

1 Introdução

Os princípios delineados na lei suprema de justiça social e liberdade de iniciativa, fundamentos de toda a ordem econômica, foram maculados, mas, particularmente, comprometido o futuro, por uma proposta equivocada dos últimos governos, ao desdenharem a evolução tecnológica, a competitividade internacional e o progresso econômico, que poderiam gerar empregos e desenvolvimento de que o Brasil necessitaria.

Privilegiou-se o aparelhamento do Estado, em grande parte para “amigos do rei”, sem preparação real para o exercício de funções públicas e com base em ideologias ultrapassadas.

É, pois, o que demonstrarei neste estudo, no qual tratarei de relevantíssimo tema: a justiça econômica.

2 Dos princípios fundamentais da ordem econômica

Participei, durante os trabalhos constituintes, de duas audiências públicas, na fase em que os parlamentares apenas ouviam especialistas, ou seja, nos três primeiros meses de trabalhos. A primeira, foi na Subcomissão do Sistema Tributário, presidida por Francisco Dornelles e a segunda, na Subcomissão da Ordem Econômica, presidida por Antonio Delfim Netto¹.

* Professor emérito das Universidades Mackenzie, Unip, Unifesp, UNIFMU, do Ciee/O Estado de São Paulo, das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército – ECEME, Superior de Guerra – ESG e da Magistratura do Tribunal Regional Federal – 1ª Região. Professor honorário das Universidades Austral (Argentina), San Martin de Porres (Peru) e Vasili Goldis (Romênia). Doutor *honoris causa* das Universidades de Craiova (Romênia) e das PUCs-Paraná e Rio Grande do Sul, e catedrático da Universidade do Minho (Portugal). Presidente do Conselho Superior de Direito da Fecomercio – SP. Fundador e presidente honorário do Centro de Extensão Universitária – CEU-Escola de Direito/Instituto Internacional de Ciências Sociais – IICS.

¹ Assim se referiram os parlamentares da Subcomissão à colaboração dos juristas que a assessoraram no primeiro anteprojeto: “Atendendo à sugestão do Constituinte Mussa Demis, vou apenas registrar notável esforço que esta Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas realizou, ao longo das últimas 3 semanas, no sentido de ouvir e receber subsídios e sugestões de todos os segmentos

Os dois textos produzidos pelas duas Subcomissões, que resultaram nos arts. 145 a 156 (primeira) e 170 a 182 (segunda), foram considerados textos de boa qualidade, nada obstante a notável “contribuição de pioria” que as sucessivas reformas constitucionais promoveram, no Sistema Tributário.

No capítulo da Ordem Econômica, é de se destacar a posição da maioria dos constituintes participantes daquela Comissão, no sentido de compatibilizar o princípio da economia de mercado com o da justiça social, resultando no bem escrito art. 170, composto de dois princípios fundamentais, nove princípios complementares e de um parágrafo de valorização do empreendedorismo, que não mereceu reparo, acrescentando-se duas Emendas Constitucionais, que terminaram por valorizar o arcabouço principiológico do capítulo².

da sociedade brasileira interessada em um novo desenho do Capítulo sobre o Sistema Tributário Nacional.

Cumprindo prazo regimental, apresentamos proposta de anteprojeto ao texto da futura Carta Constitucional que, não tendo a pretensão de ser algo perfeito e acabado, deverá sofrer aprimoramentos através das emendas que os membros desta Subcomissão certamente haverão de apresentar.

Necessário se faz assinalar a valiosa contribuição oferecida a esta Subcomissão pelas autoridades e entidades aqui recebidas em audiência pública: os Professores e Técnicos Fernando Rezende, Alcides Jorge Costa, Geraldo Ataliba, Carlos Alberto Longo, Pedro Jorge Viana, Hugo Machado, Orlando Caliman, Ives Gandra da Silva Martins, Edvaldo Brito, Souto Maior Borges, Romero Patury Accioly, Nelson Madalena, Luís Alberto Brasil de Souza, Osiris de Azevedo Lopes Filho; o Secretário da Receita Federal, Dr. Guilherme Quintanilha; [...] (grifos meus) (Diário da Assembleia Nacional Constituinte, 19 jun. 1987, p. 139).

² Celso Ribeiro Bastos entende, ao interpretar este artigo, que são quatro princípios fundamentais e não dois:

“Encontramos no *caput* do artigo referência a quatro princípios: “valorização do trabalho humano”, livre iniciativa”, “existência digna” conforme os ditames da “justiça social”. Do contexto extrai-se que o Brasil filia-se ao modelo capitalista de produção, também denominado “economia de mercado”, embora a Lei Maior só vá fazer referência ao mercado no art. 219. De qualquer sorte, fica clara a filiação do nosso país a esse modelo econômico que é um dos dois fundamentais encontráveis na nossa era. Ao lado dele encontra-se o sistema de direção central da economia, também denominado “socialista”.

Não se pode negar que o sistema capitalista é hoje temperado por graus diversos de intervenção do Estado, o que tem levado alguns autores a falar na existência de uma forma de economia mista. No entanto, quer em termos econômicos, quer jurídicos, a ordem econômica é ainda tributária de um desses dois modelos

Está, na sua atual redação, o art. 170, assim redigido:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995)

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Como se percebe, a valorização do trabalho, de um lado, e a livre iniciativa, de outro, são os dois pilares mestres da Ordem Econômica³.

Em recente almoço com o então presidente do Tribunal de Contas da União, Aroldo Cedraz, disse-me ele que, recebido por autoridades chinesas, em recente visita oficial à China, ficou surpreso com a observação de um deles de que sem economia de mercado, o comunismo não funciona. Falou em “comunismo”, não em “marxismo”, pois o marxismo alicerça-se, exclusivamente, na luta de classes e na eliminação

da economia de mercado substituída pela economia planejada do Estado.

É interessante que, na década de 50 para 60, uma editora brasileira especializada em publicar livros sobre a filosofia e a economia da União Soviética, editou um trabalho intitulado “Fundamentos da Economia Soviética”, escrito por diversos economistas.

Nele, defendiam seus autores que o simples fato de a economia ser planejada, mediante os famosos planos quinquenais, permitiria eliminar todas as distorções provocadas pelo mercado — os desperdícios —, dando, portanto, eficiência máxima à potencialidade da área empresarial estatal.

Só não contavam com a falta de talento, a burocratização da criação, o espírito de acomodação e o gigantismo das empresas estatais soviéticas, que redundaram no fracasso absoluto de sua economia, na queda do Muro de Berlim, no desfazimento do império soviético e — até o advento do lulopetismo no Brasil — num PIB inferior ao de nosso País⁴.

⁴ Roberto Campos faz um duro diagnóstico de 30 anos de governo antes da Constituição e propõe reformas até hoje não realizadas:

“O ‘milagre brasileiro’ do fim da década de 60 e começo dos anos 70 (1968/72) foi precedido do intenso reformismo do Governo Castelo Branco. Foram as reformas que se poderia chamar de ‘reformas de primeira geração’, visando a tarefa de ‘institution building’ como preparação do Brasil, para a modernização capitalista: a criação do BNH e do Banco Central, o Código Tributário, a implantação do FGTS, a lei do mercado de capitais, a reforma administrativa do D.L. 200, a revisão do Código de Minas e da legislação de eletricidade fizeram parte desse esforço de modernização pré-capitalista.

“Na trágica década de 80, merecidamente chamada de ‘década perdida’, ao invés de reformas, houve uma ‘contrarreforma’. Foi a Constituição de 1988, híbrida no político, utópica no social e obsoleta no econômico. A grande tarefa que temos pela frente é precisamente desfazer essa ‘contrarreforma’” (Desafios do século XXI, ob. cit., p. 25).

