



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

ISAAC NOGUEIRA DE ALMEIDA

**ARRECAÇÃO TRIBUTÁRIA COMO INSTRUMENTO DE IMPLEMENTAÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS: O FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO
NORDESTE (FNE), UM EXEMPLO DE POLÍTICA PÚBLICA ESTRUTURADA NA
FRATERNIDADE**

FORTALEZA – CEARÁ

2023

ISAAC NOGUEIRA DE ALMEIDA

ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA COMO INSTRUMENTO DE IMPLEMENTAÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS: O FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO
NORDESTE (FNE), UM EXEMPLO DE POLÍTICA PÚBLICA ESTRUTURADA NA
FRATERNIDADE

Dissertação apresentada ao curso de
Mestrado Profissional em Planejamento e
Políticas Públicas do Centro de Estudos
Sociais Aplicados da Universidade
Estadual do Ceará, como requisito parcial
para a obtenção do título de mestre em
Planejamento e Políticas Públicas. Área
de concentração: Planejamento e
Políticas Públicas.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a. Maria Lírida Calou
de Araújo e Mendonça.

FORTALEZA – CEARÁ

2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Estadual do Ceará
Sistema de Bibliotecas
Gerada automaticamente pelo SidUECE, mediante os dados fornecidos pelo(a)

Almeida, Isaac Nogueira de.

Arrecadação tributária como instrumento de implementação de políticas públicas: o fundo constitucional de financiamento do nordeste (FNE), um exemplo de política pública estruturada na fraternidade. [recurso eletrônico] / Isaac Nogueira de Almeida. - 2023.

100 f. : il.

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Curso de Mestrado Profissional Em Planejamento E Políticas Públicas - Profissional, Fortaleza, 2023.

Orientação: Prof. Pós-Dr. Maria Lirida Calou de Araujo E Mendonca.

1. Fraternidade. 2. Solidariedade. 3. Políticas Públicas. 4. Tributação. 5. Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste.. I. Título.

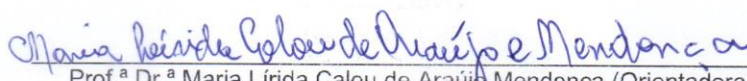
ISAAC NOGUEIRA DE ALMEIDA

ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA COMO INSTRUMENTO DE
IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O FUNDO CONSTITUCIONAL
DE FINANCIAMENTO DO NORDESTE (FNE), UM EXEMPLO DE POLÍTICA
PÚBLICA ESTRUTURADA NA FRATERNIDADE

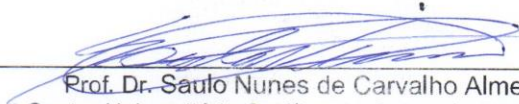
Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado
Profissional em Planejamento e Políticas
Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados
da Universidade Estadual do Ceará, como
requisito parcial para a obtenção do título de
mestre em Planejamento e Políticas Públicas.
Área de concentração: Planejamento e Políticas
Públicas.

Aprovada em: 11/08/2023

BANCA EXAMINADORA



Prof.^a Dr.^a Maria Lírida Calou de Araújo Mendonça (Orientadora)
Universidade Estadual do Ceará - UECE



Prof. Dr. Saulo Nunes de Carvalho Almeida
Centro Universitário Católica de Quixadá - Unicatólica



Prof. Dr. Pedro Rafael Malveira Deocleciano
Centro Universitário Católica de Quixadá - Unicatólica

AGRADECIMENTO

Ao Deus de Amor, que nos concedeu o Dom da Fraternidade e a todos e todas que passam por minha vida, a quem devo Amar indistintamente e na mesma medida, razão que dispensa citações.

“Muitas vezes, tantas preocupações nos atormentam, ao considerarmos o que poderá acontecer. Mas ‘a cada dia basta o seu afã’ (cf Mt 6, 34): vira-se amanhã a página para a preocupação de amanhã. Não há nunca motivo para nos perturbarmos, porque tudo está nas mãos de Deus, e Ele não permitirá que aconteça nada que não seja a Sua vontade, que é sempre o nosso bem.”

(Chiara Lubich)

RESUMO

O trabalho apresenta pesquisa que envolve a relação entre os temas políticas públicas, tributação e fraternidade. Apresenta-se a realidade da desigualdade regional brasileira, em especial da região Nordeste do país, onde cabe ao Estado gerir os recursos disponíveis para satisfazer aos anseios sociais. Justifica-se a importância de planejar políticas públicas a partir das demandas sociais, sendo importante conhecer a realidade de cada cultura, além de incluir a sociedade no processo de elaboração, até a etapa de execução das políticas públicas. Apresenta-se a sociedade na condição de partícipe e ator governamental, sendo esse um dos argumentos para que os beneficiários das políticas públicas se compreendem como protagonistas da transformação social. Faz-se uma diferenciação necessária entre fraternidade e solidariedade, considerando que são termos que, embora não sejam sinônimos, são similares e possuem pontos específicos que precisam ser delimitados para situar o leitor na dimensão da fraternidade que se defende no trabalho. Também trata da norma jurídica como expressão da fraternidade, para que haja maior clareza quando se aborda acerca da motivação fraterna da lei tributária, no decorrer do estudo. Explica-se a relação da tributação como instrumento de arrecadação estatal e de concretização de políticas públicas. Traz-se reflexões sobre políticas públicas, oferecendo uma conceituação do termo “políticas públicas”, para o trabalho. Na sequência, tem-se o exemplo do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), para que se possa demonstrar que a fundamentação que se é feita acerca do tema da pesquisa tem aderência prática a um caso concreto. Na conclusão aborda-se o entendimento de que embora que o Direito Tributário, em sua linha tradicional, só trate do vínculo formal da relação jurídica-tributária, reconhece-se que a fraternidade justifica o vínculo material na relação jurídico-tributária, desde à criação da lei (expressão da fraternidade) até à execução das políticas públicas (externalização da fraternidade), que é viabilizada pela arrecadação tributária. Adotou-se o método científico de abordagem hipotético-dedutivo e o método de procedimento estruturalista. Quanto à técnica de pesquisa empregada foi a documentação indireta (livros, dissertações etc.) e direta (leis, decretos etc.). O tipo de pesquisa se classifica como pesquisa bibliográfica e documental, aplicando-se o método de abordagem hipotético-dedutivo e de procedimento estruturalista.

Palavras-chave: Fraternidade; Solidariedade; Políticas Públicas; Tributação; Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste.

ABSTRACT

The paper presents research that involves the relationship between public policy, taxation and fraternity. The reality of Brazilian regional inequality is presented, especially in the Northeast region of the country, where it is up to the State to manage the available resources to satisfy social expectations. The importance of planning public policies based on social demands is justified, and it is important to know the reality of each culture, in addition to including society in the elaboration process, up to the stage of execution of public policies. Society is presented as a participant and governmental actor, which is one of the arguments for the beneficiaries of public policies to understand themselves as protagonists of social transformation. A necessary distinction is made between fraternity and solidarity, considering that they are terms that, although not synonymous, are similar and have specific points that need to be delimited to place the reader in the dimension of fraternity that is defended in the work. It also deals with the legal norm as an expression of fraternity, so that there is greater clarity when dealing with the fraternal motivation of the tax law, during the study. The relationship of taxation as an instrument for state collection and implementation of public policies is explained. It brings reflections on public policies, offering a conceptualization of the term "public policies", for work. Next, there is the example of the Northeast Financing Constitutional Fund (FNE), so that it can be demonstrated that the reasoning that is made about the research theme has practical adherence to a concrete case. In conclusion, the understanding is addressed that although Tax Law, in its traditional line, only deals with the formal bond of the legal-tax relationship, it is recognized that fraternity justifies the material bond in the legal-tax relationship, since the creation from the law (an expression of fraternity) to the execution of public policies (externalization of fraternity), which is made possible by tax collection. The scientific method of hypothetical-deductive approach and the structuralist procedure method were adopted. As for the research technique employed, indirect documentation (books, dissertations, etc.) and direct documentation (laws, decrees, etc.) were used. The type of research is classified as bibliographical and documental research, applying the hypothetical-deductive method of approach and structuralist procedure.

Keywords: Fraternity; Solidarity; Public policy; Taxation; Northeast Constitutional Financing Fund.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNB	Banco do Nordeste do Brasil S.A.
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe.
CF	Constituição Federal.
DJE	Diário da Justiça Eletrônico.
FCO	Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste.
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste.
FNO	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte.
HC	<i>Habeas Corpus</i> .
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
ICRH	Índice de Confiança Robert Half.
IPECE	Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará.
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados.
IR	Imposto sobre a Renda.
MPpU	Movimento Político pela Unidade.
SUS	Sistema Único de Saúde.
STJ	Superior Tribunal de Justiça.
STF	Supremo Tribunal Federal.
PEC	Proposta de Emenda à Constituição.
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional.
PRDNE	Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste.
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	FRATERNIDADE, SOLIDARIEDADE E TRIBUTAÇÃO	14
2.1	Fraternidade e solidariedade.....	15
2.2	A norma jurídica como expressão da fraternidade	30
2.3	A tributação como instrumento de arrecadação estatal e de concretização de políticas públicas	34
3	REFLEXÕES SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS	45
3.1	Política	46
3.2	Público	50
3.3	Políticas públicas	52
4	FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORDESTE (FNE), UM EXEMPLO	58
5	CONCLUSÃO	80
	REFERÊNCIAS	82
	ANEXO ÚNICO – RECONHECIMENTOS CONFERIDOS À CHIARA LUBICH	94

1 INTRODUÇÃO

As pessoas nascem interligadas por um laço natural: a relação criada entre seres que são semelhantes em direitos e obrigações. O indivíduo, no entanto, tende a ter preferências em suas escolhas, agindo de acordo com suas convicções e prioridades, além da formação de grupos que se sustentam com base na desigualdade; desigualdade esta que não é propriamente a realidade do “outro ser diferente”, já que a diferença entre os seres é na verdade uma grande riqueza. A diferença fortalece a sociedade quando não é anulada ou combatida por interesses meramente egoístas. O que se questiona aqui é a desigualdade na efetivação de direitos fundamentais: quando há uma seletividade do acesso à saúde, educação, moradia, saneamento básico, alimentação, lazer e demais direitos que são essenciais para a formação da dignidade humana.

A humanidade, em sua essência, impulsiona os seres a uma realidade de diversidade, onde cada um, sendo diferente, precisa do outro para se completar e efetivar a construção da sociedade. O grande risco é que as pessoas não se reconheçam e não se tratem como iguais em direitos e obrigações; nesse caso, tem-se um desequilíbrio social. O Estado deve sobrepor seu poder em relação ao povo. A existência do Estado pressupõe uma força superior ao povo para manter o controle e o bem-estar de todos. Pelo fato de os seres humanos não conseguirem manter uma sociedade justa e fraterna, o Estado deve agir com impessoalidade para que se efetive a essência do direito natural na sociedade: a fraternidade, o tratar o outro da mesma forma que cada um(a) quer ser tratado(a).

Assim, a abordagem que se faz nesta pesquisa, justifica-se pela possibilidade do Estado utilizar do direito tributário para suprir as necessidades da sociedade que almeja garantir o direito de todos, equilibrando-se as relações entre os homens e as classes. A imposição da carga tributária não deve ser interpretada como uma força legal ou a expressão da vontade do legislador ou do chefe do executivo, mas sim como um meio para o povo, que são semelhantes/irmãos, efetivem a fraternidade e a reciprocidade na relação social, sendo o Estado e o Tributo apenas instrumentos para se alcançar a fraternidade, que objetiva o bem de todos, que se externaliza pela implementação de políticas públicas.

A BBC News|Brasil (2021) apresentou uma reportagem com o resultado do Relatório sobre as Desigualdades Mundiais, desenvolvido pelo Laboratório das

Desigualdades Mundiais, que indica que o Brasil é um dos países mais desiguais do mundo: (i) os 10% mais ricos do Brasil ganham quase 59% da renda nacional total; (ii) os 50% mais pobres ganham 29 vezes menos do que os 50% mais ricos; (iii) a metade mais pobre do Brasil ganha menos de 1% da riqueza do país; (iv) o 1% mais rico possui quase a metade da fortuna patrimonial brasileira. É também interessante uma das sugestões de soluções para tudo isso: uma redefinição do sistema tributário nacional.

Percebe-se a importância de uma reforma tributária capaz de equilibrar a carga tributária: onde quem ganhe mais, realmente pague mais e contribua na medida de sua riqueza para a diminuição da pobreza e das desigualdades, refletindo o viés fraternalista da tributação, onde todos contribuem para o bem comum, em um cenário em que as pessoas se percebem responsáveis umas pelas outras. Assim, o tributo deixa de ser uma fatia da riqueza “tomada pelo Estado” e passa a ser reconhecido como meio, instrumento de desenvolvimento social que segue junto, inseparável. Nesta perspectiva, o tributo passa a ser o elo entre ricos e pobres, derrubando os muros da divisão social, rumo ao desenvolvimento equilibrado, atingindo em conjunto com a contribuição de todos, por meio dos tributos pagos (processo fraterno), sendo o tributo um meio para viabilizar as políticas públicas necessárias para o desenvolvimento de uma nação.

Compreende-se que a efetivação do direito de todos abrange direitos civis, políticos, econômicos – e também está na dimensão do direito ao desenvolvimento, com base na Declaração Sobre o Direito ao Desenvolvimento, de 4 de dezembro de 1986, que no artigo 1º, § 1º, proclama que os direitos humanos e as liberdades fundamentais devem poder ser plenamente realizados, em um cenário em que todas as pessoas e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, onde os seres contribuem e desfrutam do desenvolvimento.

Assim, a Fraternidade traduz o direito e a responsabilidade pelo direito ao desenvolvimento: direito e respeito aos direitos humanos e fundamentais, bem como deveres para com a comunidade (desenvolvimento social, que está em sintonia com o desenvolvimento econômico e cultural), tudo na relação fraterna defendida no direito e fraternidade.

A pesquisa investigará se há razão/justificativa que fundamenta a relação entre o Estado e os contribuintes (arrecadação tributária), considerando as

obrigações do Estado em implementar políticas públicas. Sabe-se que o Estado arrecada para promover o bem social. Porém, para o Direito Tributário, o que justifica a cobrança tributária, seu fundamento, seria, pela doutrina majoritária, meramente a existência de uma lei que institui o tributo, sendo isso o critério formal da relação jurídico-tributária. É importante refletir acerca do que autoriza, materialmente, o Estado cobrar tributo. Posto que a razão da arrecadação tributária é a promoção do bem social, busca-se uma forma de justificar que a fraternidade é o elo que liga a necessidade de tributar à obrigação do Estado de garantir o bem das pessoas através de políticas públicas.

Desse modo, o estudo tentará defender que a fraternidade justifica a cobrança de tributos com o fim de implementar políticas públicas, que promovem o desenvolvimento social, a exemplo do que ocorre no Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE).

Não se fará um “estudo de caso” do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), mas uma tentativa de comprovar que a fundamentação da pesquisa tem aplicação em um caso específico, demonstrando-se, ao final, a apresentação do que se chamou de “ciclo fraterno do FNE”.

O Problema central do trabalho traduz o seguinte questionamento: A Fraternidade, que objetiva o bem de todos e de cada um, fundamenta/justifica a cobrança tributária para atender as exigências da sociedade a partir de políticas públicas de desenvolvimento?

A fundamentação da pesquisa será apresentada em dois capítulos: “2. Fraternidade, solidariedade e tributação” e “3. Políticas públicas e o fundo constitucional de financiamento do nordeste (fne), um exemplo”. Cada um dos capítulos engloba temáticas que se complementam, que foram unidas para uma melhor experiência do leitor.

O segundo capítulo fará uma diferenciação necessária entre fraternidade e solidariedade, considerando que são termos que, embora não sejam sinônimos, são similares e possuem pontos específicos que precisam ser delimitados para situar o leitor na dimensão da fraternidade que se defenderá no trabalho. Também tratará da norma jurídica como expressão da fraternidade, para que haja maior clareza quando se abordar acerca da motivação fraterna da lei tributária, no decorrer do estudo. Ao final do capítulo, explicar-se-á a relação da tributação como instrumento de arrecadação estatal e de concretização de políticas públicas.

O terceiro capítulo trará inicialmente reflexões sobre políticas públicas, oferecendo uma conceituação do termo “políticas públicas”, para o trabalho. Na sequência, no quarto capítulo, traremos o exemplo do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), para que se possa demonstrar que a fundamentação que se fará acerca do tema da pesquisa tem aderência prática a um caso concreto.

2 FRATERNIDADE, SOLIDARIEDADE E TRIBUTAÇÃO

Ao iniciar a pesquisar acerca do tema “tributação, políticas públicas e fraternidade”, percebeu-se um amplo desafio por se tratar de um assunto inovador, onde pouco se discute acerca da possibilidade da lei tributária dar espaço para a fraternidade, principalmente pelo fato de se tratar de um ramo do direito que não deixa muita margem para discricionariedade por parte dos representantes do Estado, portanto, algo que deve ser cobrado, “deve ser cobrado”, independente do sujeito passivo ter condições financeira de pagar o tributo ou não. Isso decorre de um [pré]conceito que envolve a percepção do significado do termo “fraternidade”.

Para alguns, fraternidade é sinônimo de caridade, para outros, de solidariedade. Há pessoas que também definem a fraternidade como uma espécie de doação, bondade, generosidade, filantropia, amparo, altruísmo, ajuda, auxílio, esmola, compaixão... enfim, a fraternidade foi utilizada ao longo dos tempos com vários *slogans*, principalmente por culturas ligadas à religiões que promovem amparo social. Isso gerou uma ideia incompleta da fraternidade, quando não esquecida, a exemplo do que defende Baggio (2009). Esquecida pelo fato de que a fraternidade era para ter o mesmo peso dos dois outros termos do lema da Revolução Francesa: liberdade e igualdade.

A Embaixada da França no Brasil (2023) disponibilizou um artigo em seu site onde indica que o lema liberdade, igualdade e fraternidade faz parte do patrimônio nacional da França, que foram associadas por Fénelon ao final do Século XVII, sendo parte de inúmeros lemas durante a Revolução Francesa (1789-1799). Em 1793 os parisienses pintaram nas fachadas de suas casas as palavras "unidade, indivisibilidade da República; liberdade, igualdade ou a morte", quando foram convidados a apagar o termo “ou a morte” (que tinha sido proposta em substituição à fraternidade), por fazer alusão ao terror. Com o tempo, o lema caiu em desuso, voltando em 1848 movido pela força religiosa, onde os padres celebravam o “Cristo-Fraternidade” e abençoavam as “árvores da liberdade”, sendo o lema “liberdade, igualdade e fraternidade” adotado como princípio da Constituição de 1848. Na França, a conotação cristã de fraternidade também já foi questionada.

Segundo Canivet (2011, p. 11), há discussão a respeito da função subversiva da fraternidade na França, no sentido de que valores existentes em um sistema são contrariados ou derrubados, como aconteceu na Revolução de 1789, que derrubou

valores aristocráticos de um regime profundamente desigual, bem como na origem da abolição da escravidão, cuja fraternidade foi inspiração na Revolução de 1789, pelo Decreto de 29 de agosto de 1793, e na Revolução de 1848, pelo Decreto de 27 de abril de 1848.

Durante a pesquisa, percebe-se que por vezes a fraternidade se apresenta com significado próprio e isolado, mas que também é citado como meio para manter o equilíbrio entre a liberdade e a igualdade. Uma liberdade que precisa encontrar limites para permitir a plena autodeterminação de quem está ao nosso lado. E uma igualdade que exige rupturas e quebra de barreiras criadas por grupos dominantes, para que os “diferentes” também possam ter a mesma escala de direitos que é garantida a classes abastadas. O equilíbrio entre a liberdade (que nem tudo pode ultrapassar) e a igualdade (que garante tratamento desigual para os desiguais), dar-se também pela valoração do princípio da fraternidade.

O equilíbrio entre liberdade e igualdade lembra o “véu da ignorância”, utilizado na construção da teoria da justiça de John Rawls¹ (1997, p. 13) que, ao explicar a justiça como equidade, traz uma situação hipotética para que a sociedade possa ser conduzida a uma concepção de justiça, onde ninguém conheceria sua posição na sociedade ou características de sua classe social, ou suas habilidades, inteligência, força ou coisa semelhante; para que assim os princípios da justiça sejam escolhidos sob um “véu da ignorância”, para que se garanta que as pessoas não sejam favorecidas ou desfavorecidas na escolha dos princípios, uma vez que todos estariam em uma posição de semelhança. Utilizando a ideia de Rawls, a fraternidade, que rege uma relação horizontal, entre semelhantes, onde as pessoas devem buscar o bem uma das outras, independente da sua posição hierárquica ou de estratificação social, representaria o “véu da ignorância”, que seria melhor definida, em neste trabalho, como a “consciência da fraternidade ou “elo social da fraternidade”.

2.1 Fraternidade e solidariedade

¹ Para Soares (2014, p. 239), Rawls busca: “[...] compatibilizar o antagonismo da liberdade com a igualdade, melhor dizendo, minimizar as disparidades entre a liberdade e a igualdade substantiva, ordenando-as por meio de uma filosofia política, ainda que utópica, com a ideia de uma sociedade bem ordenada, gerida por um sistema equitativo de cooperação social e efetivamente regulada por uma concepção pública e política de justiça, onde cada participante aceita e sabe que os demais também aceitam a mesma concepção política de justiça [...]”.

Fraternidade e solidariedade são institutos diferentes, sendo a fraternidade uma característica da própria sociedade (elemento que a constitui) e a solidariedade uma ação ou um objetivo que se busca ou se constrói. Para Porto (2016, p. 49), o ordenamento jurídico do Brasil recepcionou completamente a fraternidade, especialmente pelo fato da Constituição de 1988 qualificar a sociedade brasileira como fraterna em seu preâmbulo, bem como estipular como objetivo da República brasileira a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I). Partindo dessa observação, tem-se uma diferenciação entre fraternidade e solidariedade, onde a fraternidade é posta como característica da sociedade brasileira, onde não é meramente uma representação ou um valor (ainda que a fraternidade também seja reconhecida como valor jurídico por alguns doutrinadores), a fraternidade é em si elemento de constituição da sociedade

Assim como a molécula da água é formada pela ligação e interrelação de átomos de hidrogênio e oxigênio, a sociedade brasileira é propriamente, conforme o que se anunciou na Constituição Federal de 1988, em seu preâmbulo, resultado da ligação e interrelação de seus elementos essenciais, que são a fraternidade, o pluralismo e o amor ao outro (amor ao outro como sinônimo de “não preconceito”), sendo que a fraternidade “já cabe em si mesmo” o pluralismo e o amor ao outro. O preâmbulo da Constituição estabeleceu a composição da uma “[...] sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos [...]”. Fazendo uma analogia distante da realidade, caso a sociedade fosse uma substância, assim como a água é formada pelos elementos químicos de hidrogênio e oxigênio, a fraternidade seria formada pelos elementos da fraternidade, pluralismo e amor ao outro.

No art. 3º, da CF/1988, tem-se a solidariedade, que diferente da fraternidade (que é elemento que compõe, que constitui a sociedade), é apresentada como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil. Ou seja, a solidariedade é algo que se constrói, é uma escolha que se tem, é uma preferência prioritária que se faz pela sociedade fraterna.

Araújo (2005, p. 47), ao fazer uma comparação com o direito espanhol, indica que o princípio brasileiro de redução das desigualdades regionais e sociais corresponde ao princípio da solidariedade consagrado na Constituição espanhola de 1978 (art. 2, 138.1 e art 158.2 CE). Para Araújo (Araújo, 2005, p. 48), o princípio brasileiro de solidariedade foi denominado pelo constituinte de 1988 como “princípio de redução das desigualdades regionais e sociais”, que alcança, ainda, o Título da

tributação e do orçamento (CF/1988, art. 145-169) e da ordem econômica e financeira (CF/1988, art. 170-192)

Lubich² (2004) pontuou que a fraternidade “[...] não é solidariedade, mas é também solidariedade [...]”. Fraternidade não é sinônimo de solidariedade, mas é também o que se busca e o que se constrói, por isso, a fraternidade é também solidária. Voltando ao exemplo da água, dentre seus adjetivos e características, pode-se dizer que a água é líquida e molha; já a sociedade fraterna é solidária. Compreende-se que a solidariedade é uma característica da sociedade fraterna.

Mesclando o preâmbulo da CF/1988 com seu art. 3º, I, compreende-se que se constrói uma sociedade solidária a partir da fraternidade. O ser solidário pode se expressar em dimensões além da fraternidade. Ora, um dos elementos da fraternidade é a reciprocidade, que não estabelece valoração entre os partícipes da reciprocidade. Em uma relação fraterna, “o que dá e o que recebe” estão no mesmo patamar, inclusive nos casos de haver desigualdade na relação. É o que acontece com a tributação, cujo resultado é aplicado em políticas públicas: a pessoa que paga o tributo está em uma posição privilegiada, onde, a depender do tipo e do público da política pública, pode ser que quem recebe diretamente o benefício da execução da política pública esteja em uma situação social inferior com relação ao contribuinte que recolheu o tributo. Mas quem recebe diretamente os benefícios da política pública “doa” sua necessidade e posteriormente “devolve” à sociedade o resultado da aplicação da receita tributária, que é certamente uma vida ou condição de vida que foi transformada e melhorada. O contribuinte do tributo passa a ser beneficiado, na condição de membro da sociedade que foi “melhorada” pelas condições de vida mais dignas, proporcionada pela execução de políticas públicas.

