácia social, implicaria uma tributação e uma aplicação dos recursos públicos que buscassem constantemente a aproximação da igualdade. O princípio da capacidade contributiva seria efetivamente implementado, o que exigiria aumento na tributação para os ricos e redução do ônus sobre os pobres. Se esses princípios e normas estão inscritos na Constituição embora pareça não terem força normativa, devem ser considerados legislação-álibi. Ao mesmo tempo, a atuação dos cidadãos deve ser a efetiva implementação de legislação justa com força normativa. Para essa discussão, há respaldo no texto constitucional. Portanto, a constituição-álibi assim permanece enquanto não houver atuação política dos cidadãos. É o que afirma Eros Grau (1990, p. 303).

A efetividade jurídica (formal) indica a possibilidade de a lei ser aplicada ou executada. A efetividade material, que corresponde à eficácia social, ocorre com a realização de ação do Estado em relação aos direitos constitucionalizados. Mas, se o Estado não investe, então os direitos sociais e econômicos terão efetividade formal, mas não serão efetivados materialmente, e isso será “eficácia”: o fim que o constituinte visou teria sido ideológico, o de ganhar o apoio do povo, o enfraquecimento dos movimentos sociais. Esse seria o resultado esperado. A eficácia aconteceu; o objetivo traiçoeiro, oculto, ideológico era o de nada mudar, fazendo apenas constar o direito no texto, mas sem eficácia social, ou efetividade material. Porém, com eficácia ideológica. Pode-se falar, então, em eficácia da desigualdade *desejada* pelos *donos do poder*.

### 3.1.12 Interpretação: teoria da ordem de valores

Perelman, citando como exemplo a fórmula de “justiça distributiva” “a cada qual segundo seus méritos”, afirma que há valores previamente reconhecidos, em relação aos quais serão estabelecidas regras de justiça. É claro que “justiça possui um valor próprio, sejam quais forem os outros valores nos quais se fundamenta: é aquele que resulta do fato

de sua aplicação satisfazer a uma necessidade racional de coerência e de regularidade” (1996, p. 63).

No interior do sistema, com base no valor que o fundamenta, as regras serão justas se estiverem conforme determina esse valor, e os atos que realizam a justiça devem ser conformes a essas regras. Segundo Perelman^ os três elementos de justiça são: “o valor que a fundamenta, a regra que a enuncia, o ato que a realiza” (1996, p. 63). O próprio valor, contudo, não pode ser qualificado como justo ou não, porque não pode ser submetido a uma avaliação racional e, por isso, é impossível existir um sistema de justiça perfeito. Portanto, somente “um racionalismo ingênuo julga a razão capaz de encontrar as verdades evidentes e os valores indiscutíveis” (Perelman, 1996, p. 64). Já o racionalismo crítico leva em conta que “todo valor é arbitrário, não existe justiça absoluta, inteiramente fundamentada na razão” (1996, p. 64). Justiça absoluta somente poderia existir para seres idênticos, com a mesma essência, enquadrados em critério previamente definido. Pode-se considerar o caso da tributação: há situações idênticas, em essência, como ocorre com a mesma operação mercantil que, então, submete-se a idêntica incidência de outra operação. Será justo o ato de subsunção à regra tributária que, por sua vez, será justa se estiver consentânea com o valor que a fundamenta. Para Perelman (1996, p. 183), o valor é arbitrário, porque não resulta da experiência, e logicamente indeterminado, pois não pode ser “deduzido de princípios incontestáveis”. Mas não aceita a posição do positivismo, de que os valores seriam, portanto, irracionais. Ocorre que os valores não podem submeter-se a uma demonstração científica, mas, mediante a utilização da teoria da argumentação, conclui-se que um valor pode, como uma escolha feita diante de outro possível valor, ser justificado. Essa escolha não é, portanto, arbitrária, pois deve ser resultado de uma discussão racional, crítica, mediante argumentos, considerando-se que.

**Admitir a possibilidade de uma justificação racional ou razoável significa reconhecer, com isso, um uso prático da razão. Já não é limitar esta como queria Hume, a um uso teórico, à capacidade de descobrir a verdade ou o erro. É reconhecer que raciocinar não é somente verificar e demonstrar, é também deliberar, criticar e justificar, é apresentar razões pró e razões contra, é, numa palavra, argumentar (Perelman, 1996, p. 186).**

Todavia, Perelman (1996, p. 193) desenvolve a análise sobre os valores até demonstrar que não podem ser absolutos, inatingíveis pela crítica: “Uma longa experiência histórica nos ensinou que é perigoso impor, pela violência e pela inquisição, convicções e valores que constituem, para um filósofo ou para um profeta, a verdade objetiva e a justiça absoluta”. É preciso, portanto, que os valores sejam aqueles que possam ser justificados,



mediante argumentação, como razoáveis. A argumentação busca defender uma tese diante do “auditório universal”:

Os argumentos não são, como um raciocínio demonstrativo, corretos ou incorretos; são fortes ou fracos, relevantes ou irrelevantes. A força ou a fraqueza dos argumentos é julgada de acordo com a regra de justiça, que exige que se trate da mesma maneira situações essencialmente semelhantes. A relevância ou a irrelevância será examinada de acordo com critérios e regras reconhecidos nas diversas disciplinas e nas metodologias que lhes são próprias (Perelman, 1996, p. 203).

Cabe, aqui, uma discussão rápida acerca dos valores no campo da tributação. Na Constituição brasileira estão positivados valores fundamentais como a igualdade e a liberdade, que, portanto, configuram-se como “princípios”. As regras de justiça, no campo da tributação, serão justas se possibilitarem o tratamento às pessoas, considerando as desigualdades, segundo critérios que sejam justificados conforme esses princípios, visando sua efetividade. Os critérios não são absolutos, e não podem deixar de submeter-se à crítica, diz Perelman. E acrescenta que não há uma elite que possa arrogar-se como única conhecedora dos “verdadeiros” valores, sem que esteja pronta “para levar em conta todas as acusações de parcialidade proferidas a seu respeito” (1996, p. 206). Assim sendo, o ato será injusto se não estiver de acordo com a regra de justiça. Esta será injusta quando incorporar distinções arbitrárias. E a “distinção é arbitrária quando não é justificada racionalmente. Os critérios e os valores utilizados no processo de justificação serão irracionais se manifestarem um posicionamento parcial, se constituírem uma defesa de interesses particulares, inaceitável para o auditório universal” (Perelman, 1996, p. 205). O alerta do autor aplica-se, à evidência, aos benefícios fiscais que pretendam ser justificados em nome de uma determinada política fiscal.

Tq:es (1998, p. 684) afirma que a “rea.proximação entre ética e direito no plano normativo conduz a que os valores morais e o próprio direito natural se positivem no ordenamento jurídico por intermédio dos princípios constitucionais, das normas legais e da jurisprudência”. A justiça tributária é valor que se positiva na Constituição por intermédio de princípios e subprincípios, explícitos ou implícitos.

Já Eros Grau (1996, p. 79) considera perigosa a idéia de um “retomo à eticização” do direito, que não se limitar a uma ética «a lei (e não acima da lei). Essa ética na lei corresponde aos princípios jurídicos. “O conteúdo teleológico já se encontra no interior do direito, incorporado aos princípios”, o que reafirma que entre a jurisprudência

de valores e a jurisprudência de princípios, a opção deve ser pela segunda. Considera que se corre o risco de

substituir a racionalidade formal do direito — com sacrifício da legalidade e do procedimento legal — por uma racionalidade de conteúdo construída a partir da ética (qual ética?), à margem do direito. Por uma racionalidade de conteúdo que nos conduzirá a uma ‘irracionalidade de conteúdo’ (segundo os padrões de racionalidade instrumental?), no bojo da qual a diáde violêncWdireito será resolvida mediante o primado do primeiro termo (Grau, 1996, p. 81).

Canotilho (1994, p. 268) não adota a teoria da ordem de valores que corresponderia a “^stemas categoriais extemos à Constituição”, e por isso considera a Constituição “como texto normativo-positivo com densidade e abertura variada, aberto a um processo de concretização gradativo, onde podem ser introduzidos factores políticos-jurídicos e teóricos-constitucionais, mas em que os *ppoi*)le concretização devem ser primariamente extraídos das normas constitucionais”. O perigo é que essa interpretação tome-se uma “intuição espiritual”, conducente a uma tirania de valores, estática e decisionista” (Canotilho, 1998, p. 1303), além de subjetiva.

Pode-se concluir que a interpretação com base em valores é problemática. Na Constituição brasileira os valores já estão constitucionalizados, incorporados nos princípios expressos. Quando uma Constituição já incorporou princípios encorajando aperfeiçoamento em relação à situação social e econômica, garantindo direitos sociais, corre-se o risco de ver os valores construídos para a interpretação levarem exatamente a sua inefetividade\*\*, hipótese em que a teoria da ordem de valores ficaria a serviço da não concretização. O que equivale a dizer que, no campo da tributação, os valores podem corresponder, na verdade, às teorias de Estado e de justiça que influenciam o legislador para a concessão de benefícios fiscais e redução de carga tributária, por exemplo, segundo os interesses do projeto neoliberal ou, ao contrário, da ^ redistribuição e justiça fiscal,) ou segundo uma visão mais favorável seja à proteção do mercado intemo, seja a sua

---

<sup>88</sup> Cita-se, como exemplo ilustrativo de interpretação que, apesar do discurso sobre valores e princípios, utiliza critérios restritivos para evitar a efetiva implementação do jirincípio da igualdade na tributação, a adotada pelo STF em relação à progressividade do IPTU, anteriormente à Emenda Constitucional n. 29/2000. O STF entendeu que somente a progressividade extrafiscal estava admitida pela Constituição, no que tange ao IPTU (Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana) e, portanto, a implementação do princípio da igualdade, através da progressividade, foi bloqueada. Segundo Derzi (1999, p. 255), o voto vencido do Min. Carlos Mário Velloso, no RE 153.661-MG, de 20.11.1996, defendia “uma progressividade mais arnpla, a nosso ver, sobretudo ajustada ao art. 145, § 1º, que obriga à pessoalidade, à progressividade nos impostos em geral e à realidade social brasileira, marcada por profundas desigualdades sociais”.

liberalização. Esses valores corresponderão, na verdade, às correntes de filosofia política que podem defender as teses do Estado mínimo ou, ao contrário, de maior intervenção nas atividades econômicas, ou ainda de solução dos problemas sociais, e assim por diante.

Em suma, o dinheiro público será gasto de acordo com uma visão filosófica e política determinada, e não baseada em análise científica das questões sociais, econômicas e financeiras. O resultado final destes gastos será favorável ou à acumulação do capital, ou à redistribuição de renda.

### 3.1.13 A Constituição de 1988: neoliberal ou social?

#### 3.1.13.1 Afirmação ideológica

A afirmação de que a Constituição brasileira é neoliberal é discutível e, na verdade, ideológica, pois há vários princípios e diretrizes constitucionalizados que permitem uma interpretação que a caracterize como social. Pode-se dizer, por exemplo, que é redistributiva, pois estabelece objetivos de redução de desigualdades sociais e regionais.

No caso específico da Constituição de 1988, é possível fazer uma interpretação restritiva de suas determinações para uma *^fetiva justiça distributiv^* (argumentação *^ ^* direita, como reação à mudança que altera o *status quo*) assim como, por outra parte, é possível interpretá-la de maneira que indique suas linhas coerentemente redistributivistas (argumentação à esquerda).

O art. 3.º da Constituição Federal estipula como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, construir uma sociedade livre, justa e solidária, entre outros. Ora, o art. 1.º estabelece que a República constitui-se em Estado Democrático de Direito. Para ser um Estado de Direito, com objetivo de construir uma *^oc^*idade justa, é preciso que todas as normas, instituições e comportamentos estejam perpassados pelo princípio de igualdade. “Em primeiro lugar, um Estado de Direito que se pretenda estruturar em termos de Estado de justiça terá de incorporar o *“princípio da igualdade como princípio de justiça”* (Canotilho, 1999, p. 41). Além disso, a Constituição de 1988 diz que também é objetivo fundamental da República reduzir as desigualdades sociais e regionais. Já o art. 5.º, diz que os fundamentos da República, entre outros, são a cidadania, a dignidade da pessoa humana e o trabalho. Ora, esses fundamentos também têm como

pressuposto o princípio da igualdade. Além disso, ser Estado democrático, implica basear-se na igualdade (Canotilho, 1999, p. 338).

### 3.1.13.2 Objetivos sociais e tributação

Ao contrário da Constituição de 1967, estruturada segundo o constitucionalismo clássico, visando a organização e disciplina do funcionamento do Estado, a de 1988 estabeleceu os princípios e objetivos da nação, da sociedade. Portanto, a interpretação da Constituição de 1988 *deve* levar em consideração os princípios constitucionais que correspondem aos objetivos sociais. É, portanto, de suma importância o artigo 3.º, I, da Constituição Federal, que declara os objetivos fundamentais da República. A liberdade, a justiça e a solidariedade somente podem ser compreendidas dentro do sentido constitucional, se estiverem impregnadas do princípio da igualdade, expresso no artigo 5.º. Solidariedade visa reduzir as desigualdades, dividindo-se os bens para atender o outro. Justiça tem por medida a igualdade, A liberdade só pode ser efetiva se houver igualdade material que dê condições iguais para o exercício da liberdade a que todos têm direito. As liberdades não são absolutas, portanto, mas, submetem-se à igualdade, como já apontou Dworkin (1989).

No campo da tributação esses princípios são aplicados, por exemplo, para julgar que uma política fiscal não pode ser implementada quando leva a um caminho que chegará ao *aumento* das desigualdades, sob pena de inconstitucionalidade. A capacidade contributiva é o princípio que, conforme a Constituição, indica a atividade passível de incidência tributária. Esta incidência deve submeter-se ao princípio da igualdade tributária mais específico, previsto no artigo 150, II, que não admite tratamento desigual quando são e quivalentes as situações previstas em lei.

Porém, a capacidade contributiva e a igualdade tributária, estão mais explicitamente presentes no princípio da igualdade geral, previsto no art. 5.º, e da justiça, como objetivo da República, que contempla a igualdade como a condição racional da justiça, além de conter objetivos de erradicação da pobreza e de redução das desigualdades sociais. Os tributos, portanto, mesmo que incidentes sobre uma efetiva capacidade contributiva e submetidos à igualdade tributária, devem ser coerentes com esses objetivos fundamentais. A graduação, com base na capacidade econômica, deve ser efetivada, por expressa determinação constitucional. A compatibilização dessa regra com os objetivos

fundamentais veda uma interpretação ideológica que seria condescendente com a preservação das desigualdades. O legislador, portanto, não pode ignorar a progressividade na tributação, quando criar impostos. E, mais do que isso, não pode deixar de criar tributos quando há capacidade contributiva, em alguma atividade econômica, ainda não alcançada pelo sistema tributário, sempre por exigência da igualdade.

### 3.1.14 Princípios e inconstitucionalidade

De acordo com Jorge Miranda, a inconstitucionalidade é uma relação entre a constituição e um comportamento que não se conforma com ela. Na análise da inconstitucionalidade, o primeiro termo da mencionada relação é a *Constituição* “por referência a certa norma, ou a certo segmento de norma, seja qual for a sua expressão verbal (texto de preâmbulo, artigo, número ou alínea dos artigos)” (Miranda, 1996, p. 311-12). Referindo-se às constituições que não se reduzem à mera função instrumental ou legal e, como no caso da portuguesa, quando a Constituição faz “apelo a princípios suprapositivos”, Miranda (1996, p. 321) afirma que é “obrigatório tomá-los em consideração e buscar um sentido e um alcance para os desvios ou as exceções aos princípios que, dentro do razoável, sejam os menos desconformes possíveis com o sentido e o alcance dos princípios fundamentais da Constituição”.

O legislador e o intérprete, diante da possibilidade de aplicação de mais de um princípio, superarão as contradições através de coordenação (redução do alcance e âmbito) e de subordinação (prioridade) num “esforço de concordância prática, assente num critério de proporcionalidade” (Miranda, 1996, p. 259). É a típica situação de confronto entre o princípio da eficiência econômica e o da justiça social. Mas eficiência econômica e da justiça tributária, no caso específico da exigência constitucional da progressividade, que não é cumprida no imposto de renda. No entanto, o legislador não poderia deixar de imprimir à lei o conteúdo que dê eficácia ao princípio constitucional; assim como a interpretação, por parte do judiciário, não pode restringir o conteúdo da lei que pretendeu realizar a constituição:

**Deve assentar-se no postulado de que todas as normas constitucionais são verdadeiras normas jurídicas e desempenham uma função útil ao ordenamento. A nenhuma pode dar-se uma interpretação que lhe retire ou diminua a razão de ser. Mais: a uma norma fundamental tem de ser atribuído o sentido que mais eficácia lhe dê; a cada norma constitucional é preciso conferir, ligada a todas as outras normas, o máximo de capacidade de regulamentação. Interpretar a Constituição é ainda reafirmar a Constituição (Miranda, 1996, p. 256) (grifos do autor):**

Quanto ao grau de efetividade das normas, Miranda propõe a seguinte tricotomia: “1) normas preceptivas executáveis por si mesmas; 2) normas preceptivas não executáveis por si mesmas; 3) normas programáticas”. A distinção essencial entre as duas últimas normas reside em que as “não executáveis por si mesmas preceptivas dependem apenas de factores jurídicos e de decisões políticas; as normas programáticas dependem ainda (e sobretudo) de factores económicos e sociais” (Miranda, 1996, p. 248,9). Já as normas executáveis por si mesmas impõem um comportamento com eficácia imediata.

Com apoio nessa classificação é preciso concluir que, quando a Constituição de 1988 determina que, sempre que possível, os impostos sejam progressivos, impôs ao legislador um comportamento com eficácia imediata. Logo, as normas tributárias que *podem* ser progressivas, se não cumprirem o princípio devem ser consideradas inconstitucionais. A norma que impõe a progressividade, não é programática, já que não depende de uma norma para surtir efeitos: de pronto o legislador está sujeito ao seu cumprimento; nem, tampouco, depende de factores económicos e sociais para que seus efeitos possam ser concretizados. Basta que o legislador inscreva a progressividade ajudado pela técnica das alíquotas combinadas com o tamanho da renda. Não é necessário um gasto público; ao contrário, o ingresso será maior e mais justamente distribuído o ônus. Cumpre-se, aí sim, uma norma programática, que é o objetivo fundamental da justiça bem como da solidariedade. Além do princípio da igualdade que, para tal efeito na tributação, depende de uma distribuição de parga tributária progressiva, sob pena de, de fato, exigir, proporcionalmente, mais impostos daqueles que têm menor renda. O princípio da igualdade fundamento de toda a Constituição, desde o Preâmbulo, como “conjunto de princípios que se projectam sobre os preceitos e sobre os restantes sectores de ordenamento” (Miranda, 1996, p. 237).

Cabe ao direito criar as normas que possibilitem a concretização da justiça. Os princípios de justiça devem determinar as instituições básicas da sociedade. E não basta a juística formal; o direito posto deve ser instrumento que permita alcançar a Justiça real (base na igualdade). O princípio da igualdade, estudado na filosofia política e no direito, está positivado, no Brasil, como um princípio geral (art. 5.º) ou mais específico, como o da igualdade tributária (150, II).

Examinaram-se, nesse trabalho, várias teorias sobre justiça distributiva, com foco num ponto essencial: a possibilidade de concretização da igualdade, ou uma firme aproximação em sua direção. Tanto mais justa poderá ser a sociedade, como quer a Constituição de 1988, quanto mais as normas tributárias proporcionarem igualdade

material. A desigualdade permanece em face da ausência de forças políticas contrárias à opressão da classe ou graças a grupos que se beneficiam dessa desigualdade. A opressão dispõe de recursos ideológicos, físicos, violentos, culturais, jurídicos. O que não é mais admissível, racionalmente, diante da gritante realidade e da norma constitucionai, é que o princípio da igualdade e a justiça como objetivo fiindamental não tenham peso determinante para o legislador, a administração e o judiciário. O que falta? Pressão do povo que supere os grupos de pressão que continuam com maior poder normativo? Ou trata-se da ausência de capacidade para a participação política, o que caracteriza a pobreza política, que mantém as desigualdades inalterada por décadas? O fato é que, nessas condições, há perigo para a democracia, mesmo para a formal. E há redução das possibilidades econômicas nacionais, porque há menor participação da população na economia.

### 3.2 Tributação: instrumento de justiça ou de injustiça distributiva

#### 3.2.1 Tributação e ideologia

O conceito que considera o direito econômico o “que tem como causa a necessidade de reproduzir e ampliar o capital” (Correas, 1995, p. 278), contrapõe-se ao de que o direito econômico surgiu para limitar a ação dos capitalistas, tendo como premissa o desenvolvimento do capitalismo no mercado já que, sem a sua estruturação jurídica, não sobreviveria. Para Correas, o conjunto das normas cujo sentido deôntico corresponda a garantia das fiinções do capital, constitui o direito econômico\*<sup>^</sup>. Esse raciocínio aplica-se ao direito tributário, porque do exame de sentido deôntico de suas normas conclui-se que é também o de garantir as funções do capital. Assim ocorre porque está inserido num sistema capitalista, e é necessário que proporcione condições para a hegemonia da classe correspondente.

---

<sup>89</sup> Segundo Grau (1990, p. 168), o que caracteriza o direito econômico “como ramo do Direito é, portanto, a sua destinação, mediante ordenação jurídica, da política econômica do Estado”. No entanto, observa, também, que o Estado passou a suprir as insuficiências do sistema capitalista. “Não se limita o Estado, todavia, ao desempenho da função da integração e modernização capitalista, originariamente referida como de *acumulação*. Ao lado dessa, duas outras — as de *legitimação* e de *repressão* — são por ele implementadas” (1990, p. 56).

Já o sentido ideológico do direito tributário é o de que proporciona uma distribuição do ônus, justa, entre todas as pessoas, conforme princípios constitucionais. No entanto, a verdade é que, nos termos em que se encontra atualmente, o que proporciona são melhores condições para a acumulação do capital, sua reprodução ampliada.

O sentido deontico corresponde às normas (existentes nos textos legislativos ou jurídicos interpretados); mas há outro sentido presente, embora não expresso, que é o sentido ideológico (Correas, 1995, p. 20), a ideologia transmitida pelos discursos presentes nessas normas. Há a norma, com sentido prescritivo; mas há uma ideologia que, no caso do direito tributário, é a de haver justiça na distribuição, com base nos princípios de igualdade e de capacidade contributiva. É que, conforme afirma Correas (1995, p. 63): “A função do direito é a hegemonia política e não a resolução de conflitos”. E a arrecadação de tributos necessários para o exercício de funções do Estado, inclusive de interesse do crescimento econômico sob o capitalismo, evidencia a importância do direito tributário. O seu papel é fundamental para o exercício do poder<sup>90</sup> já que “(...) quem exerce o poder o faz porque mantém a *hegemonia* sobre outros, e hegemonia não é outra coisa que conseguir a eficácia do direito que se dita” (Correas, 1995, p. 123).

O discurso sobre a eficiência do sistema tributário, que deve ser implementado por determinado projeto de reforma, corresponde ao conjunto de manifestações de técnicos, congressistas, professores, empresários, e todos os interessados em que se produza a crença de que tal sistema será o melhor possível para a sociedade, levando em conta a justiça. Sobre esse discurso é que são produzidas as normas, e estas então têm como referente esses outros discursos, que, na verdade, correspondem a uma visão do mundo, que não é científica da classe dominante (Correas, 1995, p. 200). A ideologia das relações econômicas é objeto de um discurso adotado como o referente pelo produtor do direito, e que fundamenta uma proposta de reforma tributária, sendo que prevalece o discurso correspondente à visão de mundo; à ideologia da classe com maior poder econômico, político e ideológico. Correas (1995, p. 197) afirma, por isso, que “o direito é

---

<sup>90</sup> “Em última instância, o fenômeno da dominação consiste em dar sentido, isto é, em determinar a conduta de outros conseguindo que outros produzam condutas às quais aquele que exerce o poder e seus epígonos atribuem o sentido de *dever*” (Correas, 1995, p. 123). E, ainda: “Também é necessário considerar a contribuição de certos discursos técnicos, como o dos economistas, mas sempre da economia apologética do capitalismo, esta que chama “poupança” nacional ao fato de que os pobres não consomam” (Correas, 1995, p. 199).



um discurso, digamos ‘de segundo nível’, ou seja, quem o produz não tenta descrever um objeto, que seriam as relações sociais, mas sim dominá-lo”.

Na sua obra, Correias levantou a hipótese de o discurso do direito conter, na verdade, dois discursos: “1) o deontológico, que propõe como obrigatórias as condutas necessárias para a reprodução do modelo sociológico reputado verdadeiro; 2) o ideológico, que propõe uma descrição mentirosa das relações sociais” (1995, p. 208). Ele também pretende “mostrar que o direito se dirige a dominar relações sociais *que não estão em seu discurso*, posto que se estivessem se referiria as descrições verdadeiras da sociedade e não a aparências ou ficções” (Correias, 1995, p. 207). As aparências ou ficções correspondem ao discurso elaborado pelos técnicos, empresários, congressistas, doutrinadores.

Atualmente, o aprofundamento do capitalismo, nas sociedades democráticas, só pode ocorrer justificando-se, legitimando-se, submetendo-se às *regras do jogo*. Por isso as propostas neoliberais são apresentadas como *boas para a sociedade em geral*, não só para o capitalismo. Os estrategistas do neoliberalismo sabem que na democracia formal, ao menos o direito de eleger os dirigentes existe; logo, as suas políticas só podem ser implementadas através de eleições. Assim, os verdadeiros objetivos das propostas neoconservadoras permanecem apenas subjacentes, não são declaradas expressamente, durante as campanhas eleitorais. Conforme lembram Andrews e Kouzmin (1998, p. 115):

**O risco para os ideólogos da ‘Nova Direita’ é de que a democracia evolua e acabe por destruir o capitalismo. A estratégia dos neoconservadores parece ser ‘perder os anéis para salvar os dedos’. Portanto, é fundamental para os conservadores que o racionalismo econômico colonize a esfera pública de forma a impedir que a democracia evolua e se tome mais radical. (...) Assim, a estratégia da ‘Nova Direita’ é esconder o conservadorismo de sua agenda, vencer as eleições e então evitar que o público interfira com a implantação desta agenda.**

A competitividade, a eficiência e a globalização servem de causas justificadoras da ausência de preocupação com a desigualdade de uma forma conçordante com as determinações constitucionais. A reestruturação do Estado, baseada no aperfeiçoamento técnico administrativo, visa reduzir os gastos do setor público com o Estado de Bem-estar social e redirecionar as forças do Estado especialmente na busca da eficiência do capitalismo.

A ideologia do “pensamento único” consegue, dessa forma, evitar que suas propostas, que afetam as instituições sociais e jurídicas, submetam-se ao processo de legitimação do “discurso prático”, como foi proposto por Habermas. A ação comunicativa que ocorre através de atos de fala necessários para o entendimento não se concretiza: prevalece a ação estratégica dos interlocutores, que já têm em vista um determinado

objetivo, segundo seu planejamento de dominação. A questão da desigualdade, que deveria de imediato ser objeto da discussão pública, é postergada, sob a pressão dos meios de comunicação e da cultura, com o argumento da urgência das medidas para reduzir o Estado. Não é possível afirmar que ocorre a legitimação nessas condições, pois não são atendidos os critérios apresentados por Habermas. Prevalece, então, o discurso ideológico, manipulador, com vencedores estratégicos, e não nos termos da discussão intersubjetiva.

No direito tributário, o poder da classe dominante manifesta-se de forma evidente<sup>91</sup>. Em sua aplicação também pode ser percebida com clareza a discrepância da distribuição da carga tributária, em agressão ao princípio da igualdade. O discurso para legitimar a criação de normas que entram em choque com o que determina a Constituição brasileira é o da racionalidade científica. Ocorre que os mitos da concentração de renda e riqueza como condição necessária para o crescimento econômico, dos incentivos fiscais favorecendo os mais produtivos como condição para sua atividade, dos efeitos benéficos na economia de uma carga tributária reduzida, já foram desvendados no decorrer do século XX por economistas, mesmo liberais, como Keynes<sup>92</sup>. Assim, a manutenção da extrema regressividade na distribuição da carga tributária somente pode existir, no Brasil, como expressão dos interesses imediatistas das classes dominantes. Não há outra justificação pretensamente racional.

A legitimidade do sistema tributário está, portanto, em xeque. Quando a interpretação, pelo Judiciário, é construída no sentido da validade de normas contrárias aos princípios constitucionais, ocorre uma prevalência da ideologia, ao mesmo tempo em que esta é negada em nome de uma pretensa interpretação científica, ou pura. Ocorre que, conforme conclui Warat (1983, p. 121) em sua análise sobre o que denominou o princípio da pureza metodológica: “Quando se acredita na existência de um con^drnentoqjieu^, se está tacitamente afirmando a impossibilidade de seu questionamento e construindo um lugar retórico importante: o ‘topoi’ da neutralidade. O resto parece simples. Basta poder vincular qualquer interesse político, econômico ou ideológico a este ‘topoi’, basta travestir

---

<sup>91</sup> “Examinando-se o sistema de impostos em vigor num país em determinada época, pode-se dizer, com segurança, qual a classe detentora do poder político nele”, conforme G. Jèze, *Cours Élémentaire de Science des Finances et Législation Française*, Paris, 1912, 5 ed. prefácio da 4 ed. p. IV, apud Baleeiro, 2000, p. 521.

<sup>92</sup> De acordo com Keynes (1992, p. 285): “O nosso raciocínio leva-nos desse modo, à conclusão de que, nas condições contemporâneas, a abstinência dos ricos mais provavelmente tolhe do que favorece o crescimento da riqueza. Fica assim invalidada uma das principais justificativas sociais da grande desigualdade da riqueza”. E acrescenta, em relação ao imposto sobre heranças, que “há certas justificativas da desigualdade das rendas que não podem aplicar-se à desigualdade das heranças”.

com este lugar retórico ditos interesses para que eles sejam legitimados como a única forma de opção racional”.

### 3.2.2 Exploração tributária

A exploração tributária existe, segundo O'Connor (1997, p. 205), quando são implementadas tr^fármuLas que envolvem política e ideologia: os incentivos fiscais, o princípio da capacidade contributiva e o princípio da igualdade. É denominada doutrina dos incentivos fiscais que fundamenta a prática de adoção de benefícios fiscais no campo da tributação propriamente dita, e de subsídios, já mediante a utilização de recursos públicos, através do orçamento. Segundo essa doutrina, os investimentos produtivos necessários para o crescimento econômico, em benefício de todos, devem ser estimulados mediante retirada ou redução da incidência tributária, seja de um modo geral, sobre os lucros, ou em relação a determinados setores da economia. O princípio da capacidade contributiva, teoricamente, direciona o legislador tributário para os fatos jurídico-econômicos que tenham repercussão econômica, e são, portanto, aptos a sofrer incidência tributária. Todos aqueles que realizam os atos deverão contribuir, pois demonstram capacidade contributiva. Num gnfoque^social mais efeti^o, fundamenta também a aplicação de alíquotas progressivas, de modo que as capacidades contributivas maiores serão tributadas mais do que proporcionalmente.

Na realidade, porém, sob o influxo da doutrina dos incentivos, os efeitos de uma aplicação desse princípio são anuladas mediante concessão de benefícios e subsídios àqueles que, justamente, sofreriam uma maior exigência tributária. Segundo O'Connor (1977, p. 205), a utilização da renda como principal índice de capacidade contributiva, apesar de política e doutrinariamente ser apregoada como mais justa (e até acusada de socializante) é, na verdade, uma discriminação contra os trabalhadores em relação ao capital. Dessa maneira, o capital acumulado, caracterizando efetivamente a concentração das maiores riquezas, não é tributado por não corresponder a recursos já disponibilizados. Além disso, o caráter ideológico do princípio da capacidade contributiva revela-se ao tomar aparentemente justa a tributação, despreocupando os contribuintes quanto à aplicação dos recursos arrecadados que poderá destruir essa justiça.

O elernento ideológico é a premissa oculta do princípio de que as despesas estatais beneficiarão igualmente a todos os contribuintes. Já o princípio da igualdade

também exerce o papel ideológico de justificar um sistema tributário que é injusto, pois reflete exatamente a desigualdade real de classes, já que resulta de um jogo de forças em que o vencedor é quem detém poder econômico, social e ideológico. A distribuição do ônus tributário implica alterações na distribuição da riqueza e, portanto, do poder. A efetiva aplicação do princípio da igualdade, no sentido de corrigir as desigualdades, levaria à quebra do *status quo*. É lógica, portanto, a reação à aplicação efetiva, por parte dos que são beneficiados pelo desigual sistema vigente, que continua o mesmo, enquanto o princípio da igualdade exerce papel apenas retórico.

A tributação é necessária para que o Estado possa atender a duas funções que interessam ao capitalismo: a acumulação e a legitimação; portanto, é responsabilidade dos capitalistas assumir os encargos tributários. Porém, dado que a classe detentora do capital consegue, também, vencer eleições<sup>e</sup>, assim, ter poder normativo, conseqüentemente as normas relativas à tributação (bem como ao orçamento e às diversas formas de transferência de recursos arrecadados) atendem mais aos interesses imediatistas da acumulação. Por isso a legislação logo passa a priorizar a tributação indireta, que responde pela maior parte dos recursos arrecadados, enquanto a tributação direta sofre, cada vez mais, ataques baseados nas teorias dos incentivos.

Ocorre que é da mais valia produzida no processo de produção que são retirados todos os recursos distribuídos, inclusive os tributos<sup>^^</sup>. Conforme esclarece José Carlos Valenzuela Feijóo (1995, p. 29), “a mais-valia distribuída de diferentes formas: atividades empresariais (e os benefícios daí decorrentes), juros, rendas imobiliárias, impostos, salários de improdutivos etc.”. Portanto, o sistema tribut<sup>o</sup> distribui a carga tributária entre o capital e o trabalho. Assim, os tributos são pagos ou pelos detentores do capital, reduzindo-se assim o valor da mais-valia apropriada, ou pelos trabalhadores, reduzindo-se a sua parte, que corresponde aos salários. É claro, portanto, que a tributação indireta também corresponde a uma redução dos salários: os salários efetivos serão aqueles disponíveis após a incidência dos impostos, inclusive os indiretos.

---

<sup>93</sup> Marx (1971, p. 21) faz o seguinte cálculo do que seria repartido entre os trabalhadores no comunismo. Reduzem-se do total que foi produzido socialmente: a) os fundos para substituição e para aumento dos investimentos e para reservas contra acidentes, e b) encargos da administração; recursos para escolas, creches, saúde pública, além do fundo para os incapacitados. Ora, no sistema capitalista, a primeira parte é reduzida da mais valia apropriada pelo capital. Mas por que os fundos para escolas e deficientes, doentes, têm de ser extraído dos salários (no capitalismo)? É o que ocorre, porque os empregados, mesmo com ínfima renda, pagam impostos indiretos, contribuições sociais e, sendo o salário maior do que R\$ 1.058,00, pagam também imposto de renda. Fica evidenciado que os tributos deveriam ser suportados pela mais valia e não em se reduzindo a parte do trabalhador, que já é diminuta, no capitalismo.

### 3.2.3 Regressividade

As graves injustiças resultantes da regressividade tributária é destacada por Choms^(1999, p. 126) em sua análise das pesquisas de opinião que revelaram que, nos Estados Unidos, 82% da população acredita que o sistema econômico é *inerentemente injusto* e que o governo trabalha para *interesses especiais*, não para o povo. “Isto significa que 82% das pessoas sequer pensa que temos um sistema político, o que é um número imenso”. Não está claro, contudo, o que as pessoas entendem por interesses especiais; muitos consideram, talvez, os dos 500 mais ricos, outros, os dos burocratas, os dos beneficiários da previdência, ou os dos sindicatos. Ocorre que os meios de comunicação dificultam a conscientização sobre quais são efetivamente esses interesses especiais.

As críticas aos gastos da previdência social, por exemplo, destacaram o caso de mães que teriam utilizado recursos para comprar “Cadillacs”, e diversas fraudes. Os sindicatos são desqualificados pela crítica, até o ponto em que fique esquecido que eles são necessários para a luta dos trabalhadores por justiça. No entanto, a verdade é que os recursos efetivamente destinados a solucionar questões que afligem os pobres são insuficientes diante da magnitude do problema. Para se entender como ocorre a distorção através da qual as classes mais ricas usufruem dos benefícios de uma sociedade organizada, mediante serviços prestados pelo poder público, mas pagam poucos impostos em comparação aos que suportam os mais pobres, sob um sistema regressivo, Chomsky propõe comparar os rendimentos pré-taxação e os rendimentos reais pós-taxação e pós-benefícios.

Nos Estados Unidos, a desigualdade pré-taxação é semelhante à de outros países ricos, mas a pós-taxação é muito pior, comparada com os mesmos países como, por exemplo, a Inglaterra. O que ocorre é que o sistema, nos Estados Unidos, possui elevada regressividade. Trata-se, segundo Chomsky, de analisar a questão utilizando um sentido menos técnico de impostos. Assim, quando, num sistema de transportes público, em Nova Iorque, os preços das passagens dos metrô aumentam, quando os subsídios são reduzidos, ao passo que os preços baixam nos trens, porque estes receberam mais subsídios, isso significa a implantação de uma regressividade no sistema de transporte. É que muito mais pessoas pobres utilizam os metrô, ao passo que são executivos que utilizam os trens. Assim, no final das contas, os pobres estão pagando um *imposto* ao comprar passagens nessas condições. Logo, quando se fala em reduzir tributos, é preciso lembrar que isso

pode significar a criação desse tipo de regressividade. “Se você fizesse um cálculo real, não está claro, porque os custos reais são impostos sobre os pobres” (Chomsky, 1999, p. 128). Apesar de o poder público conservar as estradas, manter policiamento e demais medidas úteis, os recursos necessários não provêm das pessoas mais beneficiadas, residentes nos melhores bairros. “Nós simplesmente esvaziamos os bolsos dos pobres. E na cidade funciona assim. Isto é desenhado de tal modo que os pobres pagam pelos ricos, por várias técnicas” (Chomsky, 1999, p. 129). Se a sociedade não tem controle sobre as decisões relativas ao dinheiro que constitui o fundo público, não há, realmente, democracia. “E as principais decisões, como há muito também compreendemos, são decisões fundamentalmente sobre investimento: o que você faz com o dinheiro?” (Chomsky, 1999, p. 139). É necessário, portanto, desenvolver um sistema democrático em que, em primeiro lugar, o Estado não servisse mais para garantir a transferência de recursos do fundo público para os ricos. Somente há democracia se o controle é público e exercido de modo a evitar a privatização dos fundos públicos.

Esse controle público inclui tomar justa a tributação impedindo, como no exemplo citado por Chomsky, que os pobres tenham de suportar preços maiores para utilizar serviços públicos, porque os recursos foram aplicados em áreas que beneficiam os grupos em situação melhor na sociedade. A regressividade do sistema abrange, portanto, a dos tributos que sobrecarregam aqueles que têm menor capacidade de pagamento e, além disso, inclui a *sobrecarga de custos* sobre as mesmas pessoas (pobres), para *compensar* a concessão dos benefícios, através de subsídios ou redução de impostos, para grupos em melhor condição econômica (e, é claro, exatamente por isso, com maior influência sobre o controle do fundo público).

### 3.2.4 Tributação e utilitarismo

O utilitarismo encontra-se cada vez mais pressionado a responder à seguinte indagação: é indiferente às desigualdades, ao privilegiar a soma (ou a média) das utilidades?

Segundo Amsperger e Parijs (2000, p. 24) é razoável levantar a hipótese de que a utilidade marginal é decrescente à medida que aumenta a renda. Quem já possui uma renda mais elevada terá um reduzido aumento de utilidade pela receita de mais um real. Ao

contrário daquele que é desafortunado, e mais ainda, do miserável, para quem uma pequena renda acrescenta, proporcionalmente, um grande bem-estar.

Ora, a lógica do aumento de bem estar levaria a concluir que a redução das desigualdades de renda seria uma bandeira dos utilitaristas, considerando-se que “uma tributação dos mais ricos com transferência para os mais pobres aumentaria sem dúvida a utilidade agregada”<sup>14</sup> (Amsperger e Parijs, 2000, p. 24), já que a redução da renda, para realizar o pagamento do tributo, implica uma redução de utilidade, para os mais ricos, menor do que o aumento da soma de utilidade, correspondente à redistribuição que seria feita em favor do mais pobre. No entanto, há argumentos em sentido contrário a tal tributação. É que o efetivo aumento da utilidade vai depender da aptidão das pessoas transformarem em um ganho de bem estar aquilo que lhes couber pela redistribuição. Também é necessário perquirir as conseqüências futuras da distribuição mais igualitária. Nesse caso, a argumentação utilitarista de que as desigualdades substantivas incentivam o trabalho, levando ao aumento da riqueza total, implica a confirmação da crítica de que o utilitarismo não tem tendência à igualdade. Portanto, conclui-se que, na realidade, não é coerente com o próprio utilitarismo defender a tese de tributação reduzida para os mais ricos. Cabe, então, inquirir, tendo em vista que a concentração de renda leva à existência de fome, violência, ausência de educação, o que, na prática, implicaria violação de direitos humanos reais: a infelicidade causada por essas deficiências não reduz a soma total de felicidade ou de utilidade? O utilitarismo tem sido aproveitado para justificar essa redução de felicidade, em nome do total de riqueza social que aumenta com o crescimento econômico no sistema capitalista, da qual não é descontada parcela inerente de infelicidade.

### 3.2.5 Utilitarismo, teorias de justiça e tributação

Os indivíduos não optariam pelo utilitarismo, na posição original, porque não concordariam em submeter-se a uma situação inferior em relação aos demais, mesmo que fosse condição para o aumento da soma global de utilidades. O princípio da diferença, de Rawls admite a existência de desigualdade, e que um grupo tenha mais vantagens se a

situação dos desfavorecidos melhorar (não basta o aumento do *total* de utilidade) ao mesmo tempo. Assim, o fato de que o utilitarismo justifica a injustiça tributária porque aumentaria o PIB<sup>95</sup> “bolo”, o bem-estar geral, embora com sacrifício dos desfavorecidos, não é compatível com a teoria de Rawls. Ao contrário, uma situação de injustiça impõe a adoção do imposto de renda progressivo.

Esse é um ponto essencial na teoria de Rawls: a crítica contra a ausência de preocupação com justiça na distribuição por parte do utilitarismo. E é o princípio da diferença que exige um certo grau de justiça na distribuição e, portanto, que também fundamenta uma tributação justa.

No entanto, o princípio de diferença não exige que sejam eliminados todos os tratamentos desiguais, e, por isso, benefícios fiscais podem ser destinados a grupos economicamente mais fortes, com a justificativa de que seus efeitos favorecerão o grupo em pior situação. Utilizar os recursos público na melhoria das condições sociais e econômicas de pessoas mais pobres seria, então, uma opção afastada, se a perspectiva dos reflexos econômicos for considerada mais vantajosa para aqueles desfavorecidos.

Amsperger; Parijs (2000, p. 61) compararam os efeitos da adoção do princípio da diferença ou da “opção preferencial pelos mais pobres”<sup>94</sup>, elaborado o seguinte quadro que apresenta três opções de um arranjo institucional, para uma sociedade fictícia. Essa sociedade, imagine-se composta por três grupos sociais: A, B e C, e suponha-se que as liberdades básicas e as chances de acesso a posições sociais estejam repartidas igualmente. A distribuição das vantagens sócio-econômicas, resultante das opções I, II ou III, seriam, hipoteticamente as citadas no quadro.