O Plano Real, bem melhor concebido que os planos heterodoxos anteriores, e as reformas constitucionais que o Congresso votou ou está votando, sob o impulso do presidente Fernando Henrique Cardoso, podem ser descritos como as ‘reformas de segunda geração’.

Esse movimento abrange as reformas estruturais - administrativa, previdenciária e fiscal - e o redimensionamento do Estado pela privatização de estatais e de serviços infraestruturais.

Tendo perdido a terceira onda de crescimento, o Brasil tem de se preparar, neste fim de século, para a quarta onda de crescimento. Por isso, é necessário pensar desde já nas ‘reformas de terceira geração’, a serem empreendidas antes do final do milênio. Dois dos obstáculos mais visíveis à retomada do crescimento sustentado são: a baixa escolaridade da mão de obra, que inabilita para ter bom desempenho na ‘sociedade do conhecimento’, e o déficit de poupança doméstica” (Desafios do Século XXI, coordenação de Ives Gandra Martins, Ed. Pioneira, 1997, p. 25).

cardeis” (Comentários à Constituição do Brasil, Ives Gandra Martins e Celso Bastos, 7º v., Ed. Saraiva, 2. ed., 2000, p. 16).

³ Manoel Gonçalves Ferreira Filho lembra que:

“Livre exercício da atividade econômica: É tão intensa a experiência brasileira com o dirigismo estatal que a Constituição, depois de consagrar a livre iniciativa, a livre concorrência, a liberdade em geral etc., ainda tem o cuidado de afirmar que a atividade econômica é livre, não depende de autorização do poder público” (Comentários à Constituição Brasileira de 1988, v. 2, Ed. Saraiva, 1999, p. 177).

O mesmo desastre dos “saqueadores” soviéticos — quantos líderes dos países do comunismo, com a queda do império, foram executados por desvios, sendo exemplo maior a figura de Nicolae Ceausescu na Romênia — conseguiram os governos de Lula e Dilma, na feliz expressão de Ayn Rand, em seu romance “A revolta de Atlas”, para denominar um governo de incompetentes e corruptos que assumira o governo dos Estados Unidos, na segunda metade do século passado⁵.

O certo é que, na Constituinte, a presença de uma esquerda moderada e de brilhantes constituintes conservadores, como Delfim Netto, Roberto Campos e outros, na Subcomissão do Título VIII, levou a uma norma em que os fundamentos da Ordem Econômica foram lançados, eliminando-se, de um lado, o abuso do poder econômico (art. 173, § 4º) e, de outro, a exploração do consumidor (170, inciso V). Foi estabelecido, pela primeira vez, a “livre concorrência” como princípio fundamental ao desenvolvimento econômico (art. 170, inciso IV), estimulando, pois, os vocacionados ao empreendedorismo e terminando com o planejamento econômico, tornado somente indicativo para o setor privado (art. 174, *caput*)⁶.

Este equilíbrio entre os vocacionados para a empresa, o reconhecimento da falta de vocação do Estado para o empreendedorismo e a valorização do trabalho, terminou por gerar os dois artigos chaves da Ordem Econômica, ou seja: cabe ao setor privado a iniciativa econômica, sendo o Estado mero complemento, naquilo que não configure serviços públicos (art. 173); cabe ao Estado atuar preponderantemente nas finanças públicas, quando da prestação de serviços públicos, campo em que cabe ao setor privado ser mero complementador da atuação estatal (art. 175).

Ambos os artigos têm as seguintes dicções:

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando

necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

IV - a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

V - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

§ 2º As empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado.

§ 3º A lei regulamentará as relações da empresa pública com o Estado e a sociedade.

§ 4º A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros.

§ 5º A lei, sem prejuízo da responsabilidade individual dos dirigentes da pessoa jurídica, estabelecerá a responsabilidade desta, sujeitando-a às punições compatíveis com sua natureza, nos atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular.⁷

[...]

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou

⁵ O título original do livro era “Quem é John Galt?” e a edição brasileira em 3 volumes é da Editora Expressão e Cultura (Rio de Janeiro, 1987).

⁶ O art. 174, *caput*, tem a seguinte dicção: “Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.”

⁷ No livro *Caderno de Direito Econômico* nº 1, “Disciplina jurídica da iniciativa econômica”, Ed. Resenha Tributária, 1983; anterior à Constituição de 1988” por mim coordenado e escrito por Áttila de Souza Leão Andrade Jr., Edvaldo Brito, Eros Roberto Grau, Fábio Nusdeo, Geraldo de Camargo Vidigal, Ives Gandra Martins, Jamil Zantut, José Carlos Graça Wagner, José Tadeu de Chiara, Luiz Felizardo Barroso, Raimundo Bezerra Falcão, Roberto Rosas e Washington Peluso Albino de Souza, esta separação entre ambas as iniciativas é pormenorizadamente estudada.

permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

Desta maneira, o constituinte delineou bem o que seria a Ordem Econômica, com equilíbrio entre o trabalho, o capital, a participação do Estado e do setor privado, nos campos em que têm maior aptidão para atuar e controlar abusos na parte da produção e do consumo, fundamentando, pois, dessa forma, o sistema constitucional da ordem econômica justa.⁸

Infelizmente, nos últimos 13 anos de aparelhamento do Estado pela notável incompetência de governos populistas e a fantástica onda de corrupção que promoveram, devastando todo o arcabouço constitucional brasileiro, o País foi mergulhado na crise da qual teremos que lutar muito para sair, tal o monumental desastre que foi a maculação de todos os princípios constitucionais da Ordem Econômica.

3 Das encíclicas sociais de suas santidades e sua implantação no século XXI

Por ordem alfabética e não pela ordem cronológica, passo a enumerar as principais encíclicas papais sobre a Ordem Social, desde a "Rerum Novarum":

Laudato Si – Papa Francisco (2015);

Caritas in veritate – Papa Bento XVI (2009);

Spes Salvi – Papa Bento XVI (2007);

Deus caritas est – Papa Bento XVI (2005);

Centesimus Annus – Papa João Paulo II (1991);

Laborem Exercens - " (1981);

Mater et Magistra – Papa João XXIII (1961);

Pacem in Terris - " (1963);

Populorum Progressio – Papa Paulo VI (1967);

Quadragesimo Anno - Papa Pio XI (1931);

Rerum Novarum – Papa Leão XIII (1891)⁹.

Alguns aspectos merecem ser destacados, nas referidas encíclicas.

O primeiro deles é que a verdadeira Ordem Social Justa não foi obra de David Ricardo, Saint-Simon, Marx ou Engels, que, ao diagnosticarem os problemas da injustiça social, apenas encontraram terapêutica para exacerbar a crise de convivências de classes, gerando verdadeiros massacres. Exemplo são os massacres promovidos por Lenin e Stalin, na Rússia e União Soviética, Castro, em Cuba, Mao, na China e líderes menores em todos os países onde conseguiram gerar uma economia estatal ineficiente, um aparelhamento do poder e restrições monumentais ao direito de povos e a sua liberdade política. A sociedade sujeita a seu domínio vive, por consequência, uma derrocada, não conseguindo nivelar as classes pela opulência, mas sim, pela miséria, pelo subsalário e pelo medo de contestar. Mais recentemente, a falência da Venezuela decorreu desta mentalidade não construtiva, mas demolidora.

Roberto Campos dizia que, normalmente, nos países socialistas, os ideais são superiores aos resultados e nos capitalistas os resultados são superiores aos ideais. Não sem razão, todas as economias marxistas ou comunistas fracassaram e todas as economias de mercado lideram o progresso e o desenvolvimento mundial¹⁰.