Ayres Britto manifestou o entendimento que se expôs no julgamento do *Habeas Corpus* (HC) 94.163, do qual foi relator (j. 2-12-2008, 1ª T, DJE de 23-10-2009):

² “[...] a fraternidade se realiza somente com um amor especial; é um amor dirigido a todos. [...] Este amor que é necessário para a fraternidade não é tolerância, mas é também tolerante. Não é solidariedade, mas é também solidariedade. [...] É um amor que toma a iniciativa, não espera ser amado. Ele se lança e é o primeiro a amar. [...] Esse amor não é sentimental, não é um amor platônico, não é um amor superficial. É o amor concreto, ele se faz Um com a pessoa amada. LUBICH, Chiara. *A fraternidade se realiza somente com um amor especial (pt)* [Vídeo]. De uma resposta de Chiara Lubich no encontro do Movimento Político pela Unidade “A fraternidade na política: utopia ou necessidade?”, Berna, 4 de setembro de 2004. Copyright 2016 © CSC Audiovisivi. Disponível: <<https://vimeo.com/162498389>>. Acesso em 07 set. 2022.

[...] Constituição que tem por objetivos fundamentais erradicar a marginalização e construir uma sociedade livre, justa e solidária (incisos I e III do art. 3º). Tudo na perspectiva da construção do tipo ideal de sociedade que o preâmbulo de nossa Constituição caracteriza como "fraterna". [...]

A seguir se faz um breve comparativo entre trechos da Constituição/1988, que citam "fraternidade" e "solidariedade".

Tabela 1 – Diferença entre fraternidade e solidariedade

Fraternidade	Solidariedade
CF/1988, preâmbulo: Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de <u>uma sociedade fraterna</u>, pluralista e sem preconceitos, [...] (grifou-se)	CF/1988: Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - <u>construir uma sociedade livre, justa e solidária</u>; (grifou-se)
Afirmação do texto: Sociedade <u>fraterna</u>: algo que é "em si mesmo". Fraterna aqui não é adjetivo, mas elemento constitutivo do que é a "sociedade" que promulgou a Constituição, através do poder que emana do povo. Relação horizontal, entre iguais, semelhantes.	Afirmação do texto: Construir uma sociedade <u>solidária</u>: algo que se alcança, que se constrói. Solidária é uma característica da sociedade fraterna, que depende de esforço para se alcançar, para ser construído. Relação vertical, que depende da vontade de quem está em posição mais privilegiada, para ajudar alguém mais vulnerável.

Fonte: elaborada pelo autor.

Compara-se acima os núcleos "fraterna" e "solidária", em um recorte de duas citações da CF/1988. Referente ao termo "solidária", a CF/1988 afirma que é objetivo da República construir uma sociedade solidária. Algo que se constrói, é um "produto que ainda não é". A solidariedade é uma escolha, uma opção que, na dimensão da promulgação de nossa Constituição, foi eleita como objetivo. Já "fraterna" não é algo a ser construído, mas um "produto em si mesmo", posto que a sociedade que promulgou a CF/1988 tem como elemento constituidor a fraternidade, que não depende de construção, posto que já "é em si mesmo". Na solidariedade deveria haver uma escolha do contribuinte em pagar ou não os tributos em prol do

bem de todos. Já a fraternidade justifica a obrigação de cada contribuinte em colaborar para o bem de cada um(a), posto que a própria sociedade, por ser fraterna, torna-se corresponsável com o Estado na promoção do bem comum. É característica da fraternidade aperfeiçoar-se juntamente com a evolução social e sua cultura, que muda com o tempo. A fraternidade se aperfeiçoa na proporção que a sociedade evolui.

A Fraternidade não impõe condições, pois isso seria uma violência à cultura social ou ao processo de transformação da sociedade. A fraternidade se aperfeiçoa, torna-se mais límpida ou mais turva, assim como a água, na medida que o povo evolui e exige um habitat “mais purificado”. A água barrenta, ou a água contaminada de um bueiro, não deixam de ser água. Toda água é igual (tem a mesma composição química pelos elementos hidrogênio e oxigênio), a diferença é que a depender das condições que ela foi exposta, estará mais ou menos pura, mas cada condição da água vai atender de uma necessidade: a água límpida, doce, vai ser muito propícia à criação de peixes; já a água salobra e barrenta será essencial para a sobrevivência de caranguejos. São duas condições da água totalmente diferentes, mas cada uma atende a um grupo de seres vivos.

Assim também é a “sociedade fraterna”: os povos vão evoluindo, tornando-se mais sensíveis às dores e necessidades dos outros e na medida que isso acontece, tem-se a oportunidade de lapidar a fraternidade, tornando-a mais límpida, aparente, que é purificada aos poucos, em respeito à evolução cultural. Ainda com o exemplo da água: não se pode retirar a água barrenta do habitat do caranguejo e substituí-la por água mineral, pois os animais iriam morrer com a mudança brusca da condição de existência. Assim é a sociedade: não se pode simplesmente tornar a sociedade “totalmente pura” e fraterna de imediato. A fraternidade acompanha a evolução do ser humano em sua individualidade e coletividade.

A fraternidade é consequência da sociedade, mas também é elemento constitutivo da própria sociedade. Consequência pelo fato de só existir fraternidade por haver relações entre seres semelhantes, que dependem da mesma condição fisiológica, alimentícia, respiratória, ou seja, para haver dignidade na existência humana – o objetivo “viver” é comum entre nós e cada pessoa tem a mesma necessidade quanto aos requisitos mínimos de sobrevivência; claro que na sequência entra uma “segunda camada” de requisitos mínimos de sobrevivência, mais refinada, para atender peculiaridades individuais ou de grupos, a exemplo da

pessoa com deficiência ou de indivíduos que sofrem por alguma segregação social, dos quais a fraternidade vai também alcançar, mas aqui é necessário simplificar, por ora, a explicação. Entretanto, a fraternidade é também elemento constitutivo da sociedade, já que a sociedade se constitui a partir da relação interpessoal e não da destruição das relações.

Faz-se uma reflexão a partir do exemplo da guerra motivada por intolerância entre povos ou preconceito de raça. A guerra tem o objetivo de destruir, é um ato contrário à fraternidade. Na guerra tem-se o caos, a destruição da sociedade, a desarmonia, a ausência do reconhecimento do valor do outro inserido no tecido social. Isso exemplifica que o oposto de fraternidade não constitui a sociedade [mas a destrói], ou pelo menos não forma um grupo social nos parâmetros aceitáveis de um ordenamento jurídico que busca o bem de todos. A sociedade constituída por algum elemento que não seja o “amor ao outro”, elemento fraterno, levaria à destruição da própria sociedade. Por isso, defende-se que a fraternidade é elemento constitutivo da sociedade, posto que sem ela, gera-se a ausência do fraterno, o que permitiria a sua própria destruição.

Compreende-se que não há antagonismo entre fraternidade, tributação e políticas públicas, mesmo diante da possibilidade de haver tributos que podem ser cobrados em caso de guerra, a exemplo do Imposto Extraordinário Guerra e do Empréstimo Compulsório, haja vista que tal possibilidade constitucional só ocorreria em casos extremos. A regra constitucional (CF/1988, arts. 1º, 3º e 4º) é a defesa da paz, a solução pacífica dos conflitos, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, a promoção do bem de todos, a solidariedade, a prevalência dos direitos humanos, a autodeterminação dos povos e a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade. Então, diante da possibilidade de guerra e de ameaça à dignidade de um povo, o Estado brasileiro deve estar preparado para atuar com o objetivo de reestabelecer a paz e o bem de todos, garantindo-se a prevalência de um Estado que garante os direitos humanos e a dignidade de seu povo. A depender do objetivo do Estado brasileiro, quanto à guerra, os tributos instituídos para este fim não serão válidos, caso não tenham por objetivo promover o bem de todos e respeitar as pessoas. Da mesma forma pode ocorrer com os demais tributos, já que, pelo que se defende neste trabalho, a razão de tributar é viabilizar o bem comum através da atuação do Estado. Havendo um tributo que, por exemplo, tenha por objetivo custear uma atividade estatal que prejudica grupos de pessoas (como afetar áreas de

preservação ambiental ou terras indígenas), tal tributação não será válida no ordenamento jurídico de uma sociedade fraterna, já que a razão de tributar não foi atendida: promover o bem de todos, considerando cada caso concreto sob a perspectiva da razoabilidade e da proporcionalidade.

Vale destacar que a fraternidade pode ser confundida como condição, exemplo: se ajuda-se alguém, age-se com fraternidade, se o Estado promove políticas de cotas raciais, ele é fraterno. Sendo que esses exemplos são na verdade ações que purificam a fraternidade, que a deixam mais límpida à medida que são implementadas. Algumas ações são fraternas, mas isso “não quer dizer” que sem elas a sociedade não era constituída pela fraternidade, já que são ações que passaram a ser implementadas pelo fato de a sociedade fraterna ter alcançado um nível maior de “refinação”, como foi trazido acima no exemplo da água. A sociedade vai tornando a fraternidade cada vez mais aparente na medida que os valores sociais vão se refinando, “passando por filtros”, que limpam as “impurezas” em cada etapa do desenvolvimento social.

Canivet (2011, p. 5), no direito francês, retrata o princípio da fraternidade anterior ao princípio da solidariedade, ao trazer o caso das Constituições de 3 de setembro de 1791 e 24 de junho de 1793, que continham elementos tangíveis do princípio da fraternidade, a exemplo do direito à subsistência pelo trabalho, direito à assistência pública aos necessitados e direito à educação pública comum, que posteriormente foram implementados no princípio da solidariedade.

O termo solidariedade assume uma pluralidade de significados na França, conforme Canivet (2011, p. 8), o Conselho Constitucional já se referiu à solidariedade como “mecanismo”, “princípio da solidariedade”, “exigência” e “objetivo”. Já o princípio da fraternidade tem dois significados primordiais: um referente a tudo o que diz respeito à exigência de solidariedade decorrente da proclamação do art. 1º, da Constituição francesa, ao prever que a França é uma República social; a outra refere-se à implementação dos valores democráticos de tolerância, respeito pelos outros e luta contra a exclusão.

Champeil-Desplats (2019), aponta que em 6 de julho de 2018, o Conselho Constitucional da França elevou o princípio da fraternidade à categoria de princípio com valor constitucional, ao julgar recurso à Corte de Cassação contra as condenações de Cédric Herrou e Pierre-Alain Mannoni, em acusação pelo “crime de solidariedade”, crime que se tornou bastante comum nos últimos anos, na França,

resultando em diversos processos criminais contra pessoas que ajudam, de forma humanizada e desinteressada, estrangeiros em situação irregular, a exemplo de refugiados e de pessoas que fogem de seus países em busca de melhores condições de vida.

O caso acima citado por Véronique Champeil-Desplats, traz o “princípio da fraternidade” para questionar o “crime de solidariedade”. Perceba que, conforme defendeu-se em páginas anteriores, a solidariedade é apresentada mais como uma ação, uma prática impulsionada pela fraternidade, sendo esta a essência da sociedade.

Conforme o Relatório Geral apresentado pela Suprema Corte do Canadá, por oportunidade do 3º Congresso de L’ACCPUF (2003, p. 719-720), é um desafio ir além da fraternidade concebida como um ideal ou uma aspiração filosófica ou política, para que se alcance uma dimensão jurídica capaz de inspirar os tribunais e os órgãos constitucionais. A fraternidade tem variados significados contemporâneos e certamente terá novos significados no futuro, em sua renovada composição social. Mas, sobretudo, a fraternidade é um conceito absoluto e universal, com uma variedade de aplicações e manifestações, podendo se estender ao longo do tempo e à toda a humanidade, a exemplo do direito humanitário internacional, que impõe um mínimo de respeito à dignidade.

Barzotto (2017, p. 8), considera que fraternidade e solidariedade têm conceitos próximos, mas não idênticos. Enquanto na fraternidade há uma relação social na qual os seres se reconhecem integrantes de uma comunidade onde as pessoas são livres e iguais, a solidariedade é uma relação entre desiguais, sendo ela assimétrica, posto que coloca em relação alguém hipossuficiente, que precisa de auxílio, e aquele que presta o auxílio, por deter dos recursos ou do poder. A proximidade entre os conceitos surge por ambos partilharem da noção de responsabilidade por outrem. Porém, na fraternidade a responsabilidade é recíproca, por haver a relação entre iguais, enquanto que na solidariedade a relação é unidirecional, já que ocorre entre desiguais em recursos e capacidades, onde o mais forte auxilia o mais fraco e o mais rico ajuda o mais pobre:

A solidariedade é um valor positivo, mas deve ser pensada, em geral, como tendo uma natureza episódica na vida social. Trata-se de auxiliar alguém que por alguma razão, necessita que outros assumam a responsabilidade por seus fins. Mas a fraternidade é um valor eticamente superior, na medida

em que reconhece o outro como livre na determinação e realização dos seus próprios fins e igual na assunção da responsabilidade recíproca. (Barzotto, 2017, p. 8.)

Para Costa, Souza e Paixão (2018, p. 90), a solidariedade é um elemento da fraternidade, não seu sinônimo. Enquanto na fraternidade ocorre uma relação “horizontal”, na solidariedade a relação é “vertical”. Para os autores, o oposto de solidário é o indiferente.

Não cabe nessa pesquisa fundamentar o poder regulamentar da Fraternidade no ordenamento jurídico brasileiro. Embora tenha-se plena convicção de que a Fraternidade tem sua posição como princípio constitucional, bem defendida por Carlos Augusto Alcântara Machado (2014), regulando e vinculando o sistema jurídico pátrio.

Utiliza-se o pensamento de Chiara Lubich (2017) para esclarecer e fundamentar o sentido da fraternidade, posto que Lubich é uma referência mundial, renomada e reconhecida em todos os continentes, por ter defendido em sua vida que tudo se explica a partir do Amor, fundando um Ideal que se disseminou nas múltiplas culturas e religiões, inclusive na ciência (economia, direito, artes, saúde, pedagogia, política, arquitetura etc.), recebendo cerca de 16 doutorados *Honoris Causa*. Apresenta-se no Anexo Único a relação de reconhecimentos à Chiara Lubich, por diversos organismos internacionais. O pensamento de Lubich tomou proporção mundial, provavelmente por fundamentar seu Ideal de modo simples a partir da “Regra de Ouro”, também conhecida socialmente como sendo a “ética da reciprocidade”, que Chiara resume como uma “norma realmente áurea que prescreve fazer aos outros o que se deseja feito a si mesmo” (Lubich, 2017, p. 68).

Aqui não se tenta conceituar a fraternidade, pois também estamos abertos a outros pensamentos, que acreditamos que podem ser válidos mesmo utilizando fundamentações diferentes das que são expostas no presente trabalho. E a própria Chiara Lubich nunca se preocupou em impor seu pensamento, já que sempre esteve certa de que seu testemunho vivo fazia com que suas palavras representassem uma realidade incontestável, sendo que isso jamais anulava o pensamento do outro, mas convidava o diferente a experimentar uma comunhão de vidas e ideias, que encontrava nas diferenças uma oportunidade de construir algo mais fortalecido, já que as divergências eram substituídas por pontos em comum, que se tornavam pontes de fraternidade, que uniam ao invés de segregar.

Nesse estudo também deseja-se isso: que a interpretação aqui exposta não anule outro pensamento, mas que acrescente uma luz no caminho do estudo da fraternidade. Pois as luzes não anulam umas às outras, mas intensificam a claridade na medida em que se agregam.

Chiara Lubich (1920-2008) foi fundadora do Movimento dos Focolares, iniciado em 1943, na Itália. Em meio a Segunda Guerra Mundial Chiara deparava-se com um cenário em que tudo se destruía. Nos abrigos onde Chiara ia com a família para se protegerem dos ataques de bombas, ela se perguntava o que existia no mundo que nem a guerra fosse capaz de destruir? Foi então que Chiara intuiu como resposta: o Amor, que alguns consideram como essência, outros como Divindade, energia etc..

Nessa realidade Chiara idealizou uma nova forma de relacionamento entre as pessoas, intitulada de “Ideal da Unidade”, a partir do desejo de construir um mundo unido, belo com todas as suas diferenças e particularidades, mas que nada justifica a divisão ou a segregação da sociedade; mantendo-se como meta o desejo de “que todos sejam Um”. Ou seja, exercitando a prática do Amor Fraterno.

Com o surgimento do Movimento dos Focolares difundiu-se um estilo de vida baseado no diálogo entre as diferentes religiões, ciências e culturas. Mas sobretudo no reconhecimento e no respeito do valor do outro no tecido social, valor esse fundamental para o direito, ponto defendido no STJ, principalmente pelo Ministro Reynaldo Soares da Fonseca (2015, p. 22-23), que chegou a citar Chiara Lubich em sua Sabatina no Senado Federal:

Muito se fala sobre a necessidade de reforma das leis processuais, das leis penais, das leis da administração da Justiça, da reorganização da Justiça, mas, neste momento, eu pondero a nós magistrados, a V. Ex^{as} Parlamentares e às autoridades que compõem o Poder Executivo uma expressão de uma doutrinadora da Igreja chamada Chiara Lubich, lá na Itália, que construiu um movimento católico, o Movimento dos Focolares, que preza, acima de tudo, a unidade entre os povos, entre as religiões e o respeito à tolerância, o respeito à diferença e o respeito ao próprio ser humano. Disse Chiara, a saudosa Chiara, que os obstáculos para a harmonia da convivência humana – e aqui eu incluo os Poderes do Estado – não são apenas de ordem jurídica, ou seja, devido à falta de leis que regulem esse convívio; dependem de atitudes mais profundas, morais, espirituais, do valor que damos à pessoa humana, de como consideramos o outro. Essa é uma lição de vida para nós magistrados, para os Parlamentares e para as autoridades constituídas do Estado. Nós precisamos ver, quando agimos como autoridade pública, o outro com a dignidade que esse outro tem perante o tecido social. (Fonseca, 2015, p. 22-23)

A essência da fraternidade, no ideal disseminado por Chiara Lubich (2008), não surge de uma simples teoria de ver o outro como irmão, mas principalmente de buscar efetivar para o outro os direitos garantidos nas normas jurídicas, de um modo justo, igualitário e em conformidade com o respeito da dignidade humana. Para Chiara, não basta reconhecer o outro como irmão, posto que o fundamental é fazer e garantir ao outro o mesmo que se deseja para si.

Chiara discursou certa vez, como lembrou o Ministro Reynaldo da Fonseca (2015, p. 22) em sua sabatina no Senado Federal, relatando que há obstáculos que obstam a harmonia da convivência humana que ultrapassam questões relacionadas à ordem jurídica, ou seja, devida à falta de leis que regulam o convívio social; posto que a essência da interação da sociedade é mais profunda do que uma norma, dependendo de consciência morais, espiritual, do valor que damos à pessoa humana, de como consideramos o outro que está inserido em uma dimensão social, econômica e cultural.

A fraternidade no pensamento de Chiara Lubich não está presa a uma terminologia de “irmandade”. Não é uma palavra que se explica, mas uma ação que se externaliza como ato de Amor concreto.

Todo ser humano possui uma essência, que é o que o diferencia dos demais entes. Essa essência é o mínimo que deve ser resguardado para se preservar o “SER-Humano”. Tal essência a ser respeitada irradia em vários pontos e em diversas teorias, de modo que é extremamente complicado resumir, já que alcança, por exemplo, os conceitos de mínimo existencial, igualdade, liberdade, direito ao desenvolvimento, autodeterminação, respeito, livre expressão. Enfim, como síntese para tentar exprimir a essência do humano, faz-se uma analogia ao valor jurídico do Princípio da Dignidade Humana. Para Chiara Lubich (2002), o agir fraterno não é algo automático, mas uma construção e uma escolha diária, que ela classifica como constante “recomeçar”.

Podem existir pessoas que pagam tributos sem imaginar como isso pode refletir nas vidas das pessoas que irão se beneficiar da aplicação da receita tributária. Porém, o agir fraterno, mesmo obrigado por força de uma norma, dá início a construção de “pontes” na sociedade, “pontes de fraternidade”, que unem e possibilitam a reciprocidade. O agir fraterno, mesmo inconsciente, constrói essa ponte entre as pessoas, possibilitando a fluxo do Amor que vai e volta.

A fraternidade visa a reciprocidade. Porém, o agir fraterno não almeja interesses individuais, ou seja, não tem a pretensão de alcançar vantagem egoísta. Assim, mesmo que de imediato não haja reciprocidade na relação jurídica e, em especial, na relação jurídico-tributária, a ação de Amor concreto abre essa possibilidade.

É necessário compreender que a fraternidade não é algo que se obtém unicamente por meio de leis, pois é um fenômeno social decorrente de uma essência existencial. As normas jurídicas não promovem a fraternidade em si, mas participam desse processo social. E, a partir do conceito de Estado Democrático de Direito, a norma jurídica é essencial na construção de uma sociedade fraterna, posto que é por intermédio das normas jurídicas que há a regulamentação do “agir social”, sendo o instrumento que o Estado possui para preservar os valores Fraternos entre os administrados.

O Direito, como norma que garante a dignidade das pessoas e limita o Poder do Estado, é fruto de uma evolução histórica. Nesta consciência, o Direito não surge pronto, já que é conquistado e construído. A sociedade está em constante mudança, em uma evolução que vai carecer de garantias de direitos diferentes na proporção que as estruturas sociais são alteradas. Por exemplo, até hoje há discussões sobre os conceitos e os limites da liberdade e ainda não se tem ideia de quando este conceito estará delimitado. Do mesmo modo está ocorrendo com o Direito e a Fraternidade. Os estudos surgem e em cada ramo do Direito se compreende uma peculiaridade diferente, um agir fraterno diferenciado. Portanto, o Direito e a Fraternidade, na perspectiva de Chiara Lubich (1983, p. 40), é algo em construção, que vai se “amoldando” a cada realidade: é o Amor que se encarna nas pessoas e se efetiva por meio de ações concretas. Ou seja, as normas jurídicas que possibilitam um agir fraterno, que garante ao outro o que se quer para si, são normas fraternas, são pontes que se abrem para o caminho da fraternidade. Chiara Lubich (2004) entende que

[...] a fraternidade se realiza somente com um amor especial; é um amor dirigido a todos. [...] Este amor que é necessário para a fraternidade não é tolerância, mas é também tolerante. Não é solidariedade, mas é também solidariedade. [...] É um amor que toma a iniciativa, não espera ser amado. Ele se lança e é o primeiro a amar. [...] Esse amor não é sentimental, não é um amor platônico, não é um amor superficial. É o amor concreto, ele se faz Um com a pessoa amada.

Para Lubich³, a fraternidade guarda estreita relação com a capacidade humana de sair de si para atender a necessidade, a dignidade do outro. Isso ainda requer a atitude de ceder espaço para que o outro também se realize. Cada um deve respeitar os limites dos outros e compreender que as demais pessoas irão suprir suas necessidades a partir dos recursos que são divididos.

Em resumo, para efetivar a fraternidade é necessário fazer ao outro aquilo que se deseja para si. No entanto, não exatamente como cada um quer que seja feito para si, mas como o outro espera que seja feito em seu benefício, entendendo as necessidades de cada pessoa e respeitando a diferença existencial e cultural de cada realidade e de cada sociedade em particular.

Hannah Arendt (2008, p. 31-32) ratifica a compreensão do homem como animal social e político, complementando que nenhuma vida humana, nem mesmo de indivíduos isolados em natureza selvagem, é possível existir sem um mundo que testemunhe a presença de outros seres humanos. E continua:

Todas as atividades humanas são condicionadas pelo fato de que os homens vivem juntos; mas a ação é a única que sequer pode ser imaginada fora da sociedade dos homens.

[...]

Esta relação especial entre a ação e a vida em comum parece justificar plenamente a antiga tradução do *zoon politicon* de Aristóteles como *animal socialis*, que já encontramos em Sêneca e que, até Tomás de Aquino, foi aceita como tradução consagrada: *homo est naturaliter, id est, socialis* (<o homem é, por natureza, político, isto é, social>). (grifo original)

Isso corrobora o pensamento de Chiara Lubich, quando afirma que a vocação de todo ser humano é fazer o outro feliz. Chiara costumava falar que até os pequenos atos, ou mesmo a mera vontade de amar, já é Amor, e por isso já exprime a essência da fraternidade. Mas há algo que não se pode “deixar para depois”: o agir, a ação citada por Arendt, que para Chiara requer que seja uma ação que beneficie o outro em sua individualidade ou em seu contexto social, um agir por amor, impulsionado para efetivar o bem.

No meio social a fraternidade se manifesta naturalmente regulando as atitudes individuais. Quando surgem os Estados, o direito positivo passa a regular a

³ Chiara Lubich: “*Há quem faça as coisas por amor, há quem faça coisas procurando ser o amor. (...) O Amor, que é Deus, é Luz. E com a Luz vemos se o modo como nos aproximamos e servimos o irmão está em conformidade com o coração de Deus, está como o irmão gostaria, como ele sonharia se tivesse ao seu lado não nós, mas Jesus*”. (Arquivo pessoal, anotado em apresentação de vídeo sobre a vida de Chiara Lúbach, sem data informada na transmissão)

comunidade em prol do bem de todos. Quanto mais as leis inovam em temas que transparecem respeito ao outro, mais as pessoas se compreendem como sujeitos de direitos. Isso pelo fato das normas positivadas representarem a evolução do reconhecimento da fraternidade. Por exemplo: a vedação por lei de haver diferença salarial em decorrência do sexo do(a) trabalhador(a), isso foi tema de discussão jurídica, ao ponto de necessitar haver uma lei para evitar a injustiça salarial baseada no gênero. Mas o que é a lei de igualdade salarial? A Lei é o instrumento que viabiliza a fraternidade: a lei não é o fim, e sim o meio. Tanto é que a discussão do tema não dependeu da existência da lei, posto que por centenas de anos, em diversas culturas, já se discutia a injustiça da diferença de tratamento baseada no gênero. E tal discussão surge de algo que é real: da fraternidade que estava sendo violada. Ou seja, não é propriamente o direito que surge com a lei, e sim a lei que surge para garantir o direito que é intrínseco de uma sociedade que é fraterna. O que incomodava, o que se discutia, era a ausência da Fraternidade: o não garantir ao outro aquilo que se queria e se efetivava para um grupo isolado.

