

2

Tributação e justiça social: uma análise crítica à luz da política jurídica *Taxation and social justice: a critical analysis in the light of judicial policy*

CAMILA MONTEIRO SANTOS STOHRER

Mestranda em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí, com tema de pesquisa voltado para Tributação e Justiça Social. Especialista em Direito Tributário pela Universidade do Vale do Itajaí. Advogada. Professora do Curso de Direito da Universidade do Vale do Itajaí - Campus Itajaí

RESUMO

A tributação é imprescindível para a manutenção da sociedade tal qual se apresenta na atualidade. Ao contrário do que possam pensar os mais radicais, não seria possível suportar a estrutura estatal existente no País sem a arrecadação de tributos. No entanto, considerando-se a desigualdade social presente em todo o território nacional, resta clarividente a má aplicação dos recursos obtidos pelo governo. Para dirimir as diferenças e possibilitar o alcance da tão almejada justiça social, apresenta-se a política jurídica, a qual representa um poderoso instrumento de discussão da realidade jurídica do País, e que pode, por intermédio dos debates entre aqueles que atuam diretamente na esfera jurídica, objetivar a efetiva conquista da justiça social, bem como a diminuição das desigualdades. O propósito derradeiro da justiça social é proporcionar a todos uma vida digna, pois é cristalino que, em uma sociedade capitalista, uns sempre terão mais que os outros. Portanto, o que se pretende extirpar é a vida sem recursos, sem o mínimo existencial, que configura hoje a realidade de milhões de brasileiros.

Palavras-chave: desigualdade social; justiça social; política jurídica; tributação.

ABSTRACT

Taxation is essential for maintenance of society as it presents itself nowadays. Unlike opinions of the most radical, it would not be possible to support the existing state structure in the country without revenue from taxes. However, considering social inequality existing in the entire national territory, bad appliance of resources collected by the government becomes evident. In order to settle differences and allow the achievement of the so intensely sought social justice, which represents a powerful tool of discussion of judicial reality in the country, and that can, by means of debate between those acting directly in the judicial sphere, aim at effective conquest of social justice, as well as reduction of inequalities. The final purpose of social justice is to provide a dignified life to everyone, for it is clear that, in a capitalist society, some will always own more than others. Therefore, the intention is to eliminate life without resources, without the minimum needed for existence, which nowadays represents the reality of millions of Brazilians.

Keywords: social inequality; social justice; judicial policy; taxation.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Tributação. 2.1. Origem. 2.2. Conceito. 2.3. Tributação e democracia. 3. Justiça social. 4. Política jurídica. 5. Considerações finais. 6. Referências.

1. INTRODUÇÃO

As desigualdades sociais existentes no cenário nacional atual levam à reflexão acerca do uso indevido dos recursos públicos. Ao passo que a arrecadação fiscal se apresenta voluptuosa, as massas deixam de usufruir dos serviços públicos básicos, como a educação, a saúde e a moradia.

De um lado, é possível encontrar contadores diversos informando por quanto tempo ou qual o valor já arrecadado pelo fisco no decorrer de um ano fiscal. De outro, a mesma mídia apresenta a triste realidade daqueles menos favorecidos, que padecem em filas de hospitais e, não raro, acabam por perder a vida em decorrência da ausência de estrutura.

Em que pese evidente aplicação indevida dos recursos públicos no Brasil, é necessário compreender a real relevância da arrecadação para a manutenção do

Estado tal como ele é conhecido. Ainda que se esteja longe de um regime democrático ideal, é cediço que a forma de governo adotada – democracia – se configura como a mais favorável.

Desta feita, com o propósito de que a justiça social seja alcançada, é imperioso que a política jurídica apresente alternativas aos escândalos ocorridos no País, em sua maioria com amparo legal. O papel da política jurídica na atualidade é de inquestionável relevância, uma vez que os debates travados entre os juristas têm o poder de fazer refletir toda a sociedade.

2. TRIBUTAÇÃO

A fim de que se possa tratar dos aspectos sociais da tributação, bem como de seu reflexo nas diversas camadas da sociedade brasileira, torna-se imperioso demonstrar sua origem e conceituação, uma vez que, em sua maior parte, as manifestações contrárias a tal instituto ocorrem principalmente devido à ignorância dos motivos que justificam sua existência.

2.1 Origem

Apesar dos poucos relatos envolvendo a origem dos tributos, o início mais aceito atualmente destaca que a humanidade começou a pagar tributos como forma de reverência aos deuses. Assim, a oferenda de parte do produto da colheita ao divino constituía uma homenagem, ressaltando-se que, nos primórdios, o líder da tribo possuía *status* de divindade, motivo pelo qual todas as oferendas eram a ele destinadas.

Posteriormente, os tributos começaram a ser pagos de maneira compulsória “quando os vencidos de guerra foram forçados a entregar a totalidade ou parte de seus bens aos vencedores”¹. Tal momento histórico coincidiu com o início da exploração de terras pelo homem, momento em que este deixou de ser nômade para principiar aquilo que hoje se entende como direito de propriedade. Desta feita, “as terras passaram a ser vistas como um bem valioso, o que deu início a

¹ BRASIL. Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária. Programa Nacional de Educação Fiscal. Sistema Tributário Brasileiro – Módulo III. Disponível em: <<http://www.sefaz.am.gov.br/educacaoFiscal/modulo03.doc>>. Acesso em: 1º de fevereiro de 2012.

guerras para conquista de territórios. Assim, o tributo passa a ter a função de manutenção do exército, deixando de ser uma prestação voluntária”².