⁸ José Afonso da Silva apenas admite a exploração econômica direta do Estado nas hipóteses do "caput" do art. 173, dizendo:

"Fala em 'exploração direta de atividade econômica pelo Estado' (art. 173) e do Estado como 'agente normativo e regulador da atividade econômica (art. 174). Quer dizer: o Estado pode ser um agente econômico e um agente disciplinador da economia. Pode-se manter, em face da atual Constituição, a mesma distinção que surtia das anteriores, qual seja, a de que ela reconhece duas formas de ingerência do Estado na ordem econômica: a participação e a intervenção. Ambas constituem instrumentos pelos quais o Poder Público ordena, coordena e atua a observância dos princípios da ordem econômica tendo em vista a realização de seus fundamentos e de seu fim, já tantas vezes explicitados aqui. É importante ter em vista essas razões que fundamentam a atuação do Estado Brasileiro no domínio econômico, porque, se essa atuação não é princípio da ordem econômica, não pode também ser vista como simples exceção, na medida em que tanto a iniciativa privada como a estatal se destinam ao mesmo objetivo de realização daqueles fins, princípios e fundamentos" (*Comentário contextual à Constituição*, 7. ed., Malheiros Editores, 2010, p. 731).

⁹ Disponível em: <www.vatican.va/offices/papal_docs_list_po.html>.

¹⁰ Roberto Campos esclarece:

"Num lúcido artigo em O Estado de S. Paulo, de 17 de fevereiro, Ives Gandra Martins, jurista eminente e espírito refinado como poucos, sob o título inflação Legislativa" toca num ponto que liberais curtidos, como eu, vemos com preocupação cada vez mais funda. O Estado vem crescendo e ficando cada vez mais abrangente e sufocante. Até mesmo sem querer, como no caso de Fernando Henrique, que é uma pessoa amena, de vocação para o diálogo, sem personalidade autoritária, e certamente sem o menor traço totalitário. Também a maioria dos meus colegas

A própria observação de Piketty, na sua análise sobre os principais países desenvolvidos, de que de 1700 para cá, continuam as mesmas diferenças de poupança e riqueza entre as classes abastadas e populares, carece de um dado que, embora apresentado de forma tangencial, não mereceu dele maior destaque, ou seja, que as classes pobres, há 300 anos, eram muito mais pobres que as classes pobres de hoje. Atualmente, parcela considerável delas tem todos os benefícios próprios da civilização moderna (celulares, televisores, internet, carros etc.). A diferença não diminuiu, mas a qualidade de vida da classe pobre melhorou muito, nos países por ele estudados, nos últimos 300 anos¹¹. O que me parece, entretanto, fundamental comentar é que não foram os grandes defensores da luta de classes — que querem guerras e mortes em massa —, mas as encíclicas papais que geraram a verdadeira busca por uma ordem jurídica e social mais equilibrada.

Neste particular, a meu ver, o grande desenvolvimento, que representou um divisor de águas entre o passado do direito formal — dizia Anatole France que todos são iguais perante a lei e têm, ricos e pobres, o mesmo direito de dormir debaixo das pontes, e o direito social, em que o Estado deixa de ser apenas um assegurador da lei, para se tornar um promotor da justiça social, foi estimulado pela Igreja. O Estado não deve fazer o que não sabe fazer, ou seja, ser empresário, mas sim o que deve e pode fazer: evitar abusos, excessos e garantir ao mais fraco, com educação e oportunidades, a inserção na sociedade. É o que de melhor o Estado pode oferecer.

do Congresso, pelo menos na intenção, preferem os valores do convívio democrático. Entretanto, nunca se legislou tanto, tão apressadamente, nunca se invadiu tanto os direitos individuais, nunca ficou tão irremediavelmente confusa a noção do respeito às garantias jurídicas, nunca instituições antes respeitadas se tornaram instrumento de ativismo ideológico, demagogia e estrelismo. O Presidente legisla por Medida Provisória, Os ativistas (e, pior ainda, os bem-intencionados) tentam passar leis sobre tudo, acabando até com a moderada garantia representada pela autorização do juiz, acabando com a privacidade e com a defesa contra a eventual opressão da burocracia a serviço das autoridades de plantão a pretexto de diminuir a sonegação fiscal, a lavagem de dinheiro para a droga, e por aí a fora. O Governo não consegue segurar a criminalidade? Pouco importa, basta desarmar o cidadão comum, de bem, esse que não comete crimes, e que diante da insegurança oficializada, pediria pelo menos a ilusão de uma chance de se defender, por pequena que fosse" (*O Estado do futuro*, coordenação Ives Gandra Martins, São Paulo: Ed. Pioneira, 1998, p. 26).

¹¹ "Le Capital au XXle Siecle", Paris: ÉDITIONS DU SEUIL, 2013.

É o que mostrei, à luz da resposta anterior, nos fundamentos discutidos e aprovados pela Constituinte, que vêm, sistematicamente, sendo pisoteados por governos das três esferas da Federação.

A partir da "Rerum Novarum", a questão social foi considerada fundamental para o equilíbrio da convivência entre os povos e para o próprio exercício democrático. Não sem razão, as Constituições do México (1917) e de Weimar (1919) abriram para o mundo inteiro a outorga de direitos sociais no mesmo nível de direitos individuais e políticos.

Segundo Norberto Bobbio, na "Era dos Direitos", o século XX foi o século da declaração de direitos, mas que o século XXI deveria ser o século da vivência destes direitos, ou seja, torná-los aplicáveis para grande parte da humanidade¹².

Ora, a partir da Encíclica "Rerum Novarum" de Leão XIII abre-se um novo campo, com novo horizonte para os direitos sociais, com perspectivas que todos os seus sucessores na cátedra de Pedro souberam, com pertinência e de acordo com o tempo em que viveram, explicitá-lo, conformando uma verdadeira doutrina social da Igreja ou, melhor dizendo, doutrina social de Cristo.

É bem verdade que o mundo vive em permanente conflito, como mostrei na minha primeira trilogia "Uma visão do mundo contemporâneo"¹³, "A era das contradições"¹⁴ e "A queda dos mitos econômicos"¹⁵, procurando apresentar algumas alternativas para reflexão de governantes, filósofos, historiadores, economistas, juristas; e de sociólogos, na segunda trilogia "Uma breve teoria do poder"¹⁶, "Uma breve introdução ao direito"¹⁷ e "Uma breve teoria do constitucionalismo"¹⁸, que completei com o último livro "O Estado à luz da História, da Filosofia e do Direito"¹⁹.

¹² Rio de Janeiro: Ed. Elsevier Campus Editora Ltda., 7. ed., 2004.

¹³ São Paulo: Ed. Pioneira, 1996.

¹⁴ São Paulo: Editora Futura, 2000.

¹⁵ São Paulo: Editora Pioneira Thomson Learning, 2004.

¹⁶ São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2009;

¹⁷ São Paulo: Editora RT, 2010.

¹⁸ Lex Magister, abril de 2015.

¹⁹ São Paulo: Editora Noeses, 2015.

Em todos estes quatro últimos livros, procurei mostrar que a essência de uma justa política social está em que aqueles que as aplicarem tenham o sentido de dever, de serviço público — não de servir-se do público — para que seu próprio exemplo auxilie a implantação de políticas de conteúdo social, nos termos apregoados por todos os papas, desde a “Rerum Novarum”. Lembro que São José Maria Escrivá escreveu, em “Caminho”: “Frei Exemplo é o melhor pregador”.

Devemos, de um lado, lutar por servir ao próximo, a partir do exuberante cardápio ofertado pelas Encíclicas Sociais dos Pontífices, sendo, ainda, o único caminho para alcançar aquilo que Hervada tinha como a melhor definição do Direito: “É a ordem social justa”.

4 Das políticas sociais para famílias de baixa renda

Todas as políticas sociais devem ser condicionadas a uma contrapartida, quando o objetivo é exclusivamente complementar ou gerar renda que não decorra de emprego.

Fernando Henrique, inspirado por sua esposa, Ruth Cardoso, ao criar o Bolsa Escola, condicionou o benefício a que a família beneficiária mantivesse seus filhos na escola, como forma de tornar a educação uma alavanca para o crescimento dos jovens de forma íntegra.