A fraternidade é, então, uma característica natural da sociedade, que é assumida tanto como valor jurídico quanto como norma jurídica, amplamente reconhecida na base e no topo dos sistemas jurídicos nacionais e internacionais. Desse modo, muito mais que sentimento, a fraternidade é um meio para garantir o bem de todos, pois é posta em prática não para impor a vontade do legislador, mas para respeitar as necessidades individuais de cada pessoa, já que a vida em grupo requer que todos possam ter o mesmo espaço para se autodeterminarem.

A fraternidade passa a ser essencial nas normas jurídicas, pois o próprio processo legislativo não comporta a participação direta de todos, já que prepondera o sistema de representação indireta. Portanto, é importante que os representantes do povo não só queiram o bem dos outros, mas que legislem tendo a consciência de como o outro gostaria de ser tratado, não a partir da “percepção particular do que é certo ou errado”, mas do que é melhor para o outro, para o grupo. Desse modo, tem-se que existir o esforço para assumir um olhar sempre novo, que não julga, mas que tenta dividir com o outro as dores e as dificuldades.

Assim, compreende-se a fraternidade também como uma expressão social, que não se ocupa a impor uma visão pessoal e sectária por meio de normas jurídicas, mas se destina a regular o meio social respeitando a dimensão existencial de cada pessoa, que pensa diferente, que deseja diferente, que sente diferente, mas

que tenha a mesma liberdade que eu(nós) para se autodeterminar na sociedade. O ponto mais delicado é compreender de que forma essas liberdades individuais não anulam a liberdade e os direitos dos outros. Do mesmo modo que não se pode anular os direitos alheios, as demais pessoas não podem ferir os dos outros, ou atingir os direitos e as liberdades dos demais.

Vários autores já abordaram a Fraternidade fundamentando seus pensamentos em uma dimensão sociológica, política e filosófica, a exemplo de Giuseppe Tosi (2009, p. 58), que entende que a fraternidade desempenha o papel político quando é capaz de transformar o mundo em que vivemos, interpretando-o em sua essência social, demonstrando uma eficácia prática que responde aos anseios da sociedade. Porém, existe dificuldade em defender a fraternidade como categoria política, em especial pelo dinamismo da palavra e sua associação com a solidariedade. Um iluminista, a exemplo de Kant, rejeitaria a associação da fraternidade enquanto categoria política por envolver um conceito “paternalista”. Um marxista estranharia a superação das divisões entre classes antagônicas. Um realista político, tendo como exemplo Schmitt, consideraria a fraternidade em um conceito “apolítico”. Um weberiano, que se orienta pela ética da responsabilidade que guia a esfera pública, estranharia a fraternidade na dimensão de uma ética de princípios.

Tal posicionamento pode ser complementado por Daniela Ropelato (2009, p. 103), que entende que a fraternidade se impõe como princípio de construção social, no qual o outro “é um outro eu” (não diferente de mim). A fraternidade no seu significado relacional reconhece as semelhanças entre as diversas culturas, sujeitos e grupos sociais, colocando em prática o pertencimento recíproco entre atores sociais e políticos, colocando em prática relação de partilha e responsabilidades.

Já Antonio Maria Baggio (2009, p. 54) resume, após uma vasta fundamentação quanto às raízes da Fraternidade, tecendo a ideia de que a fraternidade só pode ser compreendida se for vivida. E deve ser vivida por todos, posto que a fraternidade não é um privilégio dos cristãos, ainda que sua expressão tenha forte influência da revolução cristã. A fraternidade é uma condição humana e não ideológica. A fraternidade é um ponto de partida, mas também um objetivo a ser conquistado com o compromisso de todos. Eduardo Rafael Petry Veronese (2015, p. 25-28) ao tratar do pensamento de Baggio, identifica que para este

O princípio da fraternidade seria uma contraposição à idéia de divisibilidade, conflito, propondo um *modus vivendi* baseado em Harmonia e na Coletividade. Após dar um salto de quase dois séculos de História da Humanidade, o autor sugere que a Fraternidade é então reincorporada no âmbito das discussões acadêmico-políticas com a Teoria de Justiça de Rawls.

Desde já, percebe-se ponto questionável na dissertação de Baggio, em sua interpretação de Rawls, apontando sua teoria como sendo uma exteriorização do princípio através da Solidariedade cívica decorrente da convivência das diferenças em um modelo ideal de sociedade.

Diferentemente do que aponta Baggio, Rawls não aponta a fraternidade como sendo um princípio, ou como ponto de partida indispensável, mas sim como 'possível consequência' de relações solidárias decorrentes de um nível superior de civilidade dentro de uma sociedade já constituída, partindo-se de um modelo ideal.

[...]

Baggio chega a assumir a fraternidade como modelo de interação entre culturas, como um nível político de fraternidade, que avança o contexto familiar e se materializa no Estado Contemporâneo.

Filippo Pazzolato (2009, p. 113-114) identifica a fraternidade:

com aquela solidariedade que chamaremos *horizontal*, uma vez que surge do socorro mútuo prestado entre as pessoas, e que se coloca ao lado daquela outra forma de solidariedade, ligada à fraternidade por um vínculo de subsidiariedade, e que chamaremos *vertical*, baseada na intervenção direta do Estado (e dos poderes públicos) em socorro das necessidades.

Observa-se, então, que o estudo da fraternidade já está bastante enraizado na academia, em especial na ciência jurídica, com uma vasta literatura que argumenta a validade da fraternidade para o ordenamento jurídico. Vale destacar os estudos que são realizados no Instituto Universitário Sophia (sophiauniversity.org), em linhas de pesquisa de mestrado e doutorado que envolvem a fraternidade, com foco nos temas de cultura da unidade, economia e gestão, ontologia Trinitária e ciência política. No decorrer do estudo voltaremos ao tema fraternidade, aplicado na dimensão da norma jurídica e das políticas públicas.

2.2 A norma jurídica como expressão da fraternidade

Norma, pelo sentido isolado da palavra, é a expressão - o resultado interpretado da formalização legislativa ou um reconhecimento coletivo de uma regra que pode ser moral, técnica, comportamental e, para o que se está analisando, jurídica. Desse modo, a norma jurídica é aquela que surge como acordo, regramento, imposição legal de uma regra que passa a ocupar espaço no

ordenamento jurídico; assim, a norma também deve respeitar e completar o ordenamento jurídico que a recepciona.

No entanto, cabe uma curiosidade: se a norma jurídica deve respeito e coerência junto ao ordenamento jurídico, como surgiu a primeira norma jurídica se não havia um regramento anterior? Percebe-se que o direito é construído a partir de um progresso histórico. “O direito é um fenômeno social [...]” (Kelsen, 2011, p. 68). A formalização das normas é consequência da modificação da estrutura social. Tendo como exemplo a Constituição Federal, que na maioria dos Estados representa a Lei Fundamental, o poder originário do constituinte é entendido, por parte da doutrina, como um poder incondicionado. Porém, mesmo na dimensão do poder constituinte originário há preceitos que se sobrepõem, a exemplo dos costumes de seu tempo, os valores da sociedade e, essencialmente, a fraternidade, que rege a humanidade em uma relação entre irmãos/semelhantes. Assim, pode-se construir a tese de que a fraternidade é uma norma [de fato] sobreposta a qualquer outra anterior, atual ou futura. As próprias ideias desenvolvidas nas lições de Thomas Hobbes, John Lock e Jean-Jacques Rousseau, na perspectiva do Contrato Social, deixam margem para se compreender que o homem abre mão de seu “estado natural” por se reconhecer em um cenário que prevalece a fraternidade. Nisso, o isolamento, a imposição da força, a arbitrariedade individual e outros elementos do “estado de natureza” são minimizados frente à magnitude da fraternidade que se impõe.

Bobbio (2003, p. 23) utiliza o “ponto de vista normativo” para explicar o direito como norma de conduta. Ou seja, “a experiência jurídica é uma experiência normativa”, considerando que o direito é um conjunto de normas. Então, passa-se a analisar a norma jurídica na dimensão de um direito positivado, formalizado na figura de um ordenamento jurídico que impõe à sociedade um conjunto de previsões normativas que representam um meio de se manter o bem de todos, atendendo aos anseios de um grupo. Assim preceitua Bobbio (2003, p. 23):

A nossa vida se desenvolve em um mundo de normas. Acreditamos ser livres, mas na realidade, estamos envoltos em uma rede muito espessa de regras de conduta que, desde o nascimento até a morte, dirigem nesta ou naquela direção as nossas ações. A maior parte destas regras já se tornou tão habituais que não nos apercebemos mais da sua presença. Porém, se observarmos um pouco, de fora, o desenvolvimento da vida de um homem através da atividade educadora exercida pelos seus pais, pelos seus professores e assim por diante, nos daremos conta que ele se desenvolve guiado por regras de conduta.

A sociedade penetrou “naturalmente” em uma cultura do direito positivado. Fazendo-se uma interpretação rasa, isso visa garantir a segurança jurídica e um meio mais equilibrado/consolidado de atingir a justiça. No entanto, a história demonstrou que a vida, que se desenvolve em um mundo de normas, como explana Bobbio na citação acima, muitas vezes é cativa em um campo minado, com vários limites que mitigam ou extinguem a liberdade do “existir”, negando a essência do que somos. Exemplo disso foram as normas que reconheciam a escravidão, a separação da humanidade entre “brancos” e “negros”, a discriminação de mulheres, a livre movimentação das pessoas, enfim, há vários fatos históricos que demonstram que o mundo das normas nem sempre atendem aos anseios de uma humanidade, que é essencialmente fraterna.

Averiguando-se o que foi decisivo para que surgissem normas jurídicas que combatem a segregação de grupos sociais (que até hoje subsistem, infelizmente), apreende-se que isso é resultado do reconhecimento da fraternidade como princípio norteador que rege as relações. Fraternidade esta que coloca o Estado como responsável pelo bem estar social e incumbe a cada ser o compromisso de se responsabilizar pelo bem do outro. Esta relação de reciprocidade demarca um cenário onde prevalece a fraternidade. O professor Luis Barzotto (2017, p. 5) defende que o “reconhecimento recíproco entre as pessoas” é uma das principais características da fraternidade, inclusive é um ponto eminente que a diferencia da solidariedade.

Prova de que a fraternidade é uma essência pré-existente do ordenamento jurídico é que nos casos em que há a normatização de regras que passam a reconhecer o outro como sujeito de igual direito, em relação a um grupo que detinha um reconhecimento jurídico “superior”, surge também o peso social para reparar a injustiça suportada pela coletividade que estava sendo segregada, como vem ocorrendo com as políticas de ações afirmativas que, mesmo na vigência de um ordenamento jurídico que coloca todos em posição de igualdade, tentam reparar direitos que não vinham sendo garantidos para uma parcela da população.

Ministros das Cortes superiores brasileiras já reconhecem a Fraternidade como princípio constitucional, como no caso do Ministro Reynaldo Soares da Fonseca (2019, p. 79), que entende:

[...] que a constitucionalização da fraternidade diz respeito à incorporação de direitos e garantias no texto constitucional, atrelados ao conteúdo básico dessa categoria jurídico-política, como demonstramos em relação à participação política do cidadão na formação da vontade estatal no capítulo 2, sob a perspectiva de uma democracia fraternal.

Por outro lado, a fraternização da Constituição também envolve a interpretação das normas vigentes, em controle de constitucionalidade ou não, recepcionadas ou posteriores, à luz do princípio da Fraternidade.

Para o professor Barzotto (2018) “o direito é uma escola de fraternidade”. O pesquisador continua sua ideia enumerando três pontos essenciais que caracterizam a fraternidade: (i) respeitar a liberdade do outro, sendo que o direito é aquilo que se promete livremente para o outro, tanto é que a raiz da palavra latina “jus” (direito) tem a ver com juramento e não com imposição. Assim, o direito não é uma obrigação que vem de fora, mas uma obrigação que se assume livremente, posto que no direito cada pessoa assume sua liberdade, configurando uma “escola de responsabilização”. (ii) Mas a fraternidade não é apenas uma responsabilidade sobre si mesmo, mas também uma responsabilidade pelo outro – solidariedade. Isso fica muito claro nos casos em que há uma assimetria de poder ou de recursos, em que o direito responsabiliza quem está em uma situação mais favorável, a exemplo da responsabilidade dos pais sobre os filhos e dos empregadores sobre o bem estar dos empregados. O terceiro elemento da fraternidade é a (iii) reciprocidade. A própria ideia da legislação e das decisões judiciais comprova a reciprocidade fraterna como elemento do direito. O direito mantém uma relação horizontal: quando o legislador determina uma norma, o Estado também está se limitando. Ou seja, o direito não representa uma relação de poder, mas uma relação jurídica fraterna e recíproca, já que tanto os administrados quanto o próprio Estado devem cumprir a legislação. Voltando ao exemplo do poder judiciário, cada decisão judicial também compromete o “Estado-Juiz”, pois ele fica vinculado à sua própria decisão, além de gerar um precedente que se agrega ao ordenamento jurídico. Diante do pensamento do professor Barzotto, comprova-se a clara essência da fraternidade na dimensão do direito, que se externaliza como norma de conduta.

2.3 A tributação como instrumento de arrecadação estatal e de concretização de políticas públicas

A teoria do professor Paulo de Barros Carvalho é fundamental para analisar a tributação na dimensão da fraternidade. O Construtivismo Lógico-Semântico é explicado da seguinte forma pelo professor Carvalho: o Construtivismo é o modo de se trabalhar o direito, um método que concede mais nitidez ao direito, posto que a linguagem jurídica admite várias vertentes interpretativas. Portanto, o Construtivismo concede “firmeza” ao direito, o qual deve ser uma manifestação da linguagem (Carvalho, 2015).

O sentido da linguagem para o Construtivismo Lógico-Semântico depende de interpretação, que é essencialmente um ato pessoal, que é influenciado pelos conhecimentos e experiências acumuladas, mas também por outras questões muito subjetivas, inclusive pelo próprio humor da pessoa (Carvalho, 2015). O fato é que a tributação deve ser interpretada a partir da dimensão da sociedade e do Estado, que é ligado a partir pelo laço da fraternidade. Portanto, a fraternidade deve influenciar necessariamente a linguagem da tributação.

A professora Aurora Tomazini (2009) explica que existe o plano da realidade social formada pela relação de dois sujeitos, surgindo a linguagem da realidade social. No entanto, há muita subjetividade nas relações entre as pessoas. É por isso que o legislador assume o papel de regular as condutas subjetivas, produzindo um conjunto de texto que é definido como direito positivo. O que se defende nesse trabalho é que a interpretação da linguagem deve ser construída a partir da realidade fática de que a fraternidade é a essência da sociedade, que legitima o Estado que, por sua vez, não admite a atuação do poder administrativo fiscal sem o objetivo de se garantir o bem de todos.

A tributação é, portanto, meio de se efetivar a fraternidade tendo em vista que o papel do direito tributário não é somente arrecadar receita, mas sobretudo conseguir meios de se efetivar a fraternidade na sociedade. Desse modo a tributação só é legítima para amparar a atuação do Estado na construção de uma sociedade fraterna. Isso é o fundamento material da tributação. Formalmente a lei legitima o Estado a “invadir” o patrimônio do particular para arrecadar tributos. Porém, formalmente não há sustentação para a tributação, posto que em um Estado Democrático de Direito a única justificativa admitida para a diminuição do patrimônio

de um particular está fundado no valor material da fraternidade, compromisso de todos que estão ligados por um laço de semelhança.

O sistema constitucional tributário é o conjunto de normas relacionadas na Constituição de um Estado soberano, que regulamenta a raiz e a atividade dos entes fiscais. Diz-se raiz, pois é a partir das normas constitucionais que vão se desenvolver todo o cenário tributário do Estado. Fazendo-se uma comparação um pouco absurda do sistema tributário com uma árvore, seria assim:

Raiz => Constituição Federal (CF, EC, princípios constitucionais, tratados constitucionais aprovados em dois turnos de votação, nas duas casas legislativas), primado do direito tributário.

Caule => legislação infraconstitucional (lei ordinária, lei complementar, tratados internacionais, constituição estadual etc.), normatização do que precisa ser complementado a partir do texto constitucional.

Galhos => regulamentação (instruções normativas, decretos, regulamentos etc.), interpretação da legislação tributária, esclarecendo-se por meio de norma a abrangência do poder de tributar do Estado.

Folhas => aplicação do direito tributário por meio dos órgãos de recolhimento e de fiscalização, que também geram normas individuais e concretas ao autuarem os contribuintes ou, por meio de normas gerais e abstratas, esclarecem o que está na legislação ou exigem procedimentos para colaborar com a arrecadação fiscal (solução de consulta, portarias, declarações de serviços tomados, EFD-Reinf, E-financeira, emissão de documentos fiscais etc.). Aqui também engloba o papel do judiciário ou fazer a proceder à aplicação da legislação em vigor.

Flores => resultado fim da atuação do ente fiscal, é de onde vai vir todo o recurso que o Estado necessita, a receita derivada, seja por meio de lançamento tributário, auto de infração, execução fiscal etc..

Frutos => é o que o estado promove a partir da receita tributária, ou seja, a efetivação da fraternidade como princípio constitucional, que exige que o Estado efetive o bem de todos.

Nesse contexto, o direito tributário, na dimensão do Construtivismo Lógico Semântico, estaria no contexto das "folhas" da árvore, que é quando se depura a linguagem para ser aplicada ao caso concreto.

A relação jurídico-tributária surge com o fato gerador e se conclui com a extinção do crédito tributário. No entanto, cabe repensar os direitos e as obrigações dessa relação jurídica a fim de definir se há reciprocidade ou se tudo decorre apenas de uma relação de poder do Estado em desfavor dos contribuintes.

O Direito Tributário não regula a prestação de serviços e a aplicação de políticas públicas do Estado. Assim, em primeiro plano não existiria uma “contraprestação” Fraternal por parte do Estado na Seara do Direito Tributário. Porém, cabe avaliar que o Direito Tributário regula a arrecadação, que tem como sujeito ativo um ente federado. Desse modo, a arrecadação se dá PELO ente federado através da regulamentação do Direito Tributário, PARA que o ente federado possa efetivar as políticas de governo que visam o bem de todos.

Compreende-se que o direito tributário é instrumento para se efetivar um valor superior, posto que sua função não é a arrecadação pecuniária por parte do Estado, mas sim uma forma de garantir com que o Estado cumpra suas obrigações sociais. Conforme Humberto Ávila (2012, p. 136), “As normas jurídicas possuem, portanto, objetos de proteção (*Schutzobjekte*). Interesses dizem respeito às necessidades materiais ou ideais, portanto à totalidade de conteúdos possíveis dos desejos humanos”.

Já o professor Kiyoshi Harada (2009, p. 468) compreende que a obrigação tributária como espécie de obrigação jurídica, tendo sua causa obrigatoriamente vinculada à lei e não à convergência de vontades.

Ichihara (2009, p. 129-130) entende que a obrigação tributária é *ex lege* e só existirá com a concorrência dos seguintes elementos:

- a. Uma lei;
- b. Um sujeito ativo e um sujeito passivo;
- c. Uma obrigação de dar, isto é, uma obrigação de levar dinheiro aos cofres públicos (obrigação principal), ou obrigação de fazer ou não fazer alguma coisa (obrigação acessória).

Sacha Calmon Navarro Coêlho (2012, p. 31) esclarece que:

O objeto do Direito Tributário, portanto, é reger relação jurídica que se estabelece entre *Estado* e as *pessoas físicas e jurídicas*, tendo em vista o pagamento de tributos por estas últimas e o recebimento dos mesmos pelas pessoas políticas ou, se se preferir, pelo Estado.

Para Geraldo Ataliba (2018, p. 118):

Tributo é a exigência unilateral e coativa de dinheiro, feita pelo Estado às pessoas submetidas à lei, com fundamento na Constituição (arts. 145 a 156).

O dever de entregar dinheiro aos cofres públicos decorre da incidência da lei tributária – material e formalmente conforme à Constituição – e de sua aplicação, segundo procedimentos de direito administrativo tributário.

O autor traz uma definição de tributo como sendo “instituto nuclear do direito tributário (entendido como sub-ramo do direito administrativo), como *obrigação* (relação jurídica)” (Ataliba, 2018, p. 34). Assim, a obrigação na relação jurídico-tributário é a própria definição de tributo para o professor Geraldo Ataliba (2018, p. 31-32), que trata do objeto dessa obrigação do seguinte modo:

Sendo o direito uma realidade abstrata, não pode ter por objeto coisas concretas. Assim, o dinheiro, como as coisas em geral, jamais pode ser objeto do direito. Nenhuma coisa concreta pode ser objeto do direito, das normas jurídicas, das obrigações jurídicas (porque o direito e suas realidades são abstratos).

O objeto das normas jurídicas é o comportamento humano. Assim o objeto da obrigação tributária é o comportamento do sujeito passivo = entrega do dinheiro aos cofres públicos. O dinheiro, assim, é objeto do comportamento. Ele é que é objeto da obrigação.

A professora Valéria Furlan (2002, p. 33) também compreende que “O objeto do direito tributário é uma obrigação de fazer (positiva), consistente em dar dinheiro ao Estado”.

Percebe-se aqui uma relação com um dos pontos que classifica a Fraternidade, que é a reciprocidade na relação. O ciclo fraterno se completa entre a obrigação do Estado em suprir direitos individuais, sociais e coletivos e a obrigação do contribuinte em suprir o Estado dos recursos suficientes para efetivar o bem de todos. Da mesma forma que a obrigação do Estado não é um valor pecuniário, a obrigação tributária também não é expresso em moeda, mas no comportamento do sujeito passivo em entregar os recursos financeiros para o Estado. Em ambos os casos o agir do Estado e o agir do contribuinte são o objeto dessa relação jurídica que também passa pelo direito tributário. Compreende-se, portanto, que o agir fraterno é o objeto da obrigação tributária, pois o comportamento de entregar o dinheiro aos cofres públicos pode ser interpretado na dimensão da obrigação recíproca do Estado que baseia sua Constituição sob valores de uma sociedade fraterna e pluralista (CF/1988, preâmbulo).

O professor Paulo de Barros Carvalho (1999, p. 145) esclarece que:

É preciso reconhecer que a relação jurídica se instaura por virtude de um enunciado fático, posto pelo conseqüente de uma norma individual e concreta, uma vez que, na regra geral e abstrata, aquilo que encontramos são classes de predicados que um acontecimento deve reunir para tornar-se fato concreto, na plenitude de sua determinação empírica.

A relação tributária entre sujeitos passivo e ativo é também uma relação obrigacional. Mas isso traz a ideia de que a relação jurídica vincula a obrigação do sujeito passivo para com o sujeito ativo. Formalmente é isso que existe de fato. No entanto, materialmente essa obrigação do contribuinte para com o Estado decorre de uma obrigação anterior, que é do Estado para com o contribuinte, o que esclarece uma relação de reciprocidade, ponto chave fundamenta a Fraternidade.

Antes mesmo de haver a obrigação do contribuinte, o Estado assumiu a sua obrigação com a sociedade. É uma relação cíclica e recíproca. A lei é o vínculo formal da relação jurídico-tributária. No entanto, compreende-se que a Fraternidade, o dever e as obrigações entre Estado e sociedade, é o vínculo material da relação jurídica tributária. De modo que a lei não é o fundamento da obrigação de pagar o tributo, pois é tão somente um meio. Assim como o lançamento do crédito e a arrecadação do montante são meios para prover o Estado dos recursos necessários para cumprir sua função social, a lei tributária é também parte desse "meio", que existe para alcançar uma finalidade superior, que é a Fraternidade. Mas cabe ressaltar que a norma tributária ocupa uma posição de destaque nesse cenário, pois é o início de toda a formalidade. É o ponto inicial que legitima e regulamenta todos os meios que com a norma jurídica vão viabilizar os fins da relação jurídica tributária.

A intenção dessa pesquisa não foi mudar o conceito da relação jurídico tributária, pois reconhece-se que a norma presta o papel de vínculo formal de tal relação. O que se almejou foi dar sentido a esse vínculo jurídico, pois em um Estado Democrático de Direito, a intervenção sobre o patrimônio de um particular não poderia ocorrer senão pela reciprocidade entre Estado e contribuintes ligados por um vínculo fraterno e uno (inseparável).

Uma evidência de que a Fraternidade é o vínculo material jurídico-tributário é a exigência de obrigações acessórias. Muitos criticam que a obrigação acessória seria uma transferência da obrigação do Estado para o contribuinte. No entanto, na dimensão da Fraternidade como vínculo material da relação tributária, a obrigação

acessória é uma consequência da reciprocidade fraterna, onde o interesse na arrecadação é dividido com o particular que está ligado por um vínculo fraterno com o Estado e não unicamente jurídico.