<b>Opção I</b>	<b>Opção II</b>	<b>Opção III</b>
A 10	A 11	A21
B 13	B 12	B 11
C 10,2	C 10	C31

Se fosse, então, adotado o critério da opção privilegiando os pobres, seriam implementadas políticas para melhorar a sua condição, a partir da atual distribuição de renda e riqueza. Por exemplo, tomando-se a opção II, do quadro acima, como situação real

<sup>94</sup> “une taxation des plus riches avec transfert vers les plus pauvres accroîtrait sans ambiguïté l'utilité agrégée”.

<sup>95</sup> Produto Interno Bruto.



existente, as políticas deverão melhorar a sorte dos mais desfavorecidos, a classe “C”, ali indicada.

Já o princípio da diferença exige que, dentre as opções possíveis<sup>96</sup> de um arranjo das instituições que tenha em vista a realização da justiça, seja escolhida aquela opção que promova uma melhoria para todos, *mesmo que permaneçam* ou até aumentem as *desigualdades* entre as classes. O que importa é que a opção promova, tenha em vista as possibilidades, as esperanças para os mais desfavorecidos, através de uma estrutura das instituições que permita viabilizar essas esperanças. No caso do quadro acima, apesar de, na opção III, serem mais desiguais as perspectivas, entre “A”, “B” e “C”, as vantagens sócio-econômicas poderão ser maiores para os mais pobres (“B”), se confrontadas com as opções I e II, onde os mais desfavorecidos esperam alcançar os índices 10,2 e 10. Assim, apesar da maior desigualdade entre os grupos, na opção III, o princípio da diferença será melhor atendido. Mas, poderia ser levantada uma objeção: os recursos públicos deverão, na opção III, ser direcionados à melhoria do grupo mais pobre. Ocorre que a adoção dessas políticas poderia quebrar o equilíbrio alcançado através de instituições desenvolvidas para permitir chegar à situação prevista III. Essa mudança na repartição poderia deteriorar a situação que está permitindo maiores ganhos para todos, embora com desigualdades. O princípio da diferença toma-s, assim, fundamento das desigualdades “criadoras” ou justificadas.

Cabe lembrar que já foram desenvolvidas críticas, mencionadas neste trabalho, sobre o possível papel de justificação do “*status quo*” exercido pela teoria de Rawls. No entanto, também pode ser observado que as “esperanças” ainda continuarão garantindo expectativas para os mais desfavorecidos, visto que as instituições estarão garantindo a justiça procedimental. É que a desigualdade poderá ser diminuída, nessas condições institucionais de uma sociedade bem ordenada, porque as *mentalidades* se modificam, e as pessoas passam a aceitar melhor as políticas igualitárias. Uma tributação justa, por exemplo, pode tornar-se mais aceitável como proposta política. Mais objetivamente: os eleitores podem preferir um programa político que divida mais justamente a carga tributária entre ricos e pobres. Portanto, a desigualdade que o princípio da diferença admite existir será objeto de políticas fiscais que visem sua redução, com base, também, no mesmo princípio da diferença, já que esse princípio, dinamicamente, impõe adaptações às

---

<sup>96</sup> No sentido da teologia da libertação.

instituições a fim de ampliar as esperanças dos mais desfavorecidos (Amsperger; Parijs, 2000, p. 106). É uma necessidade para que se preserve a coerência da teoria da justiça: para ser justa a sociedade, a estrutura básica deve concordar com os princípios de justiça. Numa sociedade assim os indivíduos estarão estimulados a agir de forma mais justa e a contribuir para o coletivo. Aqueles que deixassem de produzir conforme seus talentos possibilitam, com a desculpa de que o seu rendimento pessoal seria reduzido pela tributação progressiva, não agiriam coerentemente com os princípios de justiça que adotaram visando o funcionamento geral da sociedade.

Nesse sentido, não se justifica a existência de benefícios e reduções fiscais, a título de incentivo para a produção, aos mais talentosos. É suficiente que a sociedade proporcione *condições* para que eles possam desenvolver e exercer seus talentos; os incentivos seriam desnecessários na sociedade bem ordenada em conformidade com os princípios de justiça. Portanto, não é compatível com a teoria da justiça reafirmar simplesmente a adoção de princípios de justiça para a estrutura básica de uma sociedade, se os seus membros não se comportarem, na condição de cidadãos, coerentemente com esses princípios e se os governos não adotarem as políticas para concretizá-los (Amsperger; Parijs, 2000, p. 107). Seria um exemplo de incoerência os cidadãos escolherem os princípios de justiça, cuja realização exige a tributação da renda e, em seguida, na prática, ocultarem as suas rendas pessoais.

Sob o ponto de vista dos mais desfavorecidos, a efetividade da justiça fiscal, no Brasil, depende, portanto: a) de um sistema tributário coerente com os princípios constitucionais; b) de uma administração fiscal capaz de evitar sonegação e outras distorções; c) de um orçamento otimizado segundo o ponto de vista dos mais desfavorecidos. Mas, na realidade: a) o sistema tributário está baseado na regressividade, por força do peso dos impostos indiretos e dos benefícios fiscais; b) a fiscalização é insuficiente para alcançar o grande número de fraudadores; c) o orçamento proporciona uma redistribuição perversa. O que não é admissível é apoiar a toda uma argumentação política, filosófica e econômica que justifica certas desigualdades, mas conforme o princípio da diferença, e depois ser incoerente — ir contra a implementação global do princípio. Escapar dos deveres, do custo, da contribuição em forma de tributo.

---

<sup>97</sup> Considera-se, aqui, uma sociedade em que a injustiça e a miséria não sejam gritantes, caso em que, para Rawls, se exigiria, primeiro, a satisfação das necessidades básicas urgentes

Versões radicais do utilitarismo e do libertarianismo são usadas pelo neoliberalismo. São apresentadas, como radicalmente novas, concepções cujos fundamentos são porém; os mesmos daquelas teorias. Eis porque é importante conhecer as teorias de justiça: seus fundamentos são usados para as propostas políticas e precisam ser explicitados os seus princípios subjacentes.

A adoção de certo sistema de tributação pressupõe tomar como *dados* os valores e teorias filosóficas existentes. Os princípios e valores que orientam a formulação dos objetivos para a política econômica e a tributária, porém, não são escolhidos mediante uma discussão pública, por ocasião dessa formulação. Ao contrário, foram previamente definidos com base em valores e filosofia política escolhidos conforme os interesses dos grupos detentores do poder.

### 3.2.6 Redistribuição e véu da ignorância

Se a proposta de um partido político, durante a campanha, for de reduzir os tributos terá, certamente, boa receptividade. É necessário, porém, conhecer melhor vários aspectos e desdobramentos da proposta. Quais categorias de contribuintes serão mais beneficiadas? Se a redução da arrecadação implicar redução do gasto, quem será prejudicado? Quem deveria ter impostos reduzidos ou aumentados? É que as conseqüências sobre a redistribuição da renda e a riqueza não são mencionadas nem percebidas quando a proposta é de redução da arrecadação tributária. E se a proposta do partido político fosse de realizar uma redistribuição de renda? Nesse caso a receptividade não seria grande. Por quê? Porque as classes que consideram a renda e a tributação existentes compatíveis com seus interesses, obviamente não concordam com mudança em prejuízo próprio. E até mesmo as classes mais desfavorecidas reagem contrariamente, porque não têm conhecimento de seus direitos sociais, não têm educação de cidadão, para participar da luta distributiva. Há também o medo, a insegurança de como efetivamente será feita a redistribuição, preocupação esta razoável, já que na elaboração do orçamento e respectiva aplicação, há distorções das políticas e desvios de recursos, concretamente. Isso significa que é necessária, de qualquer forma, para um aperfeiçoamento da redistribuição, no rumo da justiça material, uma participação efetiva do cidadão. Mas ainda não há ampla divulgação dessas questões nem é estimulado o debate público.

As experiências de participação da população na elaboração e execução do orçamento indicam que ela proporciona mais justiça e desenvolve a educação do cidadão. Nos municípios cuja administração é mais diretamente observada pela população têm ocorrido experiências positivas.

As desigualdades sociais estão presentes nas suas atividades diárias e são sentidas fisicamente por milhões de pessoas, direta ou indiretamente. No entanto, a luta contra as desigualdades no Brasil ainda não foi assumida como prioritária pelos partidos políticos. E os eleitores também não têm manifestado, em suas escolhas eleitorais, maior preocupação na luta contra as desigualdades. Cabe lembrar, desde já, que a tributação é o instrumento central para essa luta. A arrecadação é apenas a primeira fase; a segunda é da efetiva redistribuição, com os gastos visando justiça e igu<sup>al</sup>dade. Portanto, se a situação atual é de desigualdade social e econômica significa que, historicamente, a distribuição favoreceu o surgimento dessas desigualdades. Agora, no presente, quem está em melhores condições, não aceita mudanças.

No entanto, para a concretização dos princípios de justiça liberais, propostos por Rawls, é exatamente o que deve ser feito: redistribuição. Veja-se porque a coerência com o princípio exige a redistribuição. Na “posição original”, os contratantes não sabem se terão vantagens ou desvantagens quando começarem a atuar de acordo com regras e princípios que devem escolher, no momento, sob a ignorância dessas condições. Escolhem, por isso, instituições que propiciem o máximo de igualdade política e material possível. Portanto, sob o “véu da ignorância”, na hipótese de escolha de determinadas transformações econômicas, todos *concordariam* com a redistribuição, pois não sabem se estarão em situação melhor ou pior, em relação aos demais.

Daniel Cohen (1998, p. 145-147) imagina uma situação em que, sob o “véu da ignorância”, uma sociedade constituída por cem pessoas deve decidir se participará da globalização, sabendo-se, apenas, que sessenta ganharão as vantagens (o acréscimo da renda em quarenta reais). São, então, as seguintes as possibilidades: a) caso todas desconheçam quem serão os sessenta ganhadores, a decisão pode ser pela participação, como jogadores em condições iguais; b) caso quarenta e nove das pessoas que serão beneficiadas sejam previamente conhecidas, e das onze restantes que também poderão ganhar, não o sejam: nessa hipótese, as cinquenta e uma pessoas votarão contra a globalização, pois constituem a maioria e sabem que, no conjunto, serão perdedores.

Ocorre que, na realidade, a globalização já produziu seus efeitos, e constata-se que as desigualdades se agravam. Se, como ocorre em grande parte dos países europeus, os

*ganhadores*, ou que assim se consideram, constituem a *maioria* dos eleitores, então “O consenso democrático excluirá os ‘perdedores’ da prosperidade: não somente em função das leis de mercado, mas porque as leis da política já não bastam mais para invalidar os seus efeitos” (Cohen, 1998, p. 146). Isso comprova que certas mudanças sociais tomam-se irreversíveis. Também segundo Pierre Rosanvallon (1995), nas sociedades européias, as maiorias não querem mais redistribuir as riquezas, pois encontram-se em situação já conhecida — não estão entre os “excluídos”.

Todavia, as desigualdades que resultam de políticas econômicas de transformação inerentes à globalização e ao neoliberalismo, poderiam ter uma solução lógica que passaria pela justa tributação e pela redistribuição. “Uma sociedade que dispusesse ‘livremente’ de seu fiscalismo escolheria engajar-se na globalização; bastaria, efetivamente, que aqueles cuja renda passou de 1 para 2 francos aceitassem compensar em 50 centavos (pelo menos) os ‘perdedores’ para que todos estivessem satisfeitos” (Cohen, 1998, p. 145). Essas medidas não são adotadas, no entanto, porque, segundo Cohen, a economia não está mais fortalecendo o vínculo social: é preciso apoiar-se no político. E medidas políticas podem ser avaliadas quanto à sua justiça exatamente através das características da tributação e do orçamento. Pode-se dizer que os valores arrecadados, que serão aplicados para corrigir as desigualdades, correspondem à importância efetiva do político na sociedade, manifestado nas reais possibilidades de redistribuição de riqueza. O político, portanto, não pode se restringir a medidas que visem apenas preservar interesses e vantagens já adquiridas por classes médias e ricas. A redução de impostos, nos Estados Unidos, por exemplo, proposta da campanha de George W. Bush, para presidente, visa beneficiar os que têm maiores salários ao mesmo tempo em que reduzirá recursos disponíveis para combater a pobreza e a desigualdade. Assim, na tributação extofiscal é preciso considerar diversas consequências inesperadas. As reduções e isenções para estimular a importação de certo produto, restringir a de outro, ou para exportar determinado produto, por exemplo, podem gerar distorções perigosas. Baseiam-se na visão, pretensamente técnica, dos elaboradores das políticas econômica e fiscal que, na verdade, está sujeita à influência de determinada teoria econômica que não pode prever, nem garantir, que não ocorrerão distorções, custos sociais e econômicos inesperados ou apenas disfarçados na época da concessão do benefício fiscal pelo Estado.

Tampouco a globalização pode ser utilizada para justificar as políticas das desigualdades internas dos países. Assim como o comércio internacional não poderá servir de desculpa para a restrição do Estado Social existente nos países centrais. Não há

fundamento para enfraquecer o Estado previdenciário, sob a alegação de se tratar de condições para “enfrentar” a concorrência internacional.

### 3.2.7 Tributação e véu da ignorância

Se não é possível aos participantes determinar, durante a situação hipotética em que vigora o “véu da ignorância”, quem terá mais renda e riqueza na vida real, a escolha racional do sistema de tributação *não* faria os mais *pobres* pagarem o mesmo, ou mais, do que os que possuem mais recursos. A progressividade seria, portanto, um critério que permitiria a implementação dessa escolha, sob o “véu da ig<sup>r</sup>ância”. Porém, numa situação real, quando já está estabelecida e conhecida a desigualdade de renda, aquele que possui menos, considera justo que deva ter tributação menor. E os detentores de maior renda, que a alcançaram por meios diversos, passam a argumentar contra a tributação.

Sob o véu da justiça e a solidariedade estão integradas; a solidariedade está incorporada no princípio da diferença. Equidade e redistribuição estão satisfeitas, no ponto de partida. Mas, a realidade da sociedade atual é que o véu da ignorância já foi levantado, e são constatáveis as diferenças que nada têm a ver com a sorte, nem com a “*preguiça*” do pobre. Segundo Rosanvallon (1995, p. 57) é preciso, por isso, abordar agora a questão da justiça “sob o sol do conhecimento” das diferenças sociais. Elas podem ser fruto de fatos naturais, pela opção de comportamento (escolha), ou pelo acaso. Não pode a solidariedade, portanto, basear-se em critérios fixos e universais de igualdade e desigualdade para avaliar as diferenças, seja no ponto de partida, seja através dos resultados.

Para avaliar-se a justiça de uma distribuição em um certo momento, numa sociedade, é preciso considerar dois aspectos, dois tipos de influência sobre os resultados que as pessoas puderam alcançar na vida em sociedade: a) há as desigualdades naturais que, conforme um critério pré-estabelecido, serão corrigidas ou compensadas, segundo a *solidariedade*; b) mas há os comportamentos voluntários que levariam a resultados considerados, pelo liberalismo, insuscetíveis de correção mediante redistribuição. A justiça já estaria presente no resultado. No entanto, é discutível afirmar quando um comportamento foi livre, ou condicionado, mesmo inconscientemente. Assim, essa questão exige ainda discussão sobre o quanto no resultado negativo resultou de alguma insuficiência involuntária. Ou seja, ajustiza processual é insuficiente em face da realidade

econômica e social, pois não é possível afirmar que o ponto de partida foi igual, nem que o processo posterior foi justo, como se este dependesse exclusivamente de ação voluntária. Fica evidenciado, assim, que a discussão sobre os bens primários não é suficiente para a questão da justiça nas sociedades atuais.

### 3.2.8 Efeitos da tributação sobre a desigualdade

É muito elevado o nível de tolerância à desigualdade no Brasil, razão pela qual uma reforma tributária que pretenda a efetivação do princípio da igualdade terá que produzir importantes conseqüências distributivas que irão atingir frontalmente interesses de quem tem poder econômico, político e social. É preciso lembrar, portanto, que as expectativas de efeitos redistributivos igualitários podem ser frustradas por uma reforma tributária submissa aos interesses dos poderosos, cujos efeitos perversos podem até *aumentar* a desigualdade. Mas, certamente, num país em que a distribuição de renda é extremamente desigual, uma reforma tributária que imponha um aumento das alíquotas do imposto de renda, do grupo correspondente aos 20% com renda mais elevada, possibilitaria efetiva redistribuição com melhora do nível de bem-estar dos 40% mais pobres, numa proporção muito elevada. Nos países com uma distribuição de renda já mais igualitária, os efeitos não são tão nitidamente benéficos aos mais pobres e podem gerar conseqüências negativas sobre aqueles que passarão a suportar carga tributária maior.

Przeworsky (1994, p. 238) avaliou os efeitos distributivos de uma reforma num país muito desigual, exatamente o Brasil, e em outro, a Rússia, em que a desigualdade de renda é baixa, mas onde a maioria da população possui nível reduzido de renda. Observou que, se as reformas provocassem a redução do consumo para um nível mínimo, a necessidade de sobrevivência motivaria a oposição dos grupos prejudicados. Assim, a desigualdade de renda e riqueza existente no Brasil toma, por um lado, mais fácil a implementação de medidas distributivas; por outro, os grupos poderosos, que pretendem manter o *status quo*, conseguem evitá-las, ou distorcê-las, passando a ser mais prejudiciais aos pior situados. A pressuposição de que a tolerância para a desigualdade é elevada no Brasil serve para fortalecer os argumentos dos que não querem que ocorra a mudança. Na verdade, a resposta à questão das causas de o Brasil permanecer uma sociedade dual há séculos não deve ser procurada em alguma hipotética característica pseudocientífica de que o brasileiro aceita pacificamente, desinteressadamente, a sua exploração.

Sempre que os brasileiros pressionaram efetivamente o poder por mudanças redistributivas, a democracia não resistiu. A força das armas e o uso de meios ideológicos mantiveram sufocado o desejo, e impedido o caminho por mais igualdade. Przeworsky (1994, p. 239) menciona os dados de uma pesquisa realizada em 1989, em São Paulo, segundo a qual “78% dos brasileiros concordavam com a frase ‘Tudo o que a sociedade produz deveria ser dividido entre todos da maneira mais igualitária possível’, e 60% discordavam da afirmação ‘Se o país for rico, não importa que haja muitas desigualdades’”<sup>98</sup>. Se essa pesquisa não é suficiente para indicar uma intolerância à desigualdade por parte do brasileiro, também a afirmação contrária às respostas a essa pesquisa não possui respaldo científico.

As possibilidades de a desigualdade ser combatida existem. Aqueles que não concordam que a desigualdade seja um fato *consumado* precisam combater medidas que mantenham o *status quo*. De outro lado, outros levantarão argumentos contra uma reforma tributária que possibilite o início de uma redistribuição da renda, com efeitos benéficos para a sociedade e a economia. No fulcro da questão há um conflito distributivo. Trata-se, portanto, de uma situação de desigualdade mantida pelas classes dominantes. E, para manter essa dominação, exerce um papel essencial a tributação, pois é um instrumento poderoso para preservar essa desigualdade além, é claro, do controle político da aplicação dos recursos arrecadados, conforme os interesses dos que detêm o poder.

### 3.2.9 Desigualdade e base tributária

A ausência de democracia, durante décadas, mesmo durante a República, sem falar nos séculos de escravidão e de Estado monárquico, impediu que se avançasse num caminho para a redução das desigualdades: a redistribuição da renda através de um governo eleito pela maioria efetiva da população. Essa via foi impedida, cortada, sempre que a população ameaçava caminhar por ela. A resistência das elites latino-americanas foi possível porque havia apoio externo às ditaduras, e porque os capitais externos propiciaram recursos aos governos corruptos que foram dilapidados por tais elites. Vedado o caminho da democracia efetiva, a concentração da riqueza e da renda ampliou e consolidou-se, criou

---

<sup>98</sup> Pesquisa citada por Przeworsky, publicada na Folha de São Paulo, 24 de setembro de 1989, p. B-8.



raízes. Ocorre que, se não se realiza uma distribuição mais equilibrada da renda e da riqueza, a base tributária não se expande. Logo, não é possível a arrecadação de recursos que poderiam, sob um governo democrático (frise-se) aumentar o processo de redistribuição, num *circulo virtuoso*. As desigualdades aumentam, em consequência da implementação das medidas de corte neoliberal, e isso implica maior concentração da base tributária, ao mesmo tempo em que os problemas sociais se agravam e exigem mais recursos, num *circulo vicioso*. Em outras palavras, está-se reafirmando a tese de que é possível e conveniente combinar crescimento com equidade, caso em que a equidade proporcionaria crescimento da base tributária.

### 3.2.10 A fórmula operacional do neoliberalismo

O neoliberalismo, como programa ou como ideologia, tem participação fundamental na política de estabilização macroeconômica mediante equilíbrio fiscal (menos gasto público e sem aumentar impostos), adotando medidas que visam a liberalização, a privatização e políticas sociais compensatórias.

No Brasil, as políticas compensatórias são insuficientes, o que causa desamparo aos prejudicados, que desenvolvem por isso suas expectativas sempre para o tiTO, gerando o fortalecimento: a) da pr^essa de que vai haver redistribuição, o que depende da estabilização; e b) da ideologia de que no momento essas políticas compensatórias prejudicam a estabilização; c) de que o mercado é a meta urgente e será *depois o meio* para alcançar mais igualdade. Conforme Unger (1999, p. 50), o pressuposto desse programa é a “tese da convergência: a crença de que as sociedades contemporâneas convergem gradualmente para um conjunto inter-relacionado das melhores práticas e instituições disponíveis no mundo atual”.

A fórmula, operacional^ d^jieoliberaHsrn^ para implementar essa proposta programática, baseia-se em três princípios que devem ser assumidos como dogmas, pelos países em desenvolvimento: a) renúncia a desenvolver uma elevada taxa de poupança interna que possibilitaria investimento público e privado e abertura aos capitais externos; b) renúncia a alguma estratégia nacional de desenvolvimento diversa do projeto neoliberal, mesmo implicando uma inserção passiva na economia mundial. Essa submissão às linhas econômicas que privilegiam os países centrais leva à ausência de uma política industrial interna e da adoção de protecionismo seletivo, e de uma política cambial soberana; c) a

implementação de estabilidade monetária, mesmo que ela implique a vigência de juros muito elevados (o que *seria provisório*), ao mesmo tempo em que se realizam cortes de gastos, em prejuízo das políticas redistributivas.

As conseqüências negativas da implementação desse programa manifestam-se pesadamente contra os grupos mais desfavorecidos da sociedade. Não há investimentos dirigidos à necessidades da população Ou à infraestrutura (Unger, 1999, p. 52). Esses efeitos danosos concentram-se na classe que não detém hegemonia porque a implementação do projeto neoliberal é seletiva, evitando atingir os interesses das elites (Unger, 1999, p. 60). Se a aplicação do neoliberalismo, quanto aos aspectos econômicos, fosse coerente com seus princípios de livre mercado, de abstenção do Estado, então subsídios fiscais e auxílio governamental às empresas deveriam ser eliminados. O neoliberalismo aplicado *seletivamente* é uma adaptação providenciada pelas elites, nos países em que a desigualdade existente colocaria em risco a própria democracia, face aos seus efeitos imediatos sobre as classes mais pobres. De qualquer forma, o neoliberalismo seletivo proporciona um ajuste favorável às classes dominantes, ao passo que as questões sociais ficam fora do projeto econômico neoliberal. Assim, os países subdesenvolvidos, segundo Unger (1999, p. 70) são impelidos ao neoliberalismo pelas instituições multilaterais, pelas potências econômicas mundiais e pelas correntes dominantes do pensamento econômico, como *único* caminho alternativo tanto ao desenvolvimento nacionalista com base na substituição das importações, como ao populismo econômico. A acusação é de que ambas as estratégias de política econômica aplicadas nos países latino-americanos mantiveram e ampliaram o dualismo econômico e social, preservando privilégios e distribuindo os custos de forma desigual e injusta.

No Brasil, a industrialização para substituir as importações proporcionou o crescimento econômico e a implantação de um sistema industrial. Os grupos sociais ligados ao setor de exportação, porém, foram favorecidos. A inflação significou a distribuição do custo desse sistema a toda a sociedade, mas levou a um impasse, ameaçador também para as grandes empresas e credores internacionais: a estabilização monetária foi o primeiro ponto visado pela implementação do programa neoliberal no Brasil. A opção do ajuste fiscal, que seria o segundo passo para consolidar a estabilização monetária, foi radicalmente ortodoxa, com redução dos gastos públicos mesmo que as conseqüências sociais imediatas e para o futuro fossem graves. Trata-se da versão de ajuste mediante redução do Estado e dos impostos, escolhida sob o influxo do neoliberalismo, descartando-se pois a versão que exigiria maior tributação e gastos sociais que

legitimassem um Estado fortemente social. Na verdade, no Brasil, a arrecadação tributária cresceu na década de 1990, mas sem uma distribuição justa da carga e já sob o efeito corrosivo de uma dívida pública submetida a juros reais muito elevados.

### 3.2.11 Mercado total e neoliberalismo

O neoliberalismo defende radicalmente a idéia de que as ações individuais, visando interesse próprio, constituindo-se em relações mercantis, acabam promovendo o interesse de todos. Adotando o mercado como princípio, o neoliberalismo, dogmaticamente, aplica as regras pré-estabelecidas sobre o mercado real, com graves distorções. Estas distorções são então imputadas à realidade de um mercado que não se “adaptou” aos princípios de livre concorrência, livre competição que deveria ser a sua essência. O emprego pleno não se concretizou porque não há livre mercado e há muita proteção ao empregado na relação contratual. O crescimento econômico, enfim, não ocorreu porque o mercado não é perfeito, por culpa da regulamentação estatal, sindicatos de trabalhadores, tributação. O neoliberal considera os “impostos progressivos e, de um modo geral, a política de redistribuição de rendas” (Hinkelammert, 1997, p. 79) um obstáculo à realização do mercado perfeito. De acordo com a lógica neoliberal

para que não haja mais pauperismo, deve-se eliminar a política de redistribuição de rendas e fomentar as rendas altas. (...) Dessa maneira, a utopia neoliberal do bem-estar é prometida como produto da eliminação do salário mínimo, da redistribuição de renda, de qualquer política de emprego, da proteção do meio ambiente, dos programas sociais e do serviço público de saúde (Hinkelammert, 1997, p. 79,80).

A argumentação do neoliberalismo leva à conclusão sintética de que a eficiência do mercado é medida apenas pelo mercado. E quanto aos efeitos sobre os cidadãos? “Os efeitos destrutivos do mercado total sobre os seres humanos e sobre a natureza estão excluídos do juízo. A consideração teórica destes efeitos é excluída em nome de uma metodologia que denuncia qualquer chamado ao respeito pelas necessidades, seja dos seres humanos, seja da natureza, como *juízo de valor* que a ciência pretensamente não deve fazer” (Hinkelammert, 1997, p. 78).

O neoliberalismo afirma que é realidade exatamente o que é utopia: o mercado total, perfeito, como solução para todas as necessidades econômicas e sociais. E, por outro lado, acusa de utópicos aqueles que criticam suas propostas face às terríveis conseqüências

concretas da desigualdade e miséria, dentro de cada país, e a concentração dos resultados da globalização econômica nas mãos dos países centrais. É o que afirma Hinkelammert: “A economia neoliberal, com seu princípio dedutivo, faz da competitividade nos mercados seu critério máximo e único. A partir dele condena à morte e se desinteressa pela sorte dos alijados e marginalizados, tal como a da natureza” (1997, p. 87). Afirma-se que o crescimento econômico resulta da eficiência, que depende da competitividade. Os efeitos concretos, porém, são da exclusão de enorme parcela da população. Portanto, essa eficiência medida apenas pelo mercado não é compatível com a realidade das necessidades humanas. É uma eficiência parcial, logo, ineficiência.

E os países periféricos, que alternativas têm? Há possibilidades econômicas e sociais realizáveis, fora dos princípios neoliberais, sem sujeição a uma eficiência imediatista, que, na verdade, não considera, como deveria, os custos sociais e ambientais. O ponto principal é que a distribuição de renda, visando a busca de liberdade real, com base na igualdade, não pode esperar um grau de crescimento econômico que, confi-ontado com o dos países centrais, nunca será atingido. Contudo, *há metas realizáveis*. A impossibilidade de realização é aparente. É preciso portanto, distinguir *utopia* de *projeto político*:

Enquanto o utópico é definido por metas que nem sequer com um acordo unânime de toda a humanidade podem ser tomadas possíveis, o projeto político refere-se, precisamente, àquelas metas que podem ser possíveis, no caso de todos chegarem ao acordo de tomá-las possíveis. Sua impossibilidade é devida à interposição de um poder dominante que não admite a realização de tais metas ou projetos, e que usa seu poder para impedi-lo (Hinkelammert, 1997, p. 90).

### 3.2.12 Neoliberalismo e tributação

As propostas de reforma do Estado, segundo o neoliberalismo, no sentido de que menos tributação (principalmente direta) resultará em mais desenvolvimento, não se constituem em uma opção compatível com os países da periferia<sup>99</sup>, com extremas

---

<sup>99</sup> “Essa busca absoluta de competitividade é feita nas piores condições: obsolescência duma importante parte do sistema industrial, após a “década perdida”, quase ausência duma política industrial, forte valorização da moeda nacional, liberalização rápida do comércio exterior. É o que explica que a utilização de novas tecnologias não basta para diminuir os custos e que também é necessário limitar a progressão dos salários e até mesmo diminuir a massa salarial. Os salários não evoluem, portanto, com o crescimento da produtividade do trabalho, contrariando aqueles que esperavam do crescimento uma melhoria automática do conjunto da renda, e as desigualdades se acentuam” (Salama, 2000, p. 217).

desigualdades<sup>100</sup> econômicas e sociais. Primeiramente, porque a realidade mostra que são necessários recursos públicos para, através de gastos com saúde e educação desenvolver-se o *capital* humano e o mercado interno, ampliando-se, em consequência, a base tributária. O Estado com disponibilidade de recursos poderá então realizar investimentos que criem condições para o desenvolvimento da economia. Kaldor, (1969, p. 73) lançou a seguinte crítica às elites dos países subdesenvolvidos da América Latina que mantinham sistemas tributários que não alcançavam as rendas mais elevadas, resultantes do capital, da terra, ou do trabalho:

esquece-se algumas vezes de que a taxaço não somente é um instrumento muito importante para manter as poupanças para o investimento público, como também para facilitar o investimento privado. A taxaço é freqüentemente criticada por reduzir os incentivos e interferir com uma coisa ou outra; visto na totalidade do que chamamos o aspecto macroeconômico, o caso é provavelmente o oposto. A baixa tributação cria condições que comprimem a taxa de acumulação de capital, não somente do setor público, mas também do privado. A baixa taxaço cria um problema constante de *déficits* orçamentários, uma das principais fontes de tendências inflacionárias, e força a políticas monetárias e creditícias altamente restritivas para a economia, tomando muito mais difícil a expansão dos negócios privados.

Assim, o neoliberalismo, com a defesa de redução de tributação sobre as rendas mais elevadas e a utilização máxima da tributação indireta, fortalece o círculo vicioso dos países que estão face a face com o dilema latino-americano já apontado por Castañeda (1994, p. 333), segundo o qual, tem-se um *problema monumental*, que é a necessidade de educação, saúde, emprego, moradia, infra-estrutura correspondente, mas os *recursos* públicos são sempre *insuficientes* porque a *base tributária* correspondente aos que podem pagar imposto é *pequena*. Na Europa, por exemplo, a base fiscal se expandiu à medida que a classe média crescia porque, com mais recursos, o Estado podia ir proporcionando condições para maior expansão do número de pessoas aptas a contribuir. Já na América Latina, o processo efetivo de concretização da democracia foi sistematicamente interrompido pelas classes dominantes. Se a ameaça de uma mudança efetiva na

---

<sup>100</sup> Conforme Therbom (2000, p. 85) a análise das estatísticas sobre previdência social e gastos sociais dos países e a capacidade de suas economias realizarem exportações, mostra que a correlação é positiva. Muitos países, cujas economias dependem do mercado mundial possuem fortes programas de previdência social, o que significa que sua capacidade de exportação não depende de redução de gastos sociais nem dos tributos necessários. Ou seja, “a globalização econômica não fovece nenhum álibi para aqueles que desejam fraudar a previdência social”. Assim, conclui Therbom (2000, p. 90), verifica-se “que as sociedades igualitárias têm sido, historicamente, mais bem-sucedidas no mercado mundial do que outras mais desigualitárias”.

distribuição da renda pudesse surgir do resultado de uma eleição, esta era abortada; se necessário, mediante violência. A transformação da estrutura tributária poderá acontecer, por decisão dos eleitores, elegendo representantes que realizassem uma reforma tributária contra os interesses dos poderosos, ou mediante a expansão da classe média, para que a base tributária<sup>101</sup> constantemente crescesse, através da distribuição de renda mais justa. Em suma, a grave contradição dos países pobres é que possuem necessidades de saúde, educação e infra-estrutura muito maiores do que as dos países que já alcançaram uma situação econômica e social desenvolvida mas, ao mesmo tempo, têm base de tributação muito menor.

O ponto de fuga deste círculo vicioso é justamente a distribuição, para que possa expandir-se a base tributária. Assim, a reestruturação do sistema tributário deve proporcionar recursos para a construção de um Estado de Bem-estar para a população em pior situação, de tal forma a instrumentalizar uma efetiva redistribuição de renda. Não basta combater a pobreza. As desigualdades somente poderão ser reduzidas quando a distribuição de renda, no caso do Brasil, significar efetivamente redução da concentração existente. Conseqüentemente, a tributação indireta, que implica redução da possibilidade de consumo dos mais pobres, deve ter participação reduzida no sistema, já que, para uma reestruturação efetivamente redistributiva, é a tributação direta o instrumento eficaz.

### 3.2.13 A regressividade da carga tributária: dados e comentários

Há dados estatísticos que demonstram a regressividade<sup>102</sup> do sistema tributário brasileiro, além de distorções quanto à sua eficiência e inserção na economia.

a)                      Em 1998, conforme Bugarin (1999, p. 43), o Imposto sobre a Renda<sup>103</sup> retido na fonte (IRRF) cresceu 49,58% em relação ao ano anterior (27.305.183.330 em relação a 18.254.599,694); ao passo que o Imposto sobre a Renda de pessoas jurídicas (IRPJ) reduziu-se em 10,19% (caiu de 11.936.098.720 para 10.719.572.368); enquanto a

<sup>101</sup> A capacidade tributária é a receita tributária máxima que pode ser arrecadada, numa sociedade. Esforço tributário é o índice obtido pela divisão entre a carga tributária real (arrecadação) e a máxima previsível (Varsano et al., 1998, p. 46).

<sup>102</sup> Conforme pesquisa do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), em 1996 os mais pobres gastavam 26,48% da sua renda, de dois salários mínimos, com impostos indiretos, ao passo que os mais ricos, com renda acima de 30 salários mínimos, gastavam 7,34%; (com renda de 5 a 9 salários mínimos gastavam 13,98%, e de 10 a 15 salários mínimos, 10,47%) (Folha de São Paulo, 2000, p. B3).

arrecadação do Imposto de renda sobre pessoa física (IRPF) (não recolhido na fonte) aumentou em 7,03% (de 2.617.567.387 para 2.801.684.800).

Portanto, enquanto o IRPJ caiu e o IRPF cresceu apenas 7%, o *IRRF aumentou em quase 50%, o que corresponde a um peso maior sobre os assalariados* (incluindo-se os funcionários públicos) (Bugarin, 1999, p. 43).

Acrescente-se que, em 1998, o IRRF correspondeu, em sua maior parte, ao rendimento do trabalho (R\$ 14,65 bilhões) enquanto o relativo ao rendimento do capital alcançou R\$ 11,96 bilhões. Em 1997, esses valores foram, respectivamente, R\$ 12,97 bilhões e R\$ 5,22 bilhões (Folha de São Paulo, 1999, p. 3-1).

b) Os cinco principais tributos que são o ICMS<sup>104</sup>, a Contribuição para a Previdência Social, Imposto de Renda, Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social e Imposto sobre Produtos Industrializados, alcançam mais de 70% da arrecadação total.

c) O total de impostos arrecadados pela União em 1998 foi de 67,9 bilhões; total de contribuições, 93,7 bilhões. Portanto, a União arrecada mais em contribuições do que em impostos. Excluindo-se as contribuições, tem-se uma carga tributária da União reduzida, que corresponde à baixa arrecadação dos impostos de sua competência, principalmente o Imposto de Renda. A União procura arrecadar mais através das contribuições (sem submeter-se à partilha com os Estados) que, na prática, transformam-se em tributos indiretos, pois são repassados aos consumidores (quando já não são diretamente suportadas pelos assalariados). Em consequência, o imposto sobre a renda continua com baixa participação percentual no total de arrecadação, como se verifica em confronto com outros países, mesmo fora da OCDE. É preciso anotar, ainda, que dentre as contribuições, está a CPMF<sup>105</sup> que, em 1998 alcançou 8,13 bilhões de arrecadação, correspondente a 3,04% do total das contribuições, e que é paga por toda a população, ao emitir cheques, inclusive a de baixa renda. Dentre as contribuições sociais, a de maior arrecadação é a COFINS<sup>106</sup>, que em 1998 alcançou 17,74 bilhões de arrecadação, correspondente a 18,93% do total das contribuições, e que é suportada pelo consumidor em

<sup>103</sup> Imposto sobre a Renda e Proventos de qualquer Natureza.

<sup>104</sup> ICMS: Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação.

<sup>105</sup> CPMF: Contribuição provisória sobre a movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira.

<sup>106</sup> Contribuição para Financiamento da Seguridade Social.

geral, pois os próprios empresários afirmam que se trata de um tributo cumulativo que onera o preço final, reduzindo a competitividade internacional das empresas brasileiras.

Já a arrecadação das contribuições previdenciárias alcançou o total de 43,90 bilhões, correspondente a 46,83% da arrecadação total de contribuições (Bugarin, 1998, p. 48) e seu valor é diretamente vinculado ao atendimento dos benefícios previdenciários (na verdade, necessários à reprodução da força de trabalho e à harmonia social, conforme observado por O'Connor). Do total, quase 1/3 corresponde ao valor descontado dos salários. Os empregadores alegam que os valores pagos por eles são considerados parcela do custo da força de trabalho. Pode-se afirmar, entretanto, que, de fato, os trabalhadores suportam esses custos, mediante o rebaixamento dos salários.

d) O governo federal tem provocado o agravamento das distorções ao aumentar a carga tributária com base nas contribuições sobre o faturamento, ao mesmo tempo em que deixa de organizar a legislação sobre o imposto de renda, e de realizar fiscalização eficaz. O resultado é que, “dado que os desempenhos do Imposto de Renda e do IPI não acompanharam a evolução da receita tributária da União, a participação dos Estados e municípios na receita tributária da União caiu de 21% para 15% entre 1988 e 1996” (Dain, 1999, p. 194). Ocorreu, assim, uma reversão da descentralização fiscal desenhada pela constituição de 1988 e, além disso, “verificou-se um processo simétrico de recentralização, promovido pela apropriação, no Orçamento Geral da União, dos recursos previstos para o financiamento do Orçamento da Seguridade e destinados a outros fins” (Dain, 1999, p. 194). O governo federal ampliou a utilização de contribuições sociais, porque sua receita não está vinculada a partilhas constitucionais com Estados e Municípios.

e) Cerca de 1/4 da receita tributária total provém do ICMS. Assim, se nenhuma reforma tributária tornar possível a redução desse imposto, porque sua arrecadação será destinada aos Estados, a questão da justiça tributária permanece engessada. Argumenta-se, então, que essa regressividade é compensável através dos gastos. Ocorre que a efetiva redistribuição depende de uma participação eficiente e consciente dos cidadãos pela elaboração de um orçamento junto a sua aplicação efetiva. A concretização da compensação da regressividade na tributação através de orçamento é, portanto, ilusória num país em que a capacidade de participação política da população é ínfima. A exclusão econômica é consequência da exclusão política.

f) Os tributos cumulativos atingem cerca de 17% da arrecadação total, incluída a COFINS. O fato gerador desta contribuição social é o auferimento de receitas pelas pessoas jurídicas, e a base de cálculo é a receita bruta das vendas de mercadorias, serviços,



ou ambas, correspondente ao faturamento. Não há previsão legal de repercussão do tributo, portanto, em princípio, deveria ser suportado pelo contribuinte. No entanto, economicamente é sempre considerado um tributo cumulativo, o que significa que é sempre repassado através dos preços, à população. O seu efeito seria de redução dos lucros, por se tratar de uma despesa a acrescentar posteriormente à venda. Dizer que é cumulativo, sempre, significaria ter-se a certeza que está incluso no preço. Na verdade, isso vai depender do mercado. Assim, legalmente não é cumulativo e, na prática, pode também não ser; pode apenas significar uma redução dos lucros líquidos (Varsano et al., 1998, p. 7).

g) Alguns dados relativos à carga tributária<sup>107</sup> brasileira, em comparação com a de outros países, são os seguintes: excluindo-se a parcela relativa à previdência social, verifica-se que a do Brasil, em 1996, era de 22,6% do PIB, (carga total 28,9%) em comparação com a França, 27,3% e 45,3% (em 1992); Estados Unidos, 22,8% e 29,7% (1993); Canadá, 31,9% e 36,5%, em 1989; Reino Unido, 30,8% e 36,7% (1992); Itália, 27,6% e 38,7%, em 1989, países com renda superior a US\$ 15 mil por habitante (Varsano et al., 1998, p. 17).

Quando se comparam os campos de incidência dos tributos, constatam-se distorções maiores. A principal é que a tributação sobre a renda no Brasil corresponde a 5,2%, enquanto, nos mesmos países, corresponde: França, 7,0%; Estados Unidos, 12,4%; Canadá, 16,6%; Reino Unido, 12,7% e Itália, 13,7%. A tributação sobre a renda, no Brasil, é inferior à da Venezuela e semelhante à do Panamá. Análises técnicas da carga tributária, como a realizada por Varsano et al. (1998, p. 18) evidenciam que o nível de tributação sobre a renda individual “é extremamente baixo em comparação com padrões internacionais”. A relação entre imposto de renda dos indivíduos e o total, é de 33,1%, no Brasil, e de 81,5%, 48,3%, 80,6%, 73,6%, 80,7%, 78,8%, 79,8%, 49,1%, 60,1%, respectivamente, nos Estados Unidos, Japão, Áustria, Holanda, Canadá, Reino Unido, México, e Coréia do Sul em relação aos anos de 1993 a 1995<sup>108</sup> (Varsano et al., 1998, p.

<sup>107</sup> “O tributo é um instrumento que meramente realiza a transferência, do setor privado para o público, de poder sobre o uso de recursos da sociedade. Como tal o tributo não constitui um custo para a sociedade. Ainda assim, a carga tributária está associada à idéia de sacrifício, uma vez que o consumo privado individual é compulsoriamente reduzido para dar espaço à provisão de bens públicos. É nesse sentido que se pode considerar uma carga tributária, baixa, suportável ou excessiva” (Varsano et al., 1998, p. 21).

<sup>108</sup> Essa relação, entre o imposto de renda arrecadado pelos indivíduos e o total desse imposto, pode ser melhor visualizada na seguinte tabela, extraída de Varsano et al. (1998, p. 19), cujas fontes referidas são: Price Waterhouse (1993) e FMI (1995).