Se analisarmos o trabalho constituinte, no título VIII, no capítulo da Educação, veremos que o legislador supremo teve a preocupação de que todas as crianças tivessem o ensino básico gratuito (art. 208, inciso I)²⁰,

²⁰ Celso Bastos lembra o princípio que vem de constituições anteriores:

“Ao estudarmos as nossas Constituições anteriores observamos que a de 1824 declarava, em seu art. 179, XXXI, que a instrução primária era gratuita a todos os cidadãos, contudo não fazia nenhuma referência a sua obrigatoriedade. A Carta de 1934 preceituava, no art. 150, parágrafo único, que o ensino primário integral e gratuito e de frequência obrigatória era extensivo aos adultos. Na Constituição de 1937, art. 130 o ensino primário era obrigatório e gratuito, e a gratuidade, porém, não excluía o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados; assim, por ocasião da matrícula, seria exigida aos que não alegassem, ou notoriamente não pudessem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar. Já a Constituição de 1946 estabelecia, em seu art. 168, que o ensino primário era obrigatório e só seria dado na língua nacional, e que o ensino primário oficial era gratuito para todos. A Constituição de 1967, por sua vez, declarava, no art. 168, § 3º, que o ensino dos sete aos quatorze anos era obrigatório para todos e gratuito nos estabelecimentos primários oficiais. Pela Emenda Complementar n. 1, de 1969, art. 176, § 13º-0, o ensino primário era obrigatório para

que as entidades de natureza educacional, sem fins lucrativos, fossem imunes (art. 150, inciso VI, letra c e 195, § 7º) de impostos e contribuições; que 25% da receita dos impostos estaduais e municipais e 18% da dos impostos federais estivessem vinculados à educação (art. 212), percentual este reduzido pela Emenda 1 da Revisão em 20% (1993); e que as entidades confessionais, comunitárias ou filantrópicas recebessem recursos públicos (art. 213), numa clara visão de que a educação e saúde eram assuntos prioritários para a Assembleia Nacional Constituinte²¹.

É que as benesses para reduzir desequilíbrios sociais sem contrapartidas, transformam-se numa

todos, dos sete aos quatorze anos, e gratuito nos estabelecimentos oficiais. Comenta Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

“Esse ensino é obrigatório, quer dizer, trata-se de uma obrigação do brasileiro seguir o ensino de primeiro grau, como dele é um direito. Dada a idade em que normalmente se cursa o ensino fundamental, claro está que a obrigação recai diretamente sobre os pais ou responsáveis do educando” (*Comentários à Constituição do Brasil*, 8º v., Ed. Saraiva, 2000, pp. 587-588).

²¹ Reproduzo os artigos citados:

“Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) (Vide Emenda Constitucional nº 59, de 2009)...”;

“Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

VI - instituir impostos sobre:

[...]

c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei; [...]”

“Art. 195 [...]”

§ 7º São isentas de contribuição para a seguridade social as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei.”;

“Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”;

“Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

I - comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;

II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.”

espécie de aposentadoria prematura, razão pela qual, em vez de gerarem estímulo ao crescimento, podem gerar — como o Bolsa Família efetivamente gerou no governo populista — acomodação e corrupção.

Diagnosticou, o Tribunal de Contas da União, pelo menos 15% de desvios, nas benesses concedidas sem contrapartidas, com mais de 500 vereadores e até deputados recebendo o auxílio mencionado, muitos deles proprietários de automóveis próprios.

Volto a insistir que o nosso constituinte foi previdente, ao prever políticas públicas com vinculação de tributos; ao incentivar as entidades privadas sem fins lucrativos, como universidades e hospitais, a colaborarem com o Estado em atividades essenciais; e ao impor ensino obrigatório como obrigação fundamental do Estado.

Por outro lado, a proposta de um auxílio para reduzir a distância entre classes sociais deve decorrer de estudos técnicos e não, como ocorreu com a Bolsa Família, de interesses eleitorais²².

É de conhecimento público que, às vésperas de eleições, Estados em que o governo federal estava em possível desvantagem, à luz de levantamentos de agências de pesquisas eleitorais, a concessão de Bolsa Família cresceu consideravelmente, gerando, inclusive, a distorção atrás citada, de centenas de Vereadores, embora tendo sido eleitos para cargo remunerado, terem alegado “estado de pobreza” para justificar a percepção do benefício.

Por outro lado, é certo que políticas desta natureza não são orçamentariamente tão onerosas. O Bolsa Família para 13 milhões de famílias, no ano de 2015, representou em torno de 20 bilhões de reais.

No mesmo período, 13 milhões de servidores públicos federais, estaduais e municipais ativos e inativos receberam o equivalente a 47,18% da carga tributária brasileira, que era de 32,46% do PIB, segundo dados oficiais, ou seja, receberam 15,31% do PIB, à época calculado em torno de 2 trilhões de dólares,

ou seja, 7,5 trilhões de reais. Em outras palavras, enquanto a Bolsa Família para 13 milhões de pessoas representou para o Governo Federal um gasto de 20 bilhões de reais, os vencimentos dos 13 milhões de servidores ativos e inativos das três esferas custaram ao contribuinte brasileiro 1 trilhão de reais!!!, ou seja, 50 vezes mais!!!²³

Nitidamente, as políticas sociais transformam-se, no curso dos anos, em políticas eleitoreiras para garantir votos populistas, muito mais do que políticas objetivando o crescimento do cidadão. O ideal seria se contrapartidas em educação fossem exigidas, com severa fiscalização e imposição de quatro condições fundamentais, a saber: 1) educação para jovens e para adultos não alfabetizados; 2) verificação objetiva de que o beneficiário se encontra em situação de miséria; 3) adoção de rígidos estudos técnicos para que o benefício não se transforme em instrumento de captação de votos, a substituir o atendimento das necessidades efetivas de quem precisa de auxílio; 4) adoção de mecanismos capazes de ajudar os beneficiários a alcançar a própria independência do programa.

Sem tais requisitos, qualquer política é apenas projeto de campanha eleitoral, objetivando, não o benefício da população, mas a obtenção de votos, em prejuízo da democracia.

Por esta razão, percebe-se que a política dos 13 anos de governo Lula-Dilma não conseguiu o que é essencial para um país ganhar mercado, ou seja, gerar competitividade empresarial. Provocou, isto sim, uma forte dependência da população carente de estímulos governamentais, visando, não poucas vezes, exclusivamente, a obtenção de votos, mais do que ao bem-estar de uma sociedade que necessita de permanente progresso para evoluir em educação, cultura e bem-estar social.

Creio mais nas políticas geradas por escolas privadas ou pelo sistema S, como, por exemplo, o CIEE, SESC ou SESI ou mesmo pelo antigo Bolsa Escola, em que a contrapartida era obrigatória, do que nas políticas que aparentemente objetivam auxiliar, mas que se esgotaram na mera entrega de favores, sem promoção humana — mas sim eleitoral —, não permitindo a evolução da sociedade. Não foram fomentadas no

²² A lei de responsabilidade fiscal ao determinar limites de despesas nos segmentos da Administração Pública impõe um controle maior para toda a espécie de políticas públicas. Comentei a lei com um grupo de especialistas. O livro, editado pela Saraiva (7. ed. 2014) sobre a LC 104/01, foi de minha coordenação e de Carlos Valder do Nascimento, com prefácio de Carlos Mário da Silva Velloso e a colaboração de Carlos Valder do Nascimento, Damásio de Jesus, Gilmar Ferreira Mendes, Ives Gandra Martins, José Maurício Conti, Maria Sylvia Zanella di Pietro, Mauro Roberto Gomes de Mattos e Misabel Abreu Machado Derzi.