Em pesquisa científica identificou-se que o pensamento de justificar o vínculo tributário a partir da Fraternidade não é inédito. Benvenuto Griziotti (1958, p. 15), grande influenciador do direito tributário, já defendeu esse raciocínio com outras palavras, ao descrever que a atividade financeira se explica pela ação do Estado em procurar os meios necessários para satisfazer os fins sociais⁴, utilizando dos bens à disposição do Estado, cujos custos públicos são repartidos com os contribuintes.

Griziotti (1958, p. 273-276) ilumina a ciência ao descrever os principais fatores que determinam a obrigação do imposto/tributo:

Si haciendo abstracción de las circunstancias particulares a toda asociación y a toda época y grado de civilización se encuentra un fondo común de equidad y de criterios éticos de las varias formas de prestaciones requeridas de los particulares a fin de satisfacer las necesidades colectivas de cualquier clase de Sociedad, convendrá considerar cuáles son los factores determinantes, en general, de las contribuciones sociales.

Substancialmente son tres:

- a) Los beneficios generales derivados por el hecho de pertenecer a um agregado político, económico e social;
- b) Los beneficios particulares derivados de la actividad social;
- c) La aptitud o La capacidad de cada miembro para aportar la contribución requerida por La vida colectiva.

El hombre vive em Sociedad, porque logra así más facilmente La consecución de los fines que se proponey consigue ventajas que no podría obtener si viviese aislado. Independientemente de los particulares servicios o beneficios que pueden obtener de la actividad social, cada miembro puede lograr beneficios generales y indirectos por el hecho de pertenecer a um cierto agregado social em forma que consienta espontáneamente em particular em los gastos de la Sociedad a que pertenece.

[...]

El legislador, haciendo uso de su prudente arbitrio en el reparto de las cargas públicas, no puede tener la voluntad de que los patrimonios de los particulares, que tutela con el arts. 1.104 del Código civil, sean disminuídos por un impuesto sin causa que lo justifique.

Pues bien, la causa de las prestaciones radica en los beneficios generales y particulares que derivan de la asociación, en cuanto estos beneficios constituyen el fin práctico de la contribución y la razón económica y jurídica por la cual el contribuyente se adapta o desea formar parte de la asociación. Así escribe Ranelletti: "A la prestación colectiva de la Sociedad coresponde una contraprestación del Estado a la Sociedad; el servicio, entendido de un modo general, es la causa del impuesto." Y añade: "Tenemos, pues, dos

⁴ Essa compreensão é apresentada pelo professor Paulo Caliendo como a teoria causalista do tributo, onde também ressalta que: "[...] *No entender de São Tomás de Aquino, os tributos criados somente no interesse pessoal do príncipe não obrigam, tal como as leis que ofendem a exigência do bem comum. Assim, o soberano somente pode exigir o que for indispensável ao bem comum, retirando a legitimidade dos tributos criados para o interesse exclusivo dos governantes.*" CALIENDO, Paulo. *Direito tributário: três modos de pensar a tributação: elementos para uma teoria sistemática do direito tributário*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2009. P. 164.

términos: de una parte, la obligación del Estado de aspirar a fines de interés colectivo, que es el fundamento jurídico de su derecho al impuesto; de otra, la transformación del tributo em servicios y bienes capaces de satisfacer las necesidades públicas, que es el fundamento jurídico último de la obligación de los ciudadanos a pagar el impuesto.⁵

O professor José Casalta Nabais (2005, p. 128-129) também compreende a importância do Estado Fiscal, que traz subjacente uma ideia de justiça distributiva. Marco Aurélio Greco (2005, p. 179) também faz uma observação relevante quanto ao tema, ao esclarecer:

Isso significa - a partir de uma perspectiva do Estado Social - que não podemos ver a tributação apenas como técnica arrecadatária ou de proteção ao patrimônio; devemos vê-la também da perspectiva da viabilização da dimensão social do ser. Esta inclusão é significativa, pois se dá na Seção I do capítulo do Sistema Tributário que trata dos “Princípios Gerais” a indicar que veicula uma diretriz positiva de ação seja para o legislador, seja para o aplicador e o intérprete.

Mario Perez Luque (1980) corrobora com essa ideia ao tratar dos deveres tributários, dos deveres morais do contribuinte, dos deveres morais derivados das leis fiscais e dos deveres morais derivados da relação fiscal.

Para Almeida e Mendonça (2011, p. 685), o tributo não é apenas um método para o Estado obter recursos. A arrecadação tributária pode ser a função principal do tributo, mas jamais deve ser a única, posto que o tributo também é aplicado para

⁵ Tradução livre: “Se, abstraindo das circunstâncias particulares de cada associação e de cada idade e grau de civilização, se encontrar um fundo comum de equidade e critérios éticos para as várias formas de benefícios exigidos dos indivíduos para satisfazer as necessidades coletivas de qualquer tipo de Sociedade, será conveniente considerar quais são os fatores determinantes, em geral, das contribuições sociais. Substancialmente, existem três: a) As vantagens gerais decorrentes da pertença a um grupo político, económico e social; b) Os benefícios particulares derivados da atividade social; c) A aptidão ou capacidade de cada membro para dar a contribuição exigida pela vida coletiva. O homem vive em Sociedade, porque assim alcança mais facilmente seus objetivos e obtém vantagens que não poderia obter se vivesse isolado. Independentemente dos serviços ou benefícios particulares que possam ser obtidos da atividade social, cada membro pode obter benefícios gerais e indiretos por pertencer a um determinado grupo social de forma que consinta espontaneamente, em particular, com as despesas da Sociedade a que pertence. [...] O legislador, fazendo uso de seu prudente arbítrio na distribuição dos encargos públicos, não pode ter vontade de que os bens dos particulares, que são protegidos pelos art. 1.104 do Código Civil, sejam reduzidos por um tributo sem causa que o justifique. Pois bem, a causa das prestações tributárias está nos benefícios gerais e particulares que derivam da associação, enquanto esses benefícios constituem o fim prático dos tributos e a razão económica e jurídica pela qual o contribuinte se adapta e deseja formar parte da associação. Assim escreve Ranelletti: “A prestação coletiva da Sociedade corresponde a uma contrapartida do Estado à Sociedade; o serviço, entendido de forma geral, é a causa do imposto”. E acrescenta: “Temos, portanto, dois termos: por um lado, a obrigação do Estado de aspirar a fins de interesse coletivo, que é o fundamento jurídico do seu direito de tributar; por outro lado, a transformação do imposto em serviços e bens capazes de satisfazer às necessidades públicas, que é a base legal última para a obrigação dos cidadãos de pagar o imposto.”

interferir em distintas áreas estimulando atividades e setores diversos, a exemplo do desenvolvimento regional e da concretização do direito à educação.

Quanto aos objetivos do tributo, que costuma ser dividido de acordo com a função do tributo: fiscal, extrafiscal e parafiscal, compreende-se que, na perspectiva da fraternidade, o tributo, ou suas imunidades e isenções, devem ser sempre motivados pela fraternidade: buscar o bem de todos.

Melo (1999, p. 10), ao se referir ao conteúdo político-ideológico do princípio da isonomia e judicializado pelos textos constitucionais, indica que a lei não pode ser fonte de privilégios ou perseguições, mas sim instrumento regulador da vida social, que demanda tratamento equitativo a todos os cidadãos. Fazendo-se uma paráfrase do pensamento de Celso Antônio de Melo, para se garantir o tratamento equitativo e isonômico entre as pessoas, utiliza-se a lei para viabilizar o bem-estar social, equilibrando privilégios e distorções sociais, o que justifica a razão de tributar: viabilizar o bem de todos através da coparticipação da sociedade.

Em outros pontos desse trabalho foi explicado que a fraternidade regula uma relação horizontal e não necessariamente está presa a uma simbologia assistencialista, onde se ajuda grupos em situação de vulnerabilidade e de escassez. O tributo, por exemplo, ao ser utilizado para a manutenção de vias públicas, não vai viabilizar apenas o bem-estar de “quem mais precisa”, pois contribuirá para a livre circulação das pessoas em seus veículos (populares ou de luxo), para a integração entre os diversos espaços, para facilitar o acesso a serviços públicos, seja para permitir que o aluno chegue na escola ou para que ocorra o serviço de atendimento médico móvel de urgência, onde ambulâncias dependem de vias públicas bem estruturadas, enfim, seria muito limitado, para a grandiosidade do tributo e da sua utilização na viabilização de políticas públicas, resumir a tributação e um vínculo formal da relação Estado-Contribuinte (Contribuinte com “C” maiúsculo para representá-lo copartícipe do Estado), que se daria unicamente pela existência de uma lei ou norma tributária. Além da norma jurídica ser compreendida como expressão da fraternidade, a razão de tributar também ganha suporte material na fraternidade para estabelecer a relação jurídica tributária entre Estado e Contribuinte que, como dito, Contribuinte este que está em uma relação horizontal com o Estado na coconstrução e na coparticipação de uma gestão baseada nos princípios da cogovernança, fundamento de uma sociedade fraterna.

Como fundamenta Castagna (2019, p. 110), a fraternidade, enquanto princípio jurídico, indica que a condição própria da dignidade humana não se reflete somente no aspecto individual, mas relacional e coletivo, pois impõe a necessidade de cada ser humano se relacionar com o outro e com toda a comunidade. Essa pensamento de Castagna, na dimensão da cogovernança, faz-se compreender que cada pessoa é responsável por si, pelo outro e pela comunidade. Para Castagna (2019, p. 111):

A fraternidade é, pois, um valor-princípio presente no ordenamento jurídico que expõe, na forma mais vigorosa, a dimensão relacional de todos os seres humanos, que deve ser vivida e reconhecida inclusive pelo Estado Democrático de Direito. Impele todos, sem distinção, a uma responsabilidade comum, ao comprometimento com o outro, libertando a sociedade da visão liberal de que a pessoa deve ser considerada apenas em relação a seus próprios interesses, voltando-se, assim, seus olhares para com o conjunto de todos os membros da comunidade. [...] (Castagna, 2019, p. 111.)

[...]

Ousa-se, desde já e ao final desse Projeto, estabelecer um novo conceito para o Direito, qual seja, o de tributação fraterna, que se caracteriza, justamente, por uma nova visão, de caráter eminentemente constitucional, que desconstrói o sentido puramente arrecadatário e individualista da tributação, nos moldes hodiernos, para uma visão humana do tributo, onde todos, indistintamente (Estado, contribuintes, sociedade em geral), ocupam o mesmo plano relacional, titulares de direitos mas portadoras de responsabilidades mútuas na cobrança, arrecadação e destinação do tributo, imbuídos de um objetivo comum, qual seja, buscar, na maior medida possível, a justiça fiscal.

(Castagna, 2019, p. 298-299.)

Amparando-se no pensamento de Souza (2022, p. 149), afirma-se que a fraternidade, muitas vezes tão esquecida, é o princípio ético fundamental capaz de dar sentido e promover a realização integral dos integrantes das comunidades humanas. Assim, a fraternidade concede uma nova interpretação à arrecadação tributária: não se paga tributo por razão de uma lei, mas pelo fato de todos serem responsáveis pelo bem da coletividade.

A própria lei tributária, que institui o tributo e determina seu fato gerador, está enraizado na fraternidade, posto que o direito, desde à Constituição de um povo brasileiro, é fruto do processo democrático, da participação política da sociedade, o que Soares (2019, p. 71) intitula de “fraternidade como princípio jurídico e político”, esclarecendo que a participação popular é um instrumento de viabilização do princípio da fraternidade, considerando a responsabilidade coletiva de todos os cidadãos, em um autogoverno coletivo e na autodeterminação individual em prol do bem comum.

Porto (2016, p. 43) explica que a efetivação dos direitos fundamentais tem um custo, que é pago pela sociedade, ainda que se tenha que atingir a liberdade e a propriedade das pessoas. Ainda segundo Porto (2016, p. 58), entende-se que existe um elo que une Estado e Cidadão que é maior e mais importante do que uma relação de crédito e débito imposta pela lei tributária, o que demanda uma compreensão completa do fenômeno da obrigação tributária em sua integralidade.

Buffon (2007, p. 337), compreende que a tributação é um importante instrumento de concretização dos princípios da igualdade, da solidariedade humana e da solidariedade. Cabe, ainda, acrescentar que há reflexões que questionam se a tributação no Brasil pode ter sido um instrumento que ampliou as desigualdades econômicas e sociais (Buffon, 2007, p. 340), tema muito discutido no histórico processo de reforma tributária, onde Luiz Carlos Hauly, um dos autores de Proposta de Emenda à Constituição – PEC que visava reforma tributária, declarou por diversas vezes que sua proposta reformista atende a um modelo de tributação fraterno e solidário, posto que atualmente os mais pobres pagam no Brasil mais imposto do que os mais ricos, a exemplo do que trouxe a reportagem de Budola (2019). A pesquisa não abordou esse viés da tributação, nem analisou a carga tributária, a progressividade ou regressividade tributária, posto que o objetivo foi tentar justificar a fraternidade como vínculo material, razão, motivação e fundamento da relação jurídico tributária.

É preciso desenvolver a consciência de que o ser humano deve ser trazido para o centro do ordenamento jurídico, retirando o tributo do núcleo de importância, posto que o fim último da existência do Estado são as pessoas e a dignidade humana, resgatando-se uma percepção humanística da tributação, desfazendo-se de uma percepção equivocada de que o direito tributário se ocupa meramente com as técnicas de cobrança do tributo, sendo, na verdade, a dignidade da pessoa humana que eleva o contribuinte para o centro do direito tributário. Assim, a tributação é um ato em que o Estado respeita os valores que dão dignidade ao homem, conforme Porto (2016, p. 89 e p. 93). A partir da compreensão da fraternidade, valida-se o pensamento de que a tributação nasce a partir de um vínculo que liga o Estado ao Contribuintes e aos Contribuintes entre si, que, a partir de uma responsabilidade coletiva pelo outro, arrecada-se tributo para viabilizar o bem de todos, que compõem uma sociedade fraterna. O pagamento do tributo se resume na paráfrase “dá à sociedade o que é da sociedade”.

Domingos (2015, p. 108) defende que o tributo é a via legal para viabilizar a distribuição equilibrada das riquezas, sendo o Estado um instrumento criado pela sociedade para satisfazer suas necessidades, em especial garantir a dignidade geral da população, sendo o tributo a principal fonte de receita que viabiliza a atuação estatal no cumprimento de seu papel. Desse modo, a tributação é considerada como um mecanismo de concretização da evolução social e meio para satisfazer as suas demandas, sempre considerando as limitações do poder de tributar e as liberdades negativas do contribuinte.

3 REFLEXÕES SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS

A população demanda uma infinidade de políticas públicas, cabendo ao Estado gerir os recursos disponíveis para satisfazer aos anseios sociais. Para compreender o contexto das políticas públicas e suas demandas, é importante conhecer a realidade de cada caso concreto, além de incluir a sociedade no processo de elaboração, até a etapa de execução das políticas públicas. É necessário que os beneficiários das políticas públicas se compreendam como protagonistas da transformação social.

Políticas públicas, afinal, o que é isso? Explica-se inicialmente a compreensão quanto aos termos: (i) política e (ii) público, para então sugerir uma conceituação de política públicas, para este trabalho. Por vezes as políticas públicas são confundidas por propostas de partidos, interesses dos governantes, programas destinados para classes menos favorecidas ou leis que tentam diminuir a desigualdade, a exemplo do programa de cotas raciais nas universidades. Na verdade, tudo isso faz parte de políticas públicas, porém, a política pública não se resume a um estereótipo.

Não é difícil encontrar grupos que tentam “rotular” certas políticas públicas que são contrárias a seus interesses ou aos interesses de classes dominantes, ao ponto de passarem uma imagem pejorativa das intenções das políticas públicas que atendem públicos ou bens públicos que estão no “alvo de ataque”, sem espaço para discussão sobre suas necessidades no meio social, sem qualquer tipo de fundamentação teórica, resumindo suas oposições a discursos vagos e simplórios, ao ponto de comprometer os reais interesses de políticas públicas que são fundamentais no processo de transformação social.

Por isso, faz-se importante construir uma conceituação literal e social da política pública: literal, para compreender seu significado – e social, por delimitar “tal conceito” no cenário político-social ao qual estamos inseridos. Mas não chega-se a aprofundar a etimologia das palavras ou o histórico evolutivo dos seus significados no decorrer da história. Nossa preocupação é conseguir esclarecer ao leitor a “carga de significados” que cada termo traz na formação da terminologia “políticas públicas”.

3.1 Política

Nota-se, pelas leituras particulares que o pesquisador teve ao longo de sua vida acadêmica, que a marca do poder muitas vezes era expressada pela figura do governante, que assumia a autoridade por completo de um determinado povo, tanto é que hoje se conhecem expressões de poder com o título de certos governantes, a exemplo da Era Napoleônica, do Governo de Constantino e da Era Vargas, além de outras realidades e revoluções que trazem intrinsecamente a figura do governante e não da nação/sociedade.

Os seres humanos têm o poder de mudar o rumo da história... de fazer a história. A política é impactada pelo clima, pela região, pela fauna, pela biodiversidade, mas o fazer política depende predominantemente das pessoas. Os humanos têm o monopólio do “fazer política”, pois somos nós que regulamos a sociedade e o planeta de modo geral, não somente traçando os interesses próprios do “homem em si”, mas também dos animais, da flora e dos demais recursos naturais, inclusive seu domínio sob a autoridade de um núcleo soberano, que também são conhecidos por Estados soberanos.

O poder e a autoridade dão força e impulso no processo de “fazer política”. Poder no sentido da pessoa estar legitimada pelo Estado/povo para impor sua vontade. Já a autoridade, além de ser uma habilidade para se alcançar o poder, é a arte de influenciar pessoas a fazerem determinada vontade. A autoridade é relevante para o surgimento da liderança. Líderes políticos usam de sua autoridade para alcançar o poder.

O poder e a autoridade são muito relativos no mundo da política. Nas últimas eleições surgiram lideranças sem propostas, sem políticas de governo, sem sequer conhecimento sobre o papel da política no mundo. Algumas figuras políticas surgiram sem apresentar capacidade técnica de governabilidade, sendo sua autoridade externalizada apenas por ofender, perseguir e ser contra determinados políticos e seus partidos políticos. Isso prejudica o “fazer política” pois rebaixa seu poder transformador na sociedade a um sentimento de vingança e extermínio de grupos os quais alguns não simpatizam. A política, em um Estado democrático, não exclui e nem segrega. Pelo contrário, a política tem o desafio de envolver – impactar e ser impactada – as diferenças e as minorias. Isso demonstra o quanto a política não é compreendida da maneira correta no meio social.

Percebe-se que rotineiramente há distorção do conceito de política e de políticos, seja nas conversas informais, seja nos artigos de opinião, talvez pela própria amplitude de significados que os termos carregam em si, por exemplo: alguns se referem “políticos” como sinônimo de candidatos, outros restringem “políticos” a um grupo que comanda o poder, eleitos, porém, todo ser humano é também um ente participante do processo político, podendo cada eleitor também ser considerado um “político”. Cada pessoa expressa sua entendimento/explicação do que seria “política” e “políticos” de acordo com suas experiência e posições sociais. Muitos de nós já tivemos a experiência de encontrar alguém que se diz desacreditado da política e dos políticos, ao ponto de afirmarem que se trate de algo que não exista, que são palavras usadas para na verdade justificar outra realidade (exemplo: defesa de interesses individuais ou de grupos dominantes) que nada guarda relação com os reais significados de “política” e de “políticos”.

Percebe-se, a partir da própria percepção do autor, que é possível que compreensão do que é “política” muda ao longo do tempo e do processo de amadurecimento da pessoa. Tendo como exemplo a experiência do autor, que viveu em uma cidade do interior do estado do Ceará, na qual se tinha uma percepção “do que é política” limitava à figura de um representante do povo que se conhecia (compreensão no período de adolescência). Sua descrição de político era indicar a profissão de algum representante do povo em que se percebia que tinha certo prestígio na sociedade, a exemplo de algum prefeito ou vereador amigo da família. Então, descrevia-se “político” indicando que “político é o que ‘fulano’ é”. O autor não compreendia a função do político, posto que sua compreensão se limitava a conhecer alguém que ocupava cargo político e que tal pessoa tinha prestígio social, em decorrência de determinado poder, do qual não se conhecia a dimensão, já que não sabia como a máquina pública funcionava.

Com o passar dos anos, a percepção do autor sobre “o mundo” se alargou. Já se compreendia que as pessoas votavam, que os políticos alternavam o poder a depender do resultado das eleições, compreendia-se a existência do prefeito e da prefeitura e mais adiante do papel dos vereadores. Tudo muito limitado à percepção da realidade local. Percebia-se que a economia da cidade dependia muito da prefeitura e que os funcionários do ente municipal dependiam muito do emprego e defendiam seus candidatos para continuarem trabalhando. Foi a partir daí que o pesquisador começou a perceber que a política era feita por um conjunto de

pessoas que defendiam “algo” em comum. E esse “algo”, naquele momento, era compreendido como sendo a figura do político que estava na disputa pelo poder.

Já a compreensão de política pública era como se fosse a “forma de se fazer”, de como o prefeito administrava o município. O entendimento do autor não passava muito disso, que possivelmente é o mesmo que ocorre ou ocorreu com muitas outras pessoas que percebem o conceito de “política” sob uma delimitação que não permite o conhecimento real do termo.

Rua (2023, p. 1) explica que as sociedades modernas têm como característica a diferenciação, em uma dimensão extremamente complexa, que faz surgir o conflito, pois cada um de nós é único e ao mesmo tempo diferente de nossos semelhantes. Isso resulta em uma sociedade plural, que vai demandar exigências diferentes por cada pessoa. Somos semelhantes, iguais perante as leis, mas não somos equivalentes. Na existência dos conflitos, deve-se buscar um equilíbrio, para se garantir o bem estar social da vida coletiva. A Administração dos conflitos pode ocorrer por meio da coerção ou da política, conforme a explicação de Rua (2023, p. 1), os conflitos devem ser mantidos dentro dos limites administráveis, para que a sociedade possa progredir. Para se administrar os conflitos sociais pode-se valer da política ou da coerção pura e simples. Ocorre que, o problema do uso da coerção é que quanto mais ela é utilizada, menos efetiva ele vai se tornando o tempo, resultando em menor impacto, ao passo que seus custos se tornam mais elevado.

Porém, o que seria de fato a política? A política é forma de governo, relação de poder, resolução de conflitos, escolha de governantes a partir do voto, limitação de poder, enfim, a política não é somente cada um desses predicados. A política é “tudo isso e muito mais”. Como expressar o conceito de política, posto que é um tema tão complexo? Rua (2023, p. 1) responde o que é política:

Cabe indagar, então, o que é a política. Uma definição bastante simples é oferecida por Schmitter: política é a resolução pacífica de conflitos. Entretanto, este conceito é demasiado amplo, restringe pouco. E' possível delimitar um pouco mais e estabelecer que a política consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos.

Ao conceituar política, não impomos uma expressão de seu conceito atual, mas sim repensamos o seu significado no contexto da cultura brasileira. A política

envolve relação: seja relação de poder, seja relação entre subordinados, o povo, que exercem o poder indiretamente, seja relação entre Estados e nações independentes. Se política exige relação, o encontro com o outro é o fundamento da política. No ensino fundamental aprendemos que política vem de “*polis*”, que eram as cidades gregas antigas, ou seja, surge de um modelo de cidade organizada. Isso já diz muito para o conceito de política.

A política surge das relações pessoais, em que, na busca para dirimir conflitos e manter o bem-estar social, cria-se uma estrutura de poder, limitada e regulada por normas legitimadas pelo povo, para garantir o bem de todos na medida de suas necessidades, respeitando-se a cultura e o processo de desenvolvimento social.

Nem sempre a totalidade do povo teve participação garantida na política. Por muito tempo o “fazer política” era um espaço seletivo e excludor. A vontade do povo era esmagada pela vontade do soberano e de seus aliados. O pagar tributo e até mesmo a instituição e a cobrança tributária era desvinculada do interesse público. O que importava era o interesse do soberano. Razão que fez surgir várias revoltas históricas de grupos que se sentiram explorados e cobrados de modo desproporcional pelo governo do Estado da época.

O Movimento Político pela Unidade⁶ (MPpU) vem trabalhando na construção de um conceito de cogovernança⁷ na dimensão da fraternidade, que ressalta a

⁶ “O Movimento Político pela Unidade (MPPU) è uma rede internacional de políticos, cidadãos, diplomatas, profissionais empenhados em diversos níveis, administradores, acadêmicos, pesquisadores, jovens interessados nos temas da política, de diferentes inspirações e partidos, laboratório de trabalho político comum àqueles que desejam responder, em nível pessoal e coletivo, aos grandes questionamentos que a humanidade se depara hoje, reconhecendo na fraternidade universal o conteúdo e o método específicos do próprio empenho político. Nasce em 1996 e se desenvolve em resposta às crises democráticas que muitos países atravessavam. Hoje, está constituído na Europa, na América Latina, na África, e está em formação na Ásia, no Oriente Médio e América do Norte. Propõe pensamento e inovação política, advocacy e cooperações com instituições nacionais e internacionais, cursos de formação de jovens e atores políticos e processos de cooperação entre povos, cidade, instituições, estados, para a promoção e o cuidado dos bens comuns e do bem comum. [...] A ideia da fraternidade universal é recorrente na história. Novidade para o Mppu é o compromisso de torná-la um método político de trabalho, uma métrica pela qualidade das políticas econômicas, sociais, ambientais... um objetivo da política internacional, como indicava profeticamente Chiara Lubich ao fim dos anos 50 com o apelo ‘amar a pátria do outro como a minha’.” (MPpU, 2023)

⁷ “Neste contexto, alguns conceitos inovadores estão surgindo. Um deles é a ideia de cogovernança que hoje, com base em inúmeras pesquisas internacionais, identifica uma experiência de governo participativo (“em rede”), que almeja um elevado nível de colaboração intersubjetiva e multissetorial na construção das políticas públicas. Enquanto se difundem novos modelos organizativos baseados em intensas conexões entre pessoas, organizações e instituições, se constata o despontar de uma “era colaborativa” que, especialmente na governança urbana, reconhece e conecta em uma rede de relações políticas todos os(as) protagonistas presentes no espaço público: políticos e militantes, funcionários, pesquisadores e estudantes. E que no contexto acadêmico, já envolve o abrangente conjunto de atores da vida cotidiana que se move em prol de uma cidadania ativa: membros de

importância do papel participativo do povo na gestão pública e na elaboração de políticas públicas.