Já na Grécia, no século VII a.C, há relatos³ de que foi instituído o tributo administrado pelo Estado de modo semelhante ao que se vislumbra atualmente. Por sua vez, Portugal, em sua época colonial, cobrava “o ‘quinto’ sobre as pedrarias, as ‘dízimas’ de todos os produtos e os ‘direitos alfandegários’ que incidiam sobre toda mercadoria importada ou exportada.”⁴.

Como se vê, o pagamento de tributos acompanhou a evolução da humanidade desde os primórdios, tendo sido, por um curto período, uma prestação voluntária pelos súditos, e tendo brevemente adquirido uma característica compulsória.

A compulsoriedade acima identificada permeia a ideia de tributação até os dias atuais, apresentando-se como mecanismo principal de manutenção da sociedade, ao disponibilizar fundos para a sua existência.

No entanto, cumpre lembrar que a organização do homem dentro de uma sociedade, possibilitando o surgimento do Estado, não se deu senão pela manifestação de sua própria vontade, tendo este aberto mão de sua liberdade absoluta em troca da tutela do Poder Público de seu direito à propriedade privada. Tal pacto foi selado através do contrato social, o qual foi amplamente discutido por Rousseau em sua obra homônima. Para o referido autor, “o que o homem perde pelo contrato social é a sua liberdade natural e um direito ilimitado a tudo que o tenta e que pode alcançar. O que ganha é a liberdade civil e a propriedade de tudo aquilo que possui.”⁵.

Assim, uma vez tendo se organizado em forma de sociedade, o homem concordou com o pagamento de tributos, estando a estes sujeito como forma de contraprestação pela defesa de seus direitos.

² BRASIL. Ministério da Fazenda. Receita Federal do Brasil. Biblioteca – Leãozinho. Os tributos na história da humanidade. Brasília, s/d. Disponível em: <<http://leaozinho.receita.fazenda.gov.br/biblioteca/Estudantes/Textos/HistoriaTributos.htm>>. Acesso em: 1 de fevereiro de 2012.

³ BRASIL. Ministério da Fazenda; Ministério da Educação & Escola de Administração Fazendária. Sistema Tributário Nacional. Disponível em: <http://www.santamaria.rs.gov.br/educacaofiscal/docs/2009/olimpiadas_caderno3.pdf>. Acesso em: 2 de fevereiro de 2012.

⁴ BRASIL. Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária. Programa Nacional de Educação Fiscal. Sistema Tributário Brasileiro – Módulo III. Disponível em: <<http://www.sefaz.am.gov.br/educacaoFiscal/modulo03.doc>>. Acesso em: 1 de fevereiro de 2012.

⁵ ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*. Tradução de Ciro Mioranza. São Paulo: Escala Educacional, 2006. p. 28.

2.2 Conceito

O tributo compreende parte das receitas obtidas pelo Estado, mais precisamente as receitas derivadas. Estas, consoante denominação, derivam de lei e obrigam o contribuinte a pagamento mediante manifestação do *jus imperii*⁶. Conforme entendimento de Fonrouge (*apud* BASTOS, 1994)⁷, tributo é “uma prestação obrigatória, comumente em dinheiro, exigida pelo Estado, em virtude de seu poder de império.” Tal é o conceito trazido pela teoria geral do Direito Tributário.

Já no ordenamento jurídico brasileiro, a conceituação de tributo foi trazida pelo Código Tributário Nacional, o qual, em seu artigo 3º, estabeleceu que tributo é “toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou em cujo valor se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.”⁸.

Como se vê, o tributo, mediante declaração expressa em lei, constitui pagamento compulsório ao erário público, não se confundindo, todavia, com a multa, pois o tributo não pode ser uma sanção de ato ilícito.

Não obstante tal definição, é cediço que aqueles que não exercem atividades laborais diretamente relacionadas ao universo jurídico frequentemente confundem tributo com imposto, o que é um erro.

Enquanto tributo se apresenta como gênero, o imposto nada mais é que uma espécie. Dentre as espécies de tributos existentes, encontram-se os impostos, as taxas, as contribuições de melhoria, os empréstimos compulsórios e as contribuições sociais.

Os impostos, por sua vez, encontram-se previstos no artigo 16 do Código Tributário Nacional, e possuem por principal característica um fato gerador relacionado a uma situação independente de uma atividade estatal específica com relação ao contribuinte⁹. Em outras palavras, sua natureza de tributo não vinculado obriga o contribuinte ao pagamento mediante simples prática de seu fato gerador.

⁶ TAVARES, Alexandre Macedo. *Fundamentos de Direito Tributário*. 3. ed. Florianópolis: Momento Atual, 2006. p. 50.

⁷ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Financeiro e de Direito Tributário*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1994. p. 141.

⁸ BRASIL. *Código Tributário Nacional*. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília: DOU, 1966.

⁹ TAVARES, Alexandre Macedo. *Fundamentos de Direito Tributário*. 3. ed. Florianópolis: Momento Atual, 2006. p. 69.

Não raro o que se escuta nas ruas são os reclames do contribuinte, relacionando o pagamento de determinado imposto à condição de certos serviços públicos. É comum ouvir um cidadão alardeando que, uma vez que paga o IPVA (imposto sobre a propriedade de veículos automotores), as estradas deveriam estar em melhores condições de uso.