²³ Os dados mencionados são divulgados pelo Ministério da Fazenda da RFB.

cidadão ambições maiores, de progredir e melhorar pessoal e socialmente; estimulou-se uma mera “sobrevivência de aposentado”²⁴.

5 Da distribuição de riquezas sem geração de rendas

Quando jovem, estudei piano com meus dois irmãos, João Carlos e José Eduardo. Apesar de ter tido os mesmos professores, pertencido à Associação Brasileira de Jovens Compositores, ter dado alguns concertos em conservatórios, composto músicas e até ser elogiado por Guiomar Novaes, nunca tive dúvidas de minhas limitações artísticas. Decidi não seguir a carreira musical, sentindo-me mais vocacionado para outras áreas do conhecimento (literatura, filosofia, Economia, Política e Direito, em que mais atuei)²⁵.

Meus irmãos tinham vocação e seguiram seus destinos musicais, José Eduardo tendo sido professor titular de piano na USP (ECA), com centenas de concertos no Brasil e no exterior, principalmente na Europa, onde tem mais de uma vintena de CDs gravados, além de participar de bancas de doutorado nas principais Universidades de Portugal, França e Bélgica. Khachaturian votou nele para a final do 2º Concurso de Moscou, em 1961.

João Carlos foi comparado a Glen Gould e considerado um dos maiores intérpretes de Bach, no século XX.

É que tinham talento para tal.

O empreendedorismo, da mesma forma, não é uma vocação que se improvisa, nem o seu exercício é uma atividade em que não seja necessária qualquer aptidão.

O empreendedor é cidadão vocacionado para tal, como o é o músico, o literato, o jurista, o jogador de futebol ou o estadista.

Ora, pensar que porque alguém deseja o poder, pode retirar da sociedade recursos através de tributos para montar um esquema de governo do qual seja o principal beneficiário, é o suficiente para demonstrar que não tem vocação empresarial, para gerar empregos ou desenvolvimento. Estimular a atuação de quem não tem vocação para o serviço — que é próprio da livre iniciativa — é equívoco em que incorreram todos os países da cortina de ferro, todos os países bolivarianos, todos os países de esquerda, que procuram afastar os empreendedores, colocando em seu lugar os “amigos do rei” ou aqueles beneficiários do poder²⁶. Tais governos terminam sendo constituídos pelos “quatro cavaleiros do Apocalipse”: o político sem vocação de estadista, o burocrata, que pensa ser dono do poder e busca nele manter-se, criando um sem número de obrigações para a sociedade; o corrupto e o incompetente, em cujo caldo viscoso vicejam todos os vícios, assim como os marginais de um bom sistema. O resultado é sempre a perda de competitividade, o desemprego, o retrocesso e a perda de liberdade, que terminam com a fragilização dos regimes democráticos²⁷.

²⁴ José Afonso da Silva esclarece:

“1. VALORES DA ORDEM SOCIAL. A Constituição declara que a ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais. Ai estão explicitados os valores da ordem social. Ter como base o primado do trabalho significa pôr o trabalho acima de qualquer outro fator econômico, por se entender que nele o homem se realiza com dignidade. Ter como objetivo o bem-estar e a justiça sociais quer dizer que as relações econômicas e sociais do país, para gerarem o bem-estar, hão de propiciar trabalho e condição de vida, material, espiritual e intelectual, adequada ao trabalhador e sua família. e que a riqueza produzida no país, para gerar Justiça social, há de ser equanimemente distribuída. Neste particular, a ordem social harmoniza-se com a ordem econômica, já que esta se funda também na valorização do trabalho e tem como fim (objetivo) ‘assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social (art. 170 da CF) - o que 3ª mereceu consideração’ (Comentário contextual à Constituição, 7. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 772).

²⁵ Havia à época a Associação Brasileira de Jovens Compositores, sediada no Conservatório Dramático e Musical à Av. São João. Presidia-a Yves Rudner Schmitt. Era membro e fazia diversas apresentações com composições minhas entre 1950 e 52.

²⁶ Em meu livro “Uma breve teoria do poder” dedico inúmeros capítulos para mostrar que a política raramente coaduna-se com o empreendedorismo e quando se juntam, não poucas vezes a corrupção e concussão são seus frutos (São Luiz/MA: Ed. Resistência Cultural, 8. ed.).

²⁷ Escrevi: “OS QUATRO CAVALEIROS DO APOCALIPSE - Como nos filmes, começo este artigo in formando que qualquer semelhança do que vou escrever com pessoas ou governos é mera coincidência. Em dois livros meus, ‘Uma breve teoria do poder’ e ‘A queda dos mitos econômicos’, edições esgotadas, procurei mostrar que quem busca o Poder, na esmagadora maioria dos casos, pouco está pensando em prestar serviços públicos, mas em mandar, usufruir ou beneficiar-se do governo. Prestar serviços públicos é um mero e feito colateral, não necessário. Com maior ou menor intensidade, tal fenômeno ocorreu em todos os períodos históricos e em todos os espaços geográficos. É bem verdade que a evolução do Direito e da Democracia, nos dois últimos séculos, tem permitido um certo, mas insuficiente, controle do exercício do poder pelos quatro cavaleiros do apocalipse - o político, o burocrata, o corrupto e o incompetente -, razão pela qual as nações encontram-se permanentemente, em crise. A ‘Utopia’ de Moore, a ‘República’ de

Não pode haver geração de empregos, nem justiça social, sem desenvolvimento. Da mesma forma que há necessidade de talentos para as artes e ciências, há necessidade de talentos e especialistas para o empreendedorismo, vocação que a história passada e recente está demonstrando que não está presente nos que buscam o poder para mantê-lo a qualquer custo, nem mesmo especializando-se no que deveria ser a essência do poder, ou seja, prestar serviços à sociedade.

Tais considerações levam a outra conclusão ainda mais dramática.

Sob a alegação de que o Estado tem, nos servidores, prestadores de serviços públicos a bem da sociedade, não têm limite as benesses que se auto outorgam os detentores do poder.

Platão e 'A cidade do sol' de Campanella exteriorizam ideais para um mundo, em que a natureza humana seria reformada por valores que, embora vivenciados por muitos, raramente são encontrados nos que exercem o poder. O primeiro dos quatro cavaleiros do Apocalipse, o político, na maior parte das vezes, para alcançar ascensão na carreira, dedica-se exclusivamente à 'destruição da imagem' dos adversários. Tem razão Carl Schmitt, em sua teoria das oposições, ao declarar que o político estuda o choque permanente entre o 'amigo' e o 'inimigo'. Todos os meios são válidos, quando o poder é o fim. A ética é virtude descartável, pois dificulta a carreira. O burocrata, como dizia Alvin Toffler, é um 'integrador do poder'. Presta concurso público para sua segurança pessoal, porém, mais do que servir ao público, serve-se do público para crescer e, quanto mais cria problemas para a sociedade, na administração, mais justifica o crescimento das estruturas governamentais sustentadas pelos tributos de todos os contribuintes. Há países que se tornaram campeões em exigências administrativas, as quais atravancam seu desenvolvimento, apenas para justificar a permanência desses cidadãos. O corrupto é aquele que se beneficia da complexidade da burocracia e da disputa política, enriquecendo-se no poder, sob a alegação de necessidade de recursos, algumas vezes, para as campanhas políticas e, no mais das vezes, 'pro domo sua'. Apesar de Montesquieu, ao cuidar da tripartição dos poderes, ter dito que o poder deve controlar o poder, porque o homem nele não é confiável, quando em todos eles há corruptos, o poder não controla a corrupção. O inepto, que conforma o quadro da esmagadora maioria dos que estão no poder, é aquele que, incapaz do exercício de uma função privada na qual teria que competir por espaços, prefere aboletar-se junto aos poderosos. São os amigos do rei. Não sem razão, Roberto Campos afirmava que há no governo dois tipos de cidadãos, 'os incapazes e os capazes de tudo'. Quando espocam escândalos de toda a forma, quando a corrupção torna-se endêmica, quando o processo legislativo torna-se objeto de chantagem, quando a mentira é tema permanente dos discursos oficiais, quando a incompetência gera estagnação com injustiça social, percebe-se que os quatro cavaleiros do Apocalipse estão depredando a sociedade e desfigurando a pátria que todos almejam. Felizmente, o Brasil é uma nação que desconhece os quatro cavaleiros do Apocalipse, pátria em que todos são idealistas e incorruptíveis, razão pela qual este artigo é uma mera digressão filosófica" (*Folha de S. Paulo* – 16/12/2014 – Tendências/Debates).