Ivern (2021, p. 162-163), ao escrever sobre o tema da participação como caminho à cogovernança fraterna, explica que a cogovernança exige a experiência de participar. Experiência essa que ocorre no sujeito e o transforma. A experiência supera o medo da doação de si ao outro, ou uma caridade unilateral entre benfeitor e beneficiário, ou a inserção de indigentes em uma lista de pessoas que devem ser beneficiadas. A experiência exige o reconhecimento do outro como interlocutor válido em um diálogo, para coproduzir algo que nasce a partir do “nós”, que interage. Todos são chamados a participar, participar que deve ser entendido como coparticipar e coproduzir novos sentidos e conhecimento, viabilizando uma forma de governo onde todos sentam-se à mesa de decisão para traçar estratégias de produção e distribuição equitativa de bens e serviços coproduzidos.

Compreende-se, então, a política como um meio de governar a sociedade através da coparticipação das pessoas, que se coloca em diálogo, sob o respeito de suas culturas, diferenças e interesses particulares, em busca do bem de todos e de cada um, considerando as demandas particulares que devem ser atendidas e respeitadas, em interação com o “todo” social.

3.2 Público

A ideia do conceito de política se confunde o conceito de público, pois muitas pessoas compreendem a política como sendo o Estado, que traz consigo a transfiguração da “coisa pública”, como se tudo fosse a “mesma coisa”: a política controla o Estado, administrado por agentes políticos e cargos públicos, que se empenham em manter a ordem e o zelo pelo conjunto das coisas públicas.

O fato é que a política depende significativamente do que é público, em especial do interesse público em suas diversas possibilidades (bens, relações, poder etc.). E a “recíproca também é verdadeira”, pois o que é público também depende da

movimentos populares ou de comunidades de bairro, colaboradores de empresas e sistemas de comunicação, redes culturais e de formação... [...] Quanto à forma de atuação, ao menos uma convicção se sobressai. A de que o “melhor governo” não é mais aquele do “líder autocrata iluminado” que organiza o poder de uma forma virtuosa, mas o que permite ao sistema-cidade conceber coletivamente uma visão social comum e, em seguida, agir em corresponsabilidade.” (co-governance.org, 2023)

política para sanar problemas, conflitos e manter a boa gerência nos diversos processos existentes na administração pública.

No entanto, a política pública não se limita ao “ambiente público”, já que a vida privada também é regulada e é impactada com as políticas públicas no seu “ambiente privado”. Por exemplo: políticas públicas de controle de natalidade, de prevenção de doenças sexualmente transmissíveis, de prevenção ao suicídio, estes são temas que vivem no íntimo da vida privada e mesmo assim são abrangidas por políticas públicas. Portanto, a política pública tem seu significado melhor explícito na terminologia “política de interesse público”, sendo que, no interesse público, vive a fraternidade: querer ao outro o que se quer para si, mas não exatamente da “forma que quero para mim”, mas da “forma que eu gostaria para mim estando no lugar do outro”. Apenas assim a política pública tem autonomia, legitimidade e razão para “invadir a vida privada”.

O pensar “políticas públicas” deve acompanhar as mudanças sociais. Atualmente temos uma sociedade que mudou seus valores, suas formas de pensar e de se expressar. A tecnologia e as relações intermediadas por meios digitais alteraram a constituição da sociedade. Hoje, as políticas públicas, para serem eficientes, não podem continuar as mesmas. Os interesses públicos envolvidos são os mesmos, porém, a sociedade mudou. Portanto, a expressão da fraternidade também mudou e mudará, já que a fraternidade está na dimensão pessoal de cada semelhante, que tem seu desenvolvimento afetado por tudo o que está em sua volta. Por isso que é tão importante incorporar a fraternidade neste tipo de debate, pois a fraternidade alcança o mais íntimo do ser humano: ver o outro em sua individualidade, mas ao mesmo tempo inserido no tecido social, com direitos e deveres (reciprocidade) para com os outros, para com o Estado e para com ele mesmo (pois todo bem que vai, volta), formando um tripé de sustentação da fraternidade.

Um exemplo das mudanças de perspectivas das políticas públicas é a educação: anteriormente os níveis baixos de pessoas alfabetizadas e com nível superior resultavam em desemprego de uma classe menos favorecida. Hoje, com o aumento de jovens formados, fruto de políticas públicas que favoreceram a oferta de nível superior no país, esses jovens ainda sofrem com o desemprego e, os que estão ocupados em alguma atividade, ocupam posições abaixo de seu potencial alcançado com a qualificação.

O termo “público” envolve várias dimensões: bens públicos, serviço público, entes públicos, poder público, pessoa pública, obra pública, espaço público, domínio público, informação pública, enfim, é um termo que liga “algo” ao pertencimento de um povo, sociedade, governo, Estado etc. No “público” há também parte do “privado”, pois seria a mescla do interesse de cada um, de um “todo”.

3.3 Políticas públicas

Costuma-se conceituar política pública como sendo as ações e as omissões que um governo (nacional, estadual, municipal) decide quanto a uma situação ou demanda social. Ainda que o Estado seja o detentor do poder, outros entes podem participar do planejamento e da execução das políticas públicas. Entendamos melhor o tema com os esclarecimentos de Bonfim Filho e Fonseca (2019, p. 5):

Assim, as ações tomadas por grupos de indivíduos, entidades não-governamentais, grupos de interesses ou qualquer outro grupo social de indivíduos, não são políticas públicas, mas tão somente implemento de políticas públicas sancionadas pelo governo
A segunda razão, é que a política pública está diretamente ligada a uma decisão fundamental, referente a um direito de cidadãos, visando um fazer ou não fazer, uma ação ou omissão, sendo tal decisão invariavelmente tomada pelos políticos eleitos ou nomeados para o exercício daquela função pública.

Pelo próprio nome, imagina-se que toda política pública trata de bens públicos ou da administração pública. Na verdade o “público” da política pública é melhor interpretado por “interesse público”, já que a política pública também alcança relações e bens privados, mas que revelam expressivos interesses públicos, por exemplo: políticas públicas de reforma agrária, regulamentação e política fundiária, tratam prioritariamente de bens privados, promovendo direitos individuais e coletivos, inclusive intervindo em propriedades privadas, com justa indenização, para que se efetive a distribuição de terras e a garantia do acesso ao solo e à função social da propriedade. Isso é um tipo de política pública, sem necessariamente envolver bens públicos. Porém, reveste-se de expressivo interesse público.

É importante distinguir política pública de decisão política, pois nem toda decisão tomada pelos Governos resultam ou refletem em políticas públicas. Neste sentido, Rua (2023, p. 1) compreende que:

As políticas públicas (policies), por sua vez, são outputs, resultantes das atividades política (politics): compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores. Nesse sentido é necessário distinguir entre política pública e decisão política. Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Já uma decisão política corresponde a uma escolha dentre um leque de alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando - em maior ou menor grau - uma certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis. Assim, embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública. Um exemplo encontra-se na emenda constitucional para reeleição presidencial. Trata-se de uma decisão, mas não de uma política pública. Já a privatização de estatais ou a reforma agrária são políticas públicas.

Rua (2023, p. 2) explica que políticas públicas são “públicas” (e não privada ou coletiva), por se tratar de ações e decisões “revestidas da autoridade soberana do poder público”.

A política pública demanda atividade política. Isso não significa que toda decisão política seja uma política pública. A política pública ganha forma quando o sistema político viabiliza a reivindicação do meio social e/ou também as demandas e estratégias do próprio sistema político ou grupo que esteja no poder. Rua (2023, p. 2) explica que:

[...] é necessário distinguir entre política pública e decisão política. Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Já uma decisão política corresponde a uma escolha dentre um leque de alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando - em maior ou menor grau - uma certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis. Assim, embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública. Um exemplo encontra-se na emenda constitucional para reeleição presidencial. Trata-se de uma decisão, mas não de uma política pública. Já a privatização de estatais ou a reforma agrária são políticas públicas.

Enfim, a política pública almeja atender ou sanar uma necessidade real da sociedade, seja ela considerada em grupos ou em uma totalidade. Por exemplo, quando se pesa em políticas públicas para a região Nordeste, deve-se considerar as necessidades, as vocações, a cultura as diversas questões que dizem respeito ao público-alvo da política pública. Souza (2006, p. 26) tem a seguinte compreensão:

Pode-se, então, resumir o que seja política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, "colocar o governo em ação" e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário,

propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). Em outras palavras, o processo de formulação de política pública é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real.

Giorgio Agambem (2004) esclarece que há situações em que subsistem o estado de direito e o estado de exceção. Realmente essa realidade é muito marcante no Brasil: a depender da profissão do cidadão, da cor de sua pele, da região da cidade que reside, a garantia de direitos não terá a mesma efetividade para todos. O acesso à saúde, educação, lazer, moradia etc., são direitos segmentados. As pessoas de classes mais elevadas satisfazem suas necessidades básicas com facilidade. Já classes menos favorecidas têm dependência do Estado para suprir direitos fundamentais e não chegam a gozar das garantias constitucionais, pois se instalou um estado de exceção para alguns grupos sociais.

Isso sinaliza a necessidade de haver políticas públicas para sanar os problemas deixados pela desigualdade social. Assim, políticas públicas para as minorias (negros, comunidade LGBT, jovens da periferia, mulheres) passam a ser essenciais para a erradicação do estado de exceção. No entanto, a política pública precisa ser financiada. Alguém tem que arcar com suas despesas e isso se dá através da arrecadação tributária. O tributo não é apenas um pagamento. Ele não existe para enriquecer o Estado, mas para enriquecer uma coletividade, pois quanto menos desigualdade haver no país, mais desenvolvido este será. E o tributo tem a função de amparar o Estado na execução de suas políticas públicas. O bem comum e social não são alcançados apenas com boa vontade, mas com investimento público, cujo recurso vem da arrecadação fiscal, de cada contribuinte que, em um ato fraterno, cede um pouco de seus recursos financeiros para amparar quem menos tem.

Isso traz para a discussão o que Nancy Fraser (2001) chama de falta de distribuição, uma das causas da injustiça. Enquanto alguns passam fome, sem moradia, outros desperdiçam alimentos e têm mais de uma residência. A autora também cita como causa de injustiças a falta de reconhecimento, a exemplo do que ocorre com a mulher, que historicamente ganha menos do que o público masculino. Para se mudar a falta de reconhecimento são necessárias várias ações, inclusive por iniciativa do poder público, o que demanda mais arrecadação tributária para efetivar políticas públicas que diminuam o problema da falta de reconhecimento. O

que a autora chama de redistribuição, para diminuir as injustiças, é alcançado a partir dos tributos que vão suprir o Estado. Assim, compreende-se que a tributação se mostra necessária e essencial para a viabilização de políticas públicas, já que sem a arrecadação tributária o Estado não teria meios para custear suas atividades que almejam a redução das desigualdades.

Conforme Rua (2023, p. 2), a falta de apoio às políticas públicas pode surgir do governo, do próprio sistema político ou da sociedade. Quando os empresários deixam de recolher os impostos devidos ou qualquer cidadão faz a escolha pela sonegação fiscal ou abstenção eleitoral, por exemplo, depara-se com a ausência de *input* de apoio. A tributação é claramente instrumento de transformação social colaborativo: entre Estado e contribuintes.

Rua (2023, p. 3-4) explica que existem três tipos de demandas: novas, recorrentes e reprimidas. As demandas novas são aquelas que surgem por novos atores políticos (antes não organizados e atualmente estruturados para pressionar o governo) ou novos problemas, a exemplo do Covid-19. As demandas recorrentes são aquelas que não foram efetivamente resolvidas no passado, como o caso da reforma agrária. Já quanto às demandas reprimidas, compreende-se aquelas demandas decorrentes da “não-decisão” ou de “estados de coisas”.

Baseado no que se discutiu, sugere-se o seguinte conceito de políticas públicas: projetos e ações do Estado, no uso de suas atribuições, autoridade, obrigações e compromissos legais e sociais, que visam promover o bem de todos, inclusive integrando grupos segregados ao “todo”, na dimensão do interesse público relevante para a sociedade e suas exigências sociais, considerando e respeitando a cultura e o processo de transformação cultural do tempo em que se planeja os programas e as ações governamentais, que devem ser planejadas para integrar, da concepção à execução, as pessoas/sociedade fraterna, entes federados e privados, representações civis dos grupos de beneficiários [e, eventualmente, dos que alegam sofrer prejuízos], meio ambiente e valores culturais e regionais, garantindo-se a formulação de ações ordenadas para atingir objetivos que serão alcançados por meios de realização definidos e possíveis, considerando as limitações, as capacidades, as prioridades e os potenciais do Estado e da sociedade, sob a perspectiva da fraternidade, da razoabilidade, em constante e coerente diálogo social, cultural e político.

A respeito da possibilidade de haver um conceito formal e jurídico de políticas públicas, Bucci (2006, p. 47) compreende que existe um conceito que serve aos juristas e não juristas como guia para compreender as políticas públicas, mas que na verdade é próprio da categoria da política ou da administração pública.

Bucci (2006, p. 3), compreende as políticas públicas como categoria jurídica, na medida em que se buscam formas de efetivação dos direitos humanos, em especial, os direitos sociais. Para a autora, os direitos individuais de primeira geração estão relacionados ao direito de liberdade, a exemplo do direito de expressão, de associação, de manifestação de pensamento, o direito ao devido processo legal, ou seja, os direitos que se realizam pelo exercício da liberdade. Já os direitos sociais (de segunda geração, que englobam os direitos econômicos, sociais e culturais) seriam os “direitos-meio”, cuja principal função é assegurar que as pessoas possam gozar os direitos individuais de primeira geração. Para exemplificar esse pensamento, a autora traz o questionamento de como poderia um analfabeto exercer plenamente o direito à livre manifestação de pensamento sem acesso ao direito à educação; ou como poderia um sem-teto garantir o direito à intimidade sem se assegurar o direito à moradia?

Ao tratar das expressões jurídicas das políticas públicas, Bucci (2006, p. 11 e 12) explica que elas podem ser de diversas formas: em disposições constitucionais, ou através de leis, decreto, portarias e até mesmo em instrumentos jurídicos de outras naturezas, como contratos de concessão de serviço público. É válido salientar que não é o nome “política” inserido do programa governamental que vai validar uma política pública, posto que no instrumento jurídico deve conter a essência de uma política, e não propriamente um nome de “política”. Então, é importante analisar se o instrumento que formaliza a política pública dispõe sobre os meios de realização dos objetivos fixados e se traçam metas e resultados.

A política pública organiza os meios estruturais para a concretização de seus objetivos, formando uma arquitetura jurídica da política pública, prevendo elementos como fundamentos, fins, objetivos, princípios, diretrizes, instrumento, sistemas, planos, programas e projetos, por exemplo. A política pública é definida como um programa ou quadro de ação governamental, que prevê um conjunto de ações articuladas e coordenadas com o propósito de impulsionar, dar movimento à máquina pública, para realizar algum objetivo de ordem pública, ou seja, para concretizar direitos (BUCCI, 2006, p. 14). Com esse discernimento, entende-se que

o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) está estruturado na dimensão de política pública de desenvolvimento regional, por cumprir tais requisitos, conforme explanaremos a seguir, posto que o FNE demandou legislação e regulamentação específica, com diretrizes e regras de aplicação de recursos, com previsibilidade de atendimento de grupos beneficiários, organizando-se os meios estruturais para a concretização das finalidades de desenvolvimento regional, social e econômico, em uma sociedade fraterna.

4 O FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORDESTE (FNE), UM EXEMPLO

A região do semiárido está localizada na maior parte da região brasileira do Nordeste, cujo clima se caracteriza por baixo nível pluviométricos, que variam no tempo e no espaço geográfico, além de apresentar solo enfraquecido de nutrientes e com baixa retenção de água, sendo a região mais seca do país, conforme Resende e Silva (2019, p. 297).

Não diferente da história das demais regiões brasileiras e do mundo, antes do crescente processo de urbanização e globalização, as sociedades eram formadas por comunidades locais, onde dependiam da produção agropecuária regional, que se subdivide em atividades agrícola⁸ e pecuária⁹. Em decorrência, também, das dificuldades climáticas existentes na região Nordeste, a produtividade agropecuária não apresenta bom desempenho, caso não se faça uso de tecnologias ou intervenções que minimizem o impacto da falta de chuva e deficiência do solo.

⁸ “Agricultura é uma atividade econômica pautada no sistema de cultivo e na produção de alimentos. [...] A palavra agricultura deriva do latim e significa “arte de cultivar”. Essa prática surgiu em torno de 10 mil anos atrás, no período Neolítico, no qual a humanidade dominou a prática agrícola e de domesticação de outras espécies. Esse período foi de grande importância para o desenvolvimento da vida humana, já que possibilitou o sedentarismo e surgimento das primeiras civilizações e cidades. [...] Os tipos de agricultura correspondem às inúmeras maneiras de produzir e cultivar alimentos. Eles variam de acordo com as características do ambiente escolhido para se realizar essa atividade, como condições climáticas, relevo, topografia, composição do solo e demanda de produção existente na região. [...] A agricultura no Brasil data-se décadas antes da chegada de Portugal. Os povos indígenas nativos já praticavam a pesca, caça e cultivo de mandioca, milho e batata-doce, além de desfrutar de recursos marítimos e fluviais. Porém, com a chegada dos portugueses, a prática da agricultura expandiu, com o objetivo de crescimento econômico após o declínio da exploração do pau-brasil.” HISATOMI, Carolina. Entenda o que é agricultura e seus impactos. Disponível em < <https://www.ecycle.com.br/agricultura/>>. Acesso em 24 jul. 2023.”

⁹ “A atividade pecuária consiste na criação de animais para fins lucrativos e de consumo, praticada em sua ampla maioria nos meios rurais. Dela, é possível extrair por exemplo o leite, o ovo, os diferentes cortes de carne, couro e lã. Ela também está presente em diferentes indústrias, estando ligada aos alimentos consumidos pela população e à produção de roupas. [...] Nesse vasto setor econômico, existem diferentes tipos de classificação para a pecuária. Esses tipos são categorizados de acordo com a criação dos animais de origem da matéria-prima ou de acordo com a finalidade da matéria-prima coletada. Na classificação de acordo com a criação, vamos ter a pecuária: bovina (bois e vacas), suína (porcos), caprina e ovina (cabras, bodes e ovelhas), equina (cavalo), muar (mulas), asinino (jumentos), bufalina (búfalos), avicultura (aves) e aquicultura (espécies aquáticas, como peixes). A principal classificação, de acordo com a finalidade produtiva no Brasil, é a pecuária de corte, a qual foca a produção para alimentação, tendo sua produção concentrada na região do Cerrado e escoando grande parte da sua produção para o exterior.” BARREIROS, Vitor. Pecuária: uma atividade problemática para o futuro do planeta. Disponível em < <https://www.ecycle.com.br/pecuaria-uma-atividade-problematica-para-o-futuro-do-planeta/>>. Acesso em 24 jul. 2023.

Para compensar a situação climática do Nordeste, que contribuiu para apresentar níveis menores de desenvolvimento regional quando comparado com outras áreas do Brasil, o Governo federal, de acordo com o estudo de Resende e Silva (2019, p. 297-298), promove políticas públicas de desenvolvimento regional, como é o caso do que ocorre na área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), que abrange os nove estados do Nordeste e parte dos municípios de Minas Gerais e Espírito Santo. Com o uso do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), que faz parte da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), promove-se ações de desenvolvimento socioeconômico na região do semiárido.

Mais adiante, abordar-se-á com mais detalhes o FNE. Inicialmente se faz a observação do caráter fraterno do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste, do qual se abordará ao final deste capítulo a demonstração do “ciclo fraterno” do FNE: desde a arrecadação tributária, até aos resultados da execução das políticas públicas de desenvolvimento regional, que gera mais receita para o FNE continuar seu apoio no desenvolvimento do Nordeste.

A pobreza no Brasil é causa de muitos problemas sociais. A escravidão foi abolida há mais de um século neste país, porém, ainda hoje, período que Bonavides (2010) intitula de “tempo da universalização dos direitos humanos”, tem-se casos de exploração do trabalho escravo, em que pessoas são recrutadas em áreas onde prevalece a miséria, geralmente em meios rurais improdutivos e sem assistência governamental. O trabalhador, sem condição de explorar atividades agropecuárias ou após inúmeras perdas de produção, recebe promessa de emprego com adiantamento, já para evitar a recusa da vítima. Após a chegada ao local de trabalho, a situação muda e passa a imperar um sistema de escravidão moderno que se sustenta por meio de medo, ameaças, cobrança de dívidas, punições e vigilância armada; além de não ter acesso a dormitório digno, água tratada, saneamento básico, descanso, lazer, direitos trabalhistas e previdenciários. Essa é uma realidade que se sustenta ao longo do tempo e contra a Lei, não pela inexistência de polícia, denúncias ou tribunais, mas pela persistência da extrema pobreza.

A segregação social atinge com maior violência os mais vulneráveis. A Organização Internacional do Trabalho – OIT (2023) apresentou o perfil das vítimas que são mais vulneráveis ao trabalho forçado, quanto à exploração sexual forçada,

crianças e mulheres representam a grande maioria das vítimas. Há também os casos de trabalhadores migrantes e os trabalhadores pobres sazonais, que deixam seu local de origem em busca de trabalho. O estudo da OIT (2023) indicou que mais da metade de todas as vítimas migraram antes de serem vítimas de trabalho forçado, o que indica que a mobilidade é um forte fator de vulnerabilidade, razão que justifica a importância de políticas públicas locais e regionais que sejam eficientes para gerar emprego na região e fortalecer atividades produtivas, de comércio ou de serviços na zona que carece de maior atenção governamental, a exemplo do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste.

Segundo Julieta Morales Sánches (2011, p. 85-93), a pobreza é causa e efeito de violações de Direitos Humanos¹⁰, além de excluir os seres humanos das possibilidades de desenvolvimento e de crescimento individual e social, reduzindo as possibilidades presentes e futuras de desenvolvimento das nações. A pesquisadora explica que embora os direitos humanos tenham caráter universal, o seu exercício está condicionado à situação econômica das pessoas, visto que a pobreza é um limite real ao pleno gozo e exercício dos direitos humanos. Assim, a pobreza, gerada por diversos fatores, limita o indivíduo ao acesso de trabalho digno, saúde, lazer, educação e moradia; sendo as sociedades resultados da atividade humana. Portanto, estas mesmas sociedades que favorecem a manutenção da pobreza e da exploração, também são capazes de gerar desenvolvimento.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2022, p. 19), quando ao mercado de trabalho por grupos populacionais específicos, os indicadores mais desfavoráveis foram identificados nas regiões Nordeste e Norte. Em 2021, as pessoas ocupadas na região Nordeste recebiam rendimento médio de 68,9% do correspondente da média nacional. Fazendo um recorte da média nacional do Piauí (R\$ 1.483), que é o estado da federação que apresentou o menor rendimento médio mensal, e do Distrito Federal (R\$ 4.188), que está entre os maiores da média nacional (IBGE, 2022, p. 25), o trabalhador do Piauí recebe em média 35,42% do valor do salário médio do trabalhador do Distrito Federal, o que indica uma diferença de renda abismal.

¹⁰ “La pobreza es causa de violación de los derechos humanos, porque las personas que viven en condiciones de pobreza están en situaciones de vulnerabilidad, que las hacen aún más susceptibles a violaciones de sus derechos. La pobreza es también efecto de la violación a los derechos humanos, porque al negarle, limitarle o menoscabarle al ser humano derechos como el trabajo, un salario adecuado, salud, educación, vivienda digna, se le está condenando a la pobreza.” (SÁNCHEZ, 2011, p. 86.)

Enquanto a informalidade na região Sul gira em torno de 26,8%, o Nordeste atinge o nível de informalidade de 55,9% (IBGE, 2022, p. 26), mais do que o dobro do nível de informalidade do Sul do país. Quanto aos recursos humanos disponíveis que não são aproveitados pela economia (subutilização), que considera os desocupados, a subocupação por insuficiência de horas e a força de trabalho potencial que está sem emprego, apresentou em 2021 índice de 41,9% no Nordeste e 16,2% na região Sul.