No entanto, o fato gerador para o imposto mencionado no parágrafo anterior é simplesmente ter a propriedade de um veículo automotor. Desta feita, independentemente de qualquer tipo de contraprestação estatal, o contribuinte deverá efetuar o pagamento do imposto unicamente porque praticou o fato gerador estabelecido pela legislação.

Por outro lado, quando se trata das outras espécies tributárias, a contraprestação é devida pelo Estado, como no caso das taxas, em que um serviço é deixado à disposição do contribuinte, e para isto há uma cobrança em dinheiro. Desta feita, a taxa cobrada deve ser correspondente ao custo do serviço prestado – é o chamado caráter indenizatório, pelo qual o Estado fica proibido de usar as taxas como forma de receber fundos não ligados ao serviço prestado¹⁰.

Como se vê, na maioria dos casos, quando um contribuinte se queixa do pagamento excessivo de “impostos”, o que de fato pretende enfatizar é o pagamento exacerbado de tributos, uma vez que estes constituem gênero do qual aqueles são espécie.

Ainda, tendo em vista a natureza não vinculada dos impostos, somente há razoabilidade na exigência de qualidade do aparato público quando se menciona o gênero, e não a espécie, pois o fato de pagar o IPTU (imposto predial e territorial urbano), por exemplo, não necessariamente garantirá o asfaltamento da rua em que está localizado um imóvel.

2.3 Tributação e democracia

Entende-se por democracia o regime de governo, nas palavras de Abraham Lincoln, do povo, pelo povo e para o povo.

No Brasil, há a adoção da democracia representativa, na qual os cidadãos elegem representantes para que tomem as decisões políticas em seu lugar. Tal representação está condicionada à tomada das referidas decisões sempre com

¹⁰ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Financeiro e de Direito Tributário*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1994. p. 150.

foco no bem-estar da coletividade, uma vez que os eleitos ocupam os diversos cargos através do voto de confiança neles depositado pelos eleitores.

Na obra *Política*, Aristóteles esclareceu que o Estado nada mais é que uma multidão de partes, sendo estas os cidadãos. O referido filósofo definiu ainda o cidadão como aquele que tem direito de voto nas assembleias, e afirmou que este cidadão pode ser mais comumente encontrado na democracia, uma vez que é nela que se dá a realização da vontade da maioria de fato.

Para Bonavides, “democracia é a conciliação de classes, acordo de energias humanas, quando a sua colaboração mútua se faz livre, e por isso mesmo entretecida de entusiasmo e boa vontade.”¹¹. Desta feita, considerando-se que a democracia, em tese, garante que a vontade de todos seja feita, volta-se ao pensamento de Rousseau para justificar a tributação dentro do Estado Democrático de Direito, pois, teoricamente, todos contribuem para a manutenção do Estado de maneira voluntária.

Assim, nos termos do artigo 13 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789¹², “Para a manutenção da força pública e para as despesas de administração, é indispensável uma contribuição comum que deve ser dividida entre os cidadãos de acordo com suas possibilidades”.

Ademais, conforme perspicazmente discutiram Holmes & Susstein¹³, não há direito sem custo. Todo e qualquer direito a ser resguardado pelo Estado necessariamente acarretará despesas financeiras para o erário.

Os referidos autores asseveraram que todos os direitos são custosos porquanto pressupõem um maquinário eficaz de supervisão, custando, pelo menos, aquilo que se gasta para a manutenção do aparato judicial, uma vez que a defesa de tais direitos está condicionada à vigilância judicial.

Desta feita, entende-se que não seria possível a existência de um Estado de Direito, o qual salvaguarda direitos tão diversos, como a propriedade privada e a liberdade religiosa, sem que este mesmo Estado dispusesse de dinheiro para financiar tal proteção.

¹¹ BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 178.

¹² BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria-Geral da República. Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. Brasília: Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, s/d. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar_dir_homem_cidadao.pdf>. Acesso em: 1 de fevereiro de 2012.

¹³ HOLMES, Stephen & SUSTEIN, Cass R. *El costo de los derechos*: por que la libertad depende de los impuestos. Traducción de Stella Mastrangelo. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2011.

No entanto, considerando-se que, principalmente no Brasil, a maioria da população dispõe de muito pouco enquanto uma pequena parcela usufrui da maior parte da riqueza nacional, a discussão segue para que se possa questionar de que forma é possível alcançar, dentro de um sistema capitalista, a tão almejada justiça social.

3. JUSTIÇA SOCIAL

Para que se chegue à conceituação de justiça social, primeiramente é necessário compreender o que se entende por justiça em si.

O senso de justiça, tal qual se trata hodiernamente, é algo inerente ao ser humano. Tal teoria está abarcada pelo direito natural, o qual preceitua que o senso de certo e errado está contido no homem, independentemente de uma lei escrita estabelecendo se tal conduta é correta.

Daí decorre que o homem traz em si o conhecimento daquilo que é justo com base na moral, pois, observando os acontecimentos a seu redor, é capaz de distinguir se tal conduta é justa ou não. Aristóteles já esclarecia haver um direito (positivo) que mudava da Grécia para a Pérsia, mas o direito natural é como o fogo, que em toda parte queima da mesma maneira¹⁴.

Em que pese, em um primeiro momento, ter sido atribuído a um conceito de divino, a evolução da teoria jusnaturalista leva ao momento histórico em que foi concebida a ideia de que talvez não existisse uma força maior que rege o Universo, pensamento este influenciado pela teoria do antropocentrismo.