No último ano, o *déficit* da Previdência Social dos servidores públicos e das estatais, nas três esferas, foi de 121 bilhões e 811 milhões de reais.

Se considerarmos que o Fundo de Pensões das Estatais gera um prejuízo de 77 bilhões de reais e que os 9 milhões e 800 mil "servidores públicos" aposentados, a maior parte deles abaixo dos 60 anos, têm uma expectativa média de vida de 73 anos, gerariam um prejuízo a ser suportado pela sociedade de 200 bilhões de brasileiros de aproximadamente 200 bilhões de reais, visto que a aposentadoria oficial é mais de uma dezena de vezes superior à aposentadoria do regime geral do povo "não governamental", o qual tem um *déficit* inferior aos 100 bilhões para o mesmo período com mais do triplo dos aposentados²⁸.

À evidência, com o peso do custo da mão de obra da administração ativa e inativa dos "servidores públicos" das três esferas, a nossa carga tributária chega a patamares semelhantes à da Alemanha, pouco inferior a Suécia e países nórdicos, onde o Estado cuida de tudo para o cidadão. Já o nosso desenvolvimento econômico é insuficiente e as "migalhas" distribuídas em planos sociais de pequeno custo — o grande peso dos tributos é para sustentar a máquina burocrática — tornam impossíveis o crescimento e a competitividade, em um mundo em que a competição é a única realidade econômica.

Neste quadro dramático, em que as contas públicas não fecham, em que a Federação não cabe no PIB, em que a burocracia assaltou o poder e em que os privilégios dos detentores do poder são intocáveis, pois são eles que comandam o cenário político e econômico, é de se compreender que o País vive a ilusão dos *slogans*. A realidade nada tem a ver com o discurso de Maduro e Castro, de que os regimes bolivariano e cubano são bons, pois combateram a miséria, embora a miséria tenha tomado conta dos dois países, Venezuela e Cuba²⁹.

²⁸ Dados no site do Ministério da Fazenda do Governo Federal.

²⁹ Escrevi: "FIDEL 'PAREDÓN' CASTRO - Passada a emoção da morte do mais sanguinário ditador das Américas, que provocou as mais variadas manifestações de tristeza dos decadentes movimentos da esquerda mundial, mister se faz uma análise fria sobre os anos de chumbo, em que vivia e vive o povo cubano, que vêm se prolongando desde os fins da década de 50, quando Fidel assumiu o poder, na infeliz ilha caribenha. O primeiro ponto a destacar é a falta de respeito aos direitos humanos. Brutalmente, foram fuzilados, ao estilo da era do terror da Revolução Francesa, sem julgamento e direito de defesa, milhares de cubanos, nos famosos

'paredóns'. De 1792 a 1794, quando Robespierre assumiu o controle do governo francês, dezenas de milhares de pessoas foram guilhotinadas, condenadas por tribunais populares. Fidel substituiu as guilhotinas pelos 'paredóns' e fuzilamentos em massa. Naquela época, nos meus primeiros anos de advocacia, em que era ainda popular tomar-se a bebida denominada 'Cuba Libre', era hábito pedir-se nos bares 'Cuba sem Fidel', pois a ditadura lá se instalou desde os primeiros momentos. Igor Gielow, comparando diversos arquivos de várias instituições e adotando aquele considerado o mais conservador, apresenta 7.326 mortos ou desaparecidos nas prisões cubanas (quase 6.000 fuzilados em 'paredóns'), não se incluindo nesse número os afogados nas tentativas de fuga da ilha, ou seja, 65 mortos por grupos de 100 mil habitantes. Pelos mesmos critérios, o Chile assassinou, sob Pinochet, 23,2 para cada 100 mil habitantes, o Paraguai, sob Stroessner, 10,4, o Uruguai 7,6, a Argentina 30,9, no regime militar, a Bolívia 6,2, e o Brasil 0,3. É de se lembrar que no período militar brasileiro foram mencionados pela 'Comissão da Verdade' 434 mortos ou desaparecidos, negando-se, aquela Comissão, a apurar as 129 mortes provocadas pelos guerrilheiros, algumas em atentados terroristas em locais públicos. Por isto, foi alcunhada de 'Comissão da meia verdade'. É certo que a letalidade do Governo Cubano caiu, sob o domínio de Raul Castro, havendo registro de 264 vítimas, de 2006 para cá (Folha de S. Paulo, A14, 01/12/2016). O segundo aspecto a ser estudado, é o da liberdade. Em artigo que publiquei 'O neo escravagismo cubano' (Folha de S. Paulo, 17/02/2014, Pg., A3), após ler o contrato dos médicos cubanos com o governo brasileiro, nele encontrei cláusulas de proibição de receberem, no Brasil, qualquer visita, mesmo de parentes, sem que houvesse antes autorização de autoridades cubanas. Ficavam, por outro lado, com apenas ¼ do salário e transferiam para o governo fidelista, ¾. Mantinha, a ditadura, por garantia, seus familiares em Cuba, como reféns, para que voltassem àquela ilha, eliminando, assim, o eventual desejo de que pedissem asilo às autoridades brasileiras. Talvez nenhum símbolo seja tão atentatório à dignidade da pessoa humana, como os termos do referido contrato, aceito pelo governo da Presidente Dilma sem discussão. Não sem razão, o presidente Lula disse ter perdido, com a morte de Fidel, 'um irmão mais velho', José Dirceu declarou, no passado, 'ser mais cubano que brasileiro' e Marco Aurélio Garcia afirmou que 'havia mais democracia em Cuba que nos Estados Unidos', num de seus costumeiros arroubos. Quanto à Economia, conseguiram, os Castros, levar sua população à miséria, com salários inferiores à 'bolsa família' para a esmagadora maioria dela, independentemente da qualificação profissional. No momento em que ruí o Império Soviético e a ilha deixou de ser mantida economicamente pela Rússia, assim como quando desmoronou a equivocada economia Venezuelana, com a perda de apoio do regime chavista — talvez Chávez ainda estivesse vivo, se tivesse se tratado em hospitais americanos e não cubanos —, a economia do país, sem tecnologia, indústria de ponta e investimentos de expressão, viu-se e vê-se sem horizontes, implorando aos americanos apoio para sobreviver, em um mundo cada vez mais competitivo. Politicamente, em lugar de adotarem o modelo chinês, de uma esquerda política e uma direita econômica, o que permitiu à China pular de uma economia com PIB inferior ao do Brasil, no início dos anos 90, para a segunda economia do mundo, 20 e poucos anos depois, continuaram, num estilo menos estridente que o do tiranete Maduro, a defender o fracasso comprovado, em todos os espaços geográficos e períodos históricos, das teses marxistas, com o que o futuro da Ilha está dependendo ou da abertura democrática, ou do auxílio externo, pouco provável no mundo em que vivemos. Fidel Castro instalou a mais longa ditadura das Américas, só possível por ser pequena a população de seu país e rígido o controle das pessoas, sem liberdade para pensar algo diferente do que pensam

Repito, a melhor forma de se fazer justiça social é gerar empregos e desenvolvimento, a partir de reais políticas educacionais, e não com greves de estudantes manipuladas por escusos interesses políticos. Atraso industrial e tecnológico não facilitam verdadeiras políticas sociais.