19). Comparada com dados internacionais, a tributação sobre a propriedade também pode crescer no Brasil. E, para compensar a reduzida participação do imposto de renda na receita total, verifica-se que, em relação aos demais países, há uma *participação excessiva dos tributos sobre bens e serviços na arrecadação total*.

h) A carga tributária dos países do G-7 tem crescido<sup>109</sup>, mesmo na década de 90. Estados Unidos, de 31% em 1990, para 34,4% em 1998; Alemanha de 43,0% para 44,8%; Japão, de 48,3% para 50,9%; Itália, 42,8% para 46,4%; Reino Unido, de 40,3% para 40,6%; e Canadá, de 42,1% para 43,4%. Os demais países da OCDE, cresceram, em média, de 41,1% em 1990, para 43,2 em 1998 (Bafista Jr., 2000. p. 190-191).

Portanto, estes dados permitem concluir que: a) não é verdade que, com a globalização, os países mais ricos reduziram fortemente sua carga tributária; b) a carga tributária média brasileira é inferior à média dos países desenvolvidos. Acrescente-se que, mesmo na América Latina, o Brasil tem a relação arrecadação/PIB, menor, do que o Uruguai, em 1998 e, na média 1990-98, menor do que Chile, Uruguai, Bolívia, Colômbia (Batista Jr., POOs- p -2<sup>o</sup>).

i) As propostas de reforma tributária, como as recentemente discutidas no Congresso brasileiro, refletem os interesses característicos de grupos com poder econômico e político. A proposta apresentada por órgão representativo dos empresários propugna o aumento da tributação indireta, e até a desoneração das contribuições sociais, o que sinaliza a privatização da previdência social. Outras propostas, mesmo mantendo uma tributação direta, embora com alíquotas máximas de 35%, defendem a redução do pagamento, pelos empresários, das contribuições sociais, colocando em risco a sobrevivência da seguridade social. A proposta de reforma tributária do Ministério da

---

País	IR indivíduos/IR total (%)
Brasil	33,1
Estados Unidos	81,5
Japão	48,3
Áustria	80,6
Holanda	73,6
Canadá	80,7
Reino Unido	78,8
México	49,1
Coréia do Sul	60,1

---

<sup>109</sup> Os países mais industrializados e ricos do mundo detêm maioria dos votos no Fundo Monetário Internacional - FMI e no Banco Mundial. Realizam conferências econômicas mundiais onde decidem as linhas a ser seguidas por essas organizações internacionais.

Fazenda, igualmente, privilegia a tributação indireta, procurando, inclusive, centralizá-la na União.

Se o pressuposto dessas propostas é que o estado deve ser mínimo — reduzir sua participação no desenvolvimento econômico, como agente e planejador — então a arrecadação centralizada na União não se justificaria. Argumenta-se que essa concentração é necessária em face da homogeneização da tributação em nível intemacional bem como de um controle central da política tributária e fiscal, com conseqüências no projeto neoliberal que envolve privatização, fluxo financeiro de capitais e investimentos diretos intemacionais.

Quanto às propostas de reforma tributária que sugerem a adoção de uma tributação indireta com alíquotas mais pesadas sobre alguns produtos, cuja procura não se reduz, mesmo quando aumenta o preço (combustíveis, bebidas, fumo, veículos), esquece-se que são prejudiciais a grande parte da população pobre e de renda média que é consumidora desses bens. Além disso, de fato, o ICMS<sup>110</sup> já incide com pesadas alíquotas sobre os mencionados produtos.

Há um impasse no sistema tributário que praticamente impede de tomá-lo progressivo enquanto centrado nos tributos indiretos. A União é quem tem competência para arrecadar imposto de renda, mas não o faz eficazmente, opta por ampliar a arrecadação das contribuições sociais, inclusive porque não está obrigada a partilhá-la com os demais membros da Federação. Os Estados<sup>111</sup> e os Municípios são obrigados a arrecadar os recursos que necessitam através dos impostos indiretos, respectivamente, conforme a competência, o ICMS e o ISS<sup>112</sup>. A armadilha da injustiça tributária, é, então, que os Estados não podem renunciar a essa arrecadação e, portanto, os trabalhadores, ou os desempregados, e os miseráveis, acrescente-se explicitamente, vêm extraído dos seus salários, no momento em que compram produtos, um elevado percentual relativo aos impostos incluídos nos preços.

<sup>110</sup> No Japão, a carga tributária reduziu-se de 34,2% em 1990 para 30,8% em 1998.

<sup>111</sup> Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e de Comunicação.

<sup>112</sup> Ao mesmo tempo, os Estados concedem incentivos financeiros-creditícios, escapando à exigência de prévia aprovação do Conselho Nacional de Política Fazendária — CONFAZ, colegiado constituído pelos secretários estaduais de fazendas, favorecendo grandes grupos econômicos.

<sup>113</sup> Imposto sobre Serviços de qualquer Natureza.

Assim, sempre que uma proposta de reforma tributária privilegia a utilização dos impostos indiretos, é certo que será impraticável a redução da carga tributária que é injustamente direcionada para os consumidores em geral. A adoção de alíquotas reduzidas para produtos da cesta básica não soluciona a questão (até porque mesmo os mais ricos serão beneficiados) da injustiça tributária. Esta permanecerá enquanto os titulares de maior riqueza e renda não se submeterem a uma efetiva tributação progressiva e enquanto benefícios fiscais mal planejados ou legislação lacunosa não forem corrigidos.

j) A generalidade exigida pelo princípio da igualdade (geral e tributário) não acontece, já que, primeiramente, apesar de existir a capacidade econômica, inexistente a tributação correspondente, ou ela é muito reduzida, como ocorre no caso do imposto sobre patrimônio e da concessão dos benefícios fiscais.

A repercussão, quando ocorre sob a pressão do poder econômico sobre o mercado, permite que os setores oligopolizados repassem seu ônus tributário ao preço final por falta de concorrência, ao passo que outros setores não podem fazê-lo. Surgem desigualdades entre os contribuintes com a mesma capacidade econômica quando os valores tributáveis, ou seja, as rendas percebidas, por qualquer meio, não são detectadas, por ineficiência ou ausência de legislação, ou de fiscalização<sup>114</sup>, indispensável para se concretizar a igualdade<sup>115</sup> tributária, evitando-se a elisão e a evasão. É indispensável, para se conseguir uma repartição justa de carga tributária, que toda a capacidade contributiva sofra a incidência. A progressividade não se realiza, nessas condições, com justiça. No caso do imposto de renda, não é considerada a condição de casado, com filhos, do contribuinte, de uma forma efetiva, nem outras despesas necessárias para obtenção do salário. A carga tributária dos trabalhadores torna-se desigual, seja em relação aos solteiros, seja em relação aos que recebem renda sem vínculo empregatício. É claro que a praticabilidade<sup>116</sup> inerente à tributação na fonte, no caso dos assalariados, está indevidamente sendo privilegiada frente

<sup>114</sup> As classes que detêm poder econômico e influência na administração pública procuram reduzir ao máximo sua participação na carga tributária. Ao mesmo tempo, a efetiva aplicação das normas, com igualdade, dependerá de uma eficaz fiscalização, que possa alcançar um amplo número de contribuintes; no entanto, a influência desses grupos tende a enfraquecer a administração tributária.

<sup>115</sup> O princípio da igualdade é importante para orientar as possibilidades da interpretação tendo em vista a coibição à fraude e à evasão fiscais. Negar essa importância do princípio da igualdade no momento da interpretação e da aplicação da norma, mediante o argumento de que seu cumprimento impõe-se apenas ao legislador, é adotar a concepção liberal de que o princípio teria um caráter essencialmente programático. Quando, no momento da aplicação ou da interpretação da norma tributária, ocorrer um conflito entre o princípio da igualdade fiscal (justiça material) e o princípio da legalidade (justiça formal), a interpretação deverá privilegiar o conteúdo em relação à forma, para dar efetividade ao Estado democrático de direito.

ao princípio da igualdade. Em suma, há progressividade de menos, em relação às rendas mais elevadas, e comprovada existência de agressividade, em relação aos rendimentos inferiores.

1) O Brasil possui ao mesmo tempo um capitalismo avançado, mas uma desigualdade econômico-social muito grave. O sistema tributário incide sobre tal combinação. A concentração resulta da perversa relação salários/lucros o que revela a existência de, em proporção à população total, reduzido número de contribuintes do Imposto de Renda. A riqueza, e a renda concentradas, por outro lado, passam a ser consideradas de difícil tributação, sob argumentos de que os proprietários de riqueza podem não possuir recursos financeiros para pagar tributos, ou de que haveria desestímulo para a construção civil, por exemplo. Isso significaria um *impasse*: não se pode tributar os mais ricos porque existem dificuldades, e também não se pode desconcentrar a riqueza para propiciar o aumento do número de contribuintes, ou seja, a base de tributação' ^.

Fica evidente que a juza distributiva é condição para um futuro economicamente mais viável. Esse impasse é permanentemente o mesmo, sempre que se discute a questão tributária. A desigualdade vai se agravando e a possibilidade dos efeitos positivos da combinação da eficiência econômica com a justiça distributiva esvaem-se em discussões entre os poderosos e os fracos, vencendo sempre a “argumentação” dos primeiros.

### 3.2.14 Progressividade e redistribuição

A desigualdade econômica e social se amplia, no Brasil, *mais do que proporcionalmente*. As disparidades, entre as pessoas, assim como entre o trabalho e o capital, na distribuição primária da renda e da riqueza resultante do mercado, crescem de uma forma progressiva. A distribuição primária está refletindo um sistema econômico e social que cria desigualdades. O sistema tributário não pode apenas reproduzir essa desigualdade; deve implementar a progressividade, para que seja possível realizar a redistribuição da renda e do patrimônio. A concretização dos princípios de justiça, inscritos na Constituição, impõe a efetivação da progressividade, para que haja coerência racional entre os fins constitucionais e os meios instrumentais. E a tributação será um desses

---

<sup>116</sup> Um problema para tributação no Brasil, é exatamente, a reduzida base tributária, em face da desigualdade entre riqueza e renda, ou seja, a elevada concentração da capacidade econômica em pequena parcela da população.

instrumentos somente se a carga tributária total for repartida com base na capacidade contributiva que impõe efetiva tributação *sempre* que exista essa capacidade, mas com elevados graus de progressividade, principalmente nos tributos sobre a renda, o patrimônio<sup>117</sup> e as sucessões, para combater a regressividade da realidade econômica e social, e do próprio sistema tributário vigente.

A redistribuição obtida mediante gastos públicos não é suficiente para reduzir a enorme desigualdade na distribuição primária, que se agravará cada vez mais, se fica mantida uma *perversa* política de “laissez faire”, efetiva unicamente para *conservar* a desigualdade.

Para reduzir essa desigualdade arraigada, é preciso, em primeiro lugar, que o sistema tributário cumpra os princípios constitucionais, concretizando a tributação com base na *capacidade contributiva*. Mas no Brasil é preciso ainda mais. Pagar o imposto de acordo com a capacidade contributiva corresponde à satisfação de um mínimo de justiça, material, como condição para uma democracia que se pretende mais do que formal. É necessário, então, que o sistema tributário implemente efetivamente a progressividade, de forma radical, para fazer frente à radicalidade da desigualdade (desigualdade enraizada). Somente assim a *redistribuição* através da tributação será concretizada. Enquanto apenas cumprida a exigência constitucional de que os tributos devem ser pagos de acordo com a capacidade contributiva, não se pode falar em uma redistribuição em sentido forte. Somente com a adoção da progressividade é que o processo redistributivo será verticalizado.

Nos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento em que há um grande percentual de pobres abaixo da linha da renda tributável, a redistribuição ocorrerá mediante as transferências ou gastos sociais, com uso dos recursos obtidos segundo critérios redistributivos. Considerando-se que os impostos indiretos continuarão incidindo sobre os gastos realizados mesmo pelos mais pobres, os gastos sociais deverão compensar esse

---

<sup>117</sup> 4 propriedade é garantida, com elevados custos, pelo Estado, e com privilégios e vantagens que os proprietários obtêm através do poder que lhes permite influenciar as outras esferas da realidade econômica, social e política. No entanto, a tributação sobre a propriedade, em suas diversas manifestações, sofre enérgicas reações dos proprietários, intelectuais e políticos, que a consideram uma instituição fundamental para o desenvolvimento econômico e social. Nessa defesa contra a tributação, há 7 contradições: afirma-se que a tributação deve diminuir, porque o Estado mínimo é o melhor; ao mesmo tempo, o Estado deve ter capacidade financeira para garantir a segurança dos proprietários, e sanar os efeitos perversos causados pela concentração da propriedade, seja no meio ambiente, seja na crescente desigualdade social e suas conseqüências. Assim, para a redução das desigualdades, o Estado deveria realizar ações que atingiriam o direito da propriedade, e, por isso, surge um impasse entre as correntes políticas preocupadas com a questão social e os neoliberais que propugnam o Estado mínimo, mas bastante forte para a garantia permanente da propriedade, além de sufocar eventuais revoltas de miseráveis.

tributo pago sem existência de capacidade contributiva (na maior parte das vezes agredindo o mínimo vital). Se não é possível adotar o imposto negativo, nem ser devolvido o imposto indireto, fica o Estado obrigado a efetuar os gastos sociais que compensem essa injustiça fiscal e social. Não é o que ocorre.

E, de acordo com Nabais (1998, p. 494), não é apenas a capacidade contributiva que impõe um sistema fiscal progressivo, já que podem ser adotadas medidas de prossividade qualitativa, deixando-se de tributar os economicamente mais fracos, por exemplo, ou outras fórmulas quantitativas, como redução da base de cálculo e deduções. Em si, a tributação com base estritamente na capacidade contributiva não leva à transformação da situação econômico-social, pois apenas exige, na verdade, que os impostos sejam *proporcionais*, segundo o citado autor: “Efetivamente, enquanto o princípio da capacidade contributiva postula uma *igualdade* fiscal ou igualdade *no* imposto, ou igualdade *aritmética* ordenada à yusiifdi comutativa, que impõe igual imposto para igual capacidade contributiva e desigual imposto para desigual capacidade contributiva na proporção ou porção dessa desigualdade, o princípio do estado soc<sup>^</sup>exige uma *desigualdade* fiscal, igualdade<sup>\*\*</sup> *pelo* imposto ou igualdade *geométrica* ordenada à justiça distributiva, ou de resultados” (Nabais, 1998, p. 494).

Assim, é a progressividade do sistema tributário, para que este seja mais justo quanto à distribuição da carga tributária, que deve ser implementada amplamente, não apenas através de alíquotas, e nem somente no imposto de renda, mas inclusive nos impostos reais e sobre as sucessões. Além disso, as manifestações de capacidade contributiva, suscetíveis de tributação, por integrarem campos de tributação previstos na Constituição, devem ser alcançadas mediante legislação eficiente, sanando-se as omissões

---

<sup>118</sup> O princípio constitucional da igualdade obriga o legislador no sentido de instituir: igualdade *na* lei (não pode criar tratamentos desiguais arbitrários, sem justificação); igualdade *pela* lei (o legislador deve adotar tratamento desigual, para propiciar um mínimo de igualdade no ponto de partida, ou no ponto de chegada (igualdade de oportunidades ou de resultados)). (Nabais, 1998, p. 436).

Somente no Estado liberal o legislador não se vê vinculado ao princípio da igualdade, no sentido de realizar a igualdade material, nem ao princípio da capacidade contributiva, considerado mera norma programática. (Nabais, 1998, p. 437).

A generalidade ou universalidade da tributação prevê que todos os cidadãos estão sujeitos à sua imposição. No sentido restrito, ninguém pode ser excluído do dever de pagar; e num sentido amplo, todos os cidadãos devem pagar pela ocorrência de quaisquer manifestações de capacidade contributiva, previstas em lei. Prevê, também, a vedação à exclusão ou à inclusão na obrigação sem uma justificativa econômica, social, cultural, sanitária ou por necessidade técnica da administração tributária (Neumark, 1974, p. 110).

A uniformidade exige que o critério adotado para os que devem pagar os impostos, seja idêntico para todos; atualmente, considera-se que a capacidade contributiva é esse critério, mas é, na verdade, “o critério de comparação com base no qual se mede a igualdade da tributação” (Nabais, 1998, p. 444). Por isso, se a capacidade contributiva for maior, o contribuinte pagará um imposto maior, correspondente a uma igualdade vertical, que leve em conta a igualização do sacrifício frente à carga tributária.

legislativas, resultem elas de incompetência técnico-legislativa ou de influência de grupos mais poderosos. A redução das desigualdades de renda e de patrimônio, no Brasil, exige a tributação efetiva da renda, do patrimônio e das sucessões, com uma ampla progressividade<sup>19</sup>, como o primeiro passo para que, mediante a redistribuição realizada através do Estado social, sejam corrigidas as graves distorções causadas pelo mercado, que opera sob a égide da justiça comutativa de modo a aproximar-se do segundo passo, a justiça distributiva.

### 3.2.15 Análise de uma proposta: tributação indireta

Unger apresenta a sua proposta de uma alternativa ao neoliberalismo procurando partir do realismo político, ou seja, da garantia de que as medidas imaginadas possam ser implementadas, aqui e agora. Declara que essa alternativa não pode se restringir a um programa de transferências compensatórias, como tem ocorrido nas democracias sociais e que o próprio neoliberalismo utiliza, em ponto menor. No aspecto político, essa alternativa considera, bem ao contrário do proposto pelo neoliberalismo, que o Estado não deve restringir-se ao mínimo, mas deve associar-se aos empreendedores, inclusive através de associações entre empresas públicas e privadas, para alcançar um programa produtivista. Numa primeira fase, essa alternativa progressista não exigiria uma redistribuição forte, o que facilitaria a obtenção de respaldo da sociedade. A tributação seria simplesmente reformulada. O mesmo autor observa, quanto à tributação progressiva, que a redistribuição que ela proporciona tem uma eficácia inferior à obtida através da realização do gasto público. Exemplifica com o caso dos Estados Unidos, onde, apesar de elevada progressividade formal, na realidade ainda é o país rico com maior desigualdade, o que significa que a aplicação dos recursos arrecadados não concretiza a progressividade. Dito isso, passa a defender que é a tributação de consumo a que possibilita a arrecadação tributária capaz de propiciar, na primeira fase da sua proposta alternativa, os gastos públicos necessários. Apoiando-se nas teses sobre tributação de Kaldor, afirma que o ideal

---

<sup>19</sup> De acordo com Derzi: “Com toda razão, sustenta Tipke que, no Estado Social em que se converteu o Estado de Direito, a progressividade de alíquotas não decorre do princípio da capacidade contributiva, pois esse apenas obriga que o economicamente mais capaz pague correspondentemente mais do que o economicamente mais fraco. O princípio do Estado Social que constringe à redistribuição, por meio da progressividade e da tributação do patrimônio e de seus acréscimos, pressupõe não ser justa a distribuição espontaneamente ocorrida. Mas é ainda esse mesmo princípio que considera intocável (tabu) o mínimo



seria aplicar de imediato um tributo direto sobre o consumo, onerando a diferença entre o que o indivíduo recebe a título de salário ou de renda, e aquilo que poupa ou investe. É possível impor uma grande progressividade, nesse imposto, adotando-se alíquotas de 200<sup>^^</sup> por exemplo, em relação aos mais elevados índices de consumo conspícuo. Esse tributo alcança, portanto, os valores que o indivíduo deixou de poupar ou investir, quando poderia fazê-lo.

No entanto, o autor considera que a forma inicial de tributação da alternativa progressista seria a tributação indireta<sup>^®</sup>, abrangente, com alíquota única, sobre o valor agregado. A alíquota seria em tomo de 30%. Não há preocupação quanto à falta de transparência<sup>^'</sup> deste tributo, correspondente a uma falta de consciência de carga tributária que as pessoas assumem, prejudicando, assim, a sua participação nas deliberações políticas concernentes. A tolerância, por sua vez, facilita sua adoção, de modo a propiciar a arrecadação suficiente para, então, realizar os grandes gastos sociais necessários, em educação e redistribuição. Posteriormente as pessoas teriam condições de aceitar uma tributação mais progressiva.

De qualquer forma, para completar o sistema tributário proposto para a primeira fase, dois outros tributos incidirão, como segue. Uma taxa direta e progressiva do consumo pessoal, conforme antes mencionado, mas de forma apenas supletiva. Na segunda fase da implementação da alternativa progressista, é que esse tributo substituiria a tributação indireta quanto à arrecadação necessária.

O outro tributo suplementar incide sobre as doações e a herança, de forma a combater a acumulação do poder econômico, pois, conforme afirma Unger (1999, p. 117) “A combinação das vantagens econômica e educacional é avassaladora e dá a países como os Estados Unidos e o Brasil seu quadro relativamente rígido de classes sociais”. Por isso, deve ser destacada a importância dessa taxa sobre doações e heranças, se o objetivo é.

indispensável à sobrevivência do contribuinte e de sua família, assim como admite subvenções de caráter sócio-econômico, através do imposto” (Derzi, 1999, p. 8).

<sup>TM</sup> Conforme Marx (1968, p. 687), o produto excedente, ou mais valia, é em parte consumido como renda (“fiindo de consumo individual”), e “outra parte é empregada como capital ou acumulada” (“fundo de acumulação”). Unger propõe aplicar um imposto sobre o consumo e um imposto sobre a riqueza, a fim de abranger essas duas parcelas da renda. Ocorre que sobre a riqueza não alcançada dinamicamente, ou seja, aquela que vai sendo acumulada, não haverá tributação (Há um pressuposto aqui de que o investimento somente pode vir da “abstinência” do capitalista, teoria criticada por Marx). No entanto, como os trabalhadores não conseguem poupar, conclui-se que a tributação de consumo atinge totalmente sua renda, ao passo que o capitalista será favorecido quanto à acumulação; trata-se portanto de uma tributação que conserva as classes no *status quo*.

realmente, reduzir a desigualdade econômica e social. Quanto aos desincentivos a que poderia dar causa, é uma possibilidade, apenas, não uma certeza, pois depende “da influência combinada de todas as circunstâncias institucionais e culturais da sociedade” (Unger, 1999, p. 118). A proposta alternativa ao neoliberalismo combate esse privilégio que enraíza as desigualdades e visa substituir a herança familiar pela herança social. Em suma, na primeira fase, a tributação indireta seria a principal fonte de arrecadação, enquanto o tributo direto sobre o consumo, progressivo, e o tributo sobre doações e heranças seriam subsidiários. Na fase subsequente, ao contrário, esses dois últimos adquiririam maior importância, enquanto a tributação indireta exerceria o papel de garantia supletiva da arrecadação necessária. Nos dois estágios de implementação da proposta a progressividade seria tomada efetiva pela aplicação dos recursos no sentido de proporcionar condições reais na educação das pessoas, o que lhes permitirá superar as desigualdades, dentro de uma perspectiva de inovação institucional e de participação política.

Para Unger, um sistema tributário progressivo somente poderia ser implantado após ser atingido o objetivo central do programa inicial da sua proposta. Isso significa que já deve existir geração de receitas tributárias, sem causar desestímulo à produção e ao trabalho, ao mesmo tempo em que o gasto público é que deve concretizar a progressividade (que não é inerente ao sistema de tributação indireta adotado). Portanto, Unger considera que a tributação indireta deve ser primeiramente adotada porque é neutra e tolerável pela população. A crítica que deve ser registrada em relação a essa proposta é que repete, sob um discurso de um programa com duas fases, as propostas que mantêm a tributação regressiva. Afirma, contudo, que o gasto público deverá ser progressivo; no entanto, na realidade, esse gasto, historicamente, tem sido efetuado de acordo com as situações emergenciais da economia capitalista, e não segundo um programa de gasto público a favor da população, que logo se submete aos interesses prioritários dos grupos econômicos e sociais poderosos. A proposta, portanto, leva, na prática, no caso do Brasil, a manter a regressividade da tributação, e à dependência da mobilização e participação política do povo, para que a aplicação dos recursos possa compensar essa regressividade.

---

<sup>121</sup> Além do peso da tributação indireta, a população sofre o repasse dos impostos diretos que,

As graves desigualdades, porém, impõem urgência na alternativa ao neoliberalismo. A tributação indireta é sugestão que se compatibiliza com o Consenso de Washington e com os órgãos multilaterais da economia mundial.

A proposta de Unger, portanto, que se apresenta como alternativa progressista ao neoliberalismo, na verdade, incorpora, na área da tributação, a regressividade, ou seja, mantém o ônus tributário desigualmente dividido, protegendo os interesses do capital e acrescentando em detrimento dos mais pobres, apenas, uma expectativa de aplicação dos gastos públicos num sentido mais progressista, o que é ainda aceitável para o programa neoliberal, pois o orçamento, na prática, será o resultado das forças políticas e econômicas que exercerão influência em sua elaboração e em suas prioridades.

No programa avançado de sua proposta, explica Unger, é que será adotado o sistema tributário progressivo. Cabe observar que os tributos propostos visam alcançar os dois campos a que a renda obtida pode se destinar, segundo o autor: a apropriação individual de recursos sociais, mediante a aquisição de bens e serviços para sua fruição pessoal; e a acumulação, que é a destinação da renda ao crescimento do capital ou da riqueza do indivíduo. O primeiro é um imposto direto e progressivo do consumo pessoal, podendo ser estabelecida uma isenção até certo patamar de gasto. A poupança seria a renda não destinada a esse consumo, e não seria submetida, portanto, à incidência do tributo. Porém, a sua acumulação corresponderá à riqueza, que submeter-se-á a um segundo grupo de impostos. Dentre eles, a tributação sobre doações e heranças é considerada a mais importante, exercendo duas funções: a de propiciar recursos públicos para investir em educação, saúde e proteção social, e a de reduzir as vantagens garantidas aos herdeiros e donatários dessas riquezas, que enraízam desigualdades de classe.

Cabe aqui acrescentar que Unger não considerou, em sua proposta de adoção da tributação indireta, os efeitos negativos causados pelo fato de não se ter consciência<sup>122</sup> dos tributos pagos no que tange a vontade de participação do povo, na discussão do orçamento relativo à aplicação dos recursos, o que gera contradição com o todo da proposta, que considera necessária tal participação.

---

principalmente, os setores econômicos oligopolizados podem realizar nos preços de seus produtos.

<sup>122</sup> Um benefício fiscal que favorece um grupo de empresários recebe uma fraca oposição da sociedade, porque a população, como um todo, não percebe o prejuízo. Assim, também, a tributação indireta é mais favorável às empresas, e a maioria não têm consciência do imposto cujo ônus lhe é repassado. Cabe aqui a explicação de Pareto (1987, p. 277) sobre a facilidade que os defensores do protecionismo têm em fazerem-se ouvir quanto a seus interesses: “Uma medida protecionista proporciona grandes lucros a um

Ao privilegiar a Jributaçãojprogressiva sobrejo consigo, na segunda etapa de sua proposta, Unger fez uma escolha entre dois índices de igualdade ou de desigualdade, para alcançar a eqüidade na tribut^ão, que são a renda e o consumo. Apoiou-se, conforme afirma, nas idéias de Kaldor, autor que, efetivamente, sugeriu um sistema para favorecer a poupança e desestimular o consumo, principalmente o de bens de luxo. Nesse sentido.

Somente o consumo desnecessário e de luxo, e o 'investimento improdutivo' que nele se baseia, é a única fonte verdadeira para a realocação dos recursos através da taxaço. Investimentos socialmente produtivos não podem ser reduzidos pois toda a finalidade é incrementá-los; o consumo necessário não pode ser reduzido porque, além de um certo ponto, tal redução não somente produz tremendas tensões políticas e sociais, mas também menor eficiência do trabalho e uma queda na produtividade (Kaldor, 1969, p. 71).

O autor observa também que, nos países pobres, esse consumo desnecessário supera, proporcionalmente, o dos países mais ricos. É que a desigualdade de renda provoca a existência de concentração de riqueza em poucas mãos, mas isso não significa que sejam efetuados investimentos. Por isso, raciocina Kaldor, a tributação é "essencial exatamente para que recursos sejam desviados desse gasto desnecessário e de investimentos improdutivos, para os cofres públicos, para que possa realizar investimentos que assegurem possibilidades de crescimento econômico. Afirma claramente que "o aumento da taxaço é, portanto, essencial para assegurar os serviços públicos vitais ao desenvolvimento em uma escala muito mais extensiva permitir ao governo executar serviços que atendam às necessidades, possibilitar novos investimentos públicos e um equilíbrio melhor entre a receita e a despesa governamental, o que, por seu lado, é essencial para ensejar mais investimentos privados" QCaldor, 1969, p. 73). É o mesmo raciocínio adotado por Unger, que apontou, como pressuposto de sua proposta, a insuficiente poupança nacional. É necessário, porém, avaliar, atualmente, no Brasil, a situação de extrema desigualdade, e considerar que a possível (mas não garantida) eficiência econômica que possa resultar do estímulo à poupança<sup>23</sup> precisa ceder à necessidade de urgente eqüidade na tributação.

---

pequeno número de indivíduos, e causa um pequeno dano a um número bastante grande de consumidores. Essa circunstância torna mais fácil pôr em prática essa medida de proteção".

<sup>123</sup> A tributação não altera o poder de compra total, pois o valor recebido é gasto pelo Estado, no mesmo mercado (Miglioli, 1993, p. 42). Contudo, segundo os neoclássicos, há uma diferença entre a tributação sobre os lucros e os salários. Em relação a estes, a tributação não tem efeitos prejudiciais. Já a tributação sobre os lucros provocará a redução dos investimentos. Isso porque é a acumulação do capital que é

O argumento que fundamenta a tributação sobre o consumo é o de que é mais justo tributar aquele que retira do fundo comum, e não aquele que poupa, possibilitando investimentos. Tal raciocínio, porém, retira sua pretensa coerência da tese do crescimento econômico prévio para distribuição futura. Ora, investir no indivíduo, ou seja, em educação e saúde, gera resultados em termos de felicidade, de consolidação da democracia e de crescimento do mercado interno, sendo, portanto, igualmente eficiente. Conforme esclarece Musgrave (1976, p. 205), no caso do imposto sobre a renda, haverá um gravame excessivo sobre a poupança, que seria evitado pelo imposto de consumo, mas “A sociedade deve perguntar-se que preço, em termos de gravame excessivo, está disposta a pagar a fim de assegurar certos objetivos de equidade. Neste sentido, o critério estreito de eficiência, como impedimento ao gravame excessivo, deve estar subordinado a um conceito mais amplo de eficiência, sob a qual objetivos conflitantes sejam conciliados”.

Acrescente-se que a proposta de 1 dor, delineando a taxaço em relação ao desenvolvimento econômico, inclui uma tributação sobre a propriedade da terra, de forma progressiva, de modo a estimular a sua eficiente utilização econômica, além da receita. Assim, na década de 1960, quando tratou do tema, Kaldor privilegiou a tributação sobre o consumo e sobre a propriedade da terra, no caso dos países subdesenvolvidos. É preciso observar, porém, que considerava que a possibilidade de adoção da tributação da renda estava prejudicada pela insuficiência de informações disponíveis ao fisco naquela época. Ressalvou, porém, que “com o conhecimento pleno das riquezas o resto é simples, e recomendaríamos que a taxaço pessoal não fosse baseada só na renda, ou na riqueza, mas em uma combinação das duas” (Kaldor, 1969, p. 82). De qualquer maneira, reafirmava, linhas adiante do seu texto, que a tributação da renda sobre os lucros líquidos acaba por desestimular as empresas mais eficientes, entendendo ser preferível a adoção do imposto

---

prejudicada, e, em consequência, a possibilidade de investimentos. Esse raciocínio indica que a carga tributária deve ser reduzida e, em consequência, os gastos do Estado. Além disso, a conclusão do raciocínio dos economistas neoclássicos é de que a tributação sobre os salários é menos prejudicial à economia, pois não interfere na acumulação e nos investimentos (Miglioli, 1993, p. 44). Ricardo, porém, observou que o imposto, seja direto ou indireto, sobre os salários, implicaria a necessidade de um aumento do valor da força de trabalho, e uma redução dos lucros. Ou seja, a tributação sobre os salários, no final das contas, seria uma tributação sobre os lucros. Isso poderia significar que é inócua a tributação sobre os salários. É claro que essa tese de Ricardo não prevaleceu sobre a realidade que indicava a vantagem, para os empresários, da tributação incidir sobre os salários — direta ou indiretamente. Se a argumentação técnica não prevaleceu, a discussão sobre a justiça tributária menos ainda conseguiria fazer valer seus critérios. Contudo, a noção de que através da arrecadação tributária o Estado não poderia fomentar a produção, restou incólume. Ao contrário, a tributação que afetasse a acumulação de capital, prejudicaria a produção (Miglioli, 1993, p. 47).

sobre o valor adicionado, causador de menos efeitos adversos à competitividade e eficiência.

A concentração da renda, contudo, não dá certeza alguma de que vai ser destinada pelo seu possuidor a algum investimento produtivo. O modelo da concentração, sobre os ombros da população gravada injustamente pela distribuição do ônus tributário, não foi respaldado historicamente. Consiste num erro igualar a poupança ao investimento. “A identificação da poupança com o investimento encobre um problema de grande interesse prático: o modo como estruturas institucionais específicas podem tanto desperdiçar quanto reforçar o potencial produtivo da poupança” (Cui, 1999, p. 224). Assim, se os recursos não facilitarem os pequenos negócios, nem for estimulado o reinvestimento dos lucros retidos, haverá desperdício do potencial produtivo da poupança. Logo, a conexão entre poupança e realização de investimentos produtivos depende de instituições econômicas, sociais e jurídicas que, no mínimo, desestimulam a especulação ociosa.

### **3.2.16 Tributação direta: a proposta de Longo**

O percentual de participação dos tributos sobre a renda, em relação ao total da receita, vem caindo, desde 1984 (19,56%) até 1996 (17,79%), ao passo que a participação dos tributos sobre bens e serviços cresceu de 37,15% para 45,94%, nos mesmos anos. Em termos de percentual do PIB, o crescimento da participação dos tributos sobre bens e serviços cresceu, de 9,04% em 1984, para 13,29% em 1996, ao passo que a participação dos tributos sobre a renda cresceu apenas de 4,76% do PIB para 5,15%, em 1996.

Outro dado que denuncia as distorções do sistema brasileiro é: a participação dos tributos sobre bens e serviços, excluídas as contribuições previdenciárias, foi de 60,2% em 1996, no Brasil, ao passo que, na França, e no Reino Unido, em 1992, esse percentual era respectivamente de 42,7% e de 39,2%, e, nos Estados Unidos, em 1993, de 20,7% (Varsano et al., 1998, p. 49). Quanto ao imposto de renda, a situação se inverte: a participação da receita total, no Brasil em 1996, era de 23,3%, enquanto na França, Reino Unido e Estados Unidos, era, respectivamente, de 25,4%, 41,2% e 54,4%, nos anos acima mencionados (Varsano et al., 1998, p. 49). Esses dados são suficientes para caracterizar parte das distorções do sistema tributário brasileiro, pois a carga tributária é distribuída desigualmente, pesando mais sobre os bens e serviços, com reduzida participação do

Imposto de Renda sobre o total da arrecadação. Além disso, as distorções no âmbito do Imposto de Renda<sup>124</sup> revelam que os assalariados são sobrecarregados, ao mesmo tempo em que é reduzida a participação do valor pago pelas pessoas físicas sem retenção na fonte. Assim, em 1998, o Imposto de renda recolhido na fonte, o pago pelas pessoas jurídicas e o pago pelas pessoas físicas, correspondeu, respectivamente, a 66%, 27% e 7% do total da receita do imposto de renda (Bugarin, 1999, p. 41). Acrescentando-se a esse quadro o fato já mencionado de que, atualmente, a receita tributária relativa às contribuições da União é maior do que a sua receita tributária relativa aos impostos e taxas, em 1998, 93,7 bilhões contra 67,9 bilhões, respectivamente, conforme Bugarin (1999, p. 39), evidencia-se que o sistema não está alcançando efetivamente as manifestações de capacidade contributiva, descumprindo o princípio constitucional da igualdade.

Essas distorções da tributação, no Brasil, indicam que a reforma deve direcionar-se para a tributação direta, especificamente para a definição de um imposto de renda abrangente. Somente assim será possível encaminhar o aperfeiçoamento do sistema tributário nos aspectos da justiça e da eficiência. É coerente com o *princípio da diferença* a escolha pela sociedade de uma tributação que maximize as condições dos indivíduos de menor nível de bem estar; além disso, as injustiças sociais e econômicas, incluindo-se as tributárias, que são pertinentes à distribuição dos custos, são gritantes, no Brasil, o que reforça a interpretação de que a justiça deve prevalecer sobre a eficiência, até o ponto em que os menos favorecidos adquiram as condições mínimas de efetivamente exercer os direitos relativos ao primeiro princípio — a liberdade.

Tecnicamente, de acordo com Carlos Alberto Longo (1984, p. 47), quando um sistema tributário apresenta falhas e distorções, seja no que respeita a equidade, seja quanto à eficiência, a opção da sociedade deve ser por um imposto de renda abrangente, de modo a implementar uma reforma radical<sup>125</sup>. Não se trata apenas de medidas compensatórias, que só realizem ajustes na estrutura vigente, em relação a benefícios, alíquotas e alguns tributos mas que, efetivamente, alterem a equação entre as bases consumo e renda, ou entre o ônus sobre o trabalho e sobre a acumulação.

---

<sup>124</sup> Imposto sobre a Renda e Proventos de qualquer Natureza.

<sup>125</sup> Conforme Galbraith (1996, p. 73), “o instrumento mais eficaz para uma maior igualdade de renda continua sendo o imposto de renda progressivo”. E lembra que a economia norte-americana, após a Segunda Guerra Mundial, viveu períodos de elevadas taxas de crescimento econômico, ao mesmo tempo em que não sofria problemas fiscais justamente quando a tributação dos impostos de renda foi maior, com índices de progressividade elevados (Galbraith, 1996, p. 74).

Adotado um imposto de renda abrangente, é preciso evitar proliferação de incentivos fiscais que geram distorções quanto à efetiva carga tributária e sua justa distribuição em relação à capacidade de contribuição das pessoas ou empresas. Conforme Longo (1984, p. 38)

As deduções da renda bruta podem ser antecipadas através de investimentos em setores com provisões específicas para depreciação acelerada, como na agricultura, mineração, etc., ou através de créditos tributários para investimentos em regiões e setores prioritários. O efeito de cada uma dessas provisões é reduzir a alíquota efetiva do imposto de renda sobre o rendimento de capital e, no limite, o tratamento preferencial exclui totalmente o retomo do capital da base tributária. O contribuinte, ao utilizar essas provisões especiais para compensar rendimentos tributáveis de outras fontes, transforma o imposto de renda devido em subsídio para investir em atividades privilegiadas, sendo o subsídio maior ainda quando esses investimentos são financiados com capital de terceiros (leveraged investment).

Essas formas de dedução da renda permitem, em suma, que o rendimento do capital fique excluído da tributação e, nesse caso, a estrutura tributária sobrecarrega o rendimento do trabalho. A injustiça do sistema mostra-se mais grave quando o rendimento do trabalho, por sua vez, é tributado sem as deduções tecnicamente previstas para atingir o “acréscimo nas possibilidades de um indivíduo satisfazer suas próprias necessidades...” (Longo, 1984, p. 13) tais como: deduções de despesas com médicos, hospitais, educação, filantropia, e, ao menos em parte, com juros de dívidas pessoais<sup>7^^</sup>.

### 3.2.17 Globalização e tributação direta

Com a globalização vai-se tomando difícil tributar a renda de pessoas e empresas que tenham mobilidade. A proposta de “um imposto unificado, alocando parcelas do lucro total das multinacionais a diferentes países para fins tributários” (Gazeta Mercantil, 2000, p. A-14), seria de difícil implantação por depender da aprovação dos países desenvolvidos.

O fato é que a renda está se concentrando cada vez mais nas mãos de poucas pessoas e empresas que, ao mesmo tempo, usam as suas oportunidades de mobilidade para realizar um planejamento tributário favorável.

---

<sup>126</sup> Atualmente ocorre no Brasil uma sobrecarga do imposto de renda sobre a classe média por força dos limites restritos da dedução destes gastos.



É possível a um país tomar medidas que estimulem esses contribuintes a não mudar para outro país, até mediante manutenção de qualidade de vida e trabalho melhores. “Mas pode ficar mais difícil utilizar os impostos para redistribuição da riqueza de pessoas e empresas móveis para os menos móveis e menos prósperos” (Gazeta Mercantil, 2000, p. A-14).

Ocorrerá, muito provavelmente, diante da dificuldade de atingir tais contribuintes com mais poder de mobilidade, que os Estados passem a sobrecarregar a carga tributária das bases mais fixas. Os impostos sobre consumo, por isso, continuam sendo encorajados pelos economistas da globalização. Também os impostos sobre propriedade de imóveis podem voltar a ser item importante da arrecadação. E a justiça tributária? É claro que assim, fica mais distante. Seria necessário criar uma Organização Tributária Mundial? (Gazeta Mercantil, 2000, p. A-14). Mas qual expectativa de resultados positivos, quanto à justiça tributária e à distribuição da renda mundial, se o ambiente econômico globalizado caminha firme na rota da concentração da riqueza? Os dados relativos à migração mundial permitem concluir que a mobilidade das pessoas é, na verdade, menor hoje do que no início do século. Assim, à primeira vista, se as empresas tendem a mudar-se em busca de menores cargas tributárias, parece que as pessoas sujeitar-se-iam à tributação mesmo maior, no país que preferem, por diversos motivos, não essencialmente financeiros.

No entanto, é preciso lembrar que uma das consequências da globalização é a concentração da renda — um menor número enriquece cada vez mais em relação à maioria. “Nos EUA, por exemplo, mais de 30% do Imposto [de renda] são cobrados da faixa dos indivíduos Jamais ricos, e mais de 60% provêm dos 10% de maior renda” (Folha de São Paulo, 2000, p. A-14). E é nessa pequena parcela que se incluem as pessoas que têm maior mobilidade, e que são alvo de guerra fiscal entre os países. “Na maior parte dos países, a parcela das receitas do imposto pessoal direto advinda dos tributos cobrados sobre a renda e os ganhos de capital — poupança e investimentos — têm declinado de forma contínua, nos últimos 20 anos” (Gazeta Mercantil, 2000, p. A-14).

Entre outras formas de evitar a tributação, os mais ricos do Primeiro Mundo estão cada vez mais utilizando os paraísos fiscais. Para evitar tais expedientes, que muitas vezes nem estão dentro da lei, a Alemanha, por exemplo, “tem defendido a adoção de uma diretiva pela UE sobre as contas de poupança, exigindo que os governos dos países — membros retenham 20% de imposto na fonte sobre os rendimentos pagos a residentes

estrangeiros” (Gazeta Mercantil, 2000, p. A-14). É que cerca de 4/5 das rendas obtidas por alemães em outros países escapam à tributação.

Constata-se, assim, que a tributação sobre as rendas dos mais ricos, principalmente resultantes do capital financeiro<sup>127</sup>, diante de sua mobilidade internacional, dependerá, inapelavelmente, de acordos tributários. A necessidade de troca de informações<sup>128</sup> sobre as rendas das pessoas pelos diversos fiscos nacionais logo será vista como indispensável. Os países mais ricos, como os Estados Unidos, por exemplo, permitem que seus cidadãos abatam o imposto que pagaram em outros países. A Holanda, por sua vez, pretende cobrar imposto sobre uma renda estimada de 4% sobre os ativos, a partir de 2001, mas não sem preocupação com a possibilidade de mudanças dos ricos para o exterior (Gazeta Mercantil, 2000, p. A-14). Quanto aos países da periferia e semi-periferia, parece ser mais difícil tomar iniciativa na tributação sobre as rendas obtidas por seus cidadãos no exterior e por investidores estrangeiros no país, diante da concorrência fiscal (ou guerra fiscal), que se manifesta para atrair tais investimentos.