Desta feita, a partir da Renascença passou-se a compreender que a noção de certo e errado e o sentimento de moralidade são inerentes ao ser humano, independentemente de inspiração divina de qualquer ordem¹⁵, pois, consoante a doutrina contratualista, havia um apelo à razão natural, cuja pretensão seria chegar a uma justificativa para o Estado e o Direito com fundamento na ação dos homens, em lugar do poder divino transcendental¹⁶.

¹⁴ ARAÚJO, Vandick Nóbrega de. *Fundamentos aristotélicos do direito natural*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1988. p. 38.

¹⁵ STEUDEL, Adelângela de A. Moura. Jusnaturalismo clássico e jusnaturalismo racionalista: aspectos destacados para acadêmicos do curso de Direito. *Publicatio UEPG: Ciências Humanas, Ciências Sociais Aplicadas, Linguística, Letras e Artes*, v. 15, n. 1, p. 43-52, Ponta Grossa, junho, 2007. Disponível em: <http://www.uepg.br/proresp/publicatio/hum/2007_1/Adelangel.pdf>. Acesso em: 2 de fevereiro de 2012.

¹⁶ DIAS, Maria da Graça dos Santos. *A justiça e o imaginário social*. Florianópolis: Momento Atual, 2003. p. 11.

Trazendo o homem consigo o ideal de certo e errado, terá, por conseguinte, a noção daquilo que é justo. Assim, pela teoria naturalista, o senso de justiça é inerente ao ser humano. Para Vechio (*apud* DIAS, 2003), “o ideal de justiça representa um dos mais altos valores espirituais, senão o mais alto, junto ao da caridade. Sem ele perde a vida todo o valor.”¹⁷.

Buscando adequar tal entendimento ao campo da tributação, é possível concluir que o cidadão brasileiro, ao se queixar da ausência de contraprestação estatal ante o intenso pagamento de tributos, exerce seu poder de raciocínio em busca do ideal de justiça. Dias afirmou que, para Vechio:

O sentimento de justiça revela-se como um poder autônomo e insuprimível do homem. A faculdade de ajuizar não é propriedade apenas do Estado, mas também do cidadão. Tem este a capacidade de avaliar o caráter justo ou injusto da própria lei e, a partir disso, opor-se ao direito vigente, ao considerá-lo injusto¹⁸.

Tal faculdade intrínseca do homem faz com que a legitimação do direito careça igualmente de certo critério, haja vista que, em um regime democrático representativo como o brasileiro, a sociedade poderia levantar-se contra abusos praticados na esfera legislativa.

Assim, o fundamento do direito deve estar relacionado à finalidade de fazer justiça, possibilitando e garantindo uma convivência social justa, ou seja, sua finalidade sob uma perspectiva formal é justiça¹⁹.

No entanto, em que pese teorização acerca daquilo que é ideal dentro da sociedade, é cediço que a destinação do produto da tributação de há tempos causa revolta na população brasileira.

Para Holmes & Sustain²⁰, a questão da justiça social, na realidade, está relacionada ao fato de que, a fim de que os mais favorecidos tenham seu direito à propriedade privada garantido²¹, é necessário que se faça algo em favor dos pobres.

¹⁷ DIAS, Maria da Graça dos Santos. *A justiça e o imaginário social*. Florianópolis: Momento Atual, 2003. p. 14.

¹⁸ DIAS, Maria da Graça dos Santos. *A justiça e o imaginário social*. Florianópolis: Momento Atual, 2003. p. 19.

¹⁹ DIAS, Maria da Graça dos Santos. *A justiça e o imaginário social*. Florianópolis: Momento Atual, 2003. p. 42.

²⁰ HOLMES, Stephen & SUSTAIN, Cass R. *El costo de los derechos: por que la libertad depende de los impuestos*. Traducción de Stella Mastrangelo. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2011.

²¹ “(...) puesto que el castillo no está seguro cuando en las chozas se pasa hambre, la ayuda a los pobres a veces surge, e incluso tal vez en forma más auténtica, como una estrategia de autodefensa de los ricos.” p. 212.

A perspectiva que se apresenta aqui, por cruel que possa parecer, demonstra que, para justificar a riqueza aos olhos da pobreza, há que se garantir o mínimo necessário àqueles que não gozam de tal privilégio.

Seguindo tal pensamento, e recordando-se de que os autores tratam da realidade estadunidense, os direitos assistenciais seriam um mecanismo de defesa dos riscos, longe de ser uma “esmola”, pois

*(...) Sin una modesta asistencia los estadounidenses nacidos en la pobreza bien podrían, sin ninguna culpa de su parte, empezar a interpretar nuestro contrato social, cuyas reglas en cualquier caso están obligados a cumplir, como una estafa de proporciones monstruosas perpetradas por los ricos*²².

A partir de tal raciocínio, é possível considerar a possibilidade de que a justiça social, tal qual se almeja no cenário jurídico nacional, nada mais seria que o apaziguamento dos ânimos por parte daqueles que detêm o poder em face daqueles que sofrem com o descaso do Poder Público e carecem do mínimo necessário para sua subsistência.

Neste sentido, pode-se subtrair valor das palavras de Dias²³, que esclareceu que, para Calera, o direito “constitui um invento, uma criação humana, para resolver os conflitos e chegar à paz, pela realização da Justiça.” Assim, a paz seria fruto da Justiça, portando significação de harmonia social.

Perfunctório mencionar que os recentes acontecimentos na sociedade brasileira em nada demonstram uma situação de harmonia social, o que leva a crer que, de fato, o País se encontra distante da paz através da Justiça.