Até para a dignidade humana, sentem-se homens e mulheres muito mais realizados como pessoas, quando vivem do seu trabalho, e não quando recebem esmolas para enfrentar sua miséria.

A melhor forma de distribuir riquezas é dar condições para que a população as gere; e não que as receba sem gerá-las.

6 Da possibilidade de estimular investimentos no país cuidando simultaneamente de políticas sociais

Uma nação só cresce, se tiver sólida base na educação.

Anteriormente, fiz questão de realçar a necessidade de contrapartidas para os programas sociais de distribuição de renda. O título "Bolsa Educação" seria melhor que "Bolsa Família", pois, de rigor, a contrapartida ao auxílio deveria ser colocar os jovens na escola. E, não só os jovens, mas também idosos que não tiveram oportunidade de serem educados.

Por outro lado, estimular a competição empresarial, com políticas tributárias adequadas³⁰. Nos meados do século passado, Laffer formulou

as classes dominantes. Os saudosistas brasileiros de uma esquerda mergulhada no maior escândalo de corrupção da história do mundo, lamentaram a perda daquele ditador, cujo irmão, no Poder, vê seu mais forte aliado, o incompetente Maduro, verdadeiro exterminador do futuro imediato da Venezuela, mantendo-se à frente de seu governo graças às decisões de um Poder Judiciário escolhido por um Parlamento derrotado, às vésperas de ser substituído, e que se tornou capacho do Executivo. Friamente examinando-se o período de domínio do tirano insular, há de se convir que, sua figura para os historiadores que virão, será a de líder cruel e sanguinário, cujo carisma oratório empolgou, todavia, toda uma geração de jovens, a qual acreditou que a melhor forma de combater as injustiças sociais não seria criar empregos e progresso, mas apropriar-se dos bens alheios, mesmo à custa da violência e da destruição dos valores democráticos. Felizmente, esta ilusão começa a ser desfeita, em todos os continentes, pois as ideologias, corruptelas das ideias, não geram desenvolvimento, mas apenas decepção e sofrimento" (Jornal *O Estado de S. Paulo* – 06/01/2017 – A2 Espaço Aberto).

³⁰ No meu livro "Uma teoria do tributo", Ed. Quartier Latin, enfrente a questão.

célebre teoria — que recebeu o nome de a “Curva de Laffer”. Nada obstante, ter sofrido críticas e ajustes hermenêuticos demonstrou que a elevação excessiva da carga tributária pode representar redução de arrecadação, se, num determinado momento, o peso dos tributos desestimular o empreendedorismo. Pela formulação lafferiana, o aumento da carga tributária excessivamente chega a um ponto de crescimento em que a curva se reverte e, quanto maior a carga menor a arrecadação.

Ouvia, certa vez, de um secretário de finanças de um estado brasileiro, quando convidou autoridade para equacionar o problema tributário de seu estado, a observação de que aumentaria os tributos. Obteve como resposta que para isso não precisaria da *expertise* de uma outra autoridade. De rigor, para todos os problemas complexos, há sempre uma solução simples, geralmente errada. Qualquer ignorante em economia parte do princípio de que se se precisar de mais receita, basta aumentar a tributação, o que, no mais das vezes, não gera justiça social, desenvolvimento, emprego, estabilidade política ou desenvolvimento³¹.

É de se lembrar que os três grandes movimentos constitucionalistas da história moderna decorreram de três revoluções tributárias. Em 1214, os barões ingleses revoltaram-se contra João sem Terra, por excesso de tributos, impondo-lhe a “Magna Carta Baronorum” com limites ao desmandos do Tesouro (1215). Em 1776, os americanos revoltaram-se contra o aumento de tributação das “Leis Townsend”, impondo a derrota dos ingleses e o nascimento dos Estados Unidos, com uma Constituição liberal (1787). Em 1789, os franceses deram início à Revolução Francesa, contra o excesso de tributação de Luís XVI com a promulgação da Constituição Cidadã de 1791. A própria Inconfidência

Mineira foi uma reação à política tributária do reino, que levou à morte Tiradentes³².

Margareth Thatcher manteve-se durante 11 anos no poder e só caiu quando aumentou a tributação no Reino Unido sobre a propriedade imobiliária.

A fórmula ideal seria o Estado desburocratizar-se, diminuindo-se seu tamanho para a sociedade crescer, mantendo políticas sociais para evitar abusos do poder econômico, mas controlando seus próprios abusos, supersalários e benefícios, além da adiposidade da máquina estatal. Fundamental, entretanto, é o maciço investimento em educação, com o que, em apenas uma geração, já teríamos pessoas mais competentes para enfrentar os desafios da modernidade e gerar o desenvolvimento capaz de criar empregos em profusão.

7 Da burocracia

E chego ao ponto fulcral deste trabalho: não há desenvolvimento possível, nem justiça social, onde a burocracia impera com excessivas regras, autobenefícios, desestímulos à sociedade empresarial³³.

³² D.R. Myddelton, lembrando Marshall, escreve: “DEFINITION – Taxation (or confiscation) consists of direct seizure of private money or property by the State, backed by the threat of force. Confiscation (“appropriation to the State treasury”, (colloq.) “legal robbery with sanction of ruling power”) implies neither total seizure, as is commonly thought, nor any element of penalty. Nevertheless, as Chief Justice John Marshall pointed out: “The power to tax is the power to destroy” (The power to destroy, A Study of the British Tax System, Johnson, London, 1969, p. 15).

³³ Em meu artigo de 1991 para *O Estado de São Paulo* mostrei que já à época a Federação não cabia no PIB:

“O CUSTO DA FEDERAÇÃO - Arnold Toynbee, no livro “Um estudo da História” (Ed. Martins Fontes, tradução de Isa Silveira Leal e Manoel Silveira, p.1986), às páginas 162 a 180, faz menção a dois mecanismos que podem levar as civilizações ao sucesso e ao fracasso. Pelo primeiro (mimese), os povos capazes de perceber que o maior complexo das relações sociais de qualquer natureza -- e o social aqui é aplicado como adjetivo vinculado ao substantivo sociedade -- é mecânico, mas reconhecem, como no organismo físico; que uma parte depende da vontade e” das decisões de comando, podem gerar a criatividade necessária para superar os desafios que ocorrem, em cada instante histórico e em cada espaço geográfico. E serão bem sucedidos. Se, ao contrário, a repetição dos gestos mecânicos do organismo social -- como naquele físico esclerosado -- se estender à parte orgânica, que depende da vontade, havendo uma “inversão” de papéis”, o Estado criador torna-se um Estado repetitivo e o colapso da Nação ocorre. Justifica assim o fracasso político do povo judeu, a falência do helenismo, a derrota de Roma, para não se falar das civilizações nascidas no Próximo, Médio e Extremo Orientes, antes, do apogeu daquelas três.

³¹ No livro “O tributo”, com as colaborações de Antônio Delfim Netto, Arion Sayão Romita, Arnaldo Niskier, Cássio Mesquita Barros, Dejalma de Campos, Diogo Leite de Campos, Emane Galvêas, Eusebio González, Fabio Giambiagi, Fernando Rezende, Gustavo Miguez de Mello, Ives Gandra da Silva Martins, Joacil de Britto Pereira, José Joaquim Gomes Canotilho, José Pastore, Manuel Porto, Maria Teresa de Carcomo Lobo, Marilene Talarico Marfins Rodrigues, Mary Elbe Queiroz, Paulo Nathanael Pereira de Souza, Ricardo Lobo Torres, Rogério Lindenmeyer V. Gandra da S Martins, Ruben Sanabria, Sacha Calmon Navarro Coêlho, Sérgio de Andréa Ferreira, Sérgio Ferraz, Sidney Saraiva Apocalypse, Víctor J. Faccioni e Zelmo Denari, por mim coordenado, procuramos mostrar, juristas, economistas, sociólogos, a real função do tributo para o desenvolvimento (Rio de Janeiro: Editora Forense, 2007).