Conforme o estudo da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL (2023, p. 24), há uma grande diferença do percentual de pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza nas áreas rurais e urbanas da América Latina: em 2021 o percentual era de 44% na área rural e de 29,6% na área urbana. Fazendo o recorte para o estado do Ceará, segundo o Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE (2022, p. 58), o rendimento médio mensal domiciliar per capita da zona rural foi de R\$ 425 em 2019, enquanto que a média da capital do estado foi de R\$ 1.617, uma diferença de 73,71%.

O cenário retrata as dificuldades da região do semiárido, em especial de áreas rurais, que demandam políticas públicas em prol do desenvolvimento econômico do Nordeste, o que demonstra forte importância do Fundo Constitucional do Nordeste, para que se garanta ações eficientes que beneficiem esta região que foi historicamente menos favorecida.

Fez-se um comparativo simplificado entre a Síntese de Indicadores Sociais do IBGE de 2022, com outras versões de anos anteriores, a fim de identificar considerável mudança quanto aos índices citados nos parágrafos acima, que pudessem mudar a percepção que foi exposta. Percebeu-se que alguns índices variaram, muito provavelmente em decorrência do aprimoramento de políticas públicas e de políticas de distribuição de renda, associado ao período de pandemia do Covid 19, mas que não alteram de modo significativo o que foi exposto. Um detalhe que chamou atenção foi um comentário inserido na Síntese de Indicadores Sociais do IBGE de 2010 (p. 47):

A taxa de escolarização líquida, analisada pelos quintos do rendimento mensal familiar per capita, revela fortes desigualdades entre os mais pobres e os mais ricos: no primeiro quinto (os 20% mais pobres), somente 32,0% dos adolescentes de 15 a 17 anos de idade estavam no ensino médio, enquanto no último quinto (20% mais ricos), essa oportunidade atingia

quase 78% deste grupo, revelando que a renda familiar exerce grande influência na adequação idade/série frequentada (Tabela 2.16).

O Indicador Social de 2010 (IBGE, 2010, p. 81) também traz a conclusão de que grupos mais pobres têm maior insegurança de posse de moradia, posto que apresentam maior incidência de domicílios cedidos (não se localizou a atualização desta referência no Indicador Social do IBGE de 2022). Isso revela desvantagem no processo de desenvolvimento humano de grupos populacionais que possuem níveis inferiores de oferta e acesso educação, além de validar a tese de Sánches (2011), que indica a pobreza como causa e efeito de violações de direitos humanos. Desse modo, executar políticas públicas que incentivam o empreendedorismo e geram emprego e renda, contribuem para diminuir o impacto e o avanço da pobreza na região, o que resulta, de modo concomitante, no avanço da efetivação de direitos humanos, dos mais diversos: saúde, educação, trabalho etc.

A sociedade, como já era tratada no Contrato Social de Rousseau (2010), limita a autonomia da vontade para que se torne possível a vida em comum de forma justa e igualitária. O poder do Estado deve ter por direcionamento alcançar o bem das pessoas, respeitando-se as diferenças e as peculiaridades individuais, sociais, regionais e ambientais. Desse modo, as “arquitetações” oriundas das imposições de poder que objetivam o benefício particular em detrimento dos prejuízos sociais e globais, devem ser expurgadas de nosso meio, inclusive os tributos que eventualmente sejam cobrados sem a intenção de objetivar o bem comum. Não se pode normalizar a realidade onde poucos vivem com grande concentração de renda e muitos se mantêm “apenas” vivos, sem participação e representatividade política e privados de direitos básicos, baseado em um ciclo de opressão e manutenção da pobreza.

A partir do momento que se entender o mundo como um conjunto ao qual estar-se inserido, qualquer ato de violência e violações de direitos que atinja a um semelhante, que é um outro “eu” no mundo, passará a ser vista como prejudicial ao todo, no qual também se é parte, em uma sociedade fraterna.

A pobreza depende da vulnerabilidade social (pouca escolarização e direitos não garantidos), conforme é exposto no trabalho de Sen (2010, p. 124), que associa a pobreza a outras violações de direitos: “quanto mais inclusivo for o alcance da

educação básica e dos serviços de saúde, maior será a probabilidade de que mesmo os potencialmente pobres tenham uma chance maior de superar a penúria”.

A fome, a pobreza, a indigência, a marginalização, o analfabetismo, todos são privações de direitos e garantias fundamentais básicas. Para Sen (2010, p. 120), “a pobreza deve ser vista como privação de capacidades básicas em vez de meramente como baixo nível de renda”. A percepção “rasa” da pobreza enxerga um ser maltrapilho ou uma comunidade formada por moradias de poucos cômodos e tumultuadas, sem organização no espaço. Mas a pobreza não é meramente a escassez de recursos financeiros e materiais, e sim a causa e o efeito de violações de direitos humanos, conforme já citamos o pensamento de Sánches (2011). Por traz da percepção visível da imagem d pobreza, há pessoas que menos oportunidade de emprego, menor escolarização, sem acesso a lazer, com alimentação precária que não fornece os nutrientes necessários para o bom desenvolvimento da infância, adolescência e vida adulta, alguns sem acesso a serviços públicos essenciais, como água, energia e saneamento básico, privados da evolução tecnológica (ou meramente mergulhados no meio digital para fins de incentivo de consumo de bens supérfluos e inacessíveis), enfim, a pobreza traz em si uma série de privação de direitos que não são perceptíveis de modo imediato.

A pobreza não é meramente uma violência social, mas sim uma violência contra grupos sociais, pois envolve questão de gênero, orientação sexual, raça, espaço geográfico e outros. Para Freire (1996, p. 80), “partindo de que a experiência da miséria é uma violência e não a expressão da preguiça popular ou fruto da mestiçagem ou da vontade punitiva de Deus, violência contra que devemos lutar”. Interpreta-se a “violência” citada pelo autor como sendo a privação dos direitos básicos do indivíduo, a exemplo da educação que liberta, desperta para enxergar as possibilidades de um novo mundo. Paulo Freire (2006) tece o sentido de educação como mudança e ruptura com a desigualdade.

Tem-se que romper com o estereótipo (infelizmente, em alguns casos, realidade) de que a classe rica é aquela que explora para assumir um modelo de relação social cada dia mais alicerçado na fraternidade, na reciprocidade entre as pessoas. Isso depende da formação de uma nova cultura. É necessário que o oprimido não sonhe em ser o opressor, parafraseando um pensamento bastante conhecido de Paulo Freire. Incentivar políticas públicas de geração de emprego e renda, não se pode limitar a uma análise econômica. É necessário dar espaço para

a fraternidade, que traz em si a essência de uma justiça social¹¹. Não é apenas necessário fomentar o empreendedorismo, as cadeias produtivas e gerar emprego e renda. Tão importante quanto a isso, é viabilizar um espaço que a economia avança respeitando as pessoas, os parceiros, fornecedores, empregados, enfim, reconhecer no “outro” um “outro eu”, que sente dor, sofre e tem necessidades básicas que precisam ser garantidas.

A política pública deve ser pensada considerando todas as “arestas do contexto”. Neste trabalho, não se aborda os critérios para acessar o crédito com recursos do FNE, pois demandaria uma análise histórica dos setores financiados, padrões e critérios de avaliação dos projetos de financiamento e análise das cláusulas contratuais, o que não é viável para o objetivo da presente pesquisa. Porém, para fim exemplificativo, para elucidar a ideia exposta, imagine uma operação de financiamento de implantação de uma empresa que passa a não respeitar direitos trabalhistas ou violar direitos dos consumidores, isso seria contrário aos princípios de uma sociedade fraterna, por isso que elemento reciprocidade é relevante para o conceito da fraternidade, pois no exemplo da empresa beneficiada com o recurso do FNE, exige-se dela, em uma sociedade fraterna, que assuma uma gestão que respeite o ser humano e considere seu valor inserido no contexto empresarial (relações trabalhistas, com fornecedores, consumidores etc.) e social, pois caso contrário o incentivo ao empreendedorismo (que desrespeita as pessoas e o meio ambiente) seria na verdade lesivo para a fraternidade.

A pobreza é um problema multidimensional. Os fatores determinantes que alicerçaram a desigualdade entre homens e mulheres, zona rural e urbana, norte e sul do país, dentre outros, são muito complexos. Comparando a diferença da produtividade agropecuária entre as regiões do país, não se pode limitar-se aos índices pluviométricos, pois não é o único fator determinante. Embora que no

¹¹ “Entende-se que o conceito de justiça social está relacionado às desigualdades sociais e às ações voltadas para a resolução desse problema. Com isso, a justiça social consiste no compromisso do Estado e instituições não governamentais em buscar mecanismos para compensar as desigualdades sociais geradas pelo mercado e pelas diferenças sociais.

Um dos pensadores que melhor definiu e delineou os principais elementos para alcançar esse princípio foi John Rawls. Nos seus estudos teóricos sobre a temática, esse autor estabeleceu três pontos para alcançar um princípio de equidade: 1. garantia das liberdades fundamentais para todos; 2. igualdade de oportunidades; 3. manutenção de desigualdades apenas para favorecer os mais desfavorecidos. Dessa forma, a ideia de justiça social tem como um dos seus principais objetivos promover o crescimento de um país para além das questões econômicas. Por essa lógica, entende-se que a justiça social é um mecanismo que busca fornecer o que cada cidadão tem por direito: assegurar as liberdades políticas e os direitos básicos, oferecer transparência na esfera pública e privada e oportunidades sociais.” (Oliveira, 2017)

Nordeste haja falta d'água, nas outras regiões do país também existem outros problemas climáticos pontuais que foram superados de modo eficaz. Então, o incremento da produção agrícola e pecuária do semiárido depende de uma estruturação do setor capaz de superar os problemas estruturais existentes, e não somente os baixos níveis pluviométricos.

Diante de uma realidade de pobreza, que ameaça a garantia dos direitos humanos, como afirma Sánches (2011, p. 89-90), é responsabilidade do Estado promover políticas públicas capazes de diminuir os fatores que contribuem para a pobreza¹², que priva as pessoas do pleno exercício de seus direitos humanos.

O “pensar e o agir” do Estado para planejar e executar políticas públicas capazes de diminuir o cenário de pobreza, causa e efeito de violações de direitos humanos, são exigências de uma sociedade fraterna, a exemplo do que ocorre com o FNE, que usa o produto da arrecadação tributária para incentivar e promover o desenvolvimento regional do Nordeste a partir de sua política de crédito. Sánches (2011, p. 90) afirma que o combate à pobreza deve ser o fundamento das políticas públicas e uma das premissas das ações governamentais, sendo que o desenvolvimento de um país não pode avançar excluindo porções da população que são invisibilizadas pela miséria¹³.

Sem menosprezar o caráter solidário de algumas políticas públicas, é importante planejar a atuação do Estado com foco da fraternidade, que assim como alguns contribuintes pagam impostos para viabilizar o bem de outros – e deles mesmos, seja de forma direta ou indiretamente – os beneficiários de políticas públicas devem se esforçar para que também poder contribuir na manutenção do ciclo da fraternidade, esforçando-se para sair da posição de dependência causada pela miséria. O “depende do Estado” continuará, mas o tipo de dependência

¹² “Hoy día es aceptado que los Estados tienen obligaciones positivas y negativas, obligaciones de hacer y de no hacer; en este sentido, la responsabilidad estatal frente a violaciones a derechos humanos emerge tanto por acción como por omisión. Ahora bien, la generación de pobreza por la ausencia de políticas públicas eficaces para su combate puede representar una omisión del Estado que redunde en violaciones a los derechos humanos y, por tanto, genera responsabilidad estatal. Así –con atrevimiento académico–, se puede establecer que la indiferencia o inacción de los Estados frente a la pobreza en la que vive alguna porción de su población le genera responsabilidad. Los Estados tienen la obligación irrestricta de generar condiciones de vida digna para las personas sujetas a su jurisdicción, asimismo deben garantizar el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos al interior de su territorio.” (Sánches, 2011, 89-90.)

¹³ “El combate a la pobreza debe ser el fundamento de las políticas públicas y una de las premisas de cualquier actuación gubernamental democrática. El desarrollo de un país no puede darse con la exclusión expresa de porciones de población que se encuentran sumidas en la miseria. Todo proyecto de desarrollo nacional y local debe ser incluyente y respetuoso de los derechos humanos de todas las personas.” (Sánches, 2011, p. 90.)

mudará, pois uma pessoa que sai da miséria (onde sua dependência prioritária era um prato de comida) vai passar a se sentir demandante/dependente de outros serviços: depender de vias públicas sem obstruções, escola profissionalizante, ensino universitário, ou seja, são serviços públicos que existe desde sempre, mas que alguns não se compreendem como titulares de direitos, nem se sentem habilitados para usufruir de um direito que é de todos, pois a escassez torna a visão e a compreensão de mundo também mais escassa, limitada.

As políticas de distribuição de renda não devem limitar ou gerar temor pela possibilidade de perda do benefício, em decorrência do fato da pessoa beneficiada ter acesso ao emprego. Aqui se faz apenas uma conjectura, sem análise aprofundada do caso, tão menos de programas governamentais de transferência de renda. A realidade que identificamos nos pontos desse trabalho, que analisaram os índices de desenvolvimento social, é que grupos de trabalhadores (grupos segregados por motivação regional, de raça, escolarização, subutilização da força de trabalho etc), não recebem o salário mínimo, alguns não recebem, sequer, a metade do valor do salário mínimo.

Portanto, fica o questionamento: qual o nível de confiança no mercado de trabalho que tem a pessoa beneficiada por programa de distribuição de renda? Qual a visão de emprego que uma pessoa que vem da miséria pode ter? O Índice de Confiança Robert Half – ICRH (2023, p. 6), que foi desenvolvido para monitorar o sentimento de otimismo ou pessimismo com relação à situação do mercado de trabalho e da economia dos profissionais qualificados (a partir de 25 anos de idade e com formação superior, ou seja, um cenário bem diferente do grupo beneficiado por programa de transferência de renda, que geralmente não tem boa escolaridade e precisam trabalhar prematuramente), aponta que o índice atual de confiança no mercado de trabalho é de 35,7%. Qual seria, então, o nível de confiança no mercado de trabalho de uma pessoa pouco escolarizada? Se o nível de confiança no mercado de trabalho, pela população mais pobre, for predominantemente incerto, não apenas por questões de mercado, mas também pela precariedade das condições de trabalho (assédios moral e sexual, não fornecimento de alimentação e equipamento de proteção individual, trabalho desgastante e em condições insalubres, informalidade etc.), o que podemos esperar de um beneficiário de programa de transferência de renda: ter a segurança de renda mínima, sem

contratempos no mercado de trabalho, ou se submeter ao mercado de trabalho que apresenta baixo nível de confiança?

Garantir os valores fraternos na sociedade não é simplesmente tirar o “recurso financeiro de um lugar e colocar em outro”, ou “tirar o dinheiro de quem tem mais e distribuir para quem tem menos”. Esses exemplos, na verdade, estão mais próximos da solidariedade (relação vertical) do que da fraternidade (relação horizontal).

A fraternidade dá condição de desenvolvimento e de liberdade à pessoa beneficiada pela ação da política pública. Claro que em alguns casos ocorre um apoio emergencial e inadiável ao beneficiário da política pública, porém, com o aprimoramento dos programas governamentais, os beneficiários devem se sentir impulsionados a participarem do processo de desenvolvimento. É necessário abrir espaço para agregar quem estava de fora da participação na política. O grupo mais pobre do país não são meramente pessoas que precisam de ajuda, mas sobretudo grupos que merecem sentir-se parte da sociedade, sentir-se representados e legitimados em um poder que emana do povo.

Um estudo realizado por Campêlo (2007) traz algumas ideias a respeito dos programas de transferência de renda e seu impacto na pobreza do Brasil. Traz-se não os dados do estudo, posto que estariam desatualizados, mas ideias que ajudam a pensar a modo de estruturação das políticas públicas de transferência de renda, que não chegam a ser críticas, posto que o objetivo da análise não é analisar os programas de transferência de renda. Faz-se a citação por se ter reconhecido um posicionamento que incentiva a fraternidade: que contribui para que a pessoa beneficiada possa ser integrada à “locomotiva econômica” e não tão somente tenha uma necessidade básica atendida.

Inicialmente o estudo de Campêlo (2007, p. 1) aponta que há trabalhos teóricos e empíricos que mostram que os componentes de famílias pobres, beneficiados por programas governamentais de transferência de renda, podem se desmotivar a procurar emprego e qualificação profissional, tornando-se dependentes dessas políticas públicas. O que demanda a importância de haverem políticas complementares de profissionalização, geração autônoma de renda e criação de empregos dignos, para que as famílias beneficiadas não retornem à condição de pobreza após o término das políticas de transferência de renda. Isso valida o que Freire (2006, p. 66) já dizia, que “o que importa, realmente, ao ajudar-se o homem é

ajudá-lo a ajudar-se”. É necessário dar autonomia ao ser humano, afinal, somos seres livres e essa liberdade, para que seja plena, não deve ser limitada pela dependência econômica de um programa governamental que consegue, no máximo, atender a necessidades essenciais (sem desmerecer, aqui, a importância dos atuais programas de transferência de renda, que se percebe ser essencial e inadiável para nosso contexto de desigualdade, bem como apresenta constante aprimoramento em seu gerenciamento e estratégia).

Um bom exemplo de projeto que cria um ecossistema de desenvolvimento social é o projeto de Economia de Comunhão – EdC¹⁴. Fundada por Chiara Lubich, em 1991, a Economia de Comunhão - EdC tem como principal objetivo a transformação da vida econômica e empresarial, incentivando o surgimento de uma cultura da partilha e da fraternidade, cuja uma das práticas é colocar em comum parte dos lucros das empresas para transformar a realidade de pessoas que sofrem com a escassez de recursos, melhorando suas condições de vida e incentivando a geração trabalho, emprego, renda e empreendedorismo. As empresas que aderem ao projeto de Economia de Comunhão costumam dividir seus lucros em três partes: para investir na própria atividade produtiva da empresa, a fim de garantir a continuidade e o crescimento empresarial; para a formação da “cultura da partilha”, para que os envolvidos no processo de produção sejam beneficiados com formação humana e profissional, sob a perspectiva da unidade e da fraternidade, o que Chiara Lubich chamou de formação de “homens novos”; para executar ações em benefícios dos mais necessitados, seja individualmente, com ações próprias desenvolvidas pela empresa, ou em conjunto com outras instituições de Economia de Comunhão (Santos e Serafim, 2005, p. 68; Landin, 2012, p. 26-27; Leite, 2005, p. 244-245).

Santos e Serafim (2005, p. 68) explicam que a EdC não é filantropia. Ainda que parte do lucro da empresa seja partilhado, isso ocorre na dimensão da responsabilidade social da empresa, que não envolve apenas bens materiais, mas

¹⁴ “EdC: Somos um movimento global que vive pela erradicação da pobreza, por um mundo mais justo, regenerativo e fraterno. [...] A Economia de Comunhão nasceu da inspiração da líder civil e espiritual Chiara Lubich, italiana, também fundadora do Movimento dos Focolares. Em 1991, Lubich não tinha conhecimento a respeito dos negócios de impacto. A “ideia” de uma Economia de Comunhão foi especialmente motivada pela profunda desigualdade social que encontrou ao conhecer as favelas que envolviam a cidade de São Paulo durante uma de suas visitas ao país. Diante desse cenário, propôs aos empresários e às empresárias do Brasil e do mundo que suas empresas trabalhassem com o objetivo de reduzir a pobreza. Foi uma inspiração sensível ao contexto socioeconômico, e não propriamente o lançamento de uma nova teoria. Hoje, trinta anos depois, a Economia de Comunhão é um movimento cultural e econômico de atuação prática e acadêmica, além de integrante do ecossistema de negócios de impacto.” (EdC, 2023.)

também imateriais, a exemplo do propósito empresarial, os valores institucionais e o tempo dedicado na construção de um ecossistema empresarial mais justo e fraterno para o mundo.

A filantropia é importante, mas geralmente não muda realidades de modo concreto, pois auxilia em uma necessidade urgente e imediata. Na filantropia, a condição de vida das pessoas costuma continuar a mesma após as ações. É necessário haver ações mais revolucionárias, em um cenário que não se pode esperar somente pelo Estado, pois os seres humanos que vivem na miséria, os “abandonados”, precisam de espaço concreto na sociedade, precisam ser vistas e reconhecidas como sujeitos de direitos em todas suas relações.

Na Economia de Comunhão – EdC, segundo Faller (2021), compreende-se que todos os envolvidos têm direito à vida digna, com respeito nas relações e sensibilidade à desigualdade social e à necessidade do outro, que é um “outro eu”. Todos devem ser protagonistas na restauração da equidade social. Na EdC, a pobreza é compreendida de forma complexa. A pobreza e a vulnerabilidade econômica são frutos de outras vulnerabilidades: vulnerabilidade educacional, emocional, relacional e política, ou seja, são vários capitais que as pessoas deixam de acessar antes de chegar na condição de pobreza e escassez econômica. Todas essas vulnerabilidades são elementos que devem ser considerados para estruturar os projetos apoiados pela Economia de Comunhão, para desenhar a solução para o problema. A EdC reconhece as pessoas em situação de vulnerabilidade como protagonistas da mudança, essas pessoas são chamadas para estruturar e desenhar os projetos dos quais elas serão beneficiadas. Nas ações da EdC, não se chaga com uma solução pronta para ser aplicada na comunidade beneficiada, pois é importante pensar junto com a comunidade local qual a solução que ela quer, qual o seu potencial econômico e cultural, quais suas principais dores, para a partir dessa imersão poder desenhar um projeto em conjunto.

É um desafio conseguir elaborar e efetivar políticas públicas alicerçadas no princípio da fraternidade, que cumpram a justiça social ao mesmo tempo que criam um cenário que integra as pessoas no processo de desenvolvimento, dando a elas uma consciência acerca do seu papel na sociedade, tornando-as protagonistas, capazes de também contribuir na transformação e na melhoria de vida de outras pessoas que podem ser beneficiadas.

O planejamento das políticas públicas deve reconhecer os “beneficiários” como, na verdade, “protagonistas novos”: pessoas que passam a se apropriar do espaço público que lhe era usurpado. E para isso o FNE demonstra grande capacidade de fomentar a criação de novas realidades, que inserem no mercado econômico pessoas que não teriam espaço sem o incentivo governamental.

O FNE é destinado para várias etapas e tipos de atividades produtivas, sejam elas agrícolas, pecuária, industrial, de beneficiamento, comércio, serviço etc. Através do financiamento de atividades produtivas na área do semiárido, incentiva-se a geração de emprego e renda, inclusive na área rural, que apresenta menor infraestrutura para disponibilizar serviços públicos e que dificulta a permanência do homem no campo, que migram em busca de melhores condições de vida, emprego e salário.

A Lei n.º 8.171/1991, que dispõe sobre a política agrícola, traz como pressupostos, em seu art. 2º, III e VI, que a agricultura, como atividade econômica, deve proporcionar, aos que a ela se dediquem, rentabilidade compatível com a de outros setores da economia e que o processo de desenvolvimento agrícola deve viabilizar ao homem do campo o acesso aos serviços essenciais de saúde, educação, segurança pública, transporte, eletrificação, comunicação, habitação, saneamento, lazer e outros benefícios sociais. Como foi explicitado pela professora Sánches (2011), o acesso aos direitos básicos, humanos e fundamentais, estão estritamente relacionados à diminuição da pobreza. Portanto, a aplicação dos recursos do FNE, na geração de emprego, renda, incentivo ao empreendedorismo e incremento de atividades econômicas na área do semiárido, são alavancas no processo de desenvolvimento regional, cumprindo um papel da fraterno na execução de políticas públicas, que foi possível a partir da arrecadação tributária.

Frisa-se a importância do papel participativo do povo na aplicação dos recursos do FNE e na elaboração de políticas públicas, que hoje está sendo muito discutido pelo Movimento Político pela Unidade (MPpU), na construção de um conceito de cogovernança na dimensão da fraternidade, do qual citamos no capítulo sobre políticas públicas, que ressalta a importância de cogerir as políticas públicas, que demanda consciência crítica à sociedade e espaço para que esta possa participar de um governo participativo. Isso lembra o pensamento de Dalmo de Abreu Dallari (1998, p. 70) sobre a importância da imposição humana diante de seus

direitos violados¹⁵, tendo em vista a importância da população defender e exigir seus direitos e se opor a atos que violam direitos individuais e coletivos, para que não haja encorajamento de violação de mais direitos, inclusive violações pelo Estado (a depender das reais intenções de seus governantes).

O FNE, ao ser utilizado como fonte de recursos em algum financiamento de investimento, contribui para o processo de desenvolvimento de modo multidirecional, por exemplo: o financiamento de um hospital ou de equipamentos hospitalares para uma empresa no interior de algum estado nordestino, certamente essa mesma unidade de saúde poderá celebrar convênio com o Sistema Único de Saúde (SUS) e passar a atender a população hipossuficiente que teria que se deslocar até grandes centros urbanos para fazer determinado exame ou tratamento de saúde.

O Banco do Nordeste atua como agente financeiro com forte oferta do crédito rural. Entretanto, o crédito para o agricultor, de modo isolado, não é suficiente para se garantir a melhoria no processo de desenvolvimento local e regional, já que o agricultor e o pecuarista também necessitam, além do crédito, de assistência técnica, da compra de maquinário e insumos que são disponibilizados no mercado nacional após pesquisa científica ou de exportação. Com o tempo os agricultores vão demandar aumento da mão de obra e incremento no seu poder de consumo de bens e serviços, que por conseguinte irão demandar empresas locais, que precisam estar prontas para a economia que “se movimenta”. Desse modo, o Banco do Nordeste, gerenciando o FNE, é essencial para a formação de um “ecossistema” necessário para as exigências do processo de desenvolvimento local.