O ocorrido, por exemplo, na cidade de São José dos Campos no mês de janeiro do corrente ano leva à compreensão de que ao Poder Público falta iniciativa de solução de conflitos envolvendo os menos favorecidos.

Neste caso, diferente das ideias apresentadas por Holmes & Sustain²⁴, no Brasil o assistencialismo a fim de calar os pobres com o intuito de salvaguardar a

²² HOLMES, Stephen & SUSTEIN, Cass R. *El costo de los derechos*: por que la libertad depende de los impuestos. Traducción de Stella Mastrangelo. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2011. p. 212.

²³ DIAS, Maria da Graça dos Santos. *A justiça e o imaginário social*. Florianópolis: Momento Atual, 2003. p. 44.

²⁴ “Los gobiernos liberales deben también evitar que la disparidad entre el lujo y la miseria llegue a ser tan estridente que los odios de clase amenacen la estabilidad social y el propio régimen de propiedad privada.” HOLMES, Stephen & SUSTEIN, Cass R. *El costo de los derechos*: por que la libertad depende de los impuestos. Traducción de Stella Mastrangelo. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2011. p. 212.

propriedade dos ricos não ocorre, o que acarreta as desavenças apresentadas pela mídia em geral²⁵.

De fato, para que se dê a justiça social, é imperioso que se dê a cada um o que é seu, estabelecendo-se relações sociais em que a proporção esteja presente, como único meio de obter harmonia e paz.

É evidente que as diferenças sociais sempre existirão em uma sociedade capitalista como a brasileira. No entanto, a justiça social buscaria dirimir as disparidades mais gritantes, garantindo a todos os cidadãos que pudessem viver uma vida digna, sem a necessidade de invasão de propriedade privada como forma de exercer seu direito à habitação.

O caminho apontado por Dias para que se alcance a justiça social é a democracia. No entanto, esta tem encontrado limites trazidos pelas estruturas política e econômica, bem como na desigualdade social.

Holmes & Sustain mencionaram que até mesmo o direito de participação serviria de escopo para manter calmos os ânimos daqueles que não possuem as riquezas do País. Assim, o direito de voto, a participação democrática em si, serviria como forma de inclusão dos menos favorecidos, que, sentindo-se parte da sociedade, evitariam colocar-se contra ela²⁶.

²⁵ DIAS, Maria da Graça dos Santos. *A justiça e o imaginário social*. Florianópolis: Momento Atual, 2003. p. 227.

²⁶ “Moradores do acampamento do Pinheirinho, em São José dos Campos, no interior de São Paulo, enfrentam a Polícia Militar, que tenta cumprir ordem de reintegração de posse da área. Eles já haviam declarado que não deixariam o local. Segundo o jornal *O Vale*, a PM está com ‘forte efetivo’, com blindados. O jornal diz ter informações de que neste momento a PM está utilizando armas de fogo dentro e fora do Pinheirinho. Os moradores jogam pedras na polícia, que reage com balas de borracha e bombas de efeito moral. A operação começou às 6h30 e, às 10h, a Tropa de Choque da PM mantinha o local fechado. A polícia também avança em bairros vizinhos, como o Campo dos Alemães, para que os moradores recuem. O clima é de tensão, moradores resistem a deixar o local, apesar de 30% do Pinheirinho já ter sido desocupado, segundo fontes oficiais. No confronto, um carro foi incendiado, três pessoas ficaram feridas e foram transferidas para hospitais locais. Os deputados Marco Aurélio e Carlinhos Almeida (PT), além de vereadores de São José, estão no local e tentam negociar com moradores e polícia. Desde 2004, cerca de 1.600 famílias vivem no terreno de mais de 1 milhão de metros quadrados, que pertence à massa falida da empresa Selecta S/A, do investidor libanês Naji Nahas. Cerca de 1,5 mil pessoas, segundo a prefeitura, e 9,6 mil, segundo os moradores, vivem no lugar. No início do mês, moradores chegaram a bloquear a Via Dutra em protesto à reintegração da Justiça. O clima na região é de tensão, com montagem de barricadas pelos ocupantes.” Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2012/01/22/policia-e-moradores-se-enfrentam-em-reintegracao-de-posse-em-pinheirinho-no-interior-de-sp.htm>>. Acesso em: 2 de fevereiro de 2012.

No entanto, o exercício da democracia como forma de inclusão social está longe de transformar-se em realidade na atual conjuntura nacional. Diariamente se apresentam exemplos da gritante desigualdade e descaso pelos pobres, o que acarreta atitudes desmedidas por parte destes para garantir sua subsistência, como no caso de uma empregada doméstica que, influenciada pelos vizinhos e conhecidos, opta por também invadir um terreno para fixar residência, com a escusa de que todos estão fazendo, além de que não teria condições de adquirir um terreno por conta própria.

Tal é o raciocínio de Gauchet, que demonstrou entender que o reconhecimento dos direitos do indivíduo pela sociedade não significa uma correspondente autonomia para seu exercício. Para o autor mencionado, o que ocorre é exatamente o inverso, com a destruição da capacidade de autonomia dos indivíduos²⁷.

A referida autonomia tem por fundamento a possibilidade de sobrevivência de modo adequado dentro da sociedade contemporânea. Neste diapasão, a justiça somente poderia se dar caso existisse um poder de execução²⁸, um poder que de fato fizesse valer os direitos previstos em lei, mas desrespeitados corriqueiramente.