### 3.2.18 Tributação indireta: crítica

Com a liberalização do comércio exterior, as economias periféricas passam a sofrer pressões mais fortes para a *convergência* ao regime de acumulação dos países desenvolvidos. Explica <sup>13</sup>maJ2000, p. 216) que essa acentuação à convergência “é muito fácil de conceber. A abertura das fronteiras e o quase-desaparecimento das políticas de subvenção à produção, sejam quais forem suas formas, acentuam a pressão internacional por definição. Os produtos afetados pela concorrência internacional são mais numerosos do que antes, com o aumento do grau de abertura da economia”.

---

<sup>127</sup> A questão da tributação sobre as transações financeiras internacionais é de suma importância para avaliar a justiça tributária de um determinado sistema. Nesse sentido, segundo Balthazar; Lorenzoni (2001, p. 35), “o Estado capitalista na sua versão contemporânea neoliberal, gerenciado pelo interesse de empresas internacionais, através de organismos internacionais, objetiva ausentar-se de exercer seu poder de tributar sobre os investimentos meramente especulativos que são realizados pelas grandes corporações, empresas transacionais”.

<sup>128</sup> A liberalização econômica combinada com a tecnologia da informação colocam aos Estados um desafio quanto à sua capacidade de exigir os tributos que pretendem alcançar igualmente todos os contribuintes. Entre outros fatores, podem ser relacionados: a alta mobilidade dos empregados com salários elevados; a possibilidade de aquisição de bens do “outro lado da fronteira” ou através do “comércio eletrônico”; o grande número de paraísos fiscais; as transferências entre as próprias multinacionais; a movimentação financeira virtual e a utilização de novos instrumentos financeiros.

Toma-se, por isso, mais difícil produzir bens que não atendam aos critérios de normas e custos internacionais, impondo-se a busca da competitividade, na qual prevalece a redução do custo unitário da mão-de-obra e, portanto, a utilização de tecnologias intensivas em capital, para que se reduzam os salários, ou se restrinja o seu aumento, além de possibilitar a redução da massa salarial através do desemprego.

Em conclusão, se o regime de acumulação, como funciona atualmente, está impondo redução de salários e causando desemprego, a redistribuição da renda toma-se indispensável para a busca de uma maior aproximação à justiça distributiva. Se não ocorre a progressão dos salários nesse regime de acumulação, então os tributos que são pagos pelos assalariados no momento que realizam a aquisição dos bens e serviços que necessitam, diminuem mais ainda o valor líquido efetivamente disponível do salário. Portanto, evidencia-se que o conflito distributivo, entre a renda do capital e a do trabalho, encontra-se exacerbado pela transferência do ônus tributário à parte mais frágil econômica e politicamente desse conflito. Caracteriza-se, portanto, uma exploração tributária que é agressiva aos princípios constitucionais. De outra parte, quando os gastos estatais são definidos no orçamento público, as possibilidades de corrigir as desigualdades criadas pelo sistema ficam soterradas sob os enormes valores e pagar pela dívida pública e por outras necessidades de urgente *assistência* ao capital.

Portanto, quando o sistema econômico impõe redução dos salários, a tributação indireta toma-se ainda mais pesada e injusta, já que reduz ainda mais o salário realmente disponível para o consumo relativo às necessidades básicas das camadas mais pobres ou médias, referentes ao nível de renda.

Quando o consenso de Washington estimula a adoção de forte tributação indireta, é preciso recordar algumas desvantagens apontadas por Due (1974, p. 34-35). Primeiramente, os impostos indiretos não alcançam a riqueza concentrada e, portanto, não produzem efeitos de redução das desigualdades, sendo mais indicados para os países com distribuição de renda e riqueza mais proporcional. Segundo Due, o maior mérito da tributação indireta, é que podem produzir recursos públicos necessários, mais

---

<sup>129</sup> O imposto indireto é o único que pode ser infalivelmente cobrado do miserável. É extraído dele quando compra comida; e nada poderá comprar se não pagar. Trata-se de uma *maravilhosa* invenção do capitalismo que, afinal, não sobrevive sem a tributação. Melhor ainda no caso do capitalismo brasileiro, em que a possibilidade da *repercussão* do tributo foi amplificada até as raízes da injustiça patente. É claro que, na fonte, ao receber o salário, são já descontados valores relativos à previdência social, e ao imposto de renda, se for o caso. Mas o imposto indireto alcança até quem está abaixo da linha de pobreza.

provavelmente do que seria politicamente possível mediante a adoção de um justo imposto de renda, contra o qual sempre haverá oposição dos grupos economicamente mais fortes<sup>130</sup>. É importante observar que quando técnicos como Due indicam a adoção de tributação indireta pelos países em desenvolvimento, consideram que haverá alíquotas maiores para os bens consumidos pelas classes de renda mais elevada. No entanto, na implementação dos impostos indiretos, isso não é o que acontece, pois, argumenta-se, as alíquotas elevadas inibiriam os investimentos dos empresários. Assim, a teoria da tributação indireta inclui medidas para tomá-la menos regressiva, mas, a sua prática, como ocorre no Brasil, comprova que a implementação dessas medidas nunca ocorre. Ao contrário, produtos consumidos pela população de renda média e baixa têm alíquotas elevadas, como o cigarro<sup>131</sup>, bebidas, combustíveis, energia elétrica e serviços de comunicação. Além disso, quaisquer outros produtos deveriam, para haver progressividade, ter alíquotas reduzidas quando fossem de menor qualidade, direcionados à população de baixa renda. No entanto, um fogão de luxo ou o mais simples possível, sofrem a mesma incidência tributária. Logo, a afirmação de que a tributação indireta pode tomar-se progressiva em algum grau, esboroa-se diante de pressões políticas, econômicas, fiscais e administrativas, estas últimas relacionadas com a efetiva dificuldade da adoção de uma enorme multiplicidade de alíquotas. Em busca da simplificação (que na verdade não passa de um simplismo) e da eficiência do tributo, as possibilidades de tomá-lo menos regressivo são logo esquecidas.

A burguesia lutou por garantias quanto à tributação. Exigiu que nenhuma tributação fosse imposta sem que o legislativo decidisse, em nome do povo. Agora, quando são as classes pobres que são muito tributadas, surge o seguinte argumento: não é através da tributação (em geral e especificamente do imposto de renda) que se conseguirá uma redistribuição de renda e da riqueza mais justa. É através do gasto público, diz-se agora, que essa justiça poderá ser melhor alcançada. Caberia indagar: por que essa argumentação não se aplicava quando a burguesia exigiu representação? Deve-se admitir que pelos mesmos motivos que, atualmente, levam os pobres a exigir que a tributação seja justa. E

---

<sup>130</sup> Conforme Due (1974, p. 32) os impostos indiretos não alcançam a capacidade contributiva de pessoas que “dispõem de altos rendimentos usados para fins que fogem da alçada dos impostos indiretos, tais como a terra, ouro ou pedras preciosas, viagens ao exterior, empregados domésticos ou investimentos no exterior. Tais pessoas só podem ser atingidas pelos impostos de renda ou sobre a fortuna. Similarmente, os impostos indiretos relativos ao consumo também são impróprios à tributação de famílias que possuem grandes propriedades rurais e fortunas concentradas”.

<sup>131</sup> Não obstante a carga elevada sobre cigarros e bebidas seja justificada pelo objetivo de desestimular o consumo, o fato é que — por diversos motivos sócio-culturais que não cabe aqui discutir — os pobres realizam, proporcionalmente, elevados gastos com esses produtos.

que o Estado, através do orçamento orientado para os interesses do capital, dos mais poderosos

econômica e politicamente, jamais realiza a alegada justiça através do gasto público. Na verdade, pretendem os que argumentam nesse sentido, que os mais pobres continuem sendo mais pesadamente tributados, e que acreditem que seu sacrifício agora, (que significa, para os pobres, menos alimento, menos escola, menos remédio) será compensado por um orçamento que — um dia — será justo. *No entanto, os danos físicos, morais e intelectuais que sofrem são irrecuperáveis, insanáveis.*

Trata-se de defender, portanto, em relação ao imposto indireto, uma redução da tributação para os mais pobres, usando a mesma argumentação da burguesia: essa tributação impede o desenvolvimento (nesse caso, o humano), e é contra a própria visão liberal, como argumento dos empresários de deixar a economia funcionar (pois, paguem-se salários maiores e reduza-se a tributação para os pobres, que tomar-se-ão maiores consumidores). Além dessa argumentação liberal, a ser usada a favor dos pobres, há mais a seguinte: é que, através do gasto público, poder-se-ia fazer retomar aos pobres maiores investimentos a seu favor; *porém*, o imposto de renda deixado de arrecadar dos mais ricos — é uma renúncia que não pode ser *recuperada* ou resolvida de alguma maneira pelo orçamento. *Portanto*, na realidade, esse discurso de não fazer uma tributação justa, porque se corrige depois, é falacioso e apenas mais uma argumentação para manter a desigualdade arraigada.

Ocultar o peso da tributação indireta sobre a maioria mais pobre da população é um exemplo do papel exercido pelo Estado que, seguindo a doutrina liberal, segundo a qual a economia deve ser separada da política, afirma estar fundamentado num “contrato” com base na *igualdade* (que justifica a possibilidade do contrato) mas que depois é esquecida, pois, de fato, o Estado passa a orientar a política econômica segundo o interesse de uma classe, prevalecendo, então, a *desigualdade*. Na realidade, enquanto é afirmada a separação da economia da política, há uma politização da economia;

Na aparência, a carga tributária estaria repartida com alguma igualdade, mediante um sistema tributário *racional*, com o direito posto pelo Estado; na realidade, a desigualdade das classes está operando nas estruturas e funções do Estado, garantindo à classe dominante privilégio na repartição da carga tributária.

### 3.2.19 Da desigualdade à tributação

Portanto, as desigualdades no Brasil são profundas, radicais, seja quanto à distribuição pe<sup>o</sup>al da renda quanto à funcional (renda do capital e do trabalho). E, diante desses fatos, que têm repercussões econômicas, sociais e políticas, pode-se afirmar que tomam-se incompatíveis com os objetivos constitucionais as propostas de reforma tributária que privilegiam a adoção da tributação indireta. Esta não proporciona efetivas condições de realizar-se redistribuição da renda e da riqueza porque não alcança os grupos que as concentram; não pode ser elevada além de um ponto, pois integra os preços das mercadorias reduzindo a capacidade de consumo da população e, portanto, além de certo limite, passa a extrair recursos necessários para a sobrevivência (mínimo existencial) e prejudica o mercado interno. A reforma tributária deve cumprir os objetivos constitucionais, e, portanto, privilegiar a redução das desigualdades, o que, além de ser uma exigência da justiça, é uma necessidade econômica, pois uma distribuição mais igualitária da renda e da riqueza promoverá o aumento da produtividade bem como a expansão do mercado. Para alcançar os objetivos de justiça e de redução das desigualdades, é necessário, em primeiro lugar, implementar políticas sociais que efetivamente tenham como efeito a mudança das condições da grande massa populacional pobre e excluída. O Estado de Bem-estar não pode, portanto, ser desmantelado<sup>^^</sup>; ao contrário, deve ser ampliado, diante de uma situação econômica e social à qual não podem ser aplicadas as mesmas críticas dirigidas aos países que já alcançaram um patamar superior de desenvolvimento econômico e social. Se o processo para concretizar a redução das desigualdades passa pela superação da insuficiência de recursos públicos e de reduzido crescimento econômico, o fato é que uma reforma tributária que não dê o primeiro passo direcionado para a redistribuição de renda, significaria a consolidação do círculo vicioso que impede um efetivo combate<sup>^^</sup> à desigualdade. As políticas dirigidas à redução das

---

<sup>132</sup> Há várias indicações de que a expansão da informalidade do emprego (não regularização dos empregados pelas empresas) não é mero resultado do peso das contribuições sociais (*custo Brasil*). A globalização da economia tem "*justificado*" as empresas no mundo inteiro a não registrar empregados ou a terceirizar suas atividades para empresas que se encarregam de manter os empregados sem o registro. O que não se mostra na análise é que o custo para o Brasil, desde já, e cada vez mais, *será maior com a informalização*, que deixa grande número de brasileiros sob o risco de incapacidade para o trabalho e da velhice, na miséria, pois os empregadores não cumprem a sua responsabilidade pagando as contribuições para a previdência social e portanto, apropriam-se do benefício da mão-de-obra, mas socializam os custos sociais que lhe são inerentes.

<sup>133</sup> A distribuição de renda não é natural; ao contrário, está relacionada com o poder de grupos e de classes sociais. A distribuição do poder resulta, em grande parte, da distribuição da renda; mas esta, por sua vez, é afetada por medidas adotadas pelo Estado, vinculadas aos interesses dos grupos que detêm mais poder. Portanto, deve haver uma proteção pública dos que não têm poder.

desigualdades<sup>134</sup> não podem ser fundamentadas nos princípios do neoliberalismo, segundo o qual a exclusão de milhões de pessoas do mercado não se deve a esse tipo de problema, mas trata-se de “um fenômeno individual, e a política social só pode ser então uma política de benfeitoria para um certo número desses indivíduos excluídos” (Salama; Valier, 1997, p. 153). O objetivo de redução de desigualdades, previsto na constituição não se satisfaz com programas de assistencialismo.

### 3.2.20 Riqueza oligárquica

Conforme Arrighi (1997, p. 282), é preciso distinguir entre riqueza democrática e riqueza oligárquica<sup>135</sup>. A primeira se caracteriza pela possibilidade de ser alcançada, mediante certos esforços dos interessados. Já a riqueza oligárquica é aquela que não está disponível para todos, por mais esforços que façam os interessados em alcançá-la. Ocorre que há recursos escassos, que para serem desfrutados, pressupõem a *exclusão* de outros; e a concentração de benefícios do processo de produção nas mãos de proprietários dentro de cada país, ou em países ricos, caracteriza a *exploração*. Arrighi, então, alerta para a *ilusão* do desenvolvimento econômico dos países que se defrontam com a verdadeira impossibilidade de conseguir oportunidades iguais às dos países que já atingiram o patamar superior de riqueza. É que a riqueza do Ocidente se caracteriza como oligárquica e, portanto, “não pode ser generalizada porque se baseia em processos relacionais de exploração e de exclusão que pressupõem a privação relativa continuamente

---

<sup>134</sup> “As interpretações neoliberais do desenvolvimento econômico insistem que a redução das provisões previdenciais é a condição necessária de competitividade em uma economia globalizada” (Giddens, 1996, p. 103). Caso contrário, e aqui o neoliberalismo aparece com sua pretensão de pensamento único, as desigualdades se ampliarão, face aos problemas da economia com a falta de competitividade. A única solução, portanto, é o retomo, ou melhor, a reafirmação da teoria do “*trickle down*”, ou seja, do “bolo”. Giddens (1996, p. 104) posiciona-se na linha de pensamento que contesta a tese neoliberal de que as desigualdades são uma condição para o crescimento econômico; considera, ao contrário, que a eficiência econômica é reforçada pela igualdade.

<sup>135</sup> A riqueza oligárquica se baseia em processos relacionais de exploração e de exclusão. Processos de exclusão “se referem ao fato de que a riqueza oligárquica dos Estados nos degraus superiores proporciona a seus governantes e cidadãos os meios necessários para excluir os governantes e cidadãos dos Estados nos degraus mais baixos do uso e do desfrute dos recursos que são escassos ou sujeitos a saturamento”. Processos de exploração “se referem ao fato de que a pobreza absoluta ou relativa dos Estados situados nos degraus mais baixos da hierarquia de riqueza da economia mundial induz continuamente os governos e cidadãos desses Estados e participar na divisão mundial do trabalho em troca de recompensas marginais, que deixam o grosso dos benefícios nas mãos dos governantes e cidadãos dos Estados posicionados nos degraus superiores” (Arrighi, 1997, p. 282).

reproduzida da maioria da população mundial”. Conclui-se, então, que o sistema tributário dos países periféricos não pode apenas compatibilizar-se com o dos países já desenvolvidos. Se a interpretação de Arrighi for correta, não há mais justificativa para a não adoção de um sistema de tributação redistributivo. A expectativa de alcançar o mesmo patamar de riqueza oligárquica dos países desenvolvidos deve ser afastada'^ em nome de uma efetiva redistribuição de renda urgente para, assim, formar um outro patamar, mesmo com menor riqueza mas de maior igualdade, a partir do qual outras possibilidades sociais e econômicas poderão surgir. Além disso, analogamente á diferença entre riqueza democrática e riqueza oligárquica internacionais, pode-se considerar a concentração de renda e riqueza *estável* há séculos, no Brasil, como riqueza oligárquica, ou seja, a que mantém-se mediante processos de exclusão e de exploração e, portanto, é inalcançável por *todos*. Este é um forte motivo para, na reforma tributária, prevalecer o princípio de justiça e não o de eficiência econômica, segundo o qual, se todos produzirem conforme as regras do mercado, poderão obter seu justo quinhão na renda nacional. Acrescente-se que, para a preservação da riqueza oligárquica, os processos de exclusão e de exploração implicam elevados custos sociais, econômicos e ecológicos. Segundo Arrighi (1997, p. 292), trata-se de “um esforço altamente destmítico que transfere os custos da prosperidade e segurança de uma minoria (não mais, e provavelmente menos, do que um sexto da raça humana) para a maioria e para as futuras gerações da própria minoria”. Portanto, o sistema tributário compatível com tais problemas deverá impor ônus tributário sobre o capital financeiro nacional e mundial, sobre as rendas elevadas, a riqueza, e sobre os danos causados ao meio-ambiente, por empresas ou por particulares.

---

<sup>136</sup> Segundo Arrighi (1997, p. 270, 271), a partir da década de 1940, a “nova potência hegemônica (os Estados Unidos) proclamou que, sob sua liderança, tanto as velhas como as novas nações poderiam alcançar esse padrão, desde que, naturalmente, seguissem da melhor maneira possível a receita norte-americana para a prosperidade econômica”. Segundo essa doutrina, expressa no “Manifesto Não-Comunista” de W. W. Rostow, os países que aderissem aos princípios da livre iniciativa alcançariam, após passar por uma série de estágios, o estágio de elevado consumo de massa. Hoje, muito poucos dos que estão no poder no Sul — ou mesmo no Norte — ainda crêem no conto de fadas do “Manifesto Não-Comunista de Rostow”, conclui Arrighi.



### 3.2.21 O individualismo e a tributação

O individualismo fundamenta-se na idéia de que o auto-interesse, como motivador da ação do indivíduo, gerará benefícios para todos. É com base nesse raciocínio que defenderá radicalmente o mercado, quanto ao processo de produção, que tende a abranger as formas de distribuição de todos os produtos sociais, inclusive arte, conhecimento e cultura.

Tal individualismo apóia-se em princípios que surgem do pressuposto liberal do afastamento dos indivíduos em relação ao Estado e ao público. No entanto, o fato é que o capitalismo gera graves problemas sociais, o que torna indispensável, em nome até da sobrevivência de grande número de pessoas, o desenvolvimento de um Estado Social, que não pode se submeter nem orientar-se pelos princípios do individualismo. É, portanto, contraditório que as políticas públicas necessárias para corrigir as conseqüências negativas do individualismo baseado no auto-interesse acabem por submeter-se aos princípios desse mesmo individualismo, que fundamenta uma crítica radical às medidas planejadas segundo o interesse público, acusando-as de prejudicar as perspectivas de crescimento, que dependeria da radicalização dos princípios do individualismo.

Na tributação, manifesta-se agudamente essa contradição. É que os recursos para as ações coletivas, se pretenderem coerência na busca de correção das distorções do capitalismo, embora mantendo-o, deveriam ser arrecadados, principalmente, dos maiores beneficiados pelo sistema econômico; no entanto, aqueles que têm capacidade para contribuir mais, passam a fazer uso indevido dos princípios do individualismo, mesmo no campo do interesse coletivo, para fustrar a possibilidade de um balanceamento entre a *acumulação* do capital e um grau razoável de justiça *distributiva* (que deveria ir além do *mínimo* necessário para a legitimação do sistema capitalista).

Em suma, os beneficiários do sistema argumentam com base nos fundamentos do individualismo, para contestar e evitar a adoção de tributação justa, a qual bem ao contrário, tem seu fundamento exatamente na necessidade de corrigir parte das distorções de um capitalismo que, por si, não resolverá os problemas sociais e ecológicos que causa. E que, além desses custos que gera, não sobrevive sem a dispendiosa estrutura do Estado, paga com tributos.

Verifica-se, portanto, que o liberalismo fundamenta-se no individualismo e pretende aplicá-lo à tributação, como se fosse possível ocultar que o capitalismo não

sobreviveria sem o Estado e que, portanto, os encargos devem ser suportados inevitavelmente.

Hayek, assim, apóia-se no individualismo para se opor à redistribuição através do Estado, desde que seja garantida uma renda mínima. A tributação admitida é apenas a necessária para custear os serviços essenciais do Estado. Nozick, por sua vez, contesta a tributação e não admite redistribuição. Mas é preciso, diante das injustiças patentes, em contraposição com a mera e pretensa eficiência, implementar a justiçandistia, mesmo que resulte num primeiro momento, um crescimento econômico menor. Não basta que essa justiça seja restrita às oportunidades iguais, mas, na esteira das propostas de Sen deve propiciar desenvolvimento efetivo das capacidades das pessoas para o exercício da liberdade.

A hipótese aqui defendida de que a implementação da justiça não impede a eficiência econômica, é coerente com a teoria de Rawls, pois ele considera que haverá maior adesão dos indivíduos ao contrato social quanto mais justa for considerada a distribuição dos bens produzidos de modo cooperativo na sociedade. As desigualdades justas serão aquelas que, no final das contas, proporcionarem melhores condições para os mais desfavorecidos.

Mesmo no âmbito do capitalismo, a igualdade poderia ser aprofundada, pois seriam gerados efeitos virtuosos na eficiência econômica. Por que isso não ocorre? É certo que o sistema exige concentração e prevalece a visão individualista e imediatista entre seus operadores. No entanto, o capitalismo não se sustenta sem as medidas que corrigem parte dos abusos egoístas e predadores, que levariam à bancarrota geral. E o princípio individualista incrustado nas concepções de vida, sob o capitalismo, inibe uma atuação política por mais igualdade, que acabaria sendo benéfica ao próprio sistema.

Assim, o crescimento, sem adoção de medidas planejadas que efetivassem a igualdade, tem produzido aumento de desigualdade (contrariamente às teses da corrente baseada na “teoria do bolo”); logo, diante do impasse causado por um grau enorme de desigualdade, é preciso mudar a prioridade: iniciar já a implementação de medidas para realização da igualdade, iniciando um círculo virtuoso, favorável ao crescimento econômico.

Toma-se evidente, então, que é necessário um igualitarismo mais radical do que o defendido por Rawls, para sociedades bem ordenadas, conforme o princípio da diferença, seja tendo em vista as pesquisas que mostram correlação positiva entre igualdade e eficiência, seja em face das desigualdades patentes, no Brasil. Tendo-se

consciência de que o direito não reflete apenas a situação *natural* atual, então é preciso concluir que ele pode estabelecer normas para uma outra situação que *deveria* ou poderia ser.

### 3.2.22 Democracia limitada e reforma tributária

As perspectivas da democracia, no Brasil, consideradas as condições atuais, segundo avaliação de pécio Saes, possibilitam confrontá-las com a questão tributária.

Primeiramente mencione-se algumas limitações da nova democracia brasileira, assim considerada a partir de 1988: a sobrevivência, na Constituição, do superdimensionamento do papel político das Forças Armadas, face à prerrogativa de intervenção para manter a ordem política, conforme art. 142, além da preservação de influência sobre questões nacionais não militares; o poder legiferante do Executivo através das medidas provisórias, caracterizando um presidencialismo muito mais forte que o dos países democráticos desenvolvidos; a ausência de alinhamento dos governos com um programa partidário, assim como os partidos não se mantêm alinhados com os governos. Saes (1996, p. 142) considera então que: “Essa combinação institucional, ao invés de abrir espaço para uma intervenção *bonapartista* da burocracia estatal no processo político, é instrumentalizada pelos segmentos da classe dominante que organizam ativamente a sua hegemonia política no seio do bloco no poder”, e que não é possível a implantação de uma “democracia radical” nas sociedades capitalistas, considerando que “só a destmiação do poder político da classe capitalista abre caminho para a formação de uma democracia participativa”. Somente no estado socialista o povo participa efetivamente no “processo macro-decisório” (1996, p. 143).

Para esse autor, a radicalização da democracia só pode ocorrer no socialismo. Afastando momentaneamente essa hipótese, apresenta as três seguintes, como passíveis de análise: estabilização, evolução, e degradação da “democracia limitada” vigente no Brasil atual.

O sistema hegemônico de interesses monopolistas, a partir da década de 1980, deixa de ter o capital bancário como seu principal beneficiário e de basear-se no chamado “tripé” formado pela empresa estatal, capital monopolista nacional e capital monopolista estrangeiro. É o capital financeiro internacional que passa a “dirigir o sistema de interesses

monopolistas”, ao passo que a empresa estatal e a nacional deixaram de ser objeto de uma defesa específica pelo Estado.

A “democracia limitada”, no “formato institucional” vigente a partir de 1988, é adequada às políticas neoliberais necessárias aos interesses do novo arranjo no sistema hegemônico. O conjunto de medidas concretas das políticas neoliberais favorece o capital financeiro intemacional, com um salto qualitativo nas suas oportunidades de ganho e nas suas possibilidades de “ancoragem” na esfera produtiva interna.

Para os demais participantes do sistema hegemônico, o projeto neoliberal pode até prejudicar algum interesse específico. Contudo, o apoio político, de modo geral, é garantido, pelos grupos mais poderosos, ao mesmo tempo em que exigem a manutenção de determinadas políticas que os favoreçam. Os latifundiários querem manutenção de subsídios, suspensão de dívidas, crédito favorecido. Os industriais protestam quando a abertura do mercado os prejudica, assim como os bancos nacionais querem restrições aos estrangeiros. Aos trabalhadores e à classe média resta protestar contra o cerceamento de direitos sociais já implementados. Tais reações, todavia, não causam sérias preocupações ao capital financeiro intemacional, quanto à manutenção da *estabilidade* dessa “democracia limitada”.

Surgem, também, resistências ao projeto neoliberal que se originam nos próprios setores que o apóiam, mas não ao ponto de prejudicar a eleição e formação de governos que seguem as políticas preconizadas pelo capital financeiro intemacional. Tais resistências não deixam de caracterizar uma certa ameaça à estabilidade da “democracia limitada”, mas não se concretizam em uma efetiva “oposição popular de massa”. Por isso, conforme Saes (1996, p. 145), se necessário, poderiam ser fustradas, mediante medidas de repressão, utilização de medidas provisórias e até reforma política, que levariam a um “novo autoritarismo civil de base presidencialista”.

Segundo Saes (1996, p. 146), a hipótese da restauração do autoritarismo militar, por sua vez, não teria o respaldo dos interesses do capital financeiro, em face de: “a) o compromisso histórico de parte da oficialidade militar com a empresa pública e o capitalismo de Estado; b) a conseqüente ausência de unidade, nas Forças Armadas, no que respeita o projeto neoliberal de “modernização capitalista”.

Quanto à hipótese de ocorrer a evolução da atual democracia limitada “para uma democracia capitalista ampliada, próxima do padrão democrático ocidental”, segundo Saes (1996, p. 146), “dependeria da emergência, no Brasil, de um projeto político de desenvolvimento capitalista alternativo ao projeto político neoliberal”. O autor imagina a

possibilidade de um desenvolvimento do tipo “coreano”, que “implicaria, ao invés de dismantelar o Estado (meta do neoliberalismo), atribuir ao aparelho estatal um papel seletivo, porém ativo (investimentos maciços em pesquisas de desenvolvimento, em educação e em segmentos tecnológicos específicos); bem como realizar reformas numa perspectiva conservadora (por exemplo: uma reforma agrária redistributiva, concebida apenas como instrumento de estabilização social do campo e da cidade e não como uma via para a “democracia agrária” ou como uma etapa intermediária de um processo mais amplo de transformações sociais) (Saes, 1996, p. 146).

Essas perspectivas da democracia limitada (estabilização, degradação e evolução) influenciarão o modelo de reforma tributária cujas características se compatibilizem com a implementação ou não de uma sociedade mais democrática. A preservação da democracia “limitada” exige, por exemplo, que os setores que respaldam o projeto neoliberal obtenham algum tratamento tributário favorecido.

Portanto, sob a influência do projeto neoliberal, uma reforma tributária tende, nos países periféricos, à manutenção do tratamento favorecido aos detentores do capital e de regressividade do sistema através do aumento da carga tributária na área dos tributos indiretos. A consciência da questão tributária pela população permite que, nos países do primeiro mundo, uma reforma tributária que beneficie claramente as classes mais favorecidas sofra forte resistência. Nos países em desenvolvimento, ou subdesenvolvidos, é que a injustiça tributária tende a se agravar, em nome da eficiência econômica, numa visão imediatista e evidentemente predatória por parte dos setores monopolistas cujo poder econômico e político lhes permite influenciar uma reforma tributária nessa linha.

Discutiram-se, até aqui, questões relacionadas com a persistente desigualdade, e evidenciou-se a forte reação às mudanças estruturais que impliquem a distribuição mais justa dos custos econômicos, sociais e tributários, assim como dos benefícios. Essa reação procura fundamentar na racionalidade econômica uma crítica às medidas políticas igualitárias. No entanto, conforme verificar-se-á no último capítulo, é justamente a ampliação da igualdade que irá proporcionar as melhores condições para um desenvolvimento econômico e social com democracia. Os meios já existem, no Brasil; as restrições à adoção das medidas necessárias revelam-se contrárias à Constituição e desprovidas de fundamento teórico. A afirmação de que a desigualdade é uma situação inevitável para um futuro desenvolvimento perdeu apoio científico; ao contrário.

importantes estudos econômicos, como o de Atkinson (1999) comprovam que mais igualdade gera desenvolvimento. O círculo vicioso da desigualdade continuará sua perversa reprodução, enquanto uma efetiva redistribuição não proporcionar condições para o desenvolvimento das capacidades dos indivíduos. Gastos sociais, na verdade, constituem-se em investimento de retomo elevado para a sociedade.

## CAPÍTULO 4

### JUSTIÇA DISTRIBUTIVA: É POSSÍVEL?

#### 4.1 Concentração e distribuição da renda

Para compreender o problema da distribuição de renda e da riqueza em regime capitalista, é preciso partir da noção de que “Capital é uma relação jurídica que se estabelece a partir da propriedade dos meios de produção. É essa propriedade que consagra o direito a uma remuneração no processo produtivo e não, como é ensinado nas escolas, sua produtividade” (Accurso, 1990, p. 83). A produção deve propiciar um excedente do consumo (produto acima do consumo); a apropriação desse excedente possibilitará a reprodução do capital<sup>137</sup>. Nesse ponto já aparece a questão da distribuição da renda: o que cabe ao capital e o que cabe ao trabalho. Para o capital a melhor distribuição é o máximo de excedente passível de apropriação. Ao trabalho caberá, além do mínimo necessário para sua reprodução, aquilo que as condições sociais conjunturais (garantias constitucionais, mobilização e organização dos trabalhadores, educação, ética social) tomarem possível.

A acumulação não deixa de ocorrer em uma sociedade dual, em que a desigualdade econômica caracteriza-se pela concentração de renda nas mãos de parcela reduzida da população. É que essa concentração cria um mercado expressivo para o

---

<sup>137</sup> Marx estima que “o capital não é nenhuma magnitude fixa, mas uma parte da riqueza social, elástica e constantemente flutuante com a repartição da mais valia em renda e capital adicional” (1968, p. 707). Mesmo sem novo investimento, há fatores que continuam propiciando a acumulação, que são as fontes originais da riqueza, a natureza e a força do trabalho, além da produtividade, sempre mais ampliada pela ciência. Assim, também a parte do capital que é destinada ao pagamento da força de trabalho, o capital variável, não pode ser considerada uma “magnitude fixa”. Trata-se de um dogma que pretende justificar a injusta distribuição da renda, como se fosse natural e social. E ainda Marx, que afirma: “os fatos em que se apóia o dogma são esses: de um lado, o trabalhador não tem voz quando se trata de dividir a riqueza social em meios de fruição dos que não trabalham e em meios de produção; por outro lado, só em casos excepcionais favoráveis, pode ele aumentar o pretense fundo do trabalho às custas da renda dos ricos”. Somente uma “artimanha”, que corresponda a uma “tautologia absurda” pode justificar a distribuição como uma limitação natural, fazendo-se primeiramente a soma dos salários pagos, e considerando-se, então, essa soma “o fundo do trabalho imposto por Deus e pela natureza” (Marx, 1968, p. 710).

consumo de mercadorias produzidas com vistas, exatamente, na qualidade deste mercado. O problema da acumulação fica resolvido, o de uma distribuição justa, não.

A distribuição e a redistribuição da renda não se constituem em questão fundamental para o capital. A produção não visa “satisfazer necessidades” mas, sim, produzir excedente. Ficam, então, as necessidades da população de baixa renda insatisfeitas se a acumulação ocorre com base no “mercado expressivo” que resulta da concentração de renda.

Sempre que há uma redução na taxa de lucros, o capital corre o risco de não mais se reproduzir, de desaparecer. Mas ocorre que as reduções das taxas de salários podem ser compensadas de várias maneiras e isso possibilita que um excedente volte a se produzir. Assim, a previdência social, o gasto público e outras políticas sociais, econômicas e tributárias, podem compensar a redução de salários. De qualquer forma, a inovação toma-se impostergável, para proporcionar ganhos de produtividade “quando os investimentos deixam de ser feitos, quando o sistema entra em um impasse absoluto e fica ameaçado por generalizada disfuncionalidade” (Accurso, 1990, p. 86).

O Estado de Bem-estar, nos países avançados, impôs um certo equilíbrio entre acumulação e distribuição, por força de efetiva existência de educação, democracia, serviços públicos de natureza social e sistema previdenciário com proteção ao desemprego.

Assim, nesses países, “uma taxa de lucro menor dificilmente encontrará compensação pela redução de salários” (Accurso, 1990, p. 88). As condições conjunturais não permitem essa solução para a queda da taxa de lucros. A globalização é que propicia condições para a acumulação de capital sem as mesmas restrições relativas à proteção constitucional e social dos salários a que as empresas se submetem no primeiro mundo. Portanto, na globalização, os investimentos em países subdesenvolvidos são realizados *se* há possibilidades de redução de custos e desde que os lucros resultantes possam ser efetivamente *acumulados*. Em outras palavras, é necessário, para o capital, que os menores custos não sejam transferidos como vantagens aos consumidores, o que seria distribuição de renda. Os oligopólios têm, atualmente, maiores condições de manter como lucros os ganhos de produtividade e de redução de custos em geral. O mercado globalizado permite “minimizar os efeitos dos controles sociais sobre seus ganhos. Essa é uma posição reforçada pela atual divisão internacional do trabalho, onde prevalece a descentralização de seções e atividades do processo produtivo em lugar de unidades inteiras e integradas” (Accurso, 1990, p. 89).



A questão fundamental da “relação produtividade-distribuição de renda” (Accurso, 1990, p. 91), deve ser estudada mediante um confronto entre a história dos países subdesenvolvidos e os desenvolvidos. O subdesenvolvimento não pode ser considerado uma etapa do desenvolvimento. Os países subdesenvolvidos são também sociedades capitalistas, porém, “as sociedades coloniais sofreram tais deformações em seu acontecer, a fim de cumprir funções impostas em cinco séculos de acumulação, que resultaram apenas semelhantes com as sociedades hegemônicas, porém com estruturas e relações que impedem qualquer identidade” (Accurso, 1990, p. 92). Nas sociedades desenvolvidas houve, no decorrer do século XX, uma redistribuição de renda, tanto através de salários como de serviços públicos e previdência social. Nos países subdesenvolvidos, ocorreu uma grande concentração de riqueza e renda, resultando numa sociedade dual.

Veja-se o caso do Brasil. “Entre 1960 e 1980, cerca de 40% da massa de salários foi transferido via inflação, para o capital, soma próxima dos 24% da renda nacional”, afirma Accurso (1990, p. 92). E ainda: “No período que vai de 1960 a 1980, a produtividade no Brasil aumenta cerca de 150%, enquanto o salário mínimo cai em 30%” (Accurso, 1990, p. 94), transferência que “financiou toda a expansão da capacidade produtiva e parte do consumo dos que dela se apropriaram”.

Quais as causas dessa concentração? Não há respaldo para qualquer argumentação econômica com pretensões científicas que a justifique como necessária. Houve uma opção política, das classes dominantes, que utilizaram poder econômico, ideologia e força para garantir o processo de acumulação concentrador. As classes prejudicadas, detentoras apenas de força de trabalho para vender e sobreviver, sofriram redução permanente dos salários, mediante, principalmente, três mecanismos: a) a rotação de mão-de-obra, reduzindo-se os salários dos novos contratados, face à grande disponibilidade de recursos humanos; b) a inflação, mecanismo perverso de transferência de renda daqueles que não conseguiam participar da corrida financeira; c) redução de serviços públicos para pagamentos de dívida pública. Acrescente-se que a tributação regressiva também foi mecanismo perverso de redistribuição dos pobres para os ricos, a partir da reforma tributária de 1966.

É essencial entender que a concentração de renda ocorre ao mesmo tempo em que grande massa de trabalhadores sofre o processo da exclusão: o regime de acumulação não depende da distribuição de renda para criar um amplo mercado. Dá-se a necessária acumulação mediante apropriação do excedente produzido com base no “mercado expressivo” correspondente à população que detém a renda concentrada.

Nos países desenvolvidos, o Estado de Bem-estar proporcionou uma efetiva redistribuição de renda. Mas, nos países da periferia, as sociedades se caracterizaram pela bipolarização correspondente a uma parte da população com nível de renda e riqueza muito superior à outra parte. Segundo Accurso (1990, p. 97), é a concentração de renda, justamente, por mais perversa que seja, que assegura um *mercado expressivo*, para a necessária reprodução do capital. Dessa observação conclui-se, como evidente, que a justiça social, material, não virá espontaneamente, como resultado do crescimento econômico dessa sociedade. Em tais condições ela toma-se efetivamente uma ilusão, como afirmou Hayek. Porém, é com o conhecimento das causas da condição ilusória da justiça, que decisões políticas podem almejar sua aproximação da realidade possível. É perverso, também, o motivo que atrai investimentos aos países subdesenvolvidos para empreendimentos globais: é que a redução de salários e os reduzidos controles sociais proporcionam o aumento de lucros e a sua retenção, sem os óbices encontrados nos países desenvolvidos econômica, social e juridicamente.

Conclui-se que, se a distribuição de renda, no capitalismo periférico, tende a permanecer tão desigual quanto favorável à acumulação, somente a implementação de políticas visando combater a injustiça real pode iniciar a abertura de caminhos para uma sociedade futura com mais igualdade e justiça. E, logicamente, entre essas medidas políticas inclui-se a tributação justa, que não acompanhe exclusivamente os interesses da acumulação do capital mas, efetivamente imponha que tributos e contribuições sejam exigidos, de acordo com a capacidade econômica, com a finalidade de se constmir uma sociedade mais justa socialmente, com maiores possibilidades econômicas e com menores riscos de volta ao autoritarismo. Ou seja, uma tributação não imediatista, acima dos interesses apenas dos mais fortes, e obediente aos princípios constitucionais: conforme a vontade do povo.

#### **4.2 Responsabilidade negativa e tributação**

A teoria de Rawls não pode ser reduzida a uma modalidade de justiça como reciprocidade, em que as pessoas somente são motivadas a cumprir acordos *mutuamente* benéficos. Os mais favorecidos podem perder algumas vantagens para que a sociedade seja coerente com os princípios de justiça. O que deve, então, ser esclarecida, é a possibilidade

de motivação dos mais favorecidos no sentido de darem apoio aos princípios de justiça e à estrutura básica que com eles se conformam, já que isso pode levá-los a aceitar uma *redução* de suas vantagens. Trata-se de justificar sacrifícios impostos aos mais privilegiados, pela aplicação do princípio da diferença, para conformar as instituições básicas da sociedade.

Numa democracia em que decide a maioria, é possível a oposição entre uma decisão majoritária e a justiça social, quando a maioria não elege um partido político cujo programa vise corrigir graves desigualdades econômicas e sociais. Ocorre que a responsabilidade negativa, no sentido estrito, libertariano, de que os indivíduos não têm o dever positivo de ajudar, mas apenas o negativo, de não prejudicar, não impedir a liberdade do outro, é insuficiente para que a atuação social seja coerente com os princípios de Rawls. Os libertarianos consideram que não têm responsabilidade negativa pela situação dos desfavorecidos na sociedade; o liberalismo igualitário de Rawls, porém, tem um compromisso com a justiça da estrutura básica da sociedade. Em consequência, deve haver um reconhecimento coletivo da responsabilidade negativa e, portanto, a sociedade deve garantir as condições efetivas para que as desigualdades injustas não ocorram. Conforme Vita (2000, p. 226):

**Somos coletivamente responsáveis pela pobreza absoluta, pela fome endêmica, pela mortalidade produzida por doenças evitáveis e pelo bloqueio no desenvolvimento das capacidades dos mais destituídos se há um arranjo institucional (distinto daquele existente) sob o qual esses danos e privações seriam pelo menos muito mitigados, e se nada fazemos para colocar esse arranjo alternativo em prática.**

Assim, as pessoas têm o dever negativo de não contribuir para a existência de instituições injustas. Essa responsabilidade negativa, porém, não é assumida individualmente; é repassada às instituições básicas da sociedade. Mas, se a estrutura básica melhor possível e praticável não foi adotada, então, segundo afirma Vita (2000, p. 226) a responsabilidade é positiva, pelas privações sofridas por outros, mesmo que “essas privações não resultem de atos intencionais de ninguém em particular”.

A tributação redistributiva é considerada injusta pelo libertarianismo, nos termos expostos por Nozick, pois agride o direito moral de propriedade dos bens adquiridos por meios legítimos. Assim, o raciocínio concordante com o neoliberalismo é que esses bens não podem ser tributados, mesmo para reduzir o sofrimento daqueles que não alcançaram renda suficiente no mercado. Já a teoria de Rawls comporta a satisfação, através das instituições básicas, da responsabilidade negativa, com fundamento no

princípio da diferença onde existe um fundamento para a justiça da tributação. Ela é indispensável para proporcionar os recursos necessários para suportar os custos das instituições básicas da sociedade, de modo que as pessoas possam não se considerar positivamente responsáveis pelas privações sofridas pelas demais. O quanto essa assunção coletiva da responsabilidade negativa significaria em condições sociais e econômicas efetivas, depende de uma visão mais social do que liberal.

O liberalismo econômico defende de forma explícita que se o Estado realizar intervenções para reduzir as desigualdades, mediante redistribuição, provocará efeitos perversos, conforme afirma Hayek. Os liberais também argumentam que as desigualdades são legítimas quando estimulam o crescimento, com maior benefício para os desfavorecidos do que se inexistissem essas desigualdades, segundo o pensamento de Rawls. No entanto, sua teoria pode ser lida mais negativamente, no sentido de que tem mais efeito como fundamento de restrições ao igualitarismo, pois este poderia prejudicar a eficiência do sistema econômico e social, do que como fundamento para combater as desigualdades. É que, aceitando-se a existência de *desigualdades criadoras*, surge sempre o espaço para argumentação no sentido de aguardar as vantagens no *futuro*.

O princípio da diferença não admite benefícios fiscais (que, na verdade, são desigualdades criadas pela lei) que não melhoram a sorte dos que estão em posição inferior na distribuição dos bens. O *maximin*, ao contrário, mantém incentivos aos mais aptos, mas desde que em benefício dos mais desfavorecidos (Vita, 2000, p. 270).