Um dos objetivos do crédito rural é “incentivar a introdução de métodos racionais no sistema de produção, visando ao aumento da produtividade, à melhoria do padrão de vida das populações rurais e à adequada conservação do solo e preservação do meio ambiente” (Lei n.º 8.171/1991, art. 48, III). A função social do crédito rural não se restringe a possibilitar acesso ao financiamento com juros diferenciados, mas engloba uma real estruturação dos meios de desenvolvimento social, que vão muito além do que a simples oferta de crédito, chegando-se a

¹⁵ “A pessoa que tem um direito violado está sofrendo uma perda de alguma espécie. E quando essa pessoa que teve um direito ofendido não reage, isso pode encorajar a ofensa a outros direitos seus, pois sua passividade leva a conclusão de que ela não pode ou não quer defender-se. Daí a importância de conscientizar as pessoas para que procurem sempre defender seus direitos.” (Dallari, 1998, p. 70)

garantir a proteção ambiental, com o uso de metodologias menos poluentes e aumentam a produtividade da área cultivada ou ocupada.

A realidade da região Nordeste demanda políticas públicas muito peculiares. Segundo o IBGE (2020, p. 42), o Nordeste concentra a metade das pessoas que vivem em situação de pobreza no Brasil, apresentando um percentual de 47,9% da concentração da pobreza no país. Em uma sociedade fraterna, a responsabilidade pela melhoria da qualidade de vida do nordestino é coletiva e “transregional”. A origem de recurso do FNE, pela arrecadação tributária sob a renda auferida em todas as regiões brasileiras, demonstra o aspecto fraterno do Fundo Constitucional do Nordeste. Uma “ferida” particular de determinada região do país, é na verdade uma “chaga” que adoece todo o “corpo nacional”. O “corpo de uma nação” não pode ser dividido ou esquartejado. Um problema social local afeta a unidade do “corpo”, devendo-se buscar soluções na perspectiva das demandas locais, interligadas com a complexidade de clima, cultura e diferenças existentes no país, por inteiro.

No decorrer do estudo, mostrou-se a importância da arrecadação tributária para viabilizar políticas públicas, que beneficiam grupos vulneráveis que, em uma sociedade fraterna, tais beneficiários são reconhecidos como “protagonistas novos” de um processo de desenvolvimento do qual eram excluídos. Considerando a realidade do Fundo Constitucional do Nordeste, exemplifica-se, com maior clareza, a relação fraterna que envolve contribuintes e beneficiários de políticas públicas, posto que as políticas públicas de desenvolvimento que são implementadas com o uso do FNE, pelo Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB), só é possível a partir da arrecadação tributária (em um modelo estruturado antes da reforma tributária que está sendo votada no Congresso Nacional em meados de 2023).

A proposta teórica da pesquisa reflete a prática do que ocorre com o FNE: o Estado arrecada tributos, que são destinados para os fundos constitucionais (parcela para o FNE), com a finalidade de promover políticas públicas de desenvolvimento na região nordeste/do semiárido brasileiro, demonstrando o ciclo “Arrecadação Tributária” => “Política Pública”, que deve ser fundamentado/justificado por um vínculo material, que é a fraternidade.

Uma das fontes de recursos dos Fundos Constitucionais está prevista na Constituição Federal de 1988, Seção VI – Da repartição das Receitas Tributárias, o que demonstra que as políticas públicas que dependem do FNE têm relação com uma norma essencialmente tributária:

Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 50% (cinquenta por cento), da seguinte forma:

[...]

c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer; [...] (CF/1988, art. 159.)

Conforme a Lei n.º 7.827/1989, art. 6º, que instituiu os fundos constitucionais, constituem fontes de recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO):

I - 3% (três por cento) do produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados, entregues pela União, na forma do art. 159, inciso I, alínea c da Constituição Federal;

II - os retornos e resultados de suas aplicações;

III - o resultado da remuneração dos recursos momentaneamente não aplicados, calculado com base em indexador oficial;

IV - contribuições, doações, financiamentos e recursos de outras origens, concedidos por entidades de direito público ou privado, nacionais ou estrangeiras;

V - dotações orçamentárias ou outros recursos previstos em lei. (Lei n.º 7.827/1989, art. 6º.)

Assim, enquanto a Constituição Federal de 1988 instituiu uma das fontes de recursos que viabiliza os fundos constitucionais, a Lei n.º 7.827, de 27 de setembro de 1989, criou o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste – FCO, além de regulamentar o art. 159, inciso I, alínea c, da CF/1988. Salienta-se que a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais são objetivos fundamentais da Constituição Federal de 1988 (art. 3º, III).

Um dos objetivos do FNE é a promoção de políticas públicas de desenvolvimento social e econômico da região Nordeste (Lei n.º 7.827/1989, art. 2º):

Art. 2º Os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste têm por objetivo contribuir para o desenvolvimento econômico e social das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através das instituições financeiras federais de caráter regional, mediante a execução de

programas de financiamento aos setores produtivos, em consonância com os respectivos planos regionais de desenvolvimento.

§ 1º Na aplicação de seus recursos, os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste ficarão a salvo das restrições de controle monetário de natureza conjuntural e deverão destinar crédito diferenciado dos usualmente adotados pelas instituições financeiras, em função das reais necessidades das regiões beneficiárias.

§ 2º No caso da região Nordeste, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste inclui a finalidade específica de financiar, em condições compatíveis com as peculiaridades da área, atividades econômicas do semi-árido, às quais destinará metade dos recursos ingressados nos termos do art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal.

A Constituição Federal de 1988, art. 43, prevê que para efeitos administrativos, a União pode articular sua ação visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais, com a composição de organismos regionais, que executam os planos regionais de desenvolvimento e o incentivo região que, dentro outros, possibilita juros favorecidos para financiamento de atividades prioritárias. A Política Nacional de Desenvolvimento Regional foi instituída pelo Decreto n.º 6.047/2007 e aperfeiçoado pelo Decreto n.º 9.810/2019, que tem como um de seus princípios o planejamento integrado e transversalidade da política pública e uma de suas estratégias aprimoramento da inserção da dimensão regional em políticas públicas e programas governamentais (art. 2º, III e art. 4º, b).

Dentre um dos instrumentos de redução das desigualdades regionais, está o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste¹⁶ (PRDNE), que deve ser elaborado em consonância com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), conforme a Lei Complementar n. 125/2007, art. 13. Os eixos setoriais que devem ser, preferencialmente, considerados no planejamento e na implementação das ações do Plano Nacional de Desenvolvimento Regional, são: desenvolvimento produtivo; ciência, tecnologia e inovação; educação e qualificação profissional; infraestrutura econômica e urbana; desenvolvimento social e acesso a serviços

¹⁶ PRDNE é o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste. Formulado pela Sudene, esse conjunto de programas e projetos identifica as potencialidades da área de atuação da superintendência, assim como os desafios que ainda precisam ser superados neste território. Temas como inovação, sustentabilidade, segurança hídrica, infraestrutura e desenvolvimento social e urbano, além de muitos outros, estão presentes no PRDNE, tornando-o um forte conjunto de análises e propostas contextualizadas para o Nordeste brasileiro. Da preocupação com os recursos ambientais à necessidade de se pensar novos caminhos para a economia e sociedade, o PRDNE busca solucionar os desafios que marcam o dia-a-dia de mais de 60 milhões de pessoas em toda a área da Sudene. Construído a partir da contribuição de especialistas, instituições de fomento ao desenvolvimento regional e membros da sociedade civil, o PRDNE foi aprovado na 25ª Reunião do Conselho Deliberativo da Sudene, ocorrida em 24 de maio de 2019 no Recife. e agora, quatro anos depois, será atualizado conforme previsto na Lei Complementar 125/2007. (GOV.BR, 2023)

públicos essenciais; e fortalecimento das capacidades governativas dos entes federativos (Decreto n. 9.810/2019, art. 7º).

Os beneficiários dos recursos dos fundos constitucionais são: produtores e empresas, pessoas físicas e jurídicas, e cooperativas de produção que, de acordo com as prioridades estabelecidas nos planos regionais de desenvolvimento, desenvolvam atividades produtivas nos setores agropecuário, mineral, industrial, agroindustrial, de empreendimentos comerciais e de serviços das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; estudantes regularmente matriculados em cursos superiores e de educação profissional, técnica e tecnológica não gratuitos que contribuirão para o desenvolvimento do setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; empreendimentos de infraestrutura econômica, inclusive os de iniciativa de empresas públicas não dependentes de transferências financeiras do Poder Público, conforme decisão do respectivo conselho deliberativo (Lei n.º 7.827/1989, art. 4º).

Os Conselhos Deliberativos das respectivas superintendências das regiões, no caso do Nordeste, o Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, estabelece, anualmente, as diretrizes, prioridades e programas de financiamento do FNE, em consonância com o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste – PRDNE; aprova, anualmente, até o dia 15 de dezembro, os programas de financiamento do FNE; avalia os resultados obtidos e determinar as medidas de ajustes necessárias ao cumprimento das diretrizes estabelecidas e à adequação das atividades de financiamento às prioridades regionais. (Lei n.º 7.827/1989, art. 14).

Cabe ao Banco do Nordeste do Brasil S.A., que é a instituição financeira federal de caráter regional que administra o FNE, encaminhar, para a apreciação do Conselho Deliberativo da SUDENE, a proposta de aplicação dos recursos relativa aos programas de financiamento para o exercício seguinte de cada ano. Dentre as diversas atribuições do Banco do Nordeste, estão: a aplicação dos recursos e implementação da política de concessão de crédito, de acordo com os programas aprovados pelo Conselho Deliberativo da SEDENE; a análise das propostas em seus múltiplos aspectos, inclusive quanto à viabilidade econômica e financeira do empreendimento, mediante exame da correlação custo/benefício, e quanto à capacidade futura de reembolso do financiamento almejado, para, com base no resultado dessa análise, enquadrar as propostas nas faixas de encargos e deferir

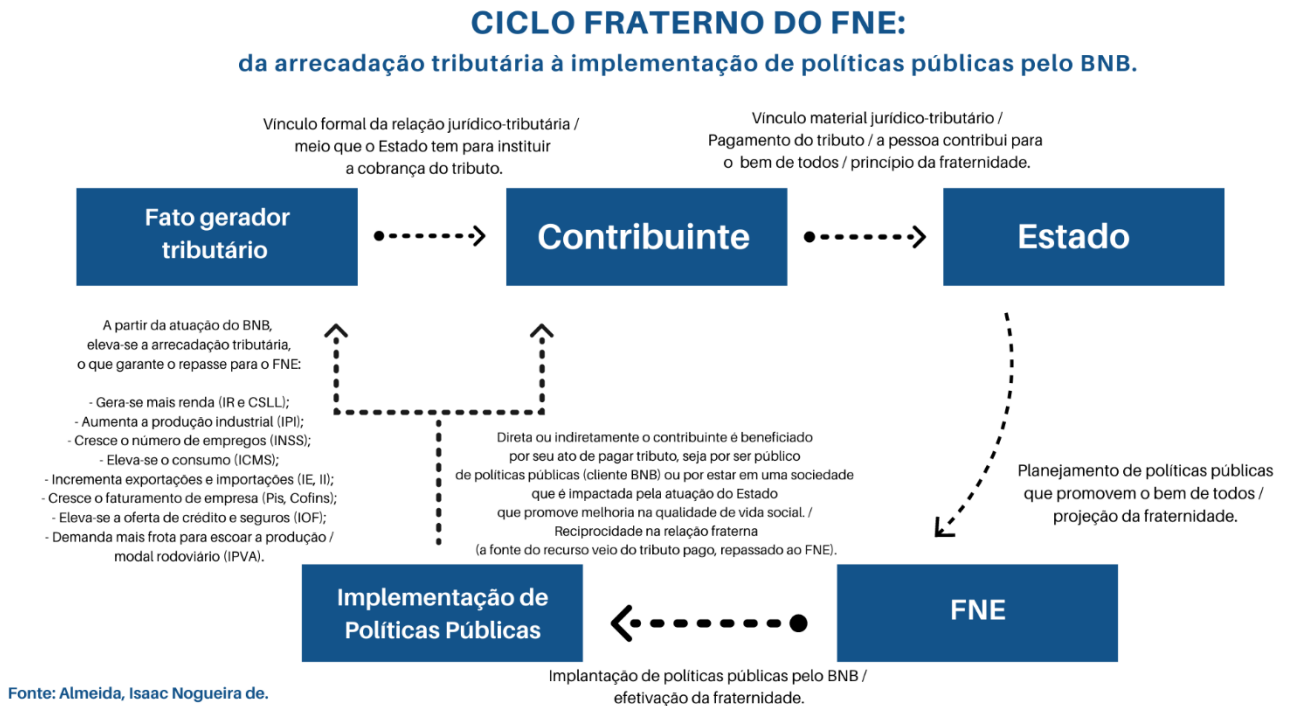
créditos; além de outras atividades inerentes à aplicação dos recursos, à recuperação dos créditos e à renegociação de dívidas, de acordo com as condições estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional. (Lei n.º 7.827/1989, art. 14, art. 15 e art. 16).

As entidades que estão envolvidas nos trabalhos referentes ao FNE e à aplicação de seus recursos, possuem expertise para compreender as peculiaridades da região Nordeste, que tem particularidades climáticas, culturais, gastronômicas, produtivas, além de outras que envolve o acesso histórico [e o não acesso] que a região Nordeste teve de políticas e serviços públicos de caráter essencial para o pleno desenvolvimento social e regional.

A administração do FNE é de responsabilidade do Banco do Nordeste do Brasil S.A. (Lei n.º 7.827/1989, art. 16). Segundo as informações públicas do BNB, o FNE “atende a mais de 2 mil municípios, é o principal instrumento financeiro da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) para a Região e um dos pilares do Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE)” (BNB, 2022).

Considerando que o objetivo do trabalho não é medir a efetividade dos programas de financiamento que utilizam fonte de recursos do FNE, mas sim traçar um desenho do ciclo fraterno deste fundo constitucional, exemplificamos o recorte do caso do FNE com o seguinte esquema, apresentado abaixo, intitulado de “Ciclo Fraterno do FNE”:

Figura 1 – Ciclo fraterno do FNE



Fonte: elaborado pelo autor.

A figura acima é exemplificativa e válida apenas no recorte da realidade do FNE. Casos de isenção e imunidade tributária, ou incentivos fiscais, a exemplo do que acontece no produto “Reinvestimento” do Imposto de Renda, que o BNB opera na área da Sudene, demandam outros fluxos e etapas de vínculos que não serão tratados neste trabalho.

Conforme o art. 6º, II, os retornos e resultados da aplicação do FNE também são fontes de recursos do fundo constitucional. Assim, torna mais perceptível, ainda, o ciclo fraterno do FNE que, após a aplicação adequada do crédito, o mutuário incumbido do aspecto recíproco da fraternidade, efetua o reembolso do crédito, juntamente com as atualizações devidas, para que este mesmo recurso volte à etapa do ciclo de composição financeira do FNE. Essa “transação” não está desenhada no ciclo fraterno do FNE, para que a lógica principal do referido ciclo esteja mais simplificada e, por conseguinte, mais perceptível.

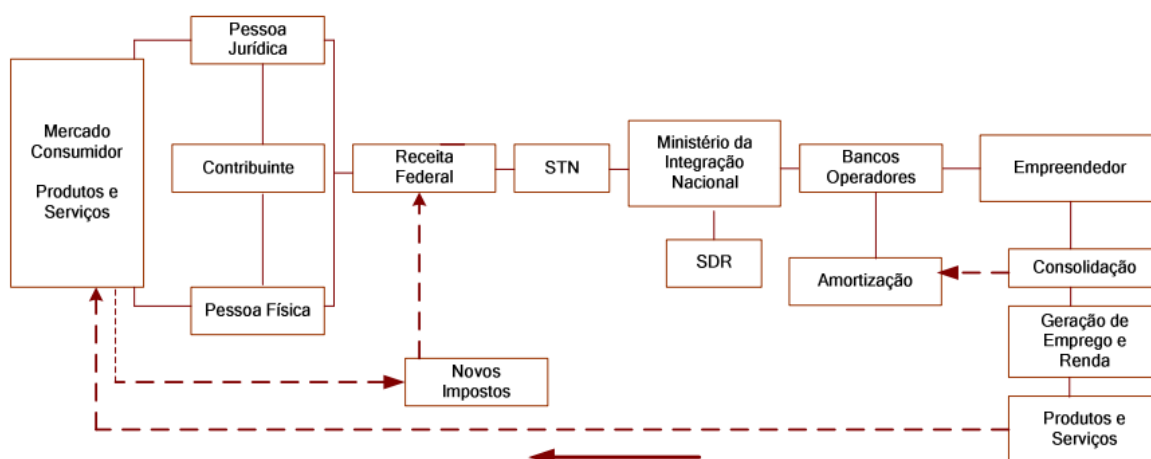
A pessoa que paga o tributo, cuja parcela da receita será destinada para os fundos constitucionais, mesmo que não esteja na área atendida pelo FNE (ou outro fundo constitucional, será beneficiada de modo indireto, posto que em uma sociedade fraterna, tudo está interligado. Se parte do todo é beneficiado, ocorre um reflexo em todo o “corpo”. O FNE atende uma parte do Brasil, mas seus benefícios

ecoam em toda a nação brasileira. É o que aponta o estudo de Resende e Silva (2019, p. 322), ao identificar que “[...] o FNE nos municípios do semiárido, de certa forma, está contribuindo não só para o crescimento destes municípios, mas também para o dos municípios vizinhos, e com magnitude cerca de três vezes maior [...]”. Ao jogar um objeto no meio de um lago, cria-se uma pequena “onda” em volta do local da lâmina d’água que foi atingida, fazendo com que essa “onda” vá aumentando de dentro para fora, em direção às extremidades do lago, movimentando todo o entorno de onde caiu o objeto. Assim também é o fenômeno do que ocorre em uma localidade que foi beneficiada pelas aplicações de recursos do FNE: todo o entorno vai sendo impactado positivamente, como uma “onda” que se forma sobre a lâmina d’água e vai avançando “para fora”, beneficiando, também, localidades, empreendimentos, famílias e trabalhadores que estavam fora da área espacial do FNE.

Na publicação que tratou do desempenho operacional dos fundos constitucionais (após 20 anos de sua criação), o Ministério da Integração Nacional apresentou um diagrama que apresenta “o ciclo dos fundos constitucionais de financiamento”, que se assemelha, um pouco, do que foi elaborado para este trabalho, a respeito do “ciclo fraterno do FNE”:

Figura 2 – O ciclo dos fundos constitucionais de financiamento

O Ciclo dos Fundos Constitucionais de Financiamento



Fonte: Brasil (2009, p. 12).

Pires (2017, p. 160) compreende, a respeito do ciclo dos fundos constitucionais, que:

[...] a alimentação desse ciclo dos fundos constitucionais depende, portanto, da dinâmica da economia brasileira, pois sua fonte de recursos, em grande parte, deriva-se de produtos e renda que são sensíveis as flutuações econômicas. Por seu turno, o desenho institucional garante certa estabilidade e continuidade nos fluxos de recursos dos fundos constitucionais que são captados na sociedade/economia para financiar essas regiões que apresentam uma dinâmica econômica e social diferenciada vis-à-vis as regiões Sudeste e Sul.

A representação gráfica acima elucida a compreensão do ciclo do FNE, ainda que tenha sido elaborado sob uma perspectiva em que não haviam vislumbrado o elo da fraternidade entre as etapas do ciclo dos fundos constitucionais de financiamento, mas que mesmo assim torna mais perceptível a realidade de que a fraternidade movimenta este ciclo: onde toda a população brasileira contribui para a formação dos fundos constitucionais, que são fontes de recursos para os bancos operadores viabilizem a oferta de crédito para o público beneficiado (“protagonistas novos”), que por sua vez impulsiona a geração de emprego e renda, dando continuidade ao ciclo fraterno.

5 CONCLUSÃO

A fraternidade regula uma relação horizontal e não necessariamente está presa a uma simbologia assistencialista, onde meramente se ajuda grupos em situação de vulnerabilidade e de escassez. Solidariedade e fraternidade não se confundem, enquanto a solidariedade mantém-se a partir de uma relação vertical, que depende da vontade de quem está em posição mais privilegiada, para ajudar alguém mais vulnerável, na fraternidade as pessoas são reconhecidas como semelhantes e corresponsáveis pelo desenvolvimento social, bem como se busca para o outro o que se deseja para si (responsabilidade coletiva pelo bem das pessoas).

Seria muito limitado, para a grandiosidade do tributo e da sua utilização na viabilização de políticas públicas, resumir a tributação e um vínculo formal da relação Estado-Contribuinte (Contribuinte com “C” maiúsculo para representá-lo copartícipe do Estado), que se daria unicamente pela existência de uma lei ou norma tributária. Além da norma jurídica ser compreendida como expressão da fraternidade, a razão de tributar também ganha suporte material na fraternidade para estabelecer a relação jurídica tributária entre Estado e Contribuinte que, como dito, Contribuinte este que está em uma relação horizontal com o Estado na coconstrução e na coparticipação de uma gestão baseada nos princípios da cogovernança, fundamento de uma sociedade fraterna.

Formulou-se o seguinte conceito de políticas públicas, para o trabalho: projetos e ações do Estado, no uso de suas atribuições, autoridade, obrigações e compromissos legais e sociais, que visam promover o bem de todos, inclusive integrando grupos segregados ao “todo”, na dimensão do interesse público relevante para a sociedade e suas exigências sociais, considerando e respeitando a cultura e o processo de transformação cultural do tempo em que se planeja os programas e as ações governamentais, que devem ser planejadas para integrar, da concepção à execução, as pessoas/sociedade fraterna, entes federados e privados, representações civis dos grupos de beneficiários [e, eventualmente, dos que alegam sofrer prejuízos], meio ambiente e valores culturais e regionais, garantindo-se a formulação de ações ordenadas para atingir objetivos que serão alcançados por meios de realização definidos e possíveis, considerando as limitações, as capacidades, as prioridades e os potenciais do Estado e da sociedade, sob a

perspectiva da fraternidade, da razoabilidade, em constante e coerente diálogo social, cultural e político.

O Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) objetiva contribuir para o desenvolvimento econômico e social da região Nordeste, através do Banco do Nordeste, instituição financeira federal de caráter regional, mediante a execução de programas de financiamento aos setores produtivos, em consonância com seu respectivo plano regional de desenvolvimento (Lei n.º 7.828/89, art. 2º e 16). Para efeito de aplicação dos recursos do FNE, entende-se por Nordeste a região abrangida pelos Estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia, além das partes dos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo incluídas na área de atuação da Sudene. Segundo o IBGE (2020, p. 42), o Nordeste concentra a metade das pessoas que vivem em situação de pobreza no Brasil, apresentando um percentual de 47,9% da concentração da pobreza no país, razão que indica a importância do empenho do país em reduzir as desigualdades regionais e sociais enfrentadas pelo povo nordestino, previsto como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil (CF/1988, art. 3º, III).

É possível identificar a relação “arrecadação tributária e implementação de políticas públicas”, que são ligadas pelo vínculo material da fraternidade, tendo-se como exemplo o caso do FNE, que tem fonte de recurso na arrecadação tributária, ou seja: arrecada-se Imposto sobre a Renda - IR e Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI; na repartição de receitas se destina percentual para os fundos constitucionais, que subsidiam a implementação de políticas públicas pelas instituições financeiras federais de caráter regional, o BNB (Lei n.º 7.827/1989, art. 2 e 16), beneficiando a sociedade/clientes do Banco do Nordeste, o que vai impulsionar novo ciclo de “arrecadação tributária => políticas públicas”, já que a atuação do BNB é focada no incentivo aos meios produtivos de geração de emprego e renda.

Ainda que o Direito Tributário, em sua linha tradicional, só trate do vínculo formal da relação jurídica-tributária, reconhece-se que a fraternidade justifica o vínculo material na relação jurídico-tributária, desde à criação da lei (expressão da fraternidade) até à execução das políticas públicas (externalização da fraternidade), que é viabilizada pela arrecadação tributária.

REFERÊNCIAS

AGAMBEN, Giorgio. *Estado de Exceção*. Tradução de Iraci D. Poleti. São Paulo: Boitempo, 2004.

ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Tradução de Roberto Raposo. 10. Ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.

ALMEIDA, Saulo Nunes de Carvalho. MENDONÇA, Maria Lírida Calou de Araújo. A extrafiscalidade tributária como mecanismo de concretização do direito fundamental à educação. *Pensar - Revista de Ciências Jurídicas*, Fortaleza, v. 16, n. 2, p. 678-704, jul./dez. 2011. Disponível em <<https://ojs.unifor.br/rpen/article/view/2167/1768>>. Acesso em 25 jul. 2023.

ARAUJO, Francisco Régis Frota. *Solidaridad constitucional em Brasil*. 2. Ed. Fortaleza: Associação Ibero-Americana de Direito Constitucional Econômico, 2005.

ATALIBA, Geraldo. *Hipótese de incidência tributária*. 6. Ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

ÁVILA, Humberto. *Sistema Constitucional Tributário*. 5. Ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BAGGIO, Antonio Maria. *O princípio esquecido*. 1: A fraternidade na reflexão atual das ciências políticas. Vargem Grande Paulista: Editoria Cidade Nova, 2009.

Banco do Nordeste do Brasil – BNB. FNE. *Bnb.gov.br*. Disponível em <<https://www.bnb.gov.br/fne>>. Acesso em 12 mai. 2022.