Não obstante tal omissão estatal, é notório que ONGs vêm, de maneira discreta, buscando dirimir as desigualdades sociais no País. Um exemplo desta tentativa é o Projeto Revolução dos Baldinhos, realizado no bairro Monte Cristo, em Florianópolis. Com apoio da ONG Cepagro (Centro de Estudos e Promoção da Agricultura de Grupo), os moradores da comunidade Chico Mendes – localizada no referido bairro – conseguiram controlar uma epidemia de roedores com uma iniciativa simples, porém brilhante: separar o lixo orgânico e utilizá-lo em um projeto de compostagem²⁹.

O referido projeto foi e é executado sem qualquer ingerência do Poder Público, o qual, por se tratar de comunidade com alto índice de violência, optou por deixar os moradores sem solução para seus inúmeros problemas sociais.

No caso apresentado, a questão da epidemia de roedores configura grave problema de saúde pública, pois é cediço que tal praga prolifera doenças e termina por contaminar a população local.

²⁷ “Lejos de ser protecciones negativas contra la interferencia gubernamental, los derechos civiles (...) atraen a los individuos excluidos al interior de la comunidad.” (Cf. HOLMES, Stephen & SUSTEIN, Cass R. *El costo de los derechos: por que la libertad depende de los impuestos*. Traducción de Stella Mastrangelo. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2011. p. 212.

²⁸ DIAS, Maria da Graça dos Santos. *A justiça e o imaginário social*. Florianópolis: Momento Atual, 2003. p. 21.

²⁹ GAUCHET, Marcel. *La democracia contra si misma*. Traducción de Alejandro Moreira. Rosario: Spaiens, 2004. p. 44.

Apesar de louvável a iniciativa dos moradores, resta evidente a urgência da elaboração de políticas públicas de inclusão, uma vez que a lei, que garante igualdade entre todos os cidadãos, não é posta em prática pelos governantes.

Desta feita, chega-se ao ponto principal da discussão deste trabalho: o papel da política jurídica para dirimir a desigualdade social no Brasil.

4. POLÍTICA JURÍDICA

Para a compreensão do conceito operacional da política jurídica, primeiramente se faz necessário identificar dois aspectos antagônicos do direito: o “direito que é” (posto) e o “direito que deve ser” (pressuposto).

O primeiro corresponde à realidade jurídica no âmbito da atualidade. Assim, o “direito que é” encontra-se diretamente relacionado àquilo que se observa diariamente no universo jurídico. Inclusive as queixas e críticas que são efetuadas ao sistema jurídico estão intrinsecamente conectadas ao “direito que é”, ensejando debates acerca do que poderia ser feito com o intuito de amenizar as injustiças praticadas em contexto nacional.

Assim, chega-se ao “direito que deve ser”, que emana justamente das conjecturas realizadas no ímpeto de solucionar as imperfeições do “direito que é”, sendo, basicamente, um direito ideal.

É neste viés que se encontra a política jurídica, que cuida do “direito que deve ser”, procurando alternativas para a diminuição das desavenças de forma a encontrar o direito mais justo e adequado às mudanças históricas da sociedade.

Nas palavras de Perez (*apud* MELO, 1994)³⁰:

(...) a Política do Direito seria o conjunto de regras que determinam a vinculação do homem de governo ao Direito Natural, através da técnica jurídica e com rigorosa lealdade aos princípios ideológicos do Estado, na mais ampla acepção do vocábulo.

Conforme se pode observar, a compreensão da definição de política jurídica remete ao conceito de direito natural, o qual, neste diapasão, corresponde ao “direito que deve ser”, haja vista sua existência no íntimo do homem, diferente do direito positivo, que, segundo a definição acima abordada, corresponderia ao direito produzido pelo homem de governo.

³⁰ MELO, Osvaldo Ferreira de. *Fundamentos de política jurídica*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris/UFSC, 1994. p. 29.

Assim, a política jurídica buscaria construir a ponte entre o entendimento de justo e moral da sociedade e as leis já promulgadas e vigentes, com o intuito principal de atualizar a legislação e fazê-la mais adequada às necessidades sociais do momento.

Segundo Perez (*apud* MELO, 1994), a política jurídica teria por objeto o conflito decorrente da adequação entre meios e fins de regulação da vida humana, de forma a “influir na clareza e na beleza das leis”, exigindo, para tanto, a utilização de linguagem clara e concisa³¹.

No entanto, para que possa de fato cumprir seu papel, deve a política jurídica atuar em três dimensões distintas³², sendo estas a epistemológica, a ideológica e a operacional.

A primeira das três dimensões diz respeito ao papel crítico da política jurídica, que deve procurar questionar as certezas trazidas pelo positivismo jurídico, permitindo um redimensionamento da visão tradicional do direito através da interdisciplinaridade, com foco na consciência jurídica social.

Já a dimensão ideológica está relacionada a uma utopia, selecionando alternativas aos paradigmas do direito posto, predizendo realidades desejadas e tendo como alvo uma convivência entre política e ética.

Finalmente, a terceira dimensão, a operacional, diz respeito à construção efetiva de uma ideia e da vontade, desconstruindo paradigmas que possam impedir a criatividade. Neste aspecto, a atividade criativa deve nortear os esforços do operador da política jurídica³³.