O objetivo dos princípios de justiça distributiva não é *dar a cada um o que é seu*, mas uma sociedade estável, razão pela qual os princípios têm por objetivo a estrutura básica, não o indivíduo. Mas os indivíduos, por sua vez, estariam motivados a ter atitudes que levam à coesão social, à estabilidade da sociedade. O apoio à sociedade seria motivado porque a deslegitimação das desigualdades arbitrarias ocorreria efetivamente (Vita, 2000, p. 272). É o que busca a justiça na tributação: uma sociedade justa e *estável*, e isso exige mais do que ter como meta apenas o crescimento econômico.

### 4.3 Justiça tributária e democracia

A análise de Parijs sobre a tensão e a compatibilidade entre a justiça e a democracia permite que se examine também a inclusão da tributação, como um

instrumento ao qual se aplica o critério de justiça. Em seu estudo ele caracteriza, primeiramente, duas linhas de concepções de justiça: 1) as que adotam uma perspectiva solidária, no sentido de “uma consideração igual pelos interesses de todos os membros da sociedade”; 2) e as que defendem a justiça como titularidade, privilegiando a proteção dos “direitos individuais predefinidos” (1995, p. 111). Dentro da perspectiva solidária, que implica sempre preocupação com a distribuição das condições materiais, Parijs (1995, p. 110) adota o critério da justiça “como maximização das condições materiais, possivelmente sujeita à satisfação de certas exigências tais como o respeito a liberdades fundamentais”.

Para testar a compatibilidade entre justiça e democracia, Parijs supõe uma determinada distribuição de renda numa sociedade hipotética, e examina qual alíquota a aplicar para uma tributação, com distribuição posterior de renda mínima im^eigd. Levando-se em conta que a perspectiva da tributação afeta a própria produção da renda que sofre redução, a alíquota alta permite uma distribuição de renda mínima maior (100%) apesar de ter desestimulado a produção da renda agregada. É uma posição que concorda com o critério *maximin* pois melhoraria as condições dos mais desfavorecidos com a renda bruta no mercado. Os que receberam uma renda bruta mediana, contudo, ficariam, após a tributação e redistribuição, com uma renda (mínima) menor.

Supondo que, por ser uma decisão democrática, é importante para um partido político obter os votos dos eleitores com renda mediana, a sua proposta será a de adoção de alíquota menor (30%). Logo, não há convergência “entre o *maximed* da democracia e o *maximin* da justiça” (Parijs, 1995, p. 114). A tributação justa segundo o critério do *maximin* permitiria distribuir uma renda mnjina tmiversal maior. Mas, para os procedimentos de uma campanha política democrática, não é a tributação mais aceitável.

A suposição é simplificada, (já que nem considerou a possibilidade de alíquotas progressivas), e, portanto, a complexidade, na realidade, será muito maior, o que só reforça a constatação do autor de que é profundo “o fosso entre o funcionamento efetivo de nossas democracias e a realização da justiça como *maximin*” (Parijs, 1995, p. 115).

Fica evidente esse “fosso” quando se observa uma disputa eleitoral em que as propostas de reforma tributária são apresentadas. O poder econômico comparece, participando da campanha com contribuições reais, através dos instrumentos à sua disposição, como a mídia e os recursos financeiros. Assim desaparece a possibilidade de compatibilização entre justiça e democracia. Diante da tensão entre estas duas, Parijs propõe que a democracia funcione como um instrumento para alcançar um ideal de justiça.

Para Parijs (1995, p. 110), a democracia é aqui considerada no seu aspecto formal ou procedimental, e deve atender, no mínimo, “à regra da maioria, sufrágio universal e voto livre”. Mas, considera que é essencial “que as políticas adotadas não constituam somente compromissos negociados entre os representantes dos diversos grupos nacionais”, mas, ao contrário, devem submeter-se à “exigência de terem de justificar-se com base em argumentos que apelam aos cidadãos da federação como um todo” (Parijs, 1995, p. 122).

E, nesse aspecto, fica evidenciada a questão da tributação. É de se indagar: quais argumentos que podem ser apresentados para justificar (por exemplo) a tributação indireta, mantendo-se a regressividade do sistema? O argumento de que o imposto indireto é de mais fácil aceitação pela população porque não é percebido quando incluso nos preços de mercado, é um argumento antidemocrático por natureza, e não-técnico. É apenas uma desculpa de exploração, mesmo decidida pelo parlamento. Porém, para decisão importante como a distribuição de recursos ou a tributação, é necessário “a eclosão de um debate público” (Parijs, 1995, p. 119). E esclarece: “Esse debate deve ser de molde a que todos os envolvidos possam fazer suas posições serem notadas e seus argumentos ouvidos; acima de tudo, ele deve ser de molde a que todos os envolvidos, somente pelo fato de se saber que eles ouvem, possam influenciar os conteúdos dos discursos e o teor das decisões”. Ou seja, quando se trata de tributação, a influência da concepção de justiça na elaboração das leis não pode ser preterida pela influência mais forte da ideologia neoliberal, dos interesses exclusivos dos empresários, sob pena de a democracia não estar cumprindo sua função de “mecanismo institucional” (Parijs, 1995, p. 119). Se a concepção de justiça que se confirmar nesse debate efetivamente influenciar a elaboração das leis, então também se refletirá no “funcionamento real da sociedade” (Parijs, 1995, p. 119).

Afinal de contas, não se trata apenas da preservação da democracia formal, mas de “tomar nosso mundo um pouco mais justo, ou, pelo menos, um pouco menos imensamente injusto, do que é hoje”. E isso seria a “reconciliação da democracia com a justiça” (Parijs, 1995, p. 122-123). Conclui o autor que é necessário lutar por instituições democráticas que permitam a aplicação da concepção solidária de justiça no mundo todo. Pode-se observar, no entanto, que essas instituições só terão eficácia na implementação da justiça “como a maximização das condições materiais se efetivamente tiverem poder de mudar ou afetar a distribuição da renda mundial”. Tanto quanto no interior de cada país, um instrumento importante para a realização desses objetivos é a tributação, daí a

importância de acordos internacionais que permitam tributação mais justa dos lucros das empresas transnacionais industriais e financeiras.

#### 4.4 Eficiência econômica *versus* redistribuição

Como avaliar o sucesso dos programas de reforma do Estado? Alcançar a estabilização e a liberalização não é o critério final. O crescimento econômico não decorre automaticamente do alcance desses resultados, que são passos intermediários. A finalidade, segundo Bresser Pereira; Maravall; Przeworsky (1993, p. 176) é a efetiva geração de crescimento econômico. Caso não ocorra, a hipótese neoliberal de solução para a crise não fica comprovada. Mas, além disso, o crescimento deve acontecer de maneira a consolidar a democracia, sendo que, para alcançar a satisfação do critério de concretização da democracia, “os conflitos distributivos devem ser institucionalizados e todos os grupos devem canalizar suas reivindicações por intermédio de instituições democráticas, renunciando a outras táticas” (Bresser Pereira; Maravall; Przeworsky, 1993, p. 177). Em outras palavras, garante-se a democracia quando ela efetivamente permite, de acordo com a Constituição, que os interesses das classes (que se expressam no conflito distributivo) não sejam escamoteados — já que, em seu âmbito, a repressão pela força está desconsiderada. E essa garantia deve existir mesmo na crise econômica em que, é claro, o confronto de interesses entre capital e trabalho se agudiza.

Foi em 1992 que os autores realizaram a pesquisa para a avaliação do sucesso das reformas realizadas com objetivos de estabilização, eficiência e liberalização, com o intuito de verificar se, efetivamente, tinham propiciado crescimento em condições de democracia. E afirmam: “As revisões sistemáticas das evidências geram conclusões contraditórias. Williamson mostrou que, dentre dez países latino-americanos que buscaram empreender reformas ‘parciais ou integrais’, quatro estavam crescendo em 1988-1989, enquanto seis estavam estagnados ou em declínio: uma correlação positiva, porém não esmagadora” (Bresser Pereira; Maravall; Przeworsky, 1993, p. 181), para concluir que:

**Dada a escassez de evidências, será útil fazer uma revisão dos argumentos teóricos. O pressuposto neoliberal — o Consenso de Washington — que permeia o programa de reformas orientadas para o mercado é que, uma vez alcançadas a estabilidade e a eficiência, o crescimento virá naturalmente. Embora possa causar surpresa, essa postura neoliberal não encontra fundamentos sólidos, mesmo na**

teoria econômica neoclássica (Bresser Pereira; Maravall; Przeworsky, 1993, p. 182).

Revisando a teoria econômica, fica claro que é apenas retórica a idéia de que o mercado livre proporciona eficiente alocação de recursos pois mesmo a teoria econômica neoclássica não mais respalda a ausência da intervenção estatal na geração do crescimento econômico.

Quanto às condições democráticas, é preciso verificar se, enquanto se processa a reforma, surge o desemprego e ocorre a redução de renda das classes mais baixas. Se não é possível manter o pleno emprego, a renda básica pode ser mantida mediante adoção de renda mínima ou do seguro-desemprego. O neoliberalismo, porém, pressupõe que a desregulamentação e a privatização provocam competição e realocação eficiente dos recursos econômicos, o que, na realidade, não ocorre sem um envolvimento amplo do Estado, razão pela qual os autores concluem que as receitas neoliberais “pecam em três pontos fundamentais: induzem à estagnação econômica, implicam enormes e desnecessários custos sociais e enfraquecem as instituições democráticas nascentes” (Bresser Pereira; Maravall; Przeworsky, 1993, p. 195). Propõem, em consequência, que ao mesmo tempo em que se realizam as reformas, redutoras de emprego, devem ser adotadas as políticas sociais que criem mercado de trabalho e protejam a renda básica. O exemplo citado é o da Espanha, cujos gastos sociais aumentaram de 9,9% do PIB, em 1975, para 17,8%, em 1989. Já que a estabilização não deve prejudicar o crescimento, os cortes no orçamento devem incidir sobre os gastos de consumo, principalmente, e não no investimento.

Quanto à reforma tributária, as considerações dos autores, embora feitas em 1992, permanecem pertinentes. Para manter investimento público e gastos sociais, é preciso elevar as receitas, mas com ampliação da base de renda e efetiva obediência fiscal. As receitas são necessárias para garantir o crescimento econômico futuro e, sob o aspecto da democratização, demonstra que “a distribuição de sacrifícios está sendo equitativa” (Bresser Pereira; Maravall; Przeworsky, 1993, p. 196).

Contra a resistência à tributação, os autores reúnem os seguintes argumentos:

a) trabalhos estatísticos não provam que os impostos reduzem investimentos privados, seja em países da OCDE, seja em países menos desenvolvidos.

b) os “níveis atuais dos impostos na maioria das democracias recentes são abominavelmente baixos, muito inferiores aos níveis dos países do OCDE” (Bresser Pereira; Maravall; Przeworsky, 1993, p. 197).



c) individualmente, as empresas e os acionistas resistem à tributação, numa visão imediatista, sem aceitar as evidências de que o Estado em boas condições fiscais pode realizar investimentos e políticas que propiciam maiores possibilidades de lucro<sup>138</sup>;

d) os empresários e investidores preferem um sistema tributário estável, combinado com um Estado em boas condições fiscais, porque as perspectivas são mais previsíveis, do que o uso exagerado de benefícios fiscais que estariam indicando riscos imprevisíveis.

Esses parâmetros para uma reforma tributária são compatíveis com as teses dos autores quanto à avaliação do sucesso ou não das reformas. Destaque-se que a democracia, para ser sustentável, deve estar respaldada por um sistema tributário justo. O crescimento econômico às custas de sobrecarga tributária sobre os mais fi-acos é injusta, portanto, incompatível com a consolidação da democracia.

#### 4.5 A desigualdade é inevitável?

Anthony B. Atkinson faz uma crítica à visão de que a desigualdade crescente no mundo globalizado seja inevitável e, portanto, justificável pelas forças em movimento do mundo econômico. Denomina de “consenso transatlântico” a explicação geralmente aceita do crescimento da desigualdade nos Estados Unidos e do desemprego estrutural no continente europeu. Seria uma mesma causa com impacto diferente nos dois lados do Atlântico: a redução da procura de empregados desqualificados, e o aumento dos qualificados, no primeiro mundo, porque a globalização permitiu a fabricação de certos produtos com mão-de-obra barata nos países em desenvolvimento. Na visão do *consenso transatlântico*, a “desigualdade salarial em países industrializados da OCDE, ou o desemprego está crescendo por força de mudanças técnicas desfavoráveis aos trabalhadores não habilitados, ou devido à liberalização do comércio internacional e

---

<sup>138</sup> Continuam os autores: “Um estudo recente conduzido pelo Banco Mundial mostra que a taxa de retomo de projetos de investimento privado, que é de 10,7% quando o *déficit* fiscal é maior que 8% do PIB, aumenta para 14,3% quando o *déficit* é menor que 4%. Assim, existe espaço, em termos do ótimo pareteano, para um aumento das receitas do Estado: a taxa de retomo privado depois do imposto de renda pode subir à medida que o nível efetivo de impostos é aumentado” (Bresser Pereira; Maravall; Przeworsky, 1993, p. 197).

aumento da competição dos países em industrialização” (1999, p. 23). Esta é, percebe-se, uma versão de que a desigualdade é de origem “exógena”, de “eventos inevitáveis”. Mas, segundo Atkinson, outra versão deve ser considerada, a que percebe a desigualdade como algo gerado, ao menos em parte, pela própria sociedade: a causa é interna. A força determinante da desigualdade é social em sua origem (Atkinson, 1999, p. 24), mais do que comércio ou tecnologia. E se é assim, conclui, então há espaço para decisões políticas. “A evolução de normas sociais é influenciável pelas decisões políticas”<sup>140</sup> (Atkinson, 1999, p. 24). É que, ao mesmo tempo em que a globalização leva o governo a editar normas que flexibilizam os direitos sociais e reduzem a tributação progressiva, deixa ainda espaço para que esse mesmo governo adote outras políticas, compatíveis com a verdadeira intenção de evitar o crescimento da desigualdade. Trata-se de normas que possibilitam uma compensação pela desigualdade que significa perda de renda para alguns, em detrimento de outros (Aqui, podem ser lembradas as observações de Rawls relativas à ausência de mérito quando certas aptidões, em determinado momento, são privilegiadas por interesses do mercado).

Os governos de Reagan e de Thatcher, por exemplo, editaram normas que interferiram, é claro, na vida social e econômica, proporcionando mais espaço para o mercado operar, reduzindo, igualmente, a tributação progressiva, que permitia compensar as desigualdades de renda.

Ocorre que Atkinson pesquisou e apurou o fato de que diversos países, mediante a adoção de tributação e de um sistema de transferências apropriado, conseguiram conter o crescimento da desigualdade causada pelo desemprego. Portanto, é de acordo com cada política redistributiva nacional que a desigualdade cresceu mais, ou menos, nos diversos países.

Para avaliar se através da redistribuição é possível compensar a desigualdade do mercado, Atkinson selecionou três países da OCDE, que, em comum, tiveram o crescimento da desigualdade da renda, em nível de mercado, por duas décadas (Canadá, Reino Unido e Finlândia). A redistribuição é efetuada através da tributação sobre a renda e as transferências sociais financiadas pelo orçamento público. O autor pretende ter

---

<sup>139</sup> “Wage inequality in industrialized OECD countries, or unemployment, is increasing account of technical change biased against unskilled workers, or, on account of the liberalization of international trade and increased competition from newly industrializing countries”.

<sup>140</sup> “The evolution of social norms is influenceable by policy decisions”.

constatado o efeito do impacto redistributivo que ocorre após a tributação e a transferência. São comparados, para isso, os coeficientes de Gini obtidos antes e depois da redistribuição.

No caso do Reino Unido, no período de 1977 a 1984, o impacto redistributivo (tributação e transferência) evitou que o crescimento da desigualdade dos salários, que ocorreu a preço do mercado, se concretizasse numa desigualdade efetiva na sociedade. O coeficiente de Gini cresceu apenas um ponto. Porém, após 1984, tudo mudou: a desigualdade da renda a preço do mercado continuou crescendo, mas o coeficiente de Gini relativo à renda disponível após a redistribuição cresceu muito. Por quê? Porque foi reduzida a progressividade da tributação sobre a renda e foram reduzidos os valores transferidos. Assim, conforme Atkinson, em 1984 a diferença entre o coeficiente de Gini relativo à renda de mercado, e o relativo à renda após a redistribuição, era de 19 pontos percentuais. Em 1990, essa diferença caiu para 11 pontos. Conclui o autor que “A redução no impacto da redistribuição foi atribuído ao menor impacto de transferências de dinheiro (menos 5 pontos percentuais), menor número de taxas diretas progressivas (menos 1 ponto percentual) e maior número de taxas indiretas regressivas (menos 2 pontos percentuais)”<sup>141</sup> (Atkinson, 1999, p. 18).

No caso do Canadá houve crescimento da desigualdade de renda a preço de mercado, mas a renda disponível após a redistribuição praticamente não sofreu alteração; durante os últimos 17 anos o coeficiente de Gini relativo à renda disponível, após tributação e transferências, é praticamente o mesmo.

Já no caso da Finlândia é preciso distinguir um primeiro período, de 1981 a 1994 em que, apesar de um crescimento do coeficiente de Gini, em dez pontos percentuais, relativamente ao crescimento da desigualdade, no mercado, não houve crescimento da desigualdade porque as transferências realizadas, às custas do orçamento público, evitaram o aumento da desigualdade da renda disponível. A tributação progressiva, porém, não acompanhou o crescimento da desigualdade da renda no mercado e, além disso, a partir de 1994, as transferências foram reduzidas. Em consequência, a desigualdade da renda disponível manifestou-se, fazendo crescer o coeficiente de Gini. O estudo de Atkinson mostra, imediatamente, que os períodos em que a desigualdade de renda disponível cresceu resultaram de decisões políticas, pelas quais a tributação progressiva foi reduzida, ou não

---

<sup>141</sup> “The reduction in redistributive impact was attributable to a smaller impact of cash transfers (minus 5 percentage points), less progressive direct taxes (minus 1 percentage point) and more regressive indirect taxes (minus 2 percentage points)”.

acompanhou o aumento dos níveis de renda enquanto foram, também, reduzidos os valores de transferências sociais. Fica evidente, portanto, que políticas fiscais podem evitar o crescimento agressivo da desigualdade de renda. As mudanças na política fiscal, porém, podem ser realizadas para reforçar a desigualdade, ao invés de reduzi-la.

Foi o que ocorreu durante os governos de Reagan e Thatcher, por exemplo e, no caso dos países analisados por Atkinson, o Reino Unido e a Finlândia que, em algum período, reduziram a tributação progressiva e as transferências compensatórias. Essas políticas que reforçam a desigualdade na área tributária são adotadas por pressão invencível de forças externas, ou esses países poderiam ter adotado normas que evitassem o crescimento da desigualdade?

Atkinson observa que as restrições às escolhas de políticas por um país podem ser “forças econômicas externas, comuns em muitos países, como aquelas que surgem da elevada competitividade no mercado internacional ou elevado fator de mobilidade”<sup>142</sup> (1999, p. 21). O custo correspondente à contribuição social incidente sobre a folha de salários, por exemplo, implica uma dificuldade para fazer face à competitividade internacional. Mas esse problema deve ser avaliado de acordo com a situação interna de cada país e de sua participação em blocos internacionais. Quanto à mobilidade, tanto do capital quanto do trabalho, Atkinson considera que o trabalhador tende a optar por permanecer e aguardar mudanças na tributação, enquanto o capital, realmente, encontra-se, na globalização, em situação favorável para exercer pressões contrárias à tributação. Nesse caso, convenções e tratados internacionais tomam-se instrumentos cada vez mais indispensáveis para uma justiça fiscal efetiva. Os elevados salários, porém, favorecidos pela globalização, podem sofrer tributação progressiva, para combater a desigualdade. O que importa ressaltar é que as restrições da globalização são externas, mas não deixam aos governos como única opção reduzir a progressividade e a proteção social. Essas restrições “não podem, entretanto, ser descritas como puramente externas, uma vez que elas aumentam como resultado da interação com políticas domésticas”<sup>143</sup> (Atkinson, 1999, p. 22). Diante da globalização, os países implementaram diversas normas relativas à política

---

<sup>142</sup> “External economic forces, common to many countries, such as those that arise from increased competitiveness in international trade or increased factor mobility”.

<sup>143</sup> “Cannot however be described as purely external, since they arise as a result of interaction with domestic politics”.

salarial e à econômica; mas não se encontram completamente submetidos às restrições externas; há, portanto, espaço para decisões políticas.

Se a maior questão hoje, para a humanidade, é o crescimento da desigualdade, as nações não podem aceitar as pressões sociais externas como sendo inevitáveis, pois o risco é muito grave: da democracia e da natureza.

Também Gosta Esping-Andersen afirma que não deve ser exagerado “o grau em que as forças globais determinam o destino dos *welfare states* nacionais. (...) Uma das conclusões mais fortes das análises comparativas é a de que os mecanismos políticos e institucionais de representação de interesses e de construção do consumo político interferem tremendamente na condição dos objetivos de bem-estar social, emprego e crescimento” (Esping-Andersen, 1995, p. 77). As organizações dos trabalhadores, e dos empregadores, com uma cultura sobre os conflitos inevitáveis do capitalismo, juntamente com tradições nacionais, possibilitam, nos países mais avançados, uma melhor adaptação às mudanças. É que “um ambiente institucional favorável pode ser tão efetivo quanto mercados livres para proporcionar flexibilidade e eficiência” (Esping-Andersen, 1995, p. 78). -

#### 4.6 Mais igualdade promove desenvolvimento

De acordo com Frances Stewart, recentes pesquisas empíricas mostram que não há uma relação causal entre índices de crescimento econômico e desigualdade. Em outras palavras, a desigualdade, quando ocorre apesar do crescimento econômico, deve ser imputada a outras causas: às políticas econômicas e sociais. Os diversos países, desenvolvidos ou não, com baixo ou elevado crescimento econômico, podem — sem vinculação, portanto ao fato do crescimento — ter piora ou melhora na distribuição de renda. Conclui a autora que “A história dos países individuais mostra que em alguns países a distribuição de renda tem piorado através dos tempos (ex.: Brasil) e em outros tem melhorado (ex.: Indonésia na década de 70)”<sup>144</sup> (Stewart, 1999, p. 4).

---

<sup>144</sup> “Histories of individual countries show that in some countries income distribution has worsened over time (e.g. Brazil) and in others it has improved (e. g. Indonesia in the 1970’s)”.

Após a análise do efeito do crescimento sobre a distribuição de renda, passa a autora a investigar se a distribuição de renda por sua vez, afeta o crescimento. Enfim, há uma relação positiva entre igualdade e crescimento econômico? Efetivamente, a partir da década de 1950, assumiu-se que a renda distribuída desigualmente é que proporcionava condições de concentração de poupança para investimento. Além disso, a desigualdade era considerada um elemento de incentivo a essa poupança. Era descartada a hipótese de que a distribuição de renda igual poderia levar ao crescimento. Diante da crescente desigualdade mundial, entretanto, a questão exigiu novos estudos, e essa tese tem encontrado apoio em trabalhos com base empírica de economistas. Assim, conforme Stewart (1999, p. 6) “O grande número de estudos que encontraram alguma relação nos dá confiança na existência de uma relação positiva entre igualdade e crescimento econômico — e certamente refiita a anterior e contrária conclusão<sup>145</sup>”. Ela relacionou vários mecanismos que explicam essa relação positiva: os que, a partir da desigualdade, levam à redução de investimentos e de crescimento, e outros que, com base na igualdade, proporcionam melhores condições para o crescimento econômico.

Assim, um elevado nível de *desigualdade* leva à redução do crescimento, porque:

- a) gera insegurança (instabilidade política, incerteza);
- b) gera políticas populistas de tributação redistributiva, com consequente desincentivo econômico;
- c) pequenos grupos privilegiados têm influência exagerada no parlamento, mediante *lobbies*, para obter um tratamento tributário favorecido que acaba gerando distorções, como investimento exagerado em uma área econômica favorecida.

Ao passo que um nível de elevada *igualdade* favorece o crescimento, conforme exemplos a seguir.

- a) a igualdade na distribuição da propriedade de terras propicia a elevação da produtividade;
- b) a igualdade reduz a pobreza e aumenta o nível do desenvolvimento humano e, portanto, a força de trabalho será mais produtiva;

---

<sup>145</sup> “The very large number of studies finding some relationship gives some confidence in the existence of a positive relationship between equality and economic growth — an certainly refutes the prior and opposite conclusion”.

c) uma elevada igualdade na distribuição de ativos proporciona igualdade de acesso a crédito e, portanto, investimentos dos mais pobres;

d) a distribuição de renda mais igualitária amplia o mercado interno.

Com base nesse estudo, a autora pôde concluir que uma distribuição de renda mais igualitária é melhor para o crescimento econômico e que este crescimento não aumenta nem reduz a desigualdade automaticamente. Portanto, evidencia-se que há espaço para a decisão política que, coerentemente, procure implementar políticas que melhorem a igualdade na distribuição, já que tais medidas favorecem o crescimento econômico. Da mesma maneira, é preciso escolher as políticas para o crescimento econômico que favoreçam o desenvolvimento de um padrão de igualdade na distribuição de renda. Nesse trabalho indica-se a utilização do tributo como instrumento para distribuir e redistribuir a renda. Mas é claro que o sistema tributário deverá ser compatível com o estímulo às atividades que melhorem as condições dos mais prejudicados pela desigualdade.

Constata-se que a globalização “tem inclinado a balança de poder e benefícios a favor daqueles que têm capital (físico, humano e financeiro) e contra aqueles que não têm”<sup>10</sup> (Stewart, 1999, p. 23). As pressões da globalização geram desigualdades. Surge, então, a necessidade de gastos sociais para reduzir essas desigualdades, como propiciar educação e saúde, condições mínimas para os desempregados e empregados desqualificados terem alguma oportunidade. Ao mesmo tempo, porém, a globalização gera restrições sobre as concretas possibilidades de tributação realizadas pelo Estado que necessita recursos para aqueles gastos. Trata-se de um dilema que, segundo Stewart (1999, p. 23), é o maior desafio para o século XXI. O dilema é, realmente, fundamental. Sabendo-se que melhorar a igualdade da distribuição de renda propiciará, também, maior possibilidade de crescimento, o Estado deveria efetivar políticas destinadas à distribuição de ativos mais igualitária, optar por políticas para o crescimento, e adotar políticas redistributivas mediante tributação e gastos que tomem mais igual a distribuição de renda. Para enfrentar, porém, a competitividade do mercado liberalizado, o Estado vê-se induzido a reduzir a tributação e os gastos sociais. Assim, não terá os recursos necessários para o investimento em infra-estrutura e em capital humano, essenciais para o futuro crescimento econômico e a estabilidade social (Stewart, 1999, p. 23). Enquanto não for resolvido no Brasil esse dilema, haverá agravamento constante das desigualdades. Assim sendo, não são

criadas as pré-condições mínimas, para permitir o desenvolvimento das capacidades para que as pessoas melhorem suas rendas no futuro.

Conforme os dados apresentados por Stewart (1999, p. 20), uma tributação e gastos mais elevados geralmente implicam em melhora da distribuição do bem-estar. Isso porque considera progressiva, em geral, ao menos a *aplicação* dos recursos. E no Brasil, pode-se fazer essa afirmação, considerando-se a corrupção, as falhas na destinação dos recursos, e a redução dos gastos sociais? Se o Brasil continua desigual, há séculos, é porque não há progressividade em percentual suficiente na arrecadação dos recursos, nem em sua aplicação. A globalização, portanto, ao restringir a capacidade do Estado de tributar de forma justa todas as atividades econômicas, é causa da manutenção da desigualdade, que seria reduzida através da tributação e gasto social progressivos.

Há redução nos impostos que seriam arrecadados pela circulação internacional de mercadorias e pela entrada e saída de capitais. A competição entre os países para sediar as empresas que adquiriram muita mobilidade, no entanto, provoca redução de alíquotas. O crescimento da economia informal, sob alegação de excesso de carga tributária, ou de imposição da competitividade, significa evasão de tributos, inclusive daqueles necessários para a previdência social das pessoas que atuam nessa economia informal.

Não é difícil identificar as políticas apropriadas para aumentar a igualdade de renda, o que proporcionaria a coesão social e o crescimento econômico. Não é admissível aceitar-se ainda as afirmações pretensamente científicas, de que manter a desigualdade é necessário para iniciar o crescimento econômico. Stewart relacionou os argumentos de pesquisadores sérios que mostram o contrário. Mas a permanência do poder global responsável pelo incremento da desigualdade toma difícil o otimismo sobre as possibilidades da aceitação teórica e da colocação em prática dessa nova visão, de que “mais igualdade promove desenvolvimento”. É o alerta final de Stewart (1999, p. 24).

Ocorre que essa igualdade não acontecerá naturalmente no mercado, através de decisões e fatos puramente econômicos. Depende de decisões políticas, que consigam ultrapassar interesses empresariais imediatistas, e de normas jurídicas com função de promover igualdade. Destaca-se o sistema tributário como instrumento para a concretização dessa igualdade.

---

<sup>146</sup> “Has tilted the balance of power and benefits towards those with capital (physical, human and financial) against those without”.



#### 4.7 Desigualdade e tributação injusta: um círculo vicioso

Para analisar as relações entre a desigualdade econômica e a tributária, Przeworsky (1999, p. 346) formulou a seguinte questão: “uma reforma do Estado pode, mesmo se concebida em termos não somente administrativos, mas em ampla dimensão política como a que está ocorrendo no Brasil, compensar as desigualdades econômicas e sociais?” As hipóteses levantadas para explicar porque o Estado desempenha de forma tão desigual suas tarefas distributivas são duas: ou é a assimetria de representação política, que tomariam injustas as estruturas institucionais do Estado, ou o Estado é fraco para efetivamente fazer cumprir a lei de maneira universal, por insuficiência de recursos financeiros. Em suma, as hipóteses da incapacidade de o Estado tomar efetiva a lei (pode-se dizer, a Constituição) são duas: incapacidade institucional ou fiscal. Przeworsky conclui que o impedimento é fiscal, porque o Estado precisa de recursos para efetivamente combater a desigualdade. O autor constata, entretanto, que os Estados desiguais encontram-se numa armadilha: “desigualdade leva o Estado a ser pobre e o Estado pobre não pode reduzir a desigualdade” (Przeworsky, 1999, p. 355).

Uma tabela elaborada pelo autor, sobre a desigualdade econômica e social, com a proporção média de renda, entre a quinta parte do topo e a quinta parte inferior da distribuição, permitiu-lhe constatar que: “Quanto mais alta a proporção de rendas do topo para a base da quinta parte (Q5/Q1), menores serão o rendimento, os impostos e os gastos de consumo do governo” (Przeworsky, 1999, p. 352). Essa constatação choca-se com idéia de que, no processo democrático, os pobres exerceriam o seu direito de voto no sentido de programas políticos que fossem eficazes em reduzir as desigualdades. Aliás, esse era o temor da classes dominantes, com relação ao sufrágio universal. No entanto, os dados mostram que os países com maior desigualdade econômica e social arrecadam proporcionalmente menos tributos do que os países com maior igualdade, e aplicam menos em gastos que visem reduzir desigualdades. Przeworsky menciona a “Teoria da dependência estrutural” do Estado em relação ao capital como sendo uma possível explicação, pois essa dependência levaria o Estado a evitar a tributação sobre aqueles que são os investidores, ou seja, os próprios capitalistas. Essa explicação, porém, é insuficiente, pois um pequeno percentual de tributação sobre os detentores de 60% da renda nacional poderia ter o efeito de dobrar a renda dos mais pobres, com redução insignificante da massa de renda em poder dos mais ricos que, assim, preservariam a capacidade de

investimento. Dessa maneira, cai por terra a justificção de que se trata de preocupação com eficiência econômica e toma-se evidente a explicção alternativa: são razões políticas, pois “ou os ricos têm mais poder sobre o governo nas sociedades mais desiguais, ou os pobres são menos capazes de usar seus direitos democráticos” (Przeworsky, 1999, p. 352). Os dados mostram, efetivamente, que quanto maior a desigualdade, menor a receita fiscal do Estado e menores os gastos sociais (como efeito do poder dos mais ricos sobre o governo). Mostram, também, que, quando os países mais pobres têm renda maior do que aquela dos países desiguais, latino-americanos, “maiores são os rendimentos do governo e os gastos de consumo” (Przeworsky, 1999, p. 353).

Interessante ressaltar que segundo a teoria da dependência estrutural, sempre que o Estado aplicar políticas igualitárias, os investimentos efetuados pelos capitalistas serão automaticamente reduzidos. E a principal força dos capitalistas vem da ameaça que mantêm no ar de que podem *não investir*. Porém, segundo Przeworsky, no capitalismo, os governos podem escolher entre opções políticas, econômicas e fiscais, como tributar os lucros não-investidos (Przeworsky, 1995, p. 122). O que o autor aponta aqui é que, apesar de tratar-se de uma democracia, as desigualdades permanecem. O grande número de pessoas com baixa renda — devido à sua concentração na quinta parte mais rica da população — não tem condições efetivas de participação política. Seus baixos salários os mantêm permanentemente nessa situação. A reduzida arrecadação de tributos impede o Estado de prestar os serviços nas áreas de saúde e de educação que compensem, em parte ao menos, os salários baixos. A insuficiência desses serviços não atinge os ricos pois a tendência, nesse quadro, é que a sua elevada renda permita a aquisição no mercado, ao passo que os pobres “não têm renda para serem taxados e recebem poucos serviços” (Przeworsky, 1999, p. 355). Mas convém lembrar que no Brasil, a elevada tributação indireta onera também os bens essenciais. O autor afirma que, em consequência da desigualdade, “instala-se um círculo vicioso: os pobres são politicamente inefetivos porque eles não desfrutam condições para o exercício efetivo dos seus direitos políticos; porque eles são politicamente inefetivos, eles permanecem pobres. O resultado é um Estado pobre e uma sociedade injusta” (Przeworsky, 1999, p. 356).

Mesmo que Przeworsky considere que a teoria da dependência estrutural do Estado ao capital sofra o falseamento quando confrontada com a realidade, o fato é que, para quebrar aquele círculo vicioso, toma-se necessária uma cidadania ativa, participação política em busca de um sistema tributário mais justo, e também do orçamento fiscal e sua aplicação. É uma parte do caminho para garantir a democracia que corre riscos, pois nos

países onde a desigualdade é alta, a capacidade do Estado em diminuí-la, é baixa, o que caracteriza uma “armadilha no sentido de que, se o nível de desigualdade assume algum nível, então ela nunca diminuirá, dado o baixo nível dos rendimentos governamentais resultantes desse nível de desigualdade” (Przeworsky, 1999, p. 355). No caso do Brasil<sup>147</sup>, a desigualdade é de 26,28 e, na média, os países com esse nível de desigualdade têm receita de 14,4% do PIB, enquanto o Brasil alcançou 27,8%, em 1989. No entanto, diante da brutal desigualdade brasileira, a arrecadação necessária para a redistribuição de renda, chegaria a 52% do PIB. Com base nessas contas do autor, o Brasil não sairia da armadilha, tão graves são as desigualdades. Um primeiro passo deve, porém, ser dado, e é o da tributação sobre a renda e riqueza elevadas.

#### 4.8 Desigualdade: problema econômico e político

Ao contrário da expectativa inicial, a globalização tem agravado a desigualdade. Na verdade, é o conjunto de esforços e características de cada país que tem gerado alguma ação no sentido da igualdade, e não a abertura de mercados. Assim, para escapar da tendência à desigualdade inerente ao sistema global, o sistema-mundo, cada país ainda tem que desenvolver suas instituições<sup>148</sup> e adotar políticas para a igualdade. O possível sucesso dessas políticas é “mais em razão de diferentes índices nacionais de investimento, de capital ‘humano’ (e também o físico) e da inovação, como também de diferente adequação desenvolvimental do Estado Nacional, do que qualquer dinâmica de mercado” (Therbom, 2000, p. 91). As expectativas tomam-se sombrias para os países periféricos, quando se consideram prognósticos como o de Immanuel Wallerstein (2000, p. 223): “É absolutamente impossível a América Latina se desenvolver, sejam quais forem as políticas governamentais, porque o que se desenvolve não são os países. O que desenvolve é somente a economia-mundo capitalista e essa economia-mundo é de natureza

---

<sup>147</sup> Para se perceber como é elevada a desigualdade, no Brasil, observe-se o índice da relação entre a quinta parte mais alta e a mais baixa, de renda, em alguns outros países: 8,58, na Bolívia; 30 na Guatemala; 26,28 no Brasil; 7,44 em Portugal; 5,90 na Alemanha; 10,09 na Austrália; 9,61 nos EUA.

<sup>148</sup> “Enquanto o neoliberalismo tende a promover a desigualdade, louvando os chamados ‘incentivos’ e depreciando as instituições de solidariedade e redistribuição de renda, o individualismo de direitos global possui sua própria dinâmica igualitária, embora diferente da dinâmica anterior do nacionalismo, populismo e socialismo” (Therbom, 2000, p. 91).

polarizadora”. O fato é que a desigualdade no mundo atual deve ser vista como um problema político, e não apenas econômico,

que clama por justiça, e não pela integração e homogeneização de todos os povos do mundo em um único sistema econômico e cultural global. Em suma, desigualdade não é um problema econômico. Para ser mais preciso, a economia não tem sequer vocabulário para descrever a desigualdade como problema, só como um fato. ‘Justiça’ não é um termo válido na ciência econômica. Se a desigualdade é um problema, é um problema político. Sua solução não é questão de desenvolvimento, e sim uma questão de livrar-se de fardos (Lummis, 2000, p. 114).

De acordo com esse raciocínio os países pobres nunca alcançarão os ricos, mas ficam presos ao sistema que, de acordo com Wallerstein, somente pode enriquecer os países hegemônicos, centrais, às custas dos periféricos. Mesmo que não se concordasse completamente com as expectativas negativas para os países periféricos, é preciso admitir, com Lummis (2000, p. 109) que, se em parte os

economistas como A. G. Frank, Samir Amin e Immanuel Wallerstein estão certos, a razão para isso é que o mundo não é uma coleção de economias nacionais isoladas, como retratado no Relatório do Banco Mundial, e sim um único sistema econômico que funciona para transferir riqueza dos países pobres para os países ricos. Grande parte do ‘desenvolvimento econômico’, isto é, da riqueza dos países ricos, é riqueza importada dos países pobres. O sistema econômico mundial *gera* desigualdade e se *alimenta* de desigualdade.

A ideologia do desenvolvimento econômico mundial do pós-guerra prometia uma forma de “justiça igualitária (que define como igualdade econômica) e o que produz é homogeneidade (ao mesmo tempo que mantém e intensifica a desigualdade econômica)” (Lummis, 2000, p. 106). Assim, em 1974, a ONU aprovou a Declaração sobre o Estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional, com a proposta de corrigir as desigualdades entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, com um desenvolvimento econômico acelerado. Ou seja, o pressuposto era que a igualdade resultaria do desenvolvimento. Na verdade, a Nova Ordem Econômica Internacional constituiu-se em uma ação política dos países centrais.

cuja esperança era usar o recente poder político dos países do Terceiro Mundo para forçar mudanças no sistema econômico mundial, dando-lhe uma nova direção. No entanto, embora para alterar a direção do sistema usa-se política, ainda se propõe que a igualdade poderá ser obtida através da economia; o objetivo das mudanças políticas seria liberar os ‘países em desenvolvimento para que possam concentrar todos seus recursos na causa do desenvolvimento’ (Lummis, 2000, p. 107).

Essa idéia de igualdade possível correspondia ao nível que os países desenvolvidos haviam alcançado. Para isso, os países em desenvolvimento teriam que se adaptar a um processo de modernização, aceitar novos valores e prioridades. A realidade será, porém, nesse quadro, de ampliação da desigualdade, ao mesmo tempo em que impõe-se um padrão valorativo, fora do qual as pessoas, as atividades e os países ficam inferiorizados. A questão aqui é que a tributação adaptou-se às linhas da Nova Ordem assim como, hoje, deve adaptar-se às propostas do neoliberalismo. Mas a igualdade real e a busca de justiça material ficam prejudicadas, em nome de uma perspectiva que nunca se realiza. Ao contrário, agravam-se problemas sociais cuja solução exigirá, por sua vez, mais recursos públicos.

É preciso ter presente que há, atualmente, diante da crise ecológica, um estreitamento das escolhas. O nível de consumo dos países industrializados é incompatível com os recursos naturais do planeta. Nessas condições restritivas, as desigualdades entre países, e no seu interior terá de ser, ou “mantida pela força bruta”, ou o próprio liberalismo, cuja “relação com a igualdade sempre foi ambígua (...) precisa se colocar do lado da igualdade, pois a alternativa à igualdade é a coerção que ele condena” (Cohen, 1994, p. 133). Portanto, não é mais possível aguardar a abundância para só então ser possível a concretização da igualdade. Não é mais como Marx pensava, que enquanto não era atingida a abundância (ausência de escassez) a sociedade estaria em conflagração. Ao contrário, é certo que, mesmo havendo escassez, é necessária a justiça; qual seja: distributiva. Conforme Cohen (1994, p. 134), “nós estamos obrigados a procurar a igualdade no contexto e sob o estímulo da escassez”. A desigualdade, sem perspectiva de ser reduzida efetivamente, deverá ser mantida mediante coerção: essa opção leva ao rompimento da democracia. À humanidade resta um caminho para fugir à barbárie, e este é o da realização da igualdade mesmo na escassez.

Portanto, o sistema tributário deve ser consistente com os profundos problemas atuais. A Justiça tributária não pode aguardar a abundância prometida por um sistema econômico que não pode mais realizá-la. Não há mais justificativa para postergar a aplicação dos princípios constitucionais que, para terem efetividade, impedem a regressividade tributária, que significa a redistribuição perversa à custas dos mais

desfavorecidos, mantendo um capitalismo *assistenciqf*<sup>\*\*^</sup> e vedando o caminho para uma maior eficiência econômica, que viria com a redução das desigualdades sociais e econômicas.

Em suma, entre outras justificativas, ajustica distributiva impõe-se através da tributação, mesmo na escassez, porque a abundância não é um futuro plausível, pois o sistema capitalista produz acumulação de miséria proporcionalmente à acumulação de capital, porque com a desigualdade, mantém-se o círculo vicioso da ineficácia e porque, no sistema-mundo, os países subdesenvolvidos não poderão atingir os níveis dos desenvolvidos. Para evitar, então, o caminho da manutenção coercitiva da desigualdade, impõem-se a responsabilidade e a solidariedade social, que se concretizam com políticas que tenham o sentido da igualdade.

#### 4.9 Liberdade e tributação

A liberdade jurídica não é suficiente para que haja democracia, é preciso construir a liberdade real, da qual grande parte da população usufrui um mínimo apenas. É preciso, portanto, criar condições econômicas para aumentar a liberdade para todos. Para isso é necessária uma redistribuição mas, aqueles que irão sofrer alguma restrição na renda, mediante tributação, por exemplo, “falam de escravidão quando de fato se pretende apenas distribuir entre outros a liberdade de que eles mesmos gozam” (Polanyi, 1980, p. 247). Mas a verdade é que quando a liberdade se constitui apenas em complemento de algum privilégio, toma-se liberdade “contaminada em sua fonte” (Polanyi, 1980, p. 249). No entanto, quando algumas restrições atingem esse privilégio, os “privilegiados tendem a ressentir-se, como se elas fossem dirigidas apenas contra eles” (Polanyi, 1980, p. 247).