Tais considerações trago à reflexão dos leitores do Estado sobre o momento brasileiro, que, a meu ver, pela repetição de fórmulas ultrapassadas e pela falta de criatividade para enfrentar os desafios atuais, está retratando uma nação, que se esfrangalha, sem um projeto inovador.

O primeiro ponto a se examinar -- e neste artigo apenas dele cuidarei -- é o do modelo de Estado federativo adotado, cujo custo político é incensuravelmente maior do que os benefícios que tal forma de Estado poderia oferecer à sociedade brasileira.

Os ideais políticos brasileiros da segunda metade do século passado centravam-se em três bandeiras hasteadas por todos os homens de consciência da época, inclusive os três jornalistas que fundaram A Província de São Paulo em 1875, a saber: Júlio de Mesquita, Rangel Pestana e Hipólito da Silva, ou seja: 1) a bandeira abolicionista; 2) a bandeira republicana e 3) a bandeira federalista. E as três saíram vitoriosas antes do encerramento do século, muito embora hoje tenha eu sérias dúvidas se o presidencialismo republicano adotado se revelou melhor que o parlamentarismo monárquico de D. Pedro II.

A Federação brasileira, todavia, veio à luz distorcida. Em verdade, a tradição histórica do país -- a começar quando Afonso Henriques, após a batalha de São Mamede, ofereceu um novo modelo político à Europa -- sempre esteve voltada para governos centrais fortes, como em Portugal, único a ostentar, naquele continente, um rei que governava, ao contrário dos demais Estados europeus, em que os reis fracos eram dirigidos por senhores feudais ou nobres fortes. Tal centralização continuou nas colônias lusitanas, sendo a principal responsável pela manutenção de um país com dimensões continentais, fenômeno político que as outras nações europeias que chegaram à América não conseguiram assegurar. Canadá e Estados Unidos ganharam seu atual tamanho geográfico, não por força e gesto de um só povo, mas de acordos entre governos ou de conquistas posteriores à independência.

Por esta razão, a Federação brasileira, nas Constituições de 1891, 1934 e 1937, exteriorizou-se por modelo que tinha tal perfil apenas no texto da lei suprema. A de 1946 procurou alargar a descentralização federativa, novamente compactada em 1967 e na Emenda nº 1/1969.

Na tentativa, todavia, de assegurar maior domínio político, Estados foram criados no período de exceção de 1964 a 1985, atingindo o número de 26 na atual carta, a qual se revelou federativa na realidade e não apenas na teoria constitucional. Outorgou, todavia, o constituinte de 1988, ao município o estatuto de entidade federativa, sendo o Brasil hoje o único país civilizado em que a Federação integra o município entre seus participantes.

Na doutrina, tem-se discutido muito sobre tal modelo, que, politicamente, impõe um custo maior à sociedade, compensado nos países que o adotam por uma redução global do tamanho do Estado, em economias francamente liberais. É que, em vez de uma esfera de poder político, a Federação deve suportar duas, autônomas e não soberanas. Ora, o custo político adicional não retorna em serviços públicos para a população, visto que tais serviços são prestados pela administração, e não pelos políticos. No Brasil, contudo, sobre não ter o Estado diminuído sua ciclópica estrutura pela franca adoção de uma economia liberal que o tornaria também economicamente menos pesado à sociedade -- criou uma terceira esfera de poder, a dos municípios, com autonomia amplamente alargada no texto constitucional de 1988. Desta forma, o brasileiro é obrigado, com seus tributos, exigidos pelas três esferas, a sustentar sua administração pública, além de cinco mil Poderes Executivos, cinco mil Poderes Legislativos e 27 Poderes Judiciários, que compõem os cinco mil entes federativos do País. E todo o drama nacional reside em que, apesar de a

Hoje, as verdadeiras políticas sociais são realizadas não pelo governo, mas por entidades sociais, em que a Igreja Católica, mais do que qualquer outra instituição, pontifica. Outras Igrejas cristãs tradicionais seguem também o modelo de 2.000 anos, da igreja Católica Apostólica tradicional, nada obstante um proliferar de seitas cristãs tenha se beneficiado, ultimamente, da credence popular, mais do que beneficiam a população mais simples com políticas sociais cristãs.

Entidades vinculadas a instituições sindicais têm, também, promovido mais políticas sociais que o governo, lembrando-se que, mesmo as ações do "Iulopetismo" (Bolsa Família e Minha Casa, Minha Vida) serviram mais à política eleitoreira do que à política social, com claros desvios detectados pelo Tribunal de Contas da União. Tais programas gerados por preferências ideológicas, nem por isto deixaram de ser úteis, pois seu baixo custo, à luz de uma carga tributária em torno de 1/3 do PIB, terminou beneficiando realmente uma camada da população incapaz de conseguir empregos, pelos equívocos econômicos e incompetência dos governos destes últimos 13 anos.

A excessiva burocracia mina os verdadeiros projetos de políticas sociais. O ex-senador Eduardo Suplicy, baseado em John Rawls, tem sido um propagador da "renda mínima", que alguns países

carga tributária em nível de produto privado bruto -- isto é, do pagamento de tributos pela sociedade não governamental -- ser a mais elevada do mundo (60% do PPB), é insuficiente para sustentar o custo político de uma Federação disforme, em que um dos Estados (Acre) tem menos população (393 mil habitantes) que o bairro de São Miguel Paulista, em São Paulo. Por estatísticas acientíficas, demagógicas e coniventes, os governos dizem que a carga tributária corresponde a 25% do PIB, que é formado, em mais de 50% pelas cinco mil entidades federativas que não pagam tributos.

Em outras palavras, o governo brasileiro compara a carga tributária do País com a de outros países, sem nunca se referir à participação da máquina estatal, que não paga tributos, no PIB dos outros países. Sem este referencial, a comparação reflete uma das mais fantásticas mentiras estatísticas de que se tem conhecimento.

Compreende-se, pois, a razão do aéctico acordo da rolagem da dívida interna de Estados e municípios com a União, no Valor de dois terços da dívida externa brasileira, à custa do exaurido contribuinte.

Estou convencido de que a Federação brasileira não cabe no PIB nacional e, se não pensarmos -- todos e de imediato -- em reduzi-la a Estados com densidade econômica própria, transformando os demais, em Territórios Federais, que não têm o custo de uma estrutura política regionalizada, o País não sairá da crise em que está. O tema é delicado, mas, se não for enfrentado por esta geração, a geração futura estará definitivamente comprometida" (*O Estado de São Paulo*, 23/01/1992).

começam a adotar, mas com sólidos critérios seletivos, que terminam por compensar a necessidade de contrapartida, em países onde a educação é prioridade do Estado³⁴.

8 Conclusão

Por todo o exposto, entendo que a excessiva burocracia manipula projetos sociais, gera preferências

indesejáveis e termina por travar o desenvolvimento de uma nação. Na lista das encíclicas papais citadas, o Estado, se não atrapalhar, já faz muito, mas deve sim controlar os abusos do poder econômico e ser fator de estímulo à sociedade para crescimento. Quanto maior a burocracia, menos serviços prestará e menos políticas sociais gerará. Quanto maior, mais se acomodará nas benesses e terminará gerando o avanço do retrocesso. Uma justiça equilibrada entre a máquina que serve e a sociedade que cresce, através, principalmente, da educação, parece-me o melhor caminho para uma “Justiça econômica”, no Século XXI.

³⁴ John Rawls em dois livros, “Uma teoria do tributo” e “Democracia e Liberdade” faz observações pertinentes sobre desenvolvimento da sociedade à luz de respeito às teorias divergentes a que denomina “teorias não abrangentes”.