Assim, conforme ensinou Oliveira³⁴,

(...) a política jurídica está sempre numa posição além do direito positivo, orientando-o para as necessárias inserções e reformas. Penetra nele, a princípio, com uma postura ética crítica, para a partir daí observar as tendências indesejáveis e contrárias aos interesses da coletividade e de sua própria razão de existir, e propor as mudanças de rumo, quer mediante correções adequadas, quer mediante

³¹ MELO, Osvaldo Ferreira de. *Fundamentos de política jurídica*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris/UFSC, 1994. p. 28.

³² MELO, Osvaldo Ferreira de. *Temas atuais de política do Direito*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris/Univali, 1998. p. 70-72.

³³ *Ibidem*, p. 72. “A atividade criativa da Política Jurídica será o sopro vivificador que deve bafejar os sistemas dogmáticos. Ao exigir a justificação não só da norma, mas também de seus processos de elaboração e aplicação, a Política Jurídica provocará não apenas normas corrigidas, mas um direito reconceituado para servir às reais necessidades do viver.”

³⁴ OLIVEIRA, Gilberto Callado. *Filosofia da política jurídica*. Itajaí: Univali, 2001. p. 46.

a introdução de uma nova estrutura legal. São correções e acréscimos inspirados pela conveniência e utilidade dos meios, tendo em vista o cotidiano progresso da sociedade e a contínua transformação do direito, como o elevado objetivo de ajustá-los a uma verdadeira ordem social.

Conforme se pode constatar, o papel principal da política jurídica é observar as necessidades da sociedade para, a partir disto, propor mudanças significativas dentro do universo jurídico.

Analisando-se o prisma da tributação diante das desigualdades sociais vivenciadas diariamente no País, é possível vislumbrar a política jurídica como ferramenta de luta para a conquista de uma justiça social.

Desta feita, servirá a política jurídica para identificar aquilo que necessita de reforma para promover a almejada harmonia entre os cidadãos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A tributação acompanha a história da humanidade desde os primórdios, e, em que pese ter servido, em um primeiro momento, como homenagem ao divino, pouco a pouco foi adquirindo a significação que mantém até os dias de hoje.

Tendo servido como pagamento pelos perdedores de guerra, a tributação passou a ser cobrada pelos governantes como forma de manutenção do Estado, passando todos a contribuir de acordo com aquilo que produziam.

A partir da teoria do contrato social, de Rousseau, é possível destacar que o homem aceitou a condição de abrir mão de sua liberdade absoluta em troca da tutela de seus direitos, principalmente o direito à propriedade, o qual, por sua vez, teve origem com o início à conquista de terras pelos primeiros homens, que deixaram de ser nômades para tornar as terras produtivas.

Atualmente a tributação está revestida do aspecto mantenedor do Estado Democrático de Direito, sendo considerada receita derivada, haja vista sua natureza sempre prevista em lei.

De acordo com Holmes & Sustain, não haveria liberdade se não houvesse tributos, principalmente porque tudo aquilo que se espera que o Estado faça para proteger os direitos dos cidadãos gera um custo, que deve ser suportado pela própria sociedade.

Em que pese evidente necessidade da existência da tributação, observa-se, no panorama nacional, um grande descontentamento no que tange ao recolhimento

dos tributos, principalmente porque, conforme se observa diariamente na mídia, o Estado falha em tutelar os direitos garantidos aos cidadãos pela legislação vigente.

Tal falha resta demonstrada pelas gritantes diferenças sociais encontradas nas mais diversas localidades do Brasil, onde alguns poucos detêm a maior parte da riqueza enquanto a maior parte da população padece com a ausência de direitos básicos, como educação, saúde e moradia.

Holmes & Sustain avaliaram que, em que pese haver previsão de que todos são iguais perante a lei, seria impraticável que todos tivessem direito a tudo, uma vez que tal realidade oneraria em excesso o erário, não sendo suficientes os recursos arrecadados a partir da tributação.

Assim, os autores em destaque asseveraram que a única forma de manter uma sociedade capitalista seria justificar a riqueza aos olhos da pobreza, de forma a acalantar os ânimos daqueles que possuem menos, e conformar aqueles que não terão a perspectiva de enriquecimento dos poucos privilegiados.

Para isto estaria o assistencialismo, com o escopo de garantir aos menos favorecidos um mínimo necessário para uma vida digna, proporcionando uma existência ao menos íntegra. No entanto, tal não é a realidade brasileira, onde resta clarividente a ausência dos direitos básicos à maior parte da população, o que afasta cada vez mais a perspectiva de uma justiça social.

A justiça social, por sua vez, encontra fundamento primeiramente na consciência do ser humano, teoria esta derivada do direito natural.

O direito natural, em um primeiro momento histórico, dizia respeito ao direito conhecido como divino, em que o homem teria noção do certo e do errado por intermédio de Deus, uma vez que Deus haveria predeterminado as leis para uma convivência terrena pacífica.

Não obstante, a partir do Renascimento e da concepção da possibilidade de inexistência de um ser superior, passou-se ao entendimento de que o homem traria dentro de si as noções de moral e, portanto, teria arraigadas as noções de certo e errado.

Diante deste pensamento, observa-se que o senso de justiça é inerente ao ser humano, e independe de previsão legal para sua constatação. Deste modo, segundo o entendimento de Dias, a melhor alternativa para a conquista da justiça social seria construída por intermédio da democracia, pois esta corresponde a um governo exercido pelo povo visando ao bem do povo.

A democracia exercida no Brasil está longe de ser ideal. No entanto, considerando-se a extensão territorial do País e sua imensa população, não haveria

alternativa à democracia representativa implementada, porquanto seria inviável reunir todos os cidadãos em assembleia.