Além disso, o liberalismo acaba, na prática, por restringir a liberdade à livre empresa que é, atualmente, “uma ficção pela dura realidade de trustes gigantescos e monopólios principescos” (Polanyi, 1980, p. 250). Para o autor de *A Grande transformação*, o fascismo teve origem na restrição total do liberalismo à regulação e ao

---

<sup>149</sup> O *capitalismo assistencial* “sobrevive graças à crescente transferência dos custos das empresas ao conjunto da coletividade - isto é, à classe trabalhadora - e através da imersão financeira maciça em títulos públicos de créditos. Os custos empresariais, assim, são ‘bancados’ pelo Estado e, nos mais desenvolvidos, o imperialismo os exporta aos de capitalismo mais frágil” (Grau, 1990, p. 46).

planejamento. Ocorre que numa sociedade complexa haverá distorções resultantes de um poder econômico que deturpa a idéia utópica de mercado do liberalismo. Mas, rejeitada a regulação para evitar as injustiças propiciadas pelo mercado, abriu-se espaço para o fascismo. A regulação foi considerada restrição ou risco à liberdade. “Entretanto, a vitória do fascismo tomou-se praticamente inevitável pela obstrução dos liberais a qualquer reforma que envolvesse o planejamento, a regulação ou o controle” (Polanyi, 1980, p. 250). É preciso, portanto, ter consciência se da realidade social, com toda sua complexidade. Uma liberdade ilusória nega essa realidade. As liberdades jurídicas, diz o autor, devem ser garantidas “mesmo à custa da eficiência na produção, da economia de consumo ou da racionalidade na administração” (Polanyi, 1980, p. 249). Tendo consciência dessa realidade da sociedade, deve o homem “se conservar fiel à sua tarefa de criar uma liberdade mais ampla para todos”, e assim, o poder e o planejamento serão instrumentos submetidos a esse objetivo de construir a liberdade (Polanyi, 1980, p. 252).

A tributação insere-se nesse raciocínio pertinente à constmção da liberdade real para todos. Envolve a noção de planejamento e alguma restrição à liberdade de mercado e de disposição absoluta da renda, mas evitará que, como disse Polanyi, o poder econômico e as forças defensoras de privilégios gerem o fascismo. Conforme explicitou Luiz Gonzaga Belluzzo (2001, p. 82): “A disciplina da mão invisível teve de ser substituída pela tirania visível do chefe. A política passou a ser exercida pela polícia que começa a invadir todas as esferas da vida social, como se fossem suspeitas quaisquer formas de espontaneidade”.

O risco do totalitarismo, portanto, ressaltado por Polanyi, está sempre presente no capitalismo. Por isso, conforme Belluzzo (2001, p. 82), “é permanente o risco da derrocada do Estado de Direito: os interesses de grupos privados, em competição desenfreada e enfi-entando a pressão dos de baixo, tentam apoderar-se diretamente do Estado, suprimindo a sua independência formal em relação à sociedade civil”. É que, no capitalismo moderno, o poder econômico relaciona-se intimamente com a esfera do poder político e, ao mesmo tempo, domina a mídia, o que permite potencializar o poder sobre a sociedade.

A concentração de poder gera, ao mesmo tempo, dois fenômenos que colocam em risco a democracia: “a apatia popular e a busca de heróis vingadores, capazes de limpar a cidade (ou o país), ainda que isso custe a devastação das garantias individuais” (Belluzzo, 2001, p. 82).

A justiça tributária é um cimento importante da democracia. Se ela não existe, se não se buscar a sua implementação, então a Constituição não estará sendo cumprida e a pretendida reforma do Estado estará sendo feita com a manutenção de privilégios

históricos, que preservam o *status quo*, as estruturas que criam a desigualdade. E o risco do fascismo<sup>50</sup>.

#### 4.10 Igualdade como objetivo

É preciso que a idéia de igualdade volte a prevalecer como um objetivo da sociedade. A busca de sua realização provocará um forte efeito, em face de medidas efetivas, nos países de democracia não consolidada, como na América Latina, no sentido de real inclusão das pessoas pobres no sistema econômico e social. Medidas que tenham por objetivo apenas apaziguar a pobreza são insuficientes diante do perigo anti-democrático que a grave situação comporta. *Apaziguar* a pobreza é meta aceitável para os países avançados, pois já implementaram fortes políticas sociais positivas. Mas, no Brasil,

---

<sup>150</sup> Conforme Bonavides (1999b, p. 220): “Não raro são os próprios elementos conservadores e reacionários os arquitetos da crise constitucional quando fomentam, por via indireta, oblíqua e provocativa o aumento desmedido das postulações sociais, que sabem, de antemão, não podem ser satisfeitas ou despachadas pelo Estado, porquanto lhe excedem a capacidade distributiva e diretiva. Determinam assim a desestabilização do sistema, abrindo caminho às soluções de força e exceção, cuja maior vítima é sempre a liberdade, a democracia, o Estado de Direito”. Conforme Boaventura de Sousa Santos (1999c, p. 102) o “crescimento estrutural da exclusão social” tem como consequência a “ampliação de estados de natureza donde não se tem a opção individual ou coletiva de sair”, configurando uma crise que é “uma situação de muitos riscos”. Considera que esses riscos resumem-se no da “*emergência do fascismo societário*”. Segundo Santos (p. 103): “Não se trata do regresso ao fascismo dos anos trinta e quarenta. Ao contrário deste último, não se trata de um regime político mas antes de um regime social e civilizacional. Em vez de sacrificar a democracia às exigências do capitalismo, promove a democracia até o ponto de não ser necessário, nem sequer conveniente, sacrificar a democracia para promover o capitalismo. Trata-se, pois, de um fascismo pluralista e, por isso, de uma forma de fascismo que nunca existiu”. Já Bonavides (1999a, p. 56) afirma que “a globalização é o fascismo branco do século XXI: universaliza o egoísmo e expatria a solidariedade”. As formas de fascismo analisadas por Boaventura de Sousa Santos (1999c, p. 103-108), são aqui apenas mencionadas: 1<sup>o</sup>) fascismo do *apartheid* social; 2<sup>o</sup>) fascismo do Estado paralelo; 3<sup>o</sup>) fascismo paraestatal, que desdobra-se em duas vertentes, o fascismo contratual e o fascismo territorial; 4<sup>o</sup>) fascismo populista; 5<sup>o</sup>) fascismo da insegurança; 6<sup>o</sup>) fascismo financeiro. Este último, segundo Santos (p. 106) “é o mais virulento porque o seu tempo-espaço é o mais refratário a qualquer intervenção democrática”. Cita como exemplo “os critérios adotados pelas empresas de *rating*” que “são em grande medida arbitrários, reforçam as desigualdades no sistema mundial e dão origem a efeitos perversos” (p. 109). Importa registrar que, em outro artigo, Santos (1999b, p. 269) alerta que o afastamento do Estado da regulação social leva à redução da eficácia redistributiva da democracia representativa. É necessária então, uma luta antifascista, para evitar que o Estado sirva de instrumento exclusivamente de acumulação; ao contrário, é a redistribuição que deve ser priorizada sobre a acumulação, mas isso é “resultado de política democrática exigente” (Santos, 1999b, p. 270). E essa luta antil fascista não é substituída pela atividade do terceiro setor pois “abundam experiências de promiscuidade antidemocrática entre o Estado e o terceiro setor, em que o autoritarismo centralizado do Estado se apóia no autoritarismo descentralizado do terceiro setor e cada um deles usa o outro como alibi para se desresponsabilizar, perante os respectivos constituintes, os cidadãos no caso do Estado, os membros ou as comunidades no caso do terceiro setor” (Santos, 1999b, p. 269).



por exemplo, é insuficiente: é preciso um projeto de igualdade. No entanto, após o fim da guerra fria, desapareceu o projeto de igualdade como objetivo da humanidade. Ao contrário, as desigualdades crescem e, no máximo, discute-se uma possível crise sistêmica da pobreza. As políticas adotadas, porém, são meramente assistencialistas, ao passo que a desigualdade exige políticas mais fortes, de justiça distributiva.

A globalização, porém, não determina todas as possibilidades dos países. Internamente, o Brasil deve decidir-se por medidas que melhorem a distribuição da riqueza e da renda. Ao mesmo tempo, externamente, a questão da igualdade deve ser recolocada no mundo, principalmente sob pressão e forte mobilização dos países pobres. Ocorre que, no regime capitalista, a questão da igualdade fica hierarquicamente abaixo da liberdade do mercado. Manifesta-se logo a contradição entre os interesses do capital e a necessidade de legitimação do Estado. E, segundo o neoliberalismo, a competitividade é o critério para legitimar a redução dos direitos sociais — agravando-se a desigualdade. Acontece que tal democracia não é efetiva.

No Estado efetivamente democrático, a maioria pode decidir, por um projeto igualitário. As políticas sociais de interesse da maioria legitimariam, então, o Estado. Para o capitalismo, porém, a democracia substantiva pode levar a uma *alocação dos recursos* do Estado para objetivos que não favoreçam os lucros e a acumulação. Em síntese, há uma luta distributiva pelos recursos: o capital necessita que se realizem investimentos; os trabalhadores, de melhores condições materiais de vida.

A questão da tributação justa e da progressividade surge no centro dessa contradição. O Estado precisa legitimar-se e, para tanto, efetuar a arrecadação de receitas tributárias, com base num sistema justo. Democracia substantiva implica que os mais ricos paguem mais tributos do que aos mais pobres. O capital, de sua parte, pretende pagar o menos possível de impostos. E usa seu poder econômico e político para viabilizar tal objetivo. Contudo, a necessidade de legitimação continua a existir, impondo a realização de gastos. A base para a tributação que proporcionará a maioria dos recursos correspondentes passa a ser o *consumo* dos trabalhadores (tributação indireta) e, também, sua “renda” salarial, que só é isenta do imposto sobre a renda quando muito reduzida. Além disso, os trabalhadores pagam as contribuições sociais para suporte da previdência social, reduzindo-se seus salários no momento do pagamento efetuado pelas empresas. Em suma, os salários sofrem reduções direta ou indiretamente, para possibilitar ao Estado as receitas fiscais necessárias a sua legitimação e para a função de apoio à acumulação.

#### 4.11 Problemas do distributivismo

No capitalismo está presente uma tensão entre a necessidade de acumulação, para a reprodução do capital e a distribuição da renda, parcela do resultado da produção que cabe ao trabalho. O capitalismo organiza a produção mediante a utilização do conhecimento humano criado no passado (trabalho morto) e do trabalho atual, numa forma de cooperação social, em que o lucro é apropriado pelo proprietário dos meios de produção. Surge uma dicotomia de interesses entre o capital e o trabalho que se manifesta, de forma evidente ou oculta, na luta de classes. A atuação do Estado, quando propicia algum grau de redistribuição, diminui, a *visibilidade* do conflito capital/trabalho, da tensão entre acumulação/equidade. A luta de classes passa a manifestar-se de forma mais mitigada, no conflito pela distribuição. Assim, a possibilidade de concretização de uma distribuição justa sofre sérias restrições, por forças que lhe são contrárias, tais como a contínua mercantilização de setores de serviço na área social; a crise fiscal que gera uma luta por verbas orçamentárias, que será vencida pelos que têm maior poder de pressão; a desorganização dos trabalhadores e as teorias contrárias à implementação de direitos sociais. A verdade é que o poder econômico, articulado com o político, prioriza políticas que possibilitem aumento de lucros. Raramente as mudanças da legislação, que ocorrem num jogo de forças em que os representantes do capital dominam o Congresso, beneficiam os desfavorecidos no conflito distributivo. Na Constituição está expresso o princípio da igualdade, mas as forças econômicas, políticas, sociais e culturais não admitem que se realize um processo material da radicalização da democracia. Por isso, só a ação política pela justa participação na renda produzida socialmente poderá concretizá-lo, ao menos para se alcançar o máximo de igualdade possível no sistema capitalista, já que a desigualdade, no Brasil, é brutal. É claro que a luta pela igualdade não pode parar, mesmo considerando que, de acordo com o marxismo, a desigualdade não terá solução na esfera da distribuição, pois o problema situa-se na produção. O regime capitalista de produção tem, como força contrária à distribuição da renda, um componente objetivo, que é a tendência à queda da taxa de lucros. Por isso o capital procura desenvolver meios de desmobilização, de desorganização da atividade política dos trabalhadores, na luta distributiva. Os meios que o capital utiliza nessa luta podem ser ideológicos, culturais, políticos, econômicos e, também, autoritários, ditatoriais.

No Brasil, todos esses meios<sup>151</sup> já foram empregados para evitar a redistribuição da renda. A classe dominante não admite a eventualidade de distribuição mesmo após décadas de constante concentração da renda. A realidade dessa gritante desigualdade e suas nefastas conseqüências no presente e no futuro não foi suficiente para alterar a lógica da acumulação capitalista, em confronto com a pretendida equidade. Porém, não há mais argumento que, de boa fé, num discurso democrático, *habermasiano*, possa ser apresentado, hoje em dia, em defesa da *desigualdade*. Já está demonstrado que as sociedades com maior nível de igualdade têm maior crescimento, mais estabilidade social e

---

<sup>151</sup> Ianni (1989, p. 137) observa que a cultura política predominante na América Latina é a do autoritarismo, "muitos golpes de Estado ocorrem para evitar que as classes mais desfavorecidas alcancem, através do Estado, maior igualdade na participação da renda e da riqueza. Os movimentos populares que, de uma forma organizada ou não, tentaram lutar contra a opressão, foram sempre sufocados de maneira violenta. E mesmo Ianni (1989, p. 138) afirma que: "Um elemento básico dessa cultura do autoritarismo consiste na alegação de que a sociedade civil, principalmente em seus setores populares, é débil, pouco organizada, incapaz, sujeita à anarquia. Assim se chega logo à idéia de que a violência é inerente à sociedade como um todo e, em especial, aos seus setores compostos por operários, camponeses, empregados e outros. As lutas pela terra, salário, saúde, habitação, educação e outras reivindicações são vistas como sintomas de desordem, germes de subversão. De modo velado ou aberto, criminaliza-se a sociedade civil, principalmente em seus movimentos sociais populares. Em lugar de discutir, resolver a questão social compreendida nessas lutas, fala-se em violência, como fruto 'natural', 'inerente' ao modo de ser dos grupos e classes compostos pelos trabalhadores do campo e cidade. A manipulação prática e ideológica da questão social, como o lugar da violência, abre a possibilidade da adoção de medidas de segurança, controle, repressão. De modo às vezes brutal, e outras vezes, sofisticado, realiza-se a metamorfose da questão social em questão de segurança, administração, repressão". Portanto, se é possível buscar alguma explicação mais psicológica para a submissão secular à injustiça e à desigualdade, o fato é que a história dos países latino-americanos mostra que a violência política e física exerceu papel fundamental na manutenção do *status quo*.

Em seu livro *Mustica*, Barrington Moore Jr. (1987, p. 32) pesquisou as causas da submissão dos homens à injustiça e constatou: "É impressionante a capacidade humana para suportar o sofrimento e o abuso, por mais trágico que isso seja". Os sistemas de distribuição de bens e serviços nas sociedades são uma decorrência do modo de produção da sociedade e da divisão do trabalho correspondente. Há grupos que conseguem manter privilégios com base em outros motivos. Os estratos dominantes procuram preservar suas vantagens desproporcionais, mostrando que suas funções e capacidades são essenciais para a sociedade como um todo. Suas funções são defendidas como necessárias e eles mesmos "definem o que é socialmente necessário" (Moore Jr., 1987, p. 32). As demais classes aprendem a considerar como verdadeiras essas alegações, e a aceitá-las, sendo muito difícil adquirir a consciência de que aquele sistema da sociedade deve ser mudado. "É apenas quando o caráter obsoleto de um grupo dominante toma-se ruidosamente óbvio, pelo fracasso na competição com outra sociedade e cultura, que ele se torna passível de perder o seu direito legítimo de apropriação do excedente extraído da população subjacente" (Moore Jr., 1987, p. 73). É necessário que cresça uma *indignação* contra a injustiça para que os homens reajam contra a ordem social. Mas essa indignação, por força de mecanismos sociais e psicológicos, coordenados ou apoiados pelos aparelhos ideológicos da dominação, é sufocada pelas *próprias* pessoas, que elaboram justificativas para suportar o sofrimento.

Conforme Bourdieu (1998, p. 140), o capitalismo atual conta com a cumplicidade dos trabalhadores, sujeitos "à violência estrutural do desemprego, da precariedade e do medo inspirado pela ameaça da demissão", e à existência de um exército de reserva de mão-de-obra *docilizada* por essa precarização e ameaça de desemprego. Essas pressões levam os trabalhadores à adesão, à submissão e à obediência à ordem econômica.

econômica, e, portanto, melhores perspectivas. A injusta sociedade brasileira não pode explicar-se diante de sociedades mais pobres que, no entanto, são mais iguais.

Continuará sendo a possibilidade de redistribuição no Brasil apenas retórica? Será, efetivamente, retórica, enquanto não houver tributação progressiva sobre as maiores rendas e enquanto a destinação das verbas orçamentárias não tiver o claro destino de cumprir o princípio constitucional da igualdade.

Assim, se é certo que a redistribuição não pode ser apresentada como solução para as grandes contradições do capitalismo, há direitos que devem ser garantidos para que a socialização dos benefícios do capitalismo se amplie, ao mesmo tempo em que se reduz a socialização dos custos. Há direitos respaldados na Constituição que devem tomar-se efetivos, mediante interpretação com base na aproximação constante da igualdade. Há a cidadania política a ser construída para que a luta distributiva não seja realizada por gigantes, em termos de poder econômico e político, de acesso aos meios de comunicação, contra pequenos *davis*, que não percebem nem o momento em que a luta já está perdida — quando os recursos públicos já fluíram para os vencedores.

Conforme James O'Connor (1977) demonstrou, as funções de acumulação e de legitimação do Estado são articuladas mediante a atuação política dos capitalistas. Assim, a redistribuição ocorre conforme interessa ao capital. A ideologia propicia a ilusão de que essa redistribuição é consequência da natureza das coisas, no necessário funcionamento da economia. A redistribuição inversa resulta, porém, da intervenção do Estado na economia capitalista para sustentá-la.

#### **4.12 A redistribuição no Brasil é possível**

##### **4.12.1 Distribuição e redistribuição**

Uma determinada distribuição de renda e riqueza não muda através de meras medidas assistencialistas que preservam os resultados produzidos pelo mercado, tido como uma estrutura submetida à ordem natural e necessária das coisas. Assim, é a redistribuição que vai efetivamente afetar, alterar a distribuição resultante do mercado, concentrador e criador de desigualdades por força da dinâmica do regime capitalista de produção. Realiza-se redistribuição, portanto, quando *efetivamente* ocorre *redução* das desigualdades, o que

implica a real redução da riqueza concentrada nas mãos de poucos para que, de um modo permanente e dinâmico ao mesmo tempo, a riqueza social seja cada vez mais distribuída de maneira que a sociedade seja compatível com o princípio de justiça, que deve cumprir o princípio de igualdade, para ser justiça distributiva.

Desde o início da década de 90 a CEPAL<sup>152</sup> defendia seu projeto de que o desenvolvimento deve ocorrer mediante a integração de dois eixos essenciais, quais sejam, o econômico e a equidade (os meios e os fins sociais), sem esquecer que, ao mesmo tempo, a educação e o conhecimento devem ampliar-se, para fundamentarem essa transformação produtiva com equidade.

Ocorre que “as relações de mercado, mais que relações de competência produtiva, são de *poder* e, à sombra da voracidade do lucro, vale tudo para escamotear a maximização de vantagens, sobretudo à custa do trabalhador” (Demo, 1995, p. 35). Em suma, é preciso ter presente que as *leis do mercado* são na verdade resultantes de poder econômico e político, segundo um jogo de forças em que ganha o mais poderoso, tanto dentro como fora do país. Portanto, por sobre essas pretensas leis do mercado, deveria prevalecer a efetiva aplicação dos princípios de justiça, visando a igualdade. Não são suficientes medidas assistencialistas que ajudam a estabilizar a situação, evitando tão somente o risco de revolta popular, e que propiciam um grau mínimo de legitimação. A redistribuição deve ocorrer em caso de evidente injustiça, mesmo às custas de *agressão* dessas leis que, na verdade, concretizam-se na possibilidade de acumulação, sem reação do trabalhador, que não tem condições materiais nem políticas de reivindicar e lutar por efetividade dos direitos constitucionais. Assim, conforme Demo (1995, p. 35), “quando a iniciativa privada livre é o direito humano fundamental, ao pobre só resta a sobrevivência, não bem-estar. Quando a ordem natural das coisas são essencialmente as relações de mercado, a marginalização das majorias será normal” — e as políticas sociais visarão apenas tranquilizar o mercado, e não a efetiva equidade.

---

<sup>152</sup> Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe.

#### 4.12.2 Combate à pobreza e redistribuição

O combate à pobreza no Brasil seria mais eficaz se as políticas adotadas fossem de crescimento econômico ou se fossem políticas de redução das desigualdades? Bases para a resposta a essa questão encontram-se no artigo de Ricardo Paes de Barros e Rosane Mendonça *O impacto do crescimento econômico e de reduções no grau de desigualdade sobre a pobreza* (1998) que apresenta cálculos realizados com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1993, demonstrando que o crescimento econômico não é, na situação de elevadíssima desigualdade, como a do Brasil, necessário para reduzir a pobreza. Se o nível de desigualdade do Brasil fosse igual ao da média dos outros países latino-americanos (que é já muito alta), isso significaria uma redução enorme da pobreza, imediatamente, assim como se resultasse do crescimento de 7% ao ano durante uma década<sup>53</sup> Acrescente-se que a adoção de políticas redistributivas, juntamente com o crescimento econômico, gera mais eficácia ainda na redução da pobreza, criando-se um círculo virtuoso.

O que importa destacar é que há amplo espaço, no Brasil, para a adoção de políticas de redistribuição de renda. A economia real, com base em dados, se contrapõe àqueles que pretendem apresentar argumentos de resistência à tributação progressiva e direta. É evidente que a redução da desigualdade é obtida através da transferência de recursos concentrados nas mãos de poucos para a grande maioria destituída. Para isso, o principal instrumento é a tributação e, em seguida, o orçamento público.

Também para Urani (1995, p. 34), as medidas que promovam redução da desigualdade são mais eficazes para combater a pobreza do que aquelas que visam a eficiência e o crescimento econômicos.

O crescimento econômico “não é uma condição nem suficiente nem necessária para a geração de emprego e renda no Brasil” (Urani, p. 34). E que o crescimento

154

---

<sup>153</sup> “Resultados revelam claramente que, dado o elevadíssimo grau de desigualdade de renda no Brasil, reduções na desigualdade que igualassem o seu nível ao dos países vizinhos — o que não significa exigir muito, uma vez que estes países possuem níveis de desigualdade bem acima da média mundial — teriam um impacto sobre a pobreza que requereria décadas com crescimento moderado ou uma década com crescimento acelerado (crescimento da renda *per capita* de 7% ao ano). Em todo caso, por ser um dos países do mundo com mais alto grau de desigualdade, o Brasil está entre aqueles onde o crescimento econômico é menos necessário para reduções na pobreza” (Paes de Barros; Mendonça, 1998, p. 112).

<sup>154</sup> “A retomada do crescimento por si só não é suscetível à diminuição da pobreza de maneira significativa, tanto em nível de sua amplitude como de sua profundidade. Ela é muito profunda, extensa e o crescimento é excludente, criando cada vez menos emprego; também repousa num regime de acumulação particularmente frágil e pobre em criação de empregos” (Salama, 2000, p. 219).

econômico pode ocorrer ao mesmo tempo em que a renda se concentra; não fica garantida a distribuição melhor da renda, se institucionalmente não forem criadas as condições e os estímulos nesse sentido. O Brasil é injusto porque, apesar de produzir riqueza e renda suficientes para acabar com a pobreza, não toma medidas efetivas nesse sentido. “Apesar da grande proporção de pobres, o hiato de pobreza” na economia brasileira é relativamente pequeno: bastaria transferir dos não-pobres para os pobres cerca de 3,5% do PIB (menos de 15% da renda do trabalho dos 10% mais ricos) para fazer com que todos os pobres se tomassem capazes de satisfazer suas necessidades básicas de consumo” (Urani, 1995, p. 34).

Conclui-se, com base no trabalho de Urani, que há evidente espaço para distribuição de renda, e, portanto, para uma tributação justa que a tome possível. É interessante acrescentar o alerta desse autor no sentido de que a própria transferência de recursos públicos, quando ocorre, para as camadas mais pobres da população, precisa tomar-se mais eficaz, mediante aperfeiçoamento do aparato estatal.

#### 4.12.3 Concentração e redistribuição

Os efeitos distributivos da política antiinflacionária se revelaram, após 6 (seis) anos do lançamento do Plano Real, praticamente inexistentes<sup>155</sup>. Continua praticamente inalterada a desigualdade distributiva, causa determinante dos elevados índices de pobreza no Brasil. O discurso do governo brasileiro, após o Plano Real, de que o combate à inflação, com a retirada do imposto inflacionário, seria o melhor instrumento para melhorar distribuição e a desconcentração de renda, deve ser incluído, portanto, como mais uma variante retórica da teoria do “bolo”. O discurso de que o fim do imposto inflacionário é uma grande vitória para os pobres serviu apenas de justificativa para, mais uma vez, postergarem-se medidas que, atingindo os interesses imediatos dos mais ricos, levassem à concretização da redução das desigualdades. Esse discurso serviu também para uma aceitação apática de reformas redutoras (regressivas) de direitos sociais já existentes.

---

<sup>155</sup> A renda do trabalho, no Brasil, tem uma participação no PIB muito menor do que nos países avançados, conforme mostram os dados do IBGE, de 1999 (Folha de São Paulo, 1999, p. 1-2). “A remuneração dos empregados, que correspondia a 45% do PIB em 93, caiu para apenas 36% do PIB em 98”.

Ficando evidenciada a alta desigualdade de renda, no Brasil, expressa no índice de Gini (de 0,59), a conclusão é que a melhora dessa distribuição implicará, automaticamente, em redução da pobreza e dos problemas sociais em geral.

Marcelo Neri (2001a, p. 55) argumenta que “a proporção de indigentes no Brasil (indivíduos que vivem com menos de R\$ 76,00 (setenta e seis reais) por mês, quantia necessária para suprir as suas necessidades alimentícias básicas) cairá dos atuais 29,3% para 24,1%, se a renda *per capita* nacional crescer 4% ao ano por cinco anos consecutivos”. Em conseqüência, nove milhões de brasileiros sairiam da indigência, na dependência de um crescimento econômico durante 4 anos. Mas muito maiores e mais rápidas seriam essas conseqüências benéficas se fossem acompanhadas de uma redução do índice de desigualdade. É imprescindível que, no Brasil, sejam adotadas metas que possam ser constantemente verificadas, de redução da desigualdade. “Se a expansão econômica acumulada de 21,6% fosse combinada com uma queda de 8,5% do Gini, a indigência brasileira cairia quase à metade (46%). A proporção de indigentes passaria para 15,79%. Ou seja: os 49,675 milhões de pobres iniciais ficariam reduzidos a 26,777 milhões” (Neri, 2001a, p. 55). O coeficiente de Gini cairia para 0,54, o que evidentemente, representaria apenas um primeiro passo.

Segundo Marcelo Neri (2001b, p. A-12), no estudo elaborado pelo Centro de Políticas Sociais da FVG (Fundação Getúlio Vargas), a transferência de R\$14,00 (quatorze reais) mensais, pelos não-indigentes, seria suficiente para a erradicação da fome que caracteriza a situação de indigência. É claro que esse é um cálculo apenas indicativo de que a distribuição de renda não esgotaria as possibilidades de investimento pelos mais ricos. O custo mensal seria, segundo o estudo citado, de R\$1,69 bilhão mensal, sendo, portanto, uma dívida social que o país poderia pagar.

O coeficiente de Gini da Índia é de 0,378. Há neste país, portanto, muito mais igualdade do que no Brasil. Sua renda *per capita*, porém, é muito menor; o país tem um PIB muito inferior, relativamente, ao do Brasil. O crescimento econômico é, portanto, indispensável na Índia, e as medidas redistributivas não podem ter o alcance que é possível no Brasil. São situações diferentes; o que não é admissível é a afirmação simplista de que a redistribuição no Brasil não é possível, porque o crescimento deve vir primeiro.



#### 4.13 Tributação e desigualdade futura

O capital acumulado, deve ser protegido contra os governos: essa é uma condição do sistema capitalista. Os monopólios — as atividades controladas por corporações transnacionais — relacionam-se com os diversos governos nacionais. Por isso, para essas empresas é importante a influência que os seus países-base (países centrais) exercem sobre os governos dos países periféricos, direta ou indiretamente, através dos organismos multilaterais.

A monopolização depende da legislação que a permita e proteja. Os países mais poderosos usam de sua influência na economia mundial e nas instituições de crédito multilaterais para influenciar as legislações nacionais. Além, é claro, do uso da mídia para criar uma ideologia justificadora dessa monopolização. Diante do risco de uma forte reação da classe operária, atender às suas reivindicações começou a ser considerado de menor custo do que as possíveis reações violentas. Tratava-se de redistribuir a mais valia através de gastos do Estado direcionados a melhorar o bem-estar das pessoas. Na Europa, o custo dessa distribuição da mais valia “pode ter sido pago em grande parte pelas classes populares do terceiro mundo” (Wallerstein, 1998, p. 258). Portanto, a aplicação dessa fórmula nos países ricos não significou um peso muito grande para o capital. Já essa relação, nos países pobres, nas atuais condições é outra, conforme argumenta Wallerstein (1998, p. 258): “Uma redistribuição significativa às populações do Terceiro Mundo, pelo contrário, haveria de ser paga necessariamente pelos poderosos, o que limitaria gravemente as possibilidades de acumulação do capital no futuro”.

A crise dos preços do petróleo, em 1973, favoreceu os bancos internacionais e os Estados Unidos, que tinham produção interna de petróleo, mas prejudicou profiundamente as economias dos países periféricos, cujos *déficits* orçamentários cresceram muito.

Conforme explica o autor, o interesse maior em realizar as operações de empréstimo aos países subdesenvolvidos era dos próprios bancos:

bancos transnacionais, com o apoio dos governos centrais, ofereciam energeticamente empréstimos aos governos pobres em situações desesperadas, e inclusive aos próprios governos produtores de petróleo. É claro que os governos pobres aceitaram esse salva-vidas para manterem-se contra a ameaça dos tumultos populares, e os governos produtores de petróleo se aproveitaram da oportunidade para ‘se desenvolverem’ rapidamente. Ao mesmo tempo, esses empréstimos reduziram os problemas econômicos dos países centrais,

**umentando a possibilidade de vender seus produtos no mercado mundial (Wallerstein, 1998, p. 259).**

Os juros dessa dívida externa, porém, pesaram tremendamente nos orçamentos dos países em desenvolvimento. Foi gerada, assim, uma crise que, dentre outras conseqüências, levou a um aumento da pobreza nesses países e, portanto, à redução do volume de compra dos bens produzidos pelos países centrais. Os lucros das multinacionais sofriam alguma redução, face aos custos de produção. Assim, os lucros obtidos através do capital especulativo, a partir da década de 80, passaram a ser mais interessantes para o grande capitalista. As corporações que obtinham crédito para incrementar suas operações, sofriam, posteriormente, os problemas da dívida a pagar, e tinham que realizar uma reestruturação que implicava redução de empregos.

Wallerstein (1998, p. 261) conclui, do quadro esboçado da economia entre 1970 e 1995, que “a perspectiva de reformas graduais que permitiriam a eliminação do fosso rico-pobre, desenvolvido-subdesenvolvido, não é possível na situação atual (...)”. Os trabalhadores aguardavam, nesse período, a redistribuição da riqueza produzida; a promessa do desenvolvimento capitalista era de melhores condições materiais num futuro próximo. Enquanto isso, o Estado enfraquecido, desfazia-se de atividades que beneficiavam os mais desfavorecidos, com o que a esperança popular na justiça social, nas transformações visando maior igualdade, segundo Wallerstein (1998, p. 263), entrou em “colapso”, e isso é o “mais sério golpe para os defensores do sistema atual”. A igualdade perde sua força apaziguadora de mito.

Os problemas que se apresentaram ao capitalismo, à época, para manter a acumulação constante, foi a tendência a aumentar mundialmente o custo do trabalho, entre outros motivos, porque: “não haverá novas populações de baixa renda para compensar os salários mais elevados dos setores proletarizados anteriormente” (Wallerstein, 1998, p. 264).

Além da dificuldade em reduzir os custos mediante redução de salários, os capitalistas deviam, cada vez mais, sofrer objeções e restrições pelo não pagamento dos custos ecológicos. Os lucros não deveriam mais crescer às custas do consumo dos bens naturais, em face da conscientização social do problema. É o que Wallerstein (1998, p. 264) explica, ao afirmar que:

**Há dois métodos principais de extermalizar custos. Um é esperar que o Estado pague pela infra-estrutura necessária à produção e à venda de produtos. A desagregação dos Estados representa uma ameaça aguda para isso. Contudo, a**

**segundo e mais importante método é não pagar os ditos custos ecológicos: por exemplo, não replantar os bosques cortados ou não pagar pela limpeza de resíduos tóxicos.**

A tributação, como instrumento para que a sociedade pudesse combater e recuperar os danos ecológicos, segundo Wallerstein, tem pouca possibilidade de ser utilizada, se os Estados seguirem a tendência de diminuir sua atuação, gastos e tributação. A outra opção, a de os empresários pagarem os custos ecológicos, implicaria redução dos lucros. Essas questões e suas opções mostram os problemas complexos para o capitalismo no futuro.

Santos (1999, p. 44) observa que o capitalismo apresenta duas contradições essenciais. A primeira, “ formulada por Marx, e simbolizada na taxa de exploração, exprime o poder social e político do capital sobre o trabalho e também a tendência do capital para as crises de sobre-produção”. Em sua época, Marx não tinha como perceber que o capital também destrói as condições naturais de produção, ou seja, por força de suas necessidades essenciais, em face da concorrência, o comportamento imediato do capital leva à destruição da natureza. É essa a segunda contradição do capitalismo. Diante de suas conseqüências, o tributo deve ter também função extrafiscal, a fim de desestimular a destruição da natureza e incentivar sua conservação, além da arrecadação de recursos necessários para repor os custos relativos à recuperação da natureza destruída. Os custos não podem ser socializados para as gerações futuras, devendo o capitalismo assumir a responsabilidade e os custos atuais desse desgaste.

Acrescente-se que o crescimento populacional nos países pobres é muito maior do que nos ricos. Portanto, segundo Wallerstein (1998, p. 265), “se houver recuperação da economia mundial no primeiro quarto do século XXI, o fosso econômico agravar-se-á, porque a recuperação será fortemente desigual”. E as conseqüências serão graves, pois a migração de milhões á procura de emprego do sul para o norte gerará conflitos que os Estados, com atuação reduzida, terão sérias dificuldades em suportar.

Esse quadro, mais uma vez, mostra que os gastos sociais em saúde e educação serão incontornáveis. Só assim pode-se falar em democratização efetiva, em um caminho concreto para maior igualdade, e menores problemas futuros. Mais uma vez, no entanto, emerge a questão da distribuição da carga tributária, ou seja, quem deve contribuir e quanto para a realização desses gastos.

Isso significa que o Estado liberal não terá condições de suportar pressões da realidade social. Assim, é preciso considerar as graves dificuldades que surgirão para a vida social e econômica nas próximas décadas. Segundo Wallerstein (1998, p. 266), trata-

se de uma situação caótica, sem controle, e, portanto, de *bifurcação*-, aqueles que detêm poder econômico estão atentos ao que fazer para a “construção de um mundo pós-capitalista, uma nova forma de sistema histórico desigual a fim de manter seus privilégios”, ao passo que aqueles que consideram possível uma democracia igualitária, devem ainda procurar novas possibilidades que permitam a construção de uma sociedade mais justa.

Nessas condições, fica evidente que o papel da tributação continuará fundamental, pois a concentração de renda e riqueza, dentro dos países e entre eles, não se reduzirá espontaneamente. Mantido esse quadro, os problemas serão maiores durante os próximos trinta ou quarenta anos. A justiça tributária é imprescindível como instrumento de combate à permanência da desigualdade, e integra-se entre os elementos da democracia igualitária.

#### 4.14 Justiça e racionalidade

A afirmação de que a justiça é *racionalmente possível* tem apoio em Adorno; Horkheimer (1995, p. 50) que iniciam com uma crítica à razão instrumental:

Todo progresso da civilização tem renovado, ao mesmo tempo, a dominação e a perspectiva de seu abrandamento. Contudo, enquanto a história real se teceu a partir de um sofrimento real, que de modo algum diminui proporcionalmente ao crescimento dos meios para sua eliminação, a concretização dessa perspectiva depende do conceito. Pois ele é não somente, enquanto ciência, um instrumento que serve para distanciar os homens da natureza, mas é também, enquanto tomada de consciência do próprio pensamento que, sob a forma da ciência, permanece preso à evolução cega da economia, um instrumento que permite medir a distância perpetuadora da injustiça.

A possibilidade de usar a razão contra a miséria e a injustiça existe, pois ela já desenvolveu esse conhecimento necessário; mas o pensamento que pode levar à mudança nos é negado. “Hoje, com a metamorfose que transformou o mundo em indústria, a

---

<sup>156</sup> “As desigualdades globais são uma afronta a qualquer senso de justiça razoável; reduzi-las, argumenta-se, também auxiliará a prosperidade de todos, porque o Sul menos empobrecimento oferecerá mais mercados para que o Norte venda suas mercadorias. No entanto, essa perspectiva está longe de ser convincente; na maioria das avaliações, o Norte lucra muito com a situação atual” (Giddens, 1996, p. 181). É que, sem as despesas que foram necessárias durante o colonialismo, os recursos naturais são importados pelos países centrais em condições tão favoráveis quanto naquele período.

perspectiva do universal, a realização social do pensamento, abriu-se tão amplamente que, por causa dela, o pensamento é negado pelos próprios dominadores como mera ideologia” (Adorno; Horkheimer, p. 48). Assim, não é admissível, no Brasil, quedar-se numa posição resignatória, que se apóia nas idéias pós-modernas de renúncia à razão e à busca consciente da emancipação humana, negando a viabilidade de projetos da sociedade. Aqui, no país da desigualdade, é necessária uma perspectiva transformadora, pois “o esclarecimento se opõe à dominação em geral” (Adorno; Horkheimer, p. 50), não apenas “enquanto mera construção de meios” (Adorno; Horkheimer, p. 52), ou seja, como busca da eficiência. Mas somente quando “tiver a ousadia de superar o falso absoluto que é o princípio da dominação cega” (Adorno; Horkheimer, p. 52). Há, portanto, no esclarecimento, um pensamento capaz de “inverter a direção do espírito do progresso impiedoso” (Adorno; Horkheimer, p. 52) no sentido da realização da justiça, que é *já possível*. O empreendimento necessário é grandioso: nada menos do que redirecionar a razão para o esclarecimento das ações que levem à justiça. Nada menos do que realizar um giro para a *emancipação*, afastando-se do domínio exclusivo da *eficiência*.

## CONCLUSÃO

O exame das teorias de justiça realizado permite algumas considerações sobre a sua aplicação na sociedade brasileira.

As flagrantes injustiças distributivas de nossa sociedade indicam que ela se encontra muito distante da teoria ideal de Rawls. A distribuição somente pode ser considerada justa se a estrutura básica se conforma com os princípios de justiça. Se a estrutura básica não for justa, tampouco o será a distribuição que dela resultar, mesmo que se realize a justiça procedimental. Logo, evidencia-se que a teoria de justiça de Rawls não pode ser mencionada ou utilizada como uma doutrina liberal apta a legitimar as desigualdades sociais gritantes vigentes no Brasil.

O neoliberalismo, por sua vez, respaldado nas teorias de Hayek e Nozick, perdeu a pretedida autoridade de pensamento único que gostaria de assumir, após o recesso da opção socialista, pois os resultados das políticas neoliberais são cada vez mais criticados e revelam-se injustos e perigosos para a manutenção da democracia.

A situação econômica e social, no Brasil, é notoriamente de injustiça material e de desigualdade. A distribuição desigual de liberdades substantivas é que impossibilita a efetiva participação nas decisões democráticas, de acordo com Sen. A abordagem proposta por esse autor, baseada no desenvolvimento das capacidades das pessoas para realizarem “funcionamentos” na vida que escolherem, abrange os bens passíveis de distribuição e as efetivas condições que a sociedade, através do Estado, deve propiciar para o exercício da cidadania.

O desenvolvimento das capacidades é que dará às leis que afetam a justiça distributiva (como as tributárias) a possibilidade de serem decididas sob o controle e com a participação de cidadãos cada vez mais qualificados para a participação política. Então, sim, o direito será legitimado com o auxílio do "discurso", porque a democracia proporcionou condições efetivas de discussão dos problemas.

O sistema capitalista de produção tem, como uma de suas características, a contínua concentração de renda. Seria ingenuidade científica e política acreditar que o

crescimento econômico automaticamente reduziria as desigualdades sociais. É necessária, portanto, a atuação consciente do Estado no sentido de tornar efetiva a justiça social, para o que medidas concretas devem ser implementadas. É verdade que, se houvesse maior participação dos pobres no resultado do crescimento econômico, isso favoreceria a eficácia do sistema (neste caso, a equidade, obtida através de políticas sociais, e a eficiência da estratégia econômica se complementariam, gerando sinergias favoráveis ao crescimento econômico e ao desenvolvimento humano). Ou seja, a equidade contribui para melhorar o mercado. O que deve ficar claro, porém, é que o mercado, por si só, não melhora a justiça social. A ONU passou a utilizar o critério do desenvolvimento humano exatamente para caracterizar a insuficiência do crescimento econômico para atingir a justiça social. (Isso se fez com a contribuição de Amartya Sen).

Assim, se no capitalismo a concentração de renda é inevitável, então, para alcançar melhor grau de justiça social dentro desse sistema, é necessária a *redistribuição*, pois, só a distribuição não conseguirá atender sequer aos princípios de justiça propostos por Rawls. O outro caminho é aceitar as teses do liberalismo radical, o que significaria voltar ao *laissez-faire*, que faz prevalecer o princípio da liberdade no sentido individualista e formal, sem que a sociedade seja estruturada visando alcançar a democracia substantiva.

A redistribuição só ocorre, portanto, mediante o conhecimento, por parte dos pobres e excluídos, de que devem intervir *de maneira ativa* no conflito distributivo. Nesse ponto manifesta-se a questão da pobreza política que, na verdade, corresponde à incapacidade de participar criticamente da discussão pública sobre as questões sociais e suas soluções. No entanto, após um longo período em que o neoliberalismo vem justificando as políticas que reduzem o Estado através de privatizações e de serviços relativos à proteção social, os intelectuais, os políticos, e até os representantes dos organismos multilaterais, voltam a falar na questão da pobreza. A estabilidade política, diante do enorme crescimento da desigualdade e da pobreza, está sob ameaça não só nos países do Terceiro Mundo, mas também nos países avançados. Contudo, o problema é discutido apenas como um efeito do crescimento econômico, que deve ser mitigado, para que não se tome um risco sistêmico. Não há perspectiva de uma grande mudança no sentido de um desenvolvimento humano dessas populações, principalmente nos países periféricos.