BARREIROS, Vitor. Pecuária: uma atividade problemática para o futuro do planeta. Disponível em <<https://www.ecycle.com.br/pecuaria-uma-atividade-problematica-para-o-futuro-do-planeta/>>. Acesso em 24 jul. 2023.

BARZOTTO, Luis Fernando. *Discurso proferido no lançamento do livro de Direito e Fraternidade: outras questões* (maio/2018). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=zPaRUa8_1S8>. Acesso em 07 set. 2018.

BARZOTTO, Luis Fernando. *O conceito de Fraternidade*. Porto Alegre-RS, 2017 (arquivo pessoal).

BBC NEWS|BRASIL. 4 dados que mostram por que Brasil é um dos países mais desiguais do mundo, segundo relatório. 7 de. 2021. Disponível em <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-59557761>>. Acesso em 19 mar. 2022.

BOBBIO, Norberto. *Teoria da norma jurídica* (Tradução: Fernando Pavan Baptista e Ariani Bueno Sudatti). Bauru, SP: EDIPRO, 2a ed. revista, 2003. Título original: *Teoria della norma giuridica* (G. Giappichelli Editore, Torino, 1993).

BONAVIDES, Paulo. Direitos fundamentais e transdisciplinaridade. In: *XIX Encontro Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – CONPEDI*, Fortaleza, CE, 12 jun. 2010.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. *Fundos Constitucionais de Financiamento FCO – FNE – FNO: desempenho operacional – 20 anos*. Brasília: Secretaria de Política de Desenvolvimento Regional, 2009. Disponível em <<https://www.gov.br/sudeco/pt-br/assuntos/fundo-constitucional-de-financiamento-do-centro-oeste/publicacoes-e-informacoes-gerenciais/7-fco-20-anos-desempenho-operacional.pdf>>. Acesso em 29 jul. 2023.

BRASIL. SUDENE. Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE). Disponível em <<https://www.gov.br/sudene/pt-br/assuntos/prdne>>. Acesso em 29 jul. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. HC 94.163, Rel. Min. Ayres Britto, j. 2-12-2008, 1ª T, *Diário da Justiça Eletrônico - DJE* de 23 out. 2009.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Promulga a Constituição Federal do Brasil. Brasília, DF: 05 de outubro de 1988.

BRASIL. *Decreto n.º 9.810/2019, de 30 de maio de 2019*. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2019.

BRASIL. *Lei n.º 7.827, de 27 de setembro de 1989*. Regulamenta o art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal, institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - FCO, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1989.

BRASIL. *Lei n.º 8.171, de 17 de janeiro de 1991*. Dispõe sobre a política agrícola. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1991.

BRASIL. *Lei Complementar n.º 125, de 3 de janeiro de 2007*. Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE; estabelece sua composição, natureza jurídica, objetivos, áreas de atuação, instrumentos de ação; altera a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, e a Medida Provisória nº 2.156, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei Complementar nº 66, de 12 de junho de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2007.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *O conceito de política pública em direito*. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-49. Disponível em <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4182322/mod_resource/content/1/BUCCI_Maria_Paula_Dallari._O_conceito_de_politica_publica_em_direito.pdf>. Acesso em 07 jul. 2023.

BUDOLA, Trajano. Luiz Carlos Hauly fala aos deputados sobre a proposta de Reforma Tributária. *Assembleia Legislativa do Estado do Paraná*. 28 out. 2019. Disponível em: <<https://www.assembleia.pr.leg.br/comunicacao/noticias/luiz-carlos->

hauly-fala-aos-deputados-sobre-a-proposta-de-reforma-tributaria>. Acesso em 25 jul. 2023.

CALIENDO, Paulo. *Direito tributário: três modos de pensar a tributação: elementos para uma teoria sistemática do direito tributário*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2009.

CAMPÊLO, Guaracyane Lima. *Os impactos dos programas de transferências na pobreza no Brasil*. Ceará. 2007. Dissertação (mestrado em economia) – UFC, Fortaleza. Disponível em <https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/5249/1/2007_dissert_glcampelo.pdf>. Acesso em 27 jul. 2023.

CANIVET, Guy. De la valeur de fraternité en droit français. Conférence en l'honneur de Charles Doherty Gonthier. Université McGill, 2011. Disponível em <<https://www.cisdj.org/wp-content/uploads/2018/05/Conf%C3%A9rence-Charles-D-Gonthier-Guy-Canivet.pdf>>. Acesso em 23 jul. 2023.

CARVALHO, Aurora Tomazini. *Teoria Geral do Direito* (o Construtivismo Lógico-Semântico). Doutorado em direito. PUC, 2009.

CARVALHO, Paulo de Barros. Entrevista - Paulo de Barros Carvalho – [vídeo] Construtivismo Lógico-Semântico, conduzida pela professora Aurora Tomazini. São Paulo. 03 nov. 2015. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ixnjmtHVJtw>. Acesso em 04 jan. 2023.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Direito Tributário - Fundamentos Jurídicos da Incidência*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

CASTAGNA, Fabiano Pires. *CAPACIDADE CONTRIBUTIVA E IGUALDADE TRIBUTÁRIA NO IMPOSTO SOBRE A RENDA DA PESSOA FÍSICA: Os desafios da concretização sob a perspectiva do Valor-Princípio da Fraternidade*. Tese (Doutorado em Direito). Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Florianópolis, 2019. Disponível em

<<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/215286/PDPC1450-T.pdf?sequence=-1&isAllowed=y>>. Acesso em 25 jul. 2023.

CHAMPEIL-DESPLATS, Véronique. Le principe constitutionnel de fraternité : entretien avec Patrice Spinosi et Nicolas Hervieu. *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], 15| 2019. Disponível em <<http://journals.openedition.org/revdh/5881>>. Acesso em 23 jul. 2023.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. *Curso de direito tributário brasileiro*. 12. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

COSTA, Chiara de Sousa. *Razão prática, alteridade e bem comum: a teoria da lei natural à luz da ética da fraternidade*. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2022.

COSTA, Chiara de Souza; PAIXÃO, Shayane do Socorro de Almeida da; Souza, Elden Borges. Ética e direito na teoria da lei natural: o lugar da fraternidade. In: BARZOTTO, Luis Fernando [et al]. *Direito e fraternidade: outras questões*. Porto Alegre: Editora Sapiens, 2018.

CO-GOVERNANCE.ORG. O conceito. Disponível em < <https://pt.co-governance.org/>>. Acesso em 26 jul. 2023.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, 2022 (LC/PUB.2022/21-P), Santiago, 2023. Disponível em <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/48706/S2200730_mu.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em 26 jul. 2023.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Direitos Humanos e Cidadania*. São Paulo: Moderna, 1998.

DOMINGOS, Terezinha de Oliveira. *A capacidade contributiva sob o enfoque do capitalismo humanista*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

ECONOMIA DE COMUNHÃO – EdC. Quem somos. Disponível em <<https://edc.com.br/quem-somos/>>. Acesso em 27 jul. 2023.

FALLER, Maria Helena Ferreira Fonseca. *Economia de Comunhão Brasil #EdC30anos*. [vídeo]. Publicado em 4 ago. 2021. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=vwalBZdHDVY>>. Acesso em 27 jul. 2023.

FONSECA, Reynaldo Soares da. *O princípio constitucional da fraternidade: seu resgate no sistema de justiça*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.

FONSECA, Reynaldo Soares da. *Senado Federal. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania*. Ata da 6ª Reunião Ordinária da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, da 1ª Sessão Legislativa Ordinária, da 55ª Legislatura, realizada em 22 de abril de 2015, quarta-feira, às 10 horas, na Sala de Reuniões da CCJ, nº 2, da Ala Senador Nilo Coelho.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista. *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Jessé Souza (org.); Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001, p. 245-282.

FREIRE, Paulo. *Educação como prática de liberdade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2006.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia da Autonomia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

FURLAN, Valéria. *Apontamentos de direito tributário*. São Paulo: Malheiros, 2002.

GRECO, Marco Aurélio. Solidariedade social e tributação. In: GODOI, Marciano Seabra de; GRECO, Marco Aurélio (coord.). *Solidariedade social e tributação*. São Paulo: Dialética, 2005.

GRIZIOTTI, Benvenuto. *Política, derecho e ciencia de La hacienda*. Madrid: Instituto Editorial Reus, 1958.

HARADA, Kiyoshi. *Direito Financeiro e Tributário*. 18. Ed. São Paulo: Atlas, 2009.

HISATOMI, Carolina. Entenda o que é agricultura e seus impactos. Disponível em <<https://www.ecycle.com.br/agricultura/>>. Acesso em 24 jul. 2023.

ICHIHARA, Yoshiaki. *Direito tributário*. 16. Ed. São Paulo: Atlas, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira - 2022*. IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101979.pdf>>. Acesso em 27 jul. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv45700.pdf>>. Acesso em 27 jul. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Perfil de orçamentos familiares 2017-2018: perfil das despesas no Brasil: indicadores selecionados*. IBGE, Coordenação de trabalho e rendimento. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101761.pdf>>. Acesso em 28 jul. 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ – IPECE. *Indicadores Sociais do Ceará*. Fortaleza-Ceará: IPECE, 2021. Disponível em <https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2022/04/Indicadores_Sociais_2019_.pdf>. Acesso em 26 jul. 2023.

IVERN, Alberto. Participación: en camino hacia una co-gobernanza fraterna. In: BRITO, Rafaela Silva; DAL POZZO, Flávio; MATTALINE, Matías; REPOLATO, Daniela (org.). *Cogovernança como processo de construção da fraternidade na política, a partir das cidades*. Caruaru-PE: Editora Asces, 2021. Disponível em <https://pt.co-governance.org/_files/ugd/560581_8f98659b232642f08ade5c75ad92ebef.pdf>. Acesso em 25 jul. 2023.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito: introdução à problemática científica do direito*. 7ª Ed. São Paulo-SP: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

L'ACCPUF. 3º Congrès de L'ACCPUF. La fraternité comme valeur constitutionnelle, rapport général présenté par la Cour suprême du Canada, 2003. Disponível em <<https://cdn.accf-francophonie.org/2019/04/fratvalconst.pdf>>. Acesso em 24 jul. 2023.

LANDAIN, Maria Celia Vieira. *As práticas de gestão de pessoas nas empresas de economia de comunhão*. Universidade Estácio de Sá. Dissertação (Mestrado em Administração e Desenvolvimento Empresarial), Rio de Janeiro, 2012.

LEITE, Kelen Christina. *Economia de Comunhão uma mudança cultural e política na construção do princípio da reciprocidade nas relações econômicas*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais. Universidade Federal de São Carlos, Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, São Carlos, 2005. Disponível em <<https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/1426/TeseKCL.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 28 jul. 2023.

LUBICH, Chiara. *A arte de amar*. Vargem Grande Paulista-SP: Editora Cidade Nova, 2017.

LUBICH, Chiara. *Deixe-se conduzir por Deus para onde Ele quiser*. Discurso em um encontro da região dos Castelos Romanos. Castel Gandolfo, 10 de fevereiro de 2002. Disponível em:

<<http://www.centrochiaralubich.org/pt/documentos/textos/146-scritto-pt/1900-deixe-se-conduzir-por-deus-para-onde-ele-quiser.html>>. Acesso em: 03 jan. 2023.

LUBICH, Chiara. *A fraternidade se realiza somente com um amor especial (pt)* [Vídeo]. De uma resposta de Chiara Lubich no encontro do Movimento Político pela Unidade “A fraternidade na política: utopia ou necessidade?”, Berna, 4 de setembro de 2004. Copyright 2016 © CSC Audiovisivi. Disponível: <<https://vimeo.com/162498389>>. Acesso em 07 set. 2019.

LUBICH, Chiara. Mensagem ao *I Congresso Nacional sobre o tema “Direito e Fraternidade”*, na Mariápolis Ginetta, ocorrido em Vargem Grande Paulista-SP, de 25-27 de janeiro de 2008. Mensagem encaminhada por Chiara, de Rocca di Papa (Itália), em 25 de janeiro de 2008. Disponível em: <<http://www.comunionediritto.org/br/30-testi/brasile-2008/330-i-congresso-nacional-sobre-o-tema-direito-e-fraternidade.html>>. Acesso em: 09 out. 2019.

LUBICH, Chiara. *Toda a lei se resume neste único mandamento: ‘Amarás o teu próximo como a ti mesmo’*. Palavra de Vida publicada em Città Nuova, 1983/10, p.40. Disponível em: <<http://www.centrochiaralubich.org/pt/documentos/textos/146-scritto-pt/1239-toda-a-lei-se-resume-neste-unico-mandamento.html>>. Acesso em: 10 out. 2019.

LUQUE, Mario Perez. *Deveres tributarios y moral*. Madrid: Editoriales de Derechos Reunidas, 1980.

MACHADO, Carlos Augusto Alcântara. *A garantia constitucional da fraternidade: constitucionalismo fraternal*. Tese (Doutorado em Direito Econômico) – Doutorado em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo-PUC/SP. São Paulo-SP. 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. 3. ed. 8. tiragem. São Paulo: Malheiros, 1999.

MOVIMENTO POLÍTICO PELA UNIDADE – MppU. Quem somos. Disponível em < <http://www.mppu.org/pt/quem-somos/>>. Acesso em 26 jul. 2023.

MOVIMENTO POLÍTICO PELA UNIDADE – MPPU. Disponível em: <http://www.mppu.org.br/novo/index.php?option=com_content&view=article&id=44&Itemid=54>. Acesso em 16 nov. 2022.

NABAIS, José Casalta. *Solidariedade social, cidadania e direito fiscal*. In: GODOI, Marciano Seabra de; GRECO, Marco Aurélio (coord.). *Solidariedade social e tributação*. São Paulo: Dialética, 2005.

OLIVEIRA, Mailson Rodrigues. Justiça social: conceito e importância. Politize! Publicado em 26 abr. 2017. Disponível em < https://www.politize.com.br/justica-social-o-que-e/?https://www.politize.com.br/&gclid=EAlaIqobChMI-c7y7qCvgAMVEDaRCh0YLw-CEAAYASAAEgJu9_D_BwE>. Acesso em 27 jul. 2023.

Organização Internacional do Trabalho – OIT. Quem são as vítimas do trabalho forçado? Disponível em <https://www.ilo.org/brasilia/temas/trabalho-escravo/WCMS_393073/lang--pt/index.htm>. Acesso em 26 jul. 2023.

PIRES, Murilo José de Souza. Diagnóstico do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO). In: RESENDE, Guilherme Mendes (ed.) *Avaliação de políticas públicas no Brasil*. V. 4. Brasília: Ipea, 2017. Disponível em <https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/170215_livro_avalicao_politicas_publicas_brasil_vol3.pdf>. Acesso em 29 jul. 2023.

PIZZOLATO, Filippo. A fraternidade no ordenamento jurídico italiano. In: BAGGIO, Antonio Maria. *O princípio esquecido*. 1: A fraternidade na reflexão atual das ciências políticas.. Vargem Grande Paulista: Editoria Cidade Nova, 2009.

PORTO, Éderson Garin. *A colaboração do direito tributário: por um novo perfil de relação obrigacional tributária*. Porto Alegre: Livraria do advogado editora, 2016.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Tradução: Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997. Disponível em <<https://marcosfabionuva.files.wordpress.com/2011/08/uma-teoria-da-justic3a7a.pdf>>. Acesso em 30 jul. 2023.

ROPELATO, Daniela. Notas sobre participação e fraternidade. In: BAGGIO, Antonio Maria. *O princípio esquecido*. 1: A fraternidade na reflexão atual das ciências políticas.. Vargem Grande Paulista: Editoria Cidade Nova, 2009.

RESENDE, Guilherme Mendes; SILVA, Diego Firmino Costa da. Efeito econômico espacial dos empréstimos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste no semiárido brasileiro. In: MATA, Daniel da; FREITAS, Rogério Edivaldo; RESENDE, Guilherme Mendes (org.). *Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise do semiárido*. V. 4. Brasília : Ipea, 2019. Disponível em <https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/191120_avaliacao_de_politicas_publicas.pdf>. Acesso em 26 jul. 2023.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O Contrato Social*. São Paulo: Escala, 2010.

RUA, Maria das Graças. Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos. Disponível em: <<https://www.univali.br/pos/mestrado/mestrado-em-gestao-de-politicas-publicas/processo-seletivo/SiteAssets/Paginas/default/RUA.pdf>>. Acesso em 8 jan. 2023.

SÁNCHEZ, Julieta de Morales. La pobreza como causa y efecto de violaciones a derechos humanos. *Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos*, Fortaleza, V. 11, N 11, p. 85-93, 2011. Disponível em <<https://revista.ibdh.org.br/index.php/ibdh/article/view/188/186>>. Acesso em 26 jul. 2023.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SANTOS, Heliani Berlato; SERAFIM, Maurício Custódio. Dois horizontes em fusão: o Microcrédito e a economia de comunhão em uma parceria para a superação da

pobreza. Rev. Cent. Ciências Administrativas., Fortaleza, v. 11, n. 1, p. 64-74, ago. 2005. Disponível em <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=475647699006>>. Acesso em 26 jul. 2023.

SOARES, Dilmanoel de Araujo. Os direitos sociais e a teoria da justiça de John Rawls. *Revista de Informação Legislativa*. Ano 51. Número 203 jul/set. 2014. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/51/203/ril_v51_n203_p237.pdf>. Acesso em 30 set. 2023.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

TOSI, Giuseppe. A fraternidade é uma categoria política In: BAGGIO, Antônio Maria. *O princípio esquecido*. 2: Exigências, recursos e definições da fraternidade na política. Vargem Grande Paulista: Editoria Cidade Nova, 2009.

VERONESE, Eduardo Rafael Petry. *Um conceito de fraternidade para o direito*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2015.

ANEXO ÚNICO - RECONHECIMENTOS CONFERIDOS À CHIARA LUBICH

Os reconhecimentos a Chiara Lubich por parte de organismos internacionais, acadêmicos e civis se multiplicam. As motivações evidenciam, em especial, a contribuição à paz e à unidade entre os povos, religiões e culturas. Durante essas cerimônias públicas, através de seus pronunciamentos, Chiara Lubich aprofunda os diversos aspectos do carisma da unidade que o Espírito Santo lhe confiou, e a ele atribui os frutos de paz e unidade que são reconhecidos como seus.

Organismos internacionais

UNESCO - Prêmio Educação para a Paz 1996 (Paris, dezembro de 1996).

CONSELHO DA EUROPA - Prêmio Direitos Humanos 1998 (Estrasburgo, setembro de 1998).

Chefes de Estado

Brasil - Ordem do Cruzeiro do Sul, do Presidente da República Fernando Henrique Cardoso (Roma, outubro de 1998).

República Federal Alemã - Grande Cruz ao mérito, do Presidente da República Johannes Rau (Roma, junho de 2000).

República Italiana - Cavaleiro da Grande Cruz, do Presidente da República Carlo Azeglio Ciampi (Roma, junho de 2003).

Ecumenismo

Da Igreja Anglicana - Cruz da Ordem de Santo Agostinho de Canterbury, dos primazes anglicanos Robert Runcie (Londres, 1981) e George Carey (Londres, 1996).

Da Cidade de Augsburg (Alemanha) - Prêmio Celebração da Paz Augustana

(entre luteranos e católicos) (Augsburg, 1988).

Da Igreja Ortodoxa - Cruz Bizantina dos patriarcas ecumênicos Dimitrios I (Istambul, 1984) e Bartolomeu I (Istambul, 1995).

Diálogo inter-religioso

Prêmio Templeton pelo progresso da religião (Londres, abril de 1977).

Da Comunidade judaica de Roma - Uma oliveira pela Paz (Rocca di Papa, outubro de 1995).

Dos Movimentos hindus de inspiração gandhista Shanti Ashram e Sarvodaya - Prêmio Defensor da Paz (Coimbatore, Índia, janeiro de 2001).

Doutorados Honoris Causa

Polônia - Ciências Sociais - Universidade Católica de Lublin (junho de 1996).

Tailândia - Comunicação Social - St. John University, Bancoc (janeiro de 1997).

Filipinas - Teologia - Pontifícia Universidade Santo Tomás, Manila (janeiro de 1997).

Taiwan - Teologia - Fu Jen University, Taipei (janeiro de 1997).

EUA – Ciências Humanas – Sacred Heart University, Fairfield (maio de 1997).

México – Filosofia – Universidade San Juan Bautista de la Salle, Cidade do México (junho de 1997).

Argentina – Interdisciplinar – das 13 faculdades da Universidade Estatal de Buenos Aires (abril de 1998).

Brasil – Humanidades e Ciências da Religião – Universidade Católica de São Paulo (abril de 1998).

Brasil – Economia – Universidade Católica de Pernambuco (maio de 1998).

Itália – Economia – Universidade Católica de Milão – Sede de Piacenza (janeiro de 1999).

Malta – Psicologia – Universidade de Malta (fevereiro de 1999).

EUA – Pedagogia – Universidade Católica da América, Washington (novembro de 2000).

Eslováquia – Teologia – Universidade de Trnava (junho de 2003).

Venezuela – Artes – Universidade Católica de Maracaibo (julho de 2003).

Itália – Vida consagrada – Instituto ‘Claretianum’ – Pontifícia Universidade Lateranense (Roma – outubro de 2004).

Reino Unido – Divinity (Teologia) – Hope University de Liverpool (janeiro de 2008)

Cidadanias honorárias

Trento (Itália)– Águia ardente de São Venceslau, janeiro de 1995.

Rocca di Papa (Itália), abril de 1995.

Pompéia (Itália), abril de 1996.

Tagaytay (Filipinas), janeiro de 1997.

Rimini (Itália), setembro de 1997.

Palermo (Itália), janeiro de 1998.

Chacabuco (Argentina), abril de 1998.

Buenos Aires (Argentina), abril de 1998.

Vargem Grande Paulista (Brasil), maio de 1998.

Roma (Itália), janeiro de 2000.

Incisa in Valdarno (Itália), setembro de 2000.

Florença (Itália), setembro de 2000.

Rovigo (Itália), dezembro de 2000.

Genova (Itália), dezembro de 2001.

Bra (Itália) junho de 2002.

Turim (Itália), junho de 2002.

Milão (Itália), março de 2004.

Todi (Itália) novembro de 2005.

La Spezia (Itália), maio de 2006.

Osimo (Itália), janeiro de 2008.

Jánoshalma (Hungria), fevereiro de 2008.

Outros reconhecimentos da administração pública

Trento (Itália) – Águia Ardente de São Venceslau, janeiro de 1995.

Bolonha (Itália) – Turrita de Prata, setembro de 1997.

Belém (Brasil) – Brasão das Armas de Belém, dezembro de 1998.

Brescia (Itália) – Grosso d'oro, outubro de 1999.

Alba (Itália) – Prêmio Cidade de Alba, setembro de 2000.

Região Ligúria (Itália) – Prêmio pela paz e a solidariedade, dezembro de 2001.

Castelgandolfo (Itália) – Prêmio Cidade de Castelgandolfo, Cidade da Paz, abril de 2003.

Santa Maria de Capua Vetere (Itália) – Prêmio S. M. Capua Vetere, Cidade de Paz, outubro de 2003.

Região Lombardia (Itália) – Prêmio Rosa Camuna, novembro de 2003.

Frascati (Itália) – Civis Tusculanus, setembro de 2004.

Igrejas Locais

Trento (Itália) – Medalha de ouro de São Virgílio, janeiro de 1995.

Eslovênia – Medalha dos santos Cirilo e Metódio, abril de 1999.

Brescia (Itália) – Prêmio da bondade Paolo VI, setembro de 2005.

Entidades culturais

Prêmio Casentino – Centro Cultural Michelangelo – cidade de Florença, de letras e artes, (Arezzo, julho de 1987).

Placa de prata Cateriniana – Centro Cateriniano de Siena, (Siena, setembro de 1987).

Prêmio internacional Diálogo entre os povos, do Centro franciscano internacional de estudos, (Massa Carrara, Itália, outubro de 1993).

Prêmio UELCI: Autor do ano 1995 – União dos Editores e Livreiros Católicos Italianos, (Milão, março de 1995).

Prêmio civilização do amor pelo diálogo inter-religioso – Fórum Internacional Civilização do Amor, (Rieti, Itália, junho de 1996).

Medalha de Honra ao Mérito – Universidade de São Paulo (USP), (São Paulo, abril de 1998).

Prêmio internacional Telamone pela Paz 1999 – Centro de programação social, (Agrigento, Itália, novembro de 1999).

Prêmio Coração Amigo 1999 – Associação Coração Amigo, (Brescia, Itália, outubro de 1999).

Prêmio “O Trentino do ano” – Associação cultural U.C.T. Homem-Cidade - Território, (Trento, Itália, junho de 2001).

6º Prêmio Rotary Club, (Trento, junho de 2001).

Prêmio Stefano Borgia pelo diálogo intercultural e interreligioso – Centro Internacional de estudos borgianos, (Velletri, Itália, novembro de 2001).

Lifetime Achievement Award – Family Theater Productions (FTP) de Hollywood (Montet, Svizzera, 16 julho 2006).

Prêmio Thomas Moro – Universidade Católica de do Paraguai (Assunção, 27 de dezembro de 2006).

FONTE: MOVIMENTO POLÍTICO PELA UNIDADE – MPPU. Disponível em: <http://www.mppu.org.br/novo/index.php?option=com_content&view=article&id=44&Itemid=54>. Acesso em 16 nov. 2022.