A crítica que se faz ao regime democrático praticado no Brasil tem relação direta com a corrupção latente praticada pelos representantes da sociedade. É possível observar que a última das preocupações apresentadas pelos governantes parece ser o bem-estar social. Infelizmente, a maior parte das atrocidades cometidas pelos políticos encontra respaldo legal, o que torna ainda mais difícil uma mudança no cenário social atual.

Como alternativa, aponta-se o trabalho das organizações não governamentais, que partem da solidariedade para proporcionar dignidade aos cidadãos marginalizados pela sociedade. No entanto, a atuação das ONGs não é suficiente para dirimir as diferenças sociais existentes no País, diante do que se deve buscar auxílio junto à política jurídica, como ferramenta de modificação social.

Conforme exposto, a política jurídica tem por objetivo principal promover a atualização e a modificação do direito positivo, levando em consideração as necessidades apresentadas pela sociedade.

Algumas características da política jurídica, como sua feição epistemológica, ideológica e operacional, fazem crer que seria ela o caminho para a conquista de uma sociedade mais justa. Tais características estabelecem que, primeiramente, a política jurídica deverá adotar um posicionamento crítico diante do direito positivo vigente, de forma a vislumbrar alternativas às determinações legais que, porventura, tenham se tornado obsoletas.

Em seguida, deverá a política jurídica ocupar-se das reais necessidades apresentadas pela sociedade, permitindo-se visualizar as dificuldades enfrentadas pelo cidadão, de forma a possibilitar alternativas mais adequadas à realidade brasileira.

Finalmente, caberá à política jurídica procurar providências de maneira criativa, acatando a interdisciplinaridade como ferramenta para que possa vislumbrar possibilidades eficazes de modificação do direito.

Como se vê, a política jurídica constitui real alternativa na busca da almejada justiça social. Sendo a tributação algo necessário e vital para a manutenção da sociedade, cabe ao operador do direito buscar meios para que os recursos sejam distribuídos de forma a contemplar os diversos estratos sociais, garantindo uma existência digna àqueles que, por pura questão de sorte, acabaram por nascer nas camadas menos favorecidas da sociedade.

6. REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Vandick Nóbrega de. *Fundamentos aristotélicos do direito natural*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1988.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Financeiro e de Direito Tributário*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BRASIL. *Código Tributário Nacional. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966*. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília: DOU, 1966.

_____. Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária. Programa Nacional de Educação Fiscal. Sistema Tributário Brasileiro – Módulo III. Disponível em: <<http://www.sefaz.am.gov.br/educacaoFiscal/modulo03.doc>>.

_____. Ministério da Fazenda; Ministério da Educação & Escola de Administração Fazendária. Sistema Tributário Nacional. Disponível em: <http://www.santamaria.rs.gov.br/educacaofiscal/docs/2009/olimpiadas_caderno3.pdf>.

_____. Ministério Público Federal. Procuradoria-Geral da República. Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. Brasília: Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, s/d. <http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar_dir_homem_cidadao.pdf>.

_____. Ministério da Fazenda. Receita Federal do Brasil. Biblioteca – Leãozinho. Os tributos na história da humanidade. Brasília, s/d. Disponível em: <<http://leaozinho.receita.fazenda.gov.br/biblioteca/Estudantes/Textos/HistoriaTributos.htm>>. Acesso em: 1 de fevereiro de 2012.

DIAS, Maria da Graça dos Santos. *A justiça e o imaginário social*. Florianópolis: Momento Atual, 2003.

GAUCHET, Marcel. *La democracia contra si misma*. Traducción de Alejandro Moreira. Rosario: Spaiens, 2004.

HOLMES, Stephen & SUSTEIN, Cass R. *El costo de los derechos: por qué la libertad depende de los impuestos*. Traducción de Stella Mastrangelo. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2011.

MELO, Osvaldo Ferreira de. *Fundamentos da política jurídica*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris/UFSC, 1994.

_____. *Temas atuais de política do Direito*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris/Univali, 1998.

MEYER, Tadeu. A revolução dos baldinhos. *Vida Simples*, n. 114, p. 56-59, São Paulo, janeiro, 2012.

OLIVEIRA, Gilberto Callado. *Filosofia da política jurídica*. Itajaí: Univali, 2001.

PORTAL UOL. Polícia e moradores se enfrentam em reintegração de posse em Pinheirinho, no interior de SP. *UOL Notícias – Cotidiano*, 22 de janeiro de 2012. <<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2012/01/22/policia-e-moradores-se-enfrentam-em-reintegracao-de-posse-em-pinheirinho-no-interior-de-sp.htm>>.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*. Tradução de Ciro Mioranza. São Paulo: Escala Educacional, 2006.

STEUDEL, Adelângela de A. Moura. Jusnaturalismo clássico e jusnaturalismo racionalista: aspectos destacados para acadêmicos do curso de Direito. *Publicatio UEPG: Ciências Humanas, Ciências Sociais Aplicadas, Linguística, Letras e Artes*, v. 15, n. 1, p. 43-52, Ponta Grossa, junho, 2007. Disponível em: <http://www.uepg.br/propesp/publicatio/hum/2007_1/Adelangel.pdf>. Acesso em: 2 de fevereiro de 2012.

TAVARES, Alexandre Macedo. *Fundamentos de Direito Tributário*. 3. ed. Florianópolis: Momento Atual, 2006.