Percebe-se que a preocupação dos órgãos internacionais e dos países desenvolvidos se volta para o risco de uma crise mundial que possa repercutir nos interesses do capitalismo mundial. Nesse quadro, raciocinam dentro dos princípios do

utilitarismo e calculam que o aumento atual de justiça social proporcionará garantia de bem-estar para todos. É restrita, porém, a visão de justiça no âmbito do utilitarismo. A distribuição equitativa dos efeitos positivos (aumento de bem-estar) não está incluída no cálculo da utilidade agregada. Apenas importa que haja um aumento da soma total da utilidade. É isto que os ricos vêem na crise: é preciso aliviar os efeitos da concentração de renda e riqueza agora, para manter o processo de crescimento capitalista. As distorções, é claro, continuarão, pois são inerentes ao sistema.

De qualquer maneira, não há um caminho direto à justiça social. Portanto, esse caminho será feito de trechos melhores e piores. É preciso que se aproveitem os trechos melhores para reduzir as desigualdades. Isso só ocorre com a redistribuição de renda e riqueza, não só através do crescimento econômico, em que ocorre a distribuição através do mercado, mas através da atuação do Estado, imprescindível, nesse quadro, para que a miséria não se agrave; logo, é preciso que sejam realizados os gastos sociais necessários para manter a estabilidade política democrática. O Estado de Bem-estar, criticado pelo neoliberalismo, deve, na verdade, ser ainda construído nos países periféricos. A lição maior, ministrada por Sen, é que os gastos sociais, em saúde básica e educação elementar e outros bens públicos, proporcionam às pessoas as condições materiais para que tenham liberdade substantiva e, portanto, ao contrário do que afirma a crítica neoliberal, não criem dependência e apatia. Na verdade, a crescente desigualdade explicita a necessidade de uma redistribuição que quebre o círculo vicioso da pobreza, pois essa é a condição para que os indivíduos tenham capacidade para realizar as funções elementares de sua vida e, também, tenham participação política.

Quanto à teoria da justiça de Rawls, é preciso rejeitar a leitura neoliberal que interpreta a prioridade do primeiro princípio, da igual liberdade, como justificadora da aceitação de injustiças evidentes, como as do Brasil, por exemplo. Rawls considera os quadros sociais incompatíveis com os princípios construídos a partir da posição original, passíveis de avaliação segundo a teoria não-ideal, impondo-se as compatibilizações com os pressupostos éticos da teoria. O princípio da diferença, por sua vez, fundamenta uma avaliação das escolhas coletivas privilegiando a justiça, mesmo que a eficiência numa visão utilitarista, como soma global, fique prejudicada. Este é o ponto da teoria de Rawls a privilegiar: se as vantagens dos melhor situados não trouxerem melhoria para os menos favorecidos da sociedade, então devem ser canceladas, mesmo em prejuízo da eficiência econômica.



Importa ainda observar que, mesmo as teorias libertarianas, que privilegiam a liberdade, e fundamentam-se no direito de propriedade para afirmar que não cabe discutir justiça distributiva, mas apenas deixar o mercado distribuí-la, exigem que um mínimo para sobrevivência seja garantido pelo Estado. Em suma, num país em que as injustiças são patentes, o sistema capitalista não está minimamente legitimado. As teorias de justiça mostraram que o caminho da justiça distributiva encontra, também, eficiência.

De sua parte, aos excluídos, pobres e miseráveis cabe lutar para que os recursos sociais sejam aplicados com justiça. Historicamente, a redistribuição de renda melhorou cada vez que o Estado temeu os pleitos enérgicos do povo. Cada vez que percebeu a injustiça social, esteve pronto para uma opção política socialista. Foi assim que os europeus conquistaram um Estado social.

Se o capitalismo não é ameaçado, no momento, por essa opção, cresce o receio da crise sistêmica mundial, do caos, do desconhecido, nessa nova fase da história mundial. Por isso, foi necessário examinares as questões que dificultam a implementação da justiça distributiva e as possibilidades de sua realização.

Após um já longo e sofrido caminho trilhado em busca da democracia, pela humanidade, parecia a todos que a idéia da igualdade havia superado qualquer hipótese de valorização da desigualdade, da justificação de privilégios. No século XX, o *Welfare State* destinava recursos financeiros para uma política social de compensação da injustiça social inerente ao sistema capitalista de produção. A tendência era aumentar a proteção social, principalmente às classes mais pobres, ao mesmo tempo em que a distribuição de renda justa era uma meta a alcançar para a realização de uma democracia duradoura.

A adoção de políticas visando a ampliação da igualdade apresentava-se como um caminho racional nos países em que os governos procuravam reduzir a influência do socialismo, proposta a ser alcançada mediante o sufrágio universal, a menos que a perspectiva da igualdade servisse apenas como mito cujo papel seria o de legitimar a desigualdade real resultante do sistema capitalista. Essa questão deve ser levantada quando se constata que, hoje, a desigualdade retomou como um fato *aceitável* na sociedade, sendo até considerada necessária ao desenvolvimento econômico.

O capitalismo procura, atualmente, ampliar a acumulação, ao mesmo tempo em que se preocupa menos com a sua legitimação face à *debâcle* dos países que haviam adotado o sistema socialista de produção. Para propiciar maiores taxas de acumulação do

capital, a globalização econômica exerce um papel fundamental facilitando a circulação de capital financeiro e de mercadorias. O neoliberalismo fornece fundamentos filosóficos ao afastamento do Estado da intervenção econômica, induzindo-o a reduzir os gastos sociais.

A redução da tributação sobre o capital e sobre a produção é uma das propostas de reforma tributária apresentadas sob a égide do pensamento neoliberal. As grandes corporações exercem forte pressão sobre os governos nacionais no sentido de lhes serem oferecidos incentivos fiscais para a instalação de parques industriais no território do país interessado. A necessidade de ingresso de investimentos estrangeiros, em concorrência com idêntica necessidade dos demais países periféricos, inibe a prática de uma tributação justa. As propostas neoliberais, de rigoroso ajuste fiscal, privatização, liberalização dos mercados, tributação indireta e redução da progressividade, redução da presença do Estado no campo da proteção social, levaram a um incremento das desigualdades e ao surgimento de novas desigualdades, a saber, o desemprego estrutural, caracterizando a existência dos excluídos, que jamais serão chamados a se integrar no sistema de proteção e no sistema social.

As desigualdades sociais constituem-se, para o neoliberalismo, em uma consequência lógica do sistema capitalista de produção ou do mercado. A preocupação com o risco sistêmico da pobreza ou sua legitimação restringe-se à adoção de renda mínima. A proposta, porém, não encontra perspectivas concretas nos países periféricos. Resta apenas o discurso de que a pobreza deve ser combatida, o que é afirmado também pelo Banco Mundial. Mas as medidas efetivas são sempre postergadas, em face, justamente, das políticas coerentes com o projeto neoliberal. A globalização e o neoliberalismo, na verdade, propiciam o incremento da acumulação capitalista, através das grandes corporações industriais e financeiras internacionais. O resultado é o constante aumento da concentração da renda e riqueza mundiais nos países do primeiro mundo. O pressuposto que justifica essa contínua concentração é o da eficiência econômica dos países desenvolvidos. Assim, os países periféricos não conseguem aumentar sua participação na renda produzida mundialmente porque não têm competitividade, e porque os Estados são ineficazes. Internamente, as desigualdades de renda e riqueza sempre foram justificadas como uma necessidade técnica de previamente concentrar para crescer e distribuir depois. Com o advento da globalização acrescenta-se, exatamente, a necessidade de maior competitividade — mas com reduções de salários e de proteção social — para manter forte a teoria do “bolo”, justificando a concentração e a desigualdade.

Há grandes dicotomias sociais que permitem uma aproximação de questionamentos, conseqüência dos problemas expostos. A primeira é a da igualdade/eficácia. Para que seja factível o segundo elemento, não pode a igualdade ser tema presente nas políticas econômicas, quando é necessário aumentar o crescimento econômico. A segunda dicotomia é a da acumulação/legitimação. O Estado deve ser reformado visando a redução intervencionista na economia e na questão social, para que menos recursos fiscais devam ser arrecadados da produção econômica. A legitimação, assim, não pode mais exigir grandes gastos e investimentos sociais. Dessas primeiras observações verifica-se que a justiça distributiva, que formaria um par numa terceira dicotomia, com a acumulação, é apontada como causa de redução das possibilidades de investimento e implica a realização de gastos fiscais em educação, saúde, e políticas de combate, mais do que à pobreza, às causas determinantes da desigualdade. Ora, justiça distributiva exigiria, então, aumento de gastos fiscais, políticas públicas completamente contrárias ao projeto neoliberal, e, por fim, exigiria uma tributação justo.

Portanto, o projeto neoliberal, com suas propostas que visam o maior crescimento econômico possível, com a maior rapidez possível, pressupõe a ausência de medidas efetivas no sentido de justiça<sup>d</sup>tributiva. Assim, subjacente aos fundamentos econômicos e filosóficos das políticas neoliberais, está presente o interesse de máxima acumulação, sempre sob a alegação de que primeiro deve haver crescimento, para depois distribuírem-se os resultados.

O capitalismo gera desigualdades já que somente pode realizar a acumulação, quando sua parte corresponde a uma apropriação elevada na distribuição do resultado da produção realizada mediante a cooperação social. Assim, as possibilidades de democratização radical (exigência da pós-modernidade) para ampliar as possibilidades de efetiva emancipação das pessoas, somente podem ocorrer com a realização da igualdade material, mediante distribuição de renda e riqueza, de acordo com princípios de justiça (promessas não cumpridas da modernidade).

As políticas fundamentadas no neoliberalismo radical, no entanto, encaminham a sociedade para a desigualdade. Trata-se de uma reação a uma possível distribuição mais justa do produto social. E trata-se de uma reação radical para garantir o máximo de acumulação numa economia globalizada em que os países periféricos, endividados, submetem-se às pressões das corporações internacionais e seguem as firmes orientações de políticas econômicas determinantes dos organismos multilaterais internacionais.

O capitalismo opera produzindo desigualdade: quando incorpora tecnologias, quando reduz os salários porque há um “exército de reserva” desorganizado; quando utiliza seu poder econômico para influenciar o parlamento quanto a um benefício fiscal. Além disso, o mercado é regulado pelo Estado, e isso tem um elevado custo. O Estado propicia, realizando investimentos e gastos sociais, as condições para as empresas operarem em seu território. Portanto, quando o neoliberalismo propõe a destruição ou a redução do Estado Social, a desregulamentação, a privatização e a redução de tributos, mostra-se compatível com os interesses imediatos de acumulação do capital. Porém, os problemas de estabilidade social surgem logo, com efeitos deletérios sobre o próprio mercado; neste ínterim, as grandes corporações financeiras e industriais já concentraram enorme massa de riqueza. A questão da justiça distributiva e da tributação passa a ser urgente, principalmente nos países periféricos, como o Brasil, em que o Estado social é, na verdade, apenas incipiente.

A tributação deve, então, deixar de ser um instrumento de dominação, que, concretamente, se manifesta na transferência de recursos financeiros dos pobres para os ricos e na reduzida tributação das maiores rendas e patrimônios que levam à ampliação da desigualdade econômica, e, portanto, da concentração do poder econômico, social, político e cultural. Revela-se, assim, uma gritante contradição em relação ao papel constitucional do tributo, pois, ao contrário de ser um instrumento de efetivação da igualdade e da liberdade, serve para a dominação. Absorve recursos essenciais à vida dos mais pobres, mas a sua aplicação não prioriza a redução das desigualdades, enquanto os custos econômicos e sociais da globalização e das políticas econômicas não são redistribuídos aos grupos que obtêm os benefícios.

O pagamento de tributos é dever congruente com os princípios de justiça distributiva, e indispensável para a concretização da igualdade e da solidariedade. Mas essa solidariedade será apenas mais uma nuvem de palavras lançadas para esconder a realidade da injustiça social enquanto a renitente desigualdade continuar estável, garantida pela prática da redistribuição perversa; — então, somente a partir da justa tributação é que a efetiva solidariedade inicia a tomar-se possível.

Conclui-se, no que tange ao sistema tributário, que este não pode preocupar-se unicamente com a eficácia econômica; deve concretizar os princípios de justiça que, pressupõe-se, foram insculpidos na Constituição para impor a realização da democracia substantiva, regulando uma distribuição justa dos *encargos* exigidos para a existência da sociedade como uma cooperação de benefício mútuo.

Se, através da discussão sobre a possibilidade de compatibilizar eficácia econômica com justiça e igualdade, evidenciou-se que a *reação à justiça distributiva* não consegue mais apoiar-se apenas em argumentos econômicos, então conclui-se que há outros argumentos utilizados pelo neoliberalismo, para justificar a radicalização de medidas que, em suma, privilegiam a acumulação do capital, em nítido prejuízo de políticas para redução da desigualdade. Esses argumentos encontram apoio nas teorias denominadas libertarianas, aqui exemplificadas pelas de Hayek e de Nozick. O argumento essencial que apresentam é o da liberdade individual: a intervenção do Estado na economia, visando alterar a distribuição dos resultados, em nome da justiça social, seria, na verdade, uma agressão à liberdade. A busca da justiça distributiva, mediante a adoção de medidas redistributivas e de tributação progressiva, corresponderia a uma grave injustiça. A análise até aqui já concluída, entretanto, permite afirmar que as propostas neoliberais não podem pretender-se científicas nem ser comprovadas como economicamente melhores do que outras que tenham objetivos *sociais*. A extensão dos aspectos negativos, conseqüências das medidas implementadas segundo o programa neoliberal, não pode ser prevista. A utilização do Estado (ao mesmo tempo em que é formalmente defendido o Estado mínimo) para a implementação radical das propostas neoliberais, fundamenta-se, portanto, no argumento de ampliação da liberdade, quando, de fato, paradoxalmente, *ampliam-se as desigualdades*, a concentração de riqueza e de poder, e, portanto, *reduz-se a liberdade real* para a maioria.

Percebe-se, então, que o neoliberalismo pretende desqualificar o direito quanto à sua possível função transformadora (através, por exemplo, de tributação justa), devendo, ao contrário, ser conservador para, essencialmente, garantir a propriedade, em todas as suas manifestações nas relações sociais e econômicas. E para exercer essa função, o Estado deve ser forte, incluindo a força física. Mas, nessa visão restrita, deve ser forte para proteger os mais fortes. No entanto, o Estado *pode* ser redirecionado para servir os mais fracos. E é o que se faz necessário para preservar a democracia: fortalecer o princípio de justiça social para que a expectativa de efetivas condições da construção da democracia substantiva se faça presente com base em constante ampliação da igualdade.

Numa perspectiva contrária, a tributação injusta *preserva* desigualdades, dificulta a obtenção de meios para combatê-las e, pior de tudo, *legitima a desigualdade* atual, que é apontada pelos beneficiários do sistema, como originária da ausência de

esforço ou do *azar* por escolhas menos lucrativas do mercado. A *deslegitimação* dessa desigualdade, portanto, é que deve ser evidenciada, para que mude o direito que a sustenta.

Com base nas reflexões realizadas destacam-se alguns pontos:

### 1. *Radicalização democrática e não a radicalização neoliberal*

Para um efetivo combate às desigualdades, determinado pela Constituição, a *vontade política* não é suficiente, frente às restrições econômicas. Porém, não é admissível que da economia seja *expulso* o político. No sentido contrário ao neoliberalismo, que prioriza a *eficiência econômica*, considerando o social um mero subproduto do econômico, é preciso que as políticas econômicas e sociais dêem *prioridade ao social*, para ser coerente com o princípio de justiça, que é compatível com eficiência econômica. O combate à desigualdade e à pobreza não pode ser reduzido ao assistencialismo. Assim, a proteção social e os direitos sociais devem ser propiciados por um Estado de Bem-estar que é, por isso, necessário à sobrevivência da democracia no sistema capitalista.

O aprofundamento da democratização é indispensável à garantia da continuidade, razão pela qual faz-se necessário que as instituições sejam coerentes com a *igualdade*, mediante combate à concentração de poder econômico que gera distorção na distribuição do poder político. Portanto, é preciso estabelecer a prioridade ao campo social. A intervenção social do Estado continua necessária, e, em países desiguais, como o Brasil, urgente. O combate à desigualdade e à pobreza é necessário para o aprofundamento do processo de democratização e consolidação da democracia, em contraposição à radicalização do neoliberalismo. A tributação é o meio principal, hoje, para alcançar esses objetivos. A extração dos recursos públicos necessários para a intervenção social do Estado não pode basear-se na exploração tributária, que significará sobrecarregar os assalariados e setores de baixa renda. A regressividade da distribuição dos tributos, ao mesmo tempo que a participação do trabalho na distribuição funcional da renda é baixa pois os salários são mantidos reduzidos, implica um impasse. É que a extração dos tributos sobre a base tributável dos trabalhadores não pode mais aumentar, sob pena de redução do consumo (aspecto econômico), agressão ao mínimo existencial (aspecto jurídico), risco para a estabilidade da democracia (aspecto político). Logo, atinge-se um ponto em que o sistema capitalista, no Brasil, precisa exigir dos próprios capitalistas o pagamento de tributos necessários à sustentação do Estado e de suas funções relativas à acumulação e à legitimação. Os pagamentos relativos aos juros implicam a redução de recursos disponíveis

para os gastos sociais e são um reflexo do próprio sistema capitalista e de sua inserção no sistema mundial. Os ônus, portanto, devem ser suportados pelas pessoas e setores que, nessas condições, obtêm maior renda e acumulam riqueza.

Individualmente e por setores, os capitalistas e os detentores de riqueza e beneficiários na distribuição da renda, reagirão contrariamente. Os argumentos dessa reação já foram discutidos, com a conclusão de que a necessidade de concentração como condição para o investimento é uma afirmativa que não resiste ao exame da história latino-americana, por exemplo. A desigualdade como estímulo ao crescimento econômico não tem fundamento empírico que a justifique; ao contrário, os países mais desiguais não têm alcançado níveis de desenvolvimento sustentado. Nem as desigualdades, nem a reduzida tributação do imposto de renda, constituir-se-iam em meios para gerar desenvolvimento. As restrições da globalização também não justificam a persistência, de uma forma determinística, da regressividade tributária nos países menos desenvolvidos.

2. O princípio da igualdade, inscrito na Constituição, não é apenas formal, mas material, o que obriga o legislador a criar normas que levem à efetividade da igualdade.

A realidade, no Brasil, é de uma sociedade desigual, mas o Estado, após a vigência da Constituição de 1988, não está realizando políticas efetivas que elevem o nível de vida daqueles que estão em pior situação. É que a desigualdade somente poderá ser reduzida se houver uma transferência funcional de renda, do capital ao trabalho (e aos excluídos), implicando uma redistribuição vertical da renda e da riqueza. A situação concreta de desigualdade significa que o princípio não tem efetividade. No sistema capitalista, o sistema tributário é o instrumento que permite captar recursos e, através do Estado, redistribuí-los. Se, mesmo após a vigência da Constituição de 1988, o sistema tributário permanece com sua profunda regressividade, então está contrariando frontalmente os objetivos de redução da desigualdade, de solidariedade e de justiça, logo, é globalmente contrário à Constituição e, portanto, inconstitucional. Se as políticas neoliberais reduzem os gastos sociais e, ao mesmo tempo, não representam solução para o desemprego e para a desigualdade econômica e social, está caracterizado o perigo à democracia. O autoritarismo da política neoliberal acaba tomando-se explícito, em confronto com o aumento de reivindicações dos excluídos e desfavorecidos na distribuição dos custos e benefícios do sistema capitalista.

3. Não Brasil, face à extrema desigualdade, não basta garantir justiça formal; é necessária a efetiva implementação da justiça distributiva. Para tanto, o primeiro passo é adotar, como critério prioritário em todos os projetos, inclusive o da estruturação do sistema tributário, o ponto de vista dos que suportam os efeitos da desigualdade: os pobres, os miseráveis, os desfavorecidos, as vítimas, tendo em vista proporcionar condições para, conforme a Constituição, uma concreta dignidade humana. O Estado deve cumprir a sua parte, a que está constitucionalmente obrigado, para a realização da justiça distributiva, que corresponde ao *meio* para a emancipação dos seres humanos; esta é que corresponde *ãofim* a ser alcançado. A emancipação não será verdadeira se for apenas individual; por isso o critério é o da igualdade e, portanto, obriga a olhar primeiro para os mais fracos. Esse é o caminho para que *todos* melhorem.

4. O sistema tributário será inconstitucional se não for coerente com o entendimento constitucional da construção de um Estado Democrático de Direito. Em outras palavras, se a reforma tributária for tendente a sobrecarregar com tributos os salários e o consumo dos menos favorecidos, estará seguindo uma via contrária aos princípios constitucionais, tais como da redução da desigualdade e o da solidariedade. Sob o enfoque esclarecedor das concepções liberais de justiça, como de Rawls, Nozick e Sen, deve prevalecer, no mínimo, o princípio de diferença, o da reparação das injustiças (dívida social) e a obrigação do Estado de propiciar as condições para o exercício digno da liberdade. Para alcançar a efetividade da Constituição, o sistema tributário deve ser coerente com os princípios da igualdade e da justiça: não pode distribuir a carga tributária pesadamente sobre os mais fracos, *reduzindo-lhes*, quando recebem seus salários e realizam a aquisição de bens necessários à vida e ao bem estar, *as condições de adquirirem capacidades* para exercício da liberdade.

5. Para que se realize a efetividade do princípio constitucional da igualdade, quanto ao papel da tributação, três fatores devem incorporar o valor da igualdade em suas operações: a *lei tributária*, a *interpretação* da lei, e a administração fazendária, principalmente a *fiscalização*. A efetividade da igualdade significa que as leis terão efeitos redistributivos. A interpretação não aceitará a ideologia que transforma a igualdade em discurso-álibi para manter a desigualdade, e a fiscalização não permitirá que o



descumprimento da lei comporte mais benefício do que risco. Os três fatores mencionados reforçam-se recíproca e dialeticamente, no sentido da efetividade.

6. O sistema tributário não é neutro. Se é mais progre<sup>vo</sup>, reduz a concentração da renda, combate a desigualdade, mantendo recursos na mão do pobre para as suas necessidades de alimentação, educação e saúde, propiciando-lhe uma melhora na sua condição inferiorizada frente às oportunidades na sociedade. Se é mais regressivo, a cada ato de consumo, a cada recebimento de renda, o pobre reduz sua condição concreta de satisfazer suas necessidades básicas.

7. A proposta de manter regressivo o sistema tributário num primeiro momento, porque as forças políticas não admitem a implantação dajrogressividi<sup>e</sup>, e, na medida do possível, ir reduzindo essa regressividade, é incompatível com a realidade histórica de uma desigualdade *estável*, sustentada por argumentos retóricos da classe detentora de poder econômico, político e ideológico, mas beneficiará o *status quo*, apenas fortalecendo e prorrogando a situação de desigualdade tributária, em nome de argumentos econômicos pretensamente científicos.

8. A manutenção da regressividade sob a alegação de ser inevitável diante da situação das forças políticas e econômicas, e de que haverá aumento de gastos e investimentos sociais, isto é, de que essa regressividade na receita será compensada pela progressividade na despesa, é confrária à exigência constitucional de redução da desigualdade, porque, de um lado, retira demais dos mais fracos, impedindo-os de satisfazerem suas necessidades mínimas, com dignidade, e, de outro lado, porque a aplicação social dos recursos da receita tributária é dominada pelas forças políticas, a cada elaboração de orçamento. A realidade é que os orçamentos sofrem distorções tanto na elaboração quanto na aplicação e, portanto, a regressividade tributária não é corrigida através dos gastos.

9. Não há argumentação científica que possa justificar a não adoção de ampla progressividade nos tributos, nos termos da Constituição. Não pode ser afirmado, previamente, que seus efeitos são prejudiciais à economia, seja no curto ou no longo prazo. Por outro lado, a tributação justa, fundamentada na Constituição, gera efetivas possibilidades de existência de recursos fiscais necessários a uma estabilidade democrática

duradoura. A confiança de que essas condições sociais e econômicas perdurarão no futuro deve ser construída mediante decisões políticas nesse sentido. Portanto, por essas razões, deve prevalecer o princípio de justiça, o que implica adotar uma tributação que o tome efetivo. Há muitos argumentos econômicos que se pretendem estmrais mas não ultrapassam a condição de explicações para políticas conjunturais, que podem gerar certos efeitos, mas sem provas de que contribuem para a estabilização e o desenvolvimento econômicos. Assim, se prevalecer uma linha de argumentação parcial (de classe, de gmpos de poder) dos que pretendem menor tributação e menor progressivid^e, estar-se-á admitindo a injustiça, na e através da tributação, como aceitável, em nome de um crescimento econômico incerto, pois, como afirmado ao início, as conseqüências efetivas não são cientificamente previsíveis, ao passo que a tribut^ão justa é condição indispensável para a constmção da democracia substantiva.

10. A tributação, na situação de um capitalismo globalizado, deve ser capaz de propiciar concorrência, competitividade, crescimento, mas também de reduzir desigualdades, distribuindo-se os custos e os benefícios da globalização, de modo a contribuir para a solução dos problemas sociais e econômicos existentes, pois não é admissível *esperar* por abundância, para só então corrigir as desigualdades. Há urgência de justiça distributiva.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACCURSO, Cláudio F. Integrações regionais na periferia. In: SEITENFUS, Vera Maria P.; BONI, Luis A. de. *Temas de integração latino americana*. Petrópolis: Vozes, Porto Alegre: Editora da Universidade de Porto Alegre, 1990. p. 82-103.

ADORNO, Theodor W. & HORKHEIMER, Max. *Dialética do Esclarecimento. Fragmentos Filosóficos*. Tradução de Guido Antonio de Almeida. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985. 253 p.

AFONSO, José Roberto; REZENDE, Fernando; VARSANO, Ricardo. *Reforma tributária no plano constitucional: uma proposta para o debate*. Texto para discussão n. 606. Rio de Janeiro: IPEA, 1998. 18 p. Disponível em: <[www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)>. Acesso em: 12 de jul. 2001.

ALVES, Maria Helena Moreira. *Estado e oposição no Brasil (1964-1984)*. Tradução de Clóvis Marques. 5 ed. Petrópolis: Vozes, 1989. 338 p.

ANDREWS, Christina W. e KOUZMIN, Alexander. O discurso da nova administração pública. *Lua Nova, Revista de cultura e revista*, São Paulo: CEDEC, n.º 45, p. 97-129, 1998.

ARISTÓTELES. *Política*. Tradução de Mário da Gama Kury. Brasília: Universidade de Brasília, 1985. 311 p.

ARNSPERGER, Christian; PARUS, Philippe van. *Éthique économique et sociale*. Paris: La Découverte, 2000. 122 p.

ARRIGHI, Giovanni. *A ilusão do desenvolvimento*. Tradução de Sandra Vasconcelos. Petrópolis: Vozes, 1997. 370 p.

ASSMANN, Hugo; SANTOS, Theotonio dos; CHOMSKY, Noam. *A Trilateral. Nova fase do capitalismo mundial*. Tradução de Hugo Pedro Boff. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 1982. 215 p.

ATKINSON, Anthony B. *Is rising income inequality inevitable? A critique of the Transatlantic Consensus*. UNEAVIDER Publications. Helsinki, Finland. 1999. 30p. Disponível em <[www.wider.unu.edu](http://www.wider.unu.edu)>. Acesso em: 16 de jan. 2001.

BALEEIRO, Aliomar. *Limitações constitucionais ao poder de tributar*. 1 ed. Com atualização de Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 1999. 860 p.

BALTHAZAR, Ubaldo Cesar. Poder executivo e poder de tributar. In: WOLKMER, Antonio Carlos; PASOLD, Cesar Luiz; BIER, Clerilei et al. *Direito, Estado, Política e Sociedade em transformação*. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor/CPGD-UFSC, 1995. p. 177-185.

BALTHAZAR, Ubaldo Cesar; PALMEIRA, Marcos Rogério (Org.). *Temas de Direito Tributário. Estudos em homenagem ao Professor índio Jorge Zavarizi*. Florianópolis: Fundação José Boiteux, 2001. 190 p.

BALTHAZAR, Ubaldo Cesar; LORENZONI, Roger. Aspectos jurídicos-políticos da atividade tributária do estado contemporâneo na era da globalização. In: BALTHAZAR, Ubaldo Cesar; PALMEIRA, Marcos Rogério (Org.). *Temas de Direito Tributário. Estudos em homenagem ao Professor índio Jorge Zavarizi*. Florianópolis: Fundação José Boiteux, 2001. p. 19-37.

BARROS, Ricardo Paes de; MENDONÇA, Rosane. O Impacto do crescimento econômico e de reduções no grau de desigualdade sobre a pobreza. *Revista Novos Estudos - CEBRAP*, n.º 51, p. 107-122, jul.de 1998.

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo e MENDONÇA, Rosane. *A Estabilidade inaceitável: desigualdades e pobreza no Brasil*. Texto para discussão n.º 800. IPEA. Rio de Janeiro, 2001. 24p. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 10dejul. 2001.

BATISTA, Paulo Nogueira. *A Economia como ela é...* São Paulo: Boitempo, 2000. 426 p.

BATISTA JR., Paulo Nogueira. *O Consenso de Washington. A Visão neoliberal dos problemas latino-americanos.* São Paulo: Pedex, 1994. 55 p.

BELLUZZO, Luiz G. Fascismo. *Folha de São Paulo*, São Paulo, p. B2, 3 de jun. 2001.

BENTHAM, Jeremy. *Uma Introdução aos princípios da moral e da legislação.* Tradução de Luiz João Baraúna. São Paulo: Nova Cultura, 1989. p. 1-58.

BOBBIO, Norberto. *O Futuro da democracia. Uma defesa das regras do jogo.* 5 ed. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

\_\_\_\_\_. *Direita e esquerda. Razões e significados de uma distribuição política.* Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1995. 130 p.

\_\_\_\_\_. *Igualdade e liberdade.* Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Ediouro, 1996. 96 p.

\_\_\_\_\_. Elites, teoria das. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política.* Tradução de Carmen C. Varrialle et al. Coordenação da Tradução de João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cascais. 5 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. 2 v. p. 385-91.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política.* 8 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1992. 627 p.

\_\_\_\_\_. *Do País constitucional ao país neocolonial: a derrubada da Constituição e a recolonização pelo golpe de Estado institucional.* São Paulo: Malheiros, 1999a. 189 p.

\_\_\_\_\_. *Teoria do Estado.* 3 ed. 2ª tiragem, rev. e aum. São Paulo: Malheiros, 1999b, 379 p.

\_\_\_\_\_. *Curso de direito constitucional.* 10 ed. São Paulo: Malheiros, 2000. 749 p.

BORÓN, Atilio A. *Estado, capitalismo e democracia na América Latina*. Tradução de Emir Sader. Rio de Janeiro; Paz e Terra, 1994. 271 p.

BOURDIEU, Pierre. *Contra fogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal*. Tradução de Lucy Magalhães. Rio de Janeiro: Jorge Zahar. 1998. 151p.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil*. Para uma nova interpretação da América Latina. Título em inglês: *Economic Crisis and State Reform in Brazil*. Tradução de Ricardo Ribeiro e Martha Jalkauska. São Paulo: Editora 34, 1996.353 p.

BRESSER PEREIRA, Luís Carlos; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes. *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Editora UNESP; Brasília:ENAP, 1999. 453 p.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; MARAVALL, José M.; PRZEWORSKI, Adam. Reformas econômicas em democracias recentes: uma abordagem social-democrata. Dados - *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 36, n.º 2, p. 171-207. 1993.

BRUNHOFF, Suzanne de. *A Hora do mercado. Crítica do liberalismo*. Tradução de Álvaro Lorencini. São Paulo: Editora Universidade Estadual Paulista, 1991. 182 p.

BUGARJN, Bento José. Ministro-Relator. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo da República*. Exercício de 1998. Tribunal de Contas da União. Brasília, 1999. 180 p.

CANCLINI, Nestor Garcia. *Consumidores e cidadãos: conflitos multiculturais da globalização*. Tradução de Maurício Santana Dias e Javier Rapp. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1995.

CANO, Wilson. *Introdução à economia: uma abordagem crítica*. São Paulo: Universidade do Estado de São Paulo, 1998.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Constituição dirigente e vinculação do legislador*. Coimbra Editora, 1994. 539 p.

\_\_\_\_\_. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 3 ed. Coimbra: Almedina, 1999. 1413 p.

CARCANHOLO, Reinaldo A.; NAKATANI, Paulo. *O Capital Especulativo Parasitário: uma precisão teórica sobre o capital financeiro, características da globalização*. Ensaios FEE. Porto Alegre, v. 20, n. 1, p. 284-034, 1999.

CARVALHO, Maria Cecília M. de. John Stuart Mill Acerca das relações entre justiça e utilidade. In: FELIPE, Sônia T. (Org.) *Justiça como Equidade. Fundamentação e interlocução polêmica* (Kant, Rawls, Habermas). Florianópolis: Insular, 1998. p. 179-300.

CASTAÑEDA, Jorge G. *Utopia Desarmada. Intrigas, Dilemas e Promessas da esquerda Latino-americana*. Tradução de Eric Nepomuceno. São Paulo: Companhia das Letras, 1994. 456 p.

CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social*. Tradução de Iraci D. Poleti. Petrópolis: Vozes, 1998. 611 p.

CHAUÍ, Marilena. *O que é a ideologia*. 8 ed. São Paulo: Brasiliense, 1982. 125 p.

CHESNAIS, François. *A Mundialização do capital*. Tradução de Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamã, 1996. 320 p.

\_\_\_\_\_. *A Mundialização financeira. Gênese, custos e riscos*. Tradução de Carmen Cristina Cacciacarro, Luís Leiria, Silvana Foá e Valéria Coelho da Paz. São Paulo: Xamã, 1998. 334 p.

\_\_\_\_\_. (Coord.) *A Mundialização financeira*. Tradução de Carmem Cristina Cacciacarro e outros. São Paulo: Xamã, 1999. 332 p.

CHOMSKY, Noam. *A Luta de classes. Entrevistas a David Barsamian*. Tradução de Dayse Batista. Porto Alegre: Artmed, 1999. 164 p.

CHOSSUDOVSKY, Michel. *A Globalização da pobreza: Impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial*. Tradução de Marylene Pinto Michael. São Paulo: Moderna, 1999. 322 p.

COHEN, Daniel. *Riqueza do Mundo, Pobreza das Nações*. Tradução de Elena Gaidano. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998. 175 p.

COHEN, G. A. A Igualdade como norma e o (quase) obsoleto marxismo. *Lua Nova, Revista de cultura e revista*, São Paulo: CEDEC, n.º 33, p. 123-134, 1994.

COMBLIN, José. *O Neoliberalismo*. Ideologia dominantes na virada do século. 7 ed. Vozes: Petrópolis, 2000, 183p.

CORRADINI, Doménico. Crítica dei politicismo y del juridicismo. Tradução de Jean Heimequim. *Crítica Jurídica*, n.º 4, p. 7-30, mayo de 1986.

CORREAS, Oscar. *Crítica da ideologia jurídica*. Ensaio sócio - semiológico. Tradução de Roberto Bueno. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1995. 277p.

CUI, Zhiyuan. Um Apêndice sobre poupança e investimento. In: UNGER, Roberto Mangaberia. *Democracia realizada. A alternativa progressista*. Tradução de Carlos Gabriel, Márcio Grandchamp. São Paulo: Boitempo. p. 221-227.

DAIN, Sulamis. Experiência internacional e especificidade brasileira. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares & BARROS SILVA, Pedro Luiz (Org.). *Reforma tributária e federação*. São Paulo: FUNDAP/Ed. Universidade Estadual Paulista, 1995. p. 21-42.

\_\_\_\_\_. Visões Equivocadas de uma reforma prematura. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares & BARROS SILVA, Pedro Luiz (Org.). *Reforma tributária e federação*. São Paulo: FUNDAP/Ed. Universidade Estadual Paulista, 1995. p. 43-74.

\_\_\_\_\_. Reformas tributárias e da previdência: muito mais do mesmo. In: MAGALHÃES, João Paulo de Almeida; MINEIRO, Adhemar dos Santos e ELIAS, Luiz Antônio (Orgs.). *Vinte anos de política econômica*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999. p. 175-200.



DEMO, Pedro. *Cidadania tutelada e cidadania assistida*. Autores Associados. Campinas, 1995. 205 p.

DERZI, Misabel Abreu Machado (Atualizadora). In; BALEEIRO, Aliomar. *Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar*. 1 ed. Com atualização de Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 1999. 860 p.

DUE, John F. *Tributação Indireta nas economias em desenvolvimento*. Tradução de Camila Perret. São Paulo: Perspectiva, 1974. 265 p.

DUSSEL, Enrique. Uma Crítica ao formalismo neocontratualista de Rawls. *Reflexão*, Campinas, n. 64/56, p. 40-93, jan./ago. 1996.

\_\_\_\_\_. *Ética da libertação: na idade da globalização e da exclusão*. Tradução de Ephraim Ferreira Alves et al. Petrópolis: Vozes, 2000. 671 p.

DWORKIN, Ronald. *Los Derechos en serio*. Tradução de Marta Gustavino. Barcelona: Ariel, 1989. 508 p.

\_\_\_\_\_. *Uma Questão de princípio*. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2000. 593 p.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. O Futuro do Welfare State na nova ordem mundial. *Lua Nova, Revista de cultura e revista*, São Paulo: CEDEC, n.º 35, 1995. p. 73-112.

ESTEVA, Gustavo. Desenvolvimento. In: SACHS, Wolfgang (Org.). *Dicionário do desenvolvimento: guia para o conhecimento com poder*. Tradução de Vera Lúcia M. Joscellyne, Susana de Gyalokay e Jaime A. Clasen. Vozes, Petrópolis, 2000. p. 59-83.

EWALD, François. *Foucault: a norma e o direito*. Tradução de Antônio Fernando Cascais. Lisboa: Vega, 1993. 225 p.

FARIA, José Eduardo. (Org.). *Direito e globalização econômica*. São Paulo: Malheiros, 1996. 160 p.

\_\_\_\_\_. *O direito na economia globalizada*. São Paulo: Malheiros, 1999. 360 p.

\_\_\_\_\_. *Globalização, soberania e direito*. In: MAUÉS, Antônio G. Moreira (Org.). *Constituição e Democracia*. São Paulo: Max Limonad, 2001. p. 135-168.

FEIJÓO, José Carlos Valenzuela. O Estado neoliberal e o caso mexicano. In: LAURELL, Asa Cristina (Org.). *Estado e políticas sociais no neoliberalismo*. Tradução de Rodrigo Leon Contrera. São Paulo: Cortez, 1995. p. 11-52.

FIORI, José Luís. *A Governabilidade - democrática na nova ordem econômica*. Novos Estudos CEBRAP. São Paulo, n. 43, p. 157-172, nov. 1995.

FLEURBAEY, Marc. *Théories économiques de la justice*. Paris: Economica, 1996. 250 p.

*Folha de São Paulo*. Queda na renda do trabalho. 29 de ago. 1999, p. 1-2.

*Folha de São Paulo*. Arrecadação. 17 de maio 1999, p. 3-1.

*Folha de São Paulo*. Pobre paga mais imposto que rico, diz estudo do IPEA. 29 de set. 2000, p. B3.

*Folha de São Paulo*. Pesquisa IBGE. 26 de jan. 2001, p. B-3.

FREYRE, Gilberto. *Casa-grande & senzala: introdução à história da sociedade patriarcal no Brasil - 1*. 39 ed. Rio de Janeiro: Record, 2000. 660p.

GALBRAITH, John Kermeth. *A Economia e o Interesse Público*. Tradução de Antonio Zoratto Sanvicente. São Paulo: Pioneira, 1988. 176 p.

*Gazeta Mercantil*. Dificuldade em se cobrar IR na era global. 5 e 6 de fev. 2000: p. A-14.

GENTILI, Pablo (Org.). *Globalização excludente: desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial*. Petrópolis: Vozes; Buenos Aires: Clacso, 2000. 223 p.

GIDDENS, Anthony. *Para além da esquerda e da direita*. Tradução de Álvaro Hattner. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1996. 296p.

^ GONÇALVES, Reinaldo. Distribuição de riqueza e renda: alternativa para a crise brasileira. In: LESBAUPIN, Ivo (Org.). *O Desmonte da Nação: balanço do governo FHC*. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 45-74.

^ GONÇALVES, Reinaldo e outros. *A Nova economia internacional*. Uma perspectiva brasileira. 2 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

GRAU, Eros. *A Ordem econômica na Constituição de 1988 (Interpretação e Crítica)*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1990. 335 p.

\_\_\_\_\_. *O Direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros, 1996. 202 p.

GUISÁN, Esperanza. Utilitarismo, Justiça e Felicidade. Tradução de Edison Pereira da Silva. In: PELUSO, Luis Alberto (Org.). *Ética e utilitarismo*. Campinas: Alínea, 1998. p. 131-141.

HABERMAS, Jürgen. *A Crise de legitimação no capitalismo tardio*. Tradução de Vamireh Chacon. 2 ed. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 1994. 179 p.

\_\_\_\_\_. *Direito e democracia entre facticidade e validade V. 2*. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 1997. 352 p.

\_\_\_\_\_. Nos Limites do Estado. *Folha de São Paulo*. Caderno Mais, p. 14, 18 de jul. 1999.

HAYEK, Friedrich. *Direito legislação e liberdade*. Vol. III. Tradução de Henry Masksoud. São Paulo: Visão, 1985. 229 p.

\_\_\_\_\_. *O Caminho da servidão*. 5 ed. Tradução de Anna Maria Capovilla et al. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

HESSE, Konrad. *A Força normativa da constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991. 32 p.

HINKELAMMERT, Franz. O credo econômico da comissão trilateral. In: ASSMANN, Hugo; SANTOS, Theotonio dos e CHOMSKY, Noam. *A Trilateral. Nova fase do capitalismo mundial*. Tradução de Hugo Pedro Boff. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 1982. p. 83-108.

\_\_\_\_\_. A lógica da exclusão do mercado capitalista mundial e o projeto de libertação. *Contemporânea Revista de Estudos e Debates*, Instituto Metodista Bennett, v. III, n.º 1, p. 63-96, 1997.

HIRSCHMANN, Albert O. *A Retórica da intransigência: perversidade, futilidade, ameaça*. Tradução de Tomás Rosa Bueno. São Paulo: Companhia das Letras, 1992. 167p.

HIRST, Paul e THOMPSON, Grahame. *A Globalização em questão*. Tradução de Wanda Caldeira Brant. Petrópolis: Vozes, 1998. 363 p.

HÖFFE, Otfried. *Justiça política: fundamentação de uma filosofia crítica do direito e do Estado*. Tradução de Emildo Stein. Petrópolis: Vozes, 1991. 404 p.

IANNI, Octavio. *A Formação do estado populista na América Latina*. 2 ed. São Paulo: Ática, 1989. 165p.

KAIL, Michel. Economie et politique. *Les Temps Modernes*, Paris, n. 597, jan./fev. 1998.

KALDOR, N. Taxação e desenvolvimento econômico. In: BÉNARD, J.; KALDOR, N. e outros. *Programação do desenvolvimento econômico*. Tradução de Eduardo Pereira de Carvalho. São Paulo: Pioneira, 1969. p. 69-86.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Tradução de João Baptista Machado. 6 ed. Coimbra: Armênio Amado Editora, 1984. 484 p.

\_\_\_\_\_. *O Problema da justiça*. Tradução de João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

KERVEGAN, Jean-François. Existirá uma filosofia liberal? - Observações sobre as obras de J. Rawls e F. Hayek. In: GIANNOTTI, José Arthur et al. *Filosofia política 6. O poder*. Tradução de Beatriz Sidou et al. LPM, Porto Alegre, 1991. p. 31-62.

KEYNES, John Maynard. *A Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. Tradução de Mário R. da Cruz. São Paulo: Atlas, 1992. 325 p.

KRISCHKE, Paulo J. (Org.). *O Contrato social ontem e hoje*. São Paulo: Cortez, 1993. 319p.

KUNZ, Rolf. Ganhos de eficiência e salários. *Estado de São Paulo*. p. B-3, 10 de out. 1991.

KYMLICKA, Will. *Les théories de la justice: une introduction. Libéraux, utilitaristes, libertariens, marxistes, communautariens, féministes*. Traduit del'Anglais par Marc Saint-upéry. Paris: Éditions la Découverte, 1999. 363 p.

LONGO, Carlos Alberto. *Em defesa de um imposto de renda abrangente*. São Paulo: FIPE/Pioneira, 1984. 160p.

LUMMIS, C. Douglas. Igualdade. In: SACHS, Wolfgang (Org.). *Dicionário do desenvolvimento. Guia para o conhecimento com poder*. Tradução de Vera Lúcia M. Joscelyne, Susana de Gyalokay e Jaime A. Clasen. Vozes, Petrópolis, 2000. p. 98-116.

MACPHERSON, C. B. Ascensão e queda da justiça econômica. Tradução de Luiz Alberto Monjardim. In: KRISCHKE, Paulo J. *O contrato social ontem e hoje*. São Paulo: Cortez, 1993. p. 265-282.

MANDEL, Emst. O neoliberalismo e a alternativa socialista na atualidade, p. 115-130. In: *Liberalismo e socialismo: velhos e novos paradigmas*. Vários autores. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1995. 252 p.

MARX, Karl. *O Capital (crítica da economia política)*. Tradução de Reginaldo Sant'Ana. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968. Livro primeiro, v. 1 e 2. 924 p.

\_\_\_\_\_. *Crítica do programa de Gotha*. Tradução de Alberto Saraina. Porto: Portucalense, 1971. 124 p.

MAUÉS, Antônio G. Moreira (Org.). *Constituição e democracia*. São Paulo: Max Limonad, 2001. 290 p.

MIGLIOLI, Jorge. *Acumulação de capital e demanda efetiva*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1982. 304 p.

MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional: tomo II constituição e inconstitucionalidade*. 3.ª edição. Coimbra: Coimbra Editora, 1996. 546p.

MOORE JR., Barrington. *Injustiça. As bases sociais da obediência e da revolta*. Tradução de João Roberto Martins Filho. São Paulo: Brasiliense, 1987. 711 p.

MUSGRAVE, Richard A. *Teoria das finanças públicas*. Vol. I. Tradução de Auriphebo Berrance Simões. São Paulo: Atlas, 1976. 383p.

MUZIO, Gabriele. A globalização como estágio de perfeição do paradigma moderno: uma estratégia possível para sobreviver à coerência do processo. Tradução de Luís Cláudio Amarante. In: OLIVEIRA, Francisco de e PAOLI, Maria Célia (Org.). *Os Sentidos da democracia. Políticas do dissenso e hegemonia global*. São Paulo: Vozes, FAPESP, 1999. p. 133-176.

NABAIS, José Casalta. *O Dever fundamental de pagar impostos*. Coimbra: Almedina, 1998. 730 p.

NERI, Marcelo. *Folha de São Paulo*, São Paulo, p. A-12, 10 de jul. 2001a.

\_\_\_\_\_. Desigualdade, crescimento e combate à pobreza. *Conjuntura Econômica*, mai. de 2001b, p. 55-6.

NEVES, Marcelo. *A Constitucionalização simbólica*. São Paulo: Acadêmica, 1994. 191 p.

NOZICK, Robert. *Anarquia, estado e utopia*. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Zahar, 1991. 394 p.

O'CONNOR, James. *USA: A Crise do estado capitalista*. Tradução de João Maia. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977. 264 p.

OFFE, Claus. *Problemas estruturais do estado capitalista*. Tradução de Bárbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. 386 p.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *A Reforma tributária de 1966 e a Acumulação de capital no Brasil*. 2 ed. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1991. 189 p.

OLIVEIRA, Francisco de. *Os Direitos do antivalor. A economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis: Vozes, 1998. 231 p.

\_\_\_\_\_. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia (Org.). *Os Sentidos da democracia. Políticas do dissenso e hegemonia global*. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 55-81.

OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia (Org.). *Os Sentidos da democracia. Políticas do dissenso e hegemonia global*. São Paulo: Vozes, FAPESP, 1999. 335 p.

PARETO, Vilfredo. Forma geral da sociedade. In: RODRIGUES, José Albertino (Org.). *Pareto: Sociologia*. Tradução de Ruy R. Cunha. São Paulo: Ática, 1984. p. 83-111.

\_\_\_\_\_. *Manual de economia política. (Os economistas)*. Tradução de João Guilherme Vargas Netto. 2 ed. São Paulo: Nova Cultural, 1987. 370 p.

PARUS, Philippe van. A justiça e a democracia são incompatíveis? *Estudos Avançados*. São Paulo, n. 23, p. 109-29, 1995.

\_\_\_\_\_. *O Que é uma sociedade justa?* Tradução de Cíntia Ávila de Carvalho, revisão de Álvaro de Vita. São Paulo: Ática, 1997. 280 p.

PERELMAN, Chaïm. *Ética e direito*. Tradução de Maria E. Galvão G. Pereira. São Paulo: Martins Fontes, 1996. 721 p.

PLIHON, Dominique. Desequilíbrios mundiais e instabilidade financeira: a responsabilidade das políticas liberais. Um ponto de vista keynesiano. In: CHESNAIS, François. *A Mundialização financeira. Gênese, custos e riscos*. Tradução de Carmen Cristina Cacciacarro, Luís Leiria, Silvana Foá e Valéria Coelho da Paz. São Paulo: Xamã, 1998. p. 97-128.

POLANYI, Karl. *A Grande transformação. As origens da nossa época*. Tradução de Fanny Wrobel. Rio de Janeiro: Campus, 1980. 291 p.

PRZEWORSKY, Adam. *Democracia e mercado: no leste europeu e na América Latina*. Tradução de Vera Pereira. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994. 270 p.

\_\_\_\_\_. *Estado e economia no capitalismo*. Tradução de Argelina Cheibub Figueiredo e Pedro Paulo Zahluth Bastos. Rio de Janeiro: Relvmie Dumará. 1995. 151p.

\_\_\_\_\_. O Estado e o cidadão. In: BRESSER, Luiz Carlos; WILHELM, Jorge; SOLA, Lourdes (Org.). *Sociedade e Estado em Transformação*. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 1999. p. 325-359.

PRZEWORSKY, Adam; WALLERSTEIN, Michael. O capitalismo democrático na encruzilhada. Tradução de Otacílio F. Nunes Jr. *Novos estudos - CEBRAP*. São Paulo, n. 22, p. 53-76, 1988.

RAWLS, John. *Liberalismo político*. Tradução de Sérgio René Madero Baez. México: Fundo de Cultura Econômica. 1996. 352 p.

\_\_\_\_\_. *Uma Teoria de justiça*. Tradução de Almiro Piseta e Lenia Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

\_\_\_\_\_. *Justiça e democracia*. Seleção, apresentação e glossário de Catherine Audard. Tradução de Irene A. Patemot. São Paulo: Martins Fontes, 2000. 403 p.



REICH, Norbert. Intervenção do Estado na Economia; reflexões sobre a pós-modernidade na teoria jurídica. Tradução de Fernando Herren Aguillar. In: *Revista de Direito Público*, n.º 94, Abril - Junho, 1990. RT. p. 265 - 282.

RIANI, Flávio. *Economia do Setor Público: uma abordagem introdutória*. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1997. 206 p.

REIS, Elisa P. Percepções da elite sobre pobreza e igualdade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 42, p. 143-151, fev. de 2000.

RICUPERO, Rubens. Um Mundo sem alegria. *Folha de São Paulo*. 10 de out. 1998. Opinião Econômica, Caderno 2, p. 2.

RODRIGUES, José Albertino (Org.). *Pareto: Sociologia*. Tradução de Ruy R. Cunha. São Paulo: Ática, 1984.

ROEMER, John E. *Valor, explotación y clase*. Tradução de Susana M. Parada. México: Fondo de Cultura, 1989.

ROSANVALLON, Pierre. *La Nouvelle question sociale. Repenser l'État-providence*. Paris: Seuil, 1995. 193 p.

\_\_\_\_\_. *A Crise do Estado-Providência*. Tradução de Joel Pimentel de Ulhôa. Goiânia: UNB, 1997. 160 p.

SADER, Emir. Estado e democracia: os dilemas do socialismo na virada do século. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). *Pós-neoliberalismo IL Que Estado para que democracia?* Petrópolis: Vozes, 1999. p. 120-130

SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). *Pós-neoliberalismo. As políticas sociais e o Estado democrático*. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. 202 p.

SAES, Décio. Democracia e capitalismo no Brasil: Balanço e Perspectivas. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba; UFPR, n. 6 e 7, p. 129-148, 1996.

SALAMA, Pierre. Novas formas da pobreza da América Latina. Tradução de Lúcia Endlich Orth. In: GENTILI, Pablo (Org.) *Globalização excludente: desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial*. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 180-222.

SALAMA, Pierre; VALIER, Jacques. *Pobrezas e desigualdades no 3º Mundo*. Tradução de Catherine M. Mathieu. São Paulo: Nobel, 1997. 207 p.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Introdução a uma ciência pós-moderna*. Rio de Janeiro: Graal, 1989. 185 p.

\_\_\_\_\_. *Pela mão de Alice', o social e o político na pós-modernidade*. 5 ed. São Paulo: Cortez, 1999. 348 p.

\_\_\_\_\_. Para uma reinvenção solidária e participativa do Estado. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Org.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999b. p. 243-272.

\_\_\_\_\_. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In: OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia (Org.). *Os Sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global*. São Paulo: Vozes; FAPESP, 1999c. p. 55-82.

\_\_\_\_\_. *A Crítica da razão indolente. Contra o desperdício da experiência*. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2000. 415 p.

SCHWARTZ, Gilson. Abertura não desindustrializou o país. *Folha de São Paulo*. 3.12.95. p. B-3.

SCOTT, Jammy. Distribuição de renda. Tradução de Paulo Migliacci. *Folha de São Paulo*. 02deset. 2001, p. B-10.

SEITENFUS, Vera Maria Pietzscici; BONI, Luís Alberto de. *Temas de integração latino-americana*. (Org.) Porto Alegre: Editora da UFRGS e Petrópolis: Vozes, 1990. 282 p.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Mota. São Paulo: Cia das Letras, 2000. 409p.

\_\_\_\_\_. *Desigualdade reexaminada*. Tradução de Ricardo Dominelli Mendes. Rio de Janeiro: Record, 2001. 301p.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. São Paulo: Malheiros, 2000. 270 p.

SIST, Arturo e IRIARTE, Gregório. Da segurança nacional ao trilateralismo. In: ASSMANN, Hugo; SANTOS, Theotônio dos e CHOMSKY, Noam. *A Trilateral. Nova fase do capitalismo mundial*. Tradução de Hugo Pedro Boff 2 ed. Petrópolis: Vozes, 1982. p. 167-182.

STEWART, Frances. *Income distribution and development*. UNCTAD. High-level round table on trade and development: directions for the twenty-first century. 1999, 30 p. Disponível em: <[www.unctad-10.org/doclist/main.en](http://www.unctad-10.org/doclist/main.en)>. Acesso em: 16 de jan. 2001.

STRECK, Lenio Luiz. *Hermenêutica Jurídica e(m) Crise*. 3 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001. 317 p.

THERBORN, Göran. *Dimensões da globalização e a dinâmica das (des) igualdades*. In: GENTILI, Pablo (Org.). *Globalização excludente. Desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial*. Tradução de Francisco Rocha Filho. Vozes, 2001. p. 63-95.

TODD, Emmanuel. *A Ilusão econômica*. Tradução de Maria Alice Sampaio Doria. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999. 345 p.

TORRES, Ricardo Lobo. *Os Direitos humanos e a tributação. Imunidades e Isonomia*. Rio de Janeiro: Renovar, 1995. 498 p.

\_\_\_\_\_. Liberdade, Segurança e Justiça no Direito Tributário. In: *Justiça Tributária: IBET*. São Paulo: Max Limonad, 1998. p. 679-705.

TOURAINÉ, Alain. “A Exuberância racional da nova economia”. *Folha de São Paulo*. 07 de mai. 2000. Cademo Mais!, p. 12.

TUGENDHAT, Emst. *Lições sobre ética*. Tradução de Róbson R. dos Reis e outros. Petrópolis: Vozes, 1999. 420 p.

UNGER, Roberto Mangabeira. *Democracia realizada. A alternativa progressista*. Tradução de Carlos Gabriel, Márcio Grandchamp. São Paulo: Boitempo, 1999. 227 p.

URANI, André. Crescimento e geração de emprego e renda no Brasil. *Lua Nova, Revista de cultura epolítica*. São Paulo: CEDEC, n. 35, p. 5-38, 1995.

VACCA, Giuseppe. *Pensar o mundo novo*. Rumo à democracia do século XXL Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Ática, 1996. 206 p.

VARSAÑO, Ricardo; PESSOA, Elisa; SILVA, Napoleão Luiz Costa da et al. *Uma Análise da carga tributária do Brasil*. Texto para Discussão n° 583. Rio de Janeiro: IPEA, 1998. 55 p. Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em: 10 de jul. 2001.

VITA, Álvaro de. *A Justiça igualitária e seus críticos*. São Paulo: Unesp/Fapesp, 2000. 305p.

\_\_\_\_\_. Democracia e justiça. *Lua Nova, Revista de cultura e revista*, São Paulo: CEDEC, n. 50. p. 5-24, 2000.

WAINWRIGHT, Hilary. *Uma Resposta ao neoliberalismo: argumentos para uma nova esquerda*. Tradução de Angela Melim. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

WALLERSTEIN, Immanuel. *A Reestruturação capitalista e o sistema-mundo*. Tradução de José Flávio Bertero e Ana Maria de Oliveira Rosa e Silva. São Paulo: Perspectivas, v. 20/21, p. 249-267, 1997/1998.

\_\_\_\_\_. *Capitalismo histórico e civilização capitalista*. Tradução de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001. 143 p.

WARAT, Luís Alberto. *A Pureza do poder*. Florianópolis: Editora da UFSC, 1983. 133 p.

WILLIAMSON, John. Revisión Del consenso de Washington. In: EMMERIJ, Louis; ARCO, José Núñez del (Org.). *El Desarrollo económico y social em los umbrales del siglo XXI* Washington: Banco Interamericano de Desarrollo. 1998, p. 51-65.

WOLKMER, Antonio Carlos; PASOLD, Cesar Luiz; BIER, Clerilei et al. *Direito, Estado, Política e Sociedade em transformação*. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor; Florianópolis: CPGD-UFSC, 1995. 185p.

## ÍNDICE ONOMÁSTICO

- Accurso, 253, 254, 255, 256  
Adomo, 123, 290  
Afonso, 189, 321  
Alves, 170, 311  
Andrews, 200  
Aristóteles, 10, 13, 115  
Amsperger, 205-209  
Arrighi, 245, 246  
Atkinson, 252, 263-266  
Baleeiro, 201  
Balthazar, 164, 187, 240  
Barros, 1, 284  
Batista, 117, 225, 309  
Belluzzo, 277  
Bentham, 16, 17, 18  
Bobbio, 50, 116, 126, 162, 163, 164  
Bonavides, 101, 181, 278  
Borón, 90  
Bourdieu, 83, 281  
Brunhoff, 75, 76, 77, 78  
Burgarin, 221, 237  
Canotilho, 184-186, 193, 194  
Carcanholo, 142, 143, 144  
Carvalho, 19,314,317  
Castañeda, 220  
Castel, 139, 140, 141  
Chai, 124  
Chesnais, 145, 146  
Chomsky, 204, 205  
Chossudovsky, 149, 150  
Cohen, 211,212, 275  
Comblin, 123  
Corradini, 179  
Correas, 198-200  
Crise, 8, 15, 48, 52, 75-77, 81, 82, 87, 90, 91-94, 96-101, 104, 109-113, 115-120, 128, 129, 133, 135, 136, 140, 146, 149, 153, 155-158, 160, 162, 165, 167, 180, 183, 261, 275, 278-280, 287, 288, 293,295,313  
Cui, 236  
Dain, 223  
Demo, 283  
Derzi, 193,230, 306,311  
Due, 242  
Dussel, 28, 29-31, 122  
Dworkin, 37, 166, 173-178, 195  
Ewald, 114  
Faria, 134, 135, 138, 166, 167, 168, 169  
Fascismo, 63, 81, 91, 114, 116, 276, 277, 278  
Feijóo, 203  
Fiori, 102, 103  
Fleurbacay, 40  
Freyre, 123  
Galbraith, 48, 56, 238  
Gentili, 321  
Giddens, 83, 245, 290  
Gonçalves, 170  
Grau, 92, 157, 172, 190, 192, 193,198, 276  
Guisán, 17  
Habermas, 81, 94, 95, 96, 97, 156, 180, 181, 184, 200, 309  
Hayek, 5, 15, 42, 44, 47, 48, 49, 50, 51, 53, 55, 57, 58, 60, 61, 62, 63, 64, 74, 81, 82, 107, 114, 146, 248, 256, 258, 292, 299, 314  
Hesse, 181, 182  
Hinkelammert, 132, 218, 219  
Hirschmann, 79, 80, 81, 82, 314  
Hirst, 132, 133, 151, 152, 153, 154  
Höffe, 18, 20  
Ianni, 281  
Kail, 161  
Kaldor,220, 231,234, 236  
Kelsen, 3, 189  
Kervegan, 58, 59, 60, 61, 63, 64  
Keynes, 75,76,81, 109, 201  
Kunz, 126  
Kymlicka, 38, 39  
Laissez faire, 152, 155, 229  
Longo, 236, 238  
Lummis, 274  
Macpherson, 11, 60  
Magalhães, 308  
Mandel, 104, 105, 106, 107, 108  
Marx, 35, 38, 40, 41, 42, 52, 87, 142, 143, 172, 203,231,253,275,289  
Miglioli, 235  
Miranda, 196, 197  
Musgrave, 25, 235  
Muzio, 154, 155  
Nabais, 129,229, 230  
Neri,286  
Nozick, 5, 12, 14, 34, 38, 42, 44, 52, 53, 54, 56, 57, 68, 70, 110, 163, 248, 257, 292, 299, 302  
Offe,91,98, 99, 100, 101  
Oliveira, Fabrício Augusto de, 127  
Oliveira, Francisco de, 87, 88, 90

- Parijs, 5, 14, 16, 17, 18, 19,31,32, 33,34,35,42,  
 43, 65, 66, 67, 205, 206, 207, 208, 209, 258,  
 259, 260  
 Perelman,2, 3, 190, 191, 192  
 Plihon, 146  
 Polanyi, 276, 277  
 Przeworsky, 44, 45, 46, 47, 80, 83, 84, 85, 86,  
 118, 214, 215, 261, 262, 263, 271, 272  
 Rawls, x, xii, 2, 5, 9, 10, 11, 14, 15, 19, 20, 21,  
 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33,  
 34, 35, 36, 37, 53, 54, 58, 59, 60, 61, 62, 64,  
 68, 69, 70, 71, 73, 110, 166, 176, 206, 207,  
 208, 211, 248, 256, 257, 258, 264, 292, 293,  
 294,302,309,311,314  
 Reich, 171, 172  
 Reis, 126,321  
 Riani, 87  
 Roemer, 15,38, 39, 40,41  
 Rosanvallon, 109, 110, 111, 112, 113, 129, 130,  
 211,213  
 Sader, 89, 90, 308  
 Saes, 249, 250  
 Salama, 127, 128, 219, 241, 245, 284  
 Santos, 101, 112, 113, 114, 122, 168, 278, 289,  
 310  
 Schwartz, 126  
 Scott, 122  
 Sen, 6, 14, 59, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 166,  
 248, 292, 293, 294, 302  
 Silva, 189,313,322  
 Sist, 131  
 Stewart, 137, 267, 268, 269, 270  
 Streck, 181  
 Therbom, 219, 273  
 Todd, 121, 122, 123, 124, 125  
 Torres, 165, 187, 188, 192  
 Touraine, 147, 148  
 Tugendhat, 10, 11, 12, 13  
 Unger, 216, 217, 231, 232, 233, 234, 235  
 Vacca, 159, 160, 162, 164  
 Varsano, 220, 224, 237  
 Vita, 5, 11, 26, 27, 37, 43, 59, 66, 67, 166, 181,  
 182, 183,257, 258,317  
 Wainwright, 55, 56  
 Wallerstein, 46, 47, 273, 274, 287, 288, 289, 322  
 Warat, 201  
 Williamson, 136, 138, 261

## ÍNDICE REMISSIVO

- Acumulação, 3, 7, 12, 13, 15, 26, 29, 36, 39, 41, 46, 81, 86-94, 96-98, 101, 102, 104, 113, 129, 132, 135, 139, 142, 143, 145, 147-149, 157, 169, 179, 180, 186, 194, 198, 199, 203, 220, 231-233, 235, 238, 241, 247, 253-256, 276-284, 287, 288, 295-300
- Bens primários, 31, 33, 34, 70, 71, 213
- Bifurcação, 289
- Capacidade contributiva, 26, 179, 184, 187, 190, 195, 199, 202, 227-230, 237, 242
- Capacidades, 4, 11, 14, 40, 70, 71, 74, 176, 179, 180, 202, 248, 252, 257, 269, 281, 292, 302
- Capital, 3, 7, 23, 29, 36, 39, 45, 46, 48, 50, 64, 68, 78, 81, 84-86, 88-94, 96, 97, 103-106, 117, 129, 132, 134-137, 139, 142-145, 147, 151, 153-156, 168, 170, 179, 180, 187, 194, 198, 199, 202, 203, 220, 222, 228, 231, 233, 235, 238, 240, 241, 243, 244, 247, 249-251, 253-256, 261, 266, 269, 271-273, 276, 279, 280, 282, 287-289, 295, 296, 298, 299, 301, 309, 316, 317
- Carga tributária, 3, 4, 6, 7, 44, 46, 76, 94, 97, 117, 118, 127, 130, 134, 144, 145, 150, 164, 175, 179, 184, 193, 197, 201, 203, 208, 214, 220-228, 230, 232, 235, 237-239, 244, 251, 270, 289, 302, 322
- Classes sociais, 4, 94, 96, 232, 245
- Concentração, 7, 11, 13, 24-27, 30-33, 45, 54, 56, 64, 83, 98, 104, 108, 123, 126-128, 133, 134, 137, 147, 150, 153-155, 158, 165, 170, 171, 180, 186, 201, 202, 206, 215, 218, 221, 225, 227, 228, 234, 236, 239, 245, 248, 253, 254-256, 268, 272, 277, 281, 290, 292-294, 296, 298-302
- Conflito distributivo, 87, 121, 187, 215, 241, 261, 280, 293
- Consenso transatlântico, 263
- Constituição, 3, 23, 179, 181, 185, 186, 189, 196, 223, 245, 313, 316
- Constituição-álibi, 190
- Convergência, 145, 216, 241, 259
- Crise, 8, 15, 48, 52, 75-77, 81, 82, 87, 90, 91-94, 96-101, 104, 109-113, 115-120, 128, 129, 133, 135, 136, 140, 146, 149, 153, 155-158, 160, 162, 165, 167, 180, 183, 261, 275, 278-280, 287, 288, 293, 295, 313
- Crise fiscal, 15, 52, 77, 81, 92-94, 97, 114-120, 128, 129, 135, 149, 156-158, 162, 167, 280
- Democracia, 1, 2, 4, 8, 9, 24, 28, 31, 33, 43-47, 62, 74, 80-82, 84, 85, 87-89, 96, 98, 101, 106, 108, 114, 119, 126, 135, 140, 142, 152, 155, 158, 159, 162-164, 168-170, 172, 174, 180-182, 184, 198, 200, 205, 214, 215, 217, 220, 229, 235, 249-251, 254, 257-261, 263, 267, 272, 275-280, 290, 292, 293, 295, 298-301, 304, 307, 308, 313, 316-322
- Democracia formal, 4, 96, 126, 135, 200, 260
- Democracia substantiva, 96, 181, 279, 293, 298, 299, 304
- Democrática, 1, 5, 11, 20, 22, 23, 28, 30, 31, 36, 60, 72, 97, 103, 110, 114, 119, 120, 139, 156, 159, 163, 164, 174, 180-182, 184, 186, 245, 251, 259, 278, 294, 300, 303, 312
- Desenvolvimento, 4, 11, 14, 31, 42, 44, 67, 68, 73, 86-88, 96, 105, 106, 111, 114, 119, 122, 127, 128, 131, 142, 143, 145, 147-153, 160-162, 165, 167, 186, 198, 216, 217, 219, 225, 228, 229, 235, 236, 242-248, 251, 255, 257, 263, 267-270, 274, 275, 283, 288, 292, 293, 295, 301, 303, 305, 311, 314, 315
- Desigualdade, 1, 2, 4, 5, 7-9, 13, 15, 17, 18, 25, 26, 28-31, 34, 35, 40, 43, 47, 49, 50, 54, 57, 61, 62, 64, 69, 71, 75, 78, 87-89, 103, 108, 110, 121-126, 130, 133, 135, 140, 142, 150, 152, 154-156, 158, 164, 165, 167, 169, 170, 175, 178, 179, 182, 183, 186, 188, 190, 197, 200-202, 204, 206, 208, 209, 211-215, 217, 218, 227-232, 234, 243-245, 248, 251, 253, 263-281, 284-287, 290-303, 306, 312, 319
- Deslegalização, 167, 171
- Direito, 2, 5, 6, 12, 20, 24, 31, 34, 47, 50, 53, 56, 57, 62, 65, 66, 69, 81, 86, 95, 113, 115, 134, 136, 141, 155, 162, 164-166, 169, 171-174, 179-181, 187, 189, 190, 192, 193, 195, 197-201, 227, 228, 244, 249, 253, 257, 271, 281, 283, 292, 294, 298, 299, 307, 311-317
- Distribuição, 2-18, 21, 22, 24-26, 28, 30-37, 39-42, 44-50, 52-54, 56, 60, 64, 68, 77-80, 83, 84, 87, 91, 96, 97, 100, 102, 107, 112, 114, 115, 119-121, 123, 126, 128, 129, 136, 139-142, 145, 147, 150, 154, 157, 158, 164-166, 171, 173, 177, 179, 182, 183, 185, 197-199, 201, 202, 206, 207, 211, 213-215, 217, 219-221, 228-230, 235-239, 242, 244, 245, 247, 248, 251, 253-256, 258-260, 262, 267-271, 279-282, 285-287, 289, 292-295, 297-301, 307



- Dominação**, 4, 39, 90, 94, 122, 134, 199, 200, 215, 281,290, 291,298  
**Economia**, 5, 11, 13, 14, 16, 17, 24, 30, 33, 34, 40, 43-49, 51, 52, 56, 58, 60, 68, 76-81, 84, 85, 87, 89, 99, 102, 103, 105-109, 111, 116, 117, 119-121, 123, 128, 129, 132, 133, 135-137, 141-143, 145, 147-161, 165, 168, 169, 171, 177, 183, 186, 188, 198, 199, 201, 202, 212, 215, 216, 218, 220, 221, 233, 235, 238, 241, 243-245, 270, 273, 274, 277, 282, 284, 285, 287-290, 297, 299, 300, 303, 308, 312-315, 317, 318,321  
     **Efeitos perversos**, 4, 6, 66, 79, 80, 82, 102, 105, 114, 129, 145, 171,214, 228,258, 278  
     **Efetividade**, 3, 9, 64, 108, 134, 155, 156, 169, 171, 172, 182, 184, 189, 190, 192, 197, 209, 227, 275,283,301,302  
     **Eficiência**, 4, 5, 13, 14, 18, 21, 22, 24, 30, 36, 43, 59, 63, 65, 66, 73, 74, 84, 86, 97, 107, 108, 113, 119, 126, 128, 134, 140, 143, 165, 166, 168, 169, 171, 173, 180, 196, 199, 200, 218, 219, 221, 228, 234, 235, 236, 237, 238, 243, 245, 246, 248, 249, 251, 258, 261, 267, 272, 276, 277, 284, 291, 293, 294, 295, 296, 300, 315  
     **Elite**, 97, 125, 126, 153, 192,319  
     **Escolha**, 2, 3, 5, 9, 16, 17, 18, 21, 23, 29, 34, 51, 55, 56, 59, 60, 67, 68, 72, 74, 84, 88, 107, 141, 142, 164, 165, 169, 175, 176, 184, 191, 211, 213,234,237  
     **Estado social**, 4, 7, 52, 59, 98, 99, 129, 120, 129, 160, 162, 180, 185, 184, 189, 212, 230, 247, 249, 295, 298  
**Exclusão social**, 83, 278  
**Exploração**, 15, 38, 39, 40, 41, 82, 83, 144, 149, 153, 179, 202, 214, 241, 245, 246, 260, 289, 300  
**Fascismo**, 63, 81, 91, 114, 116, 276, 277, 278  
**Funcionamentos**, 71, 72, 74, 292  
**Fundo público**, 48, 205  
**Globalização**, 7, 8, 79, 87, 88, 89, 102, 103, 104, 106, 108, 109, 119, 124, 131, 133, 134, 135, 139, 142, 144, 147, 150, 151, 152, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 167, 168, 169, 171, 200, 211, 212, 218, 219, 225, 239, 244, 254, 263, 266, 269, 270, 273, 278, 279, 295, 296, 298, 301, 304, 306, 308, 309, 311, 313, 316,321  
     **Ideologia**, 4, 5, 6, 7,42, 47, 66, 76, 78, 79, 91, 100, 105, 113, 124, 126, 131, 147, 148, 155, 168, 169, 172, 183, 198, 199, 200, 201, 202, 216, 255, 260, 274, 282, 287, 290, 302, 309, 310  
**Igualdade**, 2-37, 40, 42, 45, 50, 58-61, 65, 66, 70, 71, 74, 83, 97, 100, 101, 108, 110, 111, 123-125, 132, 134, 140, 155, 158, 159, 164, 165, 167, 169, 170, 173-179, 182-186, 188, 190, 192-195, 197, 199, 201-203, 206, 211, 213, 214, 216, 219, 226, 227, 229, 230, 234, 237, 238, 243-246, 248, 249, 251, 256, 267, 268-271, 273- 276, 278-283, 286, 288, 289, 295-302,319  
**Igualdade formal**, 6, 22, 23, 37  
**Igualdade material**, 2, 4, 37, 110, 184, 195, 197, 230,297  
**Imposto de renda**, 6, 9, 23, 26, 79, 84, 89, 117, 126, 164, 189, 196, 203, 207, 214, 223, 224, 226, 227, 230, 237, 238, 242, 243, 263, 301, 315  
**Individualismo**, 6, 56, 57, 124, 159, 170, 247, 248, 273  
**Inefetividade**, 8, 9, 158, 193  
**Interpretação**, 9, 26, 30, 31, 36, 37,42, 77, 99, 115, 116, 117, 118, 120, 151, 161, 171, 172, 188, 193, 194, 195, 196, 201, 227, 237, 246, 282, 302, 308  
**Justiça**, 1- 43, 46, 47, 50, 52- 65, 67- 74, 79, 89, 91, 101, 102, 110, 111, 114, 117, 129, 130, 132, 138, 140, 146, 147, 150, 161, 163-167, 169-171, 176, 178- 182, 184, 186, 187, 188, 190-199, 202, 204, 206, 207, 208-213, 223, 227-230, 235, 237, 239-241, 243, 244, 246-248, 256-260, 266, 274-277, 279, 283, 288, 290-304, 309,314,315,317,318, 322  
**Justiça distributiva**, 2, 3, 5, 6, 7, 8; 9, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 19, 23, 31, 37, 38, 41, 42,47, 50, 52, 53, 55, 56, 57, 67, 74, 79, 91, 101, 117, 138, 163, 165, 178, 179, 180, 181, 190, 194, 197, 228, 230, 241, 247, 248, 258, 276, 279, 283, 292, 295, 297, 298, 301, 302, 304  
**Justiça igualitária**, 274  
**Justiça social**, 1, 6, 16, 23, 24, 43, 47, 61, 62, 63, 64, 65, 70, 72, 89, 91, 102, 114, 132, 138, 140, 147, 178, 187, 196, 256, 257, 288, 293, 294, 299  
**Legitimação**, 15, 18, 42, 81, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 103, 104, 113, 129, 138, 139, 155, 156, 180, 186, 198, 200, 203, 247, 279, 282, 283, 295,296, 297,300,313  
**Legitimidade**, 18, 33, 76, 92, 111, 155, 201  
**Liberalismo**, 5, 8, 26, 29, 30, 34, 37, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 75, 76, 107, 110, 146, 159, 175, 176, 177, 213, 248, 257, 258, 275, 276, 293, 308  
**Liberdade**, 5, 6, 7, 11, 12, 14, 15, 21-23, 25-28, 30, 32-34, 36, 37, 40, 41, 44, 45, 47, 49, 50, 51, 53, 58-74, 81, 82, 98, 102, 104, 107, 108, 121, 123, 128, 132, 157, 159, 165, 166, 173-175, 179-181, 187, 188, 192, 195, 219, 237, 248, 257, 276-279, 293, 294, 299, 302, 307, 313, 320  
**Liberdade real**, 15, 50, 65, 66, 67, 68, 71, 74, 188, 219, 276, 277, 299  
**Libertarianismo**, 5, 34, 37, 65-68, 70, 166, 209, 257  
**Marxismo**, 5, 31, 37, 38, 78, 81, 90, 99, 101, 109, 124,280,310  
**Maximin**, 59, 66, 258, 259  
**Maximinização**, 259, 260

- Mercado, 4-8, 11, 12, 14, 15, 22-24, 29, 30, 33, 34, 38-40, 44, 45, 47-51, 54-66, 74, 76-79, 83-86, 89, 95, 97, 99-103, 105-107, 109-120, 123, 128, 129, 133, 135, 136, 138, 140, 141, 145, 148-152, 155, 157-160, 162, 165, 166, 168, 170, 176, 180, 183, 193, 198, 211, 216-220, 224, 227, 228, 230, 235, 244, 246, 247, 250, 253-257, 259-262, 264-266, 268-270, 272, 273, 277, 279, 282, 283, 287, 293-296, 298, 299, 308, 314,318
- Mínimo existencial, 187, 188, 189, 244, 300
- Necessidades, 26, 27, 35, 37, 40, 41, 46, 69, 70, 74, 91, 97, 100, 103, 106, 107, 112, 118, 125, 129, 208, 217, 218, 221, 235, 238, 241, 242, 254, 285, 286, 289, 302, 303
- Neoliberalismo, 2, 4, 6- 8, 15, 42, 43, 44, 45, 46, 48, 55, 56, 57, 62, 65, 66, 74, 78, 83, 101, 104, 108, 109, 110, 114, 115, 117, 123, 128, 135, 146, 155, 166, 169, 170, 180, 181, 185, 200, 209, 212, 216, 217, 218, 219, 220, 231, 232, 233, 245, 251, 257, 262, 273, 275, 279, 292-294, 296- 300, 312, 315, 319, 322
- Norma programática, 197, 230
- Oportunidades, 11, 14, 20, 22, 23, 25, 26, 27, 30, 32, 33, 34, 58, 59, 68, 70, 72, 95, 167, 173, 174, 176, 230, 239, 246, 248, 250, 302
- Paradigma, 38, 102, 129, 159, 162, 168, 180, 181, 184
- Pobreza, 1,13, 24, 30, 35, 45, 71, 73, 87, 88, 89, 90, 104, 107, 108, 126, 132, 133, 150, 177, 183, 188, 195, 198, 212, 221, 242, 245, 257, 268, 278, 284, 285, 286, 288, 293, 294, 296, 297, 300
- Poder, 1, 4, 8- 11, 13, 24, 26, 27, 30, 45, 46, 48-50, 56, 64, 66, 71, 74, 81, 84, 87, 90, 91, 94, 98-100, 103, 106-108, 117, 122-124, 126, 129, 132, 134-137, 139, 144, 147-149, 156, 160, 162, 164-172, 174, 179, 182, 184, 186, 187, 190, 198, 199, 201-205, 210, 214, 215, 219, 224, 225, 227, 228, 232, 235, 239, 240, 243, 245, 246, 249, 251, 255, 259, 260, 269-271, 274, 276, 277, 279, 280, 282, 283, 289, 297-300, 303
- Política, 15, 16, 25, 28, 33-35, 42, 49, 54, 55, 58-60, 63, 64, 67, 68, 71-75, 77, 78, 80, 82, 84, 85, 87, 88, 91, 94, 95, 97, 99-101, 103, 104, 108, 114, 115, 121, 123, 126, 131-133, 135, 137, 139, 141, 142, 146, 147, 150, 153, 155, 156, 158, 159, 161-165, 168-175, 177-184, 186, 190, 192, 194, 195, 197-199, 202, 208-211, 216-219, 223, 226, 228, 229, 232, 233, 243, 245, 248, 249, 250, 255, 259, 264, 266, 268, 269, 271, 272, 274, 277, 280, 281, 282, 285, 292, 293, 294, 295, 300, 301
- Posição original, 9, 19, 20, 34, 59, 60, 206, 211, 294
- Princípio da diferença, 11, 22, 24, 25, 27, 28, 30, 31, 32, 33, 35, 36, 37, 54, 58, 59, 60, 61, 62, 64, 206, 207, 208, 209, 213, 237, 249, 257, 258, 294
- Princípio da igualdade, 3, 8, 9, 22, 30, 32, 36, 58, 71, 125, 158, 159, 179, 183, 184, 185, 188, 190, 193, 194, 195, 197, 198, 201, 202, 214, 226, 227, 230, 280, 301
- Princípios, 2, 3, 8, 14, 15, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 41,45, 47, 50, 53, 54, 57, 58, 59, 60, 64, 66, 67, 74, 81, 97, 101, 146, 160, 166, 169, 170, 171, 176, 179, 180, 181, 182, 184, 185, 186, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 201, 208, 209, 211, 216, 217, 218, 219, 228, 229, 241, 245, 246, 247, 256, 257, 258, 275, 283, 292, 293, 294, 297, 298, 302
- Princípios de justiça, 2, 8, 14, 15, 20, 21, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 32, 35, 37, 41, 47, 54, 58, 60, 64, 169, 170, 197, 208, 209,211,228,256, 258, 283, 292, 293, 297, 298
- Progressividade, 6, 9, 24, 26, 36, 79, 97, 121, 122, 126, 130, 146, 151, 154, 155, 183, 184, 193, 196, 197, 213, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 238, 242, 265, 266, 270, 279, 296, 303
- Projeto neoliberal, 8, 135, 154, 157, 167, 169, 171, 185, 193, 216, 217, 226, 250, 251, 296, 297
- Racional, 3, 4, 6, 21, 57, 59, 138, 172, 191, 195, 201,213,228, 244, 295, 321
- Reação, 3, 12, 14, 83, 101, 126, 171, 172, 185, 186, 194, 203, 251, 283, 287, 297, 298, 300
- Real-libertarianismo, 66
- Recursos, 1, 4, 7, 9, 11, 23-26, 44, 45, 52, 56, 57, 71-73, 76, 77, 83-85, 88, 90, 91, 94, 96, 97, 99, 100, 104-108, 115, 118, 119, 121, 123, 127, 129, 133, 135, 139, 140, 146, 147, 150, 151, 153-156, 162, 165-167, 169, 174, 176, 177, 180, 182-184, 188, 190, 198, 202-205, 207, 208, 210, 212, 213, 215, 220, 221, 223, 224, 226, 227, 229, 231-234, 236, 242, 244, 245, 247, 255, 257, 259-262, 269-271, 274, 275, 279, 282, 284, 285, 289, 290, 295, 297, 298, 300-303
- Redistribuição, 3, 4, 6-9, 13, 15, 17, 18, 24, 27, 30, 31, 33, 34, 39, 42, 43, 46,47, 52, 54, 55, 60, 62, 65, 78-80, 82, 86, 87, 91, 102, 108, 109, 111, 112, 114, 126-129, 131, 133, 134, 137, 139, 141,146, 147, 153, 165, 166, 169, 171, 176, 177, 180, 193, 194, 206, 209-216, 218, 221, 223, 228-232, 239, 241, 243, 244, 246, 248, 252, 254, 255, 258, 259, 261, 264, 265, 273, 275, 276, 278, 280-288, 293-295, 298, 301
- Redistribuição perversa, 4, 8, 43, 54, 129, 146, 209, 275, 298
- Reforma tributária, 79, 88, 117, 128, 130, 148, 180, 199, 214, 215, 220, 223, 225, 226, 244, 246, 249, 251, 255, 259, 262, 263, 296, 302
- Regra, 3, 10, 54, 59, 191, 192, 195, 259
- Regressividade, 88, 120, 127, 164, 170, 201, 204, 205, 209, 221, 223, 227, 228, 233, 251, 260, 275, 300, 301,303
- Regulamentação, 7,43, 44, 101, 185, 196, 218

- Renda**, 1, 3, 4, 6-8, 11, 12, 15-17, 21, 23-27, 30, 31, 33, 34, 38, 42, 43, 45-47, 50, 52, 54, 57, 60, 62-67, 71, 72, 74-80, 82, 84, 85, 87, 89-91, 93, 97, 100-102, 107, 108, 112, 114, 117-123, 125-130, 133, 134, 137, 139, 141, 143, 145, 147, 150, 152, 153, 155-158, 164, 165, 169, 170, 175, 179, 180, 182, 183, 187, 189, 194, 196, 197, 201-203, 205-207, 209-215, 218-224, 226-231, 233-246, 248, 251, 253-257, 259-265, 267-273, 276, 277, 279-282, 284-286, 288, 290, 292-297, 300-302, 312, 313, 315, 320, 322
- Rent-seeking**, 84, 85
- Solidariedade**, 8, 81, 110, 111, 112, 113, 114, 122, 130, 139, 140, 155, 165, 171, 181, 186, 195, 197, 213, 273, 276, 278, 298, 301, 302
- Trabalho**, 3, 4, 9, 11, 17, 19, 35, 38-42, 51, 77-79, 83-85, 89, 92, 93, 95, 96, 98, 100-102, 104, 105, 107, 111, 112, 117, 131, 136, 139-142, 157, 158, 163, 165, 168, 171, 172, 176, 179, 194, 197, 203, 206, 208, 219, 220, 222, 228, 233-235, 238, 239, 241, 244, 245, 253-255, 261, 262, 266, 268-281, 285, 288-301, 312
- Tributação**, 3, 4, 7, 8, 24- 26, 36, 45, 47, 48, 54, 67, 78, 84, 85, 89-91, 94, 98, 102, 108, 109, 111, 112, 115, 118-120, 125-130, 137, 139, 142, 144, 146, 148, 151, 153-156, 158, 160-164, 166, 168-171, 175, 177, 180, 182, 184-188, 190-193, 195-197, 202, 203, 205-248, 255-279, 282, 284, 285, 289, 290, 296-304, 321
- Tributação direta**, 127, 144, 203, 221, 225, 237, 239
- Tributação indireta**, 9, 25, 89, 128, 130, 144, 182, 203, 220, 221, 225, 226, 231, 232, 233, 234, 241, 242, 243, 244, 260, 272, 279, 296
- Trilateral**, 131, 314
- Utilidade**, 16, 17, 18, 19, 32, 59, 69, 85, 121, 182, 188, 205, 206, 294, 309
- Utilitarismo**, 5, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 21, 26, 31, 32, 33, 37, 68, 69, 70, 166, 170, 174, 175, 177, 178, 205, 206, 207, 209, 293, 313
- Utopia**, 83, 111, 218, 219, 316
- Véu da ignorância**, 9, 20, 29, 58, 59, 210, 211, 213
- Vítima**, 1, 34, 121, 122, 123, 182, 278